



Raport de evaluare final 2021

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



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





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

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

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

Livrabil Raport final de evaluare 2021

Versiunea IV

Data 25.07.2023



Cuprins

Lista acronimelor.....	5
1. Rezumat executiv	8
1.1 Rezumatul executiv	8
1.2 Executive summary	14
2. Tema de evaluare 1: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru abordarea unitară a planificării strategice și bugetării pe programe (evaluarea procedurilor și mecanismelor implementate în acest sens) – OS 1.1	21
2.1 Analiza efectuată pentru tema 1.....	21
2.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare.....	52
2.3 Concluzii și recomandări.....	57
2.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor	60
3. Tema de evaluare 2: Evaluarea sistemelor de management al calității și performanței (evaluarea modului de implementare a acestor mecanisme și analiză a impactului acestora) – OS 1.1	64
3.1 Analiza efectuată pentru tema 2.....	64
3.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare.....	89
3.3 Concluzii și recomandări.....	94
3.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor	97
4. Tema de evaluare 3: Evaluarea măsurilor luate pentru îmbunătățirea cadrului legislativ (evaluarea tuturor măsurilor luate pentru a aduce o schimbare în acest domeniu) – OS 1.1	101
4.1 Analiza efectuată pentru tema 3.....	101
4.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare.....	124
4.3 Concluzii și recomandări.....	129
4.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor	133
5. Tema de evaluare 4: Evaluarea sprijinului acordat pentru susținerea ONG-urilor și a partenerilor sociali (evaluarea mecanismelor, instrumentelor și acțiunilor menite să îmbunătățească monitorizarea și evaluarea ulterioară a politicilor publice, precum și inițiativele de reformă, sesiunile de formare pentru a dezvolta capacitățile acestor instituții, networking-ul etc.) - OS 1.1	135
5.1 Analiza efectuată pentru tema 4.....	135
5.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare.....	163
5.3 Concluzii și recomandări.....	170
5.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor	172
6. Tema de evaluare 5: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru reforma managementului resurselor umane - OS 1.2	174
6.1 Analiza efectuată pentru tema 5.....	174
6.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare.....	202
6.3 Concluzii și recomandări.....	209
6.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor	215
7. Tema de evaluare 6: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar - OS 1.3 și OS 2.3.....	216



7.1 Analiza efectuată pentru tema 6.....	216
7.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare.....	240
7.3 Concluzii și recomandări.....	247
7.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor	248
8. Tema de evaluare 7: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice - OS 1.4.....	250
8.1 Analiza efectuată pentru tema 7.....	250
8.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare.....	276
8.3 Concluzii și recomandări.....	282
8.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor	284
9. Tema de evaluare 8: Evaluarea măsurilor care vizează optimizarea proceselor la nivelul administrației publice locale - OS 2.1	286
9.1 Analiza efectuată pentru tema 8.....	286
9.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare.....	308
9.3 Concluzii și recomandări.....	316
9.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor	319
10. Tema de evaluare 9: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice - OS 2.2	320
10.1 Analiza efectuată pentru tema 9.....	320
10.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare.....	343
10.3 Concluzii și recomandări.....	350
11. Anexe.....	354
11.1 Tabelul de corelare între constatări, concluzii și recomandări	354
11.2 Referințe bibliografice	376
11.3 Metodologia utilizată, inclusiv instrumentele de evaluare.....	382
11.4 Lista instituțiilor/ structurilor intervievate.....	383
11.5 Studiile de caz.....	388
11.6 Analiza Customer satisfaction	388
11.7 Analiza benchmarking	388



Lista acronimelor

AM	Autoritatea de Management
ADR	Agenția pentru Digitalizarea României
AFSJ	Analiza Funcțională a Sistemului Judiciar
ANABI	Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate
ANAP	Agenția Națională pentru Achiziții Publice
ANP	Administrația Națională a Penitenciarelor
ANC	Autoritatea Națională pentru Calificări
ANCSI	Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică și Inovare
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
ANI	Agenția Națională de Integritate
ANP	Administrația Națională a Penitenciarelor
ANPM	Agenția Națională pentru Protecția Mediului
AP	Acord de Parteneriat (2014 – 2020)
AP	Axă prioritară
APC	Autorități Publice Centrale
APL	Autorități Publice Locale
APM	Autoritate locală de protecție a mediului
BEM	Business Excellence Model
BM	Banca Mondială
BSC	Balanced Scorecard
CAF	Cadru Comun de Evaluare/ Common Assessment Framework
CE	Comisia Europeană
CNCISCAP	Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice
CNSC	Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DIICOT	Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism
DNA	Direcția Națională Anticorupție
EIR	Evaluare a Impactului Reglementărilor
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FSE	Fondul Social European
GDPR	Regulamentul General privind Protecția Datelor
HG	Hotărâre de Guvern
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
INA	Institutul Național de Administrație
INM	Institutul Național al Magistraturii
INPPA	Institutul Național pentru Pregătirea Avocaților
ISO	Organizația Internațională de Standardizare/ International Organization for Standardization
IT	Tehnologia Informației
ÎCCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție
ÎE	Întrebare de Evaluare



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MC	Managementul calității
MCSI	Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale
MCV	Mecanismul de cooperare și de verificare
MDPLA	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
ME	Ministerul Energiei
MEAT	Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului
MEEMA	Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MJ	Ministerul Justiției
MP	Ministerul Public
MM	Ministerul Mediului
MPGT	Master Planul General de Transport
NATO	Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
NEET	Tineri care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare/ Not in Education, Employment, or Training
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ODD	Obiective de Dezvoltare Durabilă
ONAC	Oficiului Național pentru Achiziții Centralizate
ONG	Organizație Non-Guvernamentală
ONRC	Oficiul Național al Registrului Comerțului
OS	Obiectiv Specific
OUG	Ordonanță de Urgență
PA	Plan de Acțiune
PÎCCJ	Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție
PNGD	Planul Național de Gestionare al Deșeurilor
PNR	Planul Național de Reformă
PNRR	Programul Național de Redresare și Reziliență
PNSP	Programul Național de Sănătate Publică
PO	Program Operațional
PO DCA	Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
PSB	Planificare strategică și bugetare
PSI	Plan strategic instituțional
RDC	Regulamentul privind dispozițiile comune
RST	Recomandări specifice de țară
SCAP	Strategia pentru consolidarea administrației publice
SDFP	Strategia de dezvoltare a funcției publice
SDSJ	Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar
SDSP	Strategia de dezvoltare a sistemului penitenciar
SEA	Evaluare strategică de mediu
SEAP	Sistemul Electronic de Achiziții Publice
SENEOSP	Sistemului Electronic Național de Evidență a Ocupării în Sectorul Public
SFB	Strategie fiscal-bugetară
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SGI	Indicele de guvernanță durabilă/ Sustainable Governance Index





SMBR	Strategia pentru o mai bună reglementare
SMC	Sistem de management al calității
SNA	Strategia Națională Anticorupție
SNADR	Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România
SNAP	Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice
SNG	Școala Națională de Grefieri
SPP	Serviciul de Protecție și Pază
SRI	Serviciul Român de Informații
STS	Serviciul de Telecomunicații Speciale
TIC	Tehnologie a Informației și Comunicațiilor
UCA	Unitate de achiziții centralizate
UE	Uniunea Europeană
UNBR	Uniunea Națională a Barourilor din România
UNEJ	Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România
UNJR	Uniunea Națională a Judecătorilor din România



1. Rezumat executiv

1.1 Rezumatul executiv

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

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

Concluziile și recomandările rezultate din procesul de evaluare se raportează la situația POCA până la data de 31.12.2021 și adresează fiecare temă de evaluare, respectiv:

- Tema 1: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru abordarea unitară a planificării strategice și bugetării pe programe (evaluarea procedurilor și mecanismelor implementate în acest sens) - OS 1.1;
- Tema 2: Evaluarea sistemelor de management al calității și performanței (evaluarea modului de implementare a acestor mecanisme și analiză a impactului acestora) - OS 1.1;
- Tema 3: Evaluarea măsurilor luate pentru îmbunătățirea cadrului legislativ (evaluarea tuturor măsurilor luate pentru a aduce o schimbare în acest domeniu) - OS 1.1;
- Tema 4: Evaluarea sprijinului acordat pentru susținerea ONG-urilor și a partenerilor sociali (evaluarea mecanismelor, instrumentelor și acțiunilor menite să îmbunătățească monitorizarea și evaluarea ulterioară a politicilor publice, precum și inițiativele de reformă, sesiunile de formare pentru a dezvolta capacitățile acestor instituții, networking-ul etc.) - OS 1.1;
- Tema 5: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru reforma managementului resurselor umane - OS 1.2;
- Tema 6: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar - OS 1.3 și OS 2.3;
- Tema 7: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice - OS 1.4;
- Tema 8: Evaluarea măsurilor care vizează optimizarea proceselor la nivelul administrației publice locale - OS 2.1;
- Tema 9: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice - OS 2.2.

Tema de evaluare 1 – Planificare strategică și bugetare

Analiza a evidențiat că, pentru a integra planificarea strategică și bugetarea în administrația publică din România, este necesar a se avea în vedere următoarele nevoi specifice: dezvoltarea și perfecționarea metodologiei, elaborarea de orientări comune, consolidarea mecanismelor de colectare a informațiilor,



integrarea planificării strategice și bugetării în procesul de planificare și sprijinirea competențelor individuale legate de PSB.

POCA sprijină direct aceste demersuri și acoperă toate cele trei dimensiuni ale instituțiilor publice: individuală, organizațională și instituțională, în principal cele legate de elaborarea planurilor naționale sectoriale și a PSI. Programul este unul **eficient** și a oferit cadrul pentru îmbunătățirea administrației publice centrale într-o manieră unitară și strategică, fiind principalul instrument de finanțare al SCAP.

Beneficiile rezultate din implementarea intervențiilor variază de la optimizarea bugetului și o mai bună coordonare, la o mai mare transparență și implicare a societății civile. De asemenea, se așteaptă ca intervenția să aibă un **impact** real asupra calității vieții cetățenilor. Totodată, **sustenabilitatea** este asigurată prin cadrul instituțional general și printr-o integrare efectivă a rezultatelor în procesul decizional, fapt care este susținut de modificările legislative introduse recent. Cu toate acestea, aceste rezultate instituționale depind aproape în întregime de factorii de decizie politică și nu sunt în controlul proiectelor - lipsa angajamentului politic și a comunicării interinstituționale ar putea fi chiar mai evidente în perioada 2021- 2027. O altă provocare care ar putea afecta sustenabilitatea rezultatelor este reprezentată de absența SCAP și a CNCISCAP în această perioadă.

Tema de evaluare 2 – Sisteme de management al calității și performanței

Analiza confirmă faptul că, în ciuda faptului că România a realizat convergența cu standardele de calitate ale UE în ceea ce privește procedurile de furnizare a serviciilor publice, este nevoie de investiții suplimentare în adoptarea SMC. Nevoile specifice care au fost identificate în cadrul acestei teme de evaluare includ complexitatea implementării SMC, lipsa de resurse și de competențe, precum și reticența culturală din partea administrației publice.

Cele mai adoptate sisteme de management al calității în administrația publică centrală sunt CAF și ISO, susținute prin cursuri de formare, seminarii și prin intermediul practicilor recomandate de Uniunea Europeană. POCA sprijină în mod direct ministerele de linie, SGG și Autoritatea pentru Digitalizarea României și sprijină în același timp, în mod indirect, conducerea și personalul mai multor entități subordonate acestora și reprezentanții cetățenilor.

Impactul intervențiilor constă în principal în îmbunătățirea calității serviciului public. Pe termen mediu și lung, acestea ar putea contribui la descentralizarea și modernizarea generală a sectorului public, precum și la transparența, legalitatea și eficiența acestuia. Totodată, sistemele adoptate obțin efecte complementare, dar diferite în funcție de tipul de SMC:

- ISO permite o mai bună gestionare a sistemelor și a procedurilor operaționale, la nivel instituțional, în special în cazul Autorității pentru Digitalizarea României, care este o autoritate nou înființată.
- Pe de altă parte, CAF a permis o mai bună colaborare și comunicare între departamente, fiind bazat pe autoevaluarea statutului și a situațiilor existente la nivelul instituției, permițând evidențierea și implementarea soluțiilor venite din partea celor care lucrează în cadrul instituției.

Factorii care ar putea afecta sustenabilitatea proiectelor sunt legați de lipsa de angajament politic și de lipsa unei culturi administrative favorabile. De asemenea, lipsa unui cadru strategic, asigurat în perioada curentă de SCAP și POCA, va îngreuna considerabil activitatea de cooperare, interacțiune și colaborare





între ministere și alte autorități centrale, pentru a consolida cultura administrativă în direcția calității, precum și sprijinul și angajamentul de la nivelul factorilor de decizie politică.

Tema de evaluare 3 – Cadrul legislativ

În ciuda progreselor înregistrate, România are încă nevoie de îmbunătățiri în ceea ce privește calitatea reglementării, existând necesitatea unei reglementări mai bune a cadrului legislativ. Autoritățile centrale au depus eforturi pentru a îmbunătăți cadrul juridic, care au implicat în principal creșterea capacității resurselor umane și utilizarea instrumentelor organizaționale pentru a crea documente strategice mai bune. În pofida eforturilor depuse, se constată încă o calitate redusă a evaluării impactului reglementărilor (EIR), lipsa unei abordări sistematice, implicarea inadecvată a părților interesate și utilizarea necorespunzătoare a evaluărilor ex-post.

Proiectele sprijinite prin POCA sunt coerente cu Strategia privind mai buna reglementare, precum și cu SCAP și cu alte strategii sectoriale. De asemenea, există un nivel ridicat de coerență cu documentele de politică la nivelul UE. Analizele elaborate în cadrul acestei teme de evaluare confirmă faptul că rezultatele proiectelor sunt în concordanță cu practicile internaționale (OCDE și BM).

Rezultatele constau în îmbunătățirea competențelor personale, introducerea de noi instrumente pentru crearea, implementarea și evaluarea politicilor publice și a documentelor strategice, reducerea sarcinii administrative și dezvoltarea unui cadru legislativ și strategic mai bun, care vor avea un impact pozitiv asupra administrației publice, precum și asupra societății (inclusiv asupra cetățenilor și a mediului de afaceri) și se așteaptă ca aceste rezultate să fie și mai mari după finalizarea tuturor proiectelor.

Rezistența la schimbare în cultura administrativă actuală și lipsa de sprijin din partea factorilor decizionali reprezintă cele mai mari obstacole în calea realizării obiectivelor de referință. Se consideră că, după anul 2023, principala problemă va fi reprezentată de lipsa unui cadru metodologic și strategic general, deoarece SCAP și POCA nu vor mai continua. În lipsa acestui cadru, există riscul ca aplicarea unei mai bune reglementări să fie fragmentată și să nu fie omogenă la nivelul administrației publice centrale. PNRR ar putea fi o sursă importantă de finanțare, dar cu toate acestea este încă necesar să existe un cadru cuprinzător de consolidare a capacității administrative.

Tema de evaluare 4 – ONG-uri și parteneri sociali

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

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

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





POCA a reușit să ofere un context bine definit pentru ONG-uri (în termen de timp alocat pentru elaborarea de politici publice, realizare de cursuri de instruire etc., resurse financiare disponibile și indicatori bine stabiliți), care a încurajat atingerea unor obiective ambițioase într-un termen relativ scurt.

Astfel, cel mai important **impact** al intervențiilor POCA va fi observat la nivel organizațional, prin îmbunătățirea abilităților resurselor umane. Un alt impact pozitiv este reprezentat de rețelele de parteneriate create în cadrul proiectelor, deoarece acestea permit o cooperare extinsă între actorii care operează în aceleași domenii de activitate, iar șansele de succes ale politicilor publice propuse cresc exponențial în contextul cooperării pe scară largă. Nu în ultimul rând, unul dintre efectele pe termen lung create de program în rândul ONG-urilor și partenerilor sociali a fost reprezentat de oportunitatea acestora de a se poziționa ca actori capabili să elaboreze politici publice, la un nivel ridicat de calitate.

Tema de evaluare 5 – Managementul resurselor umane

Principalele deficiențe în domeniul managementului resurselor umane constau în absența unei strategii integrate pe termen lung care să prevadă un management coerent și unitar al resurselor umane în administrația publică; lipsa unor instrumente pentru dezvoltarea unui sistem adecvat de management al performanței; lipsa unor informații unitare și actualizate privind personalul public; necesitatea adoptării unor noi modele de recrutare (trecerea de la abordări bazate pe memorie la abordări multidimensionale); definirea și clarificarea insuficientă a mandatelor și rolurilor pentru funcțiile publice.

Legătura dintre intervențiile POCA și Strategia de consolidare a administrației publice 2014-2020 (SCAP) s-a concentrat exact pe aceste nevoi, pentru a proiecta o reformă profundă a sistemului de management al resurselor umane la nivel național. Astfel, toate aceste obiective sunt acoperite de cele șase proiecte finanțate în cadrul OS 1.2 (toate fiind încă în curs de implementare la sfârșitul anului 2021) – două dintre aceste proiecte au o relevanță mai mare, având în vedere caracterul lor strategic și interconectat, respectiv: 1) Dezvoltarea unui sistem unitar de management al resurselor umane în administrația publică și 2) Transparență și competență în sectorul public.

Luând în considerare faptul că nu va exista un program similar cu POCA pentru perioada de programare 2021-2027 și având în vedere încheierea SCAP, sustenabilitatea intervențiilor pe termen lung reprezintă un aspect critic. Este adevărat că PNRR prevede deja intervenții specifice pentru dezvoltarea instrumentelor și procedurilor concepute prin intermediul proiectelor finanțate prin POCA (în special, această continuare pare asigurată în ceea ce privește cadrul de competențe, baza de date unică a personalului public și concursul național); cu toate acestea, obiectivul de a extinde procesul de reformă și de a evita o revenire la abordări fragmentate și neunitare rămâne o provocare.

Tema de evaluare 6 – Sistemul judiciar

În ansamblu, un număr mare de instituții din sistemul judiciar au beneficiat de sprijin substanțial și un număr mare de profesioniști din sistemul judiciar au beneficiat de formare prin intermediul intervențiilor POCA. Mai mult, programul contribuie substanțial la tranziția digitală în sistemul judiciar, la nivelul anului 2021 fiind încă în implementare mai multe proiecte, inclusiv proiectul de dezvoltare a ECRIS V, care vor genera rezultate semnificative privind utilizarea instrumentelor digitale în justiție. Prin urmare, POCA răspunde în mare parte nevoilor din sistem și efectele generate sunt relevante.

Efectul semnificativ al POCA asupra sistemului judiciar este dat și de coerența puternică dintre finanțarea POCA și Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar (SDSJ) 2015-2020. De altfel, deoarece POCA a fost





planificată în paralel cu dezvoltarea SDSJ 2015-2020 și a planului său de acțiune, comunicarea dintre AM și principalii beneficiari ai programului din sistemul judiciar s-a realizat în principal pe canale instituționale, îmbinând comunicarea despre sursele de finanțare cu cea despre nevoile de implementare a strategiei. Pentru sistemul judiciar, proiectele finanțate de POCA au avut un grad ridicat de vizibilitate.

În ansamblu, progresele înregistrate în sistemul judiciar pe dimensiunile în care s-a realizat finanțarea POCA s-au datorat în mare măsură programului, efectul net al POCA fiind cel așteptat în raport cu nivelul de implementare (eficacitatea din perspectiva atingerii indicatorilor). În raport cu implementarea planului de acțiune al SDSJ 2015-2020, măsurile finanțate din POCA au fost cele care au contribuit cel mai mult la realizarea unor măsuri strategice până la finalul anului 2021.

Astfel, SDSJ 2022-2025 este un rezultat POCA ce va genera impact pe termen lung/rezultate ulterioare, care se vor vedea începând cu anul 2022. Pe de altă parte, obiectivul SDSJ 2015-2020 de eficientizare a sistemului judiciar a fost adresat la nivelul unor instanțe pilot, dar nu au fost încă adoptate toate măsurile legislative și instituționale pentru aplicarea la scară națională a soluțiilor pilotate.

În ceea ce privește măsurile ce vizează direct eficientizarea sistemului judiciar, la finalizarea proiectului CSM care implementează măsuri la nivelul a 19 instanțe pilot, instituțiile din sistemul judiciar, în special CSM, ÎCCJ și MJ, trebuie să își intensifice acțiunile și cooperarea și să asigure alocarea de fonduri pentru aplicarea la scară națională a măsurilor dezvoltate inițial în instanțe pilot pentru eficientizarea justiției ca serviciu public.

Tema de evaluare 7 – Achiziții publice

Implementarea OS 1.4 a POCA a fost pe deplin coerentă cu SNAP. Toate cele 4 proiecte finanțate au o contribuție directă la direcțiile de acțiune ale SNAP, iar sprijinul POCA pentru SNAP a fost planificat într-o manieră agreată cu toți actorii relevanți.

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

Nivelul de implementare al intervențiilor este întârziat - niciun proiect nu a fost finalizat până la sfârșitul anului 2021, rata de absorbție financiară este scăzută (25,9%), iar rata de realizare a indicatorilor de realizare și de rezultat este, în unele cazuri, critică. Demararea întârziată a unor proiecte/activități a fost un factor important care a condus la această situație.

Există mai multe aspecte în care implementarea programului și proiectelor a fost subperformantă, față de cele mai bune scenarii teoretice. Cu toate acestea, în aproape toate cazurile, importanța constrângerilor externe justifică în mare măsură deciziile AM de implementare a intervențiilor.

Analiza gradului de satisfacție a beneficiarilor a fost efectuată pentru un număr de 89 de autorități contractante, la nivel central și local, și evidențiază o percepție satisfăcătoare a grupului țintă cu privire la reformele din sistemul de achiziții publice din ultimii ani. Totodată, calitatea și intensitatea relației dintre AM și beneficiari a fost un factor cheie de succes pentru pregătirea, finanțarea și implementarea





proiectelor. Există totuși primele simptome ale scăderii intensității în această relație, din cauza reducerii recente a personalului din cadrul AM POCA.

Sustenabilitatea rezultatelor este amenințată de încetarea sprijinului POCA și de lipsa unui instrument echivalent de finanțare. Acest lucru se datorează faptului că multe dintre inițiativele de reformă în domeniul achizițiilor publice au în continuare nevoie de resurse financiare publice. Alte riscuri legate de sustenabilitate țin de fluctuația personalului în instituțiile vizate, instabilitatea cadrului legislativ și a celui instituțional.

Tema de evaluare 8 – Administrație publică locală

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

Activitățile planificate sunt în conformitate cu rezultatele așteptate, fiind propuse dezvoltarea proceselor de management la nivel local, prin introducerea/extinderea utilizării instrumentelor de management al calității și al performanței. Astfel, cele mai relevante rezultate ale programului constau în consolidarea capacității organizaționale, dezvoltarea cunoștințelor și abilităților personalului, digitalizarea și simplificarea procedurilor - care au inclus crearea de arhive și baze de date digitalizate, servicii online oferite cetățenilor, precum și digitalizarea fluxurilor de lucru interne, website-uri actualizate și platforme integrate, toate fiind percepute ca modalități de a reduce întârzierile în luarea deciziilor și de a avea un impact pozitiv asupra activităților operaționale, precum și ca modalități de îmbunătățire a planificării strategice.

În ceea ce privește impactul intervențiilor, digitalizarea și simplificarea procedurilor își vor menține efectele și după finalizarea proiectelor. Mai mult, crearea de parteneriate sau, mai general, consolidarea rețelelor și relațiilor, este considerat un alt factor important cu efecte pe termen lung.

Per ansamblu, chiar dacă intervențiile POCA nu au reușit să folosească toate resursele prevăzute inițial și aceste resurse au avut o distribuție neuniformă pe teritoriul național, abordarea programului este considerată a fi pozitivă. Însă este esențială continuarea acesteia în viitor, deoarece nivelul local reprezintă componenta cu cel mai mic impact al procesului de reformă implementat prin intervențiile finanțate de POCA și există multe îndoieli cu privire la posibilitatea de a identifica fonduri pentru realizarea modificărilor preconizate: într-adevăr, există încă o nevoie puternică de a susține reforma pentru creșterea capacității administrative a instituțiilor locale.

Tema de evaluare 9 – Transparență, etică și integritate

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

Abordarea programului în cadrul acestei teme de evaluare a avut rezultate importante și parțial neașteptate, care au vizat consolidarea relațiilor interinstituționale, favorizând crearea unor relații directe și între administrațiile centrale și locale, care au condus la realizarea inovațiilor normative și procedurale care au vizat creșterea transparenței și integrității în administrația publică.



De asemenea, aspectele pozitive ce au reieșit din colaborarea interinstituțională la nivel național (de exemplu între Ministerul Justiției, administrația locală și Agenția Națională de Integritate) au creat contextul unei comunicări strategice care a condus inclusiv la asigurarea unui grad ridicat de coerență a intervențiilor implementate cu Strategia Națională Anticorupție (SNA).

Astfel, evaluarea realizată evidențiază faptul că intervențiile sprijinite în cadrul temei de evaluare 9 au avut rezultate în ceea ce privește îmbunătățirea competențelor individuale și organizaționale, implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică și implementarea certificărilor, cum ar fi sistemul de management anti-corupție, certificarea ISO 37001.

1.2 Executive summary

The present report is prepared in the framework of contract no. 225/10.11.2022 concluded between the Ministry of Investments and European Funds, as Beneficiary, and the association formed by SC ACZ Consulting SRL, t33 SRL and Iris SRL, as provider. The contract concerns evaluation services for the main interventions under the priority axes of the Operational Programme for Administrative Capacity (2014-2020).

At a general level, the objective of the evaluation process is to present the results in terms of effectiveness, efficiency, impact and sustainability of the use of ESF resources under priority axes 1 and 2 of the Operational Programme Administrative Capacity (2014-2020).

The conclusions and recommendations resulting from the evaluation process relate to the POCA situation by 31.12.2021 and address each evaluation theme, namely:

- Theme 1: Evaluation of the measures taken to ensure a unified approach to strategic planning and programme budgeting (assessment of the procedures and mechanisms put in place for this purpose) - SO 1.1;
- Theme 2: Evaluation of quality and performance management systems (assessment of how these mechanisms are implemented and analysis of their impact) - SO 1.1;
- Theme 3: Evaluation of measures taken to improve the legislative framework (assessment of all measures taken to bring about change in this area) - SO 1.1;
- Theme 4: Evaluation of support to NGOs and social partners (assessment of mechanisms, instruments and actions to improve monitoring and ex-post evaluation of public policies, as well as reform initiatives, training sessions to develop the capacities of these institutions, networking, etc.) - SO 1.1;
- Theme 5: Evaluation of measures taken to reform human resources management - SO 1.2;
- Theme 6: Evaluation of measures taken to improve the quality of the judicial system - SO 1.3 and SO 2.3;
- Theme 7: Evaluation of measures taken to improve the public procurement system - SO 1.4;
- Theme 8: Evaluation of measures to optimise processes in local government - SO 2.1;
- Theme 9: Evaluation of measures taken to increase transparency, ethics and integrity in public authorities and institutions - SO 2.2.

Evaluation Theme 1 - Strategic Planning and Budgeting





The analysis revealed that the following specific needs should be addressed in order to integrate BSP into public administration in Romania: developing and refining the methodology, developing common guidelines, strengthening information collection mechanisms, integrating BSP into the planning process and supporting individual BSP-related skills.

The Administrative Capacity Operational Programme directly supports these efforts and covers all three dimensions of public institutions: individual, organisational and institutional, mainly the development of national sectoral plans and the ISP. The programme is effective and has provided the framework for improving central public administration in a unified and strategic manner and is the main funding instrument of the Strategy for the consolidation of public administration.

The resulting benefits range from budget optimisation and better coordination to greater transparency and civil society involvement. The intervention is also expected to have a **real impact** on citizens' quality of life. At the same time, **sustainability** is ensured through the overall institutional framework and effective integration into the decision-making process, which is supported by recently introduced legislative changes. However, these institutional outcomes depend almost entirely on policy makers and are not within the reach of projects - the lack of political commitment and inter-institutional communication could be exacerbated in the period 2021- 2027, and another concern would be the discontinuation of SCAP and CNCISCAP in this period.

Evaluation Theme 2 - Quality and performance management systems

The analysis confirms that, despite the fact that Romania has achieved convergence with EU quality standards in terms of public service delivery procedures, further investment is needed in the adoption of the QMS. Specific needs that have been identified include the complexity of implementing QMS, lack of resources and skills, and cultural reluctance on the part of the public administration.

The most widely adopted quality management systems in central public administration are CAF and ISO, supported through training courses, seminars and EU recommended practices. POCA directly supports line ministries, SGG and the National Authority for Digitisation, while indirectly supporting the management and staff of several subordinate entities and citizens' representatives.

The impact of the interventions is to improve the quality of the public service and to make it better. In the medium and long term, they could contribute to the overall decentralisation and modernisation of the public sector, as well as to its transparency, legality and efficiency. At the same time, the systems adopted achieve complementary but different effects depending on the type of QMS adopted:

- ISO allows for better management of operational systems and procedures at institutional level, especially in the case of the Authority for the Digitization of Romania, which is a newly established authority.
- The CAF, on the other hand, has allowed for better collaboration and communication between departments, being based on self-assessment of the status and situations existing at the level of the institution, allowing the highlighting and implementation of solutions coming from those working within the institution.

Factors that could affect the sustainability of projects are linked to a lack of political commitment and a favourable administrative culture. Also, the lack of a strategic framework, such as the SCAP and the POCA, will make it considerably more difficult for ministries and other central authorities to cooperate, interact





and interlink to strengthen the administrative culture towards quality, as well as political attention and commitment.

Evaluation Theme 3 - The legislative framework

Despite the progress made, Romania still needs to improve the quality of regulation and stresses the need for better regulation of the legislative framework. The central authorities have made efforts to improve the legal framework, which have mainly involved increasing the capacity of human resources and using organisational tools to create better policy documents. Despite these efforts, there is still inconsistent quality of AIRs, lack of a systematic approach, inadequate stakeholder involvement and inadequate use of ex-post evaluations.

The projects supported by the POCA are consistent with the Better regulation strategy as well as with the SCAP and other sectoral strategies. There is also a high level of coherence with policy documents at EU level. Finally, these analyses confirm that project results are in line with international practices (OECD and WB).

The results are improved personal skills, the introduction of new tools for the creation, implementation and evaluation of public policies and strategic documents, the reduction of administrative burden and the development of a better legislative and policy framework, which will have a positive impact on public administration as well as on society (including citizens and business) and are expected to increase after the completion of all projects.

Resistance to change in the current administrative culture and lack of support from decision-makers are the biggest obstacles to achieving the benchmarks. Moreover, after 2023, the main problem is the lack of an overall methodological and strategic framework, as the SCAP and POCA will no longer continue. In the absence of such a framework, there is a risk that the implementation of better regulation will be fragmented and inconsistent across central government. The NRRP could be an important source of funding, but a comprehensive capacity building framework is needed.

Evaluation Theme 4 – NGOs and social partners

The POCA has proven to be a programme with a strategic approach, which has created a unified framework for NGO administrative capacity development, targeted at improving skills on three different levels:

- At the individual level, competencies and skills of the people who benefited from the activities of POCA-supported projects were developed in areas such as strategic planning, leadership and coordination;
- At organisational level, procedures and tools used by beneficiary organisations were strengthened;
- At the institutional level, collaborations with other institutions and public administration representatives have been established.

The projects implemented under this evaluation theme clearly address the main needs of the social partners (including NGOs), i.e. the need to strengthen the participatory process of public debate by formulating and promoting alternative public policies.





The POCA succeeded in providing a well-defined context for NGOs (in terms of time allocated for public policy development, training, etc., available financial resources and well-established indicators), which encouraged the achievement of ambitious objectives in a relatively short timeframe.

Thus, the most important impact of POCA interventions will be seen at the organisational level, by improving the skills of human resources. Another positive impact is represented by the partnership networks created within the projects, as they allow for extended cooperation between actors operating in the same fields of activity, and the chances of success of the proposed public policies increase exponentially in the context of large-scale cooperation. Last but not least, one of the long-term effects created by the programme among NGOs and social partners has been the opportunity to position themselves as actors capable of developing public policies at a high level of quality.

Evaluation Theme 5 - Human Resources Management

The main weaknesses in the area of human resources management are the absence of a long-term integrated strategy providing for a coherent and unified management of HR in the PA; the lack of tools to develop an adequate performance management system; the lack of unified and up-to-date information on public staff; the need to adopt new recruitment models (shift from memory-based to multidimensional approaches); insufficient definition and clarification of mandates and roles for public functions.

The link between the POCA interventions and the 2014-2020 PA Consolidation Strategy (SCAP) focused on precisely these needs to design a profound reform of the country's human resources management system. Thus, all these objectives are covered by the six projects funded under SO 1.2 (all of which are still under implementation at the end of 2021) - two of these projects are of greater relevance given their strategic and interlinked nature: 1) Development of a unified human resources management system in public administration and 2) Transparency and competence in the public sector.

Considering that there will be nothing similar to the POCA for the 2021-2027 programming period and in view of the conclusion of the SCAP, the sustainability of interventions in the long term is a critical issue. It is true that the NRRP already foresees specific interventions to develop the tools and procedures designed through the projects funded by the POCA (in particular, this continuation seems assured with regard to the competency framework, the national competition, the single database for public staff and the national competition); however, the objective of extending the reform process and avoiding a return to fragmented and disjointed approaches remains a challenge.

Evaluation Theme 6 - The judicial system

Overall, a large number of justice system institutions have received substantial support and a large number of justice system professionals have received training through POCA interventions. Moreover, the programme contributes substantially to the digital transition in the judiciary, with several projects, including the ECRIS V development project, still under implementation in 2021 that will generate significant results on the use of digital tools in justice. The POCA therefore responds to a large extent to the needs in the system and therefore the effects generated are relevant.

The significant effect of the POCA on the judiciary is also given by the strong coherence between the POCA funding and the Strategy for the Development of the Judiciary System (SDSJ), 2015-2020. Moreover, since the POCA was planned in parallel with the development of the SDSJ 2015-2020 and its action plan,





communication between the MA and the main beneficiaries of the programme in the judiciary was mainly done through institutional channels, combining communication about funding sources with that about the needs for implementing the strategy. For the judiciary, the projects financed by the POCA have had high visibility.

Overall, the progress made in the judicial system on the dimensions in which POCA funding was implemented was largely due to the programme, the net effect of POCA being the expected one in relation to the level of implementation (effectiveness in terms of achieving indicators). In relation to the implementation of the SDSJ 2015-2020 action plan, the measures funded from POCA were those that contributed most to the achievement of strategic measures by the end of 2021.

Thus, the SDSJ 2022-2025 is a POCA outcome that will generate long-term impact/ subsequent outcomes, but starting in 2022. On the other hand, the SDSJ 2015-2020 objective of streamlining the judicial system has been addressed at the level of some pilot courts, but not all legislative and institutional measures have yet been adopted to implement the piloted solutions on a national scale.

As regards measures directly targeting the efficiency of the judiciary, upon completion of the SCM project implementing measures at the level of 19 pilot courts, the institutions of the judiciary, in particular the SCM, the JCCJ and the MoJ must intensify their actions and cooperation and ensure the allocation of funds for the nationwide application of the measures initially developed in the pilot courts for the efficiency of justice as a public service.

Evaluation Theme 7 – Public procurements

Implementation of SO 1.4, POCA was fully consistent with SNAP. All 4 funded projects have a direct contribution to the SNAP action lines and the POCA support to SNAP was planned in an agreed manner with all relevant stakeholders.

Interventions are still relevant to national needs, even after the end of the SNAP period. In this respect, there is a continuity of interventions through several actions to be supported by the NRRP. On the other hand, some European priorities for public procurement reform are not adequately covered by either the POCA or the SNAP, such as the development of strategic procurement practices.

The level of implementation of interventions is lagging behind - no project has been completed by the end of 2021, the financial absorption rate is low (25.9%), and the rate of achievement of output and result indicators is in some cases critical. The late start of some projects/activities was a major factor leading to this situation.

There are several areas where programme and project implementation has underperformed compared to theoretical best-case scenarios. However, in almost all cases, the importance of external constraints largely justifies MA decisions to implement interventions.

The beneficiary customer satisfaction analysis was carried out for 89 contracting authorities at central and local level and shows a satisfactory perception of the target group on the reforms in the public procurement system in recent years. At the same time, the quality and intensity of the relationship between MA and beneficiaries was a key success factor for the preparation, financing and implementation of the project. However, there are first signs of a decrease in the intensity of this relationship, due to the recent reduction of staff in the MA POCA.





The sustainability of the results is put at stake by the termination of POCA support and the lack of an equivalent funding instrument. This is because many of the public procurement reform initiatives still require public financial resources. Other sustainability risks relate to staff turnover in the institutions concerned, instability of the legislative and institutional framework.

Evaluation Theme 8 – Local public administration

Interventions funded by SO 2.1 under the POCA have a very high degree of coherence with many existing national strategies and in particular with the SCAP. This degree of coherence ensures a strategic and comprehensive framework.

The planned activities are in line with the expected results, with the proposed development of management processes at local level by introducing/expanding the use of quality and performance management tools. Thus, the most relevant results of the programme are the strengthening of organisational capacity, the development of staff knowledge and skills, the digitisation and simplification of procedures - which included the creation of digitised archives and databases, online services offered to citizens, as well as the digitisation of internal workflows, updated websites and integrated platforms, all perceived as ways to reduce delays in decision-making and have a positive impact on operational activities - and the improvement of strategic planning.

In terms of the impact of interventions, digitisation and simplification of procedures will continue to have an impact after the projects are completed. Moreover, the creation of partnerships or, more generally, the strengthening of networks and relationships is considered another important factor with long-term effects.

Altogether, even if the intervention of the POCA did not succeed in using all the resources initially foreseen and the same resources were unevenly distributed across the country, the direction taken is considered to be positive. But it is essential to continue in the future, as the local level is the weakest component of the reform process implemented through the interventions financed by the POCA and there are many doubts about the possibility of identifying funds to achieve the envisaged changes: indeed, there is still a strong need to support reform at this level to increase the administrative capacity of local institutions.

Evaluation Theme 9 - Transparency, ethics and integrity

The programme has launched activities under this specific objective, starting with projects targeting central public authorities and gradually including local public authorities. This strategic approach is in line with the objective of supporting the introduction of reforms that actually start from central institutions and are then implemented on a large scale and involving local institutions.

The approach has had important and partly unexpected results in terms of strengthening inter-institutional relations, fostering the development of direct and collaborative relationships between central and local administrations in the implementation of regulatory and procedural innovations related to the introduction of greater transparency and integrity in public administration.

Inter-institutional collaboration is also one of the elements that can facilitate the coherence of the interventions implemented with the National Anti-Corruption Strategy ("SNA") by increasing opportunities for comparison and alignment between national public authorities, such as the Ministry of Justice, local government and the National Integrity Agency (ANI).





Thus, the interventions are appreciated for their impact in terms of improving individual and organisational competences, implementing procedures related to ethics and integrity in public administration, implementing certifications such as anti-corruption management system, ISO 37001 certification.



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

2.1 Analiza efectuată pentru tema 1

Eficacitate

În ceea ce privește eficacitatea, analiza efectuată în acest raport de evaluare se bazează pe: analiza literaturii de specialitate; analiza proiectelor; analiza documentară; interviuri; sondaj de opinie; studii de caz.

Relevanță

În prima etapă a evaluării, au fost abordate aspecte ce țin de **relevanța** intervențiilor sprijinite prin POCA, în cadrul temei de evaluare 1. Astfel, echipa de evaluare s-a concentrat pe înțelegerea modului în care nevoile grupurilor țintă și, în general, ale administrației publice din România, au fost luate în considerare de către POCA în raport cu PSB (Planificare Strategică și Bugetare). Procesul de evaluare s-a desfășurat în felul următor:

- a) Identificarea, din recenzia literaturii de specialitate, a principalelor nevoi legate de implementarea bugetării pe programe (Program-Based Budgeting) din alte experiențe internaționale, precum și identificarea instrumentelor/proceselor principale care trebuie puse în aplicare.
- b) Verificarea, prin analiza proiectelor finanțate în cadrul POCA, dacă aceste nevoi, instrumente și procese au fost luate în considerare de intervențiile sprijinite prin program.
- c) Evaluarea, în baza datelor colectate prin interviuri și sondajul realizat în cadrul acestei teme de evaluare, dacă, în implementarea concretă a proiectelor, nevoile și instrumentele identificate au fost relevante pentru beneficiarii intervențiilor.

a) Analiza literaturii de specialitate a evidențiat faptul că în ultimul deceniu a existat un efort consistent din partea Guvernului României legat de introducerea planificării strategice și bugetării - PSB (*ref. Reforma administrației publice în Europa: Concluzii, lecții învățate și recomandări pentru politica viitoare a UE - CE 2018*)¹.

Din experiența internațională (*ref. OCDE Cele mai bune practici pentru bugetarea bazată pe performanță 2018*), introducerea planificării strategice și bugetării urmează un model specific de implementare. În primul rând, ar trebui să existe o legislație ad-hoc și un organism de coordonare, după care este necesar să existe investiții dedicate pentru consolidarea capacității interne și pentru actualizarea statisticilor naționale și a altor sisteme care furnizează informații cu privire la performanță. Următoarea etapă în acest proces este reprezentată de integrarea și implementarea sistematică a PSB la nivelul tuturor

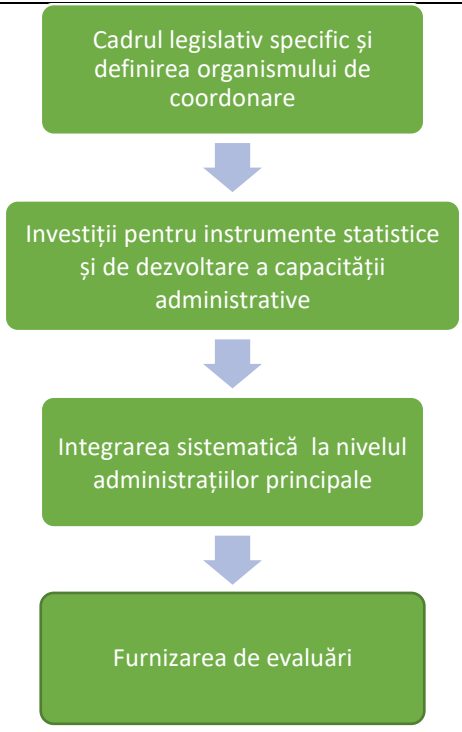
¹ A se vedea analiza literaturii de specialitate furnizată în raportul inițial privind procesul general la nivel național privind progresul în adoptarea planificării strategice și a bugetării.



administrațiilor publice, pentru a crea o corelare a cheltuielilor cu obiectivele și prioritățile strategice ale guvernului și, în cele din urmă, pentru a realiza evaluări.

În România a fost stabilit un cadru legislativ general care integrează PSB în procesul decizional instituțional la nivel central (a se vedea caseta nr. 1). În conformitate cu SCAP și cu planul de acțiune al SCAP, SGG a fost identificat ca organism de coordonare a acestui proces. Au fost formulate reforme pentru a consolida legăturile dintre planificarea strategică și bugetarea la nivelul guvernului, și a existat chiar un proiect, sprijinit de Banca Mondială, care a implicat 13 ministere-pilot în procesul de elaborare de planuri strategice instituționale (PSI) în corelare cu procesul de elaborare a bugetării. Acest proiect se află în implementare de trei ani, iar planurile strategice instituționale au ca scop furnizarea de informații privind activitățile fiecărui minister de resort, care sunt corelate cu programele bugetare. Prin urmare, în cadrul modelului general de implementare a PSB (a se vedea graficul de mai jos), prima etapă, respectiv „instituirea cadrului legislativ și a organismului de coordonare” a fost deja realizată. Următoarele etape ale procesului, care urmează să fie implementate în perioada următoare, sunt reprezentate de investiția în instrumente statistice și de dezvoltare a capacității instituționale și de integrare a acestora la nivelul ministerelor.



Caseta nr. 1 Actul legislativ principal de înființare a PSB	Figura nr. 1 Modelul PSB
<p>Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (Legea organică a bugetului):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Impune ca proiectele de buget să fie pregătite pentru anul bugetar următor și pentru următorii trei ani. – A introdus conceptul de programe de investiții ca bază pentru buget. Programele trebuie să fie aprobate ca anexe la bugetele principale. – Aceste programe ar trebui să aibă indicatori de performanță corespunzători și detalii privind modul în care programele vor fi monitorizate în timpul execuției, în limitele de finanțare aprobate. <p>Hotărârile de Guvern 1807/2006 și 158/2008:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Stabilesc parametrii sistemului de planificare strategică, cu prevederi privind planurile strategice instituționale (PSI) care urmează să fie elaborate la fiecare trei ani, cu actualizări anuale. – Furnizează proceduri suplimentare pentru pregătirea cererilor de bugetare pe programe legate de PSI. <p>Legea responsabilității fiscal-bugetare 69/2010</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prevede că bugetele trebuie să se bazeze pe o strategie fiscală și bugetară pe trei ani, care să stabilească ipotezele macroeconomice, planificarea bugetară pe termen mediu și plafoanele de cheltuieli care ar trebui să ghideze procesul bugetar anual și care trebuie să fie aprobată anual. – Introduce un cadru bugetar pe termen mediu care prezintă prioritățile de cheltuieli ale guvernului, obiectivele de îmbunătățire a politicilor și a serviciilor, programul de investiții publice și estimările de cheltuieli pentru cele mai mari zece instituții cu cele mai mari cheltuieli pe o perioadă de trei ani. – Institue și asigură un rol de supraveghere pentru Consiliul Fiscal. 	 <pre> graph TD A[Cadru legislativ specific și definirea organismului de coordonare] --> B[Investiții pentru instrumente statistice și de dezvoltare a capacității administrative] B --> C[Integrarea sistematică la nivelul administrațiilor principale] C --> D[Furnizarea de evaluări] </pre>

Sursa: *Bugetarea ODD în România. Corelarea planificării politicilor și a bugetării pentru a sprijini punerea în aplicare a Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă (ODD)*

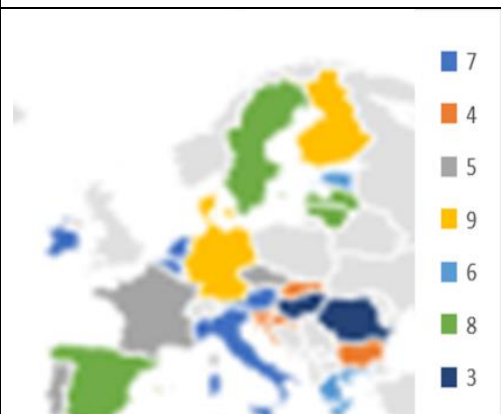
Sursa: *Elaborare proprie în baza informațiilor cuprinse în documentul OCDE - Cele mai bune practici pentru bugetarea bazată pe performanță, 2018)*

Analiza literaturii de specialitate permite, de asemenea, identificarea unor deficiențe în acest proces. Conform OCDE, (ref. *România: Analiza instituțională pentru a spori coerența politicilor pentru dezvoltare durabilă HIGHLIGHTS 2020*), deși s-au făcut eforturi pentru a consolida planificarea, actualele instrumente utilizate, elaborate prin metodologia din 2006, sunt insuficiente. În plus, aceste metodologii nu iau în considerare impactul intersectorial, transfrontalier și inter-generațional al noilor politici sectoriale.

Potrivit institutului Bertelsmann-stiftung (ref. *Raportul Bertelsmann-stiftung privind Indicele de guvernare durabilă – SGI/Sustainable Governance Index 2021*), în România, elaborarea de politici nu se bazează încă pe o planificare strategică. În ciuda faptului că unitățile și organismele de planificare strategică au o viziune pe termen lung asupra provocărilor politice și oferă soluții viabile doar ocazional, acestea exercită o anumită influență asupra procesului decizional guvernamental. Din punctul de vedere al indicatorilor de guvernare durabilă² aferenți, România se situează printre ultimele țări din UE, alături de Ungaria.

Tot conform OCDE (ref. *România: Analiza instituțională pentru a spori coerența politicilor pentru dezvoltare durabilă HIGHLIGHTS 2020*), administrația publică are nevoie în continuare de **o abordare de management mai strategică și mai orientată spre rezultate**. Dificultățile întâmpinate în ceea ce privește transformarea viziunilor politice în proiecte și acțiuni impun o potențială revizuire a metodologiei de planificare strategică instituțională.

Figura nr. 2 Clasamentul PSB în UE în funcție de indicele SGI



Sursa: Elaborare proprie pe baza indicelui SGI 2021

În plus, OCDE (ref. *același document menționat anterior*) afirmă că **procesul PSI** ar putea prioritiza strategiile pe termen lung, dar pe termen scurt este important să se includă dispoziții, alături de notele de fundamentare, pentru a identifica potențialele sinergii și compromisuri între sectoare. Pentru ca aceste cerințe să devină obligatorii, ar fi nevoie de o hotărâre de guvern sau de un act normativ care să revizuiască metodologia de planificare strategică instituțională. Acest pas ar putea îmbunătăți legătura dintre planificarea strategică și elaborarea bugetului prin identificarea clară a politicilor care contribuie la ODD (Obiectivele de dezvoltare durabilă) și prin corelarea bugetelor la performanță.

De asemenea, **un ghid** comun ar putea contribui la transpunerea strategiilor în proiecte, acțiuni și indicatori cu termene precise, pentru o mai mare coerență în elaborarea politicilor și ar putea include referințe la achizițiile și finanțarea durabile, la angajamentul părților interesate, la mecanismele de monitorizare etc. În cele din urmă, pentru a urmări contribuțiile politicilor la ODD, **mecanismele existente de colectare a datelor** ar trebui să aibă capacitatea de a corela obiectivele sectoriale și indicatorii de sustenabilitate.

² Indicele SGI se bazează pe o combinație de evaluări calitative ale experților de țară și pe date cantitative extrase din surse oficiale. În ceea ce privește domeniul specific al PSB, punctajul se bazează pe analiza axată pe formele instituționalizate de planificare strategică, care includ unități de planificare la nivel central și cabinete de consiliere personală pentru miniștri sau președinte/prim-ministru sau organe extragovernamentale. Pentru a fi considerați agenți eficienți ai planificării strategice, astfel de unități și organisme trebuie să fie dedicate unei planificări care să aibă o perspectivă pe termen lung în ceea ce privește provocările politice și soluțiile viabile în practică. Un indicator de influență poate fi frecvența întâlnirilor dintre personalul/organismele de planificare strategică și șeful guvernului.

Luând în considerare tipul de intervenții necesare pentru a sprijini PSB, analiza literaturii de specialitate oferă informații despre aceste tipuri de intervenții, în special prin raportare la lecțiile învățate din alte contexte naționale (*ref. Cele mai bune practici pentru bugetarea bazată pe performanță - OCDE 2018*).

Practic, cele mai frecvente, precum și cele mai recomandate tipuri de activități/rezultate pentru a stabili și/sau consolida PSB sunt:

- 1) Traininguri privind competențele specifice pentru PSB. Aceste competențe depășesc competențele financiare și economice tradiționale și presupun înțelegerea politicilor sectoriale, a logicii de intervenție a programelor și a domeniului măsurării performanței.
- 2) Investiții privind datele statistice referitoare la informațiile financiare și nefinanciare privind performanța, disponibile în timp util și având o bază solidă.
- 3) Evaluarea programelor și analiza cheltuielilor sunt elaborate pentru a furniza informații calitative/ cantitative privind performanțele politicilor publice. De asemenea, sunt realizate studii privind sectoare și domenii de politici publice specifice pentru a prognoza tendințele viitoare sau impactul trecut.
- 4) Seminare interne/externe pentru a crește gradul de conștientizare cu privire la PSB și pentru a stimula cultura de management care să se concentreze pe performanță, implicând atât liderii politici, cât și înalți funcționari publici.
- 5) Schimbări organizaționale (de exemplu, echipe dedicate) pentru a concentra competențele și capacitatea personalului, pentru a coordona activitatea altor unități/ departamente și pentru a efectua activități ad-hoc legate de PSB.
- 6) Sprijinirea legislației specifice privind performanța sau modificări ale legii bugetare organice sau ale regulamentelor care reglementează procesul bugetar.

Cu toate acestea, implementarea concretă presupune integrarea la nivel sectorial, ceea ce în România se întâmplă prin intermediul PSI la nivelul ministerelor de resort. Potrivit Băncii Mondiale (*ref. BM, Corelarea politicii, planificării și bugetării într-un cadru pe termen mediu*), aceste planuri încearcă să ofere un mecanism de gestionare mai eficientă a proiectelor de investiții, atât din punct de vedere strategic, cât și operațional. Prin urmare, intervențiile de mai sus ar trebui să se adreseze nu numai organismelor de coordonare (respectiv SGG și Ministerul Finanțelor), ci și ministerelor de resort și instituțiilor subordonate acestora.

În baza rezultatelor provenite din analiza literaturii de specialitate, **echipa de evaluare apreciază** că este necesară soluționarea deficiențelor existente în vederea integrării PSB în administrația publică din România, precum și operaționalizarea PSB, astfel încât să aibă un impact pozitiv asupra procesului general de luare a deciziilor. În continuare există încă următoarele nevoi specifice legate de planificarea strategică și bugetarea pe programe:

- Dezvoltarea și îmbunătățirea metodologiei;
- Elaborarea unor ghiduri comune
- Consolidarea mecanismelor de colectare a informațiilor
- Integrarea PSB în procesul de planificare/programare
- Sprijinirea abilităților individuale legate de PSB.

b) Analiza proiectelor a fost realizată pe baza documentelor disponibile la nivel de proiect (cereri de finanțare și rapoarte de progres) și s-a concentrat pe analiza nevoilor, rezultatelor, riscurilor și elementelor legate de comunicare.

Principalii (12) beneficiari ai intervențiilor POCA sprijinite în cadrul temei de evaluare nr. 1 sunt ministerele de resort și SGG, respectiv:

- Ministerul Sănătății;
- Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor;
- Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor;
- Ministerul Finanțelor Publice;
- Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale;
- Ministerul Educației și Cercetării;
- Autoritatea Națională pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Copii și Adopții.

Instituțiile care au implementat cele mai multe proiecte sunt Ministerul Educației și Cercetării, cu 3 proiecte sprijinite în cadrul temei de evaluare 1, și Secretariatul General al Guvernului, cu 2 proiecte implementate. Echipa de evaluare a definit **două categorii de nevoi**:

- Nevoi generale: aspecte care privesc administrația în ansamblul ei, de exemplu, creșterea capacității generale sau formularea de metodologii;
- Nevoi specifice, precum probleme legate de misiunea instituțională specifică a administrației.

Tabelul de mai jos ilustrează nevoile generale și specifice identificate din analiza proiectelor.

Tabel nr. 1 Nevoi generale și specifice rezultate în urma analizei proiectelor

Nevoi generale	Nevoi specifice
<ul style="list-style-type: none">- consolidarea și îmbunătățirea cadrului de reglementare, tehnic și normativ;- dezvoltarea competențelor și capacității personalului în ceea ce privește analiza și evaluarea politicilor publice, elaborarea de politici publice bazate pe dovezi și evaluarea situației actuale a politicii și a sectoarelor publice;- stabilirea unor metodologii unitare pentru corelarea proceselor de planificare și bugetare;- dezvoltarea unei abordări bazate pe dovezi;- facilitarea coordonării între programele și politicile naționale;- elaborarea unor metodologii de evaluare a impactului.	<ul style="list-style-type: none">- formularea de planuri specifice pentru fiecare sector;- conformarea administrației la condițiile impuse de Comisie;- îmbunătățirea managementului unui plan strategic existent;- depășirea dificultăților în punerea în aplicare a cadrului normativ în vigoare;- actualizarea ghidului de evaluare a proiectelor și a ghidului de analiză cost-beneficiu;- alocarea de resurse financiare pe baza unor criterii obiective legate de nevoile actuale ale sectorului/domeniului de intervenție;- îmbunătățirea competențelor sectoriale ale personalului din instituțiile publice;

	<ul style="list-style-type: none">- actualizarea procedurilor, ținând cont de PSB;- consolidarea coordonării interne cu entitățile subordonate.
<i>Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare</i>	

Dintre nevoile generale menționate de beneficiari, nevoia de îmbunătățire a cadrului de reglementare, tehnic și normativ este cea mai recurentă. În plus, și nevoia legată de „creșterea capacității administrative” este identificată la nivelul mai multor proiecte. Spre exemplu, Secretariatul General al Guvernului a menționat în cadrul proiectului "Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort-II" (Cod MySMIS 127338) că "la finalul acestui proiect, se preconizează că toate cele 22 de ministere vor avea elaborat planul strategic instituțional".

Dintre nevoile specifice, formularea de planuri sectoriale este cea mai des menționată de beneficiari la nivelul cererilor de finanțare. De exemplu, în cadrul proiectului "Dezvoltarea capacității administrative a Ministerului Mediului de a implementa politica în domeniul managementului deșeurilor și a siturilor contaminate - C.A.D.S." (Cod MySMIS 118158), Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor își propune să realizeze un plan specific (document strategic PNDG) pentru a da "autorităților și instituțiilor publice centrale posibilitatea de a realiza planificarea strategică și bugetarea pe programe având o bază comună".

Pe de altă parte, alte ministere au urmărit să îmbunătățească capacitatea de gestionare a planurilor sectoriale deja existente. De exemplu, planul strategic al Ministerului Finanțelor a fost elaborat în perioada 2014-2016, vizând "coordonarea și monitorizarea anuală a procesului de elaborare și actualizare a planurilor strategice instituționale (PSI) în corelație cu Strategia fiscal-bugetară (SFB)" (Dezvoltarea capacității de administrare a datoriei publice guvernamentale prin utilizarea instrumentelor financiare derivate, cod MySMIS 121644). Acesta este și cazul Ministerului Transporturilor, care a elaborat deja un Master Plan General de Transport, iar prin proiectul "Creșterea capacității Ministerului Transporturilor de a realiza planificări strategice și a administra Master Planul General de Transport al României" (Cod MySMIS 118894), ministerul își propune să își îmbunătățească capacitatea privind planificarea strategică de administrare a Master Planului General de Transport.

Printre alte nevoi specifice menționate, a fost identificată și dificultatea de implementare a cadrului normativ în vigoare. Spre exemplu, în cadrul proiectului implementat de Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale, "Îmbunătățirea normelor, procedurilor și mecanismelor necesare Ministerului Comunicațiilor și pentru Societatea Informațională în vederea dezvoltării continue a sectorului de comerț electronic (ECOM)" (Cod MySMIS 119195), beneficiarul a menționat cadrul normativ în vigoare ca fiind cel care "a condus la fragmentarea comunicării și colaborării dintre MCSI și ministerele de resort responsabile pentru îndeplinirea liniilor strategice de dezvoltare în domeniul comerțului electronic".

Proiectele POCA analizate în cadrul temei de evaluare nr. 1 [vizează diferite tipuri de beneficiari](#), care sunt prezentate în caseta de mai jos.

Caseta nr. 2 Grupul țintă vizat prin tema 1

<ul style="list-style-type: none">- Conducerea și personalul de la nivelul beneficiarului;- Conducerea și personalul din cadrul autorităților locale;
--



- Conducerea și personalul din alte autorități publice centrale (ministere și agenții centrale);
- Conducerea și personalul entităților subordonate și al agențiilor locale;
- Reprezentanți ai ONG-urilor și ai partenerilor sociali.

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Analiza proiectelor sprijinite în cadrul temei de evaluare nr. 1 a permis echipei de evaluare să verifice corespondența nevoilor identificate în analiza literaturii de specialitate cu nevoile abordate la nivelul proiectelor sprijinite în cadrul temei de evaluare. Într-adevăr, principalii beneficiari au provenit din categoria ministerelor care implementau PSB. Totodată, multe proiecte POCA urmăresc să răspundă atât nevoilor generale legate de instituirea PSB la nivel național, cât și celor specifice legate de definirea/planificarea strategică sectorială.

C) Interveniile realizate cu beneficiarii temei de evaluare 1 confirmă constatările obținute din analiza proiectelor și evidențiază două categorii principale de **nevoi**:

- 1) Stabilirea unui sistem unitar al PSB în România, transversal la nivelul administrației publice centrale, care presupune:
 - a. dezvoltarea de abilități și capacități de bază în evaluarea politicilor publice, formularea politicilor și bugetarea pe baza dovezilor;
 - b. dezvoltarea de metodologii unitare pentru conectarea proceselor de planificare și bugetare;
 - c. dezvoltarea unei platforme TIC care să funcționeze ca un depozit comun de date și documente de politici;
 - d. facilitarea coordonării între programele și politicile naționale.

În mod specific, aceste nevoi au fost adresate în cadrul celor două proiecte implementate de SGG la nivelul acestei teme de evaluare (Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort - cod MySMIS 117834; Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort-II – cod MySMIS 127338). Aceste două proiecte au acoperit toate ministerele și le-au oferit acestora sprijin pentru a-și dezvolta propriile planuri bazate pe PSB.

- 2) Elaborarea documentului strategic de politică sectorială (plan, program sau lege) specific fiecărei instituții, care a presupus:
 - a. cartografierea nevoilor grupurilor țintă;
 - b. formularea strategiei/programului sectorial și stabilirea priorităților;
 - c. alocarea resurselor financiare în funcție de nevoi și obiective;
 - d. dezvoltarea competențelor personalului instituțiilor publice legate de bugetarea programelor și planificarea strategică;
 - e. elaborarea de proceduri pentru îmbunătățirea coordonării interne.

Un exemplu din această a doua categorie de nevoi este reprezentat de Ministerul Finanțelor, care aplică planificarea strategică pentru a implementa noi instrumente financiare de gestionare a finanțelor publice și în special pentru optimizarea datoriei publice. Înainte de implementarea acestui proiect, în vederea reducerii riscurilor asociate datoriei publice guvernamentale, Ministerul Finanțelor nu a utilizat instrumente financiare derivate pentru a reduce expunerea la risc a portofoliului. Astfel, proiectul și-a



propus să ofere grupului țintă din MF instrumente și formare profesională relevantă pentru a putea efectua operațiuni de management al riscului asociate obligațiilor referitoare la datoria publică guvernamentală. Proiectul a fost extrem de relevant pentru nevoile atât ale grupului țintă, cât și ale părților interesate („Eficientizarea cheltuielilor bugetare prin limitarea riscurilor asociate portofoliului de datorie publică guvernamentală, cod MySMIS 121644”).

Un alt exemplu este oferit de către proiectul implementat de Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (*Îmbunătățirea capacității autorității publice centrale în domeniul managementului apelor în ceea ce privește planificarea, implementarea și raportarea cerințelor europene din domeniul apelor*, MySMIS 126656), care își propune să dezvolte strategia națională în domeniul apelor uzate. Aceasta a reprezentat o nevoie urgentă în momentul în care a fost deschisă o procedură de infringement împotriva României, privind neîndeplinirea obligațiilor și responsabilităților legate de colectarea și epurarea apelor uzate urbane care decurg din Directiva 91/271/CEE.

În special în ceea ce privește nivelul instituțional, proiectele implementate în cadrul temei de evaluare 1 au sprijinit elaborarea mai multor planuri sectoriale/naționale (a se vedea caseta de mai jos).

Caseta nr. 3 Exemple de documente naționale a căror elaborare a fost sprijinită prin proiectele POCA

Strategii Naționale:

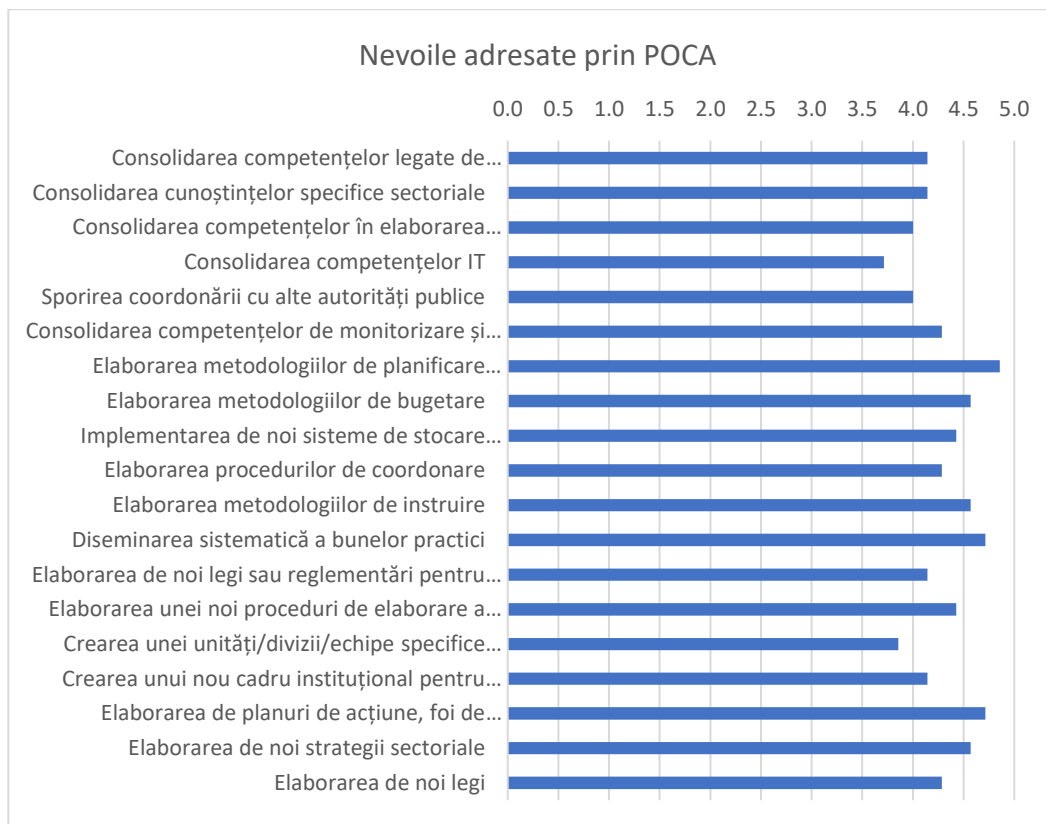
- Propunere de politică publică elaborată în domeniul comerțului electronic în parteneriat cu instituțiile care reglementează acest domeniu (Cod MySMIS **119195**)
- Strategia națională de gestionare a deșeurilor 2014-2020 (Cod MySMIS **118158**)
- Evaluarea strategică de mediu (SEA pentru propunerea PNGD) (Cod MySMIS **118158**)

În cele din urmă, o confirmare suplimentară a relevanței POCA provine din rezultatele **sondajului de opinie** aplicat în rândul temei de evaluare 1.

Rezultatele sondajului de opinie, referitoare la nevoile adresate în cadrul temei de evaluare 1 a POCA, sunt prezentate în graficul de mai jos.



Figura nr. 3 Cele mai frecvente nevoi adresate prin intermediul proiectelor POCA (tema 1)



Sursa: elaborare proprie, în baza datelor obținute prin aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor

Datele colectate în urma aplicării sondajului de opinie în rândul beneficiarilor, arată că cele mai comune nevoi adresate în cadrul proiectelor aferente temei de evaluare 1 sunt:

La nivel individual:

- Nevoi legate de consolidarea abilităților de monitorizare și evaluare;
- Nevoi legate de consolidarea competențelor legate de planificarea strategică;
- Nevoi legate de consolidarea cunoștințelor specifice sectoriale;

La nivel organizațional:

- Nevoi legate de elaborarea metodologiilor de planificare strategică;
- Nevoi legate de diseminarea sistematică a bunelor practici;
- Nevoi legate de elaborarea metodologiilor de bugetare;

La nivel instituțional:

- Nevoi legate de elaborarea de planuri de acțiune, foi de parcurs, linii directe, recomandări, strategii, cadre și manuale;
- Nevoi legate de elaborarea de noi strategii sectoriale

În baza rezultatelor obținute în cadrul sondajului de opinie și a interviurilor realizate, echipa de evaluare poate afirma că nevoile prevăzute în documentația proiectelor au fost efectiv abordate în implementarea proiectului.

Prin urmare, echipa de evaluare apreciază că nevoile/instrumentele și procesele identificate în experiența internațională, precum și lacunele existente în procesul de planificare strategică și bugetare, sunt reflectate



În proiectele sprijinite prin POCA și sunt abordate în mod efectiv în implementarea proiectelor. Cu alte cuvinte, proiectele POCA urmăresc să răspundă atât nevoilor generale legate de introducerea planificării strategice și bugetării pe programe la nivel național, cât și celor specifice legate de planificarea strategică sectorială.

Coerență

Ca o a doua etapă a procesului de evaluare, echipa de experți a analizat coerența intervențiilor, referitoare la modul în care intervențiile POCA ce au vizat PSB (Planificare Strategică și Bugetare) au fost coerente și corelate cu strategiile naționale și cele de la nivelul UE. În aceasta etapă, echipa de evaluare a întreprins următoarele demersuri:

- a) Evaluarea, prin analize documentare, a modului în care intervențiile POCA au fost corelate cu SCAP, Semestrul European și PNRR.
- b) Verificarea, prin interviurile realizate, dacă aceste strategii au fost integrate în intervențiile POCA.
- c) Concentrarea asupra modalităților concrete prin care strategiile naționale și cele de la nivelul UE au fost implementate la nivelul intervențiilor sprijinite prin POCA.

a) În cadrul analizei documentare, echipa de evaluare s-a concentrat asupra coerenței temei de evaluare 1 cu documentele naționale și europene relevante.

În vederea elaborării acestui raport de evaluare final pentru anul 2021, analiza coerenței a fost efectuată în raport cu următoarele documente, care au fost grupate în trei categorii:

- Documente strategice naționale:
 - SCAP,
- Documentele semestrului european:
 - Raport de țară (2020),
 - Recomandări specifice de țară.
- Documentele privind coeziunea și Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) :
 - Programul național de reformă,
 - Planul național de redresare și reziliență,
 - Acordul de Parteneriat al României 2014-2020.

Documente strategice naționale

Analiza efectuată a arătat că tema de evaluare 1 are un nivel ridicat de coerență cu **SCAP**, o strategie care prevede, printre altele, implementarea unui management eficient în administrația publică. Mai în detaliu, POCA are o legătură strânsă cu *obiectivul specific* II.1 care vizează creșterea coerenței, eficienței, predictibilității și transparenței procesului decizional în administrația publică prin mai multe acțiuni, în special prin consolidarea planificării strategice, precum și prin introducerea bugetării pe programe și operaționalizarea unui sistem de implementare a priorităților. Instituția responsabilă pentru coordonarea și gestionarea SCAP este SGG.



Documente privind semestrul european

Raportul de țară 2020 privind România analizează situația administrației publice din România, abordând numeroase aspecte, inclusiv subiectul planificării strategice și al bugetării pe programe, dovedind o mare coerență cu tema de evaluare 1. S-a evidențiat faptul că reforma administrației publice stagnează, inclusiv în ceea ce privește dezvoltarea unui cadru eficient de planificare strategică și bugetară. Revizuirea cadrului legislativ relevant pentru a îmbunătăți legătura dintre programele strategice ale instituției publice centrale și alocările bugetare anuale, care ar avea potențialul de a crește calitatea cheltuielilor publice, a fost blocată. De asemenea, a fost subliniată necesitatea de a consolida mecanismul de coordonare instituțională, responsabilitățile instituțiilor publice relevante și rolul de management strategic al Secretariatului General al Guvernului. Se pare că, în ciuda faptului că fondurile UE au continuat să sprijine administrațiile centrale și locale în consolidarea capacității de planificare strategică, rezultatele au fost în continuare fragmentate. Documentul a concluzionat că rezultatele reformei sistemului de administrație publică nu erau încă vizibile și că măsurile legislative și procedurale în mai multe domenii vor necesita timp și o implicare politică activă pentru a produce rezultatele așteptate.

Recomandările specifice de țară (RST) din 2020 reiau ceea ce a fost deja prezentat în Raportul de țară 2020 privind România, cu privire la lipsa unui cadru eficient de planificare strategică și bugetară, care are un efect negativ asupra viziunii strategice pentru dezvoltarea pe termen lung a țării, punctând, de asemenea, cadrul strategic sectorial fragmentat și necesitatea de a consolida rolul de management al Secretariatului General al Guvernului. Recomandarea a fost succintă, încurajând o îmbunătățire a calității și eficacității administrației publice. Recomandările specifice de țară din 2021 nu abordează problema administrației publice în detaliu.

Documentele privind coeziunea și Mecanismul de Redresare și Reziliență

Programul Național de Reformă (PNR) pentru anul 2021 prevede o direcție de acțiune legată de planificarea strategică și prioritizarea politicilor guvernamentale prin "*revitalizarea componentei de planificare strategică, definirea priorităților guvernamentale sau sectoriale reale, dezvoltarea componentei de planificare bugetară în procesul de planificare strategică, redefinirea și redimensionarea sistemului public*"³. Printre principalele inițiative naționale relevante cheie, pe lângă Planul anual de activitate al Guvernului, PNR face referire directă la rezultatele proiectelor POCA MySMIS 117834 - *Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort*, MySMIS 127338 - *Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort-II* și MySMIS 127585 - *Consolidarea funcțiilor de management strategic la nivelul SGG*.

Totodată, documentul subliniază rolul planificării strategice și al prioritizării politicilor guvernamentale în consolidarea capacității instituționale a executivului pentru formularea politicilor, comunicare, coordonare interministerială și transparență a guvernării, răspunzând, de asemenea, recomandărilor CE privind îmbunătățirea eficienței și calității administrației publice. Astfel, echipa de evaluare a concluzionat că documentul dovedește o coerență ridicată cu tema de evaluare 1 din cadrul POCA.

Planul național de redresare și reziliență al României (PNRR) prevede îmbunătățirea administrației publice în cadrul componentei C14 "Buna guvernare". Principalele aspecte prezentate în Raportul de țară 2020 privind România cu privire la PSB sunt preluate în PNRR, demonstrând o coerență ridicată cu

³ https://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul_2021/2021_pdf/2021.07.05_pnr_2021_romania.pdf



tema de evaluare 1 a POCA și asigurând o continuare importantă a investițiilor în PSB după închiderea programului POCA 2014-2020. Pachetul de reforme și investiții propus de plan vizează, printre altele, îmbunătățirea predictibilității și eficienței proceselor decizionale prin consolidarea capacității de coordonare a politicilor și de analiză a impactului în administrația publică centrală, prin dezvoltarea mecanismelor instituționale de planificare strategică și conectarea acestora cu bugetarea pe programe. Principalul organism responsabil pentru implementarea măsurilor propuse este Direcția Coordonare Politici și Priorități (DCPP) din cadrul SGG.

Tema de evaluare 1 prezintă un nivel ridicat de coerență și cu **Acordul de Parteneriat 2014-2020 (AP 2014-2020)**, care evidențiază printre principalele deficiențe care afectează procesul decizional și eficiența administrației publice, sistemele inadecvate de planificare strategică din cadrul instituțiilor publice, care conduc la o prioritizare defectuoasă. Prioritățile propuse pentru finanțare în Acordul de Parteneriat abordează problematica optimizării procesului decizional, inclusiv în ceea ce privește "dezvoltarea competențelor în domeniul planificării strategice și bugetării pe programe, al evaluărilor de impact și al monitorizării și evaluării.

Pentru a sintetiza coerența temei de evaluare 1 cu documentele analizate, a fost creată o matrice de evaluare care utilizează următoarele criterii de verificare:

- **Verde:** POCA prezintă un nivel ridicat de coerență cu toate aspectele din documentul analizat;
- **Galben:** POCA prezintă un nivel mediu de coerență cu toate aspectele din documentul analizat (atunci când există multe corelații între elementele din cele două documente).
- **Roșu:** POCA acoperă un număr relativ mic de elemente sau nu acoperă niciun element din documentul analizat.

Matricea de coerență pentru tema de evaluare 1 este ilustrată mai jos:

Tema de evaluare 1 Evaluarea măsurilor întreprinse pentru abordarea unitară a planificării strategice și a bugetării pe programe	Nivel de coerență
SCAP	Ridicat
Raport de țară (2020)	Ridicat
Recomandări specifice de țară	Ridicat
Programul național de reformă	Ridicat
Planul național de reformă și reziliență	Ridicat
Acordul de parteneriat al României 2014-2020	Ridicat

Sursă: prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În baza rezultatelor prezentate în matricea de mai sus, echipa de evaluare a constatat un nivel ridicat de coerență al intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 1 din POCA cu toate strategiile la nivel național și UE prezentate anterior. Este de menționat în mod specific nivelul ridicat de coerență dintre POCA și PNRR; într-adevăr, POCA contribuie în mod direct la atingerea obiectivelor stabilite în cadrul PNRR, precum și la îndeplinirea recomandărilor specifice de țară.

b) **Interviurile** realizate în cadrul temei de evaluare 1 au confirmat, așa cum s-a evidențiat și în analiza documentară, că există o legătură directă între POCA și strategiile naționale care reflectă în mod corespunzător și categoriile de nevoi menționate mai sus. Într-adevăr, pe de o parte, proiectele își propun să urmărească obiectivele SCAP și ale Strategiei pentru o mai bună reglementare, care sunt comune pentru administrația publică din România. Pe de altă parte, proiectele au fost elaborate pentru a sprijini implementarea strategiilor sectoriale, precum:

- Strategia națională privind alimentarea cu apă, colectarea și epurarea apelor uzate urbane (care va rezulta din implementarea proiectului sprijinit prin POCA);
- Strategia Națională de Sănătate 2014-2020;
- Strategia de management a datoriei publice 2015-2027.

În baza interviurilor realizate în cadrul temei de evaluare 1, echipa de evaluare a putut verifica și confirma coerența POCA cu SCAP, dar și cu alte strategii sectoriale naționale. Proiectele sprijinite în cadrul POCA urmăresc în mod concret aplicarea planificării strategice și bugetării la nivelul strategiilor naționale.

c) **Studiul de caz** realizat în cadrul temei de evaluare 1 prezintă modul în care se realizează implementarea strategiilor naționale și, în special, a SCAP la nivelul proiectului selectate pentru analiză. Studiul de caz a fost realizat pentru proiectul „Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort – II – cod SMIS 127338”. Beneficiarul proiectului este Secretariatul General al Guvernului, care răspunde și de coordonarea implementării Strategiei de Consolidare a Administrației Publice (SCAP) și a planului de acțiune aferent acesteia. Acest proiect reprezintă o continuare a proiectului POCA care a sprijinit deja 13 ministere pilot în elaborarea Planurilor Strategice Instituționale - PSI ("Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort - SMIS cod 117834"). Proiectul (cod SMIS 127338) vizează elaborarea și actualizarea Planurilor Strategice Instituționale și a programelor bugetare aferente, și extinde sistemul de monitorizare prin crearea de instanțe ale aplicației la nivelul celor 9 ministere de resort și conectarea acestora la tabloul de bord de la nivelul SGG. Acest proiect contribuie direct la implementarea planului de acțiuni al Strategiei de Consolidare a Administrației Publice 2014-2020 (SCAP) și, mai precis, la realizarea obiectivului II.1.2 *Consolidarea planificării strategice și introducerea bugetării pe programe la nivel central*.

Proiectul contribuie la implementarea SCAP prin adresarea nevoilor legate de capacitatea slabă de planificare strategică și lipsa unei corelări între politicile planificate și resursele bugetare alocate în ministerele relevante, care conduc la implementarea ineficientă și la dificultăți în coordonarea politicilor publice. Personalul din entitățile publice nu este familiarizat cu activități care să aibă definite obiective și rezultate și nu există feedback cu privire la impactul atingerii obiectivelor strategice asupra calității vieții cetățenilor. Producerea ineficientă a unui număr mare de documente strategice fără coordonare sau fundamentare financiară are ca rezultat luarea unor decizii ad-hoc și investiții publice incomplete. Pentru a completa analiza, mai jos este oferită o prezentare a cadrului logic al proiectului.

Tabel nr. 2 Rezultate și realizări ale proiectului POCA „Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort - II - cod SMIS 127338” – tema 1.

Nevoie	Obiective Specifice	Activitate	Rezultate
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitate slabă de planificare strategică la nivelul celor 9 ministere de resort • Număr mare de documente strategice, care nu sunt fundamentate financiar • Lipsa de legătură între politicile planificate și resursele bugetare alocate 	Elaborarea și actualizarea PSI în fiecare dintre cele 9 ministere de resort care nu au în prezent un PSI elaborat.	<ul style="list-style-type: none"> • Sprijin din partea experților BM împreună cu echipele de management ale ministerelor relevante pentru elaborarea celor 9 PSI; 	<ul style="list-style-type: none"> • Dezvoltarea și actualizarea PSI pentru 9 ministere • Metodologie actualizată
	Instruirea personalului la nivelul celor 9 ministere de resort în domeniul planificării strategice și în utilizarea aplicației informatice de monitorizare a PSI.	<ul style="list-style-type: none"> • Sesiuni de instruire cu personalul tehnic din ministerele implicate cu privire la metodologia PSI. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creșterea competențelor tehnice în ministere în domeniul planificării strategice, în vederea dezvoltării PSI.
Corelare și coordonare dificilă orizontală (trans-guvernamentală) a politicilor	Extinderea și implementarea mecanismului de monitorizare bazat pe un sistem informatic de bord la nivelul celor 9 ministere pentru care vor fi elaborate planurile strategice instituționale.	<ul style="list-style-type: none"> • Extinderea sistemului de monitorizare prin crearea de instanțe ale aplicației la nivelul celor 9 ministere relevante și conectarea acestora la tabloul de bord la nivelul SGG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem informatic de bord operațional la cele 9 ministere pentru care vor fi elaborate planurile strategice instituționale.

Sursa: elaborare proprie a echipei de evaluatori

Studiul de caz oferă un exemplu clar legat de modalitatea de corelare a intervențiilor POCA cu SCAP. Proiectul POCA analizat sprijină SGG în coordonarea procesului de valorificare și învățare instituțională pentru a integra planificarea strategică și bugetarea la nivelul fiecărui minister.

Obstacole și soluții identificate pentru depășirea acestora în implementarea POCA

În ceea ce privește obstacolele care au apărut în implementarea POCA, echipa de evaluare s-a concentrat asupra principalilor factori care au facilitat sau au împiedicat procesul de implementare a intervențiilor. Astfel, a fost efectuată o analiză a documentațiilor de proiect cu privire la factorii potențiali care pot constitui un risc pentru procesul de implementare și soluțiile potențiale propuse sau identificate pentru contracararea acestora. Ulterior, informațiile au fost încrucișate și triangulate cu rezultatele analizei documentare (cereri de finanțare și rapoarte de progres), cu rezultatele interviurilor și a studiului de caz realizate în cadrul temei de evaluare 1.

Din **analiza proiectelor** a reieșit faptul că riscurile cel mai des menționate în cadrul majorității proiectelor au făcut referire la schimbările organizaționale, inclusiv la nivelul factorilor de decizie, precum și la procedurile de achiziții publice. De asemenea, beneficiarii au prezentat soluții pentru a face față riscurilor în cazul în care acestea ar putea apărea.

Caseta nr. 4 Riscuri identificate din analiza proiectelor

Dificultăți în derularea procedurilor de achiziții publice
Întârzieri în implementarea activităților
Deficiențe de cooperare și comunicare instituțională
Fluctuațiile de personal
Schimbări organizaționale
Risc de nerespectare a termenelor limită
Lipsa de coordonare și de implicare a grupului țintă
Riscuri financiare

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Un exemplu care poate fi furnizat pentru susținerea acestor constatări este proiectul "*Creșterea capacității Ministerului Transporturilor de a realiza planificarea strategică și de a administra Master Planul General de Transport al României*" (Cod MySMIS 118894), în cadrul căruia, pentru riscul reprezentat de schimbările organizaționale, soluția identificată de Ministerul Transporturilor este de a "*asigura că activitatea de gestionare a Master Planului General de Transport și a proiectului nu este perturbată de modificările aduse de reorganizarea activității Ministerului Transporturilor. În cazul în care, totuși, se vor face modificări, se va asigura ca activitatea de management a MPGT și a proiectului să se desfășoare fără întrerupere*".

Printre celelalte riscuri identificate de echipa de evaluare, derularea cu dificultate a procedurilor de achiziții publice a fost identificat la nivelul tuturor proiectelor. De exemplu, în proiectul "*Dezvoltarea capacității administrative a ANCSI de a pune în aplicare acțiunile stabilite în Strategia națională pentru cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare 2014-2020*", (Cod MySMIS 118319), riscul constă în faptul că este nevoie de o "*analiză permanentă a legislației referitoare la achizițiile publice și implementarea măsurilor necesare*". De fapt, Ministerul Educației și Cercetării a decis să implice permanent "*un membru al echipei de management de proiect, care are rolul de a coordona și de a realiza achiziții publice*" pentru a remedia aceste dificultăți.

În cele din urmă, lipsa de cooperare și deficiențele de comunicare instituțională sunt, de asemenea, considerate un risc în cadrul proiectelor analizate. Astfel, în cadrul proiectului "*Dezvoltarea capacității de gestionare a datoriei publice guvernamentale prin utilizarea instrumentelor financiare derivate*" (Cod MySMIS 121644), Ministerul Finanțelor Publice "*asigură o bună comunicare cu Banca Mondială (mesaje, conferințe telefonice), în vederea stabilirii perioadei de instruire și consultare pe marginea documentelor elaborate, astfel încât să fie respectate termenele stabilite în proiect*", pentru a adresa acest risc.

În ceea ce privește principalele dificultăți întâmpinate în faza de implementare, analiza efectuată la nivelul proiectelor aferente temei de evaluare 1, în baza rapoartelor de progres ale proiectelor, nu a condus la identificarea altor categorii de probleme. Singurele dificultăți, care au fost anticipate și la nivelul cererilor de finanțare, sunt legate de procesul de achiziții publice, în cazul în care beneficiarii s-au confruntat cu

Întârzieri din cauza lipsei de oferte sau a ofertelor neconforme depuse. De exemplu, unul din proiectele analizate a raportat întârzieri în domeniul achizițiilor publice din cauza respingerilor din partea ANAP și a încălcării principiilor egalității și transparenței, dar fără a oferi mai multe detalii cu privire la motivul încălcării acestor principii și modul în care problema a fost soluționată.

Rezultatele **interviurilor** realizate cu beneficiarii pentru tema de evaluare 1 au arătat că printre principalele **obstacolele** întâmpinate în implementarea proiectelor, se numără pandemia Covid-19 și schimbările politice frecvente. Persoanele intervievate au raportat că restricțiile cauzate de Covid-19 au presupus suspendarea instruirilor, atelierelor de lucru sau întâlnirilor de coordonare și reorganizarea acestora prin instrumente de comunicare online (de exemplu, prin videoconferință, webinar). În alte cazuri, calendarul de implementare a proiectelor a fost prelungit cu 24 de luni, bugetul alocat partenerului a fost consumat și chiar dacă unele activități încă erau nefinalizate, acestea urmau să fie realizate din resursele și bugetul propriu al partenerului.

Probabil unul dintre factorii care au avut cel mai mare impact asupra implementării proiectelor a fost reprezentat de reorganizarea frecventă a ministerelor. Acest lucru nu numai că a afectat organizarea internă la nivelul beneficiarilor, ci a afectat și relațiile cu alte ministere. De exemplu, SGG a remarcat că rolul său de coordonare a fost foarte dificil din perspectiva acestor reorganizări.

O altă dificultate întâmpinată în procesul de implementare a fost reprezentată de faptul că unele cheltuieli incluse inițial în cererea de finanțare ca fiind eligibile au devenit neeligibile pe parcursul implementării. De exemplu, cheltuielile pentru instruirea personalului la Trezoreria SUA din Washington au devenit neeligibile în timpul implementării în cazul proiectului *Dezvoltarea capacității de administrare a datoriei publice guvernamentale prin utilizarea instrumentelor financiare derivate*, cod SMIS 121644.

În ciuda dificultăților care au afectat uneori procesul de implementare creând întârzieri, acestea nu au reprezentat o amenințare pentru existența și derularea proiectelor.

Studiul de caz a evidențiat faptul că principalele obstacole interne au fost determinate de schimbările organizaționale frecvente la nivelul instituțiilor implicate în proiect (atât ale personalului de execuție, cât și ale personalului de conducere), care au generat anumite întârzieri în implementare și care, în același timp, au determinat multe modificări la nivelul Contractelor de Finanțare. În ceea ce privește obstacolele externe, principalul factor care a afectat implementarea proiectului a fost reprezentat de pandemia COVID-19. Astfel, pandemia a avut un impact asupra personalului, prin afectarea stării de sănătate și reducerea temporară a capacității de muncă, atât a diferiților membri ai echipei de implementare a proiectului, cât și a grupului țintă al proiectului. În plus, restricțiile impuse de pandemie au făcut ca anumite întâlniri și sesiuni de formare să fie amânate sau desfășurate online.

În ceea ce privește principalii factori **pozitivi** care au facilitat intervențiile, rezultatele **interviurilor** realizate au permis identificarea unor aspecte pozitive nu numai în ceea ce privește capacitatea tehnică, ci și în ceea ce privește abordarea constructivă a echipei din partea AM POCA în relația cu beneficiarii, pe întreg ciclul de viață al proiectului (de la depunerea proiectelor până la finalizarea acestora). De asemenea, introducerea MySMIS a fost apreciată pozitiv, deși unul din beneficiarii temei de evaluare 1 a remarcat nevoia de instruire pentru utilizarea platformei, care nu este întotdeauna intuitivă și ușor de utilizat.

Principalul factor pozitiv identificat la nivelul **studiul de caz** a fost reprezentat de calitatea expertizei externe. Mai exact, sprijinul metodologic oferit de experții Băncii Mondiale a constat în oferirea de asistență tehnică pentru elaborarea planurilor strategice instituționale. În plus, s-a primit sprijin valoros în implementarea proiectului atât din partea ofițerului de monitorizare POCA, cât și din partea altor reprezentanți ai Autorității de Management a POCA.

Activitățile de evaluare au concluzionat că principalele obstacole identificate în implementarea proiectelor care au fost considerate încă de la început drept risc au fost reprezentate de: schimbările organizatorice la nivelul instituțiilor implicate în proiecte (atât al personalului de execuție, cât și al personalului de conducere), durata îndelungată a proceselor de achiziții publice, pandemia de Covid-19 și eligibilitatea cheltuielilor, elemente care au fost întâlnite deseori în implementarea proiectelor. Pe de altă parte, principalele elemente care au facilitat implementarea intervențiilor au fost reprezentate de experiența externă de calitate oferită de Banca Mondială, sprijinul AM POCA și introducerea MySmis.

Activități de comunicare

Rezultatele analizei documentară efectuate la nivelul proiectelor și ale interviurilor cu beneficiarii temei de evaluare 1 au condus la o evaluare pozitivă a activităților de comunicare utilizate la nivel de proiecte și la nivel de program, care au avut rolul de a informa potențialele părți interesate despre POCA și pentru a oferi sprijin beneficiarilor.

a) În ceea ce privește comunicarea în cadrul **proiectelor analizate**, echipa de evaluare a avut în vedere mijloacele folosite de beneficiari pentru a disemina informații despre proiectele implementate și despre activitățile prevăzute. Diferitele mijloace de comunicare propuse de către beneficiari sunt enumerate în caseta de mai jos:

Caseta nr. 5 Activități de comunicare identificate în urma analizei proiectelor

Publicitate pe internet
Conferințe
Materiale promoționale
Ateliere de lucru
Arhivarea documentelor: acces ușor la toate documentele proiectului

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În unele cazuri, au fost prevăzute și ateliere de lucru în vederea diseminării bunelor practici existente, relevante pentru obiectivele proiectelor sprijinite în cadrul temei de evaluare 1.

De exemplu, proiectul finalizat *"Îmbunătățirea normelor, procedurilor și mecanismelor necesare Ministerului Comunicațiilor și pentru Societatea Informațională în vederea continuării dezvoltării sectorului de comerț electronic (ECOM)* (cod MySMIS 119195), implementat de Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale, prevede în cererea de finanțare, în cadrul activității Informare și publicitate, o campanie de informare și promovare a proiectului care constă în:

- conferință de închidere pentru promovarea proiectului și a rezultatelor obținute;
- descriere a proiectului pe site-ul MCSI;



- materiale promoționale - "poster cu informații despre proiect (dimensiune minimă A3) afișat într-un loc ușor vizibil pentru public", hărți, pliante, carnețele, pixuri, stick-uri USB de 32GB și genți" - care vor fi distribuite în timpul sesiunilor de formare și al conferințelor organizate.

Raportul final al proiectului confirmă implementarea acțiunilor de publicitate, așa cum au fost prevăzute în cererea de finanțare, oferind, de asemenea, mai multe detalii privind organizarea acestora. De exemplu, raportul final menționează faptul că în decembrie 2018 a avut loc conferința de închidere la care au participat peste 50 de participanți sau că pe site-ul MCSI a fost creată o pagină dedicată proiectului în care au fost publicate descrierea și rezultatele proiectului. În plus, a fost organizat un atelier de lucru pentru diseminarea bunelor practici existente în domeniul comerțului electronic la nivel european sau internațional pentru a discuta subiecte legate de comerțul electronic cu experți în domeniu. Conform raportului final, evenimentul a avut loc în anul 2018 și la acesta au participat 105 persoane.

La nivel de program

Analiza documentară a arătat că unul dintre principalele instrumente de comunicare folosite de POCA pentru a informa potențialii solicitanți și pentru a crește vizibilitatea proiectelor finanțate este pagina oficială a programului, unde se pot găsi informații legate de:

- cadrul strategic (documentul de program, plan de evaluare și plan de comunicare, strategii relevante și legislație);
- evaluările programului efectuate până în prezent;
- detalii privind depunerea proiectelor (calendarul apelurilor de proiecte; ghidul beneficiarului și ghidul solicitantului, întrebări frecvente, modele de contracte).
- detalii legate de implementarea programului (lista proiectelor finanțate, rapoarte anuale de implementare, plăți către beneficiari);
- detalii de contact;
- buletine informative;
- comunicate de presă.

Pe lângă site-ul web, POCA a creat pagini oficiale și pe platformele de socializare (Facebook, Twitter), unde se fac postări frecvente cu privire la activitățile proiectelor și ale programului (traininguri, conferințe, grupuri de lucru etc.).

- b) **Interviurile** realizate cu beneficiarii temei de evaluare 1 relevă faptul că proiectele își promovează activitățile desfășurate în mediul online, unde rezultatele sunt diseminate și sunt puse la dispoziția publicului (de exemplu PSI-urile în cazul proiectului implementat de SGG, cod SMIS 127338, sau orientările legale în cazul proiectului Ministerului Finanțelor, cod SMIS 121644).

În cazul anumitor proiecte aferente temei de evaluare 1 au fost achiziționate servicii oferite de firme specializate în activități de comunicare, iar în funcție de natura activităților proiectelor s-au desfășurat consultări publice cu actorii relevanți (de exemplu, în cazul proiectului implementat de Ministerul Sănătății, cod SMIS 118349, pentru activitatea aferentă elaborării de ghiduri și protocoale și organizarea de ateliere).

Din perspectiva echipei de evaluare, activitățile de comunicare pot fi considerate ca având un grad ridicat de eficacitate. Activitățile de comunicare au fost realizate pentru a promova activitățile proiectelor și au



vizat utilizarea mijloacelor online, organizarea de evenimente precum conferința de deschidere și de închidere a proiectelor sau ateliere de diseminare a bunelor practici, precum și pregătirea de materiale tipărite, precum pliante, afișe etc. La nivel de program, principalele canale utilizate de AM în diseminarea informațiilor către beneficiari și alte părți interesate au fost site-ul POCA și platformele sociale. De asemenea, activitățile de evaluare au relevat faptul că a fost apreciat pozitiv sprijinul AM POCA pentru informarea potențialilor solicitanți sau a altor părți interesate.

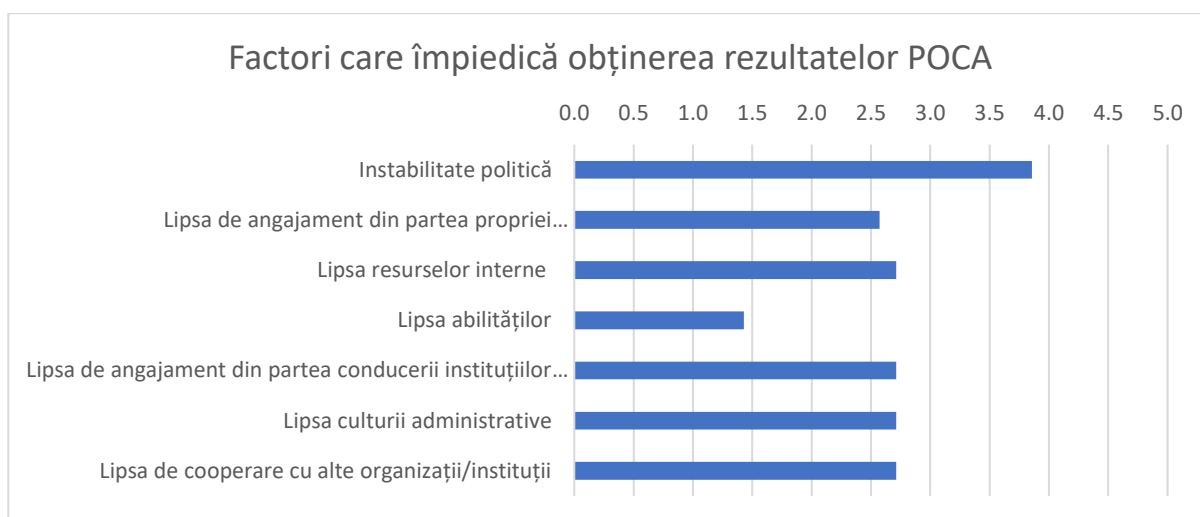
Eficiență

Activitățile de evaluare au analizat în ce măsură costurile implicate în implementarea proiectelor sunt justificate, dacă aceleași rezultate ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici și care au fost factorii care au influențat eficiența rezultatelor.

În baza rezultatelor activităților de evaluare (sondaj de opinie, interviuri cu beneficiarii și studiul de caz), echipa de evaluare a concluzionat că POCA este eficient din punct de vedere al costurilor, iar costurile asociate cu managementul sunt relativ scăzute în comparație cu cele ale proiectelor finanțate prin alte programe FESI.

Mai mult decât atât, a existat un consens comun între toți respondenții la **sondajul de opinie** aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 1 referitor la faptul că aceleași rezultate nu ar fi putut fi obținute fără sprijinul POCA. Principalul factor, care a obținut cel mai mare punctaj la răspunsurile furnizate la sondajul de opinie de către respondenți, care ar putea afecta eficiența rezultatelor este reprezentat de instabilitatea politică.

Figura nr.7 Principalele riscuri la adresa rezultatelor proiectelor POCA 2014-2020 (tema 1)



Sursa: elaborare proprie, în baza datelor preliminare obținute prin aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor

Totodată, din **interviurile** realizate cu beneficiarii temei de evaluare 1 a reieșit că au existat două elemente care pot fi considerate factori de „economisire a timpului” și care au contribuit la atingerea rezultatelor în mod eficient:



- Rolul pro-activ al ofițerilor de proiect din cadrul Autorității de Management a programului, care, în special în timpul pandemiei, au oferit un sprijin considerabil beneficiarilor și au arătat deschidere spre identificarea de soluții la noi probleme;
- Introducerea platformei MySMIS, care a avut ca rezultat eliminarea considerabilă a birocrăției.

Rezultatele interviurilor realizate în cadrul temei de evaluare 1 confirmă concluziile sondajului de opinie, iar dezvoltarea acestor rezultate relevă faptul că POCA a reprezentat un program esențial pentru beneficiari, iar fără intervențiile finanțate în cadrul POCA nu ar fi putut fi atinse aceleași rezultate. Acest lucru nu este valabil numai din perspectiva resurselor financiare, ci și din perspectiva cadrului instituțional și de guvernanță. SCAP a oferit îndrumarea strategică generală, dar și coordonarea prin intermediul CNCISCAP. În acest sistem de guvernanță, POCA a fost principala sursă de finanțare a Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice, iar conexiunea cu SCAP și CNCISCAP este una directă.

Prin urmare, POCA a fost capabil să ofere beneficiarilor (ministere și autorități publice centrale) nu doar resurse, ci și coordonarea strategică și îndrumarea metodologică necesară.

Analiza detaliată efectuată asupra bugetelor proiectelor și eventualelor modificări majore survenite, a rezultat că, în general, bugetele au fost bine dimensionate și în majoritatea cazurilor obiectivele au fost nu doar atinse, ci și depășite. De asemenea, proiectele au reușit să absoarbă tot bugetul și să dimensioneze în mod corespunzător resursele. În cazul proiectului gestionat de Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (cod SMIS 126656), costurile estimate inițial au fost suficiente pentru nivelul prețurilor la momentul depunerii cererii de finanțare.

Echipa de evaluare a analizat de asemenea și impactul crizei generate de pandemie și cel al creșterilor prețurilor care au urmat după pandemie, iar aceste elemente reprezintă un obstacol pentru eficiența cu care se obțin rezultatele propuse. Ca urmare a întârzierilor generate de pandemie, coroborate cu creșterea prețurilor ca urmare a ratei ridicate a inflației din perioada 2019-2023, beneficiarii se confruntă în prezent cu dificultăți în procedurile de achiziție a serviciilor publice, în special a celor de instruire. O flexibilitate mai mare, precum posibilitatea de a redistribui resursele financiare între proiecte și în cadrul partenerilor de proiect, precum și între activitățile acestuia, ar fi fost utilă.

Mai mult decât atât, în cazul specific al proiectului cod SMIS 126656, implementat de Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, graficul de implementare a proiectului a fost prelungit cu 24 de luni, iar bugetul alocat partenerului a fost consumat, urmând ca activitățile nefinalizate să se desfășoare din resursele și bugetul proprii ale partenerului.

Constatățile studiului de caz realizat („Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort - II - cod SMIS 127338”) au oferit un exemplu pozitiv de intervenție eficientă, având în vedere faptul că indicatorii de realizare au fost atinși și chiar depășiți (de exemplu, numărul participanților la activități de formare pentru OS 1.1 a fost depășit cu 464,4%), folosind resursele planificate. Depășirea indicatorului de realizare referitor la numărul de participanți la activitățile de instruire pentru OS 1.1 se datorează în principal faptului că, în urma restricțiilor impuse de pandemia COVID-19, unele întâlniri și sesiuni de instruire au fost organizate online, permițând astfel participarea unui număr mai mare de persoane folosind un volum mai mic de resurse financiare.

Concluzia echipei de evaluare pentru criteriul referitor la eficiență este că POCA este un program **eficient** care a definit și sprijinit intervenții și rezultate care altfel ar fi fost dificil de atins. Activitățile de evaluare





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

au relevat faptul că un aspect pozitiv al pandemiei de Covid-19 a fost că reprezentat de faptul că transpunerea în mediul online a unor activități planificate a se desfășura în mod clasic a permis atragerea unui număr mai mare de participanți la unele activități, dar, cu toate acestea, pandemia a declanșat și întârzieri în procesul de implementare a activităților din cauza restricțiilor. Cei doi factori care pot influența eficiența rezultatelor obținute sunt creșterea prețurilor, care afectează procesele de achiziții publice, și instabilitatea politică, care se poate reflecta asupra sprijinului primit pentru asigurarea sustenabilității rezultatelor proiectelor.

Impact

În ceea ce privește impactul, analizele efectuate în vederea elaborării prezentului raport de evaluare au constatat în: analiza literaturii de specialitate, analiza documentară a proiectelor, interviuri, sondajul de opinie în rândul beneficiarilor, studiul de caz.

În primul rând, plecând de la rezultatele analizei literaturii de specialitate, echipa de evaluare subliniază principalele beneficii ale planificării strategice și bugetării pe programare în administrația publică centrală și posibilitatea de a se atinge, prin această abordare, un impact neprevăzut. În continuare, analiza documentară efectuată la nivelul proiectelor a evidențiat principalele rezultate așteptate din perspectiva planificării strategice și a bugetării pe program, care au fost obținute la nivel individual, organizațional și instituțional, iar aceste rezultate au fost ulterior comparate și triangulate cu analiza rezultatelor obținute la sondajele de opinie, interviurile și studiul de caz.

Activitățile de evaluare desfășurate (sondaj, interviuri cu beneficiarii și studiul de caz) au evidențiat că au fost înregistrate rezultate pozitive ale POCA în cadrul temei de evaluare 1, legate de îmbunătățirea capacității personalului în special în ceea ce privește planificarea strategică și bugetarea (nivel individual), dezvoltarea de noi metodologii pentru planificare strategică și bugetare și pentru coordonarea și diseminarea sistematică a bunelor practici (nivel organizațional) și în cele din urmă rezultate legate de adoptarea de planuri de acțiune, strategii, manuale, adoptarea de noi legi, a celor nouă PSI-uri și a unei platforme informatice (nivel instituțional). Constatările de mai sus confirmă rezultatele așteptate rezultate din analiza documentară a proiectelor, care a evidențiat rezultatele așteptate de la nivel individual (de exemplu, îmbunătățirea abilităților personale în domeniul planificării strategice), organizațional (operaționalizarea noilor rutine și metodologii precum metodologia privind implementarea principiului „poluatorul plătește”) și instituțional (elaborarea de noi legi sau strategii, precum *Planul Național de Gestionare a Deșeurilor*).

În ceea ce privește rezultatele neprevăzute la momentul depunerii proiectelor, un astfel de rezultat a fost reprezentat de adoptarea unei noi legislații (Hotărârea de Guvern nr. 427/25 martie 2022 pentru aprobarea Metodologiei de elaborare, monitorizare, raportare și revizuire a planurilor strategice instituționale). Au fost identificate efecte pozitive legate de creșterea generală a transparenței și implicarea cetățenilor în elaborarea politicilor publice. În urma analizei realizate, nu au fost identificate rezultate negative.

Analiza literaturii de specialitate indică faptul că există o gamă largă de beneficii ca urmare a implementării planificării strategice și bugetării. OCDE (*ref. OCDE Best Practices for Performance Budgeting/ Cele mai bune practici pentru bugetarea bazată pe performanță, 2018*) evidențiază impactul pozitiv la diferite niveluri:



La nivel guvernamental, Prim-ministru/Cancelaria - personalul ministerelor	PSB poate consolida alinierea dintre deciziile privind alocarea bugetară și prioritățile de politică guvernamentală, crescând astfel șansele ca guvernul să își poată îndeplini angajamentele importante. Pentru autoritățile publice centrale cu rol cheie (de exemplu, SGG și Ministerul de Finanțe), PSB ajută la luarea deciziilor de alocare a resurselor pe baza dovezilor privind ceea ce funcționează, precum și a instrumentelor care să facă ministerele de resort mai responsabile în ceea ce privește eficacitatea și eficiența cheltuielilor.
La nivel guvernamental, Ministere de linie	Pentru ministerele de resort, PSB poate îmbunătăți procesul de luare a deciziilor pe plan intern. De asemenea, facilitează activitatea managerilor de programe, permițându-le să urmărească performanța, precum și cheltuielile.
Parlament	PSB oferă o mai mare claritate cu privire la scopurile cheltuielilor și la bunurile și serviciile care vor fi furnizate în schimbul resurselor pe care le-au votat, precum și un mijloc de a-i trage la răspundere pe funcționari pentru rezultatele obținute.
Autorități locale	PSB poate sprijini dialogul autorităților publice locale cu autoritatea centrală și cu guvernul în sprijinul propunerilor lor bugetare și pentru a permite o mai mare transparență.
Cetățeni, părți interesate și ONG-uri	PSB oferă o mai mare transparență și responsabilitate în ceea ce privește rezultatele cheltuielilor publice și ale bugetului, permițând o implicare mai directă a cetățenilor în procesul bugetării.

Cu toate acestea, PSB poate avea și unele efecte negative neașteptate. Banca Mondială identifică următoarele efecte:

- 1) Nu toate propunerile de politici pot fi prioritizate și/sau clasificate în funcție de indicatorii de performanță economică, din cauza naturii intangibile a rezultatului lor. De asemenea, de multe ori, o propunere de politică poate fi acceptată într-o primă etapă, însă până când aceasta este definitivată, pot apărea modificări în ciclul de implementare a unei politici care poate face dificilă confirmarea/respingerea politicii respective. Acest lucru ar putea determina ca propunerea potențial relevantă să aibă un impact/rezultate greu de cuantificat sau/și timp insuficient pentru o analiză adecvată. Această propunere riscă să nu fie luată în considerare/acceptată din cauza unei deficiențe formale mai degrabă decât a unei deficiențe substanțiale - în timp ce s-ar putea întâmpla și contrariul (să existe o propunere nerelevantă, dar cu date adecvate). Aceste aspecte pot determina un fel de selecție negativă.
- 2) În cazul în care pot fi calculate și sunt disponibile date, ministerele de resort pot avea o capacitate insuficientă pentru a acoperi toate propunerile de politici. În plus, planificatorii nu pornesc niciodată de la zero. Până la 90% din conținutul unei propuneri de politici publice poate fi acoperit de proiecte care se află în curs de desfășurare. Acest lucru ar putea atrage riscul de denaturare (voluntară sau nu) a datelor. Cu alte cuvinte, planificarea strategică și bugetarea extreme ar putea provoca un "hazard moral".
- 3) Conform Semestrului European și a disciplinelor macroeconomice, noțiunile de planificare strategică și bugetarea nu sprijină neapărat această abordare, deoarece tendința este de a avea un buget public expansionist, fără a acorda o atenție suficientă costurilor financiare pe care

guvernul va trebui să le suporte pentru costurile recurente. Acest lucru este îngrijorător, deoarece rolul guvernului s-a orientat către crearea unui "mediu favorabil" pentru sectorul privat.

- 4) De asemenea, au fost exprimate îngrijorări cu privire la faptul că PSB este prea mult un instrument de planificare și control la nivel central. Acest lucru are ca rezultat faptul că deciziile privind proiectele sunt luate la nivelul guvernului și nu la nivelul ministerelor și agențiilor de resort responsabile de programele sectoriale, ceea ce ar putea duce la o centralizare excesivă, pe de o parte, și la o înțelegere sectorială adecvată, pe de altă parte.

Analiza literaturii de specialitate indică faptul că implementarea PSB aduce o serie de beneficii, inclusiv consolidarea modului în care se corelează deciziile de alocare bugetară cu prioritățile politicii guvernamentale, îmbunătățirea procesului decizional intern, oferirea de mai multă claritate cu privire la scopurile cheltuielilor, sprijinirea dialogului autorităților publice locale cu autoritatea centrală și guvernul și oferirea unei mai mari transparențe și responsabilități față de cetățeni, părți interesate și ONG-uri.

Banca Mondială a identificat unele efecte negative neașteptate legate de introducerea planificării strategice și bugetării, cum ar fi incapacitatea de a prioritiza și/sau clasifica propunerile de politici în funcție de indicatorii de performanță economică, deținerea de date insuficiente, capacitatea insuficientă de a acoperi toate propunerile de politici publice și neacordarea de suficientă atenție costurilor financiare pe care guvernul va trebui să le suporte pentru costurile recurente. În plus, PSB poate reprezenta într-o măsură prea mare un instrument central de planificare și control, ceea ce duce la luarea deciziilor legate de proiecte la nivelul guvernului, și nu de către ministerele de resort și agențiile responsabile pentru programele sectoriale.

În ceea ce privește **analiza proiectelor** aferente temei de evaluare 1, echipa de evaluare a definit două categorii de rezultate așteptate: cele generale (legate de cadrul general al PSB) și cele specifice (aplicarea ad-hoc a PSB).

Activitatea de evaluare a documentațiilor de proiect a evidențiat faptul că POCA este de așteptat să obțină rezultate pozitive la nivel individual (de exemplu, îmbunătățirea abilităților personale în domeniul planificării strategice), organizațional (operaționalizarea noilor rutine și metodologii precum metodologia privind aplicarea principiului „poluatorul plătește”) și instituțional (elaborarea de noi legi, sau strategii precum *Planul Național de Gestionare a Deșeurilor*). Aceste rezultate pot fi împărțite în continuare, în alte două categorii, care includ rezultate generale și specifice. Prima categorie se referă la rezultate transversale (capacitate crescută de a implementa PSB), iar cea de-a doua se referă la rezultatele specifice organizațiilor beneficiare (cum ar fi un studiu de evaluare a politicilor publice privind personalul didactic pentru Ministerul Educației).

Tabelul de mai jos evidențiază aceste două categorii de rezultate generale și specifice:

Tabel nr. 3 Rezultate generale și specifice evidențiate prin analiza proiectelor

Rezultate generale	Rezultate specifice
<ul style="list-style-type: none">– Personal cu capacități îmbunătățite;– Elaborarea unor metodologii comune;– Instrumente pentru PSB ca mecanism de monitorizare și plan de acțiune;– Dezvoltarea de sisteme IT.	<ul style="list-style-type: none">– Propunere clară de politică publică;– Un cadru juridic adaptat;– Procedură nouă sau îmbunătățită aplicată pentru coordonarea politicilor cu alte ministere/autorități centrale;– Propunere legislativă nouă;– Planuri/strategii sectoriale noi/actualizate.

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Printre rezultatele generale așteptate, procesul de evaluare a relevat faptul că cel mai frecvent menționat rezultat se referă la îmbunătățirea capacității personalului, acesta fiind identificat în toate cererile de finanțare analizate de echipa de evaluare. Spre exemplu, Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale (proiect cod SMIS 119195) a așteptat o "*îmbunătățire a cunoștințelor și abilităților reprezentanților administrației publice cu atribuții*". Pe de altă parte, metodologiile comune și instrumentele pentru PSB, mecanismele de monitorizare și planurile de acțiune reprezintă al doilea cel mai frecvent rezultat așteptat. Este cazul, de exemplu, în proiectul "*Creșterea capacității Ministerului Transporturilor de a realiza planificarea strategică și de a administra Master Planul General de Transport al României*" (Cod SMIS 118894), unde Ministerul Transporturilor a urmărit o "*Planificare strategică și bugetare pe programe în autoritățile și instituțiile publice centrale realizată pe baza unor metodologii și instrumente comune*".

Un exemplu de proiect în cadrul căruia sunt identificate rezultatele specifice așteptate, precum adaptarea PSB la specificul sectorului, este proiectul "*Dezvoltarea capacității de gestionare a datoriei publice guvernamentale prin utilizarea instrumentelor financiare derivate*" (Cod SMIS 121644), implementat de Ministerul Finanțelor Publice, care a propus ca rezultat așteptat o adaptare legislativă "*privind operațiunile cu instrumente financiare derivate elaborată și diseminată în rândul personalului MFP*".

Referitor la realizările obținute în cadrul proiectelor, echipa de evaluare a grupat analiza rezultatelor planificate în trei categorii, după cum urmează:

1. **Nivelul individual** - rezultatele care privesc personalul instituției;
2. **Nivelul organizațional** - rezultatele așteptate pentru îmbunătățirea activității organizației (ghiduri, metodologii, proceduri etc.);
3. **Nivelul instituțional** - documente strategice sau de politici produse cu ajutorul rezultatelor la nivel organizațional și individual (planuri sau strategii naționale, legi și reglementări noi sau modificate).

Tabelul de mai jos oferă un exemplu de rezultate la nivel individual și organizațional.

Tabel nr. 4 Rezultate la nivel individual și organizațional rezultate în urma analizei proiectelor

Nivel individual
Personal cu capacități îmbunătățite <ul style="list-style-type: none">• „Îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților reprezentanților administrației publice cu atribuții în domeniul comerțului electronic” (Cod MySMIS 119195)
Nivel organizațional
Metodologii <ul style="list-style-type: none">• Sectoare specifice: "Elaborarea metodologiei privind aplicarea principiului "poluatorul plătește" în domeniul siturilor contaminate" (Cod MySMIS 118158)
Orientări și bune practici <ul style="list-style-type: none">• Pentru organizarea internă: "Elaborarea unor ghiduri de bune practici pentru autoritățile publice locale. Aceste ghiduri vor fi utilizate de către autoritățile publice locale pentru orientarea și fundamentarea deciziilor pentru dezvoltarea ulterioară a sistemelor de gestionare a deșeurilor la nivel județean." (Cod MySMIS 118158)

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În raport cu rezultatele planificate la nivel **instituțional**, în tabelul de mai jos sunt prezentate proiectele și planurile/legile și strategiile aferente elaborate.

Tabel nr. 5 Lista legilor, strategiilor și planurilor naționale sprijinite prin POCA 2014-2020

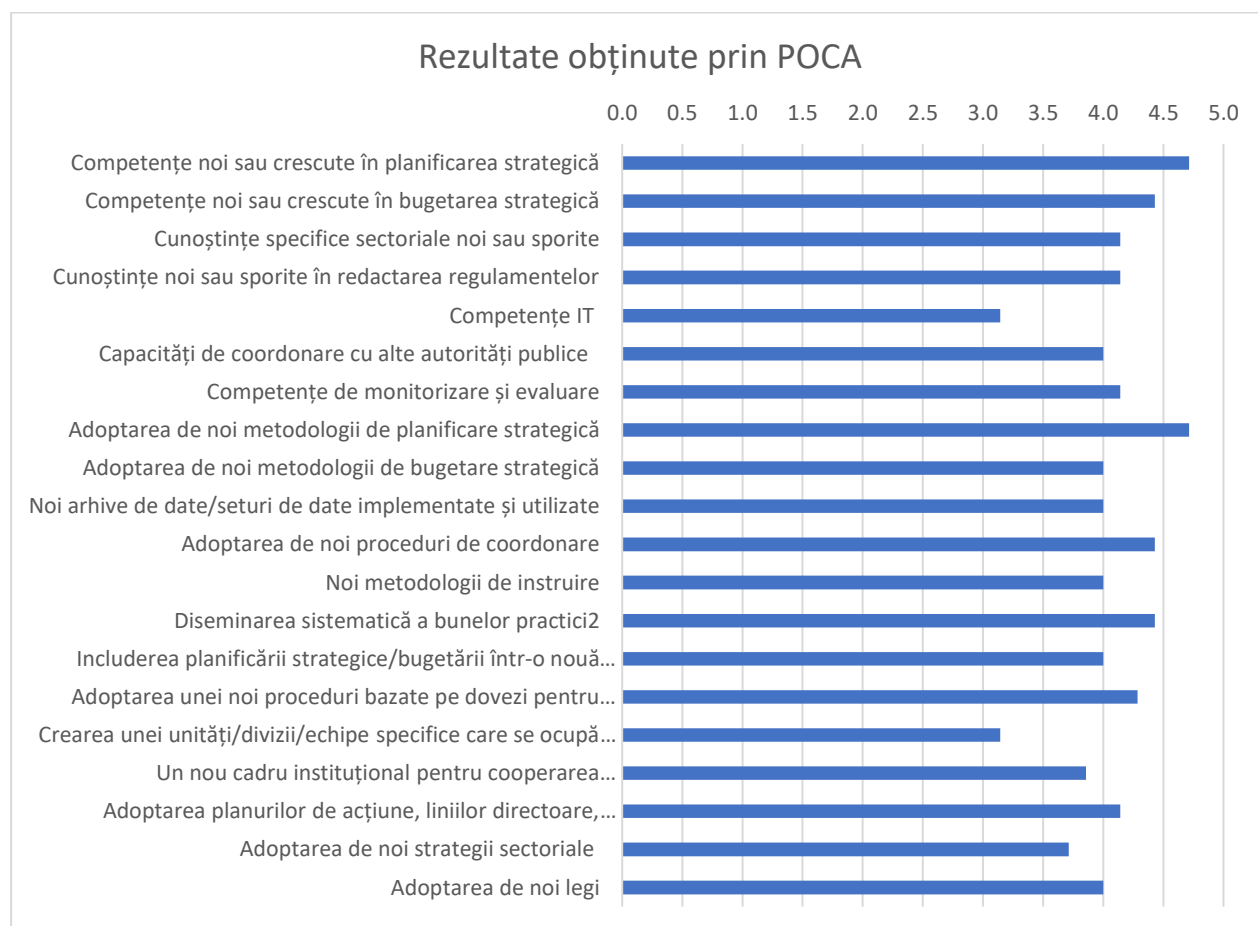
COD SMIS	Politica/strategie națională
119193	Legea privind protecția și promovarea drepturilor copilului
119195	Propunere de politică publică elaborată în domeniul comerțului electronic în parteneriat cu instituțiile care reglementează acest domeniu
126656	Strategia națională în domeniul aprovizionării cu apă și canalizare

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Pe lângă impactul obținut (general/specific - individual/organizațional/instituțional), proiectele POCA se așteaptă să aibă un impact asupra calității vieții cetățenilor.

Rezultatele **sondajului de opinie** aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 1 arată că au fost obținute rezultate la toate cele trei niveluri, însă cele mai multe au vizat nivelul organizațional și instituțional, în ceea ce privește adoptarea de noi proceduri, metodologii și reglementări, conform figurii de mai jos:

Figura nr. 11 Rezultate atinse prin proiectele POCA aferente temei 1



Sursa: elaborare proprie, în baza datelor preliminare obținute prin aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor

Constatările care au reieșit din sondajul de opinie au arătat că principalele rezultate atinse la nivel individual vizează competențe îmbunătățite în domeniul planificării strategice și bugetării (cel mai mare

scor, în jur de 4,5 pe o scală de la 1 la 5), cunoștințe specifice sectoriale și elaborarea regulamentelor (puțin peste 4 pe o scala de la 1 la 5). Principalele rezultate identificate ca fiind atinse la nivel organizațional sunt adoptarea de noi metodologii de planificare strategică, adoptarea de noi proceduri de coordonare și diseminare sistematică a bunelor practici (același scor, puțin peste 4.5). Principalele rezultate atinse la nivel instituțional vizează adoptarea unor noi proceduri bazate pe dovezi pentru elaborarea politicilor, adoptarea planurilor de acțiune, liniilor directoare, recomandărilor, strategiilor, cadrelor, manualelor, adoptarea de noi legi (cu scoruri similare între 4 și 4.5) .

În baza **interviurilor** realizate cu beneficiarii temei de evaluare 1, impactul înregistrat este legat în principal de nivelul instituțional și de autoritățile centrale.

În general, referitor la aplicarea directă a PSB, cele mai evidente schimbări au fost în optimizarea procedurii bugetare. De exemplu, Ministerul Finanțelor urmează să adopte un cadru legal pentru bugetarea programelor care va fi folosit pentru a pregăti bugetul pentru anul următor. Totodată, a fost adoptat cadrul legal privind datoria publică (Ordonanța Guvernului 14/2018 pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 64/2007), care reprezintă un exemplu ilustrativ de rezultat la nivel instituțional. În continuare, proiectul a avut rezultate și la nivel individual, având în vedere faptul că personalul și-a dezvoltat abilități și cunoștințe pentru a gestiona mai bine riscurile asociate datoriei publice.

Trecând la PSB adoptată la nivel sectorial, evaluarea a relevat faptul că ministerele au valorificat rezultatele (de exemplu actualizarea procedurilor și metodologiilor privind planificarea strategică) și cunoștințele privind SPB dobândite în timpul implementării proiectelor POCA pentru a-și dezvolta propriul plan și program, precum elaborarea și clarificarea legislației și procedurilor în domeniul transplantului sau elaborarea Strategiei Naționale privind alimentarea cu apă, colectarea și epurarea apelor uzate urbane.

Analiza realizată la nivelul studiului de caz (proiectul care a făcut obiectul studiului de caz - „*Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort – II – cod SMIS 127338*”) a relevat faptul că au fost obținute rezultate majore la nivel instituțional, reprezentate de planurile strategice instituționale care au fost elaborate și de documentele care s-au fundamentat pe studii bazate pe dovezi. În plus, platforma IT de tip dashboard a fost actualizată în cadrul acestui proiect și este complet funcțională.

Mai detaliat, rezultatele proiectelor au fost încadrate de către evaluatori pe cele trei niveluri, individual, organizațional și instituțional , în tabelul următor:

  Individual	 Organizațional	 Instituțional
La nivel individual - un număr de 254 de persoane, personal de specialitate din cele 9 ministere de resort din grupul țintă al proiectului au participat la sesiuni de formare și și-au îmbunătățit cunoștințele și abilitățile în domeniul planificării strategice și bugetării programelor, în vederea dezvoltării și actualizării PSI.	La nivel organizațional - au fost elaborate analize și studii de previziune sectoriale, pe temele politicilor guvernate de cele 9 ministere de resort, care au fundamentat cele 9 Planuri Strategice Instituționale.	Platforma informatică de monitorizare a PSI a fost extinsă și au fost dezvoltate cele 9 PSI-uri pentru a realiza o mai bună coordonare și corelare a politicilor publice sectoriale trans guvernamentale.



Rezultate neașteptate

În timpul evaluării nu au fost identificate rezultate negative, însă studiul de caz efectuat a relevat un rezultat neprevăzut. În urma implementării acestui proiect, Guvernul României a adoptat (cu ajutorul componentei de reformă a Planului Național de Redresare și Reziliență) un cadru legal pentru Planificarea Strategică Instituțională (PSI). Acest cadru legal a fost stabilit prin adoptarea Hotărârii de Guvern nr. 427/25 martie 2022 pentru aprobarea Metodologiei de elaborare, monitorizare, raportare și revizuire a planurilor strategice instituționale. De asemenea, mai multe efecte pozitive vizează direct cetățenii, precum în cazul proiectului implementat de Ministerul Sănătății (cod SMIS 118349), unde un efect pozitiv este reprezentat de contribuția la creșterea încrederii populației în transplanturi specifice. Totodată, platforma dezvoltată în cadrul proiectului implementat de Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (cod SMIS 126656) va fi accesibilă și publicului larg pentru informare și conștientizare. Aceste rezultate sunt legate mai mult de creșterea generală a transparenței și de implicarea cetățenilor în dezvoltarea politicilor.

Sustenabilitate

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua sustenabilitatea intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 1, prin oferirea de analize pentru întrebările de evaluare care se referă la sustenabilitatea efectelor intervențiilor pe o perioadă mai lungă de timp și la elementele care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor:

Analizele efectuate în vederea elaborării acestui raport de evaluare au avut la bază: analiza literaturii de specialitate, analiza proiectelor, interviuri, sondaj de opinie, studii de caz.

Principalele constatări ale activităților de evaluare (analiza proiectelor, interviuri realizate, sondaje și studii de caz), cu referire la menținerea sustenabilității rezultatelor pe o perioadă mai lungă de timp și la elementele care ar putea afecta sustenabilitatea intervențiilor, au arătat că rezultatele sunt sustenabile în timp, proiectele au prevăzut măsuri de sustenabilitate la momentul elaborării proiectelor (de exemplu, alocarea unui buget specific după închiderea proiectului, diseminarea activităților în cadrul organizației sau transferarea realizărilor și rezultatelor proiectului către alte entități).

Interviurile și studiile de caz au oferit o imagine mai concretă a sustenabilității, în unele cazuri identificând chiar și sursele viitoare specifice prin care rezultatele vor fi dezvoltate/menținute, sau măsurile legislative necesare pentru asigurarea sustenabilității, care pot contribui la integrarea rezultatelor la nivelul structurii instituționale. Cu toate acestea, lipsa unui sprijin metodologic general care să asigure coordonarea și calitatea implementării la nivelul ministerelor relevante poate reprezenta o provocare. În alte cazuri, nu au fost identificate măsuri de sustenabilitate sau fonduri pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor.

Mecanismul de Redresare și Reziliență și Instrumentul Tehnic de Sprijin (Technical Support Instrument – TSI) ar putea oferi resursele financiare necesare pentru asigurarea sustenabilității rezultatelor, în timp ce legea adoptată în 2022 asigură acoperire legală a unor activități ce ar putea continua rezultatele obținute. Cu toate acestea, în perioada 2014-2020, SCAP și CNCISCAP au furnizat și o bază instituțională generală care a permis ministerelor și SGG să se întâlnească în mod regulat, să facă schimb de idei, să alinieze prioritățile și să implementeze strategia națională.

Analiza literaturii de specialitate (Ref: OECD Best practices for performance budgeting/ Cele mai bune practici pentru bugetarea bazată pe performanță 2018) arată că proiectele se așteaptă să asigure sustenabilitatea prin adoptarea de soluții interne sau externe. Cu toate acestea, analiza sugerează că



sustenabilitatea este asigurată în general în condițiile în care cadrul instituțional general stimulează utilizarea PSB de către guvernul central, integrarea efectivă în procesul de luare al deciziilor, implicarea tuturor actorilor cheie instituționali, schimbarea culturii administrative și acordarea de stimulente la nivel organizațional. OCDE și Banca Mondială au subliniat că există mai multe condiții pentru sustenabilitatea PSB. În această privință, sugestiile OCDE (*Ref: OECD Best practices for performance budgeting/ Cele mai bune practici pentru bugetarea bazată pe performanță 2018*) pot fi grupate în următoarele categorii de condiții:

Srijinul guvernului	<ul style="list-style-type: none"> • PSB trebuie să fie integrată în raționamentul, obiectivele și abordările de la nivelul tuturor documentelor strategice (de exemplu, legea bugetului organic și planurile naționale de reformă). • PSB este sprijinită de legislația privind performanța sau de modificările care reglementează procesul bugetar. • PSB este sprijinită de către liderii politici și înalții funcționari. • Guvernul și ministerele dezvoltă capacitatea internă de a ghida dezvoltarea PSB.
Integrarea efectivă în procesul decizional	<ul style="list-style-type: none"> • PSB este legat în mod sistematic de planurile sectoriale naționale, de angajamentele din cadrul programelor guvernamentale și de alte declarații de orientare strategică și de prioritate. • PSB necesită o colaborare interministerială și este sprijinită de coordonarea activităților și a bugetelor de către guvernul central. • Rapoartele anuale privind bugetul și cheltuielile prezentate în fața legislativului conțin informații despre obiectivele de performanță și nivelul de realizare.
Implicarea tuturor actorilor cheie instituționali	<ul style="list-style-type: none"> • Statisticile naționale și alte sisteme care furnizează informații privind performanța sunt modernizate pentru a furniza informații nefinanciare privind performanța în timp util și având o bază solidă. • Instituția responsabilă de audit efectuează audituri de performanță, inclusiv teste privind acuratețea și fiabilitatea performanței raportate de PSB. • Parlamentul examinează bugetele și rapoartele financiare bazate pe performanță, responsabilizând miniștrii și managerii publici de rang înalt în cazul unor performanțe slabe sau al unor declarații false.
Schimbare în cultura administrativă	<ul style="list-style-type: none"> • Guvernul promovează o cultură de management care se concentrează pe performanță. • Formatele accesibile, cum ar fi portalurile de performanță online și bugetele cetățenilor, ajută cetățenii, societatea civilă și mass-media să monitorizeze performanța. • Managerii organizează discuții interne structurate pentru a revizui performanța financiară și operațională în mod regulat pe parcursul anului.
Stimulente la nivel organizațional	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptatea PSB este aliniată cu responsabilitățile administrative și funcțiile de implementare a serviciilor ministerelor și agențiilor. • Persoanele și echipele identificate sunt responsabile și răspunzătoare pentru realizarea obiectivelor de performanță.

Analiza efectuată a demonstrat faptul că în proiectele analizate, sustenabilitatea este întotdeauna abordată prin soluții interne sau externe. Sustenabilitatea internă apare atunci când organizația valorifică realizările/rezultatele obținute în cadrul proiectelor prin: alocarea unui buget specific după finalizarea proiectelor, alocarea de resurse umane pentru urmărirea rezultatelor proiectelor, diseminarea



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

activităților în cadrul organizației. Un exemplu este dat de proiectul implementat de Ministerul Sănătății care va asigura resurse umane formând o echipă de bază de specialiști care să reprezinte o resursă competentă pe termen lung. În cadrul aceluiași proiect, echipa principală va putea disemina know-how-ul legat de implementarea proiectului în restul organizației (ref. proiect cod SMIS cod 118349).

În unele cazuri, rezultatele obținute nu sunt doar menținute, ci și îmbunătățite. Un exemplu în acest sens este proiectul "*Dezvoltarea capacității administrative a ANCSI de a pune în aplicare acțiunile stabilite în Strategia națională pentru cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare 2014-2020*", (Cod SMIS 118319), în cadrul căruia Ministerul Cercetării și Educației asigură acest aspect cu un "*sistem informatic creat și utilizat în urma proiectului și îmbunătățit cu noi funcționalități*".

În plan extern, sustenabilitatea este asigurată prin transferul realizărilor și rezultatelor proiectelor către alte entități. De exemplu, Ministerul Apelor și Pădurilor a desemnat deja Autoritatea Națională pentru Apele Române ca fiind responsabilă de continuarea sistemului de monitorizare dezvoltat prin proiect. Mai mult, Ministerul înființează un fond de investiții pentru a urmări măsurile prevăzute de planul conceput în cadrul proiectului (cod SMIS 126526).

Cu toate acestea, analiza răspunsurilor furnizate în cadrul **sondajului de opinie** a relevat faptul că majoritatea respondenților nu au planificat măsuri ulterioare de follow-up a activităților finanțate în cadrul proiectelor. **Interviurile și studiile de caz** au oferit mai multe informații despre sustenabilitatea intervențiilor, cu privire la factorii care asigură sustenabilitatea proiectelor și a celor care pot reprezenta un risc pentru sustenabilitatea intervențiilor.

În cadrul proiectului care a făcut obiectul **studiului de caz** („*Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort – II – cod SMIS 127338*”), sustenabilitatea rezultatelor a fost asigurată prin acțiuni complementare incluse în componenta 14 a PNRR. Au fost de asemenea adoptate Hotărârea Guvernului nr. 427/2022, care prevede cadrul legal pentru planificarea strategică instituțională, și ulterior Hotărârea Guvernului nr. 467/2022, prin care se aprobă Metodologia de elaborare și execuție a programelor bugetare în corelare cu cadrul bugetar elaborat de Ministerul Finanțelor.

- În cadrul **interviurilor** desfășurate s-a urmărit identificarea factorilor externi și interni care asigură sustenabilitatea proiectelor. Printre factorii interni, există mai multe instrumente dezvoltate în cadrul proiectelor care ajută la sustenabilitate, precum platformele IT dezvoltate în cadrul proiectelor, sau conștientizarea și identificarea mecanismelor practice de sprijinire a autorităților publice locale și a populației cu privire la necesitatea și utilitatea racordării la sistemele de apă și apă uzată (cum este cazul proiectului derulat de Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, codul SMIS 126656).

În ceea ce privește factorii externi, introducerea unei schimbări efective în cadrul de politică (de exemplu, lege, program, master plan etc.) depinde de factorii de decizie. Cu alte cuvinte, sustenabilitatea depinde de factorii externi, deoarece proiectul poate implementa cu succes studii și analize, poate stabili metodologii, proiecta instrumente TIC, organiza instruirii și ateliere de lucru, dar transpunerea într-un act juridic/politic formal se bazează pe implicarea politică. Un exemplu în acest sens poate fi reprezentat de proiectul implementat de către Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (cod Smis 126656), în cadrul căruia sustenabilitatea se bazează pe crearea și dezvoltarea cadrului legal (Decizia nr. 714/2022, Strategia națională privind alimentarea cu apă, colectarea și epurarea apelor uzate urbane, modificarea Legii 241/2016 privind serviciul de alimentare cu apă și de canalizare etc.).





În general, sustenabilitatea adoptării și aplicării PSB nu este încă pe deplin asigurată. În cadrul interviurilor desfășurate cu actorii strategici (SGG și MDLPA), a fost subliniat faptul că există o potențială problemă în perioada de programare 2021 - 2027. Principala provocare nu este legată de sprijinul financiar. Într-adevăr, Instrumentul pentru Asistență Tehnică (TSI) și PNRR pot furniza resurse pentru asigurarea continuității rezultatelor. De fapt, PNRR finanțează deja unele activități legate de PSB. Provocarea vine din lipsa unui cadru general de guvernare care ar putea asigura coordonarea între ministere și coerența metodologică. În perioada 2014-2020, SCAP și CNCISCAP au asigurat baza instituțională pentru comunicarea și colaborarea interministerială. Astfel, în prezent PSI-urile pentru toate ministerele relevante sunt pregătite, dar pot apărea dificultăți în implementarea acestora și în bugetarea programelor.

Interviurile strategice au confirmat că SGG a dezvoltat instrumente pentru a oferi sprijin și asistență tehnică instituțiilor publice centrale pentru a continua unele dintre activitățile începute în cadrul POCA. Cu toate acestea, în lipsa CNCISCAP și a unui document strategic, nu este posibilă monitorizarea tuturor domeniilor specifice în dezvoltarea capacității administrative. În ceea ce privește planificarea strategică, planurile strategice sunt realizate de SGG în colaborare cu ministerele. Este însă nevoie de sprijin pentru organizarea de sesiuni de formare în domeniu la nivelul ministerelor și susținerea activității Consiliului – sprijin acordat membrilor consiliului pentru a înțelege și integra mai bine toate instrumentele teoretice în activitatea lor.

Activitățile pentru dezvoltarea mecanismelor de planificare strategică și bugetare pe programe vor fi sprijinite prin PNRR, în cadrul căruia SGG va avea un rol strategic, dar cele două instrumente au abordări diferite, PNRR fiind mai puțin strategic decât POC (program mai concentrat pe acțiuni și puncte de reper) chiar dacă forma de finanțare este aceeași. Prin POCA a existat o abordare mai unitară și strategică stabilită de la început, printr-un acord politic care a stabilit reformele majore, sub coordonarea SGG, anterior elaborării și aprobării Acordului de Parteneriat 2014-2020. Cu toate acestea, în ciuda diferențelor, PNRR poate fi considerat o continuare a POCA, deoarece valorifică și consolidează în continuare rezultatele obținute de proiectele POCA.

Alte riscuri privind sustenabilitatea rezultatelor proiectelor au fost identificate prin sondajul de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 1, unde respondenții au menționat în principal factorul politic, referindu-se la schimbările politice sau lipsa de sprijin din partea factorului politic. Un alt factor menționat a fost comunicarea interinstituțională defectuoasă.

Întrucât un program similar cu POCA nu va exista în perioada de programare 2021-2027, echipa de evaluare a analizat, prin sondajul de opinie, posibilele surse de finanțare viitoare privind utilizarea altor instrumente pentru finanțarea capacității administrative, iar majoritatea respondenților au menționat că astfel de măsuri vor fi incluse și sprijinite prin PNRR, confirmând constatările rezultate din interviuri și studii de caz.





2.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare

Eficacitate

ÎE 1: Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)

Proiectele POCA aferente temei de evaluare 1 au înregistrat un nivel bun de performanță având în vedere rata de finalizare, precum și progresul indicatorilor și absorbția financiară. Proiectele au o rată de finalizare de 75%, o rată de realizare a indicatorilor de 65,03% și o rată ridicată de absorbție a fondurilor de 83%, ceea ce demonstrează un progres financiar bun și ca urmare a stadiului avansat de implementare a proiectelor în cadrul acestei teme. Pe baza analizei efectuate, se poate estima că indicatorii programului, comuni și specifici, își vor atinge țintele propuse pentru anul 2023.

De asemenea, este important de subliniat că din punct de vedere calitativ, rezultatele proiectelor POCA sunt pe deplin aliniate cu activitățile sugerate de experiența internațională.

Prin urmare, performanța generală a implementării proiectelor aferente temei de evaluare 1 este deja pozitivă, fiind de așteptat ca proiectele să își atingă pe deplin obiectivele vizate în raport cu țintele propuse.

ÎE 2: Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?

Evaluarea efectuată arată că POCA răspunde nevoilor beneficiarilor (ministere și autorități centrale), în ceea ce privește planificarea strategică și bugetarea pe programe. În ciuda progreselor înregistrate, PSB trebuie încă să fie pe deplin dezvoltată și să devină operațională în România. Există nevoi legate de configurarea cadrului în care este introdusă planificarea strategică și bugetarea pe programe, precum și de aplicarea concretă a acestuia. Aceste nevoi care sunt identificate prin analiza experiențelor internaționale (analiza literaturii de specialitate) sunt reflectate în proiecte (analiza proiectelor) și sunt confirmate de către beneficiari (respondenți ai sondajului de opinie).

Analiza evidențiază faptul că, prin proiectele SGG, POCA sprijină administrația centrală a României; diferite ministere aplică acum elaborarea de politici susținute de dovezi, așa cum sunt solicitate de cele mai recente documente strategice ale UE și naționale (analiza documentară). În plus, POCA sprijină dezvoltarea de politici sectoriale unice în care ministerele și autoritățile centrale își propun să asigure legătura între obiectivele strategice și resursele financiare, sporind coordonarea internă.

POCA este relevant atât pentru efortul general al României de a adopta PSB drept cadru unitar de dezvoltare a politicilor, cât și pentru susținerea ministerelor în implementarea unor politici eficiente bazate pe dovezi.

ÎE 3: În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

Există o coerență deplină între intervențiile finanțate prin POCA și obiectivele strategiilor naționale, această coerență fiind evidentă în special în ceea ce privește Pilonul I al Strategiei de Consolidare a Administrației Publice (SCAP). Mai mult, dincolo de SCAP, tipurile de intervenții și beneficiarii sprijiniți s-





au dovedit a fi relevanți pentru Strategia privind mai buna reglementare și pentru alte strategii naționale sectoriale. Referitor la acestea din urmă, POCA a sprijinit strategii naționale sectoriale în domeniul sănătății publice, al mediului, al educației sau al protecției copilului. În cele din urmă, POCA este, de asemenea, esențială pentru dezvoltarea PNRR și sprijină conformitatea cu cerințele CE (recomandările specifice de țară, raportul de țară al CE).

POCA s-a dovedit a fi relevant pentru strategiile naționale, în special pentru SCAP, dar și pentru alte strategii naționale. De asemenea, POCA contribuie la îndeplinirea obligațiilor față de CE, intervențiile finanțate prin POCA fiind coerente cu intervențiile vizate prin PNRR.

ÎE 4: Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

Evaluarea efectuată a relevat faptul că diverse mijloace de comunicare (de exemplu, website-ul programului, biroul de helpdesk și evenimente precum ateliere, caravane etc.) sunt folosite pentru a canaliza și a disemina informațiile, precum și pentru a informa potențialele părți interesate despre program. Activitățile de comunicare au fost evaluate ca fiind pozitive și ca având un impact considerabil asupra grupurilor țintă vizate. La nivel de program, canalele online sunt reprezentate de website-ul POCA (cea mai importantă sursă de informații) și de platformele sociale. La nivel de proiecte, website-urile beneficiarilor, care au creat pagini dedicate proiectelor, precum și canalele de social media reprezintă principalele instrumente pentru promovarea proiectelor în rândul părților interesate. Alte metode de comunicare sunt reprezentate de folosirea materialelor promoționale și organizarea de conferințe (în special pentru începerea și finalizarea proiectelor).

Activitățile de comunicare POCA ajung la potențialii solicitanți și beneficiari prin canale de comunicare fizice și online.

ÎE 5: Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?

Analizele efectuate în cadrul interviurilor arată că AM POCA are o abordare proactivă și receptivă în comunicarea cu beneficiarii. Sunt apreciate în principal sprijinul și asistența oferite beneficiarilor de către ofițerii de proiect ai Autorității de Management. De asemenea, MySMIS a fost apreciat ca fiind un mecanism care a facilitat managementul proiectelor.

La nivel de proiect, un element decisiv este reprezentat de implicarea actorilor internaționali (de exemplu, Banca Mondială), care au furnizat expertiză tehnică de înaltă calitate. Principalele obstacole întâmpinate în implementare au fost atât de natură externă, cât și internă și au fost legate de restricțiile impuse de pandemia Covid-19, care au cauzat întâzieri în calendarul de implementare a proiectelor, reorganizările instituționale frecvente (atât la nivel politic, dar și în ceea ce privește fluctuațiile de personal), relațiile interinstituționale dificile și achizițiile publice din cauza procedurilor îndelungate sau a lipsei de contractori sau de personal la nivelul unităților de proiect responsabile de realizarea achizițiilor.

Sprijinul echipei AM POCA și utilizarea sistemului MY SMIS, la nivel de program, au avut ca rezultat mecanisme care facilitează implementarea proiectelor. La nivel de proiect, expertiza consultanței externe oferite de exemplu de Banca Mondială a facilitat implementarea intervențiilor.



ÎE 6: În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Nu au fost identificate acțiuni alternative la nivel de program care ar fi putut conduce la o îmbunătățire a realizărilor. Sprijinul POCA pentru administrația publică centrală este considerat foarte important în ceea ce privește finanțarea oferită și contribuțiile utile primite din partea AM.

Eficiență

ÎE 7: În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?

Managementul proiectelor POCA pare a fi mai puțin solicitant în comparație cu alte programe operaționale aferente perioadei 2014-2020. În ceea ce privește oportunitățile de finanțare din perioada 2021-2027, POCA rămâne în continuare eficient, deoarece oferă un întreg cadru administrativ pentru sprijinirea proiectelor de consolidare a capacităților. Chiar dacă finanțarea unor activități similare în această perioadă de programare este posibilă (de exemplu, prin PNRR, Instrumentul pentru Asistență Tehnică (TSI), alte programe naționale aferente politicii de coeziune), aceasta va impune, probabil, defalcarea intervențiilor în proiecte mai mici, fără o abordare unitară. Acest lucru va implica mai multe eforturi din partea solicitanților de proiecte în ceea ce privește identificarea oportunităților de finanțare, precum și elaborarea propunerilor de proiecte.

POCA este eficient în comparație cu programe similare de la nivel național și de la nivelul UE.

ÎE 8: Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Principalii factori negativi care au împiedicat atingerea rezultatelor au fost reprezentați de pandemie și de instabilitatea politică. În ciuda faptului că pandemia COVID-19 a cauzat întârzierea anumitor activități, aceasta nu a afectat atingerea generală a rezultatelor. Instabilitatea la nivelul autorităților centrale a fost (și este încă) un risc mai serios. Aceasta cauzează perturbarea relațiilor interinstituționale și a memoriei instituționale și devierea priorităților. Dimpotrivă, în cazul proiectelor implementate de SGG, angajamentul politic a fost esențial pentru:

- Consolidarea culturii administrative;
- Asigurarea unei abordări unitare a planificării strategice și a bugetării programelor;
- Realizarea eforturilor de reformă a administrației publice.

Angajamentul politic a fost asigurat datorită necesităților determinate prin PNRR. Cu alte cuvinte, cererea PNRR pentru reforme susține interesul asupra proiectelor POCA, valorificând rezultatele acestora.

Principalul factor care determină succesul/eșecul proiectelor este reprezentat de angajamentul politic.

Impact

ÎE 9: În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

Fără sprijinul POCA, obținerea unor rezultate similare nu ar fi fost posibilă. Acest lucru este determinat nu doar de lipsa de resurse financiare, ci și de o disponibilitate redusă a capacității tehnice și a cadrului metodologic al administrației publice centrale de a implementa intervenții similare, având în vedere faptul că POCA nu a fost doar o sursă de finanțare, ci a oferit, împreună cu SCAP, cadrul de îndrumare și coordonare strategică. În cazul temei de evaluare 1, valoarea adăugată reală a fost reprezentată de aplicarea în paralel a proiectelor care susțin cadrul general al PSB și a proiectelor care au vizat aplicarea



acestui. Activitățile de evaluare au confirmat că proiectele au avut rezultate pozitive din punct de vedere individual (de exemplu, îmbunătățirea abilităților personale), organizațional (operaționalizarea noilor rutine și metodologii) și instituțional (elaborarea de noi reglementări și strategii).

Progresele înregistrate la nivel național în ceea ce privește PSB în administrația publică centrală din România se datorează în mare parte POCA.

ÎE 10: În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Principalul efect neprevăzut a fost contribuția semnificativă a POCA la sprijinirea PNRR. Acest lucru se întâmplă pentru că, pe de o parte, POCA, prin tema de evaluare 1, sprijină în mod direct implementarea PSB, care reprezintă, de asemenea, una dintre condiționalitățile solicitate de PNRR. Pe de altă parte, indirect, planurile elaborate la nivelul ministerelor, prin intermediul proiectelor finanțate prin POCA, sprijină formularea și monitorizarea proiectelor PNRR.

Un alt efect neintenționat al proiectelor a fost legat de extinderea sprijinului acordat prin proiecte: activitățile de formare desfășurate și instrumentele dezvoltate au implicat mai multe persoane și instituții (de exemplu, organisme subordonate) decât se prevedea inițial.

Mai mult decât atât, experiența internațională arată că implementarea integrală a PSB implică efecte pozitive care depășesc administrația publică. În primul rând, adoptarea PSB crește transparența și încrederea populației în activitatea desfășurată de autoritățile publice. În al doilea rând, adoptarea PSB aduce beneficii pentru diferiți actori, nu numai la nivel de Guvern, dar și la nivelul Parlamentului și autorităților publice locale. În cele din urmă, pe termen lung, eficiența sporită a politicii naționale va avea un impact pozitiv asupra vieții cetățenilor români.

Pe termen scurt, un impact imediat neprevăzut a fost reprezentat de sprijinul acordat prin PNRR. Pe termen lung, vor exista avantaje și pentru cetățeni și comunități.

Sustenabilitate

ÎE 11: În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Proiectele au propus mai multe soluții pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor în timp. Pe plan intern, beneficiarii proiectelor valorifică rezultatele prin alocarea unui buget specific după finalizarea proiectelor, implicarea resurselor umane pentru urmărirea rezultatelor proiectului și diseminarea activităților în cadrul organizației. Pe plan extern, valorificarea rezultatelor/livrabilelor proiectelor depind de sprijinul factorilor de decizie (noi reglementări, strategii) și de stabilitatea cadrului legislativ la nivel național și european.

Sustenabilitatea depinde de continuitatea politică și instituțională: în ciuda eforturilor și a rezultatelor semnificative obținute prin intervențiile finanțate prin POCA, cadrul de aplicare a PSB nu este încă pe deplin funcțional și este nevoie de resurse suplimentare pentru a consolida realizările obținute prin POCA. SGG și-a continuat rolul de coordonator strategic al dezvoltării PSB și au fost dezvoltate instrumente care pot oferi sprijin și asistență tehnică instituțiilor publice centrale pentru a continua o parte dintre activitățile începute în cadrul POCA. Cu toate acestea, în absența unui cadru instituțional care să ofere îndrumări și coordonare strategice, lipsa sprijinului poate pune în pericol sustenabilitatea rezultatelor instituționale legate de SCAP. PNRR a valorificat rezultatele concrete obținute prin POCA, dar nu poate fi considerat o continuare a programului deoarece are o altă natură, folosește alte instrumente metodologice și are un timp de implementare mai scurt.





Sustenabilitatea rezultatelor POCA depinde nu doar de disponibilitatea resurselor suplimentare, ci și a unui cadru instituțional și metodologic general care să sprijine PSB.

ÎE 12: Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

Activitățile de evaluare realizate pentru tema de evaluare 1 au confirmat rezultatele pozitive ale proiectelor în ceea ce privește implementarea PSB în administrația publică centrală și, de asemenea, în ceea ce privește o mai bună reglementare. Cu toate acestea, există un consens comun conform căruia, pentru asigurarea sustenabilității rezultatelor, cei mai importanți factori sunt reprezentați de stabilitatea politică și legislativă și de sprijinul din partea factorilor politici, precum și de stabilitatea factorilor decizionali.

S-a confirmat, de asemenea, că în special în contextul implementării Next generation UE, sprijinirea utilizării PSB este un aspect esențial pentru România. Prin urmare, este important ca PNRR și programele de coeziune, precum și intervențiile aferente Instrumentului Tehnic de Sprijin, să fie planificate în sinergie, pentru a sprijini realizările POCA. Se fac eforturi în acest sens prin PNRR, care este totuși un instrument diferit, care nu asigură același nivel de coordonare între actorii strategici comparativ cu POCA.

Întrebări de evaluare adiționale

A. În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru eventuala evoluție a acestor nevoi după identificarea inițială?

Nevoile privind PSB în administrația publică centrală au evoluat de-a lungul timpului. Inițial, principalele nevoi au fost legate de stabilirea bazei metodologice a PSB pentru a crește capacitatea individuală și s-au depus eforturi în acest scop, așa cum a fost stabilit în cadrul SCAP și finanțat prin POCA. SGG a fost și rămâne cel mai important actor strategic pentru coordonarea îmbunătățirii PSB în România. Cu toate acestea, acum este necesar ca PSB să devină operațională și să fie integrată în procesul decizional. De asemenea, au fost luate măsuri legislative pentru asigurarea sustenabilității PSB (în prezent, HG nr. 427/2022), care obligă ministerele să aprobe PSB. În plus, se vor realiza investiții suplimentare în domeniul PSB prin intermediul PNRR.

B. În ce mod a afectat pandemia de Covid-19 eficacitatea intervențiilor/ programului ?

Pandemia Covid-19 a avut un impact asupra procesului de implementare a proiectelor din cadrul temei de evaluare 1, fiind unul dintre cele mai menționate motive de întârziere a implementării invocate de către beneficiari. Principalele consecințe au fost întârzierile în desfășurarea activităților sau transferul unor activități, cum ar fi instruirile, în format online sau mixt. În unele cazuri, transferarea activităților în mediul online a condus la creșterea numărului de participanți la instruiți, cum a fost cazul proiectului *Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort - II - cod SMIS 127338*, care a permis participarea unui număr mai mare de persoane, utilizând un volum mai mic de resurse financiare.

Cu toate acestea, în ciuda întârzierilor create, pandemia Covid-19 nu a afectat obținerea rezultatelor generale.



2.3 Concluzii și recomandări

CONCLUZII

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

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

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

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

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

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

POCA a avut un **impact pozitiv** în ceea ce privește creșterea competențelor personale în domeniul planificării strategice și bugetării programelor, introducerea de metodologii și proceduri de îmbunătățire a dezvoltării politicilor bazate pe dovezi, îmbunătățirea cooperării dintre ministere și instituțiile subordonate acestora și elaborarea de acte legislative pentru eficientizarea și modernizarea administrației publice din România. Parteneriatele cu instituții academice (Academia Națională), precum și parteneriatele cu actori internaționali (cum ar fi Banca Mondială), au fost foarte importante în furnizarea de expertiză de înaltă calitate. Fără POCA, aceste rezultate nu s-ar fi realizat din punct de vedere cantitativ sau calitativ.

Prin intermediul intervențiilor POCA au fost atinse două obiective importante:

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

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

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

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

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

RECOMANDĂRI

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

1) **Activități de sprijinire a operaționalizării HG nr. 427/2022.**



2) **Modul de desfășurare a acestor activități**



3) **Ce resurse ar putea fi folosite?**



În ceea ce privește activitățile de sprijin, acestea constau în consolidarea capacității și valorificarea experienței POCA, dar prin extinderea acesteia. Prin urmare, aceste activități de consolidare a capacității sunt:

- i. Furnizarea de sesiuni de instruire pentru SGG și alte părți interesate relevante din cadrul diferitelor ministere, în vederea consolidării capacității și înțelegerii cu privire la implementarea PSB.
- ii. Crearea de platforme online și realizarea de schimburi de experiențe (de exemplu, ateliere, seminarii) pentru ca SGG și ministerele să își împărtășească experiențele și provocările în implementarea PSB.
- iii. Consolidarea activităților de monitorizare și evaluare pentru a evalua progresul și eficacitatea implementării Hotărârii Guvernului nr. 427/2022. POCA a oferit deja finanțare pentru o platformă web care afișează indicatorii PSI (<http://psi.gov.ro/me/raportare>) și include, de asemenea, o pagină dashboard (<http://psi.gov.ro/dashboard.html>). În plus, platforma permite o anumită prelucrare a datelor. Cu toate acestea, din iunie 2023, majoritatea indicatorilor nu au fost actualizați, iar raportarea pentru un anumit minister nu este disponibilă. În plus, se pare că platforma nu este cunoscută pe scară largă, întrucât niciunul dintre beneficiarii POCA nu a menționat-o în timpul interviurilor și focus-grupurilor. Prin urmare, este necesar un efort de a crește vizibilitatea acestuia. POCA a sprijinit deja un set de date online.



În ceea ce privește **modul în care** vor fi realizate aceste activități, sugestia este de a dezvolta un proiect integrat (sau două) bazat pe lecțiile învățate din experiența POCA. Proiectele POCA s-au dovedit a fi de succes, în ciuda anumitor eșecuri operaționale nerelevante și a manifestării pandemiei COVID-19. Ideea este de a avea un singur instrument (proiectele) care să ajute la menținerea coordonării și disciplinei, pe de o parte, și să evite fragmentarea, pe de altă parte. Astfel, chiar dacă POCA nu va mai exista în următoarea perioadă de programare, metoda de management poate fi păstrată mai departe. Mai exact:

- Definirea unei echipe de proiect;
- Proiectarea activităților proiectului, a bugetului și indicatorilor;
- Mecanism de monitorizare.

Structurarea acestor activități într-unul (sau două) proiecte va ajuta și la transpunerea rapidă într-o aplicație care să adune resurse suficiente (a se vedea secțiunea următoare).



Proiectul – Sprijinirea Operaționalizării HG 427/2022, poate fi finanțat din diferite surse, însă echipa de evaluare sugerează IST și PNRR. Avantajele și dezavantajele sunt descrise în caseta de mai jos. Decizia de a aplica pentru obținerea finanțării poate depinde de diferiți factori. Există, de



asemenea, opțiunea de a folosi ambele surse de finanțare, dar de a finanța activități diferite, respectiv de a avea două proiecte distincte.

Posibilă sursă de finanțare a Proiectului – Sprijinirea Operaționalizării HG 427/2022

PNRR		IST	
Pro	Contra	Pro	Contra
<p>În general, are alocate sume mai mari și se concentrează adesea pe proiecte de dezvoltare la scară largă.</p> <p>Mai multă flexibilitate: fiind o sursă națională de finanțare permite o mai mare flexibilitate în utilizarea fondurilor, deoarece proiectele pot fi adaptate nevoilor și priorităților guvernului român.</p>	<p>Poate avea mai multe procese birocratice în ceea ce privește depunerea cererilor de finanțare și plățile.</p> <p>Poate fi nepotrivit din motive de sincronizare, deoarece orizontul de timp este mai scurt (2026).</p> <p>Întrucât rezultatele de consolidare a capacității necesită mai mult timp pentru a fi atinse, poate fi dificil să se respecte etapele și obiectivele.</p>	<p>Are un proces de aplicare mai rapid și un orizont de timp mai lung pentru implementare.</p> <p>Se concentrează pe dezvoltarea capacității prin instruire și consultanță.</p> <p>Sprijinit de Comisia Europeană și de alte organizații internaționale, astfel că sprijinul de înaltă calitate este deja asigurat.</p>	<p>Sumele alocate pot fi mai mici decât cele alocate prin PNRR.</p> <p>Poate să nu fie potrivit pentru proiecte de dezvoltare la scară largă.</p> <p>Poate avea criterii de eligibilitate mai restrânse.</p> <p>Proces de aplicare mai competitiv: TSI este un proces competitiv, care poate necesita investiții mai semnificative în timp și resurse pentru elaborarea și depunerea propunerilor de proiecte.</p>

2.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

Potrivit art. 14, HG nr. 427/2022 definește sarcinile pe care SGG le va îndeplini pentru coordonarea procesului general al PSB (a se vedea tabelul de mai jos, prima coloană). Aceste sarcini pot fi grupate în trei tipuri: i. activități generale de consolidare a capacității legate de PSB (a), ii. sprijin direct/ indirect pentru dezvoltarea PSI (literele b-e din tabelul de mai jos), iii) monitorizare și evaluare (f-g). Prin urmare, activitățile de sprijin au fost legate de fiecare dintre aceste sarcini (coloana B).

A) Activități ce urmează a fi efectuate de SGG (art. 14 – HG 427/2022)	B) Activități de consolidare a capacității (activități sugerate)
a) Asigurarea asistenței în aplicarea metodologiei de elaborare,	A) Evaluarea nevoilor. Având în vedere fluctuațiile de personal, instabilitatea organizațională și schimbările instituționale recente, este necesară

monitorizare, raportare și revizuire a planurilor strategice instituționale (PSI).

reevaluarea nevoilor de consolidare a capacităților. Acest lucru poate necesita identificarea publicului țintă prin:

- determinarea grupului țintă care va beneficia de pe urma activității de consolidare a capacității (nu numai oficiali ai guvernului, ci poate include organizații ale societății civile, părți interesate din sectorul privat și alți actori cheie implicați în implementarea HG 427/2022);
- identificarea reprezentanților din ministere, înțelegerea diferitelor niveluri de cunoaștere și a diferitelor dimensiuni;
- înțelegerea nevoilor și priorităților: efectuarea unei evaluări a nevoilor pentru a înțelege abilitățile și cunoștințele necesare pentru implementarea eficientă a HG 427/2022. Acest lucru se poate face prin sondaje, interviuri și focus grupuri pentru a înțelege lacunele și nevoile publicului țintă.

B) Elaborarea unui plan de instruire: Pe baza evaluării nevoilor, se poate dezvolta un plan cuprinzător de formare care să abordeze lacunele și nevoile identificate ale publicului țintă. Acesta poate include:

- Definirea activităților, precum ateliere de lucru, seminarii, cursuri online, programe de mentorat și alte activități de formare relevante.
- Identificarea de formatori și facilitatori. În baza experienței POCA, aceasta presupune identificarea de experți și formatori chiar din rândul partenerilor proiectelor POCA anterioare (de exemplu, WB Academia România). Aceștia ar trebui să fie capabili să ofere formarea într-un mod antrenant și interactiv.

C) Implementarea activităților de consolidare a capacității: Desfășurarea activităților de instruire conform planului de instruire. Asigurarea că programul este incluziv și accesibil tuturor grupurilor, inclusiv comunităților marginalizate și celor cu dizabilități. Aceste activități pot include:

- a. Job shadowing, training interfuncțional și coaching. Fiecare expert (SGG sau altă „organizație de formare” ar putea fi asociat cu un minister pentru a menține constantă comunicarea și colaborarea).
- b. Conferințe, seminarii/webinarii și cursuri online.
- c. Proiecte cross-function și grupuri operaționale.
- d. Sesiuni de feedback și evaluări de performanță.
- e. Sesiune de împărtășire a cunoștințelor și diseminare a celor mai bune practici.
- f. Proiecte de învățare prin acțiune și exerciții de rezolvare a problemelor.

	<p>D) Evaluarea eficacității activităților de consolidare a capacității: Evaluarea impactul programului de formare prin măsurarea schimbărilor în comportament, cunoștințe și abilități ale publicului țintă. Utilizarea acestui feedback pentru a îmbunătăți activitățile de formare viitoare.</p>
<p>b) Formularea propunerilor și transmiterea acestora către ministere pentru îmbunătățirea PSI</p>	<p>A) Oferirea de îndrumare și asistență în înțelegerea cerințelor prevăzute în regulamentul HG 427/2022. O scurtă fișă informativă ar putea fi concepută, de asemenea, în baza experiențele proiectelor POCA (în special a proiectelor SGG).</p> <p>Oferirea de sesiuni de instruire sau ateliere pentru personalul ministerelor cu privire la modul de elaborare a unui Plan Strategic Instituțional solid și eficient. Agrearea cu ministerele de resort a:</p>
<p>c) Coordonarea procesului de elaborare și de revizuire a PSI, monitorizarea respectării calendarului acestora și notificarea întârzierilor în realizare</p>	<ul style="list-style-type: none"> - listelor de verificare comune. Acest lucru va sprijini o înțelegere comună a conținutului PSI. - Matrice comună de evaluare a coerenței care asigură alinierea Planurilor Strategice Instituționale la scopul și obiectivele generale ale guvernului printr-un tablou de bord „ușor de utilizat”.
<p>d) Asistență și coordonare permanentă a ministerelor în procesul de monitorizare a PSI</p>	<p>B) Facilitarea coordonării și comunicării între ministere pentru a asigura o abordare armonizată în formularea Planurilor Strategice Instituționale ale acestora. Este importantă:</p>
<p>e) Asigurarea corelării obiectivelor și priorităților strategice din PSI cu propunerile de acte normative introduse în planul anual de lucru al Guvernului</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Stabilirea unui mecanism de coordonare:</u> ministerele pot stabili un mecanism de coordonare pentru a se asigura că toate părțile interesate comunică și lucrează împreună în mod eficient. Acest mecanism ar trebui să stabilească roluri, responsabilități și fluxuri de lucru clare pentru toate părțile implicate. Fiecare minister trebuie să aibă o înțelegere clară a rolurilor și responsabilităților sale în implementarea politicii, precum și a așteptărilor altor ministere implicate. Acest lucru va evita dublarea eforturilor și va asigura că toată lumea lucrează pentru un obiectiv comun. - <u>Stabilirea întâlnirilor regulate:</u> întâlnirile regulate la diferite niveluri (de exemplu politici, implementare și evaluare) pot fi folosite pentru a analiza progresul, a identifica provocările și a conveni asupra modalităților de îmbunătățire a coordonării. - <u>Dezvoltarea unei agende comune:</u> O agendă comună poate ajuta la alinierea acțiunilor tuturor ministerelor către atingerea obiectivelor politicii. Planul ar trebui să includă termene, obiective și indicatori cheie de performanță. - <u>Comunicarea eficientă:</u> comunicarea eficientă este esențială în promovarea coordonării. Stabilirea canalelor de comunicare, schimbul de informații și feedback și informarea tuturor părților

	<p>interesate cu privire la progres poate contribui la promovarea unei înțelegeri comune și a sentimentului de proprietate asupra politicii.</p> <p>C) Revizuirea și furnizarea de feedback cu privire la proiectele de Planuri Strategice Instituționale transmise de ministere în conformitate cu liniile directoare ale regulamentului HG 427/2022. Mai important, este important să se alinieze planul anual de lucru al Guvernului cu furnizorii de servicii de internet, astfel:</p> <ol style="list-style-type: none"> Stabilirea obiectivelor și priorităților strategice clare și măsurabile în PSI, care sunt aliniate cu obiectivele și viziunea generală a guvernului. Prioritizarea obiectivelor strategice și identificarea acțiunilor cheie necesare pentru a fi atinse. Identificarea actelor normative relevante care trebuie introduse sau modificate pentru a sprijini obiectivele și prioritățile PSI. Asigurarea alinierii actelor normative propuse cu obiectivele și prioritățile strategice ale PSI și asigurarea contribuției la realizarea acestora. Implicarea părților interesate relevante, precum agențiile guvernamentale, organizațiile societății civile și experții, în dezvoltarea și implementarea atât a PSI, cât și a planului anual de lucru.
<p>f) Monitorizarea progreselor realizate în îndeplinirea obiectivelor și indicatorilor și sesizarea întârzierilor în atingerea țintelor asumate</p>	<p>A) Indicatorii cheie de performanță (KPI) au fost deja stabiliți și sunt disponibili pe o platformă web (http://psi.gov.ro/me/raportare). Cu toate acestea, din 19 iunie, majoritatea indicatorilor nu au fost actualizați și există o lipsă de raportare sistematică. Menținerea monitorizării și urmării periodice a progreselor este esențială pentru a preveni irosirea resurselor UE și pentru a evalua în mod eficient îndeplinirea obiectivelor directivei.</p> <p>B) Efectuarea de sondaje de opinie cu ministerele și părțile interesate. Efectuarea de sondaje de opinie cu ministere poate ajuta la obținerea de feedback cu privire la calitatea PSI și de informații utile pentru îmbunătățire. Analiza feedback-ului colectat de la părțile interesate poate ajuta la identificarea zonelor de îmbunătățire și la luarea de măsuri corective pentru a asigura realizarea impactului.</p> <p>C) Împărtășirea și diseminarea rezultatelor - Colaborarea cu ministerele, părțile interesate, inclusiv alte agenții guvernamentale, ONG-uri, organizații internaționale și organizații din sectorul privat, poate oferi informații valoroase asupra progresului implementării directivei și poate evidenția domeniile de îmbunătățire.</p>



3. Tema de evaluare 2: Evaluarea sistemelor de management al calității și performanței (evaluarea modului de implementare a acestor mecanisme și analiză a impactului acestora) – OS 1.1

3.1 Analiza efectuată pentru tema 2

Eficacitate

În ceea ce privește eficacitatea, analiza efectuată în acest raport este bazată pe: analiza literaturii de specialitate; analiza proiectelor; analiza documentară; interviuri; sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor; studiul de caz.

Relevanță

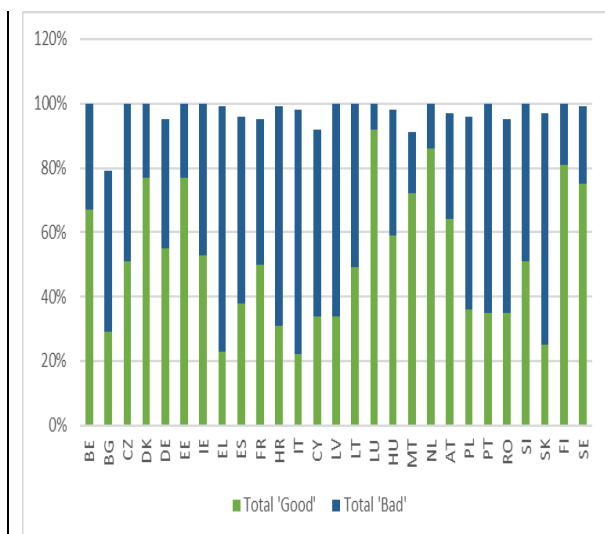
În prima etapă a procesului de evaluare, echipa de evaluare a abordat criteriul referitor la **relevanță**. În mod detaliat, echipa de evaluare s-a concentrat pe înțelegerea situației în care nevoile grupurilor țintă și, în general, ale administrației publice centrale din România au fost avute în vedere de POCA în ceea ce privește SMC (sistemele de management al calității). Procesul de evaluare s-a realizat după cum urmează:

- a) Identificarea din analiza literaturii de specialitate a tendinței generale a SMC în România în comparație cu alte state UE, precum și identificarea principalelor obstacole în vederea adoptării și implementării SMC și a tipurilor de intervenții de sprijinire a SMC, indiferent de tipul de sistem (ISO, CAF, BEM).
- b) Verificarea, prin intermediul analizei proiectelor sprijinite în cadrul acestei teme de evaluare din POCA, dacă aceste nevoi, instrumente și procese au fost luate în considerare prin intervențiile POCA.
- c) Evaluarea, pe baza interviurilor și a sondajului de opinie, dacă, în implementarea efectivă a intervențiilor, nevoile și instrumentele identificate au fost relevante pentru beneficiarii proiectelor.

În urma **analizei literaturii de specialitate** a rezultat că în ansamblu, majoritatea cetățenilor României percep calitatea serviciilor publice ca fiind nesatisfăcătoare (*ref. Eurobarometru standard STD94 – Iarna 2020-2021*), așa cum evidențiază graficul următor. Această percepție este confirmată de indicele de eficacitate al Băncii Mondiale (a se vedea graficul de mai jos – prezentat pe larg în cadrul raportului inițial).

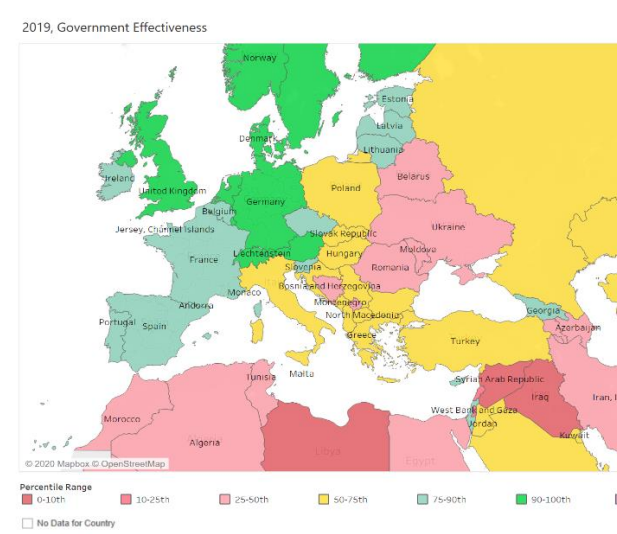


Figura nr. 3 Percepția privind calitatea serviciului public



Sursa: Elaborare proprie realizată pe baza datelor furnizate de Eurobarometrul Standard STD94: Eurobarometrul Standard 94 – Iarna 2020-2021

Figura nr. 4 Indicele de eficacitate 2019



Sursa: Proiectul privind Indicatorii globali ai guvernării (WGI)

Cu toate acestea, potrivit mai multor surse analizate (de ex ref: C. Dragomir – *Calitatea serviciilor publice și promovarea managementului calității în instituțiile publice din statele membre UE 2019*) a existat o aliniere a României la standardele UE privind modelele de management al calității în administrația publică. În conformitate cu UE, legislația din România a fost armonizată în diferite sectoare ale serviciilor publice, în vederea creșterii calității. România a dezvoltat, de asemenea, programe naționale de reformare a administrației publice, în conformitate cu cerințele și obiectivele UE de aliniere a sectorului public la standardele europene de calitate: descentralizarea serviciilor publice, transparență decizională, orientare către cetățean; creșterea eficienței și eficacității în sectorul public; profesionalizarea funcției publice, furnizarea de servicii publice digitale, evaluarea satisfacției cetățenilor față de serviciile publice oferite. Convergența se observă, de asemenea, și în aplicarea modelelor de calitate în instituțiile administrației publice, respectiv:

- Standardul de calitate ISO 9000 este unul dintre cele mai utilizate modele de calitate în instituțiile publice din statele membre ale UE, dar și în România, atât la nivel local, cât și la nivel central,
- În România, CAF este inclusă în SCAP, la fel ca în majoritatea statelor UE.

Studiul menționat mai sus a evidențiat, de asemenea, convergența în ceea ce privește modalitățile de promovare a modelelor de calitate. În România, ca și în statele membre ale UE, promovarea modelului CAF are loc prin:

- Ghiduri de implementare și broșuri care explică modul în care se aplică CAF,
- Prezentarea experiențelor de succes ale instituțiilor publice care au implementat CAF,
- Programe de formare pentru funcționarii publici în domeniul managementului calității..

În pofida “convergenței” menționată mai sus, analiza literaturii de specialitate arată că încă există nevoi de acoperit în ceea ce privește sistemele de management al calității în administrația publică din România. *Studiul Sisteme de management al calității - cazul instituțiilor publice locale din România* (Raboca Horia Mihai, Carburnean Florin 2017) a identificat două lacune diferite: dificultăți în configurarea SMC și dificultăți în implementarea SMC (a se observa tabelul de mai jos).

Tabelul nr. 5. *Obstacole în implementarea sau inițierea SMC în administrația publică din România*

Obstacole întâmpinate în implementarea sistemelor de management al calității	Obstacole întâmpinate în inițierea sistemelor de management al calității
Complexitate în implementare (documentație, cerințe prea solicitante)	Instituțiile nu au acces la suficiente informații privind SMC
Lipsa resurselor umane și financiare	SMC nu este potrivit pentru profilul instituțiilor
Lipsa calificării și a competențelor	SMC sunt percepute ca fiind dificil de utilizat și implementat și costisitoare din punct de vedere al resurselor
Apariția altor priorități în cadrul instituției	Schimbări în cadrul managementului instituției
Reticență din partea managerilor și a personalului	Nu există niciun interes din partea conducerii pentru implementarea SMC

Sursă: Elaborare proprie în baza informațiilor din studiul „Sisteme de management al calității – cazul instituțiilor publice locale românești”

În raport cu posibilele rezultate, cele mai comune SMC implementate în UE sunt ISO, CAF și Business Excellence Model – BEM (ref. C. Dragomir – *Calitatea serviciilor publice și promovarea managementului calității în instituțiile publice din statele membre UE*, 2019), (a se vedea tabelul de mai jos pentru caracteristicile cheie ale celor trei SMC).

Tabel nr. 6 *Principalele SMC implementate în administrația publică din UE*

CAF	ISO	BEM
CAF constă într-un cadru comun pentru evaluarea și îmbunătățirea politicilor în domeniul managementului de calitate și instrumente pentru sectorul administrației publice. Se bazează pe autoevaluare, care se aplică unui set de criterii standardizate utilizate în spațiul european.	ISO se bazează pe aplicarea standardelor internaționale de calitate ISO 9000, dar și a normelor de mediu ISO 14000, ISO 17020 și ISO 17025. Modelul se bazează pe structurarea sarcinilor administrației publice într-un anumit număr de standarde definite ex ante care pot fi evaluate ex post de terți, iar certificatele sunt eliberate pentru o perioadă limitată de timp.	BEM se bazează pe “exelență” și promovează “cele mai bune practici”. Modelul presupune autoevaluare pe baza a nouă criterii ale modelului, punctele forte și punctele slabe ale instituției și evidențierea îmbunătățirii soluțiilor.
<i>Sursă: Elaborare proprie în baza datelor furnizate de studiul “Calitatea serviciilor publice și promovarea managementului calității în instituțiile publice din statele membre ale UE”, C Dragomir, 2019.</i>		

Conform unui sondaj recent (ref. *Studiul Sisteme de management al calității – cazul instituțiilor publice locale românești*), ISO este cel mai des folosit SMC în administrația publică din România la nivel local. Cu toate acestea, (ref. *Calitatea serviciilor și promovarea managementului calității în instituțiile publice din statele membre UE*), la nivel central și CAF este relevant, fiind promovat începând cu 2005 în procesul de

pregătire a aderării țării la UE. Acțiunile coordonate de Ministerul Administrației și Internelor (MAI) au constat în elaborarea și diseminarea de ghiduri, broșuri și bune practici, organizarea de training-uri și seminarii.

În ceea ce privește realizările (activitățile concrete) implementate pentru stabilirea SMC în administrația publică, există un consens în rândul experților care analizează România și alte contexte similare cu privire la necesitatea investițiilor adecvate pentru implementarea sistemelor de management al calității (ref: L. Matei, C.G., Lazăr - *Calitatea serviciilor publice și promovarea managementului calității în instituțiile publice din statele membre UE 2011/J. Dzinic - Implementarea efectivă a unei politici de management al calității în administrația publică: experiențe din Spania și lecții pentru Croația, 2017*). În special, în aceleași studii, realizările sunt legate de:

- Faza de pregătire: în care este necesar să se informeze și să crească gradul de conștientizare cu privire la SMC și să se înțeleagă care este cel mai bun model de aplicat, deseori, prin identificarea altor experiențe la nivelul UE.
- Faza de configurare: accentul se pune pe dezvoltarea abilităților, rutinelor și instrumentelor IT și de măsurare a performanței calității.
- Faza de lansare: presupune inițierea activităților SMC.

Tabelul de mai jos ilustrează activitățile comune pentru fiecare dintre cele trei faze.

Tabel nr. 7 Tipuri comune de intervenții pentru a sprijini SMC

Tipul de intervenție pentru sprijinirea stabilirii SMC	Faze
Seminarii și workshop-uri	Faza de pregătire
Elaborarea și diseminarea materialelor promoționale privind MC în administrația publică	
Analiza comparativă a modelelor internaționale relevante de MC în alte administrații publice din UE și vizită de studiu	
Cursuri de instruire privind dezvoltarea cunoștințelor și abilităților legate de utilizarea și implementarea SMC	Faza de configurare
Formularea liniilor directoare pentru MC în administrația publică	
Suport IT	
Proiectarea cadrului de măsurare a satisfacției utilizatorilor față de calitatea serviciilor	
Sprijin extern (consultanță) la prima evaluare – autoevaluare și raportare	Faza de lansare
Sprijin pentru sistemul IT și măsurarea satisfacției utilizatorilor	

Sursă: prelucrare proprie realizată de echipa de evaluare, în baza analizei literaturii de specialitate

În urma analizei literaturii de specialitate, echipa de evaluare a concluzionat că, în pofida convergenței României cu standardele și procedurile de calitate ale UE în ceea ce privește furnizarea de servicii publice, este necesar să se investească în adoptarea SMC. Analiza literaturii ajută la identificarea următoarelor **nevoi specifice**:

- Complexitatea în implementarea SMC (documentație, cerințe prea exigente);
- Lipsa de resurse (financiare și umane);
- Lipsa de aptitudini și competențe;
- Reticență din partea managerilor și a personalului.

Analiza literaturii de specialitate ne permite să afirmăm că cele mai adoptate SMC în România sunt CAF și ISO, susținute prin training-uri, ghiduri și broșuri, prezentări de bune practici (UE) și seminarii. Aceste activități se schimbă în funcție de diferitele faze de stabilire a SCM (pregătire, creare și demarare).

Activitățile de evaluare efectuate (analiza proiectelor, interviuri, sondaje de opinie) au demonstrat că POCA sprijină în mod direct (ca beneficiari principali) 9 ministere de linie, SGG și Autoritatea Națională pentru Digitalizare și, în mod indirect, conducerea și personalul mai multor entități subordonate și reprezentanți ai cetățenilor. Principalele nevoi și rezultate ale proiectelor POCA au vizat atât nivelul individual (de exemplu, cursuri de formare), cât nivel organizațional (de exemplu, instrumente CAF și ISO). Implementarea SMC în instituțiile centrale a fost adesea extinsă și la structurile locale, iar îmbunătățirea furnizării de servicii publice se reflectă și în îmbunătățirea serviciilor oferite cetățenilor în general.

În mod concret, **analiza proiectelor** a identificat principalii beneficiari ai POCA 2014-2020 (tema de evaluare 2), respectiv ministerele din cadrul administrației publice centrale, identificați de asemenea în Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020:

- Ministerul Educației și Cercetării;
- Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației;
- Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene;
- Ministerul Muncii și Protecției Sociale;
- Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor;
- Ministerul Educației;
- Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor;
- Ministerul Sănătății;
- Ministerul Afacerilor Interne;
- Ministerul Economiei.

În baza analizei proiectelor aferente temei de evaluare 2, echipa de evaluare a definit trei categorii de nevoi:

- Nevoi individuale, precum dezvoltarea abilităților și competențelor;
- Nevoi organizaționale, precum creșterea performanței interne sau îmbunătățirea planificării;
- Nevoi instituționale, precum îmbunătățirea coordonării interinstituționale.

Tabelul următor evidențiază aceste nevoi.

Tabel nr. 8 Nevoi generale și specifice rezultate din analiza proiectelor

Nevoi individuale	Nevoi organizaționale	Nevoi instituționale
<ul style="list-style-type: none">• Îmbunătățirea abilităților personale• Omogenizarea culturii organizaționale	<ul style="list-style-type: none">• Îmbunătățirea calității și a mecanismelor de control• Îmbunătățirea proceselor organizaționale și de management• Implementarea sistemelor unitare de management al calității și performanței	<ul style="list-style-type: none">• O mai mare transparență în luarea deciziilor• Consolidarea capacității instituționale• Alinierea la standardele și valorile europene

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În baza rezultatelor analizei proiectelor, echipa de evaluare apreciază că aspectele ce privesc “construirea unei administrații publice mai eficiente” și „implementarea sistemelor unitare de management al calității și performanței” sunt cele mai des menționate. Necesitatea eficientizării administrației publice este prezentată în proiectul *“Implementarea și dezvoltarea de sisteme și standarde comune pentru a optimiza procesele decizionale în cadrul domeniului mediului”* (Cod SMIS 119983), în care Ministrul Mediului, Apelor și Pădurilor propune implementarea *“instrumentelor de management al calității CAF și SR EN ISO 9001:2015 pentru a eficientiza administrația publică”*.

Printre alte nevoi, îmbunătățirea abilităților personale este o altă nevoie menționată frecvent de către beneficiari. Această nevoie specifică evidențiază importanța competențelor personalului în domeniile relevante ale fiecărui proiect. De exemplu, în proiectul *“Consolidarea capacității administrative a Ministerului Sănătății și a unităților aflate în subordinea, coordonarea și autoritatea acestuia prin implementarea unitară a Sistemului de Management al Calității SR EN”* (Cod SMIS 119731), Ministerul Sănătății urmărește *“îmbunătățirea cunoștințelor și aptitudinilor personalului Ministerului Sănătății și al unităților subordonate”* în domeniul specific al sănătății și al problemelor legate de sănătate.

Pe de altă parte, alte ministere au urmărit consolidarea capacității instituționale. Cu titlu de exemplu, în proiectul *“Implementarea și dezvoltarea de sisteme și standarde comune pentru a optimiza procesele decizionale în cadrul domeniului mediului”* (Cod SMIS 119983), această nevoie specifică “a Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor și a structurilor subordonate și aflate în subordinea și autoritatea ministerului” se extinde și asupra altor autorități, pe lângă Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor.

Proiectele POCA analizate vizează diferite tipuri de beneficiari, precum structurile de management și personalul administrației publice și locale.

Analiza interviurilor confirmă nevoile identificate în urma analizei proiectelor, în special în ceea ce privesc nevoile individuale și organizaționale:

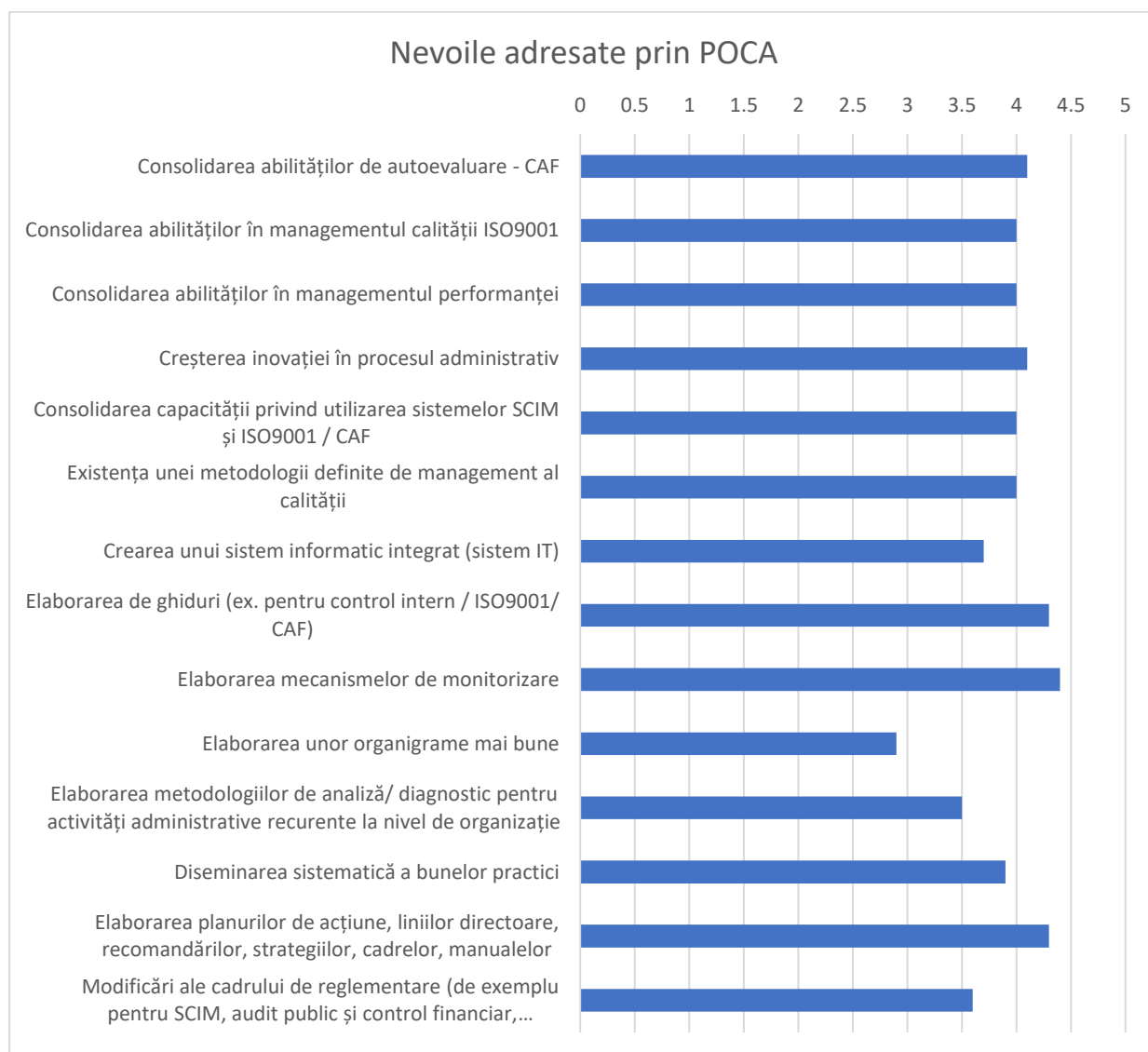
- a. nevoi organizaționale care vizează în principal implementarea sistemelor de management al calității pentru îmbunătățirea procedurilor și proceselor de management din cadrul organizației sau implementarea sistemelor TIC.
- b. nevoi individuale care vizează activitățile de instruire pentru a oferi know-how cu privire la utilizarea sistemelor.

Mai multe proiecte au ca scop stabilirea unor SMC diferite. De exemplu, în cazul proiectului *“Sistem integrat de management pentru o societate informațională performantă (SIMSIP)”*, cod SMIS 116172, beneficiarul a confirmat nevoile ante-menționate. Astfel, au fost implementate trei sisteme de management (ISO, CAF și BSC) și s-au desfășurat activități de instruire.

Este important de remarcat că proiectele POCA stabilesc un SMC care acoperă nu numai instituția în sine, ci și structurile subordonate din teritoriu. Un exemplu îl reprezintă Ministerul Mediului (proiect cod SMIS 119983), unde adoptarea CAF și ISO a implicat și structurile subordonate; în cazul proiectului derulat de Ministerul Educației (cod SMIS 116834) au fost implicate 97 de autorități și instituții publice care au implementat un sistem unitar de management al calității și performanței (CAF), reprezentate de Ministerul Educației, 42 de Inspectorate Școlare Județene, 42 de Case ale Corpului Didactic și 12 instituții subordonate. De asemenea, 207 persoane din cele 97 de instituții și autorități publice au fost instruite în sistemul de management al calității CAF.

Mai important, la elaborarea proiectului SMC, beneficiarii au ținut cont de nevoile cetățenilor ca ultim obiectiv al proiectelor. Este cazul proiectului (cod SMIS 120194) implementat de Ministerul Afacerilor Interne, unde toate intervențiile au avut o relevanță ridicată atât pentru instituții, cât și pentru grupul țintă. Astfel, serviciile în domeniul situațiilor de urgență pot fi furnizate acum la un nivel superior de calitate și performanță, pe baza unor informații concise, clare și fiabile, colectate, verificate și valorificate astfel încât să înlăture riscul și incertitudinea decidentului, în timp ce resursele umane, materiale și financiare trebuie să se concentreze pe direcții clare de acțiune și timp, pentru a obține rezultate maxime cu eforturi minime.

Figura nr. 5 Cele mai frecvente nevoi adresate de proiectele POCA (tema 2)



Sursa: elaborare proprie, în baza datelor preliminare obținute prin aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor

Coerență

În a doua etapă a procesului de evaluare, echipa de experți a analizat coerența intervențiilor, respectiv modul în care POCA, tema de evaluare 2, care a vizat SMC, a fost relevantă pentru strategiile naționale și europene. Mai exact, echipa de evaluare:

- a. A analizat, prin intermediul analizei documentare, modul în care POCA a fost corelat cu SCAP, Semestrul European și PNRR.
- b. A verificat, prin intermediul interviurilor, dacă aceste strategii au fost integrate în cadrul intervențiilor POCA.
- c. S-a concentrat asupra modalităților concrete prin care strategiile naționale și europene au fost implementate în POCA.

Echipa de evaluare consideră că tema de evaluare 2 este coerentă cu documentele strategice naționale și europene. În mod concret, analiza documentară indică un nivel ridicat de coerență la nivelul temei 2 în raport cu documentele strategice naționale și Acordul de Parteneriat, în timp ce documentele CE și PNRR abordează tema calității și a îmbunătățirii managementului în administrația publică din România, fără a menționa în mod specific instrumentele sistemului de management al calității.

Analiza coerenței a fost realizată în raport cu documentele următoare, grupate în trei categorii:

- Documente strategice naționale:
 - SCAP;
 - Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020;
- Documente privind semestrul european:
 - Raport de țară (2020);
 - Recomandări specifice de țară;
- Documente privind coeziunea și Mecanismul de redresare și reziliență:
 - Programul național de reformă;
 - Planul Național de Redresare și Reziliență;
 - Acordul de Parteneriat al României 2014-2020.

Documente strategice naționale

În ceea ce privește tema de evaluare 2, analiza privind coerența POCA cu obiectivele strategiilor naționale a fost efectuată mai întâi în legătură cu SCAP. Printre acțiunile prevăzute la nivelul SCAP se numără îmbunătățirea procesului decizional la nivelul administrației publice centrale, creșterea gradului de utilizare a sistemelor și instrumentelor de management al calității, desfășurarea de acțiuni de formare, informare și promovare privind sistemele și instrumentele de management al calității – toate aceste acțiuni fiind strâns legate de tema de evaluare 2. Instituția responsabilă de coordonarea și gestionarea SCAP este SGG.

Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020 subliniază că utilizarea managementului calității este un subiect care necesită o atenție deosebită în procesul complex de acțiuni care vizează creșterea eficienței în



administrația publică. De asemenea, documentul strategic include linii directoare pentru utilizarea managementului calității la nivelul administrației publice centrale (în special instrumentele ISO și CAF) ca rezultat așteptat al SCAP și menționează POCA drept mijloc de finanțare a acțiunilor de dezvoltare a managementului calității în administrația publică din România, dovedind astfel o coerență ridicată cu tema de evaluare 2.

Documente privind semestrul european

Raportul de țară 2020 privind România menționează, în ceea ce privește administrația publică, că reforma sectorului stagnează, evidențiind mai multe puncte slabe, precum *„puține progrese în ceea ce privește îmbunătățirea guvernantei, a calității și a utilizării efective a evaluărilor privind impactul reglementărilor”* sau *„birocrăția și capacitatea insuficientă de a furniza servicii de calitate, inclusiv digitale, au un impact negativ asupra cetățenilor și întreprinderilor”*, dar și subiecte care trebuie îmbunătățite, cum ar fi, dar fără a menționa în mod explicit, utilizarea sistemelor de management al calității.

Recomandările Specifice de Țară (RST) din 2020 reiau ceea ce a fost deja prezentat în Raportul de țară pentru România privind administrația publică și încurajează pe scurt o îmbunătățire a calității și eficacității administrației publice, referindu-se implicit la managementul calității. Recomandarea Specifică de Țară din anul 2021 nu a abordat aspecte privind administrația publică.

Documente de coeziune și Mecanismul de redresare și reziliență

Programul național de reformă (PNR) pentru anul 2021 cuprinde un capitol dedicat consolidării capacității administrative și altor măsuri guvernamentale, dar nu prevede o direcție de acțiune dedicată sistemelor de management al calității. Sunt menționate două proiecte ale temei 2, ambele sub două direcții diferite de acțiune. Primul este proiectul cu codul SMIS 116172 – *Sistem integrat de management pentru o societate informațională performantă (SIMSIP)*, ca o inițiativă relevantă în cadrul direcției de acțiune privind creșterea securității cibernetice, iar cel de-al doilea proiect este proiectul cod SMIS 129959 – *„Management de calitate și performanță în cadrul MEEMA, pentru reducerea poverii administrative și dezvoltarea IMM-urilor inovatoare”* în cadrul direcției de acțiune privind dezvoltarea sectoarelor cu potențial de creștere economică. Pentru ambele proiecte, deși în rezultatele prevăzute se menționează și implementarea sistemelor de management al calității, documentul nu se concentrează asupra acestora.

Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR) al României prevede îmbunătățirea administrației publice în cadrul Componentei C14 „Buna guvernare”, prin diverse măsuri dedicate creșterii calității actului public, precum *„consolidarea sistemului de fundamentare/analiză preliminară a impactului și asigurarea calității adecvate a procesului decizional”*, dar nu se fac trimiteri specifice la SMC.

Tema de evaluare 2 indică un nivel ridicat de coerență cu **Acordul de Parteneriat 2014-2020 (AP 2014-2020)**, care evidențiază necesitatea îmbunătățirii managementului performanței, sistemelor și mecanismelor de monitorizare și evaluare a performanței serviciului public. Capacitatea administrativă este considerată esențială pentru dezvoltarea și implementarea politicilor de reformă și pentru îmbunătățirea nivelului de absorbție a fondurilor europene. De asemenea, documentul evidențiază necesitatea susținerii eforturilor depuse de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (actual MDLPA) și de Secretariatul General al Guvernului prin Cancelaria Primului Ministru în ceea ce privește dezvoltarea managementului bazat pe performanță în administrația publică. Prin urmare, una



dintre prioritățile propuse pentru finanțare în cadrul obiectivului tematic 11 este dedicată dezvoltării, introducerii și sprijinirii utilizării sistemelor și instrumentelor de management, monitorizare și evaluare, pentru creșterea performanței serviciilor instituționale și publice și schimbarea culturii organizaționale la toate nivelurile.

Pentru a sintetiza coerența temei de evaluare 2 cu documentele analizate, s-a utilizat o matrice de evaluare, cu următoarele criterii de verificare:

- **Verde:** POCA prezintă un nivel ridicat de coerență cu toate aspectele din documentul analizat
- **Portocaliu:** POCA prezintă un nivel mediu de coerență cu toate aspectele din documentul analizat (când există multe corelații între elementele celor două documente).
- **Roșu:** POCA acoperă un număr relativ mic de elemente sau nu acoperă niciun element din documentul analizat.

Matricea de coerență pentru tema de evaluare 2 este ilustrată mai jos:

Tema 2 Evaluarea sistemelor de management al calității și performanței	Nivelul de coerență
SCAP	Ridicat
Planul integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor	Ridicat
Raport de țară (2020)	Mediu
Recomandări specifice de țară	Mediu
Programul Național de Reformă	Mediu
Planul Național de Redresare și Reziliență	Mediu
Acordul de Parteneriat al României 2014-2020	Ridicat

Sursă: date prelucrate de echipa de evaluare

În urma **interviurilor** efectuate a rezultat că intervențiile sunt coerente cu obiectivul specific I.2. - *Implementarea sistemelor unitare de management al calității aplicabile în administrația publică, a standardului ISO 9001 și a instrumentului CAF, inclusiv instruirea/pregătirea specifică pentru implementarea sistemului/instrumentului de management al calității* și Obiectivul specific I.4. - *Promovarea standardelor și instrumentelor de management al calității la nivelul autorităților și instituțiilor publice din Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020.*

Proiectul care face obiectul **studiului de caz**, "Sistem de management integrat pentru o societate informațională performantă" (cod SMIS 116172) este coerent cu strategia SCAP și răspunde, pe de o parte, obiectivelor specifice I.2. - *Implementarea sistemelor unitare de management al calității aplicabile administrației publice* și I.4. - *Promovarea standardelor și instrumentelor de management al calității la nivelul autorităților și instituțiilor publice.* Proiectul este, de asemenea, coerent cu Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020, întrucât contribuie la îndeplinirea obiectivului general privind "*îmbunătățirea calității instrumentelor de implementare a politicilor publice reprezentate de reglementări, precum și a procesului de inițiere, adoptare, implementare și evaluare a acestora*", respectiv

a obiectivelor specifice "creșterea calității fluxului de reglementări" și "dezvoltarea capacității administrative de implementare a politicilor pentru o mai bună reglementare".

Alte strategii identificate cu care este asigurată coerența intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare nr. 2 se referă la misiunea specifică a beneficiarilor și sunt, cu titlu de exemplu:

- Strategia Națională pentru Competitivitate 2014-2020 (Autoritatea pentru Digitalizare);
- Strategia de consolidare și dezvoltare a Inspectoratului General pentru Situații de Urgență 2016 - 2025 (Ministerul de Interne);
- Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020;
- Planul Național de dezvoltare a infrastructurii NGN (Next Generation Networks);

Obstacole și soluții în implementarea POCA.

Echipa de evaluare s-a concentrat asupra elementelor cheie care au facilitat sau îngreunat procesul de implementare a intervenției. Astfel, a fost efectuată o analiză a documentației proiectelor pentru a identifica riscurile potențiale ale procesului de implementare, așa cum au fost prevăzute de către beneficiari la început. Datele obținute au fost triangulate ulterior cu constatările rezultate în urma interviurilor, a rapoartelor de progres și a studiilor de caz.

Activitățile de evaluare au concluzionat că principalele obstacole, identificate ca fiind un risc inițial și care s-au materializat ulterior în timpul fazei de implementare, au fost: procedurile de achiziții publice, instabilitatea politică, fluctuațiile de personal, comunicarea și coordonarea deficitară între membrii echipei de proiect. Alți factori care au împiedicat implementarea au fost pandemia Covid-19, comunicarea interinstituțională și sistemul MySMIS, considerat dificil de utilizat. Factorii pozitivi care au facilitat implementarea intervențiilor au fost sprijinul AM POCA, prezența unei unități de sprijin specializate în proiecte UE în cadrul ministerelor, digitalizarea implementării proiectelor ca urmare a efectelor pandemiei Covid-19, volumul de documente solicitate în format fizic reducându-se foarte mult.

Analiza documentară efectuată a identificat că cele mai frecvent întâlnite riscuri potențiale care pot împiedica implementarea proiectelor sunt reprezentate de procedurile de achiziții publice, urmate de schimbările politice și legislative.

Tabel nr. 9 Riscuri rezultate din analiza proiectelor

Riscuri
<ul style="list-style-type: none">• Proceduri de achiziții publice• Modificări ale legislației• Riscuri politice ca urmare a reorganizării administrației publice• Lipsa resurselor umane (cantitative/calitative)• Fluctuațiile personalului• Comunicare și coordonare slabă între membrii echipei de proiect• Întârzieri în implementarea activităților

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În ceea ce privește riscurile asociate procedurilor de achiziții publice din proiectul "Implementarea și dezvoltarea de sisteme și standarde comune pentru optimizarea proceselor decizionale în domeniul mediului" (Cod SMIS 119983), Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor menționează potențiale dificultăți privind atribuirea de contracte în cadrul proiectului din motive procedurale și/sau administrative.

Printre celelalte riscuri identificate de echipa de evaluare, se numără riscul apariției dificultăților legate de modificări ale legislației, precum *“Modificări ale legislației naționale și/sau europene în domeniu, cu impact direct asupra proiectului”*, menționat în proiectul *“Sistemul de management al calității pentru Ministerul Educației Naționale și structurale subordonate”* (Cod SMIS 116834) de către Ministerul Educației. De asemenea, în cadrul proiectului *“Sistemul integrat de management pentru o societate informațională performantă (SIMSIP)”* (Cod SMIS 116172), Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, evidențiază impactul unui asemenea tip de risc, deoarece *“modificările legislative pot influența implementarea proiectului”*.

Fluctuația personalului și schimbările organizaționale sunt considerate și ele elemente de risc, la nivelul proiectelor analizate. Astfel, în proiectul *“Implementarea și dezvoltarea de sisteme și standarde comune pentru optimizarea proceselor decizionale în domeniul mediului”* (Cod SMIS 119983), Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor a menționat un astfel de risc, considerând că *“fluctuația personalului calificat”* reprezintă un risc intern.

Cele mai frecvente obstacolele întâmpinate în implementare, reieșite în urma interviurilor desfășurate în cadrul temei de evaluare 2, sunt următoarele:

- schimbările politico-legislative și reorganizarea instituțională;
- rotația internă și instabilitatea echipei de proiect. De exemplu, în cazul Ministerului Educației, echipa de management a proiectului s-a schimbat de șapte ori;
- pandemia, care a restricționat atelierile de lucru și activitățile de formare fizică și a impus organizarea acestora în mediul on-line sau în sistem hibrid (online și fizic);
- procedurile de achiziții publice, din cauza faptului că ofertanții nu au reușit să îndeplinească criteriile de selecție sau să prezinte documentele justificative solicitate.

Combinăția acestor obstacole a creat întârzieri în implementarea proiectelor și a determinat adesea o prelungire a perioadei de implementare. În cazul proiectului derulat de Ministerul Energiei (cod SMIS 127401), suprapunerea dificultăților generate menționate mai sus a determinat decizia de suspendare a activităților proiectului pentru o perioadă de 6 luni (septembrie 2021 - martie 2022).

Sistemul de monitorizare MySMIS este considerat greoi din cauza numărului mare de documente care trebuie semnate electronic și încărcate și, inițial, din cauza faptului că doar reprezentantul legal putea încărca pe platformă documentele aferente notificărilor/documentelor suplimentare, ceea ce a îngreunat fluxul de transmitere. Pe de altă parte, acest aspect este unul controversat: un alt beneficiar a subliniat că digitalizarea a constituit un avantaj care a permis reducerea numărului de documente transmise.

Analiza interviurilor a evidențiat de asemenea, mecanisme de facilitare a implementării intervențiilor, dintre care se remarcă:

- sprijinul oferit de ofițerii de proiect ai Autorității de Management a POCA, în special în ceea ce privește disponibilitatea și flexibilitatea acestora.
- prezența unei unități de sprijin specializate în proiecte UE la nivelul instituțiilor beneficiare. De exemplu, în cadrul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor contribuția personalului de la Unitatea de Politici Publice a fost foarte importantă. Unitatea reprezintă un sprijin intern, deoarece este foarte bine informată cu privire la politicile și procedurile legate de organizarea activității în instituțiile administrației publice și a proiectelor cu finanțare UE.

- digitalizarea implementării proiectelor - ca urmare a efectelor pandemiei COVID, volumul de documente solicitate în format fizic s-a redus foarte mult, pentru majoritatea acestora fiind suficientă transmiterea lor în format electronic. Acest fapt a redus considerabil sarcina administrativă legată de implementarea proiectelor și a crescut eficiența gestionării procesului de implementare a proiectelor.

Interviurile cu actorii strategici au evidențiat că ar fi fost mai eficientă o colaborare directă cu AM POCA în dezvoltarea proiectelor, comparativ cu lansarea unor apeluri necompetitive. Cu toate acestea, actorii cheie sunt conștienți de faptul că, în prezent, atunci când valoarea finanțării depășește un anumit prag, apelurile necompetitive sunt singura modalitate de a evita concurența în România, conform legislației, însă există o dorință de schimbare în viitor nu doar a cadrului legislativ, ci și la nivelul încrederii între actorii publici.

Principalele obstacole identificate în perioada de implementare a proiectului care face obiectul studiului de caz - "Sistem de management integrat pentru o societate informațională performantă" (cod SMIS 116172) au fost reprezentate de schimbările în structura organizațională a Guvernului, care au determinat prelungiri de doi ani. De asemenea, pandemia Covid-19 a reprezentat un alt obstacol - din cauza restricțiilor impuse în perioada pandemică, atelierele de lucru au fost imposibil de organizat. Ca soluție, unele dintre ele au fost organizate online sau în sistem hibrid (atunci când restricțiile impuneau o limită maximă de persoane care puteau participa la o întâlnire organizată în format fizic), iar altele au fost amânate și organizate ulterior, după ridicarea restricțiilor. În cele din urmă, coordonarea între departamente a fost dificilă, în special în ceea ce privește organizarea și desfășurarea de întâlniri pentru a integra activitățile specifice. În cadrul sondajului de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 2, beneficiarii au fost întrebați cu privire la data de finalizare a implementării și rezultatele colectate arată că majoritatea proiectelor au fost sau urmează să fie finalizate mai târziu decât se prevăzuse inițial, întârzierile variind între 6 și 19 luni.

Activitățile de comunicare.

Referitor la mijloacele de comunicare, echipa de evaluare a luat în considerare mijloacele utilizate de beneficiari pentru a face publice informațiile privind existența proiectului, așa cum sunt acestea enumerate în tabelul următor:

Tabel nr. 10 Activități de comunicare identificate din analiza proiectelor

Comunicare
<ul style="list-style-type: none">• Materiale promoționale;• Evenimente (conferințe, workshop-uri);• Publicitate online (site-ul oficial, site-ul guvernului, social media);• Comunicate de presă;• Vizite de studiu.

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Beneficiarii descriu în cererile de finanțare cum intenționează să-și sporească vizibilitatea și să-și promoveze proiectele. În cadrul rapoartelor de progres sunt menționate activitățile de publicitate care au fost efectiv desfășurate de către beneficiarii temei de evaluare 2.

Printre cele mai comune instrumente de promovare și comunicare în cadrul proiectelor, se numără materialele promoționale, precum flyere, postere, bannere și roll-up-uri.



În ceea ce privește tipurile de evenimente organizate, cele mai frecvente sunt conferințele de deschidere și de închidere. De asemenea, au fost organizate vizite de studiu, prevăzute în primul rând ca o acțiune de consolidare a capacității, dar care ajută la creșterea vizibilității proiectului și la stimularea dialogului între grupurile țintă și alți factori interesați. De exemplu, Ministerul Educației, în proiectul *“Sistemul de management al calității pentru Ministerul Educației Naționale și structurile subordonate”* (Cod SMIS 116834) a menționat *“Organizarea unei vizite de studiu de 5 zile la o instituție similară dintr-un stat membru UE care a implementat un sistem informatic de management al activității de investiții publice, control și integritate”*. La nivel de program, pentru comunicarea cu AM POCA, portalul principal este site-ul programului, unde părțile interesate găsesc informații legate de cadrul strategic, evaluarea programului, proiectele contractate și situația plăților, știri, date de contact ale AM POCA (inclusiv pentru contactarea biroului de helpdesk). Alte canale identificate de analiza de birou sunt reprezentate de platformele de social media.

Ca mijloace de comunicare, cele mai frecvent utilizate sunt site-ul web al proiectului/ ministerului și evenimentele fizice. De exemplu, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor a organizat în data de 18 iunie 2018, la Poiana Brașov, conferința de deschidere a proiectului *“Implementarea și dezvoltarea de sisteme și standarde comune pentru optimizarea proceselor decizionale în domeniul mediului”* (cod SMIS 119983). La eveniment au participat 250 de persoane din grupul țintă identificat, respectiv reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale de mediu (Ministerul Mediului, Agenția Națională pentru Protecția Mediului și Agențiile Județene pentru Protecția Mediului, Garda Națională de Mediu și Comisariatele Județene GNM, Administrația Națională de Meteorologie și Centrele Regionale de Meteorologie), personal de conducere și personal de execuție cu atribuții în domeniul managementului proceselor și activităților organizaționale și al implementării instrumentelor de management al calității.

În urma evaluării, s-a concluzionat că tema 2 este eficace în abordarea nevoilor administrației publice centrale privind introducerea SMC în România și în concordanță cu strategiile și documentele de referință naționale și europene. Au existat mai mulți factori care au facilitat implementarea intervențiilor, cum ar fi sprijinul AM POCA, prezența unei unități de sprijin specializate în proiecte UE în cadrul ministerelor și digitalizarea implementării proiectelor ca urmare a pandemiei COVID, reducând astfel birocrăția administrativă. Principalele obstacole care au generat întârzieri au fost procedurile de achiziții publice, instabilitatea politică, fluctuațiile de personal, comunicarea și coordonarea deficitară între membrii echipei de proiect, pandemia Covid-19, comunicarea interinstituțională și sistemul MySMIS, considerat dificil de utilizat. Comunicarea utilizată la nivel de program este considerată eficientă din perspectiva promovării programului și informării potențialilor actori interesați cu privire la activitatea POCA.

Eficiență

Analiza realizată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua eficiența intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 2, prin evaluarea eficienței costurilor și a factorilor care influențează obținerea rezultatelor.

Pe baza rezultatelor activităților de evaluare (sondaj de opinie, interviuri cu beneficiarii și studiu de caz), echipa de evaluare a ajuns la concluzia că POCA este eficient din punct de vedere al costurilor, iar aceleași rezultate nu ar fi fost obținute fără sprijinul POCA și la costuri mai mici.

Au fost identificați mai mulți factori ca potențiali facilitatori sau factori care împiedică obținerea rezultatelor. Principalii factori care au contribuit la succesul proiectelor sunt reprezentați de experiența





unui prestator extern, schimburi de experiență cu reprezentanții altor state membre ale UE și abordarea unitară și strategică a SCAP. Principalii factori negativi se referă la instabilitatea cadrului legislativ și instituțional, lipsa armonizării și abordării unitare în domeniul managementului calității și rezistența la schimbare a personalului. Sprijinul primit din partea factorilor de decizie a fost menționat ca fiind atât un element pozitiv (în cadrul studiului de caz), cât și negativ (în cadrul sondajului de opinie).

Constatările interviurilor desfășurate au confirmat constatările rezultate din sondajul de opinie, concluzionând că fără sprijinul POCA nu ar fi fost posibilă implementarea unor intervenții similare, în special la costuri mai mici. În timpul interviului a fost formulată o observație interesantă, respectiv aceleași activități finanțate din surse exclusiv de la bugetul de stat, ar fi costat mai mult, deoarece s-ar fi desfășurat mai fragmentat și pe o perioadă mai lungă de timp.

În majoritatea proiectelor, bugetul a fost considerat adecvat, la fel ca și resursele echipei interne de management. O constatare relevantă se referă la faptul că utilizarea TIC permite realizarea de economii. De exemplu, interviul cu Ministerul Educației a evidențiat faptul că transferul majorității activităților proiectului în mediul online, a redus costurile. De exemplu, având în vedere că bugetul pentru implementarea activității referitoare la instruirea personalului a fost estimat pe baza costurilor aferente anului 2017, cel mai probabil ar fi fost dificil să se încadreze în aceste costuri la momentul în care instruirile s-au desfășurat efectiv, respectiv în perioada noiembrie 2021 - iunie 2022, dacă s-ar fi desfășurat în format fizic, așa cum s-a gândit inițial, și nu în format online, așa cum s-au desfășurat în realitate.

În ceea ce privește factorii care au o influență asupra eficienței rezultatelor, activitățile de evaluare au evidențiat mai mulți factori pozitivi și negativi. Factorii pozitivi care influențează eficiența sunt sprijinul conducerii instituției pentru proiect, acolo unde acesta a existat, deoarece nu toate proiectele au beneficiat de acest sprijin. Un exemplu pozitiv este proiectul implementat de Ministerul Educației, în pofida schimbărilor frecvente la nivelul conducerii ministerului, ce au avut loc pe toată perioada de implementare a proiectului, a existat întotdeauna sprijin din partea factorilor de decizie, atât la nivelul secretarului de stat, responsabil de proiect, cât și la nivelul secretarului general și al secretarului general adjunct. Importanța implementării acestui proiect pentru funcționarea eficientă a ministerului a fost întotdeauna înțeleasă.

Alți factori pozitivi sunt experiența unui prestator extern (ASE, Banca Mondială), schimbul de experiență cu reprezentanții altor state membre ale UE (ca în cazul proiectului "Sistem de management integrat pentru o societate informațională performantă" cod SMIS 116172) și SCAP, care a creat contextul prin care o mare parte din instituțiile publice centrale (ex. SGG, MDLPA, MF, AM POCA) s-au reunit pentru a implementa în mod unitar și eficient intervențiile prevăzute la nivel de strategie, inclusiv în ceea ce privește SMC.

Principalii factori negativi evidențiați în urma sondajului de opinie, din perspectiva eficienței rezultatelor, sunt reprezentanți de instabilitatea cadrului legislativ și instituțional, lipsa armonizării și abordării unitare în domeniul managementului calității și de rezistența la schimbare a personalului. Analiza interviurilor a oferit un exemplu al impactului negativ al instabilității cadrului instituțional. Este adevărat că schimbările frecvente au avut consecințe negative nu numai asupra gestionării proiectelor (a se vedea capitolul anterior), ci și asupra eficienței acestora. De exemplu, în cazul proiectului implementat de Ministerul Energiei, din cauza reorganizării structurii Guvernului, care a implicat și structura Ministerului Energiei (la



Începutul proiectului, ministerul avea 227 de angajați, iar la un moment dat, prin fuziunea a 4 structuri ministeriale, numărul angajaților a depășit 1.300 de persoane) s-au întâmpinat dificultăți în atingerea obiectivului proiectului, care a fost dimensionat pentru numărul inițial de cursanți. În cadrul proiectului desfășurat de Ministerul Mediului, dificultățile au fost generate de reorganizarea structurilor interne ale ministerului, ca urmare a reorganizării structurii guvernamentale. Aceasta a presupus schimbarea reprezentantului legal al ministerului (ministerul nu a avut reprezentant legal în perioada septembrie - noiembrie 2019, Hotărârea de Guvern privind organizarea și funcționarea noului minister fiind aprobată abia la sfârșitul anului 2019).

Impact

În ceea ce privește impactul, analizele efectuate în vederea elaborării prezentului raport sunt bazate pe: analiza literaturii de specialitate, analiza proiectelor, interviuri, sondajul de opinie în rândul beneficiarilor, studiul de caz.

Analiza literaturii de specialitate permite identificarea mai multor posibile beneficii interne pentru organizație (o mai bună coordonare și măsurare a performanței) și beneficii externe (îmbunătățirea orientării cetățenilor). Pe termen mediu și lung, acestea ar putea contribui la descentralizarea și modernizarea generală a sectorului public, precum și la transparența, legalitatea și eficiența acestuia.

Evaluarea realizată în urma aplicării instrumentelor de cercetare (analize de proiecte, interviuri, sondaj, studiu de caz) indică rezultate pozitive ale intervențiilor temei de evaluare 2 în ceea ce privește SMC. În mod specific, principalele rezultate datorate implementării SMC (în principal CAF și ISO) sunt îmbunătățirea competențelor personalului și îmbunătățirea funcționării organizaționale. Aceste două rezultate sunt relevante pentru nivelul individual și organizațional. Totodată, ca urmare a interviurilor s-au adăugat și rezultatele instituționale, proiectele POCA sprijinind de asemenea, elaborarea de strategii sectoriale (de exemplu, Strategia națională pentru competitivitate). Studiul de caz relevă faptul că proiectul are un impact diferențiat în funcție de SMC adoptat (ISO sau CAF). În final, nu a fost identificat niciun impact negativ.

În urma analizei (din interviuri) au fost identificate unele efecte neprevăzute, care sunt legate de extinderea SMC implementat la alte direcții nou create în cadrul ministerului, cu fonduri proprii, implicarea mai multor structuri decât cele vizate inițial pentru implementarea activităților proiectului sau identificarea și formularea de noi proiecte.

În general, eficiența internă a fost îmbunătățită, iar cultura administrativă s-a schimbat. Mai mult, câștigurile în materie de eficiență au condus la beneficii directe pentru cetățeni. Motivele acestui succes au constat în: familiaritatea beneficiarilor de a utiliza instrumente digitale, schimbul de experiență, inclusiv cu alți colegi din UE și platformele dezvoltate. Un factor important îl constituie însă sprijinul factorilor de decizie.

Analiza literaturii de specialitate (Ref: L. Matei, C. G. Lazăr, *Managementul calității și reforma administrației publice în mai multe state din sud-estul Europei. Analiza comparativă 2011*), arată că există mai multe rezultate pozitive pe termen scurt care apar prin adoptarea SMC. Unele dintre acestea sunt legate de optimizarea organizării interne, iar altele de îmbunătățirea furnizării serviciilor publice. În tabelul de mai jos sunt enumerate astfel de rezultate

Tabel nr. 11 Rezultate pe termen scurt ale SMC (identificate prin analiza literaturii de specialitate)



Rezultate pe termen scurt interne ale administrației	Rezultate pe termen scurt legate direct de îmbunătățirea serviciilor publice
<ul style="list-style-type: none"> – Introducerea standardelor de calitate pentru monitorizarea și evaluarea serviciilor publice și a activității profesionale a funcționarilor publici; – O mai bună alocare a resurselor conform standardelor stabilite pentru fiecare serviciu public. – Sprijin pentru stabilirea unui sistem de planificare strategică pentru fiecare autoritate publică, în funcție de serviciile publice oferite; – Implementarea unui ghid de evaluare pentru auto-evaluarea instituțională, în raport cu CAF. 	<ul style="list-style-type: none"> – Elaborarea și aplicarea „Cartei calității cetățenilor”, în scopul introducerii și evaluării standardelor de calitate pentru serviciile publice; – Dezvoltarea și creșterea eficienței serviciilor publice electronice prin intervenții publice; – Dezvoltarea sistemului integrat de eliberare și reînnoire a actelor de stare civilă; – Stabilirea unor scheme motivaționale în vederea creșterii calității serviciilor publice și stimulării inovării.

Sursă: prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Literatura de specialitate identifică, de asemenea, pe lângă rezultatele directe, și alte efecte ale SMC, enumerate sintetic în tabelul de mai jos.

Tabel nr. 12 Impactul pe termen mediu și lung al SMC (identificat prin analiza literaturii de specialitate)

Impact pe termen mediu	Impact pe termen lung
<ul style="list-style-type: none"> • Îmbunătățirea capacității administrative și de management; • Descentralizarea serviciilor publice; • Modernizarea structurilor instituționale; • Dezvoltarea e-guvernării. 	<ul style="list-style-type: none"> • Îmbunătățirea principiilor de legalitate, imparțialitate și obiectivitate; • Creșterea transparenței publice și a responsabilității; • Creșterea eficienței și eficacității în sectorul public.

Sursă: prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Din analiza proiectelor aferente temei de evaluare 2, echipa de evaluare a identificat următoarele rezultate prevăzute la nivelul acestora:

- Implementarea sistemelor de management și calitate, în principal CAF și ISO;
- Abilități îmbunătățite ale personalului;
- Funcționare organizațională îmbunătățită;
- Elaborarea cadrelor strategice naționale.

Printre rezultatele generale așteptate menționate de beneficiari, îmbunătățirea capacității personalului este cel mai frecvent rezultat indicat, fiind menționat la nivelul tuturor proiectelor analizate de echipa de evaluare.

Pe de altă parte, un sistem de management al calității implementat este cel de-al doilea cel mai frecvent rezultat așteptat. Este cazul, de exemplu, în proiectul „Sistemul integrat de management pentru o societate informațională performantă (SIMSIP)” (Cod SMIS 116172), Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor a vizat implementarea „instrumentului de management al performanței

BSC la nivelul celor două instituții.” Aceasta implică rezultate așteptate la nivelul instituțiilor centrale și al instituțiilor subordonate.

Dintre proiectele care așteaptă o funcționare organizațională îmbunătățită, se remarcă proiectul implementat de Ministerul Educației, „Sistemul de management al calității pentru Ministerul Educației Naționale și structurile subordonate” (Cod SMIS 116834), unde se menționează „analiza bunelor practici și a structurii organizaționale” pentru a ajunge la aceste rezultate specifice.

În cele din urmă, o mare parte dintre proiectele analizate au menționat implementarea a două instrumente specifice în cadrul organizațiilor, respectiv instrumentele CAF și ISO. De exemplu, în proiectul „Consolidarea capacității administrative a Ministerului Sănătății și a unităților aflate în subordinea, coordonarea și autoritate prin implementarea unitară a sistemului de management al calității SR EN” (Code SMIS 119731), Ministerul Sănătății implementează „instrumente pentru implementarea unitară a Sistemului de Management al Calității SR EN ISO 9001:2015”.

În ceea ce privește analiza rezultatelor așteptate, acestea pot fi grupate în două categorii, respectiv la rezultate la **nivel individual și la nivel organizațional**. Tabelul de mai jos oferă câteva exemple în acest sens.

Tabel nr. 13 Rezultate așteptate la nivel individual și organizațional, analiză de proiect

Rezultate la nivel individual
Abilități îmbunătățite ale personalului <ul style="list-style-type: none">„Capacitatea sporită a personalului din MCSI implicat în implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor și strategiilor elaborate de instituție” (Cod MySMIS 116172)
Rezultate la nivel organizațional
Implementarea instrumentelor <ul style="list-style-type: none">Instrumentele CAF și ISO: “implementarea Cadrului comun de autoevaluare - CAF și ISO 9001:2015 la nivelul MM (inclusiv la nivelul structurilor subordonate sau aflate sub autoritatea ministerului)” (Cod MySMIS 119983)“Instrument de management al performanței BSC implementat la nivelul celor două instituții.” (Cod MySMIS 116172)

Sursă: prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Interviurile au confirmat cele două niveluri constatate în urma analizei proiectului și au evidențiat impactul și la nivel instituțional.

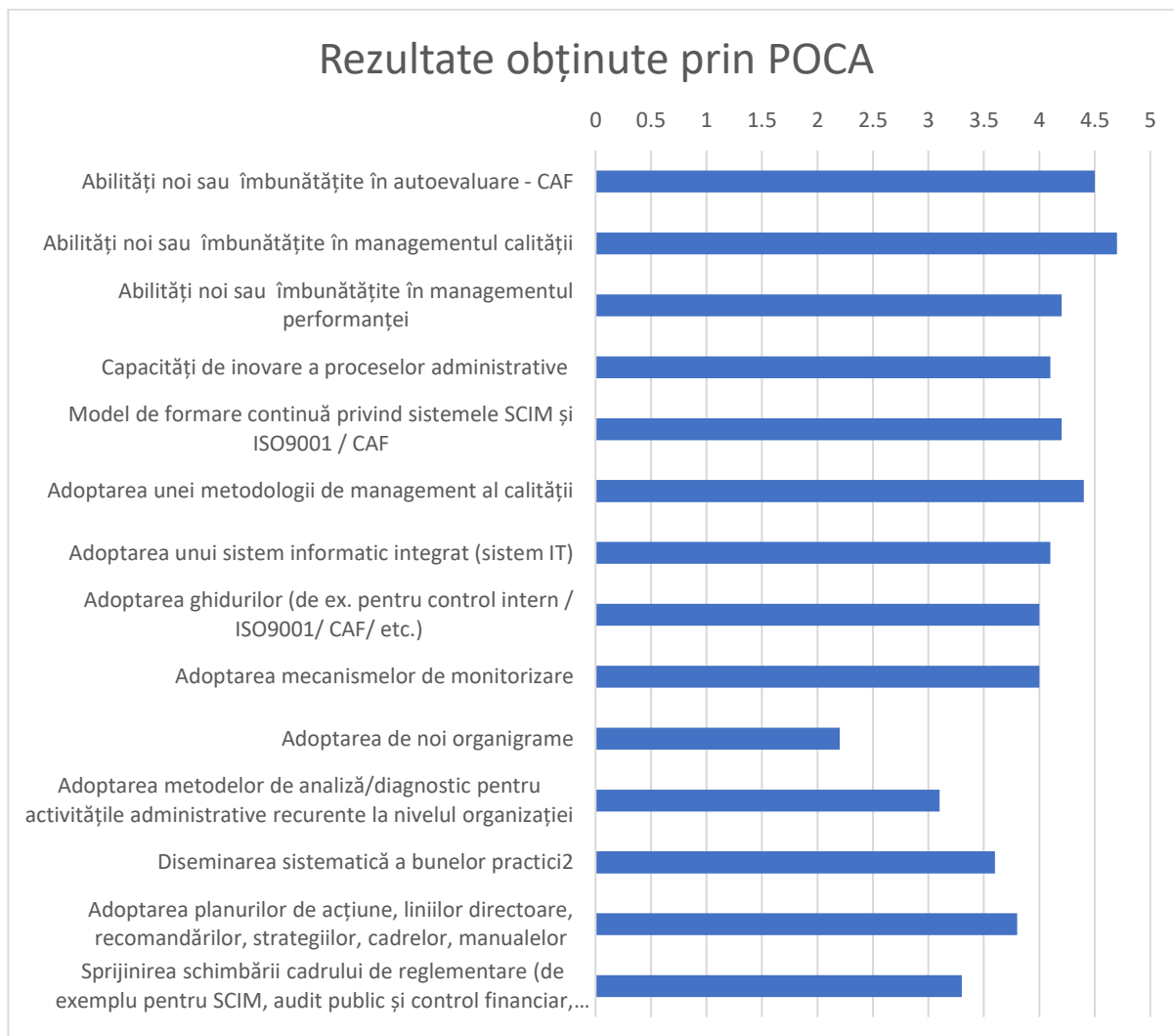
Rezultate la nivel instituțional
În cadrul proiectului 116172 (Autoritatea pentru Digitalizarea României) a fost finalizată Strategia Națională care va fi supusă aprobării Guvernului.

Sursă: prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Interviurile au relevat faptul că SMC, prevăzut în Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității, a fost implementate preponderent prin intermediul POCA, ceea ce confirmă impactul deosebit pe care POCA l-a avut asupra implementării sistemelor de management al calității în administrația publică locală, creând oportunitatea pentru autoritățile publice de a dezvolta și implementa SMC.

Datele colectate în cadrul sondajului au indicat că cele mai multe rezultate au fost observate la nivel individual, așa cum evidențiază figura următoare:

Figura nr. 6 Rezultate atinse prin proiectele POCA aferente temei 2



Sursa: elaborare proprie, în baza datelor preliminare obținute prin aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor

Principalele rezultate obținute la nivel individual, ce înregistrează un scor mai mare de 4.5, pe o scară de la 1 la 5 vizează:

- Abilități noi sau îmbunătățite în managementul calității;
- Abilități noi sau îmbunătățite în autoevaluare - CAF;

Principalele rezultate obținute la nivel organizațional, ce înregistrează un scor mai mare de 4, pe o scară de la 1 la 5 vizează:

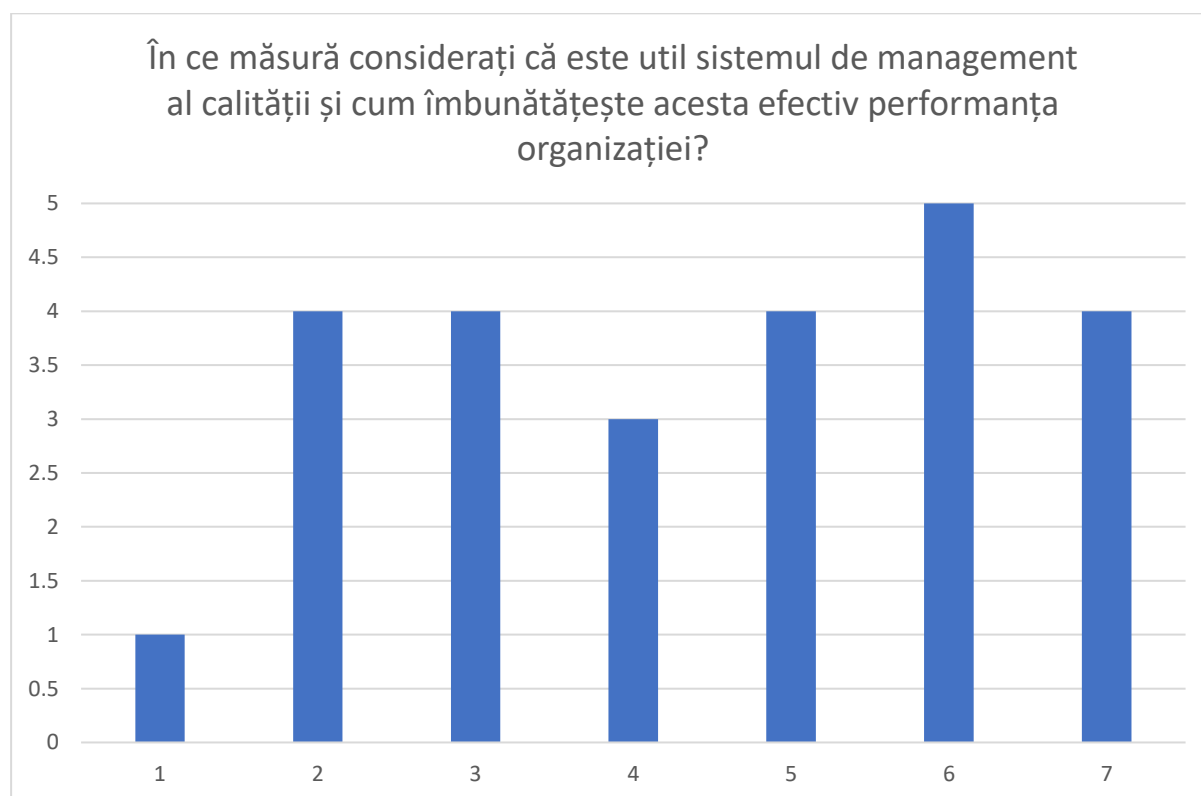
- Adoptarea unei metodologii de management al calității;
- Model de formare continuă privind sistemele SCIM și ISO9001 / CAF.

Alte rezultate menționate în cadrul sondajului sunt îmbunătățirea dialogului, a încrederii și o mai bună cunoaștere a activității altor instituții subordonate, prin reunirea angajaților din diferite structuri subordonate.

Sondajul de opinie a investigat, totodată, dacă respondenții au implementat un sistem îmbunătățit de management al performanței în urma proiectului POCA, iar 20% dintre respondenți au confirmat implementarea unui SMC în instituția lor, în timp ce restul au confirmat că se află în faza de implementare și urmează să fie operațional în viitor (în 6, până la 12 luni).

În ceea ce privește utilitatea SMC, 7 din cei 10 respondenți au oferit o opinie. Răspunsurile pe o scară de la 1 la 5 ilustrează o utilitate medie în îmbunătățirea performanței organizaționale. Cu toate acestea, având în vedere că majoritatea respondenților nu au finalizat încă implementarea unui SMC în organizația pe care o reprezintă și nu au înregistrat rezultatele finale, nivelul de utilitate s-ar putea schimba.

Figura nr. 7 Utilitatea SMC pentru îmbunătățirea performanței organizaționale (tema 2)



Proiectul care a constituit obiectul studiului de caz, „Sistem de management integrat pentru o societate informațională performantă” (cod SMIS 116172), identifică diferite categorii de impact pentru fiecare dintre sistemele de management al calității adoptate. Impactul sistemului ISO s-a remarcat mai mult la nivel managerial, în timp ce impactul CAF s-a înregistrat mai mult la nivel strategic. Mai exact:

- ISO permite o mai bună gestionare a sistemului și a procedurilor operaționale, la nivelul instituției, în special în cazul ADR, care reprezintă o autoritate nou înființată. Fiind un standard cu reguli foarte stricte, acesta a fost foarte util în implementarea SCIM – standarde de control managerial

intern și a aspectelor legate de Strategia anticorupție. În cele din urmă, existența unor fluxuri procedurale și manageriale clar stabilite ajută la:

- reacția și răspunsul mai rapid al personalului instituțiilor la solicitările și atribuțiile care formează rutina zilnică.
- însușirea mai rapidă a rutinelor procedurale de către personalul nou angajat, reducând astfel perioada de adaptare a acestuia la activitățile specifice ale instituției.
- calitate mai bună a serviciilor oferite.
- CAF a permis o mai bună colaborare și comunicare între departamente, bazându-se pe autoevaluarea statusului și a situațiilor existente la nivelul instituției, permițând evidențierea și implementarea soluțiilor venite din partea celor care lucrează efectiv în cadrul instituției. CAF a permis, de asemenea, instruirea personalului instituției cu privire la beneficiile existenței unei strategii la nivelul instituției și al domeniului gestionat de aceasta.

Fiind diferite din punct de vedere al metodologiei de implementare, CAF și ISO au funcționat complementar, fiecare dintre ele fiind utilă pentru evidențierea și gestionarea diferitelor aspecte legate de asigurarea funcționării eficiente și eficace a instituției (CAF – pe partea de strategie – viziune – misiune, ISO – pe partea de fluxuri procedurale). Această complementaritate între diferitele sisteme de management al calității a fost deosebit de utilă pentru ADR, având în vedere că era o instituție nou înființată în care întregul sistem de management intern a trebuit să fie construit de la zero.

Câștigurile în materie de eficiență aduc **beneficii pentru cetățeni**, precum și **reducerea costurilor** administrative. Autoritatea pentru digitalizare oferă persoanelor fizice și juridice servicii TIC, cum ar fi aprobarea furnizorilor de servicii de încredere (de exemplu: semnătură electronică, ștampilă temporală, sigiliu electronic etc.), acreditează furnizorii de instrumente de plată bancară la distanță etc. De asemenea, aceasta administrează platforme electronice publice, cum ar fi sistemul electronic de achiziții publice (SICAP), sistemul electronic de transport alternativ, platforma electronică pentru plata taxelor și impozitelor de către populație și companii (ghiseul.ro), sistemul electronic național de plăți (SNEP), ghiseul unic electronic (USCP) etc.

De exemplu, nu se percepe nicio taxă pentru avizele furnizate de Autoritate, avizele sunt furnizate cu o semnătură electronică, iar solicitanții depun cererea și documentele aferente în format electronic. De asemenea, pe ghiseul.ro, taxele și impozitele plătite prin intermediul acestui portal electronic de către cetățeni și firme se fac fără plata vreunui comision.

În cele din urmă, **schimbarea culturii administrative** a fost un impact intrinsec. Proiectul a sprijinit tranziția de la o abordare bazată pe ideea că activitățile trebuie desfășurate pentru că sunt prevăzute în legislație, la o abordare bazată pe ideea că activitățile trebuie desfășurate pentru că se dorește atingerea anumitor obiective și rezultate.

Evaluarea a evidențiat, de asemenea, mai multe efecte pozitive neintenționate respectiv:

- În cazul proiectului dezvoltat de Ministerului de Interne, același SMC (BSC) și același standard de calitate (SR EN ISO 9001:2015) au fost extinse la alte direcții nou create în cadrul ministerului cu fonduri proprii.
- Proiectul implementat de Autoritatea pentru Digitalizarea României a stimulat identificarea și formularea de noi proiecte.

- Proiectul dezvoltat de Ministerul Mediului a implicat mai multe structuri decât cele vizate inițial pentru implementarea activităților proiectului.

Sustenabilitate

Echipele de evaluare au identificat mai multe moduri în care proiectele sprijină sustenabilitatea, inclusiv integrarea instrumentelor și procedurilor IT și implicarea diferitelor niveluri ale administrației, atât centrale, cât și locale. Aceste soluții se conformează practicilor internaționale. În plus, pe lângă aceste soluții tehnice și organizatorice, este esențial să existe un sprijin din partea conducerii instituției și a mediului politic pentru a asigura funcționarea continuă a rutinelor și procedurilor. Aceste constatări s-au obținut în urma:

- a) interviurilor și a sondajelor, identificând potențiale riscuri care ar putea afecta sustenabilitatea;
- b) colectării de posibile soluții la nivel de proiect, implicând o analiză a literaturii de specialitate, o analiză de proiect, interviuri și studii de caz. Analiza literaturii de specialitate contribuie la identificarea practicilor internaționale. Analiza proiectelor permite o examinare amănunțită a proiectelor existente.

a) Majoritatea respondenților **la sondaj** au planificat măsuri de follow-up, precum extinderea implementării SMC la alte instituții subordonate sau la alte SMC care nu au fost implementate prin POCA. Cu toate acestea, respondenții au evidențiat **mai multe riscuri**:

- Schimbările legislative și manageriale;
- Instabilitatea politică;
- Lipsa de sprijin din partea conducerii;
- Lipsa fondurilor necesare pentru recertificare;
- Rezistența la schimbare în administrația publică.

Având în vedere că un program similar cu POCA nu va exista în perioada de programare 2021-2027, sondajul de opinie a cuprins o întrebare privind posibila utilizare a altor instrumente pentru a finanța capacitatea administrativă, iar anumiți beneficiari au răspuns că intenționează să finanțeze astfel de măsuri cu ajutorul PNRR, DG Reform sau al altor programe sectoriale precum EU4Health sau POS.

Totuși, **interviurile** au evidențiat, de asemenea, necesitatea încă actuală de a avea o altă strategie precum SCAP și un program precum POCA. În 2020 au existat discuții la nivelul factorilor de decizie pentru a continua SCAP. Rezultatele obținute în urma procesului de evaluare a SCAP au confirmat existența nevoii de continuitate, dar factorii de decizie au hotărât că SCAP nu se va prelungi în perioada 2021-2027. De asemenea, se consideră că este o mare pierdere faptul că POCA nu va mai exista în următoarea perioadă de programare.

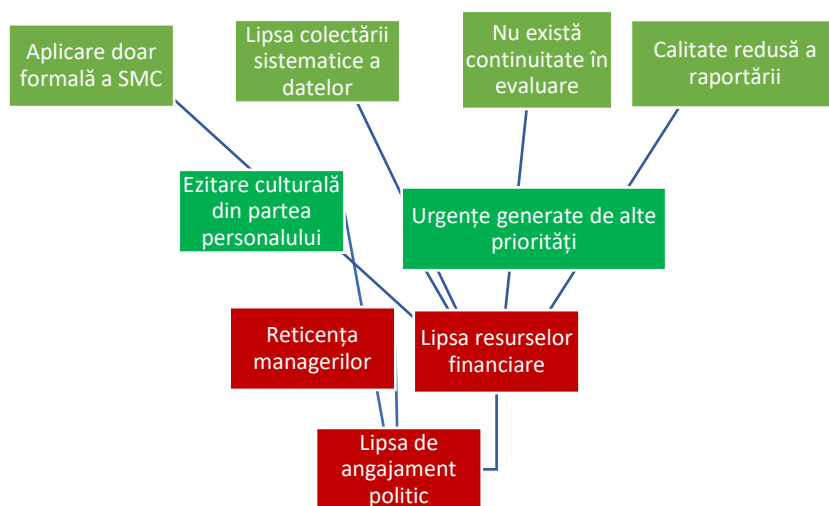
De asemenea, interviurile realizate au adăugat și alte aspecte suplimentare referitoare la sustenabilitate, precum resursa umană. Este un aspect mai complex, având în vedere că fluctuația de personal reprezintă un risc actual. Cu toate acestea, resursele umane instruite au diseminat know-how-ul, acest proces de diseminare fiind unul continuu, asigurând în acest fel sustenabilitatea proiectului.

De asemenea, **studiul de caz** a identificat o problemă suplimentară în ceea ce privește lipsa de competențe specifice. Pentru a susține activitățile specifice CAF, după finalizarea proiectului, este nevoie de experți externi, care, în timpul proiectelor, au sprijinit instituția.

Cele trei analize efectuate (sondaj, interviuri și studiu de caz) au confirmat importanța stabilității și a sprijinului politic pentru sustenabilitatea rezultatelor proiectului, împreună cu disponibilitatea resurselor financiare și umane.

b) În legătură cu sustenabilitatea, **analiza literaturii de specialitate** (ref: C. DRAGOMIR *Calitatea serviciilor publice și promovarea managementului calității în instituțiile publice din statele membre UE, 2019*) evidențiază aspecte care au potențialul de a influența în mod negativ și pe termen lung efectele SMC. Aceste aspecte pot fi conectate într-un arbore al problemelor (a se vedea imaginea de mai jos), la a cărei rădăcină se află lipsa de angajament politic și instituțional.

Figura nr. 8 Arborele problemei pentru sustenabilitatea SMC (rezultat din analiza literaturii de specialitate)

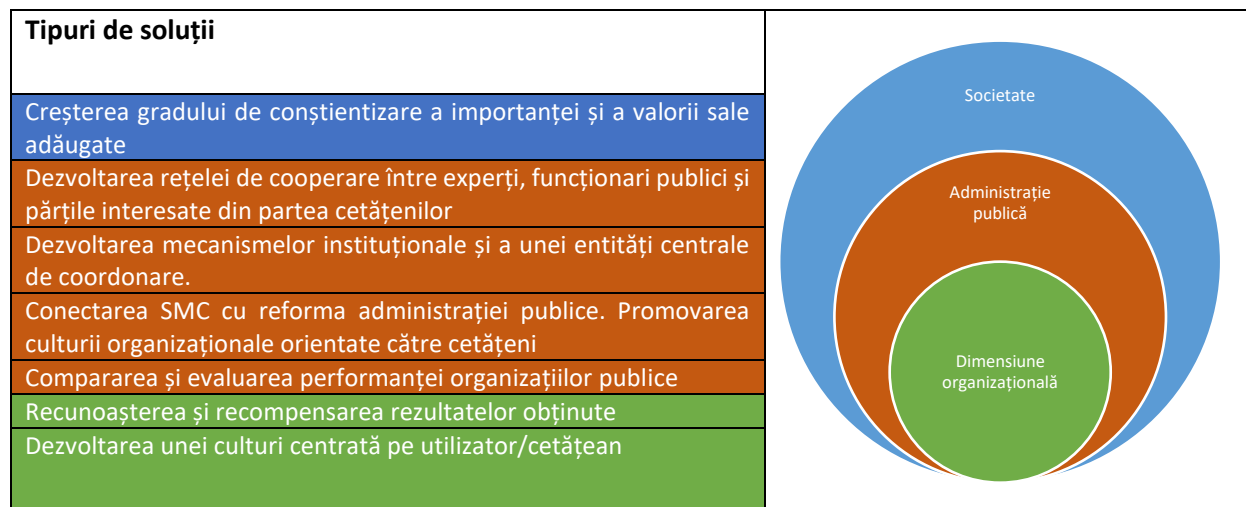


Sursă: prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În același timp, analiza literaturii de specialitate oferă soluții pentru a susține sustenabilitatea SMC (vezi tabelul de mai jos). Aceste soluții se pot grupa în 3 categorii principale:

- Soluții legate de factorii interni ai organizației, precum cultura, organizarea și coordonarea.
- Soluții care merg dincolo de administrația unică și ajung la administrația publică extinsă, adică la cadrele și mecanismele instituționale care interconectează diferitele ministere sau autorități publice.
- Soluții care necesită o largă implicare a actorilor din afara administrației publice și promovarea unei conștientizări generale cu privire la cultura calității, dincolo de sectorul public, în societate.

Figura nr. 9 Tipuri de soluții pentru sustenabilitatea SMC (din analiza literaturii de specialitate)



Sursă: prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În general, echipa de evaluare subliniază că este extrem de important să se asigure sustenabilitatea unui sistem de management al calității (SMC), fiind esențială integrarea SMC în rutina organizațională, inclusiv a mecanismelor administrative, a coordonării și a unei culturi orientate spre rezultate.

În proiectele analizate, sustenabilitatea este planificată în mai multe moduri, așa cum ilustrează tabelul de mai jos.

Tabel nr. 14 Acțiuni de asigurare a sustenabilității rezultate din analiza proiectelor

Sustenabilitate
<ul style="list-style-type: none"> • Rezultate implementate susținute financiar de bugetul de stat; • Personal mai bine calificat, capabil să-și răspândească expertiza; • Activități de diseminare • Rezultatele proiectelor utilizate pentru îmbunătățirea proceselor organizaționale, politici publice sau dezvoltarea de noi proiecte; • Implementarea proiectului pe mai multe niveluri; • Dezvoltarea și consolidarea sistemelor comune în domeniul specific; • Continuarea activităților care fac obiectul parteneriatului; • Utilizarea echipamentelor achiziționate în cadrul proiectului; • Utilizarea instrumentelor de management al calității după finalizarea proiectului; • Implantarea sistemului unitar de management al calității și performanței.

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În majoritatea proiectelor, sustenabilitatea se realizează prin integrarea procesului în cadrul instituției, pe mai multe niveluri. De exemplu, în proiectul "Implementarea și dezvoltarea de sisteme și standarde comune pentru a optimiza procesele decizionale în cadrul mediului" (Cod Smis 119983), această integrare are loc atât la nivel central, în cadrul Ministerului Mediului, cât și la nivelul structurilor subordonate, aflate în autoritatea ministerului.

În plus, multe proiecte au ca prioritate integrarea instrumentelor sistemului de management al calității (SMC), odată ce proiectul este finalizat. Acest lucru poate fi observat în cazul proiectului "Sistem integrat



de management pentru o societate informațională performantă (SIMSIP)" (Cod Smis 116172), în care Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor precizează că funcționalitatea Sistemului de monitorizare și evaluare a informațiilor (SIME), dezvoltat prin proiect, va fi susținută cu ajutorul resurselor financiare și umane proprii ale ministerului.

Echipa de evaluare subliniază faptul că soluțiile adoptate în cererile de finanțare sunt aliniate la ceea ce este descris în experiența internațională.

Beneficiarii au prevăzut măsuri de sustenabilitate pentru proiectele pe care le implementează. Interviuurile au relevat faptul că sustenabilitatea a fost planificată atât în ceea ce privește echipamentele, cât și în ceea ce privește resursele umane. Costurile cu întreținerea echipamentelor (precum sisteme IT, SW, etc.) vor fi suportate din fondurile proprii ale beneficiarilor.

O modalitate importantă de a asigura sustenabilitatea este înființarea unei unități dedicate supravegherii aplicării SMC. În cadrul proiectului dezvoltat de Ministerul Afacerilor Interne, a fost creată Direcția de management a calității, care se ocupă de gestionarea procesului de management al calității și performanței, pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor proiectului. În același timp, Direcția Generală de Comunicații și Tehnologia Informației asigură utilizarea și întreținerea aplicației informatice BSC. Personalul din aceste direcții a beneficiat de formare și își desfășoară activitatea utilizând instrumentele dezvoltate prin intermediul proiectului. În cadrul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor proiectului, Unitatea de politici publice va avea sarcina de a monitoriza implementarea fluxurilor procedurale, precum și îmbunătățirea acestora pe baza cadrului legal aplicabil.

În cazul proiectelor implementate de Ministerul Educației și Ministerul Mediului, continuarea SMC este facilitată de reproiectarea procedurilor de lucru la nivelul diferitelor structuri din minister și a celor subordonate. De exemplu, în cazul Ministerului Educației, fiecare inspectorat județean are obligația de a raporta anual ministerului stadiul și progresele înregistrate în implementare.

De asemenea, cultura administrativă joacă un rol esențial. În cadrul Ministerului Educației, există încă o serie de departamente în care utilitatea aplicării acestui sistem de management al calității nu a fost încă pe deplin înțeleasă. Astfel, deși proiectul a fost deja finalizat, echipa de management a proiectului încă desfășoară activități pentru a convinge anumite departamente/persoane cu privire la utilitatea aplicării acestui sistem de management al calității.

În majoritatea ministerelor, beneficiarii au perceput în mod pozitiv sprijinul acordat de managerii instituționali, însă acesta nu este cazul tuturor beneficiarilor. De exemplu, în Ministerul Educației există o dezbatere la nivelul conducerii (secretar general adjunct) cu privire la oportunitatea implementării sistemului de management al calității ISO. Deocamdată, nu s-a luat o decizie fermă în acest sens. Pentru a rezolva problema asumării politice, echipele de proiect au ținut la curent conducerea ministerului în legătură cu evoluția activităților desfășurate în cadrul proiectului.

De asemenea, este interesant de remarcat faptul că beneficiarii caută în mod activ resurse pentru a urmări proiectele în continuare. Ministerul Mediului a implementat deja proiecte cu sprijinul Instrumentului de sprijin tehnic (DG Reform). IST este considerat o opțiune mai potrivită decât PNRR, din cauza orizontului de timp limitat al acestuia din urmă.



Există și beneficiari care nu identificat încă alte resurse de finanțare, cu excepția bugetului instituțional, pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor sau pentru a extinde implementarea sistemului de management al calității și la alte structuri din cadrul ministerului în care ar fi nevoie de acest tip de sisteme.

În cele din urmă, studiul de caz pune în evidență importanța unui sistem IT pentru sustenabilitatea sistemului de management al calității (SMC). Platforma IT este funcțională și este deja utilizată pentru evaluarea și monitorizarea CAF și BSC. Sustenabilitatea proiectului depinde de faptul că personalul va continua să urmeze și să implementeze pașii procedurali elaborați și stabiliți în cadrul procedurilor și ghidurilor pregătite în cadrul activităților proiectului. În acest sens, sprijinul factorilor de conducere este esențial.

SMC este instituit, iar acest exercițiu se poate repeta timp de mai mulți ani la rând, pentru a asigura o calibrare a sistemului. În cele din urmă, după o perioadă de funcționare a sistemului, ar putea fi necesară atragerea de noi finanțări care să aibă ca obiect realizarea unei evaluări a rezultatelor obținute din implementarea proiectului POCA.

Echipa de evaluare a constatat, în urma interviurilor și a studiilor de caz, că proiectele au planificat măsuri de sustenabilitate pentru rezultatele obținute, atât în ceea ce privește resursele umane prin diseminarea informațiilor, cât și pentru întreținerea echipamentelor IT. În ceea ce privește acest din urmă aspect, sistemul IT deține un rol esențial în asigurarea funcționării SMC.

Având în vedere că SCAP și POCA nu vor fi continuate, sustenabilitatea rezultatelor va fi, cel mai probabil, în responsabilitatea beneficiarilor. În mod similar, acest lucru este valabil și pentru cei care doresc să extindă implementarea SMC în cadrul instituțiilor.

3.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare

Eficacitate

ÎE 1: Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)

Activitățile de evaluare realizate pentru tema de evaluare 2 și analizele efectuate arată că gradul de atingere al indicatorilor de program este relativ scăzut, programul înregistrând un grad de atingere al țintelor de 53%, aspect ilustrat și prin nivelul scăzut de finalizare al proiectelor, de doar 21%. De asemenea, gradul de absorbție a fondurilor nu este foarte ridicat în cazul temei de evaluare 2, fiind de 31%. Prin urmare, se poate considera că la sfârșitul anului 2021, proiectele din cadrul temei 2 nu se aflau într-un stadiu avansat de implementare.

ÎE 2: Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate¹ în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?

Evaluarea a relevat că cele mai frecvente nevoi care au stat la baza proiectelor care implementează sisteme de management al calității sunt lipsa resurselor (financiare și umane), abilitățile și competențele reduse ale personalului, ezitarea managerilor și a personalului (conform literaturii de specialitate) și



necesitatea de a consolida dezvoltarea de linii directoare și mecanisme de monitorizare (conform rezultatelor sondajului). Așa cum reiese din interviuri și din analiza proiectelor, POCA abordează în mod sistematic toate aceste nevoi. Studiul de caz contribuie la îmbogățirea analizei prin menționarea unor ineficiențe organizaționale specifice determinate de procesele de luare a deciziilor, de raportare și de comunicarea defectuoase și necoordonate, subliniind necesitatea de a crește eficiența internă pentru a contribui la furnizarea unor servicii finale mai bune pentru public.

POCA este relevant în abordarea nevoilor beneficiarilor, ministerelor și autorităților centrale în ceea ce privește introducerea și consolidarea sistemelor de management al calității.

ÎE 3: În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

Intervențiile POCA contribuie la atingerea obiectivelor din strategiile de îmbunătățire a calității administrației publice, cum ar fi *Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020*, SCAP (obiectivul specific I.2. *Implementarea unor sisteme unitare de management al calității aplicabile în administrația publică și I.4.1.1. Promovarea standardelor și instrumentelor de management al calității la nivelul autorităților și instituțiilor publice din SCAP*) care au un nivel ridicat de coerență cu tema 2 și cu alte strategii pentru administrația publică, cum ar fi *Strategia pentru o mai bună reglementare*, în cazul proiectelor care prevăd pe lângă acțiunile specifice sistemelor de management al calității și acțiuni privind îmbunătățirea cadrului de reglementare.

Beneficiarii au implementat SMC pentru a îmbunătăți eficiența activității lor specifice, prin urmare intervențiile sunt coerente și cu strategiile sectoriale și planurile naționale precum *Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020*, *Strategia Națională de Competitivitate 2014-2020*, *Strategia de consolidare și dezvoltare a Inspectoratului General pentru Situații de Urgență 2016 - 2025*. În același timp, POCA este indirect relevant pentru documentele CE și PNRR, deoarece acestea abordează într-o manieră generală tema calității și a îmbunătățirii managementului în administrația publică din România, fără a menționa în mod specific instrumentele, mai exact sistemele de management al calității. POCA este direct relevant pentru strategiile naționale și indirect relevant pentru recomandările specifice de țară ale UE și pentru PNRR.

ÎE 4: Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

La nivelul programului, printre cele mai importante canale de informare se numără comunicarea cu AM POCA, care a fost foarte apreciată de beneficiari, și site-ul POCA, care este actualizat frecvent cu principalele noutăți ale programului și conține secțiuni importante, cum ar fi întrebări frecvente, bune practici, lista tuturor operațiunilor finanțate, lista apelurilor de proiecte trecute și viitoare, calendarul apelurilor de proiecte, ghidul beneficiarului și ghidul solicitantului etc. La nivel de proiect, principalele canale de comunicare sunt materialele promoționale (postere, roll-up-uri pentru promovarea proiectelor în instituțiile beneficiare și în timpul atelierelor și seminarelor), mediul online (cum ar fi site-ul beneficiarilor și site-ul ADR), evenimente fizice, cum ar fi conferințele de deschidere și de închidere, și comunicatele de presă.





Atât beneficiarii programului, cât și publicul țintă al proiectelor, dar și alte eventuale părți interesate sunt informate prin multiple activități și canale de comunicare. POCA este considerat un program eficient în ceea ce privește comunicarea cu părțile interesate.

ÎE 5: Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?

Procesul de implementare a fost îngreunat de mai multe obstacole, legate în principal de factori externi, cum ar fi schimbările politice și legislative și pandemia Covid, dar și de factori interni, cum ar fi fluctuația de personal și procesul de achiziții publice, care au determinat întârzieri în calendarul de implementare.

Schimbările în structurile organizatorice ale ministerelor, atunci când echipa de management este mutată în diferite structuri, determină perioade de stagnare pentru avansarea proiectului. Pandemia COVID-19 a generat întârzieri în implementarea unor activități, cum ar fi instruirile sau consultările publice și chiar anularea altor activități, cum ar fi vizitele de studiu și schimbul de experiență. De asemenea, procesul de achiziții publice a fost unul dintre mecanismele care a creat cele mai mari dificultăți. Printre acestea s-au numărat calitatea scăzută a ofertei de pe piață și ofertanții care nu au putut îndeplini criteriile de selecție sau nu au putut duce la bun sfârșit contractul.

Pe de altă parte, în ceea ce privește factorii pozitivi, sprijinul acordat de Autoritatea de Management POCA a fost considerat foarte eficient și pozitiv de către beneficiari. Alți factori pozitivi au fost experiența și competențele persoanelor implicate în implementare, precum și accelerarea procesului de digitalizare demarat în pandemie, care a implicat o simplificare a procesului administrativ.

ÎE 6: În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Activitățile de evaluare au arătat că POCA a fost un sprijin important pentru beneficiari, făcând posibile investiții care, cel mai probabil, nu ar fi fost realizate altfel.

În cazul beneficiarilor care fac obiectul unor apeluri necompetitive, se consideră că o colaborare directă cu AM POCA pentru elaborarea și atribuirea proiectelor ar fi fost preferabilă soluției actuale, însă, în conformitate cu legislația în vigoare, aceasta a fost singura modalitate de a proceda, iar o astfel de modalitate directă de atribuire nu este încă fezabilă, nu numai din punct de vedere legislativ, ci și pentru că presupune mai multă disciplină și încredere între actori.

Eficiență

ÎE 7: În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?

POCA este considerat un program eficient din punct de vedere al costurilor și al sarcinii administrative, oferind, de asemenea, o abordare unitară și strategică care a făcut posibile investiții care ar fi fost foarte dificil de finanțat și implementat cu ajutorul altor resurse.

La nivel de proiect, activitățile de evaluare au concluzionat că bugetele au fost suficiente și corect dimensionate, în unele cazuri fiind raportate economii ca urmare a anulării unor activități sau a transferului acestora în format online.

În cele din urmă, activitățile de evaluare au arătat, de asemenea, că mai multe sectoare ale ministerelor au beneficiat de implementarea SMC decât se prevăzuse inițial.





ÎE 8: Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Printre factorii cel mai des menționați ca având un rol important în atingerea obiectivelor proiectelor se numără sprijinul factorilor de decizie. Apartenența la proiect și conștientizarea importanței proiectului din partea acestora este considerată un facilitator important pentru obținerea rezultatelor, în timp ce lipsa acestuia este considerată printre cei mai importanți factori negativi în ciclul de viață al proiectelor.

Alți factori pozitivi importanți sunt competențe persoanelor implicate în implementarea proiectului și cadrul strategic și unitar creat prin intermediul SCAP, care a reunit actori strategici importanți pentru administrația publică centrală, implicați în consolidarea capacității administrației publice.

În ceea ce privește factorii negativi, unul dintre aceștia a fost reprezentat de reorganizările instituționale, deoarece schimbările în structura guvernamentală implică și modificări legislative, modificând reprezentantul legal al ministerului, creând totodată un risc pentru atingerea țintelor stabilite în obiectivele proiectului din cauza dimensionării personalului.

Impact

ÎE 9: În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

Deși în România a existat un efort constant pentru adoptarea sistemelor de management al calității, se pare că POCA a jucat un rol decisiv în stimularea autorităților de la nivel central (în principal ministere) pentru adoptarea sistemelor ISO sau CAF (sau ambele) și BSC (în câteva cazuri). Mai mult, analiza echipei de evaluare arată că, fără POCA, astfel de realizări nu ar fi fost posibile din punct de vedere calitativ și cantitativ.

Progresele înregistrate în ceea ce privește adoptarea sistemelor de management al calității la nivel central se datorează în principal proiectelor POCA, care au reprezentat cea mai importantă sursă de finanțare pentru autoritățile publice în vederea dezvoltării și implementării SGC, așa cum prevede Planul de acțiune pentru implementarea treptată a sistemelor de management al calității.

Beneficiile SMC diferă în funcție de tipul de SMC implementat și funcționează în complementaritate. ISO ajută la îmbunătățirea fluxurilor procedurale, permițând o mai bună gestionare a sistemului și a procedurilor operaționale, contribuind la îmbunătățirea capacității de reacție a personalului, reducând procesul de adaptare a noului personal și, în general, contribuind la o mai bună calitate a serviciilor oferite cetățenilor.

Pe de altă parte, CAF se concentrează pe strategie și viziune, pe baza autoevaluării prin aplicarea unui set de criterii standardizate, creând premisele unei mai bune colaborări între departamente și oferind personalului posibilitatea de a oferi soluții la problemele existente.

POCA aduce o contribuție pozitivă la îmbunătățirea abilităților și competențelor personalului și la nivelul managementului în domeniul managementului calității, la adoptarea SMC în cadrul autorităților publice centrale și, în consecință, la creșterea calității administrației publice în termeni de beneficii pentru cetățeni.

ÎE 10: În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?





Analiza efectuată converge asupra faptului că implementarea SMC are mai multe efecte pozitive, dincolo de creșterea eficienței. Cele mai frecvente efecte pozitive "neintenționate" sunt modernizarea structurilor instituționale (de exemplu, crearea de noi unități specializate), dezvoltarea e-guvernării (de exemplu, adoptarea de instrumente TIC), îmbunătățirea principiilor de legalitate, imparțialitate și obiectivitate, creșterea transparenței publice și a responsabilității.

Proiectele POCA au avut impact și la nivel instituțional, prin îmbunătățirea coordonării și a gândirii strategice, în special prin adoptarea CAF. Astfel de îmbunătățiri contribuie în mod direct la formularea de noi strategii (de exemplu, Strategia națională pentru competitivitate).

În ansamblu, câștigurile în materie de eficiență aduc beneficii pentru cetățeni, precum și reducerea costurilor administrative. De exemplu, tot datorită proiectelor POCA, Autoritatea pentru digitalizare oferă persoanelor fizice și juridice servicii TIC și gestionează, de asemenea, platforme electronice publice, cum ar fi sistemul electronic de achiziții publice (SICAP), sistemul electronic de transport alternativ, platforma electronică de plată a taxelor și impozitelor de către populație și întreprinderi (ghiseul.ro), sistemul național electronic de plăți (SNEP), ghișeul unic electronic (USCP) etc.

În cele din urmă, schimbarea culturii administrative a fost un impact intrinsec. Proiectele POCA au sprijinit tranziția de la o abordare birocratică la o abordare bazată pe rezultate.

Sustenabilitate

ÎE 11: În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Proiectele POCA au luat în considerare mai multe soluții pentru a asigura continuitatea sistemelor de management al calității după încheierea activităților, de la utilizarea resurselor financiare proprii, până la diseminarea intensivă a know-how-ului. Beneficiarii au prevăzut, pentru sustenabilitate, înființarea unei unități dedicate supravegherii aplicării SMC, reproiectarea procedurilor de lucru la nivelul diverselor structuri din minister și a celor subordonate, asigurarea unui nivel continuu de conștientizare pentru a ajuta personalul să înțeleagă mai bine utilitatea SMC chiar și după implementarea acestor sisteme etc.

Se pare că, în cea mai mare parte, costurile pentru asigurarea sustenabilității vor fi suportate de către beneficiari, în timp ce, în unele cazuri, au fost identificate alte soluții pentru urmărirea proiectului, utilizând, de exemplu, instrumentul de asistență tehnică. O resursă importantă pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor în cadrul organizației este diseminarea know-how-ului în rândul resurselor umane, aceasta reprezentând o modalitate prin care se poate aborda și problema fluctuației de personal.

Prin urmare, este probabil ca SMC să continue și după încheierea proiectelor POCA și să producă rezultate, cel puțin în termen scurt.

ÎE 12: Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

În prezent, există mai multe riscuri care ar putea împiedica sistemele de management al calității, printre care se numără fluctuația ridicată a personalului, resursele inadecvate și pierderea din vedere a importanței menținerii acestor sisteme. Prin urmare, trebuie adoptată o paradigmă administrativă culturală pentru a asigura durabilitatea pe termen lung. Fără un sprijin deplin din partea factorilor de decizie și a conducerii la nivel înalt, procesul de îmbunătățire și consolidare a acestor sisteme va fi perturbat sau, mai rău, va deveni doar o simplă formalitate. Succesul managementului calității depinde de angajamentul și de nivelul de sprijin al autorităților politice și manageriale, în special după încheierea



proiectelor POCA. Deși majoritatea proiectelor au pus în aplicare soluții pentru planificarea sustenabilității, practica internațională indică faptul că ar trebui instituite mecanisme și cadre instituționale la un nivel mai larg al administrației publice pentru un SMC sustenabil pe termen lung. Din păcate, odată cu încheierea strategiilor POCA și SCAP, lipsa unor astfel de mecanisme instituționale reprezintă un risc semnificativ.

Întrebări de evaluare adiționale

A. În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru eventuala evoluție a acestor nevoi după identificarea inițială?

Nevoia inițială în ceea ce privește SMC a fost reprezentată de implementarea acestora la nivelul ministerelor/autorităților centrale. Nevoia de implementare a SMC a fost stabilită în SCAP, iar acțiunile au fost stabilite în *Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020*, finanțat în principal de POCA. În prezent, principala necesitate este finalizarea implementării proiectelor încă în derulare, menținerea activă a SMC implementate (ceea ce va presupune și costuri de recertificare și o schimbare de mentalitate a personalului din administrația publică în ceea ce privește beneficiile utilizării SMC), pentru a asigura o abordare unitară în ceea ce privește calitatea în administrația publică centrală din România.

B. În ce mod a afectat pandemia de Covid-19 eficacitatea intervențiilor/ programului?

În cazul temei 2, pandemia a fost menționată atât ca factor negativ care a împiedicat procesul de implementare a intervențiilor, cât și ca factor care a facilitat implementarea. Din cauza restricțiilor, unele evenimente (cum ar fi cursurile de formare și atelierile de lucru) au fost imposibil de organizat cu prezență fizică, unele dintre acestea fiind organizate online sau într-un sistem hibrid, iar altele fiind amânate și organizate ulterior, după ridicarea restricțiilor. Pe de altă parte, pandemia a condus la accelerarea procesului de digitalizare, volumul de documente solicitate în format fizic fiind cu mult redus. Acest aspect a redus sarcina administrativă legată de implementarea proiectelor și a crescut eficiența procesului de implementare a proiectelor.

3.3 Concluzii și recomandări

CONCLUZII

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

de aceste nevoi și sunt coerente și relevante pentru SCAP și Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020.

În principal, proiectele POCA abordează două categorii de nevoi:

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

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

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

POCA poate fi considerat un program **eficient** în ceea ce privește costurile și sarcinile administrative. Există un consens general în rândul beneficiarului asupra faptului că intervenții similare nu ar putea fi realizate fără sprijinul POCA.

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

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

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

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

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

Sustenabilitatea este asigurată de proiecte la nivel individual și organizațional prin diferite metode, cum ar fi integrarea procedurilor de management al calității în procedurile administrative sau disponibilitatea resurselor umane (inclusiv prin activități de diseminare) și financiare după finalizarea proiectelor. Factorii care ar putea afecta sustenabilitatea proiectelor sunt legați de lipsa angajamentului politic și a unei culturi administrative favorabile.

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

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

RECOMANDĂRI

Recomandările se concentrează pe sustenabilitatea sistemelor de management al calității adoptate prin proiectele POCA și vizează adresarea următoarelor trei aspecte: lipsa abordării unitare, a sprijinului politic și culturii administrative favorabile. SCAP, POCA și Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020 nu vor fi replicate în perioada 2021-2027, ceea ce face ca resursele financiare și instituționale să fie mai puțin disponibile. Recomandarea vizează Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA), care coordona deja SMC în cadrul SCAP (Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității), având astfel un mandat specific în acest sens. MDLPA va juca un rol de rol cheie în consolidarea utilizării CAF/ISO și a altor SMC, cu o abordare unitară în administrația publică centrală. Prin urmare, recomandarea generală constă în crearea unui cadru instituțional cuprinzător care să sprijine MDLPA în furnizarea de orientări metodologice ministerelor și altor autorități centrale care implementează SMC.

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

Mai exact, Planul de acțiune va fi un document simplu și concis, care va adopta ca model Planul de acțiune anterior, adică va include secțiunile detaliate în tabelul următor. De asemenea, planul de acțiune va include o strategie bazată pe 3 obiective generale:

- 1) **Obiectivul general 1:** Sprijin pentru consolidarea capacității orizontale. Scopul este de a asigura desfășurarea de cursuri de formare comune, seminarii, învățare reciprocă, materiale și instrumente. Aceste activități au un dublu scop: i) asigurarea unui sprijin metodologic constant și consolidarea capacităților tuturor actorilor implicați în implementarea SMC și ii) asigurarea unei abordări unitare.

- 2) **Obiectivul general 2:** Implementarea și sustenabilitatea SMC în cadrul autorităților centrale. Planul de acțiune oferă o viziune sinoptică a eforturilor depuse de fiecare minister în procesul de certificare/recertificare.
- 3) **Obiectivul general 3:** Monitorizarea și evaluarea utilizării managementului calității de către autoritățile și instituțiile publice. Aceasta este probabil cea mai importantă activitate. Pe baza obiectivului general 2, această activitate va oferi anual informații referitoare la stadiul aplicării SMC în România. Rezultatul monitorizării va fi prezentat în cadrul unui eveniment anual care implică factori politici și factori de decizie, pentru a asigura vizibilitatea și relevanța. Monitorizarea va declanșa un mecanism de "name and shame" care va face ca SMC să nu fie o cerință obligatorie, ci mai degrabă un factor de reputație instituțională.

Constatări ale Focus grupului

În data de 11 aprilie, a fost organizat un focus grup cu beneficiarii programului (minuta se găsește în anexă). Scopul focus-grupului a fost acela de a împărtăși rezultatele analizei în ceea ce privește eficacitatea, eficiența, impactul și sustenabilitatea și de a valida recomandările evaluatorilor. Participanții au fost de acord cu concluziile generale ale evaluării. Recomandarea privind înființarea Grupului de lucru tematic și elaborarea unui nou Plan de acțiuni pentru perioada 2023-2027 a fost validată de beneficiari. De asemenea, a fost acceptată recomandarea privind utilizarea IST ca posibilă sursă de finanțare.

3.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

Conținutul planului de acțiune este detaliat în tabelele următoare. Primul prezintă etapele de realizare și operaționalizare a Grupului de lucru tematic, în timp ce al doilea este rezumatul executiv al Planului de acțiune pentru calitate.

Etape pentru înființarea Grupului de lucru tematic

1. CONFIGURARE	Primul pas constă în asigurarea sprijinului și aprobărilor din partea conducerii și a mediului politic: Grupul de lucru trebuie să obțină sprijinul și aprobările necesare din partea conducerii pentru a se asigura că recomandările grupului sunt luate în considerare și puse în aplicare. Apoi, MDLPA trebuie să definească scopul și obiectivele grupului de lucru: acest lucru implică identificarea motivului pentru care se înființează grupul de lucru și a obiectivelor pe care acesta le urmărește. Obiectivele ar trebui să fie clar definite și convenite de către toți membrii grupului. În paralel, MDLPA identifică potențialii membri ai grupului de lucru: Grupul de lucru ar trebui să fie format din persoane din diferite departamente și niveluri ale administrației publice cu cunoștințe, competențe și experiență relevante în domeniul managementului calității. MDLPA stabilește, de asemenea, structura de conducere: Grupul de lucru ar trebui să aibă un lider sau un președinte care este responsabil de supravegherea activităților grupului, de asigurarea luării deciziilor și de punerea în aplicare a recomandărilor grupului.
2. CALENDARUL DE LUCRU	Elaborarea programului de lucru: MDLPA trebuie să elaboreze un plan de lucru clar care să includă obiective, termene și rezultate. Acest plan de lucru va fi revizuit și aprobat de SGG și de părțile interesate relevante. De asemenea, este important ca programul de lucru să includă:

	<ul style="list-style-type: none"> metode de comunicare: Este important să se stabilească modul în care grupul de lucru va comunica și va face schimb de informații atât cu membrii săi, cât și cu administrația publică în general. Resursele necesare:
3. ELABORAREA PLANULUI DE ACȚIUNE	<p>Sarcina principală a grupului de lucru constă în elaborarea planului de acțiune (a se vedea tabelul următor). Prin urmare, grupul de lucru trebuie să:</p> <ul style="list-style-type: none"> Definească obiectivul principal al planului de acțiune. Identifice părțile interesate care sunt implicate în realizarea obiectivului. Acestea pot include membri ai Grupului de lucru tematic, șefi de departamente, cetățeni și alte părți relevante. Efectueze o analiză a situației actuale și să identifice toți factorii care pot afecta punerea în aplicare a planului de acțiune. Aceștia pot include factori interni și externi, cum ar fi resursele, concurența, schimbările de politică și tendințele. definească indicatorilor cheie de performanță, respectiv identificarea parametrilor care vor fi utilizați pentru a măsura succesul planului de acțiune. Aceștia pot include ratele de retenție a angajaților sau orice alți indicatori relevanți. elaboreze și perfecționeze Planul de acțiune identifice resursele necesare pentru a pune în aplicare planul de acțiune. Acestea pot include bugetul național sau resursele UE (de exemplu, TSI).
4. MONITORIZAREA PROGRESULUI	<p>Monitorizarea progreselor înregistrate: Grupul de lucru va analiza și va evalua periodic progresele înregistrate pentru a se asigura că își îndeplinește obiectivele și că respectă planul de acțiune și programul de lucru. Este posibil să fie necesare ajustări pentru a asigura succesul. Acest lucru va contribui la identificarea oricăror probleme sau provocări.</p>
5. ADAPTARE ȘI COMUNICARE	<p>Pe baza monitorizării, a evaluărilor și a feedback-ului, planul este actualizat/ajustat. Grupul de lucru trebuie să se asigure că orice modificare este comunicată în mod eficient părților interesate.</p>

Rezumatul executiv al Planului de acțiune pentru calitate.

Obiectivele generale ale planului: Obiectivele generale ale planului: domeniul de aplicare și calendarul. Această secțiune descrie obiectivele planului și corelația acestora cu recomandările specifice de țară ale UE. De asemenea, aceasta definește calendarul și autoritățile centrale vizate.

Abordarea generală. Sunt furnizate informații despre:

- SMC care vor fi implementate și de către ce ministere
- procesul de elaborare a planului de acțiune
- domeniul de aplicare specific pentru ISO și CAF și alte SMC

Strategia. Această secțiune va descrie obiectivele generale și specifice, etapele și țintele aferente. Aceste informații vor fi ilustrate printr-un tabel care să indice acțiunile, responsabilii, termenele și sursa de finanțare.

Obiectivul general 1: Sprijin pentru consolidarea capacității orizontale. Acesta vizează asigurarea unei monitorizări generale și a unei orientări metodologice. Mai detaliat, acesta descrie activitățile referitoare la:

- furnizarea de activități de consolidare a capacităților și de creare de rețele la nivelul autorităților centrale și al ministerelor.
- crearea și diseminarea de materiale de conștientizare/promovare, materiale cu conținut specific (manuale și ghiduri de utilizare, eventual, sub forma unei platforme WIKI)
- organizarea unui eveniment anual emblematic pentru a menține vizibilitatea în fața opiniei publice și a opiniei politice

Planul ar trebui să prezinte numărul de cursuri de formare care urmează să fie organizate, numărul de participanți care urmează să fie instruiți, precum și tipul de materiale și instrumente care urmează să fie elaborate.

Obiectivul general 2: Implementarea și susținerea SMC în cadrul autorităților centrale. Acesta prevede programarea procesului de certificare/recertificare pentru fiecare instituție în parte, dar și sursele de finanțare.

Planul ar trebui să stabilească obiective privind numărul de autorități centrale care urmează să fie certificate sau recertificate, precum și calendarul de finalizare.

Acesta va constitui baza pentru monitorizarea procesului la nivelul tuturor instituțiilor din România.

Obiectivul general 3: Monitorizarea și evaluarea utilizării managementului calității în cadrul autorităților și instituțiilor publice. Acesta include un sistem de monitorizare și de colectare a principalelor informații în toate autoritățile centrale și ministere, precum și procedurile de raportare anuală.

Planul ar trebui să detalieze indicatorii care urmează să fie utilizați pentru monitorizarea și evaluarea aplicării SMC, cum ar fi numărul de audituri efectuate, procentul de conformitate și numărul de acțiuni corective întreprinse. Planul ar trebui să includă un șablon clar pentru viitoarele rapoarte de monitorizare și evaluare, inclusiv o secțiune dedicată soluțiilor pentru remedierea lacunelor sau deficiențelor identificate prin monitorizare și evaluare.

Managementul planului. Secțiunea descrie rolurile și responsabilitățile pentru implementarea planului de acțiune, mecanismele de implicare a părților interesate și procedura de monitorizare și revizuire. Astfel, se va asigura că planul de acțiune este cuprinzător, eficient și capabil să își atingă obiectivele.



Caseta nr. 3 Posibila sursă de finanțare a Grupului de lucru tematic și a Planului de acțiune 2023-2027

Sursa de finanțare pentru funcționarea Grupului de lucru și a Planului de acțiune poate proveni din Instrumentul de sprijin tehnic (TSI), care este un program al UE care oferă expertiză tehnică personalizată statelor membre UE pentru a elabora și a pune în aplicare reforme. Atât SGG, cât și MDLPA sunt deja familiarizați cu acest sprijin bazat pe cerere, care nu necesită cofinanțare din partea statelor membre

TSI este adecvat pentru a sprijini Grupul de lucru și Planul de acțiune, deoarece poate fi furnizat direct prin intermediul expertizei interne a Comisiei sau cu ajutorul altor furnizori de asistență tehnică:

- Experți din administrațiile naționale ale statelor membre UE (TAIEX). Acest instrument permite experților din administrațiile naționale să facă schimb de expertiză prin intermediul misiunilor, vizitelor de studiu și atelierelor de lucru. Instrumentul este disponibil numai pentru proiectele selectate în cadrul TSI.
- Organizații internaționale
- Firme private și de consultanță
- Experți individuali din sectorul privat

Pentru SMC, un domeniu de politică specific relevant al TSI este "Guvernanță și administrație publică". Există deja mai multe proiecte legate de eficiența organizării statului și a furnizării de servicii finanțate de TSI (disponibile în setul de date TSI: https://reform-support.ec.europa.eu/index_en?wt-search=yes) care pot inspira elaborarea proiectului.



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

4.1 Analiza efectuată pentru tema 3

Eficacitate

În ceea ce privește criteriul eficacității, analiza efectuată în vederea elaborării prezentului raport s-a axat pe:

- a) relevanță;
- b) coerență;
- c) dificultăți și soluții;
- d) activitatea de comunicare.

Analizele efectuate au fost următoarele:

- Analiza literaturii de specialitate;
- Analiza proiectelor relevante;
- Analiza documentară;
- Interviuri;
- Sondaj de opinie adresat beneficiarilor.

Relevanță

Raportat la tema de evaluare 3, echipa de evaluare a apreciat că, în general, POCA este încă relevant pentru administrația publică din România, în special pentru ministerele de resort. Calitatea reglementării în România trebuie să fie îmbunătățită, iar POCA sprijină aceste îmbunătățiri prin consolidarea competențelor personale, a mecanismelor organizaționale și a structurilor instituționale.

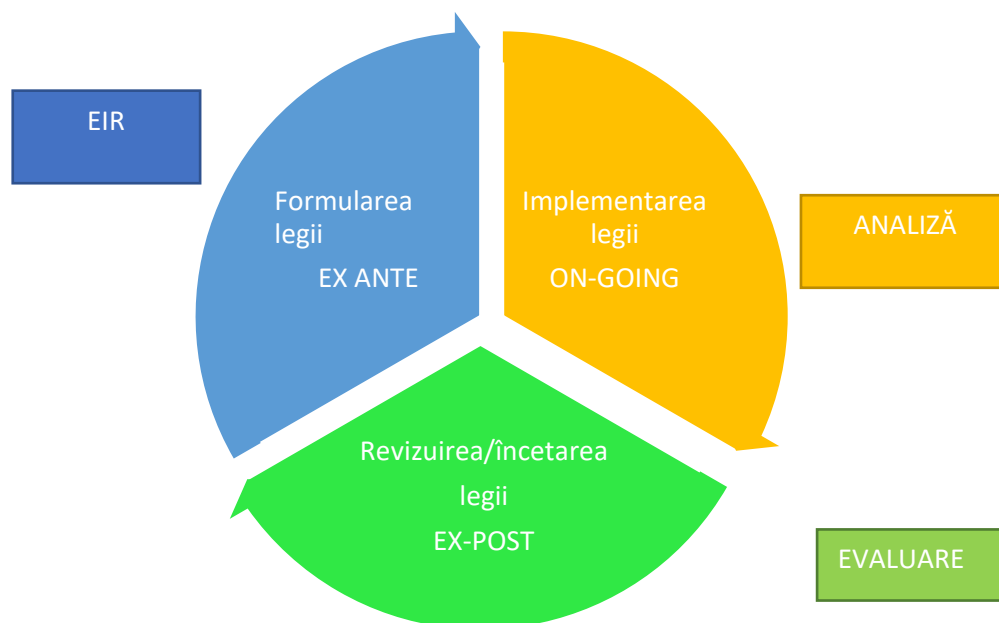
Echipa de evaluare a realizat această analiză prin următoarele etape:

- a. Analiza literaturii de specialitate a oferit un context general privind mai buna reglementare în vederea identificării principalelor nevoi și soluții la nivel internațional.
- b. Analiza proiectelor, efectuată pentru a înțelege ce nevoi au fost vizate în cadrul proiectelor.
- c. Studiul de caz și interviuri realizate pentru a putea verifica dacă nevoile din cadrul proiectelor au fost soluționate în mod eficient.

a) Analiza literaturii de specialitate evidențiază calitatea reglementării care vizează întreg ciclul de viață al unei legi și implică diferite activități:

- Faza ex-ante (formularea legii): evaluarea impactului regulamentului, inclusiv consultarea publică (EIR – Evaluarea Impactului Reglementărilor);
- Faza on-going (implementarea legii);
- Faza ex-post (revizuirea/încetarea legii), analiza și evaluarea ex-post (a se vedea imaginea de mai jos).

Figura nr. 10 Ciclul legislativ și calitatea activităților de reglementare



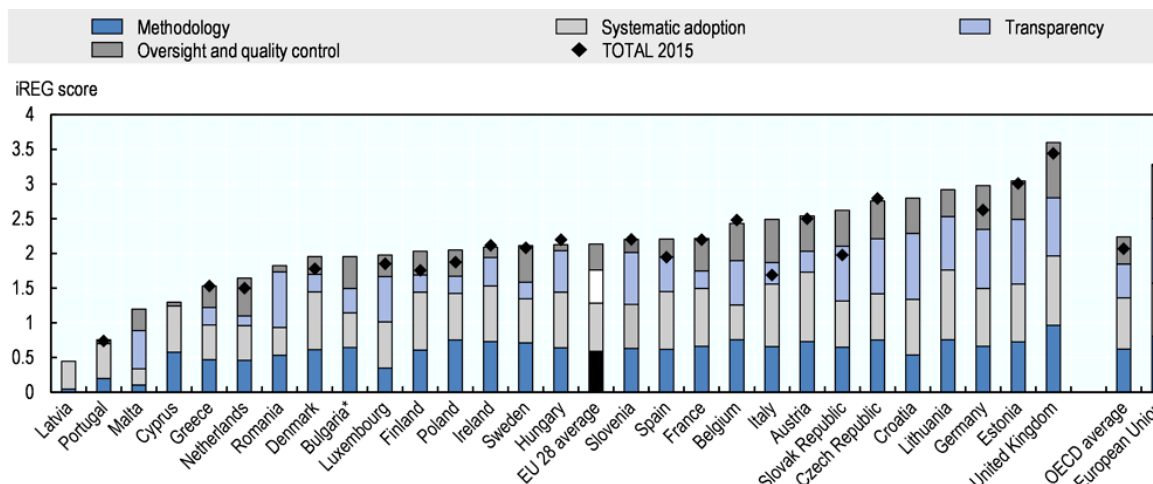
Sursă: prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Conform OCDE (ref.: *OCDE Politica de reglementare, fișa de țară pentru România, 2021*), România a îmbunătățit treptat calitatea politicii de reglementare, începând cu anul 2000:

- Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, a stabilit o obligație inițială de identificare a impactului proiectelor de reglementări;
- Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, solicită ministerelor să publice toate reglementările pentru comentarii, pe site-urile acestora. România și-a actualizat portalul central de consultare în anul 2019, care este acum utilizat mai frecvent;
- Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central impune prezentarea diferitelor categorii de impact ale propunerii, în general din perspectivă socială, economică și de mediu.
- Hotărârea Guvernului nr. 1361 din 2006, privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului, face obligatorie pentru toate reglementările o notă explicativă, care descrie fundamentarea propunerii și evaluează impactul propunerii;
- În 2006 au fost publicate ghiduri privind EIR, referitoare la evaluarea impactului. De asemenea, a fost elaborat un model pentru evaluarea impactului în timpul dezvoltării inițiativelor de politici publice;
- Din 2020, România a început să publice rapoarte anuale referitoare la performanța sistemului EIR și a practicilor de consultare privind proiectele de legi și reglementări.

Cu toate acestea, calitatea reglementării are nevoie în continuare de îmbunătățiri semnificative. În analiza sa, OCDE (ref. *Practici pentru o mai bună reglementare în Uniunea Europeană, 2019*) plasează România pe ultimele poziții (a se observa graficul de mai jos).

Figura nr. 11 Indicatori compoziți: evaluarea impactului reglementării pentru dezvoltarea legilor primare, 2018



Sursa: OCDE, Practici pentru o mai bună reglementare în Uniunea Europeană, 2019

Această analiză este confirmată și de indicele de calitate a reglementărilor, elaborat de Banca Mondială, așa cum este prezentat în graficul de mai jos (prezentat deja în raportul inițial). Conform Indicatorului „Calitatea reglementării”, în anul 2021, România se poziționa în percentila 62,98 dintre toate țările din lume (0 corespunde celui mai mic rang și 100 corespunde celui mai înalt rang).



Percentile range ■ 10-25th ■ 25-50th ■ 75-90th ■ 90-100th ■ 50-75th

Raportul OCDE de țară deja menționat identifică o serie de **nevoi** existente, precum:

- Calitatea notelor explicative variază și evaluarea efectivă a impactului nu este întotdeauna efectuată;
- România nu a instituit o supraveghere centrală a calității EIR;
- În ceea ce privește implicarea părților interesate, perioada minimă pentru transmiterea comentariilor este de doar zece zile, iar portalul de consultare redirectionează publicul către consultările organizate de Comisia Europeană;

- România nu are o abordare sistematică pentru revizuirea reglementărilor existente;
- Evaluarea ex-post este efectuată ad-hoc de către ministere și nu există nici îndrumări metodologice, nici cerințe pentru revizuirea periodică a reglementărilor existente.

Pe baza analizei literaturii de specialitate, echipa de evaluare poate concluziona că POCA este încă relevant pentru a sprijini stabilirea unei mai bune reglementări în România. Într-adevăr, în pofida progreselor înregistrate, calitatea reglementării trebuie să fie îmbunătățită în România, în ceea ce privește:

- calitatea inegală a notelor explicative,
- calitatea EIR (care nu este întotdeauna implementată),
- implicarea ineficientă a părților interesate,
- abordarea sistematică și utilizarea nesistematică a evaluării ex-post.

În baza analizei proiectelor, echipa de evaluare a identificat trei tipuri de nevoi:

- nevoi individuale, cum ar fi lipsa de abilități și competențe în domeniu;
- nevoi organizaționale, de exemplu, proceduri interne și metodologii pentru o mai bună formulare a politicilor bazate pe dovezi;
- nevoi instituționale, precum îmbunătățirea coordonării interinstituționale.

Tabelul de mai jos evidențiază această clasificare a nevoilor.

Tabel nr. 15 Nevoi rezultate din analiza proiectelor

Nevoi individuale	Nevoi organizaționale	Nevoi instituționale
<ul style="list-style-type: none"> • Îmbunătățirea abilităților personale în formularea politicilor publice, precum și în implementarea, monitorizarea și evaluarea acestora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Îmbunătățirea monitorizării și evaluării politicilor publice și documentelor strategice, în special EIR; • Îmbunătățirea procesului de implementare a politicilor publice și a documentelor strategice; • Creșterea clarității actelor normative; • Creșterea calității documentelor strategice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesitatea sistematizării legislației; • Îmbunătățirea colaborării interinstituționale; • Crearea de noi politici și strategii publice.

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Printre nevoile generale menționate de beneficiari, nevoia îmbunătățirii proceselor de monitorizare și evaluare a fost una dintre cele mai citate nevoi în proiectele analizate. De exemplu, în proiectul „Creșterea capacității administrative a Ministerului Economiei în vederea monitorizării, evaluării și coordonării politicilor publice din domeniul competitivității economice” (Cod SMIS 127820), Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri menționează nevoia „întăririi capacității sale de implementare și evaluare a strategiilor/politicilor publice pe care le coordonează”. Această nevoie este subliniată și de Secretariatul General al Guvernului în proiectul „Studii de impact pentru o reglementare mai bună” (Cod SMIS 127591). În mod specific, nevoile identificate sunt reprezentate de lipsa unui filtru instituțional care să controleze

calitatea reglementărilor și de absența unei culturi instituționale de utilizare a analizelor de impact în scopul fundamentării legislației.

În plus, lipsa clarității reglementărilor este menționată de mai multe ori în cadrul proiectelor. De exemplu, în proiectul „Sistematizarea legislației din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcției și consolidarea capacităților administrative a structurilor de specialitate din instituțiile publice centrale cu responsabilități în domeniu” (Cod SMIS 121858), Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației a menționat lipsa de claritate a normelor, „paralele legislative, norme contradictorii (între legi sau chiar în cadrul aceluiași act normativ) și, de asemenea, ineficiența mecanismelor de control care au determinat creșterea amplitudinii și numărului situațiilor litigioase sau acțiunilor în justiție.”

Printre nevoile instituționale menționate de proiecte se numără și nevoia de sistematizare a legislației. De exemplu, în proiectul „Îmbunătățirea capacității administrative a ME de a coordona procesul de conformare a legislației naționale cu legislația europeană în domeniul energetic” (Cod SMIS 127778), Ministerul Energiei a explicat că această nevoie poate fi satisfăcută prin „completarea și sistematizarea cadrului de reglementare în sectorul energetic, în concordanță cu noile evoluții legislative la nivelul Uniunii Europene”. Este și cazul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, în proiectul „Sistematizarea legislației din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor și consolidarea capacităților administrative a structurilor de specialitate din instituțiile publice centrale cu responsabilități în domeniu” (Cod SMIS 121858), unde este subliniată această nevoie: „vid legislativ, absența unor texte legale care să răspundă problemelor concrete apărute în practica administrativă atât de diversificată”.

Proiectele au vizat diferite tipuri de beneficiari, reprezentate în tabelul de mai jos:

Tabel nr. 16 Grupuri țintă identificate în urma analizei proiectelor

Grupuri țintă
<ul style="list-style-type: none">• Conducerea administrației publice centrale;• Personalul administrației publice centrale;• Conducerea administrației publice locale;• Personalul administrației publice locale.

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

c) Interviuurile confirmă nevoile identificate la cele trei niveluri, respectiv: Nevoi individuale: creșterea capacității personalului și a conducerii de a monitoriza, implementa și evalua mai bine politicile publice; Nevoi organizaționale: elaborarea de metodologii pentru monitorizarea strategiilor, extinderea accesibilității datelor către publicul general prin sisteme TIC, sprijinirea elaborării de noi strategii sectoriale sau armonizarea legislației naționale (cu legislația europeană) prin studii și analize; Nevoi instituționale: adoptarea strategiilor sectoriale; sistematizarea legislației; instituirea unui organism specific pentru o mai bună reglementare).

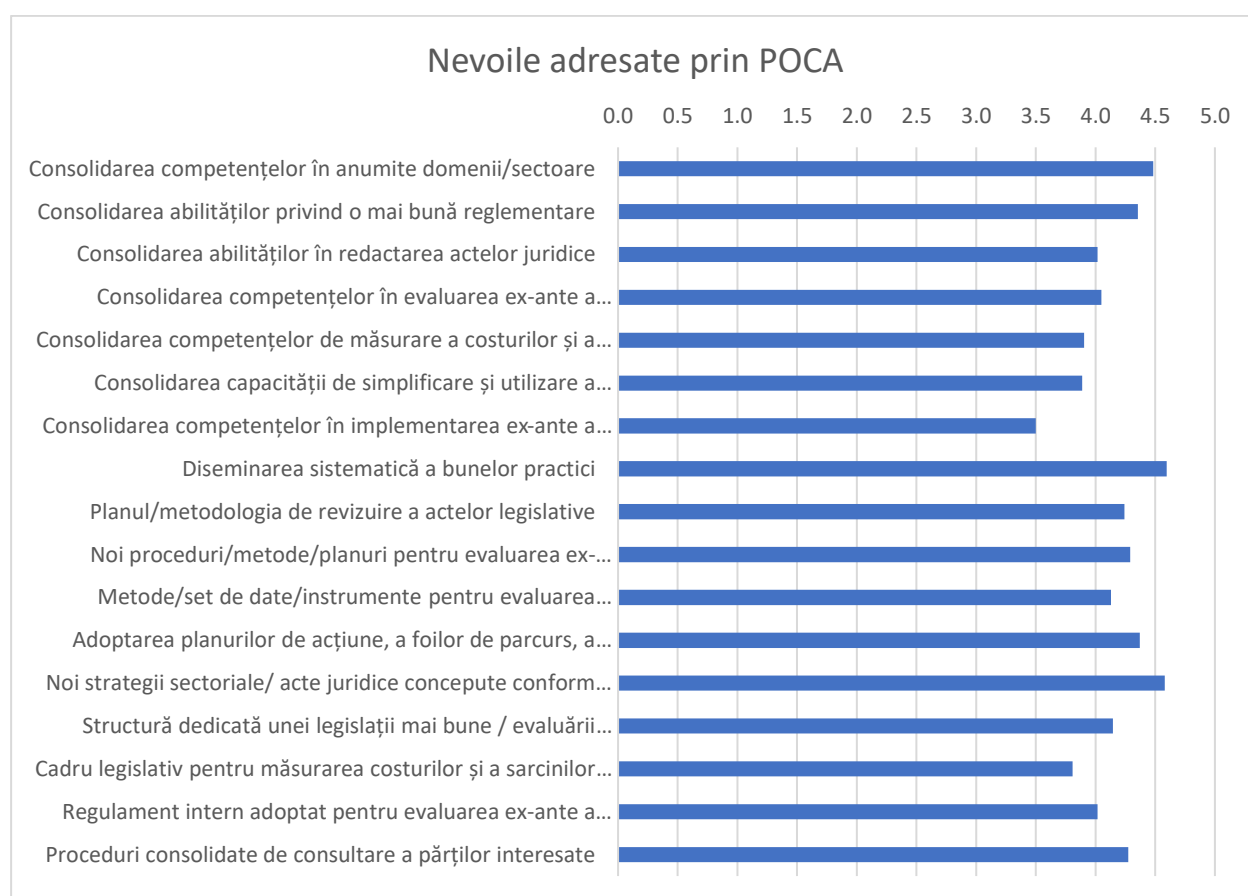
De exemplu, în cadrul proiectului „Creșterea capacității administrative a Ministerului Economiei în vederea monitorizării, evaluării și coordonării politicilor publice din domeniul competitivității economice”, Cod SMIS 127820, nevoile menționate sunt legate de necesitatea creșterii capacității personalului de la nivelul ministerului în ceea ce privește elaborarea și implementarea documentelor de politică în domeniul competitivității, extinderea accesibilității datelor furnizate de Atlasul Economic al României către mediul

extern, crearea metodologiilor de monitorizare a Strategiilor Naționale de Competitivitate și elaborarea Strategiei Naționale de Competitivitate pentru perioada 2021-2027.

În cadrul proiectului implementat de SGG „Dezvoltarea capacității administrației publice centrale de a realiza studii de impact”, Cod SMIS 117835, a fost necesară actualizarea legislației și a instrucțiunilor metodologice pentru efectuarea evaluării impactului, precum și pentru înființarea unui organism specific (ex. Consiliul Consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative).

De asemenea, sondajul de opinie arată că nevoile identificate în analiza proiectelor au fost luate în considerare în implementare acestora (a se vedea graficul de mai jos).

Figura nr. Cele mai frecvente nevoi adresate prin intermediul proiectelor POCA (tema 3)



Sursa: elaborare proprie, în baza datelor preliminare obținute prin aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor.

Rezultatele obținute în urma aplicării interviurilor și a sondajului de opinie au confirmat faptul că proiectele sprijinite în cadrul temei de evaluare 1 iau în considerare nevoile existente la cele trei niveluri. Aceste nevoi se referă la sistematizarea și simplificarea legislației existente, dar și la completarea și îmbunătățirea legislației cu noi reglementări și standarde. Per ansamblu, echipa de evaluare apreciază că POCA este relevant în abordarea nevoilor ministerelor în ceea ce privește resursele umane, organizarea și mecanismele instituționale pentru a impune o mai bună reglementare. Nevoile abordate de proiect3 sunt în concordanță cu practica internațională.

Coerență

În ceea ce privește tema de evaluare 3, echipa de evaluare a apreciat că POCA este coerent cu strategiile UE și naționale. În plus, POCA contribuie în mod direct la elaborarea strategiilor naționale în mai multe sectoare. Evaluarea coerenței a fost realizată prin intermediul următoarelor analize: a) analiza documentară și b) interviuri. Scopul a fost acela de a verifica coerența la nivel strategic (analiza documentelor) și la nivel operațional (interviuri).

a) Analiza documentară. Echipa de evaluare a analizat coerența temei de evaluare 3 cu documentele naționale și europene relevante.

În vederea elaborării prezentului raport pentru anul 2021, analiza documentară a fost efectuată la nivelul documentelor următoare, grupate în trei categorii:

- **Documente naționale strategice:**
 - SCAP;
 - Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020;
 - Planul integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor.
- **Documente pentru semestrul european:**
 - Raport de țară (2020);
 - Recomandări specifice de țară;
- **Documente de coeziune și mecanismul de redresare și reziliență:**
 - Programul Național de Reformă;
 - Planul Național de Redresare și Reziliență;
 - Acord de Parteneriat al României 2014-2020.

A fost realizată o matrice de analiză pentru a evalua coerența temei de evaluare 3 cu documentele analizate, folosind următoarele criterii de verificare:

- **Verde:** POCA indică un nivel ridicat de coerență cu toate aspectele din documentul analizat;
- **Portocaliu:** POCA prezintă un nivel mediu de coerență cu toate aspectele din documentul analizat (când există multe corelații între elementele celor două documente);
- **Roșu:** POCA acoperă un număr relativ mic de elemente sau nu acoperă niciun element din documentul analizat.

Documente strategice naționale

Activitățile de evaluare au relevat faptul că tema 3 are un nivel ridicat de coerență cu SCAP, care stabilește printre obiectivele sale pentru administrația publică din România îmbunătățirea procesului decizional și a calității reglementărilor, reducerea barierelor birocratice și simplificarea procedurilor administrative care au un impact negativ asupra cetățenilor, întreprinderilor și cooperării inter și intra-instituționale. Obiectivele SCAP cele mai coerente cu tema 3 sunt obiectivele specifice II.1.3. *Îmbunătățirea procesului de evaluare a impactului reglementărilor, a procesului de consultare publică, concomitent cu sistematizarea și simplificarea legislației*, II.4 *Soluții IT pentru eficientizarea administrației publice și obiectivul general III Debirocratizare și simplificare pentru cetățeni, mediul de afaceri și administrație.*



De asemenea, **Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020** prezintă un grad ridicat de coerență cu tema de evaluare 3 din cadrul POCA, întrucât obiectivul său principal este reprezentat de îmbunătățirea calității instrumentelor de implementare a politicilor publice reprezentate de reglementări (acte normative, proceduri etc.), precum și a procesului de inițiere, adoptare, implementare și evaluare a acestora.

Corelat cu Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020 este **Planul integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor**, care stabilește principalele domenii de intervenție în vederea simplificării procedurilor administrative pentru cetățeni, cu obiectivul economisirii resurselor utilizatorilor pentru accesarea serviciilor și eliberarea instituțiilor publice de resurse implicate în interacțiunea cu cetățenii. Domeniile de intervenție care au fost identificate pentru simplificarea procedurilor administrative pentru cetățeni sunt evidența persoanelor și documentele de stare civilă, înregistrarea vehiculelor, bunuri imobiliare, atribuții fiscale, nefiscale și de altă natură, muncă, protecția copilului, prestații sociale și servicii sociale, recunoașterea/echivalența diplomelor, alte inițiative în domeniul educației, imigrației și obținerii cetățeniei.

Documente privind semestrul european

Raportul de țară 2020 privind România analizează situația din administrația publică din România, subliniind că rezultatele reformei sistemului administrației publice nu erau încă vizibile și oferind o scurtă analiză a punctelor slabe și a subiectelor de îmbunătățit în ceea ce privește administrația publică. Printre aceste subiecte, unele sunt relevante pentru tema de evaluare 3 a POCA și vizează capacitatea limitată a administrației publice de a furniza servicii publice de calitate și birocrăția, care creează obstacole pentru mediul de afaceri și cetățeni și implicit pentru dezvoltarea socială și economică. Blocajele la nivel central au împiedicat implementarea măsurilor de simplificare pentru cetățeni. De asemenea, a fost menționată necesitatea dezvoltării în continuare a serviciilor publice digitale, în ciuda progreselor înregistrate. Sistemul informatic fragmentat al administrației naționale reprezintă o povară administrativă pentru cetățeni și întreprinderi (fiecare instituție publică și-a dezvoltat propriul serviciu public digital, fără a valorifica faptul că informațiile odată transmise într-un sistem ar putea fi reutilizate de alte instituții).

Recomandările specifice de țară 2020 reiau ceea ce a fost deja prezentat în Raportul de țară pentru România, în ceea ce privește impactul negativ pe care capacitatea insuficientă de a furniza servicii de calitate și birocrăția l-au avut asupra cetățenilor și întreprinderilor, în special în perioada crizei Covid, și recomandă îmbunătățirea calității și eficacității administrației publice și predictibilitatea procesului decizional. Recomandările specifice de țară din 2021 nu abordează tema administrației publice.

Documente de coeziune și Mecanismul de redresare și reziliență

Programul național de reformă pentru 2021 prevede o direcție de acțiune pentru o mai bună reglementare. Inițiativele de la nivel național, exemplificate în acest scop, sunt în mare parte proiectele aferente temei de evaluare 3 din cadrul POCA, precum proiectul cos SMIS 127591 – *Studii de impact pentru o reglementare mai bună*; cod SMIS 116994 – *Zero birocrăție* și rezultatele acestora (mecanismele-cadru de monitorizare și evaluare a Planului integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor), dovedind astfel un grad ridicat de coerență cu tema de evaluare 3 din cadrul POCA.

Planul Național de Redresare și Reziliență al României prevede îmbunătățirea administrației publice în cadrul Componentei C14. Buna guvernare. Obiectivul principal al componentei este de a „îmbunătăți



governanța în condițiile unui sistem de luare a deciziilor previzibil, fundamentat și participativ, de a asigura furnizarea de servicii publice de calitate, de către un corp de funcționari publici profesioniști și bine pregătiți, care să răspundă adecvat provocărilor, nevoilor și așteptărilor cetățenilor și ale mediului de afaceri”, cuprinzând, de asemenea, reforme și investiții dedicate îmbunătățirii procesului de elaborare și implementare a politicilor, creșterii transparenței și a încrederii în sectorul public. Analiza sectorială prezentată în Raportul de țară 2021 a fost descrisă și în PNRR. Astfel, se poate concluziona că PNRR are un nivel de coerență ridicat cu tema de evaluare 3, continuând obiectivul POCA de a investi într-o mai bună reglementare.

Tema de evaluare 3 indică un nivel ridicat de coerență cu **Acordul de Parteneriat 2014-2020**, document care menționează necesitatea reducerii birocrăției pentru companii și cetățeni și propune, printre altele, investiții în sprijinirea dezvoltării mecanismelor de monitorizare și evaluare a strategiilor și politicilor implementate și acțiuni pentru creșterea calității reglementărilor și reducerea poverii birocratice pentru întreprinderi și cetățeni, demonstrând o coerență ridicată cu tema de evaluare 3 din cadrul POCA.

Matricea de coerență pentru tema de evaluare 3:

Tema de evaluare 3 Evaluarea măsurilor luate pentru îmbunătățirea cadrului legislativ (evaluarea tuturor măsurilor luate pentru a aduce o schimbare în acest domeniu)	Nivel de coerență
SCAP	Ridicat
Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020	Ridicat
Planul integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor	Ridicat
Raport de țară (2020)	Ridicat
Recomandări Specifice de Țară	Ridicat
Programul Național de Reformă	Ridicat
Planul Național de Redresare și Reziliență	Ridicat
Acordul de Parteneriat al României 2014-2020	Ridicat

Sursă: prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

b) Interviuurile au evidențiat un alt element important. Pe lângă SCAP și Strategia națională privind o mai bună reglementare, proiectele POCA au contribuit direct la o serie de strategii naționale sectoriale, câteva exemple relevante fiind oferite în tabelul următor.

MDLPA (Cod SMIS 121858)	Ministerul Energiei (Cod SMIS 127778)	Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului (Cod SMIS 127820)	Autoritatea Națională pentru Calificări (cod SMIS 129872)	SGG (cod SMIS 117835)	Ministerul Educației și Cercetării (cod SMIS 116793)
<ul style="list-style-type: none"> SCAP 2014 - 2020 	<ul style="list-style-type: none"> SCAP 2014 - 2020 Strategia Națională privind 	<ul style="list-style-type: none"> SCAP 2014-2020 Strategia Națională privind Competitivitatea 2014-2020 	<ul style="list-style-type: none"> SCAP 2014-2020 Strategia Națională pentru Ocupare 2014-2020 	<ul style="list-style-type: none"> SCAP 2014-2020 Strategia pentru o mai bună 	<ul style="list-style-type: none"> SCAP 2014-2020 Strategia pentru o mai bună reglementare 2014 - 2020

MDLPA (Cod SMIS 121858)	Ministerul Energiei (Cod SMIS 127778)	Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului (Cod SMIS 127820)	Autoritatea Națională pentru Calificări (cod SMIS 129872)	SGG (cod SMIS 117835)	Ministerul Educației și Cercetării (cod SMIS 116793)
	Schimbările Climatice 2013 - 2020.		- Strategia Națională pentru Educație Terțiară 2015-2020 - Strategia națională pentru învățarea pe tot parcursul vieții	reglementare 2014 - 2020	

Analiza documentară demonstrează un nivel ridicat de coerență cu documente strategice și de politică semnificative, atât la nivel național, cât și european. Analiza proiectelor confirmă și mai mult această coerență și identifică rolul esențial al POCA în contribuția la elaborarea politicilor naționale.

Dificultăți în implementarea proiectelor și soluții identificate

Echipa de evaluare a identificat ca principale dificultăți în implementarea POCA următoarele elemente:

- Dificultăți în procesul de achiziții publice;
- Provocări la nivelul resurselor umane;
- Schimbarea priorităților guvernamentale;
- Calitatea scăzută a serviciilor de asistență tehnică;
- Scăderea nivelului de interes al participanților.

Cu toate acestea, au existat mai mulți factori care au facilitat implementarea proiectelor, precum sprijinul din partea conducerii instituției, competența echipei interne de proiect, asistența Autorității de Management a POCA. Analizele care stau la baza acestor constatări sunt a) analiza proiectelor și sondajul de opinie, prin care s-au identificat riscurile și b) interviurile și analiza proiectelor prin care s-au colectat informațiile privind soluțiile și factorii de sprijin.

a) **analiza proiectelor** a fost efectuată pentru a identifica dificultățile pe care proiectele le-au prevăzut ex-ante în faza de pregătire a proiectelor. Analiza riscurilor în toate proiectele a permis echipei de evaluare să identifice 5 riscuri majore comune beneficiarilor, menționate în tabelul de mai jos:

Tabel. Riscuri rezultate din analiza proiectelor

Riscuri
<ul style="list-style-type: none"> • Dificultăți în procesul de achiziții publice; • Provocări la nivelul resurselor umane; • Schimbarea priorităților guvernamentale; • Calitatea scăzută a serviciilor de asistență tehnică; • Scăderea nivelului de interes al participanților.

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare



Riscul cel mai frecvent menționat de beneficiari este cel al întârzierilor în implementarea activităților prevăzute în cadrul proiectelor. Aceste întârzieri sunt de diferite tipuri. De exemplu, în cadrul proiectului *“Îmbunătățirea capacității administrative a ME de a coordona procesul de conformare a legislației naționale cu legislația europeană în domeniul energetic”* (Cod SMIS 127778), Ministerul Energiei a menționat întârzierile "datorate fluctuației de personal la nivel de conducere", care au avut un impact direct asupra desfășurării activităților.

Printre celelalte riscuri identificate de echipa de evaluare se numără riscul apariției unor dificultăți în procesul de achiziții publice, cum ar fi *"din motive care depășesc capacitatea de acțiune a echipei de proiect (proceduri greoaie, lipsa ofertanților, contestații etc.)"*, menționat în proiectul *“Sistematizarea legislației din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor și consolidarea capacității administrative a structurilor de specialitate din instituțiile publice centrale cu responsabilități în domeniu”* (Cod SMIS 121858) de reprezentanți ai Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației.

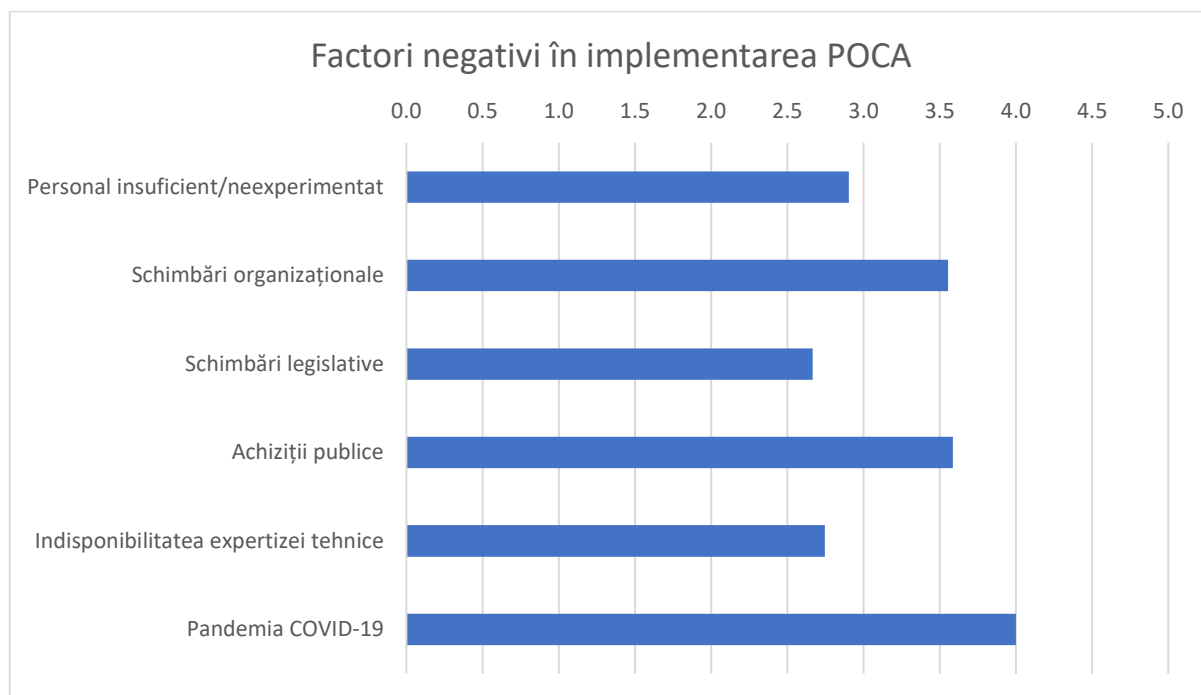
În cele din urmă, o scădere a nivelului de interes al participanților este, de asemenea, considerată un risc de către anumiți beneficiari. Astfel, în cadrul proiectului *“Creșterea capacității administrative a ANC și MMJS prin sistematizare și simplificare legislativă în domeniul calificărilor”* (Cod SMIS 129872), Autoritatea Națională pentru Calificări (A.N.C.) a identificat acest tip de risc ca fiind un risc general, de *"demotivare a grupului țintă"*. O soluție este însă propusă de Secretariatul General al Guvernului în cadrul proiectului *"Studii de impact pentru o reglementare mai bună"* (Cod SMIS 127591), unde beneficiarul a explicat că *"acest risc va fi eliminat prin informarea prealabilă a participanților despre toate detaliile proiectului și despre utilitatea acestuia"*.

Sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare nr. 1 confirmă în mare măsură argumentele evidențiate anterior. În ceea ce privește obstacolele identificate în implementarea proiectelor, în cea mai mare parte, acestea au fost reprezentate de pandemia Covid-19, schimbările organizaționale și achizițiile publice (a se vedea figura următoare).

Alte dificultăți raportate au fost legate de circuitul greoi de aprobare a documentelor proiectelor, ca unul dintre factorii care au întârziat procesul de implementare, alături de sarcinile suplimentare alocate personalului de proiect, lipsa suportului managerial și rezistența la schimbare (întrebare deschisă în cadrul chestionarului).

Cele mai frecvente obstacole întâmpinate în implementarea proiectelor POCA (tema de evaluare 3):





Sursa: elaborare proprie, în baza datelor preliminare obținute prin aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor

Sondajul de opinie adresat beneficiarilor a inclus întrebări cu privire la data finalizării etapei de implementare, iar datele colectate au evidențiat că majoritatea proiectelor au fost sau urmează să se finalizeze mai târziu decât a fost prevăzut inițial, cu întârzieri care variază de la 1 la 72 de luni.

Echipa de evaluare a identificat mai multe provocări întâmpinate de beneficiari în implementarea proiectelor. Aproximativ toate riscurile identificate ex-ante au fost constatate și în timpul implementării proiectelor. O nouă provocare a reprezentat-o pandemia Covid-19, care, în mod firesc, nu era prevăzută la momentul pregătirii proiectelor.

b) **Interviurile** desfășurate în cadrul temei de evaluare 3 au indicat mai mulți factori care au facilitat implementarea proiectelor: sprijinul din partea conducerii instituției, competența echipei interne de proiect, asistența oferită de Autoritatea de Management a POCA. Acesta din urmă este confirmat și de rezultatele sondajului de opinie. Conform răspunsurilor oferite de beneficiari, cei mai importanți factori care au facilitat faza de implementare a proiectelor au fost reprezentați de sprijinul primit din partea AM POCA și de abilitățile echipei de proiect.

Activitatea de comunicare

În ceea ce privește comunicarea, proiectele au organizat mai multe evenimente în format fizic sub formă de conferințe și ateliere. Cel mai obișnuit mijloc de informare este reprezentat de secțiunile dedicate pe site-ul beneficiarilor și prin intermediul rețelelor sociale. De exemplu, în cazul proiectului implementat de MDLPA, proiectul și activitățile acestuia au fost promovate și pe pagina de Facebook a instituției.

În ceea ce privește activitățile de comunicare desfășurate în cadrul proiectelor analizate, echipa de evaluare a avut în vedere mijloacele folosite de beneficiari pentru promovarea proiectelor. Diferitele mijloace de comunicare sunt enumerate în tabelul de mai jos.

Tabel nr. 17 Activități și instrumente de comunicare identificate în urma analizei proiectelor

Comunicare
<ul style="list-style-type: none">• Materiale promoționale;• Evenimente (conferințe, workshop-uri);• Publicitate online (site-uri oficiale, social media);• Comunicate de presă.

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Printre cele mai comune canale și instrumente de comunicare citate se regăsesc materialele promoționale, alături de conferințele de deschidere și închidere și de reclamele online.

La nivel de program, instrumentele de comunicare utilizate sunt site-ul oficial POCA și paginile de Facebook și Twitter. Site-ul oficial conține informații detaliate și transparente pentru potențialii beneficiari și beneficiarii finali ai programului sau pentru publicul larg. Aceste informații includ liste actualizate de operațiuni finanțate, liste cu plăți către beneficiari și achiziții efectuate de beneficiari, ghiduri, modele de contracte, studii de evaluare, știri, întrebări frecvente sau date de contact.

Eficiență

Analiza efectuată pentru această secțiune a avut ca scop evaluarea eficienței intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 3.

Principala concluzie a evaluatorilor constă în faptul că POCA este un program eficient din punctul de vedere al costurilor, fapt recunoscut de către beneficiari, care au confirmat că aceleași rezultate nu ar fi putut fi obținute prin alte programe și cu costuri mai mici. În plus, proiectele au reușit să facă unele economii, fie datorită costurilor mai mici, fie datorită anulării unor activități, iar banii disponibili au fost folosiți pentru alte activități. Evaluarea s-a realizat pe baza rezultatelor obținute în urma aplicării sondajului, a interviurilor și a studiilor de caz.

Toate persoanele care au furnizat răspunsuri în cadrul sondajului de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 3 au confirmat că aceleași rezultate nu s-ar fi putut obține fără sprijinul POCA.

În ceea ce privește eficiența, rezultatele **interviurilor** arată că finanțarea POCA a fost de mare ajutor și că în absența POCA nu ar fi fost posibilă implementarea unor proiecte similare. Costurile au fost, de asemenea, considerate eficiente, beneficiarii confirmând că aceleași rezultate nu s-ar fi putut obține cu costuri mai mici.

În ceea ce privește bugetele, au fost raportate economii ca urmare a anulării unor activități. De exemplu, în cadrul proiectului *"Creșterea capacității administrative a Ministerului Economiei în vederea monitorizării, evaluării și coordonării politicilor publice din domeniul competitivității economice"*, Cod SMIS 127820, au fost realizate economii ca urmare a anulării unor activități, iar o parte din sumă va fi redistribuită în cadrul altor activități ale proiectului.

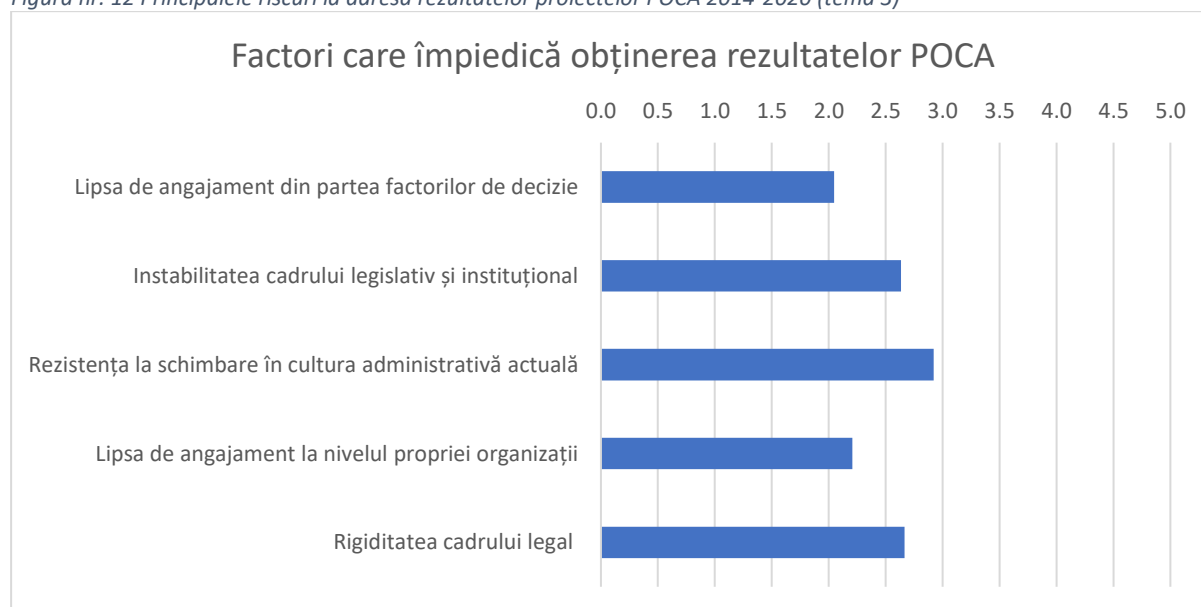
Proiectul analizat în cadrul studiului de caz („Creșterea capacităților administrative a ANC și MMJS prin sistematizare și simplificare legislativă în domeniul calificărilor – cod SMIS 129872”) este încă în curs de

implementare. Perioada de implementare a acestui proiect a fost prelungită cu șase luni din cauza unor probleme legislative care au întârziat calendarul de implementare a unor activități. Așa cum s-a menționat mai sus, s-au înregistrat economii bugetare rezultate în urma procedurilor de achiziție publică. Ofertele primite de la operatorii economici, participanții la procedurile de achiziție publică au avut valori mai mici decât valorile estimate inițial. Aceste economii au fost ulterior utilizate în proiect pentru a crește numărul inițial de standarde ocupaționale care urmează a fi dezvoltate/actualizate, de la 250, la 267.

Referitor la importanța POCA, din perspectivă financiară, ar fi fost mai dificilă identificarea unei alte surse de finanțare pentru aceste tipuri de proiecte. Activitățile de evaluare au evidențiat faptul că în absența POCA, astfel de proiecte s-ar fi realizat poate din alte fonduri, dar prin combinarea mai multor surse de finanțare, dată fiind complexitatea activităților desfășurate prin proiecte. Dacă nu ar fi existat POCA, cel mai probabil proiectele nu ar fi fost implementate într-un timp atât de scurt și atât de eficient.

Analiza rezultatelor sondajului de opinie, a studiului de caz și a interviurilor a permis echipei de evaluare să identifice principalii factori negativi și pozitivi care au contribuit la obținerea rezultatelor așteptate. Prin urmare, principalii factori care au avut un impact negativ asupra eficienței obținerii rezultatelor sunt rezistența la schimbare în cultura administrativă actuală, lipsa de sprijin din partea factorului decizional, schimbările frecvente în structura instituțională, creșterea prețurilor și pandemia COVID-19. Principalele amenințări la adresa obținerii rezultatelor, potrivit rezultatelor înregistrate în cadrul sondajului de opinie, sunt reprezentate de rezistența la schimbare în cultura administrativă actuală, alături de alte amenințări, precum lipsa de sprijin din partea factorului decizional și lipsa de predictibilitate a modificărilor legislative:

Figura nr. 12 Principalele riscuri la adresa rezultatelor proiectelor POCA 2014-2020 (tema 3)



Sursa: elaborare proprie, în baza datelor preliminare obținute prin aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor

Schimbările frecvente în structura instituțională au fost, de asemenea, un obstacol în obținerea rezultatelor așteptate, așa cum a fost exemplificat în interviul susținut cu reprezentatul proiectului cod SMIS 127820 „Creșterea capacităților administrative a Ministerului Economiei în vederea monitorizării, evaluării și coordonării politicilor publice din domeniul competitivității economice”, unde departamentul responsabil cu implementarea proiectului a fost mutat de la un minister la altul. Alte obstacole au fost

evidențiate în studiul de caz realizat, referitor la creșterea prețurilor și modificările legislației. În primul rând, a însemnat o creștere a prețurilor serviciilor și echipamentelor achiziționate prin proiect. În acest sens, beneficiarul a subliniat că ar fi fost utilă o mai mare flexibilitate din partea programului, ceea ce ar fi permis atenuarea impactului evoluției ratei inflației asupra calității serviciilor și echipamentelor achiziționate pentru implementarea efectivă a activităților. Pentru acestea din urmă, pe parcursul implementării, Guvernul a luat de două ori decizia de a suspenda posibilitatea organizării concursurilor pentru ocuparea posturilor vacante sau a posturilor nou create la nivelul instituțiilor administrației publice. Din acest motiv, nu a fost posibilă continuarea angajării de experți independenți în cadrul proiectului. Un alt factor care a creat unele dificultăți în faza de implementare a fost pandemia COVID-19, care a generat probleme legate de adaptarea activităților care presupuneau prezență fizică prin transferarea acestora în mediul online.

Principalii factori care au contribuit la obținerea rezultatelor așteptate pentru intervențiile din cadrul temei de evaluare 3 din cadrul POCA au fost sprijinul oferit de AM POCA beneficiarilor, competențele echipei de proiect și sprijinul din partea factorilor de decizie. Cu ajutorul AM POCA, în cazul proiectului analizat prin studiul de caz, situația cauzată de pandemia Covid-19 a fost depășită prin prelungirea cu încă șase luni a perioadei inițiale de implementare a proiectului, ceea ce a permis finalizarea cu succes a tuturor activităților prevăzute în proiect. Persoanele intervievate au menționat mai mulți factori facilitatori precum sprijinul din partea conducerii, competența echipei interne de proiect, asistența oferită de Autoritatea de Management POCA. Un element important a fost parteneriatul proiectului. În cazul proiectului implementat de Ministerul Educației și Cercetării „Perspectivă Noi în educație – NPE”, cod SMIS 116793, parteneriatul cu UEFISCDI și Institutul de Științe ale Educației a jucat un rol esențial, datorită expertizei pe aceste entități au deținut-o.

Lipsa sprijinului din partea factorilor de decizie a fost menționată atât ca factor negativ, cât și pozitiv, în funcție de experiența fiecărui beneficiar. Acest fapt ilustrează importanța sprijinului factorilor de decizie, întrucât lipsa acestuia creează dificultăți în urmărirea rezultatelor așteptate. Existența acestui tip de sprijin este considerat a fi de mare ajutor pentru proiecte și recunoscută ferm de către beneficiari.

Impact

Analiza literaturii de specialitate evidențiază existența unui consens asupra faptului că îmbunătățirea calității reglementării are mai multe efecte pozitive directe în ceea ce privește dezvoltarea politicilor și în contextul social și economic mai larg. În ceea ce privește primul tip de efecte pozitive, fiecare dintre cele trei activități principale (EIR, simplificarea și revizuirea legislației) au rezultate specifice (conform tabelului de mai jos).

Tabel nr. 18 Rezultate pozitive ale utilizării EIR și a instrumentelor de simplificare/revizuire a legislației

EIR	Activități de simplificare, actualizări ale cadrului legislativ și evaluarea ex post
<ul style="list-style-type: none">– Îmbunătățirea calității reglementărilor;– Creșterea transparenței și a încrederii în guvern;	<ul style="list-style-type: none">– Reducerea costurilor administrative pentru administrația publică;– Creșterea nivelului de cooperare interinstituțională;

<ul style="list-style-type: none"> – Furnizarea de informații esențiale privind modul de reglementare pentru a atinge obiectivele de politică publică; – Sprijin pentru factorii de decizie în identificarea celei mai eficiente și eficace politici înainte de a lua o decizie. 	<ul style="list-style-type: none"> – Creșterea gradului de conștientizare a importanței calității reglementărilor; – Sprijinirea înțelegerii impactului real al legilor și reglementărilor care sunt cunoscute numai după ce au intrat în vigoare; – Sprijinirea procesului de reformă.
Sursă: <i>Practici privind o mai bună reglementare în Uniunea Europeană, 2022</i>	Sursă: <i>O mai bună reglementare pentru cadrele de guvernare a creșterii și instrumente pentru o reformă eficientă a reglementărilor, Banca Mondială, 2010</i>

Utilizarea EIR și a instrumentelor de simplificare / revizuire a legislației aduce o îmbunătățire generală în procesul de elaborare a legislației, care poate fi clasificată din trei puncte de vedere: eficiență, responsabilitate și transparență (ref. *Morrall, Analiza impactului reglementării: eficiență, responsabilitate și transparență, 2001*).

Eficiență	Sprijinirea autorităților de reglementare să decidă în favoarea unor opțiuni de politică mai eficiente, eliminând alternativele mai puțin eficiente printr-un proces în trei etape: (i) identificarea nevoii (ii) analiza alternativelor (iii) o analiză a beneficiilor și costurilor alternativelor identificate.
Responsabilitate	Creșterea responsabilității autorităților de reglementare/factorilor politici în ceea ce privește realizările politicilor. Responsabilitatea este legată în mod natural de angajamentul guvernului de a monitoriza și evalua impactul reglementărilor.
Transparență	Obligarea autorităților de reglementare să furnizeze detalii cu privire la cursul acțiunii, dovezi cu privire la impactul dorit și fundamentele care au stat la baza deciziei. Procesul de decizie devine mai transparent și prin afișarea și punerea la dispoziție a datelor pentru dezbaterile publice.

O reglementare mai eficientă permite atât câștiguri economice, cât și economii în sectorul în cauză. Un exemplu este oferit în caseta de mai jos.

Caseta nr. 4 Cazul înregistrării, evaluării, autorizării și restricționării substanțelor chimice (REACH), Comisia Europeană

Pentru prima propunere a regulamentului privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH)³, Comisia Europeană ar fi putut impune un cost de 10 miliarde de euro industriei chimice europene. Pe baza rezultatului EIR și a desfășurării unei dezbateri publice în cadrul căreia au fost discutate diferite alternative de reglementare, regulamentul a fost revizuit pentru a-l face mai eficient din punct de vedere al costurilor și mai puțin împovăraător pentru sectorul privat, păstrând în același timp beneficiile majore ale propunerii. Costul final pentru industrie a fost redus la două miliarde de euro. Întreaga EIR a fost estimată la un milion de euro, asigurând o rentabilitate a investiției de 10.000 la unu.

Sursă: *Indicatori globali ai guvernării reglementărilor: Practici la nivel mondial de evaluare a impactului reglementării*

Pe lângă impactul asupra sectoarelor specifice, o reglementare mai bună are o serie de efecte economice și sociale pozitive în contextul economic, social și politic mai larg (ref. OCDE, *Depășirea barierelor în calea strategiilor de simplificare administrativă: generează sarcini mai mici pentru afaceri și oferă mai multă certitudine către întreprinderi și cetățeni, 2009*).

- Câștigurile din punctul de vedere al eficienței (sarcină mai mică) pot încuraja inovarea,
- Cu mai puține sarcini administrative, antreprenoriatul poate fi favorizat,
- Instrumente mai eficiente disponibile pentru implementarea politicilor pot îmbunătăți performanța sectorului public și favorizează o guvernare publică mai bună,
- Întreprinderile și cetățenii au mai multă certitudine,
- Transparența și responsabilitatea împuternicesc procesele democratice.

Cu toate acestea, există mai multe provocări care ar putea afecta obținerea rezultatelor și impactului (ref. OCDE, *Depășirea barierelor în calea strategiilor de simplificare administrativă, 2004*):

- Complexitatea juridică reduce capacitatea de conformitate și de aplicare;
- Lipsa abilităților resurselor umane;
- Lipsa de înțelegere a utilizării simplificării administrative;
- Lipsa informațiilor și datelor și decalajul digital;
- Lipsa standardizării procedurilor;
- Lipsa mecanismelor de măsurare și evaluare.

Activitățile de evaluare (interviuri, sondaj, studiu de caz) au constatat că POCA a avut un impact pozitiv așteptat și neașteptat în ceea ce privește stabilirea bazei metodologice și instituționale pentru o mai bună reglementare în România. Aceste tipuri de impact a fost împărțit pe trei niveluri, respectiv individual, organizațional și instituțional.

Rezultatele pozitive obținute la nivel individual au evidențiat transferul de competențe pentru îmbunătățirea reglementărilor, având în vedere că personalul și-a îmbunătățit cunoștințele în evaluarea impactului și elaborarea de legi (așa cum a fost în cadrul proiectului cod SMIS 116793 implementat de Ministerul Educației și Cercetării), dar și transpunerea unitară a legislației pentru comunicarea transparentă și eficientă cu diferite părți interesate (de exemplu proiectul cod SMIS129872 implementat de către A.N.C.) și consolidarea competențelor în sectoare specifice.

Principalele rezultate obținute la nivel organizațional au evidențiat proceduri consolidate și metodologii pentru elaborarea sau sistematizarea strategiilor și reglementărilor naționale, (de exemplu proiectul cod SMIS 129872 implementat de către A.N.C. prin analiza evoluției pieței muncii din perspectiva competențelor și calificărilor, metodologii privind alocarea nivelurilor de calificare, elaborarea de programe educaționale, ghiduri de organizare a programelor de învățământ postuniversitar). Un rezultat evidențiat de sondaj și mai puțin subliniat în timpul interviurilor cu beneficiarii a fost reprezentat de diseminarea sistematică a bunelor practici.

În final, principale rezultate obținute la nivel instituțional au evidențiat elaborarea de noi reglementări și documente strategice (cum ar fi *Strategia energetică la nivelul României și coroborarea cu țintele stabilite la nivel european în domeniul energetic, Cod SMIS 127778*), precum și proceduri simplificate pentru reducerea poverii administrative (spre exemplu proiectul Cod SMIS 121858 implementat de către MDLPA, având ca scop asigurarea cadrului legislativ sistematizat și optimizat prin elaborarea *Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor*).

Nu a fost înregistrat un impact negativ neintenționat. Dimpotrivă, personalul și-a îmbunătățit cunoștințele despre managementul proiectelor și a identificat noi idei de proiecte (după cum s-a constatat în cazul proiectului cod SMIS 127820 implementat de Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului), prin

actualizarea legislației în domeniul evaluărilor de impact (HG nr. 433/2022), precum și înființarea noului organism, respectiv Consiliul Consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative (acum jaloanele 401 și 404 ale PNRR (cod SMIS 117835 implementat de SGG). În unele sectoare (de exemplu, în domeniul urban) efectele cumulate ale diferitelor intervenții au produs o reformă neintenționată, cum este cazul proiectului cod SMIS 121858, implementat de MDLPA.





Rezultatele studiului de caz efectuat pentru proiectul "Creșterea capacității administrative a ANC și MMJS prin sistematizare și simplificare legislativă în domeniul calificărilor" (Cod SMIS 129872), implementat de către Autoritatea Națională pentru Calificări A.N.C., au evidențiat cadrul legal și metodologic mai coerent din perspectiva legăturii între angajare și calificare, care să permită introducerea mai ușoară a unei noi ocupații în nomenclator. Un alt rezultat al proiectului, cu impact asupra învățării instituționale și care a schimbat cultura administrativă la nivelul instituției, este legat de elaborarea unei metodologii și a unui ghid privind calificările în domeniul învățământului terțiar. O mai bună reglementare a cursurilor postuniversitare a avut, un impact asupra învățării instituționale și asupra culturii administrative la nivel de instituție. Proiectul are un impact foarte pozitiv în ceea ce privește îmbunătățirea proceselor ANC și MMJS în raport cu cetățenii, participanții la programele de formare sau procese de evaluare a competențelor, precum și mediul de afaceri, respectiv angajatorii, furnizorii de programe de formare profesională, sau centrele de evaluare a competențelor profesionale.

Rezultatele studiului de caz au fost structurate de echipa de evaluare pentru fiecare dintre cele 3 dimensiuni principale: individuală, organizațională și instituțională:

  Nivel individual	 Nivel organizațional	 Nivel instituțional
<p>Dezvoltarea competențelor celor 150 de persoane din personalul ANC și MMJS, de la nivelul central și structurile subordonate, pentru transpunerea unitară a legislației în domeniul calificărilor și pentru comunicarea transparentă și eficientă cu părțile interesate</p>	<p>Analiza evoluției pieței muncii din perspectiva competențelor și calificărilor, Metodologii privind alocarea nivelurilor de calificare, dezvoltarea programelor educaționale, Ghiduri pentru organizarea programelor de învățământ postuniversitar.</p>	<p>Revizuirea reglementărilor privind sistemul național de calificări prin completarea fondului legislativ existent cu 5 propuneri de acte normative, instrument standardizat de evaluare a calificărilor în vederea creșterii calității procesului de evaluare a competențelor profesionale și operaționalizarea registrului național al calificărilor.</p>

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În ceea ce privește impactul neintenționat, rezultatele interviurilor derulate cu beneficiarii temei de evaluare 3 oferă mai multe perspective pe care echipa de evaluare le-a structurat pe 3 niveluri (individual, organizațional și instituțional) și care sunt prezentate în tabelul următor:

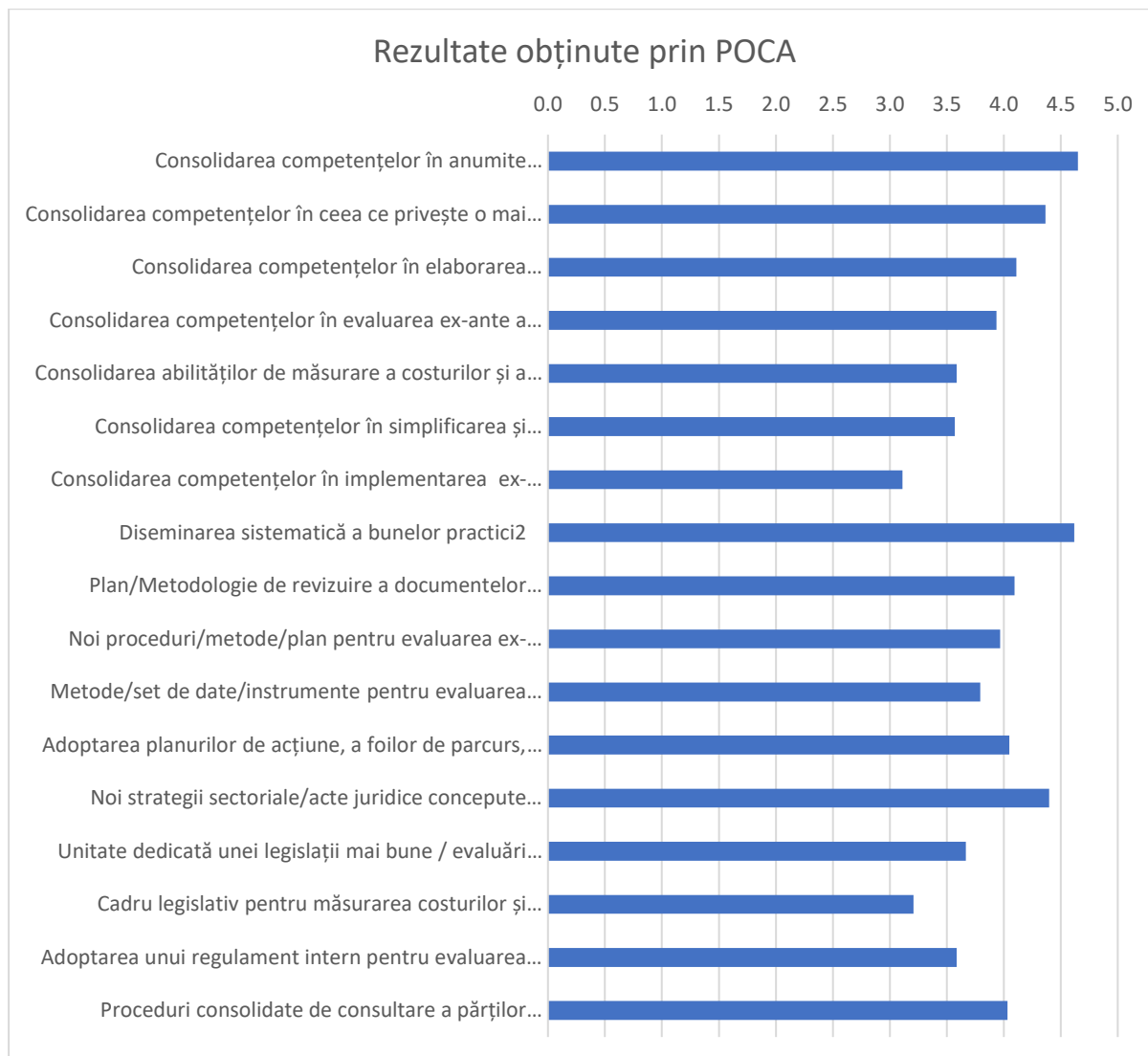
  Nivel individual	 Nivel organizațional	 Nivel instituțional
<p>Personalul implicat în proiecte și-a îmbunătățit cunoștințele</p>	<p>Metodele și standardele elaborate au fost utilizate și</p>	<p>Legislația a fost sistematizată, simplificată, iar procesele</p>

despre implementarea și managementul proiectului. Datorită experienței dobândite în timpul implementării proiectelor, beneficiarii pot identifica noi idei de proiecte pentru care vor identifica alte surse de finanțare.	adoptate și de alte instituții și organizații (de exemplu, în cazul educației, sunt disponibile proceduri și metodologii clare pentru beneficiarii care doresc să elaboreze și să înregistreze un standard ocupațional).	administrative au fost digitalizate. În anumite sectoare (de exemplu, în domeniul urban) efectele cumulate ale diferitelor intervenții au produs o reformă neașteptată.
--	--	---

În foarte multe cazuri, proiectele asigură și conformitatea cu alte programe UE. De exemplu, proiectul Ministerului Educației (cod SMIS 116793) are o contribuție importantă la procesul de negociere cu Comisia Europeană privind fondurile europene alocate în perioada de programare 2021 - 2027 în domeniul educației. Astfel, proiectul a contribuit la operaționalizarea Programului România Educată, care asigură cadrul strategic aferent perioadei 2030. În acest sens, studiile desfășurate prin proiect contribuie la îndeplinirea anumitor subcriterii legate de condiția tematică 12 - Educație. Proiectul implementat de SGG (cod SMIS 117835) a avut două efecte pozitive neintenționate și anume actualizarea legislației în domeniul evaluărilor de impact (HG 433/2022), precum și înființarea Consiliului Consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative care reprezintă reperele 401 și 404 din PNRR.

Rezultatele **sondajului de opinie** aplicat în rândul beneficiarilor arată că cele mai multe rezultate au fost observate la cele 3 niveluri, mai ales la nivel individual în ceea ce privește consolidarea competențelor în sectoare specifice, precum și la nivel organizațional în ceea ce privește diseminarea sistematică a bunelor practici. Acestea sunt cele două rezultate cu cel mai mare punctaj, singurele care au obținut mai mult de 4,5 puncte de pe o scară de la 1 la 5. Cel de-al treilea rezultat cu cel mai mare punctaj este unul instituțional legat de noi strategii sectoriale/acte juridice concepute conform abordării unei mai bune reglementări. Mai multe detalii se regăsesc în figura de mai jos:

Figura nr. 13 Rezultate atinse prin proiectele POCA aferente temei 3



Sursa: elaborare proprie, în baza datelor preliminare obținute prin aplicarea sondajului de opinie în rândul beneficiarilor

Principalele rezultate obținute la nivel individual vizează:

- Consolidarea competențelor în domenii/sectoare specifice;
- Consolidarea competențelor pentru o mai bună reglementare;

Principalele rezultate obținute la nivel organizațional vizează:

- Diseminarea sistematică a bunelor practici;
- Plan/Metodologie de revizuire a documentelor legislative;
- Noi proceduri/metode/plan pentru evaluarea ex-post/ex-ante a legii/regulamentului.

Principalele rezultate obținute la nivel instituțional vizează:

- Noi strategii sectoriale/acte juridice concepute conform abordării unei mai bune reglementări;
- Proceduri consolidate de consultare a părților interesate;
- Unitate dedicată unei legislații mai bune.

De asemenea, rezultatele unor proiecte POCA au stat la baza altor inițiative, de exemplu noi acte legislative sau un nou cod administrativ.

Sustenabilitate

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua sustenabilitatea intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 3, prin oferirea de analize pentru întrebările de evaluare cu privire la sustenabilitatea efectelor intervențiilor pe o perioadă mai lungă de timp și care sunt elementele care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor.

Conform analizei literaturii de specialitate, se consideră că procesul de îmbunătățire a reglementării este în desfășurare, dar există mai multe obstacole în calea atingerii pe deplin a calității reglementării. Referitor la EIR, conform OCDE (ref.: *Practici privind o mai bună reglementare în Uniunea Europeană 2022, Fișă de țară pentru România, 2022*), „România ar trebui să-și consolideze supravegherea EIR pentru a se asigura că EIR poate informa în mod eficient factorii de decizie politică cu privire la costurile și beneficiile diferitelor opțiuni de politică”. În ceea ce privește actualizarea legislației și evaluarea ex-post, chiar dacă instituționalizarea evaluărilor ex-post a fost anunțată de mai multe ori, acestea au rămas mai degrabă excepția decât regula. Dacă au fost făcute astfel de evaluări, impactul lor asupra luării deciziilor nu a fost transparent (ref. Bertelsmann Stiftung, *Indicatori de guvernare durabilă. Raportul privind România, 2021*).

Amenințările la adresa sustenabilității proiectelor pot fi împărțite în două categorii: amenințări generale, pentru toate contextele naționale și amenințări specifice României, conform tabelului de mai jos.

Tabel nr. 19 Amenințări generale și specifice la adresa sustenabilității

Amenințări generale	Amenințări specifice
<ul style="list-style-type: none">– Lipsa unui sprijin politic ridicat;– Rezistența la schimbare;– Lipsa de coordonare;– Disponibilitate limitată a resurselor;– Grad scăzut de transparență;– Sisteme complexe de reglementare existente.	<ul style="list-style-type: none">– Doar câteva părți interesate sunt implicate în mod regulat în procesul de evaluare a impactului reglementărilor, din cauza timpului limitat. Acest aspect riscă să restrângă procesul de consultare;– Capacitatea rămâne un obstacol critic în calea implementării efective a procedurilor și cerințelor EIR;– Problemele au apărut din împărțirea complexă a responsabilităților de monitorizare și evaluare între SGG și Cancelaria Primului Ministru;– Nu există evaluări regulate independente de calitate ale EIR.
<i>Sursă: Depășirea barierelor în calea strategiilor de simplificare administrativă – OCDE 2004</i>	<i>Sursă: Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators, Raport privind România, 2021</i>

Cu toate acestea, analiza literaturii de specialitate oferă și câteva posibile remedii care se pot clasifica la nivel tehnic/administrativ și instituțional/politic (a se vedea tabelul de mai jos).

Tabel nr. 20 Remedii și soluții pentru a asigura sustenabilitatea intervențiilor pentru calitatea reglementărilor

<p>Dimensiunea instituțională și politică</p>	<p>Angajamentul politic de a stabili și opera un proces de evaluare a impactului reglementărilor eficient și autosusținut.</p> <p>Un consiliu de reformatori ai reglementărilor – de preferință cu sediul într-o zonă centrală a guvernului – care supraveghează, comentează și raportează cu privire la calitatea propunerilor de reglementare înainte de a lua decizii cu privire la reglementare (această sugestie vine din partea CE).</p> <p>Un proces transparent de dezvoltare a politicilor de reglementare, care include consultarea părților interesate.</p> <p>Stabilirea sistemelor de monitorizare, evaluare și raportare.</p>
<p>Dimensiunea administrativă și tehnică</p>	<p>Criterii și reguli clare și aplicate în mod consecvent, utilizate pentru analiza propunerilor de reglementare.</p> <p>Un program de consolidare a capacităților, care implică pregătirea liniilor directoare, și formarea resursei umane care ar trebui să pregătească evaluarea impactului reglementărilor..</p> <p>Etapizarea în utilizarea instrumentelor este fundamentală pentru aplicarea lor cu succes. Aceste instrumente sunt mai eficiente dacă aplicarea lor este concepută într-un cadru cu perspectivă pe termen mediu și lung și dacă sunt integrate cu eforturi mai ample de reformă a reglementării.</p>

Constatările activităților de evaluare (analiza documentară a proiectelor, interviurile realizate, sondajele și studiul de caz) au evidențiat mai multe măsuri de sustenabilitate. Cele mai comune sunt activitățile de diseminare a cunoștințelor de către personalului deja format, elaborarea de viitoare acte legislative, valorificarea rezultatelor POCA, care vor sta la baza dezvoltării altor inițiative pentru o mai bună reglementare.

În ceea ce privește factorii cheie în asigurarea sustenabilității rezultatelor și factorii care pot îngreuna asigurarea sustenabilității, interviurile au subliniat importanța sprijinului politic/managementului și lipsa unei abordări unitare și strategice (cum ar fi SCAP și POCA), în timp ce proiectul care face obiectul studiului de caz a beneficiat deja de sprijin politic, astfel încât principala provocare este găsirea de surse de finanțare viitoare pentru a sprijini viitoarele proiecte pentru o mai bună reglementare. Alți factori care pot împiedica sustenabilitatea rezultatelor, identificați de echipa de evaluare, sunt schimbările legislative, rezistența la schimbare în administrația publică, fluctuația personalului pentru a asigura diseminarea.

Analiza proiectelor a permis evaluatorului să identifice principalele măsuri de asigurare a sustenabilității rezultatelor prevăzute inițial, prin personal mai bine calificat, care își poate disemina expertiza, sau adoptarea politicilor publice și actelor normative propuse sau prin valorificarea rezultatelor proiectului pentru îmbunătățirea proceselor organizaționale, a politicilor publice sau dezvoltarea de noi proiecte. În ceea ce privește resursele financiare pentru susținerea rezultatelor atinse, bugetul propriu al beneficiarului a fost cel mai frecvent răspuns identificat în cadrul activităților de evaluare.

Sursa: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Una dintre cele mai obișnuite modalități de a asigura sustenabilitatea este prin resursele umane, respectiv prin personalul cu capacități îmbunătățite dobândite în timpul activităților proiectului, care este capabil să disemineze informațiile dobândite. De exemplu, în proiectul „Sistematizarea legislației din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcției și consolidarea capacității administrative a structurilor de specialitate din instituțiile publice centrale cu responsabilități în domeniu” (Cod SMIS 121858), Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri a explicat că personalul „reprezintă o resursă umană importantă care va putea fi utilizată chiar și după finalizarea proiectului, pentru a asigura sustenabilitatea acestuia”.

Un alt exemplu este adoptarea de politici publice și acte normative. Cu titlu exemplificativ, Autoritatea Națională pentru Calificări a explicat că „Reglementările privind desfășurarea programelor de studii pe baza rezultatelor învățării și organizarea programelor de învățământ postuniversitar vor fi utilizate, după finalizarea proiectului, de către toate instituțiile de învățământ superior”, în cadrul proiectului “Creșterea capacității administrative a ANC și MMJS prin sistematizare și simplificare legislativă în domeniul calificărilor” (Cod SMIS 129872).

Unii dintre respondenții la sondajul de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 3 au confirmat ceea ce a fost identificat în urma analizei proiectelor, respectiv organizarea de sesiuni de formare pentru personalul angajat, elaborarea de acte legislative, utilizarea rezultatelor obținute prin POA pentru alte tipuri de proiecte finanțate prin programe viitoare și au menționat că au planificat măsuri ulterioare care se referă în principal la:

- Sesiuni de instruire a personalului;
- Elaborarea actelor legislative viitoare;
- Utilizarea rezultatelor POCA pentru alte tipuri de proiecte finanțate din programe viitoare;
- Dezvoltarea unui portofoliu de proiecte de dezvoltare instituțională;
- Implementarea standardelor de cost;
- Elaborarea planurilor operaționale pentru strategiile dezvoltate în cadrul POCA;
- Diagnosticarea culturii organizaționale, revizuirii periodice ale metodologiilor de audit efectuate/actualizate prin proiect;
- diseminarea bunelor practici, desfășurarea atelierelor de dezbatere și asigurarea practicii unitare;
- Actualizarea cadrului legislativ.

Din cei 63 de respondenți la sondaj, 43 au menționat că nu au planificat măsuri de follow-up.

Cu toate acestea, analiza interviurilor a permis evaluatorului să determine că adevărata provocare a sustenabilității nu este la nivel de proiect, ci la nivel instituțional, evidențiind importanța sprijinului politic / managementului instituției pentru sustenabilitatea rezultatelor proiectelor.

Cazul proiectului SGG (cod SMIS 117835) merită o atenție specială. Sustenabilitatea intervențiilor proiectului este determinată de schimbarea contextului politic. În contextul implementării PNRR și aderării României la OCDE, evaluările de impact ex-post joacă un rol crucial. Prin urmare, personalul instruit, precum și structurile înființate de proiect sunt activi în evaluarea impactului reglementărilor.

Cu toate acestea, principala problemă în ceea ce privește sustenabilitatea nu este legată de proiectul per se, ci de prezența unei metodologii generale și a unui cadru instituțional. Faptul că o strategie precum SCAP și un program precum POCA nu vor mai exista în perioada de programare 2021-2027 reprezintă o

problemă în acest sens. În cadrul interviului strategic, a reieșit că în urma efectuării evaluării SCAP la nivelul anului 2021 s-a încercat extinderea perioadei de implementare a strategiei, dar prioritățile au fost canalizate către alte domenii. Potrivit rezultatelor interviului, măsurile de reformă riscă să fie fragmentate deoarece nu mai există un document strategic/un plan național integrat care să pună în evidență toate măsurile. SCAP a permis crearea contextului prin care o mare parte a instituțiilor publice centrale (ex. SGG, MDLPA, MF, AM POCA) pot face schimb, elaborând modele comune și convergente către obiective strategice.

Cu toate acestea, în mod contrar, printre riscurile care pot influența sustenabilitatea rezultatelor proiectelor POCA rezultate în urma sondajului sunt:

- Lipsa fondurilor pentru sprijinirea rezultatelor proiectului;
- Modificări legislative;
- Lipsa de sprijin sau interes din partea factorilor de decizie;
- Fluctuația personalului pentru a asigura diseminarea;
- Rezistența la schimbare în administrația publică;

Întrucât un program similar cu POCA nu va exista în perioada de programare 2021-2027, sondajul a cuprins o întrebare privind posibila utilizare a altor instrumente pentru finanțarea capacității administrative, iar anumiți beneficiari au răspuns că intenționează să finanțeze astfel de măsuri cu ajutorul PNRR, DG Reform, STI sau alte programe operaționale finanțate prin ESI.

Studiul de caz aferent proiectului "Creșterea capacității administrative a ANC și MMJS prin sistematizare și simplificare legislativă în domeniul calificărilor", cod SMIS 129872 arată că proiectul a beneficiat de sprijin din partea conducerii instituției, însă sursele financiare care să sprijine continuarea activităților după finalizarea proiectului POCA nu au fost clar identificate, deși există intenția creării condițiilor necesare pentru asigurarea continuității prin noi inițiative care vor fi construite și dezvoltate în baza rezultatelor obținute prin proiectul POCA. Astfel, principala provocare la nivelul echipei de proiect, dar și la nivelul factorilor de decizie/management din cadrul instituției, este identificarea viitoarelor surse de finanțare, de preferință similare cu POCA, în noua perioadă de programare 2021-2027. Noul Program privind Educația și Ocuparea Forței de Muncă, precum și Planul Național de Redresare și Reziliență, sunt văzute ca posibile surse de finanțare. Cu toate acestea, cel mai probabil, în lipsa finanțării POCA, activitățile vor trebui finanțate separat, din surse diferite. Acest lucru ar putea genera o serie de provocări la nivelul instituției, legate de necesitatea corelării diferitelor calendare pentru diferite activități, finanțate din surse diferite. Mai mult decât atât, un avantaj major al modului de finanțare oferit de POCA a fost faptul că a permis finanțarea proiectelor cu activități integrate, mult mai ușor de gestionat și probabil cu eficiență și eficacitate sporite.

4.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare

Eficacitate

ÎE 1: Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)



În legătură cu tema 3, POCA atinge un nivel inegal de performanță din punct de vedere fizic și financiar. Chiar dacă rata de finalizare nu este mare, doar 23%, iar rata de absorbție a fondurilor este 29%, progresul indicatorilor calculați pe baza proiectelor finalizate și în curs de implementare indică faptul că programul înregistrează o rată de realizare a indicatorilor de 74%. Mai mult, anumite ținte ale indicatorilor, precum 5S3, 5S41, 5S40, 5S42 și 5S43 au fost depășite, punând în evidență orientarea beneficiarilor către anumite obiective cheie. În cele din urmă, este important să menționeze că, din punct de vedere calitativ, tipul realizărilor livrate de POCA sunt aceleași cu cele recomandate de experiența internațională.

În această fază a implementării, din punct de vedere financiar, POCA are încă o cantitate semnificativă de resurse de absorbit. Cu toate acestea, nivelul de realizare fizică este unul satisfăcător.

ÎE 2: Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?

În pofida progreselor, calitatea reglementărilor trebuie încă îmbunătățită în România. Principalele lacune sunt atât în faza ex-ante (EIR și consultare publică), cât și ex post (revizuirea legii/evaluare ex post). În acest sens, POCA sprijină procesul pentru o mai bună reglementare pe tot parcursul ciclului de elaborare a legii, de la proiectare până la revizuire. POCA, în mod specific, abordează aceste nevoi prin îmbunătățirea competențelor individuale, proiectarea de noi metodologii și sprijinirea definirii noului cadru instituțional. În plus, POCA ține cont de nevoile ministerelor în elaborarea actelor legislative sau a planurilor sectoriale.

Programul este foarte relevant pentru a răspunde nevoilor beneficiarilor privind EIR și evaluarea ex post, la toate cele trei niveluri - individual, organizațional și instituțional.

ÎE 3: În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

POCA este relevant pentru îmbunătățirea calității reglementărilor în România, așa cum este preconizat de strategiile naționale privind îmbunătățirea reglementării, SCAP, SMBR și Planul integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor. Mai specific, POCA a finanțat intervenții care au ajutat la înființarea instituțională a unei mai bune reglementări în România.

Pe lângă aceste strategii orizontale, programul contribuie la strategiile sectoriale prin sprijinirea elaborării acestora și indirect, prin consolidarea capacității instituționale a ministerelor de resort.

Intervențiile POCA sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale, atât cele generale, referitoare la îmbunătățirea reglementărilor, cât și cele specifice, privind elaborarea legii sectoriale consecvente.

ÎE 4: Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

Proiectele prevăd instrumente de comunicare utile pentru creșterea vizibilității proiectelor și pentru sprijinul beneficiarilor în faza de pregătire și faza de implementare a proiectelor. Principalul canal de comunicare este site-ul proiectului; în pofida perioadei pandemice, evenimentele fizice, cum ar fi atelierile sau conferințele, au jucat un rol important în creșterea gradului de conștientizare și în diseminarea rezultatelor. În general, instrumentele sunt considerate adecvate la nivel de proiect pentru a informa grupul țintă și publicul general despre existența și importanța proiectului.



Instrumentele de comunicare existente sunt considerate eficiente atât la nivel de program, cât și la nivel de proiect.

ÎE 5: Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?

Sprejiniul de la AM POCA este considerat unul dintre factorii care au avut o bună influență asupra implementării proiectelor. La nivel de proiect, factorii pozitivi au fost identificați mai ales în calitatea și continuitatea echipei de proiect, în timp ce achizițiile publice și găsirea experților au fost principalii factori negativi identificați.

Mecanismele importante sunt sprijinul echipei POCA, precum și stabilitatea echipei de proiect.

ÎE 6: În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Pe parcursul interviurilor a fost explorată posibilitatea de a aloca finanțarea în mod direct, fără organizarea apelurilor necompetitive. Chiar dacă această opțiune ar fi condus probabil la economii de timp și de costuri administrative, există un consens că modalitatea de obținere a finanțării prin intermediul apelului asigură un nivel mai ridicat de transparență și disciplină.

Nu sunt identificate acțiuni alternative la nivel de program care ar fi putut îmbunătăți realizările.

Eficiență

ÎE 7: În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?

Din punctul de vedere al costurilor, POCA este considerat eficient deoarece majoritatea beneficiarilor au fost de acord că aceleași activități nu s-ar fi putut implementa la costuri mai mici. Contribuția POCA nu a fost doar financiară, ci mai important, metodologică și instituțională. În reducerea sarcinilor administrative și a costurilor, rolul proactiv al AM și utilizarea MySMIS joacă un rol cheie.

Costurile implicate sunt justificate mai ales datorită faptului că valoarea adăugată POCA nu a constat doar în resursele financiare, ci și în îndrumarea metodologică și coordonarea instituțională.

ÎE 8: Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Analizele converg spre identificarea următorilor factori negativi, care influențează obținerea rezultatelor: schimbările instituționale și organizaționale, precum și modificarea legislației achizițiilor publice. Cu toate acestea, doi factori au un rol crucial, parteneriatul din cadrul proiectului și sprijinul conducerii (nivel politic). Ambele pot facilita sau dăuna eficienței în obținerea rezultatelor.

Doi factori sunt decisivi: parteneriatul și sprijinul politic în cadrul organizației.

Impact

ÎE 9: În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

Aproape toate rezultatele sunt legate de POCA. Aceste rezultate constau în:

Activitățile de evaluare au concluzionat că POCA a avut un impact pozitiv așteptat în ceea ce privește stabilirea bazelor metodologice și instituționale pentru o mai bună reglementare în România.



Principalele rezultate la nivel individual se reflectă în consolidarea competențelor în domeniul evaluării impactului și al elaborării de legi, precum și în consolidarea competențelor în sectoare specifice.

Principalele rezultate la nivel de organizare au vizat proceduri și metodologii consolidate pentru elaborarea sau sistematizarea strategiilor și reglementărilor naționale și diseminarea sistematică a bunelor practici.

În cele din urmă, principalele rezultate la nivel instituțional au vizat elaborarea de noi regulamente și documente strategice, precum și proceduri simplificate pentru a reduce birocrăția administrativă.

Nu au fost înregistrate efecte negative.

Rezultatele înregistrate corespund mai multor dimensiuni (personală, organizațională și instituțională) și sunt aproape în întregime legate de intervenția POCA.

ÎE 10: În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

În ceea ce privește rezultatele neintenționate, acestea au fost legate de identificarea de noi idei de proiecte, de adoptarea de către alte instituții a metodelor și standardelor elaborate în cadrul proiectelor sau de elaborarea unor reforme care nu au fost prevăzute inițial (de exemplu HG 433/2022). De asemenea, proiectele au asigurat și conformitatea cu alte programe UE.

Proiectele POCA au în principal efecte pozitive neintenționate, care variază de la extinderea dezvoltării capacității beneficiarilor, la un impact mai larg asupra mediului de afaceri și calității vieții cetățenilor. Programul contribuie, de asemenea, la respectarea normelor UE.

Sustenabilitate

ÎE 11: În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Sustenabilitatea rezultatelor poate fi văzută în două moduri distincte: la nivelul unui singur proiect/minister și la nivelul întregului sistem instituțional. Proiectele au propus mai multe măsuri diferite pentru a asigura continuitatea rezultatelor în timp, cea mai importantă fiind creșterea gradului de conștientizare și a competențelor în legătură cu o mai bună reglementare. Cu toate acestea, deoarece majoritatea proiectelor vizează schimbarea legislației sau a strategiilor sectoriale, sprijinul politic este esențial. Evaluarea e evidențiată că, în multe cazuri, astfel de schimbări au fost realizate și instituționalizate. Sunt cazurile reformelor introduse de Ministerul Educației sau de MDLPA.

Dar, dincolo de proiect și de impactul acestuia la nivelul ministerului, POCA face parte dintr-un efort mai larg care vizează schimbarea sistemului general de luare a deciziilor în conformitate cu principiile unei mai bune reglementări. În acest sens, principala contribuție la sustenabilitatea unei mai bune reglementări este efectul general al POCA asupra capacităților administrației publice de a evalua impactul, de a fundamenta alegerea politică cu dovezi și de a stabili un nou cadru instituțional (Consiliu Consultativ). Dacă impactul înregistrat pe cele trei niveluri (personal, organizațional și instituțional) completează recente modificări legislative (HG 137/2020 din februarie 2020) prezintă probabilitatea sustenabilității.

Efectele POCA se înregistrează atât la nivel de proiect, cât și la nivel de sistem instituțional. Acestea constau în aplicarea unei mai bune reglementări în procesul de legiferare. În ambele cazuri, evaluarea a evidențiat că rezultatele pot fi sustenabile.





ÎE 12: Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

Principalul element care asigură sustenabilitatea proiectelor POCA în cadrul temei 3 este sprijinul factorilor de decizie și stabilitatea politică. Cu toate acestea, stabilitatea politică este un element care depășește controlul echipei de proiect și chiar al conducerii ministerului. Ea depinde de diverși factori, incluzând atât aspecte structurale, cât și contingente în cadrul politic românesc.

În al doilea rând, sustenabilitatea rezultatelor POCA este legată de disponibilitatea resurselor materiale și umane. În al treilea rând, și la fel de important, este existența unui cadru care să sprijine îmbunătățirea cadrului de reglementare. Acest cadru presupune coordonare metodologică, dar și sprijin continuu pentru consolidarea capacității.

Referitor la primul element (sprijinul politic), HG 137/2020 identifică SGG ca fiind responsabil de conducerea procesului pentru o mai bună reglementare și îi oferă acestuia un mandat clar. În ceea ce privește a doua componentă – disponibilitatea resurselor, PNRR și Instrumentul pentru Asistență Tehnică (TSI) pot oferi sprijin financiar. Al treilea element, referitor la îndrumarea și coordonarea metodologică, poate fi afectat de încheierea SCAP și POCA. Lipsa cadrului oferit de POCA după anul 2023 riscă să transforme aplicarea principiului unei mai bune legiferări într-un proces mai fragmentat și dispersat.

Întrebări de evaluare adiționale

A. În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru eventuala evoluție a acestor nevoi după identificarea inițială?

Îmbunătățirea cadrului de reglementare a fost importantă pentru îmbunătățirea capacității administrației publice centrale din România, așa cum prevede SCAP și Strategia privind mai buna reglementare. Din 2020, România a început să publice rapoarte anuale privind sistemul EIR și rapoarte privind performanța practicilor de consultare cu privire la proiectele de legi și regulamente. POCA a sprijinit ministerele și alți actori ai administrației publice centrale să creeze și să îmbunătățească cadrul de reglementare aflat în responsabilitatea lor, iar SGG a acționat ca principal actor strategic coordonator pentru o mai bună legiferare în România. În prezent, nevoile sunt mai degrabă legate de implementarea a ceea ce a fost creat, de asigurarea unei abordări unitare în ceea ce privește o mai bună reglementare (de exemplu, în ceea ce privește RIA), de valorificarea rezultatelor și de diseminarea bunelor practici.

POCA nu va mai exista în perioada de programare 2021-2027, dar au fost identificate alte surse de finanțare. PNRR cuprinde reforme și măsuri pentru continuarea eforturilor privind o mai bună reglementare pentru îmbunătățirea proceselor decizionale prin consolidarea capacității de coordonare a politicilor și de analiză a impactului în administrația centrală, precum și prin consolidarea instrumentelor de creștere a calității consultărilor publice la toate nivelurile administrației.

B. În ce mod a afectat pandemia de Covid-19 eficacitatea intervențiilor/ programului?

Pandemia COVID-19 a fost unul dintre cei mai frecvenți factori care au generat întârzieri în implementarea proiectelor. Cel mai frecvent tip de activități care au fost afectate, întârziate sau anulate au fost cele legate de consultări publice, instruire, vizite de studiu sau schimburi de experiență. În cazul proiectelor din cadrul temei 3, s-a raportat că restricțiile au creat unele dificultăți legate de adaptarea activităților desfășurate fizic la mediul online, fără a împiedica, totuși, obținerea rezultatelor în general.



4.3 Concluzii și recomandări

CONCLUZII

Din 2020, România a început să publice rapoarte anuale privind sistemul EIR, inclusiv procentul de EIR care respectă cerințele și liniile directe formale. De asemenea, România a început recent să publice rapoarte anuale privind performanța practicilor de consultare cu privire la proiectele de legi și reglementări. Cu toate acestea, conform celui mai recent raport internațional (ref: Better Regulation Practices across the European Union 2022, Fișa de țară pentru România), anumite provocări persistă, cele mai importante fiind reprezentate de:

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

În ceea ce privește ultimul punct referitor la lipsa de control al calității la nivel central, este important de menționat că SGG este responsabil pentru coordonare, așa cum se precizează în HG 137/2020.. În plus, proiectul POCA sprijină înființarea Consiliului Consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative (cu referire la proiectul cod SMIS 117835 - Dezvoltarea capacității administrației publice centrale de a realiza studii de impact). Cu toate acestea, a fost evidențiat și de alte surse internaționale, cum ar fi Wagner A., Stan L., & M. Brusis (2022), Romania Report, Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh⁴, că în România persistă încă o calitate inegală a EIR. Evaluatorul constată că, deși România instituie un sistem de supraveghere a calității EIR, procesul este încă în curs de desfășurare și că există încă domenii semnificative de îmbunătățire în cadrul sistemului. Această concluzie a fost, de asemenea, confirmată în timpul focus grupului.

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

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

⁴ Ref. p. 41 "Procedurile legate de EIR au fost introduse în România în 2005. Cel puțin în teorie, propunerile legislative nu pot intra în procesul legislativ fără aprobarea EIR din partea Unității de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului (SGG). În practică, utilizarea și calitatea EIR sunt foarte inegale, iar multe dintre acestea sunt superficiale. Capacitatea rămâne un obstacol critic în calea implementării eficiente a procedurilor și cerințelor EIR.



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

Programul poate fi considerat **eficace**. Proiectele dezvoltate în cadrul temei 3 au pe de o parte o abordare orizontală și pe de altă parte o abordare sectorială. Prima abordare se referă la proiectele dezvoltate de SGG și MPLDA care urmăresc să creeze un cadru general pentru creșterea capacității altor autorități publice centrale de a furniza evaluări de impact și evaluări ex post. Spre exemplu, proiectul derulat de SGG (cod SMIS 117835) are ca scop creșterea treptată a capacității administrative și a expertizei în cadrul instituțiilor administrației publice centrale care elaborează, monitorizează și evaluează politicile și reglementările publice în ceea ce privește metodologia de fundamentare a acestora. Abordarea sectorială se referă la proiecte dezvoltate de instituțiile publice centrale dintr-un anumit sector și are ca scop îmbunătățirea capacității pentru o mai bună reglementare în contextul specific al activităților pe care fiecare instituție îl desfășoară,

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

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

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

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



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

RECOMANDĂRI

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

Caseta nr. 5 Sinteza Cadrului Legislativ pentru o mai bună reglementare în România

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

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

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

Orientările privind impactul reglementărilor au fost elaborate în 2015.

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

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

Chiar anterior pandemiei, ideea de a avea o platformă de consolidare a capacității administrative era deja prevăzută și prezentată⁵, inclusiv ideea unui portal care funcționează ca „poartă de acces” și a unei Comunități de practici – COMUNITATEA RIA ROMÂNIA (a se vedea imaginea de mai jos).

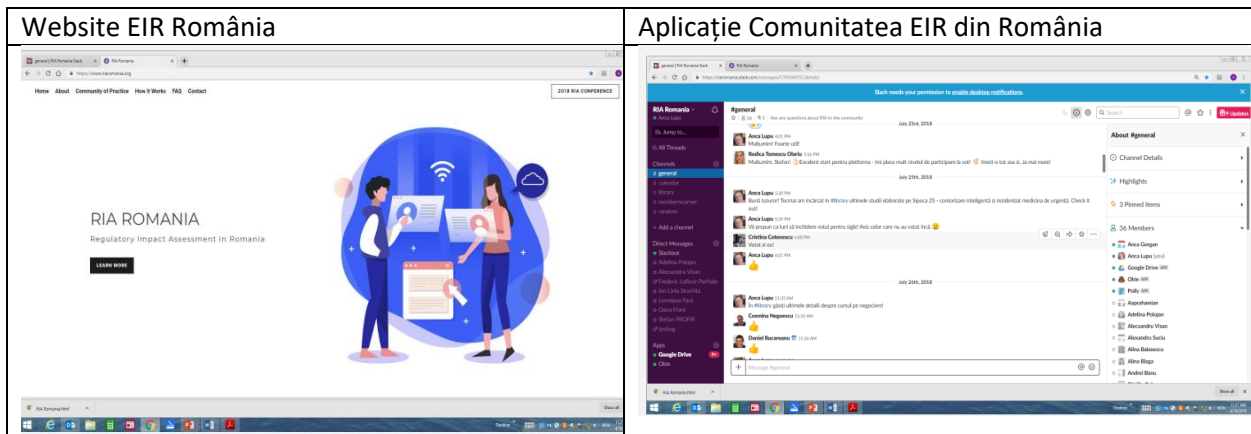
În schimb, propunerea extinde conceptul de facilitare a unei platforme pentru consolidarea capacităților printr-o abordare „web-based”. Scopul principal este de a stabili un hub cuprinzător care să integreze diverse activități, servind ca o resursă centralizată pentru ca persoanele să acceseze mai multe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

- A. echipă de experți dedicată care prestează în numele SGG **activități de consolidare a capacității**, cum ar fi schimburi de cunoștințe, seminarii, ateliere și alte evenimente cu accent tematic.
- B. **Setul de date** în care sunt colectate și stocate EIR și evaluarea ex-post.
- C. Același grup de experți elaborează **îndrumări, rapoarte tematice, fișe informative și manuale**. Grupul de experți poate fi folosit și pentru a oferi instruire sau pentru a facilita un atelier (punctul A).

⁵ Ref. România: Lecții în stabilirea politicilor publice Sesiunea A: Consolidarea proceselor de politici publice, Dragoș Negoită, Director, Secretariatul General al Guvernului, 2019.

- D. **Portal** - web care găzduiește conținut digital și îl implementează. Portalul conține un depozit de bune practici, îndrumări, agende ale întâlnirilor fizice/virtuale și un set de date cu EIR/evaluări expost și alte documente utile din platformă.

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



Sursa: *Lección în stabilirea politicilor publice, Sesiunea Breakout A: Consolidarea proceselor de politici publice, Dragoș Negoită, Director, Secretariatul General al Guvernului României, 2019*

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

Feedback-ul primit în cadrul focus grupului

În data de 12 aprilie a fost organizat un focus grup având ca scop prezentarea rezultatelor analizei în legătură cu eficacitatea, eficiența, impactul, sustenabilitatea și validarea recomandărilor. Participanții la focus grup au convenit asupra constatărilor generale ale evaluării. Au fost exprimate îndoieli în legătură cu sustenabilitatea unor rezultate ale POCA, în special cu unitățile de politici publice create în cadrul unor ministere pentru a se ocupa de o mai bună reglementare. Mai relevant, participanții au fost de acord cu evaluatorul cu riscurile legate de lipsa unui cadru general de consolidare a capacităților după 2023, deoarece POCA nu va fi continuat.

Beneficiarii au fost de acord cu recomandarea referitoare la înființarea unei platforme de consolidare a capacităților. O platformă de susținere a unei comunități de practică a fost deja susținută de un proiect POCA. Site-ul aferent nu este acum disponibil deoarece migrează de pe site-ul web al BM la SGG, întrucât proiectul aferent s-a încheiat și nu mai erau resurse pentru întreținere. De asemenea, revizuirea anuală a EIR este binevenită; de fapt, SGG o va implementa sistematic conform HG 137/2020. SGG va colecta date, în timp ce BM se va ocupa de analiză. În cele din urmă, setul de date care colectează EIR existentă este, de asemenea, activ și operațional. Chiar dacă activitățile unice ale platformei au fost deja implementate sau planificate, participanții la focus grup au apreciat ideea de a avea o singură platformă care să asigure o abordare holistică, adică un singur stop shop. O altă recomandare a sugerat utilizarea PNRR ca sursă de finanțare. Un element nou adus de Focus Group este că finanțarea de la PNRR este deja angajată în totalitate. Prin urmare, recomandarea a fost modificată și acum vizează exploatarea resurselor din IST (a se vedea planul de acțiune din următoarea secțiune a raportului).

4.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

Etapă	
1	<p>Configurarea managementului intern.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demararea procesului intern de luare a deciziilor care implică ministerele relevante. În această etapă, ministerele relevante sunt identificate, informate și invitate să participe cu scopul de a facilita și eficientiza procesul. - Identificarea unei posibile surse de finanțare (de exemplu, STI/PNRR). - Selectarea echipei interne pentru inițiativele privind o mai bună reglementare, care să implice funcționari din diferite ministere, responsabili de domeniul reglementării, de elaborarea politicilor, de expertiza juridică și de cunoștințele relevante în domeniu. Acești ofițeri îndeplinesc un rol crucial în coordonarea și implementarea acțiunilor necesare pentru a îmbunătăți domeniul reglementării.. Implicarea acestora asigură o abordare multisectorială, în care fiecare minister contribuie cu expertiza și perspectiva sa la eforturile de îmbunătățire a reglementării. Prin includerea unor funcționari din diferite ministere, se poate forma o echipă cuprinzătoare și completă, care să reunească diverse competențe și experiențe pentru a conduce reforme eficiente în materie de reglementare și a obține rezultatele dorite. O listă provizorie ar putea include: <ul style="list-style-type: none"> - Ministerul Justiției, Ministerul Economiei, Ministerul Energiei , Ministerul Finanțelor.
2	<p>Utilizarea site-ului oficial (dezvoltat de SGG), ținând cont de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adecvarea site-ului web existent pentru găzduirea de noi pagini și funcții 2. Buget 3. Resurse umane interne care trebuie implicate 4. Suport tehnic extern 5. Tipul serviciilor 6. Tip de activitate 7. Facilități ale site-ului web <p>Poate fi utilă verificarea platformelor existente de consolidare a capacităților la nivelul UE (de exemplu, www.fi-compass.eu)</p>
3	<p>Elaborarea unui plan de lucru, care va include:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Guvernanța și managementul platformei 3. Echipa operațională a platformei 4. Calendarul evenimentelor 5. Buget alocat 6. Întocmirea cererii de finanțare a platformei
4	<p>Aplicația pentru obținerea resurselor și stabilirea mecanismelor financiare și de control pentru proiect</p>
5	<p>Selectarea echipei pentru consolidarea capacității și identificarea grupul de experți.</p>
6	<p>Activitate de livrare A: Expertul în consolidarea capacității elaborează un plan de consolidare a capacității și începe să organizeze evenimente precum schimburi de bune practici, seminarii, ateliere și alte evenimente tematice.</p>
7	<p>Activitate de livrare B: crearea setului de date pentru evaluările EIR și ex-post.</p>
8	<p>Activitate de livrare D-C. Un grup de experți elaborează rapoarte și îndrumări anuale</p>
9	<p>Activitate de livrare E: site-ul este creat pentru a găzdui conținutul digital al platformei. Organizarea și demararea acțiunilor pentru centralizarea celor mai bune practici și a altor documente utile în platforma web</p>

Etape	

Resursa de finanțare pentru funcționarea Platformei de consolidare a capacităților poate fi condusă de Instrumentul de sprijin tehnic (IST), susținut de programul UE care furnizează expertiză tehnică personalizată statelor membre pentru conceperea și implementarea reformelor. Atât SGG, cât și MDLPA sunt deja familiarizați cu această cerere de sprijin care nu necesită cofinanțare din partea statelor membre.

IST este potrivit pentru că poate fi furnizată direct prin expertiza internă a Comisiei sau cu alți furnizori de asistență tehnică:

- experți din administrațiile naționale ale statelor membre ale UE (TAIEX). Instrumentul permite experților din administrațiile naționale să facă schimb de expertiză prin misiuni, vizite de studiu și ateliere de lucru. Instrumentul este disponibil numai pentru proiectele selectate în cadrul STI.
- Organizații internaționale
- Firme private și consultanță
- Experți individuali din sectorul privat

Pentru QMS, un domeniu de politică relevant specific al IST este „Guvernarea statului și o mai bună elaborare a politicilor”. Există deja mai multe proiecte legate de aceste domenii de politică (https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_en) care pot inspira elaborarea proiectului.

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

5.1 Analiza efectuată pentru tema 4

Analiza efectuată pentru tema de evaluare 4 (*Evaluarea sprijinului acordat pentru susținerea ONG-urilor și a partenerilor sociali - OS 1.1*) a fost realizată în baza următoarelor activități derulate în cadrul contractului:

- Analiza literaturii de specialitate, plecând de la sinteza elaborată pentru Raportul Inițial, care a fost completată cu alte analize suplimentare;
- Analiza documentară și analiza datelor provenite din sistemul de monitorizare și a informațiilor disponibile despre proiectele sprijinite în cadrul temei de evaluare 4;
- Interviu realizat cu reprezentanții Autorității de Management a Programului Operațional Capacitate Administrativă;
- Interviu realizat cu 8 beneficiari ai temei de evaluare 4;
- Interviu strategic realizat cu reprezentanții Secretariatului General al Guvernului și Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației;
- Răspunsurile colectate prin sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 4;
- Rezultatele panelului de experți;
- Focus grupul realizat cu beneficiari ai temei de evaluare 4.

Eficacitate

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua eficacitatea intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, prin oferirea de analize pentru următoarele întrebări de evaluare:

1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici);
2. Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate⁶ în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
3. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?
4. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

⁶ Intervenția sau acțiunea finanțată se referă la ansamblul proiectelor contractate.



5. Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?
6. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Nevoi

ONG-urile și partenerii sociali reprezintă un grup țintă bine definit în cadrul POCA, acestea fiind vizate de program dintr-o dublă perspectivă: atât ca potențiali beneficiari în vederea dezvoltării capacității administrative și organizaționale, cât și ca actori cheie care au un rol important în dezvoltarea de politici publice alternative, contribuind astfel direct la reforma administrației publice din România și consolidându-și rolul și poziția pe care le au în ciclul politicilor publice.

Literatura de specialitate (atât lucrările publicate la nivel european, cât și cele de la nivel național) a confirmat de fiecare dată rolul ONG-urilor și partenerilor sociali în reforma administrației publice. Cu toate acestea, analiza principalelor documente relevante⁷ cu privire la implicarea partenerilor sociali în domeniul elaborării de politici publice reconfirmă nevoia de consolidare a dialogului social și de renunțare la formalismul care caracterizează relațiile dintre mediul public și reprezentanții societății civile.

După cum este confirmat și la nivelul uneia dintre concluziile *Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020*, România are un sistem al administrației publice închis, care nu cooperează nici cu mediul academic, nici cu societatea civilă, sectorul privat sau partenerii sociali. De asemenea, *Recomandările Specifice de Țară* formulate de Consiliul Europei încă din 2014 (până în 2020 inclusiv) menționează faptul că dialogul social funcționează doar parțial, în special la nivel sectorial, în ciuda faptului că o implicare semnificativă și continuă a partenerilor sociali este esențială pentru asigurarea succesului oricărei strategii de dezvoltare.

Implicarea actorilor sociali în procesul de luare a deciziilor este un aspect care prezintă un nivel foarte ridicat de importanță pentru Uniunea Europeană, așa cum se menționează în ambele documente elaborate la nivel european: în Raportul de țară care vizează administrația publică din România (pag. 60), precum și în Recomandările specifice de țară (CSR4). Cerințele UE sunt reflectate și la nivelul PNR, în cadrul capitolului privind *Consolidarea culturii transparenței și a guvernantei participative*. Concluzionând, se poate afirma că POCA abordează direct această prioritate la nivel european și național.

Din analiza logicii de intervenție pentru tema de evaluare 4, cele mai relevante nevoi, care au stat la baza definirii intervențiilor pentru ONG-uri și parteneri sociali în cadrul POCA și care sunt coerente cu cele prezentate în literatura de specialitate, au fost: nevoia de creștere a gradului de implicare a societății civile în elaborarea strategiilor care vizează nivelurile centrale și regionale / locale ale serviciilor publice și în identificarea / implementarea proiectelor pe termen mediu și lung; nevoia de încurajare a cetățenilor prin acces la informații și promovarea implicării cetățenilor; precum și nevoia de a dezvolta capacitatea și abilitățile ONG-urilor locale, regionale și naționale, astfel încât acestea să poată fi implicate activ în formularea de politici publice, dezvoltarea proiectelor și furnizarea de servicii.

⁷ Exemple (non-exhaustive) de documente care au fost analizate: OCDE, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, CE, DG Employment, *The role of social partners in the design and implementation of policies and reforms*, European Commission (2018b), *Public administration characteristics and performance in EU28: Romania*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion





Pe fondul acestor semnalmente și concluzii ale unor documente strategice, precum și a nevoilor care au fost identificate la momentul elaborării programului, în vederea consolidării principiului partenerial, POCA 2014-2020 a vizat susținerea de măsuri de creștere a capacității ONG-urilor și a partenerilor sociali prin instruire, activități întreprinse în comun, participarea și dezvoltarea de rețele tematice locale/regionale/naționale/europene, inițiative de dezvoltare a responsabilității civice, de implicare a comunităților locale în viața publică și de participare la procesele decizionale, de promovare a egalității de șanse și nediscriminării, a dezvoltării durabile, precum și campanii de conștientizare.

Având în vedere principalele constatări provenite din *sinteza literaturii de specialitate*, nevoile identificate în domeniul sprijinirii ONG-urilor și a partenerilor sociali, legate de creșterea capacității acestora de a se implica în formularea și promovarea dezvoltării la nivel local și de a elabora propuneri alternative de politici publice, au fost abordate în cadrul POCA OS 1.1. și sunt reflectate în rezultatele care au fost atinse de proiectele sprijinite în cadrul temei de evaluare nr. 4.

Astfel, *analiza documentară realizată* confirmă relevanța ridicată a implicării societății civile în formularea politicilor publice alternative și în consolidarea unei legături mai strânse între actorii societății civile și administrațiile publice. Acest lucru a rezultat atât din analiza documentelor de la nivel național, cum ar fi Programul Național de Reformă 2020 (PNR), cât și din analiza celor mai recente documente de la nivelul UE, precum Raportul de țară din 2020 pentru România și Recomandarea Consiliului privind Programul Național de Reformă al României pentru 2020.

De asemenea, *analiza proiectelor sprijinite* prin tema de evaluare 4 a demonstrat faptul că nevoile identificate de beneficiari la momentul elaborării proiectelor au fost acoperite prin intervențiile finanțate, iar sprijinul oferit prin program le-a permis acestora să elaboreze propuneri de politici publice alternative care, în mod normal, nu ar fi fost posibile fără finanțare externă. Acest aspect a fost confirmat și în cadrul *interviurilor* realizate cu beneficiarii selectați în cadrul temei de evaluare 4, care au evidențiat și faptul că proiectele implementate au contribuit la creșterea capacității ONG-urilor în domeniul formulării de politici publice alternative, dar și la consolidarea unor relații mai bune cu administrația publică centrală, ca urmare a participării la proiectele finanțate de POCA.

De asemenea, interviurile au confirmat faptul că la momentul depunerii proiectelor în cadrul apelurilor lansate de POCA a existat nevoia, la nivelul ONG-urilor, de a interveni la un nivel mai strategic, de a aduce toată experiența și preocupările operaționale de pe teren, de lucru cu profesorii, cu societatea civilă, cu cetățenii, la un nivel mai politic și mai reprezentativ pentru domeniile în care aceștia activează.

Din analiza informațiilor referitoare la proiectele sprijinite prin tema de evaluare 4 a rezultat faptul că nevoile identificate de beneficiari sunt coerente cu obiectivele intervențiilor POCA. După cum a fost demonstrat și în evaluările anterioare, nevoile identificate în cadrul temei de evaluare 4, pot fi încadrate în trei categorii: nevoi la nivel individual, care urmăresc dezvoltarea competențelor și abilităților persoanelor care beneficiază de sprijinul POCA; nevoi la nivel organizațional, care vizează consolidarea procedurilor și instrumentelor utilizate de către organizațiile beneficiare; nevoi la nivel instituțional, care evidențiază necesitatea consolidării colaborării cu alte instituții și reprezentanți ai administrației publice. O sinteză și o grupare a tipologiilor de nevoi identificate în proiectele sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 pe cele trei categorii este prezentată în continuare. Toate nevoile descrise de beneficiari sunt acoperite de intervențiile finanțate de program, în cadrul acestei teme de evaluare.



Nevoi la nivel individual

- Îmbunătățirea competențelor personalului din cadrul ONG-urilor beneficiare în domeniul de activitate în care activează
- Îmbunătățirea competențelor personalului din cadrul ONG-urilor și partenerilor sociali în elaborarea de politici publice alternative

Nevoi la nivel organizațional

- Îmbunătățirea de proceduri și instrumente în cadrul ONG-urilor legate de domeniul lor de activitate
- Îmbunătățirea cunoștințelor personalului ONG-urilor cu responsabilități în formularea politicilor publice, atât prin participarea la cursuri specializate, cât și prin formularea de politici publice alternative în domeniul lor de activitate

Nevoi la nivel instituțional

- Creșterea capacității instituționale și a eficienței administrațiilor și serviciilor publice la nivel național, regional și local, din perspectiva implicării societății civile.
- Abordarea lipsei de colaborare și consultare între autoritățile centrale și reprezentanții societății civile

Constatările activităților de evaluare evidențiază că a existat un interes ridicat al ONG-urilor față de acest tip de intervenție sprijinit prin POCA, fapt ce confirmă logica programului în ceea ce privește nevoile părților interesate. Acest interes crescut al ONG-urilor s-a reflectat inclusiv în valorile atinse în cazul indicatorilor 5S44 (ONG-uri și parteneri sociali sprijiniți pentru a-și îmbunătăți capacitatea de a formula și promova propuneri alternative la politicile publice inițiate de guvern) și 5S45 Personal din ONG-uri și parteneri sociali care participă la activități de formare), care au înregistrat valori mult mai ridicate decât valorile țintă stabilite pentru anul 2023.

În baza rezultatelor *analizei proiectelor și a interviurilor realizate cu beneficiarii temei de evaluare 4*, s-a dovedit că proiectele sprijinite prin această temă de evaluare prezintă o relevanță ridicată din perspectiva inițierii unor colaborări între instituțiile publice cu rol decizional în anumite sectoare și ONG-urile și partenerii sociali, care reprezintă vocea comunității în domeniile respective. S-a constatat, astfel, o creștere a capacității ONG-urilor în domeniul formulării de politici publice alternative, astfel că partenerii sociali par să fie mai bine conectați cu administrația publică centrală în urma participării la proiectele finanțate de POCA.

De asemenea, rezultatele obținute în cadrul *panelului de experți* organizat în cadrul temei de evaluare 4 au confirmat faptul că finanțarea disponibilă prin POCA a fost adecvată pentru acoperirea nevoilor ONG-urilor care au și primit sprijinul financiar în cadrul programului.

Astfel, principala constatare a activităților de evaluare (analiza de la birou, rezultatele sondajului de opinie aplicat în rândul ONG-urilor beneficiare și interviurile realizate) demonstrează un grad ridicat de relevanță a intervențiilor finanțate în cadrul temei de evaluare 4 și un nivel crescut de corelare a acestor nevoi cu obiectivele propuse în cadrul intervențiilor POCA. În plus, POCA a sprijinit în mod direct acoperirea nevoilor identificate de ONG-uri și parteneri sociali la nivel individual, prin cursurile de formare și activitatea de elaborare a unor politici publice alternative, care au asigurat îmbunătățirea competențelor și a capacităților personalului beneficiarilor. De asemenea, unul din obiectivele principale ale POCA OS 1.1, care a constat în formularea și elaborarea de propuneri alternative la politicile publice inițiate de guvern, a contribuit în mod direct la consolidarea capacității la nivel organizațional. Din perspectiva nivelului instituțional, POCA a sprijinit în mod direct beneficiarii în elaborarea politicilor publice care au potențial să fie adoptate de factorii de decizie, consolidând în acest mod rolul ONG-urilor și partenerilor sociali în orientarea strategică a domeniilor și sectoarelor în care activează.

Un aspect important care a reieșit din activitățile de evaluare derulate în cadrul temei de evaluare 4 este că, deși intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului s-au dovedit a fi foarte relevante pentru acoperirea nevoilor diferitelor părți interesate, beneficiarii încă mai consideră că există în continuarea nevoie de consolidare a capacității administrative în rândul ONG-urilor. Interveniurile au relevat faptul că deși ONG-urile au beneficiat de sprijin în această direcție și și-au dezvoltat capacitatea administrativă, există un interes foarte ridicat în rândul beneficiarilor de a se orienta către alte finanțări care să sprijine acțiuni suplimentare de consolidare a capacității sau în domeniul de intervenție a politicilor publice care au fost dezvoltate.

Analiza efectuată a demonstrat un nivel extrem de ridicat de relevanță a intervențiilor finanțate în cadrul temei de evaluare 4, care a fost confirmată la nivelul tuturor metodelor de evaluare derulate în cadrul contractului, de la analiza de la birou, la sondajul de opinie aplicat în rândul ONG-urilor beneficiare, interviuri, focus grup, precum și în cadrul panelului de experți.

Coerența cu strategiile naționale

Conform rezultatelor *analizei documentare*, intervențiile sprijinite prin tema de evaluare 4 au fost pe deplin corelate cu obiectivele stabilite prin strategiile naționale în domeniu. Astfel, intervențiile POCA au contribuit la atingerea obiectivului din cadrul Strategiei de Consolidare a Administrației Publice, referitor la generarea unei implicări mai mari a societății civile în luarea deciziilor de politici publice. Acest fapt a fost confirmat de analizele efectuate, care au demonstrat că intervențiile POCA și obiectivele stabilite în cadrul temei de evaluare 4 au urmărit creșterea participării asociațiilor și a ONG-urilor la formularea politicilor publice alternative.

De asemenea, SCAP își propune „Creșterea coerenței, eficienței, predictibilităților și transparenței procesului decizional în administrația publică”, precum și „Dezvoltarea capacităților societății civile, mediului academic și a altor parteneri sociali relevanți (sindicate, patronate etc.) de a susține și promova reforma administrației publice”, obiective care, din analiza efectuată, s-au dovedit a fi preluate și în cadrul proiectelor finanțate în cadrul temei de evaluare.

De altfel, coerența intervențiilor sprijinite prin tema de evaluare 4 cu obiectivele SCAP a reprezentat și o condiție a oferirii de finanțare în cadrul acestei teme de evaluare, ghidul solicitantului prevăzând în mod clar faptul că proiectele finanțate în cadrul acestei cereri de proiecte vor fi în concordanță cu măsurile stabilite în Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (SCAP).

Această coerență a fost verificată și în cadrul activităților de evaluare și din analiza efectuată a rezultat că toate proiectele sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 au presupus:

- Activități de formulare și promovare a unor propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern în diverse domenii;
- Activități de consolidare a capacității la nivel individual și organizațional prin organizarea de cursuri de formare, dezbateri, dezvoltarea rețelelor tematice locale și naționale care activează în același domeniu.

Activitățile de evaluare au relevat faptul că toate cele 100 de proiecte finanțate de POCA în cadrul temei de evaluare 4 sunt în mod clar coerente și în concordanță cu obiectivele SCAP.

De asemenea, din analiza proiectelor a reieșit că intervențiile sprijinite la nivelul temei de evaluare 4 sunt coerente și cu alte strategii naționale (SNA, SNAP), care vizează atingerea aceluiași obiectiv de creare a unei administrații publice stabilă, eficientă și eficace, sau cu obiectivele unor strategii sectoriale specifice domeniilor în care activează ONG-urile beneficiare, precum:

- Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei 2014-2020;
- Strategia Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2015-2020;
- Strategia națională de sănătate 2014-2020;
- Strategia națională de gestionare a deșeurilor 2014-2020;
- Strategia națională a României privind schimbările climatice 2013-2020;
- Strategia națională și planul de acțiune pentru conservarea biodiversității pentru perioada 2013-2020;
- Strategia națională pentru sănătatea copiilor și a adolescenților 2015-2020;
- Strategia națională privind incluziunea socială a persoanelor cu handicap 2014-2020;
- Strategia națională pentru protecția și promovarea drepturilor copilului 2014-2020;
- Strategia națională pentru prevenirea și combaterea fenomenului violenței domestice 2013-2017.

În baza analizei realizate, evaluarea confirmă faptul că intervențiile sprijinite îndeplinesc obiectivele strategiilor naționale, consolidarea deschiderii și a dialogului între instituțiile publice și ONG-uri/partenerii sociali fiind complementară acestor obiective. Intervențiile finanțate contribuie la rezolvarea acestei nevoi și la reducerea decalajului existent între partenerii sociali și autoritățile centrale, astfel că se consideră că proiectele sunt pe deplin coerente cu obiectivele strategiilor naționale de a crea contextul pentru un dialog deschis între instituțiile publice și ONG-urile și partenerii sociali.

Progresul intervențiilor

Analiza efectuată a demonstrat faptul că progresul în implementare al temei de evaluare 4 este foarte ridicat, având în vedere faptul că toate cele 100 proiecte finanțate în cadrul acestei teme de evaluare au fost deja finalizate (chiar înainte de 2021, care este termenul limită vizat de acest raport de evaluare).

POCA a lansat în anul 2017 apelul de proiecte CP 2/2017 prin care s-a propus sprijinirea ONG-urilor și partenerilor sociali (organizații sindicale, organizații patronale, precum și formele de asociere ale acestora cu personalitate juridică), atât din regiunea mai dezvoltată (București-Ilfov), cât și din regiunile mai puțin dezvoltate, pentru a formula și promova propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern.

În cadrul acestei teme de evaluare, POCA a finanțat proiecte care vizează consolidarea capacității ONG-urilor pentru elaborarea de politici publice în anumite domenii de interes, precum: sănătate și sănătate sexuală, măsuri de ocupare pentru tinerii NEETs, șomajul în rândul tinerilor, îmbunătățirea accesului la educație, adaptarea serviciilor educaționale la nevoile copiilor cu dizabilități vizuale și auditive și asigurarea egalității de șanse privind accesul acestor copii la servicii educaționale de calitate și a nediscriminării acestora în școală, accesul egal la educație pentru minoritățile etnice din România, abandonul școlar, reducerea poluării aerului, gestionarea deșeurilor, educație pentru dezvoltarea durabilă, perdele forestiere, reducerea emisiilor de particule fine în suspensie etc.

În cadrul acestei teme de evaluare au fost finanțate 100 de proiecte implementate de ONG-uri și partenerii sociali din România și toate proiectele au fost finalizate până la momentul depunerii acestui raport.

Conform datelor provenite din sistemul de monitorizare, tema de evaluare 4 înregistrează cel mai avansat grad de implementare, luând în considerare faptul că gradul de finalizare al proiectelor de 100%. Proiectele sprijinite în cadrul acestei teme de evaluare au fost contractate în urma apelului de proiecte CP2/2017 și toate proiectele au fost finalizate până în anul 2020.

Număr proiecte contractate	Număr proiecte finalizate	Număr proiecte aflate în implementare
100	100	0

Activitățile de evaluare (analiza documentară și a datelor provenite din sistemul de monitorizare, interviurile cu beneficiarii) au evidențiat un grad ridicat de interes în rândul ONG-urilor pentru acest tip de intervenții care au vizat formularea de propuneri de politici publice alternative, interes care a depășit așteptările la nivel de program. Acest fapt este confirmat și de rezultatele obținute în cadrul acestei teme de evaluare și de valorile indicatorilor de rezultat și de realizare, care au depășit cu mult valorile țintă stabilite la nivel de program.

Nivelul ridicat de accesare a finanțărilor din partea ONG-urilor subliniază interesul acestora de a-și consolida capacitatea și a-și dezvolta competențele, ceea ce crește relevanța și eficiența intervențiilor. Totodată, se remarcă faptul că POCA sprijină creșterea gradului de participare a societății civile la nivel local/regional/național și dezvoltarea rețelelor de cooperare între autoritățile publice și ONG-uri/parteneri sociali și economici.

În cadrul temei de evaluare 4 au fost definiți trei indicatori prin care se poate evalua sprijinul pentru susținerea ONG-urilor și a partenerilor sociali: 1 indicator de rezultat (5S6 ONG-uri și parteneri sociali care au formulat și promovat propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern) și 2 indicatori de realizare (5S44 ONG-uri și parteneri sociali sprijinite pentru a-și îmbunătăți capacitatea de a formula și promova propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern și 5S45 Personal din ONG-uri și parteneri sociali care participă la activități de formare). Toți cei trei indicatori au înregistrat valori mai mari decât cele propuse în cadrul programului, fapt care confirmă că performanța intervențiilor sprijinite prin POCA a fost mult mai ridicată față de cele așteptate la momentul elaborării programului.

Denumire indicator	Tipologie indicator	Valoare atinsă	Țintă program	Nivel de atingere (decembrie 2021)
5S6 ONG-uri și parteneri sociali care au formulat și promovat propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern	Rezultat	149	20	100%
5S44 ONG-uri și parteneri sociali sprijinite pentru a-și îmbunătăți capacitatea de a formula și promova propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern	Realizare	154	35	100%
5S45 Personal din ONG-uri și parteneri sociali care participă la activități de formare	Realizare	8.408	525	100%

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Conform valorilor și rezultatelor atinse de proiectele implementate în cadrul temei de evaluare 4, performanța intervențiilor sprijinite prin POCA s-a dovedit a fi mult mai ridicată față de cele așteptate la



momentul elaborării programului. Astfel, comparativ cu ținta programului de a sprijini 20 de ONG-uri și parteneri sociali care să formuleze și să promoveze propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern (5S6), POCA a sprijinit de aproximativ 8 ori mai multe ONG-uri și parteneri sociali. De asemenea, numărul de ONG-uri și parteneri sociali sprijiniți pentru a-și îmbunătăți capacitatea de a formula și promova propuneri alternative de politici publice este de 4,5 ori mai mare față de cel stabilit prin program, iar personalul care a participat la activitățile de formare în cadrul proiectelor sprijinite a fost de 16 ori mai mare față de ținta propusă.

Având în vedere aceste rezultate pozitive obținute din implementarea proiectelor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, se poate observa o consolidare reală a capacității ONG-urilor în domeniul formulării de politici publice alternative, iar interviurile realizate au confirmat faptul că partenerii sociali sunt mai bine conectați cu administrația publică centrală în urma participării la proiectele finanțate de POCA.

Activități de comunicare

Toate rezultatele evaluării (interviul cu Autoritatea de Management, interviurile cu beneficiarii, rezultatele sondajului de opinie realizat, analiza documentară, focus grupul) au confirmat faptul că acțiunile realizate de program pentru informarea potențialilor beneficiari și sprijinirea solicitanților de finanțare au fost eficiente. Un rol deosebit de important l-a avut relația generală, apreciată ca fiind pozitivă și constructivă, dintre Autoritatea de Management și beneficiari, care a început încă din faza de pregătire a proiectelor și care s-a continuat cu succes și pe parcursul implementării acestora.

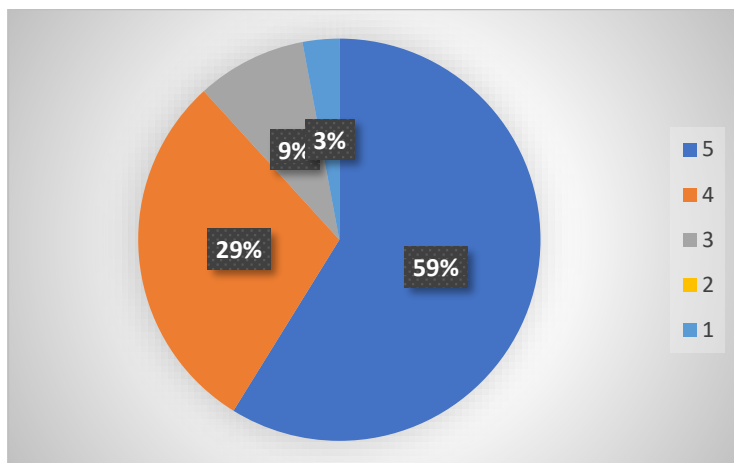
Cele mai importante măsuri de comunicare întreprinse în cadrul programului pentru informarea potențialilor beneficiari și pentru sprijinirea solicitanților de finanțare s-au dovedit a fi relațiile de comunicare stabilite încă din faza de depunere a proiectelor, iar cea mai apreciată modalitate de interacțiune este cea directă, prin contact direct cu angajații/ reprezentanții instituției/ organizației interesate să obțină finanțare în cadrul POCA.

Gradul de accesibilitate și eficiență a surselor de informare cu privire la posibilitățile de a primi finanțare este considerat a fi unul ridicat în rândul beneficiarilor intervievați. Cea mai utilizată sursă de informare este site-ul AM POCA, iar alte surse de informare asupra posibilităților de a primi finanțare, apreciate de către beneficiari ca fiind eficiente, sunt reprezentate de newsletter, help-desk și materialele de tip instrucțiuni și broșuri explicative.

Rezultatele *sondajului de opinie* aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 4 au relevat faptul că 88% dintre respondenți au apreciat sprijinul oferit de Autoritatea de Management a programului pentru a ajuta beneficiarii în pregătirea și implementarea proiectelor ca fiind bun și foarte bun, iar pentru 9% dintre respondenți sprijinul a fost apreciat ca mediu.

Figura nr. 14 Evaluarea sprijinului oferit de AM în pregătirea și implementarea proiectului

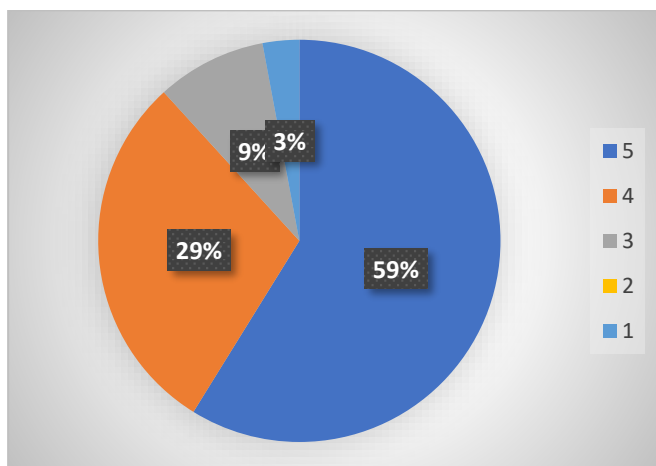




Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

De asemenea, gradul de apreciere al beneficiarilor respondenți la chestionar cu privire la nivelul de detaliere a informațiilor oferite de AM POCA este foarte ridicat, ceea ce se reflectă în procente consistente ale răspunsurilor pozitive, mai exact 59% conferind calificativul foarte satisfăcut și 29% declarându-se satisfăcuți față de graficul de detaliere a informațiilor.

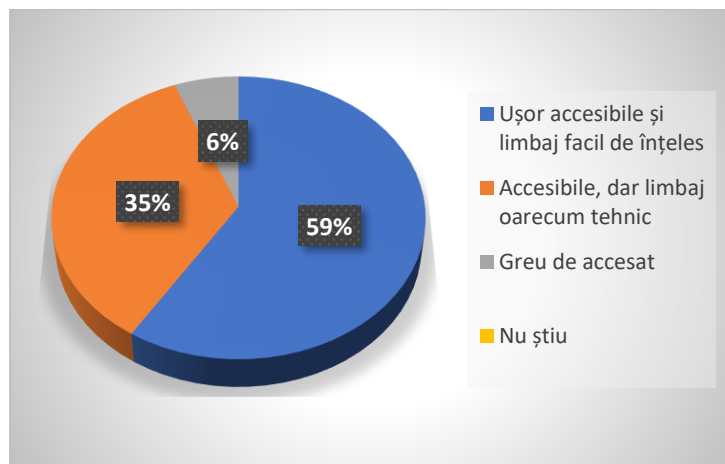
Figura nr. 15 Evaluarea informațiilor oferite de POCA



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

În ceea ce privește nivelul de acces la informațiile referitoare la POCA, 59% dintre beneficiarii temei 4 care au răspuns la sondajul de opinie au considerat că informațiile sunt ușor accesibile și limbajul utilizat este ușor de înțeles, în timp ce 35% dintre respondenți au considerat informațiile ca fiind accesibile, dar că limbajul folosit este oarecum prea tehnic.

Figura nr. 16 Accesibilitatea informațiilor cu privire la POCA



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Rezultatele Studiului pentru determinarea gradului de conștientizare al potențialilor beneficiari cu privire la oportunitățile de finanțare oferite prin intermediul POCA au evidențiat faptul că activitățile de comunicare realizate de AM POCA pentru informarea potențialilor solicitanți în vederea lansărilor de apeluri și pregătirii de proiecte au avut o contribuție importantă la elaborarea unor cereri de finanțare de o calitate adecvată, cu influență directă asupra relevanței și eficacității programului. Acest rezultat a fost confirmat și de ONG-urile care au participat la interviurile realizate în cadrul prezentei evaluări.

Din perspectiva acțiunilor de diseminare și vizibilitate pentru proiectele implementate în cadrul temei de evaluare 4, *analiza proiectelor* a evidențiat faptul că beneficiarii au realizat diferite activități de comunicare, precum: organizarea de evenimente de diseminare a rezultatelor, reuniuni de conștientizare, conferințe, realizarea de materiale tipărite precum bannere, pliante, afișe, roll-up-uri, precum și diseminarea online a rezultatelor obținute în cadrul proiectelor.

De asemenea, rezultatele interviurilor și focus grupului organizate cu beneficiarii temei de evaluare 4 au confirmat de fiecare dată faptul că activitățile de comunicare desfășurate de către autoritățile programului au fost relevante și eficiente din perspectiva cunoașterii tuturor informațiilor necesare pentru pregătirea proiectelor, într-o primă fază, și pentru implementarea cu succes a activităților desfășurate în cadrul proiectelor. Site-ul web, considerat principalul punct de contact cu programul, încă din fazele inițiale, este perceput ca fiind util, complet și actualizat.

Cu toate acestea, o parte dintre beneficiarii intervievați au menționat că ar fi relevantă continuarea promovării rezultatelor proiectelor și după finalizarea acestora, într-un cadru organizat de autoritățile programului.

Din perspectiva evaluării efectuate, astfel de demersuri ar fi importante pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor obținute și pentru o mai bună valorificare și promovare a politicilor publice alternative elaborate în cadrul programului. De asemenea, analiza efectuată a evidențiat faptul că activitatea desfășurată de AM POCA pentru informarea potențialilor aplicanți și pentru sprijinirea solicitanților de finanțare poate fi considerată eficientă și relevantă.



Mecanisme care au facilitat/au constituit un obstacol

Principalele **mecanisme care au facilitat** implementarea cu succes a intervențiilor și atingerea rezultatelor propuse au fost reprezentate de experiența dobândită de ONG-urile beneficiare în implementarea de proiecte cu finanțare europene și de sprijinul pe care beneficiarii l-au primit constant din partea structurilor de management ale programului. Acești factori, descriși în continuare, alături de interesul crescut pe care ONG-urile l-au manifestat în legătură cu consolidarea capacității administrative și dezvoltarea unui rol mai strategic, au condus la atingerea unor rezultate pozitive în cadrul proiectelor implementate și la elaborarea de politici publice în diverse domenii de interes (au fost elaborate 185 propuneri de politici publice alternative).

Rezultatele obținute în urma sondajului aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 4 au evidențiat că 82% dintre respondenți consideră că un factor care a facilitat abordarea cu succes a schimbărilor care au apărut pe perioada de implementare a proiectelor, a fost reprezentat de *experiența internă anterioară a ONG-urilor în gestionarea proiectelor finanțate prin alte surse europene*. Abilitățile și competențele dezvoltate în cadrul ONG-urilor beneficiare prin implementarea altor proiecte finanțate de UE au fost extrem de utile beneficiarilor și partenerilor sociali pentru a dezvolta și implementa proiectele POCA, luând în considerare faptul că exista deja o cultură organizațională care încuraja flexibilitatea din partea membrilor echipei de a identifica soluții funcționale și rapide pentru orice schimbări care ar fi putut apărea în implementarea intervențiilor.

Experiența anterioară a beneficiarilor în implementarea altor proiecte cu finanțare europeană (POSDRU și POCU) s-a dovedit a fi extrem de importantă pentru implementarea facilă a proiectelor POCA sprijinite în cadrul temei de evaluare 4. De asemenea, beneficiarii au valorificat în cadrul proiectelor POCA și alte rezultate ale proiectelor anterioare implementate de aceștia, precum *rețeaua de ONG-uri creată cu ocazia altor proiecte*.

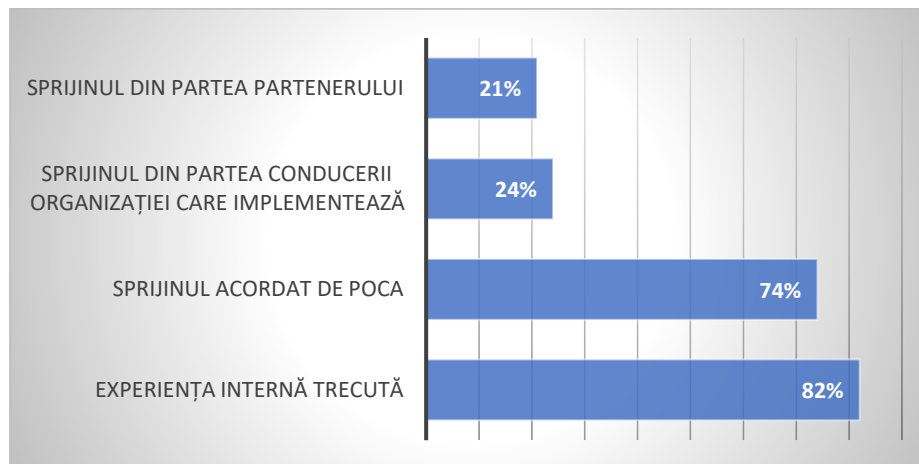
Pe lângă experiența anterioară a ONG-urilor și partenerilor sociali în implementarea de proiecte finanțate prin fonduri UE, activitățile de evaluare au evidențiat că un factor pozitiv care a sprijinit atingerea rezultatelor proiectelor a fost reprezentat și de *sprijinul pe care Autoritatea de Management l-a acordat beneficiarilor pe tot parcursul implementării proiectelor*. Interviuurile și rezultatele sondajului de opinie au menționat un grad ridicat de apreciere a modalității de cooperare cu instituțiile POCA, sprijinul oferit de Autoritatea de Management pe parcursul implementării proiectelor fiind considerat adecvat și util. Majoritatea respondenților la sondaj (88% din cei care au răspuns la chestionar) au declarat că au primit un sprijin ridicat sau foarte ridicat din partea AM POCA, scorul mediu oferit pentru interacțiunea cu AM POCA fiind de 4,13, pe o scală de la 1 la 5, unde 1 înseamnă sprijin foarte redus și 5 înseamnă sprijin foarte ridicat.

Alți factori care au facilitat implementarea proiectelor s-au dovedit a fi *sprijinul pe care beneficiarii l-au primit din partea conducerii organizației care a implementat proiectul, precum și sprijinul din partea partenerilor implicați în cadrul proiectului*. Acest ultim aspect a fost confirmat și de beneficiarii care au participat la interviuri, mai ales în contextul în care partenerii au fost instituții care au avut un rol cheie în preluarea și implementarea propunerilor de politici publice alternative care au fost elaborate în cadrul proiectelor. Conform informațiilor colectate în cadrul interviurilor realizate cu o parte din beneficiarii temei de evaluare 4, "*Politica publică elaborată în cadrul proiectului a fost depusă către instituția care era*



și partener în cadrul proiectului și atunci a putut să urmărească mai ușor tot parcursul acesteia. Aceasta a fost aprobată și s-a dovedit a fi o politică publică funcțională”.

Figura nr. 17 Factori care au facilitat implementarea proiectelor



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Mai mult decât atât, rolul partenerilor în cadrul proiectelor sprijinite prin POCA s-a dovedit a fi un factor de succes, care a asigurat continuitate și sinergii între diferite intervenții strategice, ca urmare a unor experiențe pozitive la nivel de parteneriate constituite. De exemplu, rezultatele interviurilor realizate în cadrul temei de evaluare au confirmat faptul că, după finalizarea proiectelor, partenerii au implementat și alte acțiuni comune în domeniile de interes.

În general, beneficiarii care au participat la *interviurile* realizate au menționat că a existat o reacție pozitivă din partea comunității locale și a actorilor cheie din teren, manifestată și printr-un interes ridicat de a participa la activitățile proiectelor și la consultările organizate pentru elaborarea propunerilor de politici publice alternative. În acest context, evaluarea evidențiază că susținerea și *sprijinul constant și constructiv primit din partea societății civile* și a altor actori cheie cu rol în domeniile vizate de politicile publice dezvoltate au reprezentat modalitatea prin care beneficiarii temei de evaluare 4 au putut adapta propunerile elaborate la realitatea din teren, la situația socio-economică și legislativă a domeniului pe care l-au vizat și la evoluția mereu în schimbare a nevoilor aceluiași domeniu.

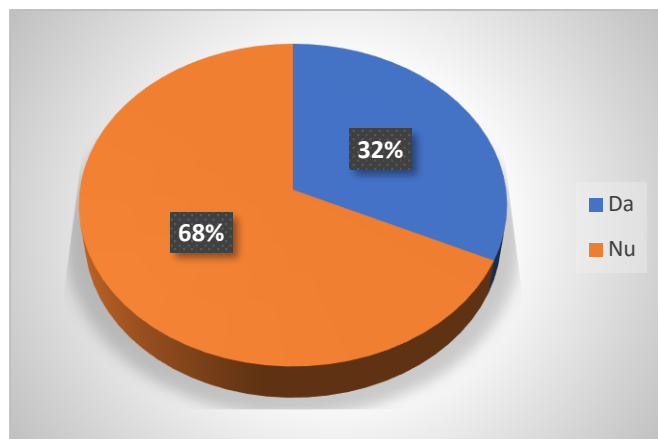
Obstacole

Interviurile realizate cu beneficiarii temei de evaluare 4 au mai evidențiat faptul că, deși proiectele și-au atins în totalitate rezultatele propuse, propunerile de politici publice alternative nu au fost întâmpinate cu interes din partea autorităților publice centrale responsabile de implementarea unor măsuri din politicile publice dezvoltate. Implicarea acestor instituții pe perioada de implementare a proiectelor a fost mai degrabă "formală", iar colaborarea inițiată cu aceștia a fost de cele mai multe ori încheiată odată cu finalizarea proiectelor. Conform interviului realizat cu Autoritatea de Management, o dificultate identificată pentru ONG-uri a fost obținerea punctului de vedere din partea autorităților publice centrale cu privire la politica publică alternativă dezvoltată, însă acesta a fost primit în cele din urmă.

Din perspectiva beneficiarilor, deciziile politice legate de adoptarea (sau chiar neadoptarea) politicilor alternative create reprezintă un principal factor extern care afectează sustenabilitatea intervențiilor și valorificarea ulterioară a rezultatelor obținute. Având în vedere faptul că beneficiarii intervievați și

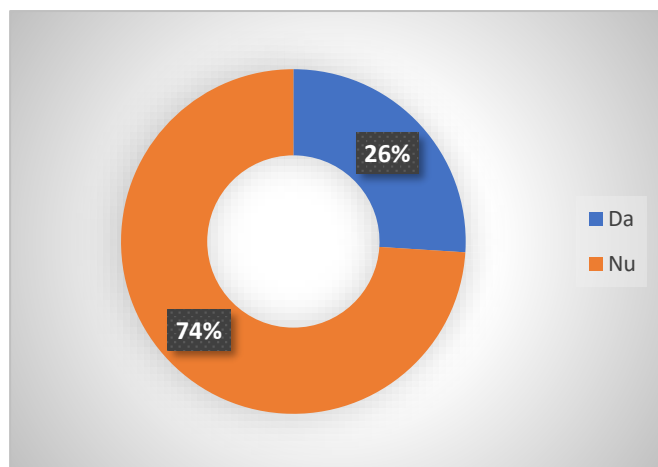
aproximativ 70% dintre cei care au răspuns la chestionarul lansat în cadrul temei de evaluare 4 au menționat că propunerile de politici publice alternative nu au fost transpuse într-un act normativ sau în cadrul unor planuri/programe la nivel național, rezultatele evaluării au identificat o reticență în rândul autorităților publice în a accepta noul rol al ONG-urilor și al partenerilor sociali în luarea deciziilor.

Figura nr. 18 Adoptarea unui act normativ (regulament ministerial/legislație administrativă)



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Figura nr. 19 Adoptarea unui program/plan național



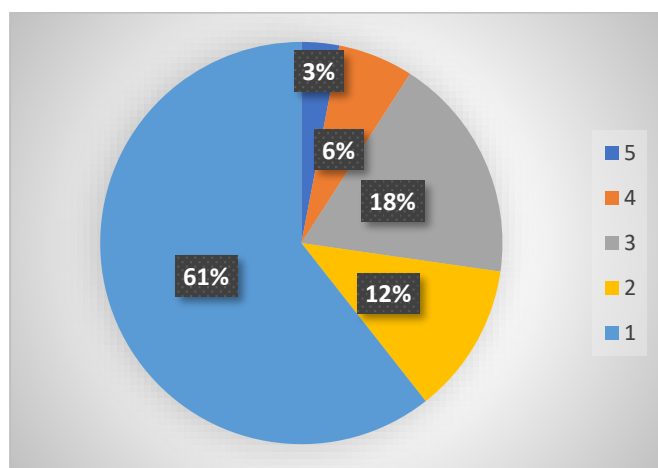
Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Pe de altă parte, cel mai important factor extern manifestat în anul 2020 la nivel global, a fost reprezentat de apariția *pandemiei Covid-19*, însă acesta a influențat doar în mică măsură proiectele finanțate în cadrul temei de evaluare 4, deoarece majoritatea erau deja finalizate înainte de declararea stării de urgență la nivel național și instituirea restricțiilor generate de stoparea acesteia. Din analiza datelor provenite din sistemul de monitorizare a POCA a rezultat că doar 9% din numărul total de proiecte sprijinite în cadrul acestei teme de evaluare se aflau în implementare la momentul apariției pandemiei, iar acestea au fost oricum finalizate în anul 2020, fiind necesară doar identificarea unor soluții de transpunere a unor activități adresate grupurilor țintă în mediul online sau de decalare a unor termene limită. Păstrarea comunicării cu ofițerii de proiect din partea AM POCA, pentru o bună informare legată de finalizarea activităților proiectelor în toată această perioadă, a reprezentat un sprijin real pentru schimbările apărute pe parcursul implementării intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4. Astfel, în cazul

proiectelor aflate încă în desfășurare la momentul izbucnirii pandemiei, acestea s-au dovedit a fi suficient de reziliente pentru a-și remodela activitățile, având în vedere rezultatele și progresul obținut din implementarea proiectelor sprijinite în cadrul acestei teme de evaluare.

Aceste rezultate au fost confirmate și de sondajul de opinie realizat în cadrul beneficiarilor temei de evaluare 4, care au menționat că pandemia Covid-19 nu a avut impact asupra implementării proiectelor, determinând întârzieri în foarte mare măsură doar pentru 3% dintre respondenți și în mare măsură doar pentru 6%.

Figura nr. 20 Impactul pandemiei Covid-19 asupra implementării proiectelor



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Cu toate acestea, analiza rezultatelor provenite din interviurile realizate în cadrul acestei teme de evaluare a evidențiat faptul că pandemia Covid-19 a avut unele efecte asupra valorificării rezultatelor proiectelor, și anume asupra adoptării efective a politicilor publice alternative create, având în vedere că actorii politici s-au concentrat în această perioadă asupra problemelor generate de pandemie, neglijând uneori politicile publice propuse de asociații. Conform informațiilor furnizate de beneficiarii participanți la interviuri, *”după finalizarea proiectului, a existat o perioadă în care politica publică a fost pusă pe pauză, pentru că autoritatea responsabilă de aprobarea și implementarea acesteia a fost implicată în coordonarea activităților legate de pandemia de Covid-19”*.

Un alt efect al pandemiei a fost identificat și asupra diseminării în comunitățile locale a modului în care anumite măsuri propuse în cadrul politicilor publice au fost valorificate sau transpuse ulterior în planuri, strategii, programe sau acte normative. Altfel spus, în cadrul acestei teme de evaluare, pandemia a limitat în mare măsură modul în care ONG-urile și partenerii sociali și-au menținut rolul recent construit de actor cheie în luarea deciziilor la nivel de politică publică, reducând nivelul de cooperare dintre autoritățile publice și organizațiile neguvernamentale, cooperare care pe parcursul stării de urgență a fost minimă sau inexistentă.

Acțiunile întreprinse la nivelul programului care ar fi putut fi realizate mai bine

Conform rezultatelor activităților de evaluare desfășurate în cadrul temei de evaluare 4, acțiunile întreprinse la nivelul programului s-au dovedit a fi foarte relevante pentru atingerea și depășirea tuturor obiectivelor și rezultatelor propuse pentru proiectele sprijinite în cadrul acestei teme. La nivel de proiect, analiza evidențiază în mod clar importanța POCA și a rezultatelor sale pentru partenerii sociali, iar calitatea



și structura programului POCA au contribuit la rezultatele obținute (aspect confirmat și în cadrul interviurilor și focus grupului realizate).

Analiza preliminară relevă o relație de cauzalitate clară între rezultatele preconizate ale intervențiilor finanțate în cadrul temei de evaluare 4 și logica de intervenție a POCA, demonstrând astfel că deciziile strategice și acțiunile întreprinse la nivelul programului au fost coerente încă de la început și au permis orientarea intervențiilor către obiectivul cheie al POCA: creșterea capacității ONG-urilor și partenerilor sociali de a se implica în formularea și promovarea de propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern, precum și crearea de propuneri alternative la politicile publice venite din partea ONG-urilor. Intervențiile reușesc să reducă decalajul dintre autoritățile publice și partenerii sociali reprezentați de ONG-uri, oferind acestora din urmă o oportunitate excelentă de a propune și discuta politici publice alternative și de a-și dezvolta abilități noi și relevante în domeniile vizate.

Trebuie remarcat și faptul că beneficiarii respondenți la sondajul de opinie au confirmat, pe de o parte, că intervențiile reflectă în mod adecvat nevoile lor, fiind pe deplin corelate cu acțiunile propuse, iar pe de altă parte, au menționat că sprijinul primit din partea AM POCA pentru pregătirea cererilor de finanțare și implementarea proiectelor a fost un ajutor constant pentru implementarea cu succes a proiectelor. Astfel, rezultatele evaluării confirmă că acțiunile întreprinse la nivelul programului au fost suficiente pentru atingerea rezultatelor propuse.

Printre aspectele menționate de respondenții la sondajul de opinie ca reprezentând acțiuni care ar fi putut fi realizate mai bine la nivel de program se numără:

- Existența unui sprijin mai intens din partea AM POCA, înainte de demararea proiectelor, organizat sub forma unor întâlniri directe sau consultări individuale cu potențialii beneficiari;
- Introducerea unui mecanism de informare sau a unei baze de date cu întrebări și răspunsuri care să cuprindă problemele cu care s-au confruntat ceilalți beneficiari și soluțiile pe care aceștia le-au identificat (exemple concrete și schimburi de experiențe pe partea de implementare);
- Intensificarea sprijinului primit de la ofițerii de proiect la începutul implementării proiectelor, pentru clarificarea și explicarea detaliilor referitoare la anumite etape administrative, raportări tehnice/financiare, utilizarea MySMIS etc.

Cu toate acestea, activitățile de cercetare calitativă realizate în cadrul evaluării (interviurile cu beneficiarii POCA și focus grupul) au menționat anumite etape în care s-a considerat că mai multe acțiuni de sprijin din partea programului ar fi contribuit la atingerea și mai facilă a obiectivelor propuse. Aceste acțiuni sunt reprezentate de realizarea unor întâlniri la începutul implementării proiectelor sau pe parcursul acestora cu ofițerii alocați, pentru explicarea anumitor detalii procedurale necesare în cadrul contractului (modalitatea de raportare, frecvența transmiterii cererilor de rambursare, utilizarea platformei MySMIS etc.).

În plus, toți beneficiarii intervievați au precizat ca fiind extrem de relevantă prevederea unor măsuri/acțiuni specifice după finalizarea proiectelor, care ar putea fi incluse în componenta de sustenabilitate a proiectelor și care să urmărească traseul parcurs de propunerile de politici publice alternative, după elaborarea acestora de către ONG-uri și depunerea în cadrul ministerelor de linie aferente fiecărui domeniu.



De asemenea, un alt element menționat ca fiind important în cadrul interviurilor desfășurate pentru această temă de evaluare, este reprezentat de crearea unei rețele stabile de dialog între partenerii sociali care activează în același domeniu și care au elaborat propuneri de politici publice alternative în același sector de activitate și cel mai probabil au fost înaintate aceluiasi minister, astfel încât unul din efectele temei de evaluare 4 din cadrul POCA să fie reprezentat de consolidarea rețelei de dialog social în cadrul unui anumit domeniu de activitate. Altfel spus, ar fi relevant să existe acțiuni coerente și planificate de punere în contact a ONG-urilor care și-au dezvoltat capacitatea administrativă prin POCA (prin acțiuni similare și în același domeniu și timp), pentru a constitui un grup reprezentativ și pregătit să intervină documentat în luarea deciziilor la nivel de politică publică.

Rezultatele panelului de experți au identificat, ca aspecte ale intervențiilor POCA care ar fi putut fi implementate mai bine, posibilitatea unei colaborări mai eficiente și mai strânse între ONG-urile care au beneficiat de sprijin prin POCA, astfel încât toate organizațiile care au elaborat politici publice alternative în același domeniu să poată utiliza expertiza și lecțiile învățate ale celorlalți. În acest mod, și politicile publice elaborate ar fi putut fi mai coerente între ele și ar fi putut fi asigurată o sinergie mai mare în același domeniu.

Eficiență

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua eficiența intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, prin oferirea de analize pentru următoarele întrebări de evaluare:

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

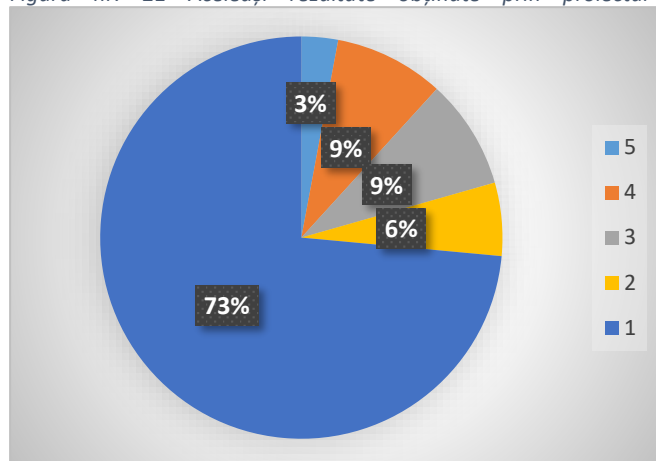
Pentru a analiza modul în care costurile generate de implementarea intervențiilor POCA sunt considerate justificate, echipa de evaluare a analizat eficiența în termeni de volum de muncă necesar pentru implementarea proiectelor, din perspectivă calitativă, în baza rezultatelor obținute din activitățile de evaluare derulate (interviuri, sondaj de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 4).

Beneficiarii intervievați consideră că intervențiile finanțate în cadrul temei de evaluare 4 nu ar putea fi realizate cu costuri mai mici, în absența finanțării POCA. De asemenea, percepția acestora asupra volumului de muncă depinde foarte mult de experiența anterioară a beneficiarilor, de dimensiunea proiectelor și de interacțiunea cu ofițerii de proiecte, însă toți beneficiarii intervievați au confirmat că același nivel de calitate a rezultatelor nu ar fi putut fi obținut fără finanțarea POCA.

Rezultatele obținute în cadrul sondajului de opinie aplicat pentru tema de evaluare 4 relevă faptul că beneficiarii consideră intervențiile ca fiind eficiente, în termeni de costuri și în termeni de avantajele date de implementarea proiectelor POCA, în comparație cu alte surse posibile de finanțare. De asemenea, la întrebarea din sondaj legată de compararea, din punct de vedere al costurilor, a altor activități similare implementate la nivelul organizației respondente, care să contribuie la consolidarea capacității administrative, cu cele sprijinite prin proiectul POCA finanțat în cadrul temei de evaluare 4, 56% dintre respondenți au menționat că intervențiile sprijinite prin POCA s-au dovedit mai puțin costisitoare, iar 44% au precizat că sunt generate costuri similare de către toate activitățile care vizează consolidarea administrativă, indiferent de sursa de finanțare a acelor activități.

Din perspectiva atingerii aceluiași rezultat ca cele obținute prin proiectul POCA cu costuri mai mici, 73% dintre respondenții la sondajul de opinie au menționat că nu ar fi putut fi atinse aceleași rezultate cu costuri mai mici.

Figura nr. 21 Aceleași rezultate obținute prin proiectul POCA ar fi putut fi atinse cu costuri mai mici?



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Analiza realizată cu privire la eficiența costurilor arată că POCA este considerat un program mai ușor de gestionat, comparativ cu alte programe cu finanțare europeană, activitățile fiind considerate clare și ușor de gestionat. De asemenea, rezultatele obținute în urma *interviurilor* realizate au arătat că, spre deosebire de alte programe, POCA permite beneficiarilor să se concentreze pe implementarea activităților cheie și pe atingerea rezultatelor, și mai puțin (în comparație cu alte programe) pe aspecte birocratice și legate de raportare. Procedura de raportare, timpul alocat pentru raportarea și gestionarea proiectelor sunt considerate mult mai eficiente în cadrul acestui program operațional.

Având în vedere rezultatele obținute la sondajul de opinie și la interviurile realizate în cadrul acestei teme de evaluare, costurile generate de implementarea intervențiilor POCA au fost în general eficiente și justificate în raport cu nevoile acoperite și rezultatele obținute. Proiectele implementate în cadrul acestei teme de evaluare nu au generat costuri neprevăzute, iar rezultatele preliminare arată că resursele bugetare sunt utilizate de o manieră eficientă.

Interviurile realizate au relevat faptul că beneficiarii nu ar fi atins aceleași rezultate ca cele obținute prin proiect dacă nu ar fi existat finanțarea prin POCA: *"beneficiarul nu ar fi putut aloca resurse financiare proprii pentru astfel de activități, iar elaborarea în sine a unei propuneri de politică publică e un proces complex, care necesită resurse de timp, financiare și umane alocate în mod specific pentru această sarcină"*.

Totodată, unii beneficiari au considerat că POCA a reprezentat singura sursă de finanțare a unui proiect atât de complex și de ambițios: *"La momentul elaborării proiectului, beneficiarul nu a identificat alte tipuri de finanțări care să se preteze pe categoriile de activități vizate și care să aibă și o finanțare cât de cât suficientă pentru acoperirea în primul rând a costurilor cercetării pe teren efectuată"*.

Cu toate acestea, unii dintre beneficiari intervievați au menționat faptul că în implementarea proiectelor a fost necesară utilizarea suplimentară a unor resurse ale organizației din care fac parte, ca urmare a apariției unor costuri neprevăzute la momentul constituirii bugetului proiectului. Conform acestora,

”salariile pentru echipa de management sunt considerate insuficiente (de exemplu, expertul pe achiziții publice a lucrat mai mult decât era prevăzut în proiect, având în vedere complexitatea achizițiilor publice și dificultățile întâmpinate în lansarea acestora). Cu excepția costurilor pentru componenta de management, costurile sunt adecvate. Diferența a constat în faptul că prețurile incluse în buget în anul 2017, când a fost scris proiectul, au crescut până în anul 2019, când a început efectiv implementarea proiectului”.

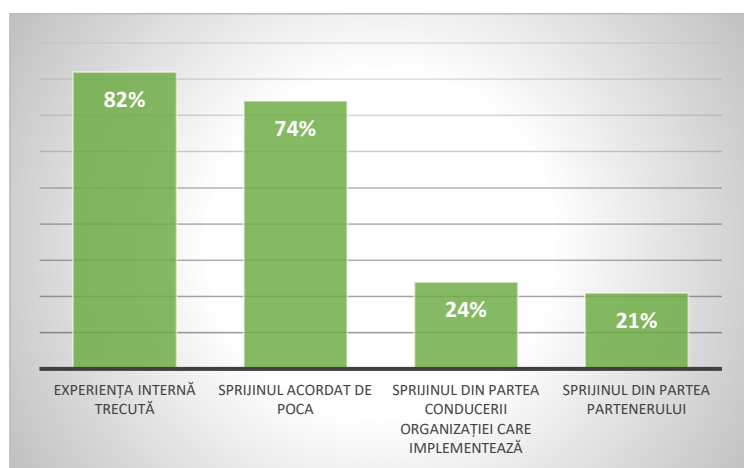
Din perspectiva factorilor care au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele obținute în cadrul temei de evaluare 4, așa cum a rezultat din analizele prezentate și mai sus, aceștia pot fi interni și externi.

Cei mai recurenți factori interni care au rezultat din analiza efectuată până în acest moment sunt reprezentanți de:

- echipele de management și experiența acumulată în implementarea altor proiecte cu finanțare nerambursabilă;
- angajamentul și dedicarea partenerilor sociali și a personalului de conducere de la nivel superior;
- participarea masivă la activitatea de formare și răspunsul pozitiv primit din partea grupurilor țintă implicate în proiecte.

Toți acești factori au avut un impact pozitiv asupra finalizării cu succes a activităților și, coroborat cu rezultatele analizelor menționate mai sus referitoare la rolul esențial pe care sprijinul AM POCA l-a avut asupra implementării cu succes a proiectelor, pot fi amintiți ca factori care au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele în cadrul temei de evaluare 4.

Aceste rezultate sunt susținute și de sondajul de opinie realizat, care arată că preponderent beneficiarii consideră (82%) experiența internă trecută ca fiind un factor care a facilitat atingerea rezultatelor, urmat de sprijinul din partea AM POCA (74%), de sprijinul din partea conducerii organizației care implementează proiectul (24%) și sprijinul din partea partenerului/partenerilor (22%).



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

La nivel extern, analiza preliminară a identificat doi factori esențiali care influențează rezultatele proiectelor: reticența autorităților publice în acceptarea unui nou rol din partea ONG-urilor și consecințele pandemiei COVID-19 asupra asigurării sustenabilității proiectelor și valorificării rezultatelor obținute.

Impact

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua impactul intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, prin oferirea de analize pentru următoarele întrebări de evaluare:

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

Principalele rezultatele obținute prin implementarea proiectelor aferente temei de evaluare 4, propuse în cadrul programului, au fost:

- Capacitate crescută a ONG-urilor și partenerilor sociali de a se implica în formularea și promovarea de propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern;
- Propuneri alternative la politicile publice venite din partea ONG-urilor, acceptate.

Activitățile de evaluare realizate au arătat că aceste rezultate au fost atinse și că indicatorii propuși în cadrul acestei teme de evaluare au fost cu mult depășiți, progresul înregistrat în acest domeniu fiind practic un rezultat direct al intervențiilor POCA.

Mai mult decât atât, după cum a fost arătat anterior, rezultatele interviurilor realizate cu beneficiarii temei de evaluare 4 și rezultatele sondajului de opinie aplicat au evidențiat faptul că, în general, fără sprijinul POCA, nu s-ar fi obținut aceleași rezultate, fapt care demonstrează impactul pe care proiectele sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 le-au avut, precum și faptul că aceste progrese înregistrate se datorează intervenției și acțiunilor finanțate.

Estimarea reprezentanților AM POCA a fost că, în absența finanțării POCA, rezultatele ar fi putut fi obținute în proporție de 20% (politici publice alternative) în cazul ONG-urilor. Aportul POCA în ceea ce privește sprijinul oferit ONG-urilor a fost să întărească capacitatea acestora de a elabora politici publice alternative.

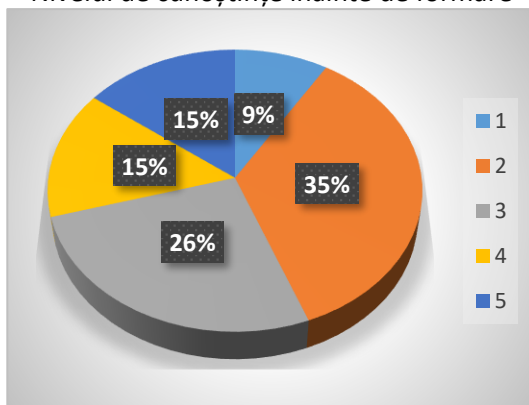
Conform informațiilor provenite din sistemul de monitorizare a POCA și a informațiilor disponibile legate de politicile publice alternative elaborate în cadrul acestei teme de evaluare, cei 100 de beneficiari sprijiniți au formulat 185 de politici publice, care în absența finanțării POCA, ar fi fost puțin probabil să fie elaborate.

Din analiza proiectelor și din *rezultatele sondajului de opinie* a reieșit că proiectele implementate în cadrul temei de evaluare 4 au dezvoltat capacități la nivel individual, organizațional și instituțional, conform cu cele propuse în cadrul programului.

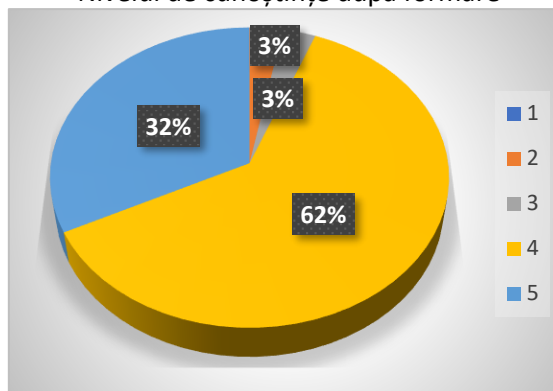
La nivel individual, cele mai recurente competențe dezvoltate au fost legate de planificarea strategică, întocmirea bugetului strategic și coordonare. Totodată, nivelul de cunoștințe legat de elaborarea de politici publice al persoanelor care au participat la activitățile de formare ale proiectului, înainte și după formare, a crescut considerabil (cu 17% mai mulți respondenți au indicat un nivel ridicat de cunoștințe după participarea la cursurile organizate în cadrul proiectelor sprijinite prin POCA).

Figura nr. 22 Care a fost nivelul de cunoștințe legat de elaborarea de politici publice al persoanelor care au participat la activitățile de formare ale proiectului („1” este nivel minim și „5” este nivel ridicat).

Nivelul de cunoștințe înainte de formare



Nivelul de cunoștințe după formare

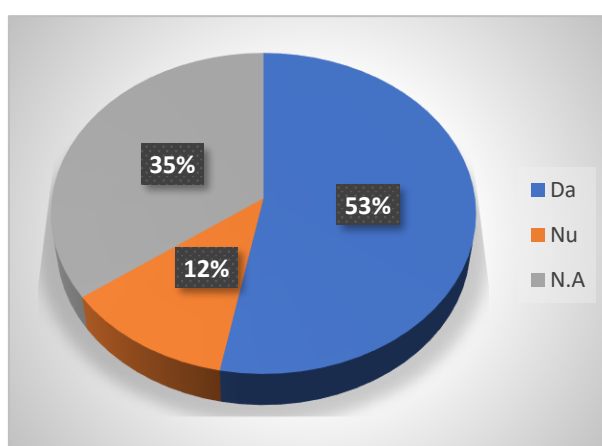
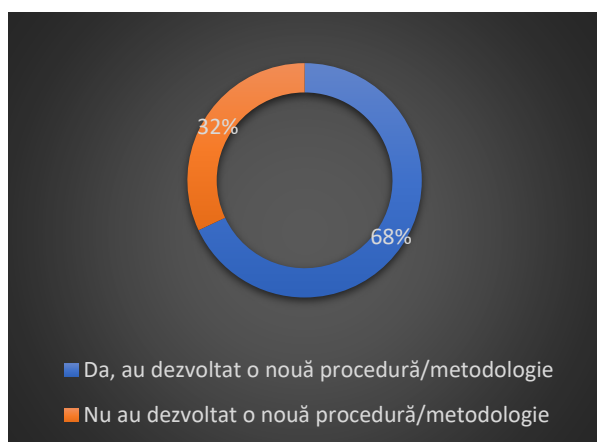


Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

La nivel organizațional, competențele dezvoltate au fost reprezentate de aplicarea unor noi metodologii de planificare strategică și aplicarea unor proceduri noi sau îmbunătățite pentru coordonarea politicilor cu autoritățile publice.

Figura nr. 23 A fost dezvoltată în cadrul proiectului o nouă procedură specifică/metodologie internă care să contribuie la gestionarea elaborării de politici publice?

Figura nr. 24 În acest moment, sunt aceste noi proceduri adoptate ca un instrument de lucru comun la nivelul organizației dvs.?



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

La nivel instituțional, rezultatele obținute au vizat consolidarea capacității de a contribui la definirea propunerilor de politici publice și la dezvoltarea de bune practici care să sporească responsabilitatea civică.

Este important de menționat faptul că dezvoltarea capacității administrative, care deși este un deziderat urmărit la nivelul fiecărei entități și organizații din România, nu ar fi putut fi realizată într-un context strategic bine definit, pe toate cele trei niveluri (individual, organizațional și instituțional) și într-un timp atât de scurt, în absența intervențiilor sprijinite prin POCA.

Programul Operațional Capacitate Administrativă a favorizat astfel dezvoltarea capacității ONG-urilor de a deveni membri activi în ecosistemul politicilor publice din România, aceasta din urmă fiind un rezultat

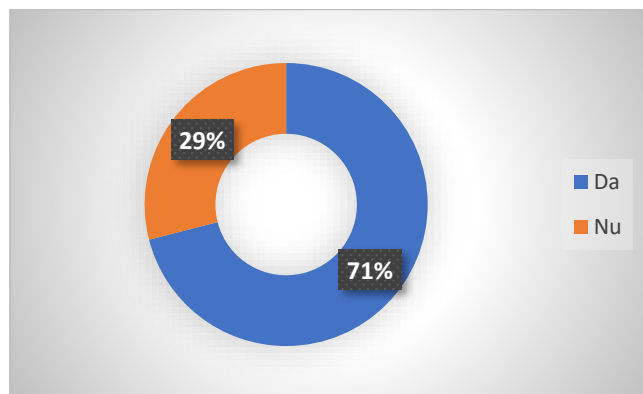
corelat cu nevoile strategiilor naționale, dar fiind și un efect pozitiv neintenționat obținut din implementarea proiectelor sprijinite prin tema de evaluare.

Referitor la alte efecte neintenționate pe care programul le-a generat, analiza efectuată (*interviuri cu beneficiarii, focus grup, panel de experți*) a arătat că proiectele sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, pe lângă competențele obținute prin proiect, legate de domeniul specific de intervenție, au contribuit și la dezvoltarea unor competențe transversale și non-tehnice pe care persoanele implicate în proiecte le-au dobândit, precum capacitatea de a crea rețele și de a crea relații în legătură cu guvernanta pe mai multe niveluri; capacitatea de a consolida cooperarea și leadershipul intern; competențe în legătură cu utilizarea instrumentelor IT.

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

Acest cadru formal (rețea de contacte) care a fost creat în urma proiectelor implementate este un efect pozitiv confirmat și de respondenții la sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 4 (71% dintre respondenți au indicat faptul că există un cadru sau loc specific în care se pot schimba experiențe sau se pot împărtăși cunoștințe cu alți experți în domeniul elaborării de politici publice).

Figura nr. 25 Existența unui cadru pentru schimb de cunoștințe



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Aceste competențe orizontale, corelate cu competențele individuale specifice și cu experiența dobândită în implementarea proiectelor finanțate de UE, contribuie pe termen lung la dezvoltarea unui grup de profesioniști calificați, care vor capabili să își desfășoare activitatea la un nivel ridicat de calitate și vor putea disemina cunoștințele pe care le dețin în rândul membrilor din organizații și în rândul comunităților din care fac parte, existând un nivel ridicat de propagare a efectelor obținute prin proiectele POCA, neintenționat la momentul lansării intervențiilor.

De asemenea, un alt efect pozitiv pentru ONG-urile beneficiare este reprezentat de faptul că o mare parte dintre acestea își vor continua activitatea în ceea ce privește depunerea de proiecte, având în vedere faptul că și-au dezvoltat considerabil capacitatea de gestionare a proiectelor. Unul dintre beneficiarii temei de evaluare 4 a menționat că *"experiența implementării proiectului POCA a permis beneficiarului să creeze o echipă de management care ulterior a rămas în organizație să implementeze și alte proiecte pe*



zona de sănătate". Acest fapt conduce și la asigurarea unor sinergii și complementarități viitoare între proiectele POCA și alte acțiuni ce vor fi planificate la nivelul ONG-urilor în domeniile de activitate specifice.

Astfel, activitățile complexe care vizează formarea profesională reprezintă unul din cele mai importante efecte parțial neintenționate: chiar dacă efectele lor sunt în principal intenționate, acestea generează și alte efecte, cum ar fi posibila creare a unei rețele de profesioniști care ar putea fi implicată în dezvoltarea sectorului public.

Efectele pozitive neașteptate s-au manifestat și sub forma cunoașterii mult mai în profunzime a nevoilor grupurilor țintă și prin realizarea de activități și furnizarea de servicii suplimentare importante prin comparație cu planurile inițiale (mai multe dezbateri și consultări realizate în teritoriu, invitarea la activitățile proiectelor și a unor tipologii de actori neprevăzuți inițial).

Interviurile au relevat faptul că un alt efect colateral obținut din implementarea proiectelor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 se referă la faptul că beneficiarii au devenit mult mai implicați în subiectele ce țin de politici publice, comparativ cu perioada anterioară implementării proiectelor.

Conform rezultatelor panelului de experți, unul dintre efectele pe termen lung create de program în rândul ONG-urilor și partenerilor sociali a fost reprezentat de oportunitatea ONG-urilor de a se poziționa ca actori capabili să elaboreze politici publice, la un nivel ridicat de calitate. Efortul depus de acestea de a aduce la aceeași masă a discuției mai mulți reprezentanți (ai instituțiilor publice, societății civile, mediului de afaceri etc.) a fost compensat de soluțiile comune identificate și asumate (la un anumit nivel) de toți factorii cheie care activează într-un anumit domeniu. Apetența partenerilor sociali de a fi percepuți ca o categorie importantă pe scena strategică a elaborării de politici publice, precum și experiența acestora de a parcurge toți pașii procedurali legați de elaborarea efectivă a propunerilor de politici publice au contribuit la creșterea vizibilității ONG-urilor și la creșterea impactului pe care programul l-a avut în rândul acestora.

Rezultatele analizei efectuate nu au identificat evidențe care să indice faptul că proiectele au înregistrat efecte neașteptate negative.

Sustenabilitate

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua sustenabilitatea intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, prin oferirea de analize pentru următoarele întrebări de evaluare:

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

Rezultatele analizei cu privire la menținerea sustenabilității rezultatelor pe o perioadă mai lungă de timp și la elementele care ar putea afecta sustenabilitatea intervențiilor au evidențiat că există elemente pozitive care pot influența menținerea și propagarea rezultatelor obținute în cadrul temei de evaluare. Din analiza rezultatelor obținute cu privire la intervențiile sprijinite, la momentul elaborării prezentului raport de evaluare (la o perioadă de 2-3 ani de la finalizarea proiectelor), care confirmă faptul că rezultatele obținute au capacitatea de a fi sustenabile pe viitor, se poate stabili preliminar că unele efecte ale intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp.





Analiza documentelor aferente proiectelor, în special a cererilor de finanțare și rapoartelor de progres, precum și interviurile realizate cu beneficiarii, arată că aceștia și-au asumat să asigure sustenabilitatea proiectelor, a rezultatelor și a efectelor acestora.

Aceste efecte sunt legate în mod direct de elementele considerate de beneficiarii intervievați ca fiind cele mai relevante pentru asigurarea sustenabilității și constau în principal în transferabilitatea și replicarea programelor de formare, precum și în menținerea activă a rețelelor care au fost create în cadrul proiectelor.

Referitor la programele de formare desfășurate în cadrul proiectelor sprijinite, analiza datelor provenite din interviurile realizate arată că eficacitatea acestora a fost reprezentată și de gradul ridicat de interes al cursanților față de subiectele abordate, motiv pentru care se ia în considerare replicarea acestor cursuri pe un grup suplimentar de cursanți, care pot fi sprijiniți în a dobândi competențe la nivel individual legate de planificarea strategică, întocmirea bugetului strategic și coordonare etc. Caracterul practic al sesiunilor de formare asigură utilizarea pe termen mediu și lung a competențelor dobândite.

Unul dintre cele mai relevante rezultate obținute în urma implementării proiectelor finanțate prin tema de evaluare 4 din cadrul POCA se referă la crearea de rețele inițiate în cadrul activităților implementate și necesitatea și importanța menținerii active a acestora pe termen lung. Acest rezultat este cu atât mai important cu cât, acolo unde politicile publice alternative dezvoltate nu au fost adoptate, rețelele vor continua să funcționeze și vor genera colaborări în viitor, care pot conduce la noi propuneri pentru sectorul public. De asemenea, rezultatele analizei arată un interes ridicat al beneficiarilor de a menține rețele create și pentru o monitorizare viitoare a politicilor publice existente în sectoarele lor de competență sau pentru o responsabilizare și urmărire mai strategică a modului în care actori publici intenționează (sau nu) să valorifice măsurile cuprinse în politicile publice alternative.

Existența acestor rețele, ca un cadru bine organizat și structurat, în care se poate face schimb de experiență, reprezintă un factor esențial pentru ONG-uri și partenerii sociali, care adeseori se simt izolate în schimbarea domeniului în care activează și percep rețelele create ca fiind o "singură voce mai puternică" a societății civile pe care o reprezintă.

De asemenea, s-a dovedit că o parte dintre beneficiari au un rol activ și după finalizarea proiectelor, în procesul de asigurare a sustenabilității rezultatelor obținute. Astfel, au fost desemnate persoane la nivelul ONG-urilor, care se asigură de sustenabilitatea proiectului, prin menținerea unei legături constante cu departamentul de politici publice din cadrul autorităților centrale. De asemenea, interviurile au identificat că există beneficiari care participă în continuare la grupurile de lucru ale ministerelor, pe subiectele abordate în cadrul politicilor publice elaborate, fiind încurajați de rezultatele obținute în cadrul proiectului POCA să fie mai prezenți în toate demersurile politice și grupurile de lucru organizate pe subiectele respective.

Pe lângă aceste rezultate care s-au dovedit a fi sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp, rezultatele evaluării confirmă că există un element de risc important care poate afecta sustenabilitatea intervențiilor. Acest element este reprezentat de posibila lipsă de angajament a factorilor de decizie politică față de rezultatele proiectelor finanțate și neadoptarea și nevalorificarea măsurilor propuse în politicile publice înaintate, cu toate că acestea au fost fundamentate pe analize și cercetări ample, care oferă puncte de vedere argumentate, justificate și adaptate contextului recent. Există o „îngrijorare” percepută în rândul





beneficiarilor temei de evaluare 4 cu privire la faptul că rezultatele obținute pot fi neglijate ca urmare a apariției unor posibile modificări la nivelul factorilor politici, aspect care a fost confirmat în interviurile realizate și în focus grupul desfășurat cu beneficiarii temei de evaluare. Este important de menționat faptul că posibila contracarare a unui astfel de risc este considerată a se afla în afara sferei de acțiune a beneficiarilor (ONG-urilor).

Rezultatele pozitive obținute în urma implementării proiectelor, care constau în elaborarea de politici publice alternative de partenerii sociali, trebuie înțelese și analizate într-un context mai larg, în care acestea ar avea capacitatea de a influența intervențiile viitoare finanțate în contextul public național, cum ar fi propunerea unor noi planuri naționale sau a unor noi acte normative. Cu toate acestea, contribuția intervențiilor finanțate pare să fie destul de scăzută, fapt confirmat și de analiza rezultatelor obținute la interviurile realizate cu beneficiarii temei de evaluare 4, care au menționat că, deși politicile publice dezvoltate de acestea includ măsuri active și bine fundamentate în domenii cheie (precum sănătate, mediu, educație), actorii cheie responsabili de implementarea acestor măsuri au refuzat să dea un răspuns pozitiv solicitării ca măsurile respective să fie luate în considerare în elaborarea programelor viitoare de finanțare.

Riscul neglijării eforturilor ONG-urilor și partenerilor sociali din partea instituțiilor care dețin competențe pentru implementarea politicilor publice dezvoltate de aceștia (identificat ca element care ar fi putut afecta sustenabilitatea intervențiilor și în exercițiul anterior de evaluare a POCA) a fost și mai mult accentuat pe fondul izbucnirii pandemiei Covid-19, consecințelor acesteia și apariției noilor priorități în domeniul contracarării efectelor pandemice pentru autoritățile publice în perioada de redresare ce a urmat acesteia. Întârzierile suplimentare în adoptarea politicilor publice alternative înregistrate ca urmare a pandemiei Covid-19, asociate cu posibila rezistență sistemică din partea sectorului politic în implementarea anumitor politici, ar putea afecta și în continuare sustenabilitatea rezultatelor intervențiilor obținute prin implementarea proiectelor finanțate prin tema de evaluare 4 a POCA.

Un alt factor care afectează partea de sustenabilitate a proiectelor și a politicilor publice elaborate, este reprezentat de subfinanțarea programelor naționale, care împiedică punerea politicii publice în funcțiune. Pentru ca politica publică să devină operațională, este necesară finanțarea acțiunilor de popularizare și diseminare a acesteia. În acest sens, unii beneficiari încearcă să identifice surse adiționale și programe prin care să asigure continuitatea rezultatelor obținute.

Rezultatele panelului de experți au reiterat constatările formulate în urma sondajului de opinie, interviurilor și focus grupului desfășurate în cadrul temei de evaluare 4, identificând un set de oportunități și amenințări care pot influența sustenabilitatea rezultatelor obținute prin POCA, dintr-o perspectivă pe termen mediu și lung.

Oportunitățile care ar putea sprijini valorificarea rezultatelor obținute din proiectele sprijinite prin POCA și asigura sustenabilitatea acestora pe termen mediu și lung sunt:

- Implicarea mai multor ONG-uri în elaborarea de politici publice în același domeniu, care au fost depuse către aceleași ministere: acest fapt conduce la crearea unui nucleu de ONG-uri reprezentative pentru un anumit domeniu, care au și capacitatea necesară de a se implica activ în elaborarea de măsuri fundamentate și susținute de dovezi într-un anumit domeniu.



- Sursele viitoare de finanțare disponibile (inclusiv prin PNRR) care pot reprezenta o continuitate și o complementaritate pentru rezultatele obținute prin POCA.

Pe de altă parte, există și o serie de amenințări, care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor proiectelor, precum:

- Fragmentarea prea mare a tipologiilor de politici publice elaborate (de exemplu peste 15 politici publice elaborate în domeniul mediului), ceea ce face ca autoritatea care ar trebui să transpună politicile publice alternative în acte legislative, să fie reticentă în acceptarea tuturor variantelor transmise.
- Posibila lipsă de angajament a factorilor de decizie politică față de rezultatele proiectelor finanțate și neadoptarea și nevalorificarea măsurilor propuse în politicile publice înaintate.
- Riscul neglijării eforturilor ONG-urilor și partenerilor sociali din partea instituțiilor care dețin competențe pentru implementarea politicilor publice dezvoltate de aceștia.

Un alt element care a apărut izolat în activitățile de evaluare, dar care poate afecta sustenabilitatea intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, este reprezentat de apariția unor modificări legislative, care pot face ca măsurile și conținutul propunerilor publice alternative dezvoltate, cu scopul real de a contribui la luarea deciziilor pe bază de dovezi, să nu mai fie relevant.

Rezultatele atinse la nivel de fiecare ONG și proiect sprijinit vor fi cu siguranță sustenabile, având în vedere că există și o obligativitate a beneficiarilor de a asigura această sustenabilitate. Însă dincolo de caracterul formal al acestei sustenabilități, multe dintre proiectele/inițiativele sprijinite prin POCA vor fi continuate prin alte proiecte ce vor fi desfășurate în cadrul organizațiilor și asociațiilor.

Ce este dificil de prevăzut este măsura în care politicile publice dezvoltate vor putea fi transpuse în acțiuni sau programe concrete de dezvoltare, de către ministerele de linie și alte instituții ale aparatului central.

Analiza privind întrebările de evaluare suplimentare

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua relevanța actuală a nevoilor intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 și modul în care pandemia de Covid-19 a afectat eficacitatea intervențiilor, prin oferirea de analize pentru următoarele întrebări de evaluare:

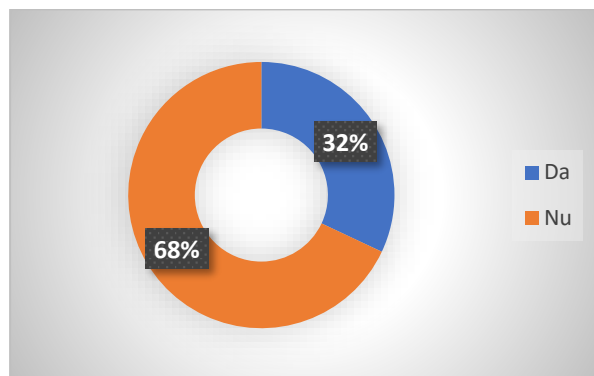
- A. „În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru posibila evoluție a acestor nevoi ulterior identificării inițiale?”

Elementele extrase din analiză arată că există o legătura directă între intervențiile finanțate de POCA, în cadrul temei de evaluare 4, și nevoile identificate inițial. Recenzia literaturii de specialitate a confirmat că aceste nevoi nu s-au schimbat de-a lungul timpului, fiind încă relevante în contextul administrației publice din România. *Recomandările Specifice de Țară* formulate de Consiliul Europei încă din 2014 (până în 2020 inclusiv) menționează faptul că dialogul social funcționează doar parțial, în special la nivel sectorial, în ciuda faptului că o implicare semnificativă și continuă a partenerilor sociali este esențială pentru asigurarea succesului oricărei strategii de dezvoltare. Cadrul instituțional stabilit pentru consultare nu este utilizat în mod corespunzător pentru a contribui la procesul de luare a deciziilor și nu implică suficient de mult partenerii sociali în elaborarea și punerea în aplicare a reformelor. În acest context, recomandările formulate pentru România au vizat de fiecare dată îmbunătățirea funcționării dialogului social, îmbunătățirea eficacității și calității administrației publice, precum și previzibilitatea procesului decizional, inclusiv prin implicarea adecvată a partenerilor sociali.

Cu toate dificultățile întâmpinate, intervențiile POCA au reușit să consolideze relațiile, în anumite domenii, între autoritățile publice și partenerii sociali, reprezentați în principal de ONG-uri. Aceste rezultate ar trebui valorificate și în viitor pentru a reduce pe cât posibil și mai mult distanța dintre societatea civilă și administrația publică.

Rezultatele obținute în urma aplicării sondajului de opinii în rândul beneficiarilor au confirmat că există nevoi care au apărut în perioada de implementare a proiectului (și care nu au fost incluse inițial în activitățile din cererea de finanțare), care sunt considerate esențiale pentru dezvoltarea capacității la nivelul ONG-urilor și partenerilor sociali. Un procent de 32% dintre respondenții la sondajul de opinie a apreciat că au existat nevoi care au apărut în perioada de implementare a proiectului sau după finalizarea acestuia, nevoi care nu au fost incluse inițial în activitățile din cererea de finanțare, dar care s-au dovedit esențiale pentru dezvoltarea capacității la nivelul ONG-urilor și a partenerilor sociali.

Figura nr. 26 Existența unui cadru pentru schimb de cunoștințe



Sursă: Prelucrarea datelor de către echipa de evaluare

Cele mai menționate astfel de nevoi au fost digitalizarea proceselor de lucru, dezvoltarea instrumentelor de comunicare online, reducerea birocrăției, capacitatea membrilor organizațiilor de a gestiona campanii de advocacy pentru implementarea politicilor publice, nevoia de specializare a partenerilor sociali în domenii specifice, precum: internaționalizare, negocieri colective.

Aceste nevoi specifice identificate în cadrul analizei, cu toate că sunt particularizate pentru contextul actual post-pandemic, sunt considerate că ar fi fost acoperite în mod corespunzător de intervențiile sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, prin măsurile pentru susținerea ONG-urilor și a partenerilor sociali, care au inclus următoarele exemple de acțiuni:

- A. Dezvoltarea de instrumente independente de monitorizare și evaluare a politicilor publice;
- B. Dezvoltarea de mecanisme/instrumente de consolidare a dialogului social și civic;
- C. Dezvoltarea de acțiuni de formulare și promovare de propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern, conform SCAP;
- D. Dezvoltarea de proceduri, mecanisme pentru susținerea și promovarea inițiativelor de reformă a administrației publice și de interacțiune cu autoritățile și instituțiile administrației publice;
- E. Dezvoltarea capacității partenerilor sociali și a ONG-urilor prin instruire, activități întreprinse în comun, participarea și dezvoltarea de rețele tematice locale/naționale/europene;
- F. Dezvoltarea responsabilității civice, de implicare a comunităților locale în viața publică și de participare la procesele decizionale, de promovare a egalității de șanse și nediscriminării, precum și a dezvoltării durabile.



Este însă important de remarcat faptul că nevoile menționate de beneficiarii temei de evaluare 4 la nivelul sondajului de opinie aplicat sunt nevoi care au apărut recent, după perioada de finalizare a proiectelor sprijinite prin POCA în cadrul acestei teme.

Analizele prezentate în secțiunile anterioare demonstrează un grad ridicat de coerență între nevoile identificate inițial și modul în care acestea sunt abordate de program. Rezultatele evidențiază că intervențiile sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 a POCA au reușit să reducă decalajul dintre autoritățile publice și partenerii sociali reprezentați de ONG-uri, oferind acestora din urmă o oportunitate excelentă de a propune și discuta politici publice alternative și de a-și dezvolta abilități noi și relevante în domeniile vizate. Dezvoltarea capacității ONG-urilor poate, de asemenea, să încurajeze acțiuni suplimentare care să abordeze nevoile identificate.

B. „În ce mod pandemia de Covid-19 a afectat eficacitatea intervențiilor/programului?”

Rezultatele analizei efectuate au evidențiat că pandemia de Covid-19 nu a afectat eficacitatea intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, în schimb a reprezentat un element de risc care poate afecta sustenabilitatea și impactul rezultatelor obținute în urma proiectelor implementate.

Acest factor extern, manifestat în anul 2020 la nivel global, a influențat doar în mică măsură proiectele finanțate în cadrul temei de evaluare 4, deoarece majoritatea erau deja finalizate înainte de declararea stării de urgență la nivel național și instituirea restricțiilor generate de stoparea acestora (doar 9% din numărul total de proiecte sprijinite în cadrul acestei teme de evaluare se aflau în implementare la momentul apariției pandemiei, iar acestea au fost oricum finalizate în anul 2020). Proiectele aflate încă în desfășurare la momentul izbucnirii pandemiei s-au dovedit a fi suficient de reziliente pentru a-și remodela activitățile, având în vedere rezultatele și progresul obținut din implementarea proiectelor sprijinite în cadrul acestei teme de evaluare.

Cu toate acestea, pandemia Covid-19 a avut unele efecte asupra valorificării rezultatelor proiectelor, și anume asupra adoptării efective a politicilor publice alternative create, având în vedere că actorii politici s-au concentrat în această perioadă asupra problemelor generate de pandemie, neglijând uneori politicile publice propuse de asociații.

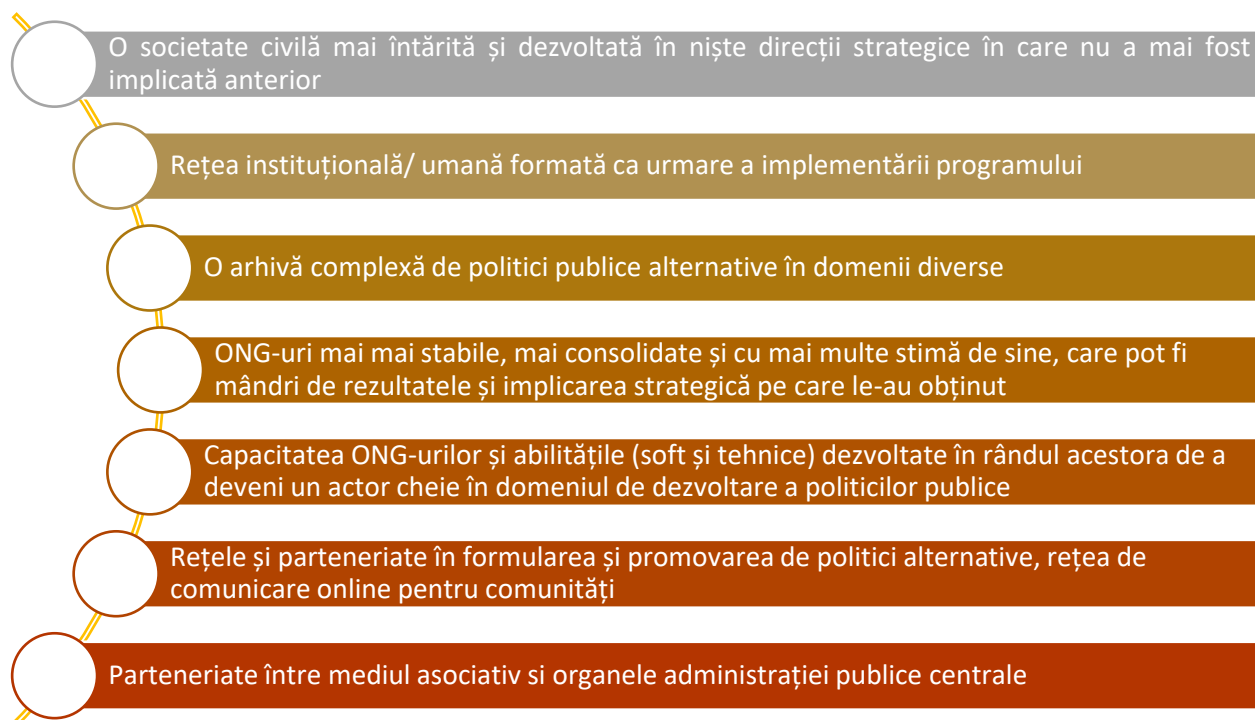
Moștenirea programului

Având în vedere încheierea POCA la finalul anului 2023, activitățile de evaluare și-au propus să identifice câteva exemple de rezultate/proceduri/instrumente introduse, obținute ca urmare a proiectelor finanțate, care pot reprezenta o "moștenire" a POCA pe termen lung.

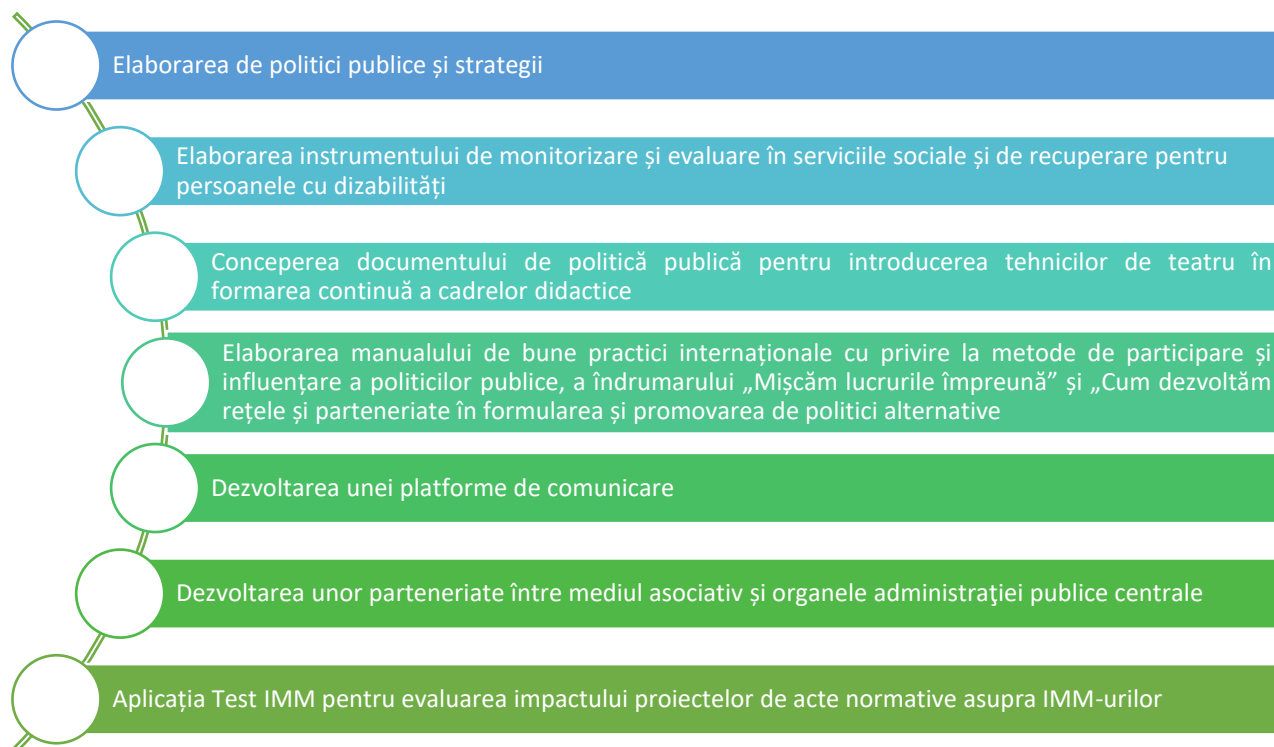
În acest sens, rezultatele analizei efectuate în cadrul temei de evaluare 4 evidențiază faptul că, în rândul ONG-urilor, POCA reprezintă programul care a sprijinit cel mai mult dezvoltarea capacității administrative și oferirea unui rol cheie pentru partenerii sociali în a deveni actori importanți în luarea de decizii la nivel de politică publică.

Interviurile realizate evidențiază faptul că POCA lasă în urmă:





Rezultatele obținute la sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor temei de evaluare 4 menționează, ca "moștenire" a POCA, următoarele elemente:



Rezultatele panelului de experți și focus grupului organizat în cadrul temei de evaluare 4 au confirmat aspectele evidențiate anterior, menționând ca POCA lasă în urmă:

ONG-uri mai vizibile, cu mai multă încredere în propriile voci și competențe și mai deschise spre colaborări viitoare (cu alte ONG-uri și parteneri sociali sau chiar cu instituții publice centrale).

5.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare

Eficacitate

ÎE 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)

Față de situația observată la finalul anului 2020, situația proiectelor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 nu a înregistrat schimbări în anul 2021, deoarece toate proiectele au fost finalizate până la finalul anului 2020. Toți indicatorii aferenți temei de evaluare 4 au fost atinși în proporție de 100% - aceștia chiar depășesc cu mult valorile planificate inițial. Astfel, obiectivele specifice ale programului și indicatorii stabiliți pentru tema de evaluare 4 au fost atinși în totalitate, prin atingerea (și chiar depășirea) obiectivelor și indicatorilor stabiliți la nivel de proiecte individuale. Un rezultat relevant pentru tema de evaluare 4 constă în faptul că au fost elaborate 185 propuneri de politici publice alternative de către cei 100 de beneficiari sprijiniți, fapt care demonstrează o eficacitate ridicată a programului.

ÎE 2. Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?

Analiza a confirmat un nivel foarte ridicat de relevanță a intervențiilor finanțate în cadrul temei de evaluare 4, din perspectiva adresării nevoilor părților interesate, reprezentate în principal de ONG-uri și alți actori cheie ai „societății civile”.

Părțile interesate / grupurile țintă sprijinite prin intervențiile finanțate în cadrul temei de evaluare a POCA au fost reprezentate de „partenerii sociali”, și anume organizațiile (în principal ONG-uri) active în diferite sectoare de activitate, ale căror activități nu sunt adesea considerate prioritare de factorii de decizie politică. Prin urmare, activitățile de evaluare au reconfirmat faptul că nevoia generală a ONG-urilor, identificată în exercițiul anterior de evaluare, este aceea de a avea un cuvânt de spus în scenariul politic, iar acest aspect se reflectă în mod clar în program, care include o tipologie de acțiuni denumite „măsurile

pentru susținerea ONG-urilor și a partenerilor sociali”, scindată în acțiuni menite să sprijine beneficiarii în capacitatea lor de a formula politici publice și de a obține o influență mai mare asupra sectorului public.

De asemenea, evaluarea a arătat că intervențiile finanțate în cadrul programului au fost foarte relevante pentru ONG-uri și parteneri sociali care, pentru prima dată, au avut un apel de proiecte dedicat exclusiv pentru această categorie de beneficiari, într-un program care își propune să sprijine reforma administrației publice în România. Acestea nu dispuneau de resursele, structurile, capacitatea teritorială/operatională necesare pentru a fi considerate actori relevanți în dezvoltarea politicilor publice alternative, în absența existenței acestui cadru structural și strategic de finanțare. Din perspectiva beneficiarilor, intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului au fost relevante pentru acoperirea nevoilor organizațiilor și pentru îmbunătățirea capacității organizațiilor.

Un aspect important care reiterează relevanța POCA pentru acoperirea nevoilor beneficiarilor este reprezentat și de gradul ridicat de interes pe care ONG-urile l-au demonstrat în participarea la apelurile de proiecte lansate, care evidențiază în mod clar nivelul ridicat de adecvare a intervențiilor finanțate, beneficiarii intervievați pentru tema de evaluare 4 susținând ca experiența și rezultatele obținute până acum în consolidarea unei relații eficiente cu ONG-urile să fie valorificate în viitor.

În concluzie, strategia POCA a adresat principalele nevoi ale grupurilor țintă, respectiv:

- Creșterea gradului de implicare a societății civile în elaborarea strategiilor care vizează nivelurile centrale și regionale/locale ale serviciilor publice;
- Încurajarea cetățenilor prin acces la informații și promovarea implicării cetățenilor.

ÎE 3. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

Rezultatele evaluării confirmă în continuare coerența intervențiilor POCA cu obiectivele strategiilor naționale, care subliniază necesitatea creării unui nivel mai ridicat de relaționare și cooperare între instituțiile de la nivel național și ONG-uri. În opinia echipei de evaluare, intervențiile finanțate contribuie la rezolvarea acestei nevoi și la reducerea decalajului existent între partenerii sociali și autoritățile centrale.

Principalele activități desfășurate în cadrul proiectelor se înscriu în două categorii principale de activități: formularea și promovarea unor propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern în diferite domenii de activitate socială; activități de consolidare a capacității prin formare, activități comune, participarea și dezvoltarea rețelelor tematice locale și naționale. Aceste tipologii de activități sprijinite prin POCA sunt coerente cu obiectivul specific al SCAP, II.1, „Creșterea coerenței, eficienței, predictibilității și transparenței procesului decizional în administrația publică” și II.1.6 „Dezvoltarea capacității societății civile, mediului academic și altor parteneri sociali relevanți (sindicate, patronate etc.) de a susține și promova reforma administrației publice”.

Prin urmare, în corelare cu rezultatele evaluării anterioare, intervențiile finanțate prin POCA în cadrul temei de evaluare 4 sunt corelate cu SCAP și, de asemenea, îndeplinesc obiectivele altor strategii naționale tematice, așa cum se evidențiază în capitolul de analiză. De asemenea, există o coerență a intervențiilor POCA cu obiectivele strategiilor naționale, care subliniază necesitatea creării unui nivel mai ridicat de relaționare și cooperare între instituțiile de la nivel național și ONG-uri.



ÎE 4. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

Evaluarea e evidențiată că activitățile de comunicare din cadrul POCA sunt apreciate pozitiv, în mod similar cu evaluarea sprijinului acordat beneficiarilor de către autoritățile programului. Acțiunile de comunicare la nivel de program și la nivel de proiect au fost bine definite, ample și utile, asigurându-se o bună informare atât în rândul ONG-urilor, cât și a societății civile cu care acestea interacționează, cu privire la intervențiile finanțate și program.

Activitatea desfășurată de program pentru informarea potențialilor aplicanți și pentru sprijinirea solicitanților de finanțare poate fi evaluată în general ca fiind eficientă și relevantă. Rezultatele evaluării au confirmat calitatea ridicată a comunicării dintre AM POCA și beneficiarii programului. Interviuurile realizate și rezultatele sondajului de opinie și ale focus grupului organizat au validat faptul că Autoritatea de Management a furnizat în mod constant și rapid toate informațiile necesare, atât în faza de pregătire, cât și în cea de implementare a proiectelor. Prin urmare, activitățile de comunicare sunt adecvate pentru a transmite informații cu privire la finanțarea existentă pentru partenerii sociali și pentru a conferi vizibilitate proiectelor și rezultatelor obținute în cadrul acestora.

În ceea ce privește diseminarea și vizibilitatea proiectelor existente, rezultatele evaluării identifică existența unei nevoi suplimentare de dezvoltare și sprijinire a unor acțiuni coerente de promovare a rezultatelor obținute.

ÎE 5. Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?

Activitățile de evaluare au relevat faptul că au existat factori (interni sau externi), care au constituit mecanisme de sprijin sau obstacole în atingerea rezultatelor intervențiilor și în pregătirea beneficiarilor de a face față schimbărilor apărute.

Printre *factorii interni* care au ajutat beneficiarii să implementeze cu succes proiectele finanțate se regăsesc orientarea către o abordare participativă, de care dau dovadă ONG-urile și interesul crescut al acestora de a deveni piloni importanți în luarea deciziilor în cadrul sectorului în care activează.

Un alt factor intern care s-a remarcat în activitățile de evaluare a fost reprezentat de implicarea grupurilor țintă de către partenerii sociali în cadrul activităților prevăzute în proiecte: acest lucru s-a dovedit a fi un punct forte al multor proiecte, deoarece grupurile țintă au răspuns în mod pozitiv și au dorit să fie implicate în activitățile proiectelor, iar feedbackul pozitiv primit din partea acestora a reprezentat, pentru ONG-urile beneficiare, o confirmare că inițiativele dezvoltate au sens pentru comunitățile și sectoarele pe care le reprezintă.

Din perspectiva elementelor care au contribuit la realizarea cu succes a proiectelor finanțate în cadrul temei de evaluare 4, trebuie amintită și experiența echipelor de proiect în gestionarea unor proiecte finanțate prin alte surse de finanțare, care a permis utilizarea unor competențe tehnice legate de management financiar, management de proiect etc., ce a contribuit la implementarea facilă a proiectelor POCA și la preîntâmpinarea unor problemele bugetare și financiare (fluxul de numerar), care ar fi putut fi legate de posibila întârziere a plăților. Performanța ridicată a POCA din punct de vedere administrativ (promptitudinea plăților) a făcut ca acest lucru să reprezinte un punct forte pentru partenerii sociali. Mecanismele interne care au fost activate până în prezent au contribuit pozitiv la implementarea eficientă



a proiectelor. Pe lângă aspectele administrative, întregul sprijin primit de la POCA a fost considerat de către beneficiari drept un factor pozitiv major, care contribuie la buna implementare a proiectelor.

Având în vedere cele prezentate mai sus, mecanismele instituite pentru gestionarea proiectelor au funcționat în mod optim, iar implicarea grupurilor țintă și a personalului de conducere din organizațiile beneficiare a avut rezultatele scontate.

Conform dovezilor prezentate în secțiunea de analiză, la *nivel extern*, rezultatele au fost influențate de următorii factori principali: reticența autorităților publice de a accepta un nou rol al partenerilor sociali, modificări ale contextului legislativ și politic și consecințele pandemiei Covid-19 asupra sustenabilității rezultatelor obținute. Pandemia Covid-19 reprezintă un factor extern, care nu a avut însă un impact semnificativ în faza de implementare a proiectelor, deoarece multe dintre acestea erau deja finalizate la momentul declarării stării de urgență. În schimb, efectele pandemiei de Covid-19 au afectat rezultatele proiectelor și sustenabilitatea acestora, deoarece atenția pe care factorii politici de la nivel național au trebuit să o acorde situației de urgență a afectat unele propuneri de politici alternative, dezvoltate de ONG-uri, care nu mai reprezintă o prioritate.

Un rezultat foarte important al evaluării a evidențiat faptul că instabilitatea politică și dificultatea ONG-urilor de a coopera cu autoritățile centrale nu a afectat participarea partenerilor sociali (ONG-uri) la program, această participare fiind foarte reprezentativă și rămânând unul dintre rezultatele pozitive ale implementării Programului Operațional Capacitate Administrativă.

ÎE 6. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Cu toate că, în general, intervențiile POCA sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 s-au dovedit extrem de relevante și eficiente, atât din perspectiva rezultatelor obținute de către beneficiarii proiectelor, cât și din perspectiva țăntelor atinse în cadrul programului, rezultatele evaluării au identificat un set de măsuri, prezentat în continuare, care ar fi putut facilita și mai mult implementarea proiectelor.

- realizarea unor întâlniri la începutul implementării proiectelor sau pe parcursul acestora cu ofițerii alocați pentru explicarea anumitor detalii procedurale necesare în cadrul contractului;
- includerea unor măsuri/acțiuni specifice în componenta de sustenabilitate a proiectelor, care să urmărească ciclul de viață al propunerilor de politici publice alternative, după elaborarea acestora de către ONG-uri;
- crearea unei rețele stabile de dialog între partenerii sociali care activează în același domeniu și care au elaborat propuneri de politici publice alternative în același sector de activitate.

Eficiență

ÎE 7. În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?

În ceea ce privește măsura în care costurile implicate în implementarea intervențiilor POCA sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 sunt considerate justificate, analiza realizată a evidențiat modul în care rezultatele obținute prin proiecte nu ar fi putut fi atinse în absența sprijinului oferit de POCA. Intervențiile sunt considerate eficiente din punctul de vedere al costurilor: în primul rând, deoarece este mai facilă implementarea proiectelor POCA, în comparație cu alte surse posibile de finanțare, care sunt adesea dificil de identificat pentru ONG-uri și, în al doilea rând, pentru că proiectele POCA sunt considerate mai ușor



de gestionat și mai eficiente în comparație cu alte intervenții finanțate de UE. De asemenea, un alt rezultat important al analizei a relevat faptul că sprijinul oferit prin POCA este esențial pentru implementarea inițiativelor care, fără o astfel de finanțare, nu ar fi fost realizate. Totodată, POCA a reușit să ofere un context bine definit pentru ONG-uri (în termen de timp alocat pentru elaborarea de politici publice, realizare de cursuri de instruire etc., resurse financiare disponibile și indicatori bine stabiliți), care a încurajat atingerea unor obiective ambițioase într-un termen relativ scurt.

ÎE 8. Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Factorii interni care au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele sunt reprezentați de: echipele de management și experiența acumulată în implementarea altor proiecte cu finanțare nerambursabilă; angajamentul și dedicarea partenerilor sociali și a personalului de conducere de la nivel superior; participarea masivă la activitatea de formare și răspunsul pozitiv primit din partea grupurilor țintă implicate în proiecte; sprijinul pe care AM POCA l-a avut asupra implementării cu succes a proiectelor.

Problemele bugetare și financiare (fluxul de numerar) legate de posibila întârziere a plăților, atunci când au fost semnalate, au reprezentat un factor intern care a influențat rezultatele. Cu toate acestea, rezultatele obținute din implementarea proiectelor și performanța ridicată a POCA din punct de vedere administrativ (promptitudinea plăților) a făcut ca acest lucru să nu reprezinte un obstacol în implementare pentru partenerii sociali. Mecanismele interne care au fost activate până în prezent au contribuit pozitiv la implementarea eficientă a proiectelor.

La nivel extern, analiza preliminară a identificat următorii factori esențiali care influențează rezultatele proiectelor: reticența autorităților publice în acceptarea unui nou rol din partea ONG-urilor, schimbările legislative și consecințele pandemiei COVID-19 asupra asigurării sustenabilității proiectelor și valorificării rezultatelor obținute.

Impact

ÎE 9. În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

Analizele realizate au arătat că progresele înregistrate în cadrul temei de evaluare 4 se datorează intervenției/acțiunilor finanțate. Indicatorii propuși în cadrul acestei teme de evaluare au fost cu mult depășiți, progresul înregistrat în acest domeniu fiind practic un rezultat direct al intervențiilor POCA. Rezultatele evaluării au evidențiat faptul că fără sprijinul POCA, nu s-ar fi obținut aceleași rezultate, fapt care demonstrează impactul pe care proiectele sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 le-au avut, precum și faptul că aceste progrese înregistrate se datorează intervenției și acțiunilor finanțate.

Având în vedere interesul crescut de participare la apelurile de proiecte lansate și rezultate obținute (politici publice elaborate, ONG-uri care și-au dezvoltat capacitatea administrativă și și-au eficientizat procedurile de lucru, precum și persoanele care au fost formate în cadrul proiectelor), se poate considera că proiectele sprijinite au reușit să îmbunătățească capacitatea administrativă a ONG-urilor, precum și modul în care acestea sunt percepute de către societatea civilă și mai ales de către reprezentanții autorităților publice din România.

Din rezultatele activităților de evaluare a reieșit faptul că POCA a fost un program care a obținut, în rândul ONG-urilor finanțate, atât rezultate directe (număr de ONG-uri sprijinite; număr de politici publice elaborate, persoane instruite etc.), cât și rezultate indirecte (o imagine mai bună a ONG-urilor în rândul





ministerelor și persoanelor care pot lua decizii strategice, o mai bună capacitate de a dezvolta acte strategice, capabile să schimbe perspectiva anumitor domenii).

ÎE 10. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Rezultatele analizei au evidențiat că, pe lângă efectele preconizate în ceea ce privește structura organizațională a beneficiarilor și legătura acestora cu instituțiile publice naționale, programul a contribuit la dezvoltarea capacității la nivel individual: acest lucru a contribuit la creșterea nivelului de calificare a personalului, care în prezent poate forma o „clasă de profesioniști” în diverse domenii sociale, capabilă să continue implementarea proiectelor privind implicarea societății civile.

Având în vedere progresul înregistrat de implementarea proiectelor în cadrul temei de evaluare 4, se poate afirma că POCA și-a depășit obiectivele stabilite inițial și contribuie la consolidarea capacității ONG-urilor, la nivel organizațional și individual. Mai mult decât atât, efectele neintenționate pozitive obținute în cadrul acestei teme de evaluare vizează și nivelul instituțional, contribuind la dezvoltarea capacității de formulare a unor propuneri de politici publice.

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

Apetența partenerilor sociali de a fi percepuți ca o categorie importantă pe scena strategică a elaborării de politici publice, precum și experiența acestora de a parcurge toți pașii procedurali legați de elaborarea efectivă a propunerilor de politici publice, au contribuit la creșterea vizibilității ONG-urilor și la creșterea impactului pe care programul l-a avut în rândul acestora.

Sustenabilitate

ÎE 11. În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Evaluarea a evidențiat, prin interviuri, focus grup, panel de experți și analiza actualizată a proiectelor, rolul rețelelor create prin proiecte: chiar și în cazurile în care unul dintre obiectivele finale ale proiectului nu a fost atins (deoarece politica nu a fost adoptată în cele din urmă), rețelele vor continua să funcționeze, vor crea colaborări în viitor, vor genera noi posibile propuneri pentru sectorul public și vor contribui la continuarea monitorizării și evaluării politicilor publice existente în sectoarele lor de competență. Prin menținerea activă a acestor rețele, efectele intervențiilor pot fi menținute pe o perioadă mai lungă de timp.

Un alt aspect relevant pentru asigurarea sustenabilității efectelor intervențiilor pe o perioadă mai lungă de timp se referă la interesul și capacitatea dezvoltată a ONG-urilor de a asigura o complementaritate și continuitate a rezultatelor obținute în cadrul proiectelor, prin acțiuni ulterioare care valorifică rezultatele (fie politicile publice elaborate, fie rețelele create sau chiar noile competențe individuale, organizaționale și instituționale dezvoltate) obținute prin proiectele POCA. Astfel, evaluarea a evidențiat că, și în absența finanțării ulterioare prin POCA, beneficiarii au prezentat interes pentru a continua și propaga impactul și rezultatele obținute, prin dezvoltarea unor proiecte complementare sau prin implicarea activă în procesul



de consultare și urmărire a acțiunilor întreprinse la nivel central în domeniul în care au elaborat propunerile de politici publice alternative.

ÎE 12. Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

Rezultatele analizei au evidențiat că există elemente care pot sprijini impactul și sustenabilitatea intervențiilor finanțate. Unul dintre acestea se referă la capacitatea programelor de formare de a fi replicate și valorificate în viitor, asigurându-se transferabilitatea acestora către alte grupuri țintă suplimentare față de cele prevăzute în cadrul proiectelor. Un alt element care poate asigura sustenabilitatea proiectelor se referă la menținerea rețelelor care au fost create și care, în multe cazuri, vor continua să existe și să genereze noi inițiative după finalizarea proiectelor.

De asemenea, există o corelare directă între sustenabilitatea potențială a intervențiilor și deciziile politice, care sunt în afara controlului beneficiarilor. Acesta este motivul pentru care rezultatele și valoarea adăugată a proiectelor, în lipsa unei susțineri a acestora din partea factorilor de decizie politici, va consta în principal doar din abilitățile remarcabile obținute atât la nivel individual, cât și la nivel organizațional.

Un element care ar putea sprijini sustenabilitatea intervențiilor se referă și la o colaborare mai eficientă și mai strânsă între ONG-urile care au beneficiat de sprijin prin POCA, astfel încât toate organizațiile care au elaborat politici publice alternative în același domeniu să poată utiliza expertiza și lecțiile învățate ale celorlalți.

A. „În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru posibila evoluție a acestor nevoi ulterior identificării inițiale?”

Ca și în cazul evaluării precedente, rezultatele analizelor realizate pentru acest raport au confirmat faptul că nevoile pe care POCA le abordează în cadrul temei de evaluare 4 nu s-au schimbat de-a lungul timpului și sunt încă relevante în contextul administrației publice din România. Prin urmare, POCA rămâne relevant pentru a răspunde nevoilor de conectare a administrației publice din România la contextul foarte activ al partenerilor sociali (în special al ONG-urilor). De asemenea, intervențiile reușesc să reducă decalajul dintre autoritățile publice și partenerii sociali reprezentați de ONG-uri, oferind acestor parteneri sociali o oportunitate excelentă de a propune și discuta politici publice alternative și de a-și dezvolta abilități noi și relevante în domeniile vizate. Dezvoltarea capacității ONG-urilor poate, de asemenea, să încurajeze acțiuni suplimentare care să abordeze nevoile identificate.

B. „În ce mod pandemia de Covid-19 a afectat eficacitatea intervențiilor/programului?”

Rezultatele analizei efectuate au evidențiat că pandemia de Covid-19 nu a afectat eficacitatea intervențiilor sprijinite în cadrul temei de evaluare 4, în schimb a reprezentat un element de risc care poate afecta sustenabilitatea și impactul rezultatelor obținute în urma proiectelor implementate. Pandemia Covid-19 a avut unele efecte asupra valorificării rezultatelor proiectelor, și anume asupra adoptării efective a politicilor publice alternative create, având în vedere că actorii politici s-au concentrat în această perioadă asupra problemelor generate de pandemie, neglijând uneori politicile publice propuse de asociații.

Moștenirea programului

Rezultatele evaluării efectuate în cadrul temei de evaluare 4 evidențiază faptul că, în rândul ONG-urilor, POCA reprezintă programul care a sprijinit cel mai mult dezvoltarea capacității administrative și oferirea unui rol cheie pentru partenerii sociali în a deveni actori importanți în luarea de decizii la nivel de politică publică.

Astfel, ceea ce POCA lasă în urmă (moștenirea programului), poate fi sintetizat în:

- ONG-uri mai vizibile, cu mai multă încredere în propriile voci și competențe și mai deschise spre colaborări viitoare (cu alte ONG-uri și parteneri sociali sau chiar cu instituții publice centrale);
- Rețea instituțională/ umană formată ca urmare a implementării programului;
- O arhivă complexă de politici publice alternative în domenii diverse;
- Parteneriate între mediul asociativ și organele administrației publice centrale.

5.3 Concluzii și recomandări

Concluzii cu privire la eficacitate:

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

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

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

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

Concluzii cu privire la eficiență:

POCA este considerat a fi un program eficient, având în vedere faptul că rezultatele obținute prin proiecte nu ar fi putut fi atinse în absența sprijinului oferit de POCA. Intervențiile sunt considerate eficiente din punctul de vedere al costurilor, implementarea proiectelor POCA fiind considerată mai facilă în comparație cu alte surse posibile de finanțare, care sunt adesea dificil de identificat pentru ONG-uri. POCA a reușit să ofere un context bine definit pentru ONG-uri (în termen de timp alocat pentru elaborarea de



politici publice, realizare de cursuri de instruire etc., resurse financiare disponibile și indicatori bine stabiliți), care a încurajat atingerea unor obiective ambițioase într-un termen relativ scurt.

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

Concluzii cu privire la impact

Cel mai important impact al intervențiilor sprijinite prin POCA în cadrul temei de evaluare 4 va fi observat la nivel organizațional, prin îmbunătățirea abilităților resurselor umane. Cu toate acestea, un alt impact pozitiv este reprezentat de rețelele de parteneriate create în cadrul proiectelor, deoarece acestea permit o cooperare extinsă între actorii care operează în aceleași domenii de activitate, iar șansele de succes ale politicilor publice propuse cresc exponențial în contextul cooperării pe scară largă.

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

Concluzii cu privire la sustenabilitate:

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

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

RECOMANDĂRI

Având în vedere faptul că intervențiile sprijinite prin POCA în cadrul temei de evaluare au fost finalizate în totalitate și că în perioada următoare nu va mai exista un program de consolidare a capacității administrative, recomandările care pot fi formulate în urma acestui exercițiu de evaluare vizează mai



degrabă partea de asigurare a sustenabilității rezultatelor obținute în cadrul proiectelor finanțate și de valorificare a impactului creat de intervențiile derulate.

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

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

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

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

5.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

Nr. crt.	Recomandare	Acțiune	Instituție / structuri responsabile	Termen de implementare
1	Crearea unei rețele stabile de dialog între partenerii sociali care activează în același domeniu și care au elaborat propuneri de politici publice alternative în același sector de activitate	Identificarea partenerilor sociali care au beneficiat de finanțare prin POCA pe domenii de activitate (sănătate, mediu, educație, ocupare, tineret etc.)	AM POCA	Iulie 2023
		Crearea unor evenimente online de închidere a POCA pe tipuri de beneficiari și domenii de activitate	AM POCA	Decembrie 2023
		Stabilirea unor rețele tematice și contextul unor posibile colaborări viitoare (schimb de contacte, etc.)	Beneficiarii POCA	2024
2	Structurarea, centralizarea și diseminarea în mod strategic	Creare unei biblioteci electronice, pe website-ul AM	AM POCA	Decembrie 2023

Nr. crt.	Recomandare	Acțiune	Instituție / structuri responsabile	Termen de implementare
	a rezultatelor obținute în cadrul programului	<p>POCA, dedicat rezultatelor obținute de beneficiari, inclusiv cu politicile publice elaborate, structurate pe domenii</p> <p>Organizarea unor evenimente de diseminare și promovare a rezultatelor obținute de beneficiari (inclusiv online)</p> <p>Diseminarea către beneficiarii ONG-uri a unor evenimente naționale/europene organizate pentru prezentarea cazurilor de bune practici sau a lecțiilor învățate</p>	<p></p> <p>AM POCA</p> <p>AM POCA</p>	<p></p> <p>Decembrie 2023</p> <p>Decembrie 2023</p>

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

6.1 Analiza efectuată pentru tema 5

Eficacitate

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua eficacitatea intervențiilor sprijinite prin tema de evaluare 5.

În mod specific, analiza din această secțiune urmărește să ofere răspuns la următoarele întrebări de evaluare:

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

Evidențiind necesitatea de a reduce capacitatea administrativă generală slabă a administrației publice din România, Acordul de Parteneriat 2014-2020 a identificat - în cadrul *Provocării administrație și guvernare* - mai multe probleme și deficiențe legate de managementul resurselor umane, incluzând printre deficiențele transversale ale administrației publice, dificultatea de a motiva și reține angajații performanți din administrația publică și riscul de deprofesionalizare a funcționarilor publici. În special, luând în considerare analizele funcționale efectuate de Banca Mondială, următoarele aspecte au fost identificate ca reprezentând deficiențe majore în domeniul gestionării resurselor umane:

- absența unei politici integrate pe termen lung pentru un management coerent și unitar al resurselor umane din administrația publică;
- lipsa unui management performant, de la recrutare, evaluare, promovare, motivare și remunerare, până la dezvoltare profesională și dobândirea de noi competențe;
- lipsa unei abordări integrate în ceea ce privește implementarea și promovarea valorilor etice și integrității profesionale;
- o cultură organizațională anacronică, bazată pe o abordare procedurală/birocrațică și neorientată spre obținerea de performanțe măsurate în raport cu obiective și ținte clare;
- instabilitatea funcției publice, atât la nivelul posturilor de conducere, cât și al celor de execuție (din cauza lipsei/ineficienței mecanismelor de motivare și a fragmentării ridicate a remunerării înalților funcționari publici).



Descrierea deficiențelor privind dezvoltarea resurselor umane, elaborată în cadrul Acordului de Parteneriat 2014-2020, a fost completată prin evidențierea atât a fragmentării legislației, cât și a tendinței de îmbătrânire a corpului de funcționari publici în ansamblu (majoritatea membrilor săi având vârsta de peste 40 de ani).

Pornind de la acest context amplu, logica de intervenție a POCA a identificat următoarele nevoi:

- depășirea problemei de fragmentare a proceselor de management al resurselor umane;
- clarificarea rolurilor și mandatelor instituționale în domeniul managementului resurselor umane;
- consolidarea capacității administrative pentru o abordare strategică, unitară și integrată a politicilor de personal;
- clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de funcții (politice, publice și contractuale);
- redefinirea prerogativei de putere publică și o mai bună delimitare a competențelor decizionale între nivelurile politic și administrativ.

Analiza efectuată în rapoartele de evaluare anterioare cu privire la relevanța intervențiilor finanțate pentru adresarea nevoilor instituțiilor și ale grupurilor țintă, rămâne în continuare pe deplin valabilă și explică foarte bine contextul acestui domeniu. Toate cele șase proiecte contractate în cadrul OS 1.2 includ nevoi – atât la nivel individual, cât și la nivel organizațional și instituțional – care corespund descrierii nevoilor relevante în domeniu, așa cum au reieșit la începutul perioadei de programare, din analiza globală inclusă în Acordul de Parteneriat pentru acest domeniu și din logica de intervenție a POCA pentru acest obiectiv specific. Prin finanțarea intervențiilor prin apeluri necompetitive, Autoritatea de Management a continuat abordarea din perioada de programare 2007-2013, utilizând mecanismul fișei de proiect ca instrument de încadrare a intervențiilor finanțate prin program în corelare directă cu măsurile din documentele strategice. După cum se reamintește în raportul de evaluare POCA 2020, faptul că ghidurile solicitantului nu au fost restrictive în ceea ce privește obiectivele proiectelor, a permis beneficiarilor să definească proiecte care să corespundă unor nevoi reale.

Comparând nevoile identificate în cadrul programului și nevoile care au fost incluse în cadrul celor șase proiecte contractate, rapoartele de evaluare anterioare au evidențiat deja relevanța nevoilor acoperite de intervențiile finanțate. Îmbunătățirea sistemică a managementului resurselor umane este pe deplin luată în considerare în proiectele implementate de SGG și ANFP, cele două proiecte cu caracter strategic sprijinite în cadrul OS 1.2; în plus, și celelalte patru proiecte, orientate spre satisfacerea nevoilor beneficiarilor, sunt în concordanță cu necesitatea de a consolida managementul resurselor umane în contextele respective, prin intervenții specifice, dar structurale, de la instruirea personalului în domeniul digitalizării, până la adoptarea de instrumente personalizate pentru modernizarea și eficientizarea sistemelor de management al resurselor umane (așa cum indică, de exemplu, interviul realizat în cadrul proiectului *POLISE - Implementarea de politici și instrumente moderne pentru selecția și evaluarea resurselor umane în Serviciul de Protecție și Pază, beneficiar Serviciul de Protecție și Pază, Cod MySMIS 129745*: "am reușit să ne satisfacem nevoile și, mai mult decât atât, mai ales răspundem unei nevoi organizaționale").

Este interesant de remarcat faptul că, ulterior analizei legate de managementul resurselor umane în administrația publică, elaborată în Acordul de Parteneriat și în cadrul POCA, precum și ulterior demarării proiectelor finanțate în cadrul OS 1.2, noi studii și rapoarte au confirmat relevanța deplină a strategiei care susține logica și implementarea intervențiilor POCA. Experții implicați în panelul de experți organizat



În contextul temei de evaluare 5, au descris punctele slabe ce caracterizează contextul românesc într-un mod foarte asemănător cu analizele generale dezvoltate în documentele menționate mai sus, punând accentul în special pe necesitatea promovării digitalizării și a unui nou sistem de recrutare, bazat pe merit.

Concluziile privind impactul măsurilor implementate în cadrul Pilonului 3 (privind managementul resurselor umane în administrația publică) din cadrul SCAP 2014-2020 (elaborat de Guvernul României 2018) au menționat mai multe deficiențe în domeniu⁸, care au confirmat relevanța nevoilor identificate anterior. Chiar și cu mai multă claritate, raportul recent elaborat de ANFP (2022b), care include informații privind cadrul general referitor la managementul strategic al resurselor umane în domeniul funcției publice/administrației publice din România, identifică o listă a principalelor provocări cu care se confruntă managementul resurselor umane în domeniul funcției publice, care reconfirmă observațiile preexistente. Sunt identificate șase provocări care reconfirmă ceea ce era deja cunoscut ca fiind specific contextului din România în acest domeniu.

Potrivit acestui raport, managementul strategic al resurselor umane în administrația publică este încă fragmentat și determină o lipsă de coordonare pentru implementarea reformelor în domeniu. Managementul actual al resurselor umane nu dispune de instrumente și competențe adecvate în contextul tehnologic actual, iar gradul insuficient de informatizare reprezintă un impediment pentru managementul strategic al resurselor umane. Datele privind personalul din administrația publică sunt fragmentate și colectate în mod neunitar, sistemele informatice fiind fragmentate și aflate în responsabilitatea mai multor instituții⁹. Deficiențe persistă și în ceea ce privește corelarea nevoilor instituționale cu competențele angajaților, sistemul de carieră și managementul performanței, precum și din perspectiva funcționării departamentelor de resurse umane, având în vedere deficitul tehnologic, supraîncărcarea personalului, birocrăția excesivă, deficitul de competențe, provocările specifice la nivel central și local. Multe dintre aceste concluzii sunt susținute de dovezi și/sau studii realizate în cadrul proiectelor finanțate prin POCA, și în special în cadrul proiectului strategic implementat de SGG și a celui implementat de ANFP, demonstrând astfel un grad ridicat de coerență a intervențiilor POCA cu nevoile urgente încă existente în acest domeniu.

În ceea ce privește posibilele nevoi apărute pe parcursul perioadei de programare, care nu erau prezente inițial la momentul elaborării logicii de intervenție, nu se poate evidenția până în prezent o neconcordanță majoră între strategia adoptată și evoluția contextului. Unul dintre beneficiarii care au răspuns la sondajul de opinie desfășurat în contextul evaluării (SRI, beneficiar al proiectului SIPOCA 747) a făcut referire la o nouă soluție, mai mult decât la o nouă nevoie, reprezentată de posibilitatea de a gestiona unele procese de resurse umane prin automatizarea proceselor robotice. Pandemia a accelerat pașii spre digitalizare și a creat unele provocări în ceea ce privește procedurile operaționale ale AM și ale beneficiarilor, dar acest lucru nu a schimbat cadrul principal bazat pe nevoia fundamentală de a gestiona resursele umane într-un mod mai sistematic și mai unitar. Mai mult decât să reprezinte o necesitate nouă și imprevizibilă în sine,

⁸ Lipsa unui cadru strategic pentru managementul resurselor umane la nivelul administrației publice; schimbări legislative constante și restructurări instituționale; lipsa datelor și informațiilor integrate privind nivelul de ocupare în sectorul public; suprapunerea responsabilităților privind politicile salariale la nivelul administrației publice; lipsa de transparență a procesului de recrutare; proceduri costisitoare și birocratice; lipsa competențelor adecvate și capacitatea limitată a sistemului de formare a funcției publice; cultura administrativă și politică redusă și orientarea insuficientă a cetățenilor.

⁹ Potrivit raportului, care citează date colectate în contextul unui studiu realizat în cadrul proiectului SGG, în 2020, numărul angajaților din sectorul public reprezenta aproximativ 13,79% din numărul total de angajați la nivel național. Analiza funcțiilor publice, așa cum sunt definite în legislația românească, precede analiza bazelor de date pentru evidența personalului din administrația publică, care în prezent sunt dispersate între mai multe instituții (ANFP, Inspekția Muncii, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, Ministerul Finanțelor, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Ministerul Educației).



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

necesitatea de a accelera digitalizarea și în domeniul gestionării resurselor umane, a demonstrat și mai mult validitatea strategiei preconizate care stă la baza intervențiilor din cadrul OS 1.2. Cu toate acestea, un aspect important care merită să fie analizat în continuare este reprezentat de posibila schimbare în managementul resurselor umane, apărută în contextul răspândirii conceptului de telemuncă/muncă la distanță: din perspectiva AM - așa cum s-a afirmat în cadrul interviului realizat - acest subiect nu este încă perceput ca o necesitate specifică care ar putea justifica noi intervenții strategice. Proiectarea strategiei pe această temă se aștepta să fie definită în 2022, prin intermediul unuia dintre livrabilele finale elaborate de SGG și Banca Mondială în cadrul proiectului strategic SIPOCA 136 al SGG.

De asemenea, intervențiile POCA sprijinite în cadrul OS 1.2 sunt pe deplin corelate cu Strategia de Consolidare a Administrației Publice 2014-2020 (SCAP), în special cu OS II.2 - *Adaptarea politicilor și sistemului de resurse umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne* - și OS II.4 - *Soluții IT pentru eficientizarea administrației publice* -, ambele obiective specifice fiind incluse în obiectivul general II al SCAP - *Implementarea unui management performant în administrația publică*. Pornind de la analiza de context inclusă în Acordul de Parteneriat privind deficiențele din sectorul public, SCAP a fost identificată ca o condiționalitate ex-ante în vederea accesării fondurilor europene în perioada 2014-2020 pentru domeniul administrației publice. Finanțată substanțial din POCA (alături de POC, POAT și bugetul național), această strategie orizontală a prezentat încă de la început un grad ridicat și specific de corelare cu intervențiile OS 1.2 din cadrul POCA, aspect demonstrat de faptul că primele intervenții ale programului în cadrul OS 1.2. au fost orientate către sprijinirea autorităților publice centrale responsabile de realizarea condiționalităților ex-ante și implementarea măsurilor prioritare. După cum a afirmat reprezentantul SGG în cadrul interviului, în ceea ce privește toate nevoile menționate anterior, SCAP "a acționat ca o umbrelă".

În cazul temei de evaluare 5, primul proiect care a fost finanțat, a fost proiectul strategic implementat de SGG, care reprezintă, într-adevăr, componenta strategică care face legătura între OS 1.2 din cadrul POCA și SCAP. În cadrul OS II.2 de la nivelul SCAP (*Adaptarea politicilor și sistemului de resurse umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne*), proiectul implementat de SGG este deosebit de important în raport cu măsura II.2.2 (*Creșterea gradului de profesionalizare și a stabilității în funcția publică ca urmare a adaptării procedurilor de recrutare, selecție și evaluare la cerințele managementului performanței*) și cu cele trei sub-măsuri specifice ale acesteia:

- II.2.2.1 - Stabilirea și implementarea unui sistem de standardizare a competențelor pe domenii strategice de desfășurare a activităților în administrație (ex. politici publice, elaborarea reglementărilor, resurse umane, management financiar și audit intern, management de proiect, reprezentare instituțională în cadrul activității de relații internaționale etc.), pentru diferitele categorii de funcții și pe domenii specifice, acolo unde este cazul (ex. funcții specifice în cadrul unor ministere etc.);
- II.2.2.2 - Evaluarea sistemelor actuale de recrutare în vederea introducerii de modificări care să faciliteze existența unui grad mai mare de corelare între nevoile de personal ale sistemului și ale instituțiilor și aptitudinile, cunoștințele și competențele persoanelor interesate de dezvoltarea unei cariere în administrație, concomitent cu punerea în aplicare a unui sistem de evaluare a personalului bazat pe criterii care urmăresc competența, randamentul și conduita;
- II.2.2.3 - Creșterea gradului de transparență în ceea ce privește recrutarea, promovarea și exercitarea funcțiilor.





Trebuie reamintit faptul că în anul 2016 a fost aprobată *Strategia privind dezvoltarea funcției publice (SDFP)* pentru a dezvolta aplicarea principiilor și direcțiilor de acțiune din cadrul SCAP 2014-2020 în domeniul managementului resurselor umane, cu accent prioritar pe domeniul funcției publice și pe aspectele legate de relația acestei categorii socio-profesionale cu celelalte categorii de persoane care își desfășoară activitatea în cadrul administrației publice din România. În același an (2016) a fost aprobată și *Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020*, în vederea asigurării unui cadru unitar pentru măsurile de îmbunătățire a calității procesului de formare profesională pentru administrația publică (cu accent în special pe pregătirea profesională și parcursul profesional). Aceste două strategii care vizează modernizarea recrutării, selecției, promovării, evaluării performanțelor individuale și motivării în sectorul public, sunt bine corelate cu proiectele strategice sprijinite prin POCA: SIPOCA 136 (*Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică*) și SIPOCA 870 (*Transparentă și competență în sectorul public*)¹⁰.

Pe lângă cele două proiecte strategice, analiza documentelor de proiect și a rapoartelor de progres confirmă - așa cum au afirmat deja rapoartele de evaluare anterioare - că și celelalte intervenții finanțate în cadrul OS 1.2 au transpus în mod clar în practică obiectivele SCAP și SDFP.

Cu referire la modul în care POCA a fost corelat cu strategiile naționale, Autoritatea de Management a confirmat, în cadrul interviului realizat, că POCA și-a dezvoltat activitățile într-un mod în care să corespundă pe deplin cu strategiile naționale. Reprezentanții AM au participat la întâlnirile CNCISCAP, care au acoperit și tematica managementului resurselor umane, astfel că interacțiunile cu structura națională de coordonare a implementării SCAP au fost constante și au vizat identificarea proiectelor prioritare în general și pregătirea lansării apelului IP6/2016 în special (în cadrul căruia a fost contractat proiectul strategic implementat de SGG - Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică). Potrivit reprezentantului SGG, CNCISCAP a avut un rol esențial în asigurarea coordonării interinstituționale și a unei legături adecvate între nivelurile politic și tehnic (a se vedea mai multe detalii în concluziile studiului de caz referitor la SIPOCA 136, anexat prezentului raport).

După cum s-a menționat deja, în cadrul OS 1.2, la sfârșitul anului 2021, erau contractate șase proiecte, toate fiind în curs de implementare la acea dată. Nivelul de maturitate al proiectelor era însă diferit: la 31.12.2021, cinci dintre cele șase proiecte aveau mai mult de doi ani de implementare (aceste cinci proiecte au început în 2017 - proiectul strategic condus de SGG - sau în 2019 - celelalte patru proiecte). Comparativ cu raportul de evaluare anterior, în ceea ce privește situația la 31.12.2020, la sfârșitul anului 2021 doar un singur proiect se afla în primul an de implementare (Transparentă și competență în sectorul public, beneficiar ANFP, partener Universitatea Babeș Bolyai, cod SMIS 140086). Se constată, așadar, că în anul 2021 nu au fost lansate noi apeluri de proiecte în cadrul acestui obiectiv specific.

Dintre cele șase proiecte, două au un caracter strategic, primul și ultimul în ordinea aprobării (respectiv Dezvoltarea unui sistem unitar de management al resurselor umane în administrația publică, beneficiar Secretariatul General al Guvernului, parteneri Ministerul Muncii și Justiției Sociale și ANFP, cod My SMIS

¹⁰ În ceea ce privește SIPOCA 870, de exemplu, SENEOSP (sistemul electronic național de evidență a locurilor de muncă în sectorul public, baza de date care include date despre toți angajații din sectorul public din România) este un instrument care reprezintă o oportunitate pentru un proces decizional mai informat, deoarece permite raportarea datelor în mod sistematic și dinamic. Același lucru se poate spune și despre testarea concursului național.



119957¹¹ și Transparență și competență în sectorul public, beneficiar ANFP, partener Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca, cod My SMIS 140086). Aceste două proiecte au ca scop reformarea managementului resurselor umane de la nivel național, prin intervenții structurale care includ: pentru proiectul SGG, formularea de propuneri de politici publice, conceperea de mecanisme de standardizare a colectării datelor privind personalul din administrația publică și de evaluare a implementării prevederilor legii salarizării unitare, conceperea unui model cadru de standardizare a fișelor de post pentru administrația publică, elaborarea unei propuneri de model de sistem informatic pentru organizarea concursului național pentru procesul de recrutare în administrația publică, elaborarea unui sistem de management al performanței individuale pentru diferitele categorii de resurse umane din administrația publică; pentru proiectul ANFP, dezvoltarea sistemului electronic național de evidență a locurilor de muncă în sectorul public (SENEOSP), dezvoltarea și operaționalizarea unor noi concursuri naționale pilotate pentru două categorii de funcții publice și instruirea personalului din cadrul departamentelor de resurse umane din cadrul autorităților publice centrale și locale.

Caracterul strategic al proiectului SGG și al activităților sale a fost reafirmat de Planul Național de Reziliență și Redresare aprobat în a doua jumătate a anului 2021, întrucât PNRR include numeroase referiri la obiectivele și realizările acestui proiect (și în special la implementarea concursului național pentru funcția publică și a cadrului de competențe) în contextul definirii liniilor strategice de intervenție privind managementul resurselor umane pentru următorii ani (legătura dintre PNRR și proiectul SGG va fi analizată mai în detaliu în secțiunea referitoare la sustenabilitate).

Celelalte patru proiecte se concentrează pe nevoi și obiective interne, care, în primul rând, sunt concepute și realizate pentru a răspunde nevoilor organizaționale și instituționale proprii ale beneficiarilor (totuși, și aceste proiecte au o dimensiune relevantă, atât în ceea ce privește fondurile acordate, cât și în ceea ce privește domeniul de aplicare - adică numărul de persoane care urmează să fie formate). Toți beneficiarii sunt administrații publice centrale.

Conform datelor din sistemul de monitorizare, în cele ce urmează este prezentată situația proiectelor contractate pe tema de evaluare 5, la data de 31.12.2021.

Numărul de proiecte contractate	Numărul de proiecte reziliate	Numărul de proiecte finalizate	Numărul de proiecte în curs de implementare
6	0	0	6

După cum s-a menționat anterior, toate proiectele au fost contractate prin apeluri necompetitive, având în vedere natura intervențiilor care vizează reformarea și îmbunătățirea sistemului de management al resurselor umane din România.

Cod MySMIS	Cod de apel	Titlul proiectului	Numele beneficiarului	Numele partenerilor	Obiectivul general
119957	IP6/2016	Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din	Secretariatul General al Guvernului	1. Ministerul Muncii și Solidarității Sociale 2. Agenția Națională a	Dezvoltarea sistemului de management strategic integrat al resurselor umane, astfel încât acestea să poată oferi sprijinul necesar pentru o administrație publică modernă, eficientă,

¹¹ Pentru detalii cu privire la conținutul și evoluția acestui proiect, a se vedea anexa cu studiul de caz privind proiectul SIPOCA 136.

Cod MySMIS	Cod de apel	Titlul proiectului	Numele beneficiarului	Numele partenerilor	Obiectivul general
		administrația publică		Funcționarilor Publici	inclusivă și inovatoare.
129745	IP15/2019	POLISE - Implementarea de politici și instrumente moderne pentru selecția și evaluarea resurselor umane din Serviciul de Protecție și Pază	Serviciul de Protecție și Pază - UM 0149 București	-	Implementarea unui sistem modern de management al resurselor umane, prin utilizarea de politici bazate pe dovezi, instrumente unitare și moderne, adaptarea și optimizarea proceselor de selecție, recrutare și evaluare a formării resurselor umane, inclusiv a personalului existent în organizație.
129502	IP15/2019	Optimizarea, eficientizarea cadrului procedural și digitalizarea proceselor de management al resurselor umane din cadrul STS	Serviciul de Telecomunicații Speciale	1. Academia de Studii Economice din București 2. Unitatea militară 01512/dirigenție 3. Unitatea militară 02648	Analiza și revizuirea sistemică a cadrului procedural de gestionare a resurselor umane și crearea unui nou set de instrumente informatizate care să permită gestionarea unitară, optimizarea și eficientizarea proceselor specifice de recrutare, selecție, formare, evaluare și gestionare a carierei personalului STS, facilitând în același timp interoperabilitatea și creșterea performanțelor angajaților din generații diferite.
129865	IP15/2019	INTELLIGENCE în serviciul cetățenilor	Serviciul Român de Informații prin Unitatea Militară 0929 București	1. UM 0472 București 2. Academia Națională de Informații "Mihai Viteazul" - Unitatea Militară 0418 București 3. Serviciul Român de Informații prin Institutul pentru Tehnologii Avansate	Îmbunătățirea cadrului normativ intern și instituțional privind managementul resurselor umane, prin asigurarea unui instrument modern și unitar de gestionare a necesarului de resurse umane și prin îmbunătățirea mecanismelor instituționale și a instrumentelor specifice de planificare strategică a resurselor umane la nivelul Serviciului Român de Informații, respectiv dezvoltarea competențelor personalului din cadrul SRI în domeniul resurselor umane.
130133	IP15/2019	Sistem performant de management al resurselor umane din cadrul	Ministerul Afacerilor Interne/DGMRU	-	Dezvoltarea unui sistem unitar, coerent, predictibil și sustenabil de management al resurselor umane în cadrul Ministerului Afacerilor Interne

Cod MySMIS	Cod de apel	Titlul proiectului	Numele beneficiarului	Numele partenerilor	Obiectivul general
		Ministerului Afacerilor Interne			
140086	IP18/2020	Transparență și competență în sectorul public	Agencia Națională a Funcționarilor Publici	Universitatea Babeș-Bolyai	Elaborarea și implementarea unor politici și instrumente unitare și moderne de management al resurselor umane care să asigure transparență, coerență și competență în sectorul public.

La sfârșitul anului 2021, toate proiectele se aflau în curs de implementare, după cum se arată în tabelul următor, care oferă, de asemenea, o imagine de ansamblu a duratei preconizate a proiectelor.

Codul MySMIS	Titlul proiectului	Numele beneficiarului	Data de începere a proiectului	Data de finalizare a proiectului	Stadiul proiectului
119957	Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică	Secretariatul General al Guvernului	08/11/2017	08/05/2022	În curs de implementare
129745	POLISE - Implementarea de politici și instrumente moderne pentru selecția și evaluarea resurselor umane din Serviciul de Protecție și Pază	Serviciul de Protecție și Pază - UM 0149 București	17/07/2019	17/07/2022	În curs de implementare
129502	Optimizarea, eficientizarea cadrului procedural și digitalizarea proceselor de management al resurselor umane din cadrul STS	Serviciul de Telecomunicații Speciale	20/08/2019	20/02/2023	În curs de implementare
129865	INTELLIGENCE în serviciul cetățenilor	Serviciul Român de Informații prin Unitatea Militară 0929 București	20/08/2019	20/08/2023	În curs de implementare
130133	Sistem performant de management al resurselor umane din cadrul Ministerului Afacerilor Interne	Ministerul Afacerilor Interne/DGMRU	29/08/2019	29/09/2023	În curs de implementare
140086	Transparență și competență în sectorul public	Agencia Națională a Funcționarilor Publici	08/12/2020	08/06/2023	În curs de implementare

La nivelul temei de evaluare 5, au fost selectați patru indicatori prin care pot fi evaluate procedurile și mecanismele de MRU (doi indicatori de realizare și doi indicatori de rezultat). Cel mai avansat nivel de progres înregistrat la finalul anului 2021 a vizat indicatorul de realizare 5S47 (Autorități și instituții publice centrale sprijinite pentru dezvoltarea și introducerea metodelor unitare de management în domeniul

resurselor umane): per ansamblu, ținta pentru 2023 (10) a fost atinsă în proporție de 70%, cu 100% deja atins în regiunile mai dezvoltate (2/2). Ceilalți trei indicatori erau încă departe de a atinge țintele, unul dintre indicatori (indicatorul de rezultat 5S8 - Autoritățile și instituțiile publice centrale care au aplicat metode unitare în domeniul managementului resurselor umane) fiind încă la nivelul zero la sfârșitul anului 2021.

Tabel nr. 21 Indicatorii de realizare și de rezultat ai intervențiilor POCA aferente OS 1.2, așa cum au fost raportați de RAI 2021

Codul și denumirea indicatorului	Tipologia indicatorului	Categoria regiunii	Ținta valorică	Valoarea cumulată (2021)	Rata de realizare (2021)
5S8. Autorități și instituții publice centrale care au aplicat metode unitare în domeniul managementului resurselor umane	Rezultat	Regiuni mai puțin dezvoltate	8	0	0%
		Regiuni mai dezvoltate	2	0	0%
5S47. Autorități și instituții publice centrale sprijinite pentru dezvoltarea și introducerea de metode unitare de management în domeniul resurselor umane	Realizare	Regiuni mai puțin dezvoltate	8	5	63%
		Regiuni mai dezvoltate	2	2	100%
5S9. Personalul din autoritățile și instituțiile publice certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 1.2	Rezultat	Regiuni mai puțin dezvoltate	6.102	420	7%
		Regiuni mai dezvoltate	1,698	116	7%
5S48 Participanți la activități de formare în domeniul resurselor umane	Realizare	Regiuni mai puțin dezvoltate	7,823	420	5%
		Regiuni mai dezvoltate	2,177	116	5%

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Din punct de vedere financiar, la sfârșitul anului 2021, tema de evaluare 5 a înregistrat progresele evidențiate în tabelul de mai jos. La acea dată, plățile reprezentau 39,8% din cele aproape 114 milioane de lei acordate. Procentul plăților a fost de 40,1% pentru fondurile europene și 19,5% pentru bugetul național.

Tabel nr. 22 Prezentarea datelor financiare (în lei) la 31.12.2021, pentru proiectele finanțate în cadrul OS 1.2.

Finanțarea acordată	113.903.015,90
Fonduri UE	112.425.859,07
Regiuni mai puțin dezvoltate	90.661.660,17
Regiuni mai dezvoltate	21.764.198,90
Buget național	1.477.156,83
Regiuni mai puțin dezvoltate	1.091.631,34
Regiuni mai dezvoltate	385.525,49
Contribuția proprie a beneficiarului	19.963.009,31
Regiuni mai puțin dezvoltate	14.907.485,15

Regiuni mai dezvoltate	5.055.524,16
Contribuție privată	0,00
Valoarea eligibilă a proiectului	133.866.025,21
Valoarea neeligibilă a proiectului	1.745.812,49
Valoarea totală a proiectului	135.611.837,70

Plăți către beneficiari (lei)	Fonduri UE	45.085.962,83
	Contribuția națională	288.195,70

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Două aspecte transversale au afectat începutul procesului de implementare la nivel general, nu doar în ceea ce privește intervențiile aferente OS 1.2. Unul a fost reprezentat de punerea în aplicare întârziată a condiționalităților ex-ante (SCAP pentru OS 1.2), iar cel de-al doilea a fost trecerea de la SMIS la sistemul electronic MySMIS pentru gestionarea documentelor și a informațiilor privind ciclul de proiect. În ceea ce privește acest al doilea aspect, adoptarea sistemului MySMIS și faptul că a devenit operațional ca sistem bazat pe internet, permițând schimbul de date între beneficiari și autorități, a îmbunătățit și a ușurat fluxul de informații de ambele părți și a făcut ca întregul proces să fie progresiv mai ușor și mai orientat către utilizator.

Dincolo de aceste aspecte transversale, dacă se analizează în primul rând factorii interni care afectează implementarea programului, procedurile de achiziții publice rămân cel mai important factor care cauzează întârzieri. Atât în rapoartele de evaluare anterioare, cât și contextul evaluării realizate pentru elaborarea prezentului raport, beneficiarii au evidențiat întârzierile datorate procesului de achiziție de bunuri și servicii (cinci din șase respondenți la sondaj confirmă faptul că achizițiile publice au cauzat întârzieri). Motivele specifice sunt variate: schimbarea legislației privind achizițiile publice, care împiedică asigurarea unui mediu de reglementare stabil și previzibil, dificultatea de a achiziționa furnizori pentru servicii specializate, lipsa ofertelor, creșterea imprevizibilă a prețurilor pentru anumite bunuri și servicii (acest ultim aspect apare pentru serviciile IT după 2020, din cauza impulsului puternic de digitalizare cauzat de pandemie). Autoritatea de Management a răspuns la această problemă solicitând, pentru toate instituțiile care beneficiază de proiecte necompetitive (și, ca atare, și pentru beneficiarii intervențiilor OS 1.2), o procedură internă de desfășurare a achizițiilor publice pentru proiectele finanțate din fonduri europene, pentru a asigura termene și responsabilități cât mai stricte.

În cazul proiectului SIPOCA 745 (POLISE - Implementarea de politici și instrumente moderne pentru selecția și evaluarea resurselor umane în Serviciul de Protecție și Pază, beneficiar Serviciul de Protecție și Pază), nevoile specifice pentru care fusese planificată achiziția nu au fost satisfăcute: beneficiarul nu a reușit să găsească furnizori adecvați pentru o soluție IT care să vizeze digitalizarea și arhivarea documentelor instituției, întrucât furnizorul contractat nu a putut oferi decât soluții de tip cloud, care nu corespundeau voinței SPP de a utiliza rețeaua instituțională (activitatea a fost apoi realizată intern de către programatorii și experții SPP). Un alt factor indirect care a afectat implementarea vizează în mod specific Serviciul de Telecomunicații Speciale (beneficiar al proiectului SIPOCA 746 - Optimizarea, eficientizarea cadrului procedural și digitalizarea proceselor de management al resurselor umane din cadrul STS): din cauza conflictului din Ucraina, instituția a întâmpinat dificultăți tot mai mari în ceea ce privește recrutarea de personal, mai puțin orientat să lucreze pentru o organizație militară (persoanele intervievate au menționat indicatorii interni privind numărul de persoane care au părăsit organizația și 6/7 focus-grupuri desfășurate recent ca dovezi ale acestei reticențe tot mai mari de a se alătura unei



organizații militare).

Pe de altă parte, comunicarea fluentă cu Autoritatea de Management a reprezentat un factor intern pozitiv; un alt aspect pozitiv se referă la experiențele anterioare legate de implementarea altor proiecte cu finanțare europeană ale mai multor beneficiari (SGG, SPP, STS). Așa cum s-a afirmat în raportul de evaluare anterior, competențele dobândite prin implementarea altor proiecte cu finanțare europeană au fost extrem de utile beneficiarilor și partenerilor, pentru dezvoltarea și implementarea proiectelor POCA. În plus, gestionarea actuală a acestor proiecte a sporit și mai mult expertiza echipelor interne (așa cum a reieșit din interviurile cu ANFP și STS).

În ceea ce privește factorii externi, pandemia este, de departe, cel mai important factor care a afectat implementarea. Având în vedere că intervențiile din cadrul acestei teme de evaluare se caracterizează prin multe activități care inițial au fost planificate a fi organizate cu prezență fizică (sesiuni de formare, vizite de studiu, conferințe și seminarii), impactul pandemiei asupra implementării proiectelor a fost ridicat. Conform rezultatelor sondajului aplicat în rândul beneficiarilor, Covid a afectat semnificativ implementarea proiectelor și a determinat întârzieri mai mari de un an pentru trei dintre cei șase respondenți. În ceea ce privește întrebarea *"În ce măsură starea de urgență cauzată de pandemia Covid 19 a creat întârzieri în implementarea proiectului dumneavoastră?"*, scorul mediu al celor șase respondenți a fost de 3,83, pe o scară de la 1 - "în foarte mică măsură" la 5 "în foarte mare măsură"; doar respondentul ANFP pentru proiectul SIPOCA 870 a considerat impactul ca fiind foarte mic, datorită faptului că proiectul a început la sfârșitul anului 2020.

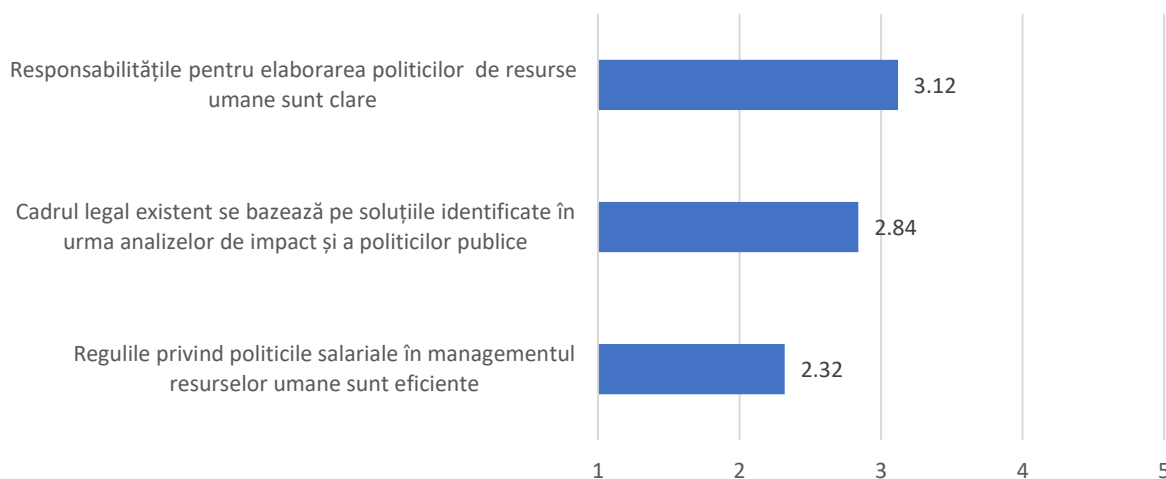
COVID a impus amânarea evenimentelor față-în-față sau transferul acestora în mediul online pentru cinci dintre cei șase respondenți (și în acest caz, pentru toți respondenții, cu excepția ANFP, în calitate de beneficiar al proiectului SIPOCA 870). Pentru respondentul reprezentant al MAI, Covid-19 a afectat atingerea majorității indicatorilor de realizare/rezultat ai proiectului. La nivel general, Autoritatea de Management a facilitat posibilitatea de a suspenda proiectele, prin aprobarea a două noi instrucțiuni (care detaliau pașii de justificare a suspendării). Pentru intervențiile din cadrul OS 1.2, toți cei șase beneficiari au decis să opteze pentru prelungirea activităților, prin extinderea datei de finalizare a proiectelor. Unele dintre activități au fost anulate, în timp ce altele au fost amânate sau mutate în mediul online.

Cu toate acestea, impactul Covid a fost mai mare asupra activităților privind schimbul de experiență (cum ar fi vizitele de studiu) decât asupra formării personalului: în timp ce sesiunile de formare au putut fi mutate în mediul online, comparația cu experiențe similare în ceea ce privește modelele de recrutare și selecție ale altor organizații (NATO, Comisia Europeană), arată că acestea nu au fost dezvoltate în același mod în care s-ar fi așteptat cei mai mulți dintre beneficiari. În cazul proiectului SRI (SIPOCA 747) și al proiectului MAI (SIPOCA 749), liderii de proiect care au răspuns la sondaj au amintit că au fost anulate deplasările în străinătate, prevăzute pentru a participa la conferințe de specialitate sau vizite de studiu. Reprezentantul STS interviuat a subliniat că, după pandemie, instituția a trebuit să dezvolte o mulțime de software-uri TIC pentru alte administrații publice, iar acest lucru a supraîncărcat organizația cu sarcini suplimentare (*"am avut o creștere uriașă a volumului de muncă și a fost dificil să reușim să implicăm [în proiect] toate persoanele de care aveam nevoie"*). Dincolo de întârzierile în implementare datorate necesității de a modifica sau de a anula unele activități, pandemia a amplificat, de asemenea, problemele legate de achizițiile publice, pentru acei beneficiari care nu își finalizaseră achizițiile IT înainte de Covid, deoarece în 2020 creșterea prețurilor serviciilor IT și de telecomunicații a fost foarte rapidă (ambii



respondenți la sondaj confirmă acest efect).

Un alt aspect extern cu impact negativ asupra implementării intervențiilor OS 1.2 vizează schimbările legislative (atât indirect - în domeniul achizițiilor publice - cât și direct - în domeniul managementului resurselor umane în instituțiile publice). În acest sens, trebuie remarcat faptul că, atât conform rezultatelor privind satisfacția beneficiarilor, cât și conform opiniilor participanților la panelul de experți, cadrul legislativ rămâne incomplet. De exemplu, Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice a fost apreciată de către membrii panelului de experți ca fiind o etapă importantă în ceea ce privește managementul resurselor umane, dar aceasta trebuie totuși completată cu alte modificări. Respondenții la chestionarul privind satisfacția beneficiarilor au atribuit scoruri în jurul sau sub medie pentru cele trei afirmații privind cadrul legislativ, după cum se arată în tabelul de mai jos (răspunsurile se bazează pe o scală de la 1 la 5, unde 1 reprezintă "nu sunt deloc de acord" și 5 "sunt pe deplin de acord").



Sursa: Prelucrarea datelor de provenite din sondajul privind satisfacția beneficiarilor

De asemenea, din perspectiva activităților de comunicare, nu s-au observat schimbări majore în 2021 față de perioadele anterioare. Autoritatea de Management a continuat să ofere sprijin beneficiarilor în diferite moduri, iar în cadrul intervențiilor aferente OS 1.2, în special prin întâlniri tehnice - atunci când a fost nevoie sau a fost solicitat - și prin intermediul e-mail-urilor. De la data lansării sale, în 2016, site-ul POCA a fost actualizat constant, reprezentând o sursă de informații de încredere pentru lansările de apeluri de proiecte, lista operațiunilor finanțate, diferitele ghiduri ale beneficiarilor elaborate (Ghidul beneficiarului POCA privind implementarea proiectelor finanțate prin POCA, Ghidul beneficiarului POCA privind principiile orizontale, Manualul de identitate vizuală POCA) și alte instrumente utile (întrebări frecvente, newsletter). Sprijinul oferit a fost apreciat de respondenții sondajului: pe o scară de la 1 la 5, scorul mediu la întrebarea "În calitate de beneficiar POCA, cum apreciați sprijinul acordat de Autoritatea de Management a programului pentru a asista beneficiarii în pregătirea și implementarea proiectului?" a fost de 4,67.

Managerul de proiect al SIPOCA 745 (POLISE, beneficiar Serviciul de Protecție și Pază), a subliniat în cadrul interviului că proiectul se implementează fără probleme deosebite în ceea ce privește relațiile cu AM; elaborarea cererii de finanțare a fost realizată cu sprijinul total al AM, astfel încât apelul necompetitiv lansat să corespundă în totalitate nevoilor instituției. Toate interacțiunile au fost apreciate ca fiind

pozitive, reprezentanții Autorității de Management fiind foarte receptivi. În ceea ce privește acest proiect, interacțiunile s-au desfășurat în principal prin e-mail, iar întrebările beneficiarului au primit întotdeauna "răspunsuri rapide" din partea AM (acesta este aspectul cel mai apreciat, de asemenea, și de către beneficiarul SRI care a răspuns la această întrebare specifică din sondaj). Potrivit reprezentantului ANFP interviuat (beneficiar al proiectului SIPOCA 870 și partener al proiectului SIPOCA 136), eforturile echipei Autorității de Management sunt îndreptate spre optimizarea comunicării prin toate canalele, iar ofițerul de proiect dedicat este considerat foarte profesionist ("*ne îndeplinesc toate așteptările*"). În ceea ce privește întrebarea "*Cum apreciați nivelul de detaliere a informațiilor furnizate de AM POCA?*", scorul mediu oferit de către cei șase respondenți la sondaj a fost de 4,67 (pe o scară de la 1 la 5).

Eficiență

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua eficiența intervențiilor finanțate prin OS 1.2 al POCA.

Mai exact, analiza din această secțiune urmărește să ofere răspuns la următoarele întrebări de evaluare:

7. În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/rezultatele de program înregistrate?

8. Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Cinci dintre cei șase respondenți la sondajul adresat beneficiarilor consideră costurile proiectelor ca fiind justificate. Respondenților la sondaj li s-a solicitat să exprime dacă sunt de acord cu afirmația potrivit căreia "*Costurile proiectului implementat sunt justificate, având în vedere schimbările/efectele/rezultatele înregistrate de program*", iar aceștia au acordat punctajul maxim (5, pe o scară care variază între 1 - "într-o foarte mică măsură", și 5, reprezentând "într-o foarte mare măsură"), în timp ce doar unul dintre respondenți a acordat scorul 3. Media generală rezultată este de 4,67 de puncte.

Datele colectate prin intermediul interviurilor confirmă că aceleași rezultate ca cele obținute în urma implementării proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute la costuri mai mici. Raționamentul care susține această opinie a fost același pentru cei doi intervieuați, reprezentanți ai celor două proiecte strategice SIPOCA 136 (beneficiar SGG) și SIPOCA 870 (beneficiar ANFP): domeniul de aplicare și obiectivele ambițioase ale acestor proiecte ar fi fost imposibil de urmat cu mai puține resurse decât cele folosite. În acest sens, reprezentantul SGG a afirmat următoarele: „*Coordonez proiecte de 15 ani și pot spune că acest proiect nu ar fi putut fi implementat cu costuri mai mici pentru că miza era atât de mare încât nu am putut risca din cauza resurselor limitate. Era nevoie să avem expertiza cea mai bună pentru astfel de proiecte. (...) A fost unul dintre cele mai mari proiecte implementate la nivelul SGG. Nu cred că a existat un buget mai mare decât cel alocat pentru proiectul POCA. În termeni de cost/beneficiu, dacă s-ar efectua o astfel de analiză, consider că s-ar ajunge la concluzia că suma alocată este una justificată.*” La aceleași concluzii au ajuns și intervieuații unei instituții beneficiare care a implementat un proiect nestrategic, respectiv STS ("*Nu consider că aceste costuri sunt diferite în mod semnificativ față de alte programe/activități similare*"). Doar conform reprezentantului beneficiarului proiectului SIPOCA 745 (SPP), costurile ar fi putut fi mai mici (în măsură estimată de 5%-10%), dacă beneficiarul ar fi exploatat pe deplin concurența de pe piață în cadrul proceselor de achiziție; cu toate acestea, în acest caz, s-a pus în discuție o problemă legată de dificultatea estimării bugetului. Interviueatul a confirmat că prețurile pentru achiziția de servicii de telecomunicații au crescut, dar acest aspect nu a afectat costurile proiectului, deoarece achizițiile de



servicii IT fuseseră deja realizate înainte de începerea pandemiei Covid-19 (în urma căreia prețurile au crescut). De asemenea, cursul de schimb leu/euro s-a modificat, iar acest aspect a fost identificat ca reprezentând o altă problemă relevantă pentru estimarea costurilor de către reprezentanții ANFP intervievați.

După cum era de așteptat, au fost observate creșteri ale costurilor bunurilor și serviciilor necesare implementării proiectelor, în special din cauza impactului pandemiei asupra pieței, iar acest lucru s-a reflectat asupra costurilor proiectelor. Potrivit reprezentanților ANFP intervievați, estimarea bugetului este o problemă reală, cel puțin la același nivel cu planificarea activităților. În cazul proiectului SIPOCA 870 având ca beneficiar ANFP, estimarea bugetului inițial s-a realizat anterior pandemiei, iar după răspândirea pandemiei Covid-19, această estimare a devenit nerealistă din cauza creșterii prețurilor la sistemele informatice și serviciile de telecomunicații. Legislația privind achizițiile publice a autorizat beneficiarul să efectueze consultări de piață cu posibili ofertanți, iar în urma acestor consultări, echipa de proiect a înțeles că estimările inițiale nu mai sunt în concordanță cu evoluția pieței în ceea ce privește prețurile. Consecința a fost că ANFP a reușit să semneze un singur contract din cele trei preconizate pentru achizițiile de servicii IT, astfel că beneficiarul a fost nevoit să actualizeze bugetul pentru a putea efectua achizițiile. Mai mult, ANFP a estimat bugetul pentru o durată de proiect de 24 de luni, dar de fapt se preconizează că acesta va fi de 35 de luni.

Aceeași problemă a întâmpinat-o și MAI (beneficiar al proiectului SIPOCA 749), așa cum a reieșit din discuțiile purtate în cadrul focus-grupului: instituția a fost nevoită să relanseze procesul de achiziție, deoarece după ce a primit declarații de interes din partea a 11 operatori economici, până la urmă niciunul dintre ei nu a dorit să participe la licitație, deoarece prețul estimat a fost considerat necompetitiv. Achiziția a fost relansată, cu o valoare estimată mai mare, dar la relansare MAI a fost nevoit să actualizeze specificațiile și unele aspecte prevăzute în caietul de sarcini furnizat inițial au fost abandonate.

Cu toate acestea, în ciuda contextului aflat în schimbare, beneficiarii intervievați au reușit să se încadreze în bugetul previzionat inițial, întrucât, conform celor spuse de reprezentantul SGG interviuat, *“prelungirile s-au datorat imposibilității de a realiza evenimentele, ulterior acestea realizându-se online, de aici reieșind economii bugetare. Prolungirile inițiale au fost determinate de deciziile luate la nivel politic asupra unora dintre livrabile, așa că nu a fost afectat semnificativ costul proiectului”*. În ceea ce privește relația cu AM, nu au fost semnalate probleme relevante cu privire la cererile de rambursare, plăți sau alte aspecte financiare. După cum a afirmat reprezentantul STS în cadrul interviului, *“a existat flexibilitate, iar proiectul a fost actualizat din cauza modificărilor deja menționate, dar nu am avut probleme, deși în cadrul altor proiecte finanțate prin alte programe, au fost întâmpinate probleme.”* Acest aspect a fost confirmat și de către reprezentantul SGG: *“nu am avut probleme în gestionarea bugetului pe tot parcursul implementării proiectului. În unele cazuri s-au realizat modificări între liniile bugetare, însă nu s-au întâmpinat probleme din acest punct de vedere”*. Singura provocare pentru STS a fost să *“monitorizeze toate aceste costuri legate de ateliere, evenimente, cazare, instruire”* în urma schimbărilor cauzate de pandemie, dar problema a fost rezolvată prin implementarea unui nou sistem intern care a inclus toate activitățile realizate de o persoană și corelarea acestora cu salariul persoanei responsabile de implementarea lor (acest sistem nu a fost dezvoltat în proiectul finanțat prin POCA, ci a fost dezvoltat ca o extensie, din necesitate). De remarcat că în vederea evaluării eficienței, pentru a fundamenta această analiză pe indicatori comparabili, este dificil de identificat date adecvate cu privire la intervenții similare efectuate în alte țări UE sau în România. Având în vedere caracterul sistemic al intervențiilor, inclusiv în





cea ce privește proiectele care nu au caracter strategic și au vizat nevoile instituționale și organizaționale proprii ale beneficiarilor, persoanele intervievate au afirmat că nu s-a realizat nimic similar cu intervențiile POCA, prin alte linii de finanțare disponibile la nivel național. De asemenea, rapoartele de evaluare anterioare au evidențiat că este dificil să se facă o comparație cu alte programe UE cu un domeniu similar.

Cu toate acestea, un indicator specific și ad-hoc, util pentru a răspunde la această întrebare, poate fi dezvoltat prin luarea în considerare a activităților de formare (acestea sunt prevăzute în toate proiectele). Ipoteza este următoarea: pentru fiecare proiect ar putea exista posibilitatea de a obține date privind costurile planificate și efective pentru activitățile de formare, pe de o parte, și numărul de persoane care participă la activitățile de formare (planificate și efective), pe de altă parte. După obținerea acestor date, s-ar putea calcula un cost per capita al activităților de formare: acest indicator ar putea oferi atât o măsură a diferenței dintre costul per capita planificat și cel real, cât și o ierarhizare relativă a costurilor per capita între mai multe proiecte diferite. Această operațiune poate fi efectuată cu condiția obținerii de date cu privire la costurile specifice activităților de formare (planificate și efective) și raportarea acestora la numărul de persoane care participă la activitățile de formare (planificate și efective) pentru care au fost prevăzute aceste costuri. De asemenea, trebuie amintit că rezultatele ar trebui evaluate ținând cont de faptul că variația acestora poate depinde de factori externi (de exemplu variația prețurilor aprovizionării la momente diferite, înainte și după Covid), dincolo de sfera de intervenție a beneficiarului. În urma verificării fezabilității, evaluatorii au concluzionat că eventualul calcul al acestui indicator va fi efectuat în cadrul raportului de evaluare aferent anului 2022, când ar trebui încheiate activitățile de instruire pentru toate proiectele și astfel costurile aferente vor putea fi pe deplin comparabile.

Impact

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua impactul intervențiilor finanțate prin OS 1.2 al POCA, urmărind să ofere răspuns la următoarele întrebări de evaluare:

9. În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

10. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Evaluarea impactului intervențiilor în domeniul resurselor umane nu este o sarcină ușoară. Este foarte dificil să se identifice indicatori de impact cantitativi, capabili să măsoare într-un mod structurat și standardizat dimensiuni foarte complexe și suprapuse, a căror sferă de aplicare depășește cu mult încheierea perioadei de programare actuale. Întrucât scopul general al procesului de reformă pus în aplicare prin intervențiile POCA este de a produce o schimbare radicală pentru politicile de resurse umane, caracterul multiplu și interconectarea domeniilor de intervenție va necesita mai mult de câțiva ani pentru a permite observarea schimbărilor așteptate. Introducerea etapizată a cadrului de competențe, de exemplu, va dura câțiva ani pentru a fi finalizată; același lucru se poate spune despre obiectivul de a construi o bază de date nouă, unică, pentru colectarea datelor cu caracter personal referitoare la funcționarii publici: aceștia sunt doar doi dintre principalii piloni ai procesului de reformă (date unificate și definirea standardizată a aptitudinilor și competențelor); pentru celelalte obiective principale (reforma sistemului de recrutare, noi modele de management al performanței), procesul este în desfășurare.

Ceea ce se poate spune în acest moment se referă la pașii deja realizați prin cele două proiecte strategice finanțate prin OS 1.2. Chiar dacă la sfârșitul anului 2021 aceste două proiecte strategice finanțate în cadrul OS 1.2 nu erau încă finalizate, din punctul de vedere al evaluatorului, așteptările cu privire la impactul lor



sunt pozitive. Proiectul SGG (SIPOCA 136) a finalizat deja majoritatea activităților avute în vedere - o prelungire a duratei de implementare a proiectului din cauza Covid-19 a fost deja solicitată și obținută: așa cum se indică în raportul studiului de caz, doar două activități principale erau așteptate în 2022 înainte de finalizarea activităților (raportul privind timpul de lucru și programul flexibil în administrațiile publice românești și conferințele/workshop-urile de diseminare a rezultatelor proiectului). La 31.12.2021, în cadrul acestui proiect, toate livrabilele dezvoltate de Banca Mondială fuseseră deja publicate sau se aflau în stadiul de revizuire finală. Aceste livrabile, reprezentând cele mai importante rezultate ale proiectului, sunt următoarele (pentru mai multe detalii a se vedea raportul studiului de caz, anexat prezentului document):

- studiu privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane;
- raport privind politicile publice în domeniul resurselor umane;
- analiza capacității departamentelor de resurse umane de a implementa reformele propuse;
- compendiu cu fișa postului standardizată pentru funcții publice;
- ghid dedicat departamentelor de HR privind managementul personalului și dezvoltarea carierei personalului din administrația publică;
- ghid privind metodele și instrumentele de motivare a personalului administrației publice;
- manual de proceduri de management al resurselor umane;
- manual pentru noul model de recrutare (urmând modelul propus pentru concursul național);
- studiu privind cerințele de date și procedurile de acces;
- metodologia de monitorizare a legii-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice;
- raportul intitulat *„Selectarea, managementul și motivarea resurselor umane potrivite pentru o administrație publică performantă în România. Constatări cheie dintr-un sondaj adresat angajaților din administrația publică”*.

Împreună cu cele trei întâlniri de lucru intrainstituționale și interinstituționale organizate și cu cele trei module de eLearning dezvoltate de Banca Mondială (cu privire la cadrele de competență, competiția națională și managementul performanței), aceste instrumente reprezintă pași fundamentali ai procesului de reformă: urmează a fi verificat dacă și în ce măsură aceste instrumente vor fi utilizate și vor deveni operaționale la toate nivelurile administrației publice din România, având în vedere, de asemenea, că se impune un proces de adaptare legislativă în anumite domenii vizate de intervenții (pentru mai multe detalii privind acest aspect, a se vedea secțiunea privind sustenabilitatea).

În ceea ce privește cel de-al doilea proiect strategic (SIPOCA 870, beneficiar ANFP), la sfârșitul anului 2021, nivelul de maturitate era mult mai scăzut, având în vedere că proiectul a fost contractat la sfârșitul anului 2020 și a suferit puternic în urma impactului Covid, care a afectat procedurile de achiziții publice (după cum s-a menționat anterior). Totuși, dacă luăm în considerare cele trei obiective specifice ale proiectului (realizarea Sistemului Electronic Național de Evidență a Ocupării în Sectorul Public - SENEOSP, dezvoltarea și pilotarea noului concept administrativ al concursului național, formarea a 7.500 de persoane în domeniul managementului resurselor umane și digitalizare, în parteneriat cu Universitatea Babeș-Bolyai), doar desfășurarea activităților de formare este întârziată (ultimul raport de progres consultat, aferent jumătății anului 2022, indica faptul că la acea dată, doar 1.170 de funcționari publici fuseseră instruiți și

certificați, reprezentând circa 16% din țintă). Potrivit reprezentantului ANFP interviuat și reprezentantului aceleiași instituții care a participat la focus grupul organizat în cadrul procesului de evaluare, celelalte două obiective specifice ar trebui să fie finalizate în termenul limită: SENEOSP este în stadiu de testare și va deveni un nou sistem de colectare a datelor care să susțină procesul decizional; același lucru se poate spune și despre concursul național pe care ANFP îl dezvoltă pentru două categorii de funcționari publici (junior și entry-level) și care va pune la dispoziție noi modele de recrutare (făcând posibilă testarea diferitelor competențe - cognitive, psihologice, comportamentale, tehnice, lingvistice - și adaptarea acestora la nevoile individuale și instituționale).

Și în ceea ce privește proiectele nestrategice, rezultatele sunt promițătoare. În cazul proiectului implementat de SPP (SIPOCA 747), beneficiarul a afirmat în cadrul interviului că procesul de recrutare al instituției a fost reproiectat și îmbunătățit, comparativ cu cel utilizat la începutul implementării proiectului. Potrivit aceluiași interviuat, sistemul de recrutare răspunde acum nevoilor organizației și permite selectarea unor profesioniști mai bine pregătiți. Managementul carierei este acum personalizat, iar traseul carierei nu mai presupune începerea carierei pe o poziție și încheierea carierei pe aceeași poziție, cu o progresie liniară, procesul fiind acum orientat către profile, abilități și aptitudini profesionale.

În urma celor menționate, concluzia este că aceleași rezultate nu ar fi putut fi obținute prin alte programe și politici decât POCA. Doi intervievați (reprezentanți ai ANFP și SPP) au confirmat că fără POCA nu ar fi existat nimic similar cu ceea ce s-a realizat (reprezentant ANFP: „*acesta este un proiect strategic care nu poate fi înlocuit cu ceva similar*”). Reprezentantul SPP (beneficiar SIPOCA 747) a susținut că organizația ar fi putut obține aceleași rezultate, dar „*cu alte 10-15 proiecte/programe complementare*”, rezultând că același impact ar fi putut fi atins doar cu mult mai mult efort. Pentru Autoritatea de Management, „*probabil 99% din rezultatele obținute prin proiectele implementate prin POCA nu ar fi existat*”.

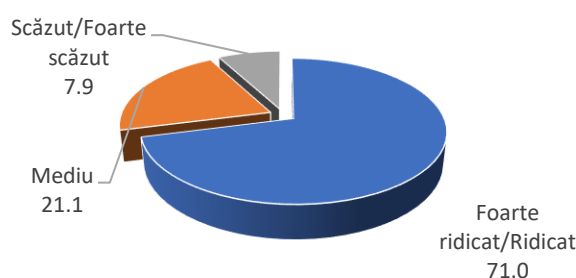
De asemenea, răspunsurile colectate prin sondaj confirmă această evaluare generală pozitivă. Toți respondenții au dezvoltat în cadrul proiectelor, noi proceduri specifice/metodologii interne care ar trebui adoptate ca instrumente de lucru comune la nivelul instituțiilor în 6-12 luni; toți respondenții au observat schimbări în rolurile și sarcinile personalului din instituțiile din care fac parte, ca urmare a implementării proiectelor; patru din șase respondenți au dezvoltat în cadrul proiectelor instrumente IT legate de managementul resurselor umane (MRU) care ar trebui adoptate destul de rapid. De asemenea, îmbunătățirile în ceea ce privește coordonarea internă la nivelul fiecărei instituții beneficiare, ca urmare a proiectelor implementate, sunt satisfăcătoare, având în vedere că punctajul mediu la această întrebare adresată în cadrul sondajului a fost de 3,67 (pe o scară de la „1” la „5”). În mod semnificativ, nu s-a înregistrat același nivel de îmbunătățire în ceea ce privește coordonarea externă cu alte ministere în domeniul MRU: în acest caz, scorul mediu acordat de către respondenții la sondaj corespunde exact pragului mediu (3,00).

În ceea ce privește activitățile de instruire desfășurate în cadrul proiectelor¹², sondajul de opinie privind satisfacția beneficiarilor a analizat gradul de satisfacție al respondenților în ceea ce privește aceste activități (dintre respondenții la chestionar, 21% au participat la activități de formare deja finalizate, în

¹² Este de menționat că, potrivit unuia dintre experții care au participat la panelul de experți, unele îmbunătățiri generale ale sistemului de formare a funcționarilor publici din țară nu depind de intervențiile POCA, ci de rolul jucat în acest domeniu de către Institutul Național de Administrație și de faptul că sistemul de stabilire a nevoilor de formare profesională, la care participă instituțiile publice, a devenit din ce în ce mai coerent și mai eficient.

timp ce alți 10,5% au participat la astfel de activități sau așteptau să le înceapă la momentul la care au completat chestionarul). Gradul de satisfacție față de activitățile de formare este mare sau foarte mare pentru 71% dintre participanți, așa cum este indicat în tabelul de mai jos (scor mediu 3,74, pe o scală de la „1”, reprezentând grad de satisfacție „foarte scăzut”, la „5”, reprezentând grad de satisfacție "foarte ridicat").

Figura nr. 27 Dacă ați participat la activități de formare profesională în cadrul POCA cu scopul de a vă îmbunătăți abilitățile și cunoștințele în domeniu, vă rugăm să precizați gradul dvs. general de satisfacție în ceea ce privește formarea profesională.



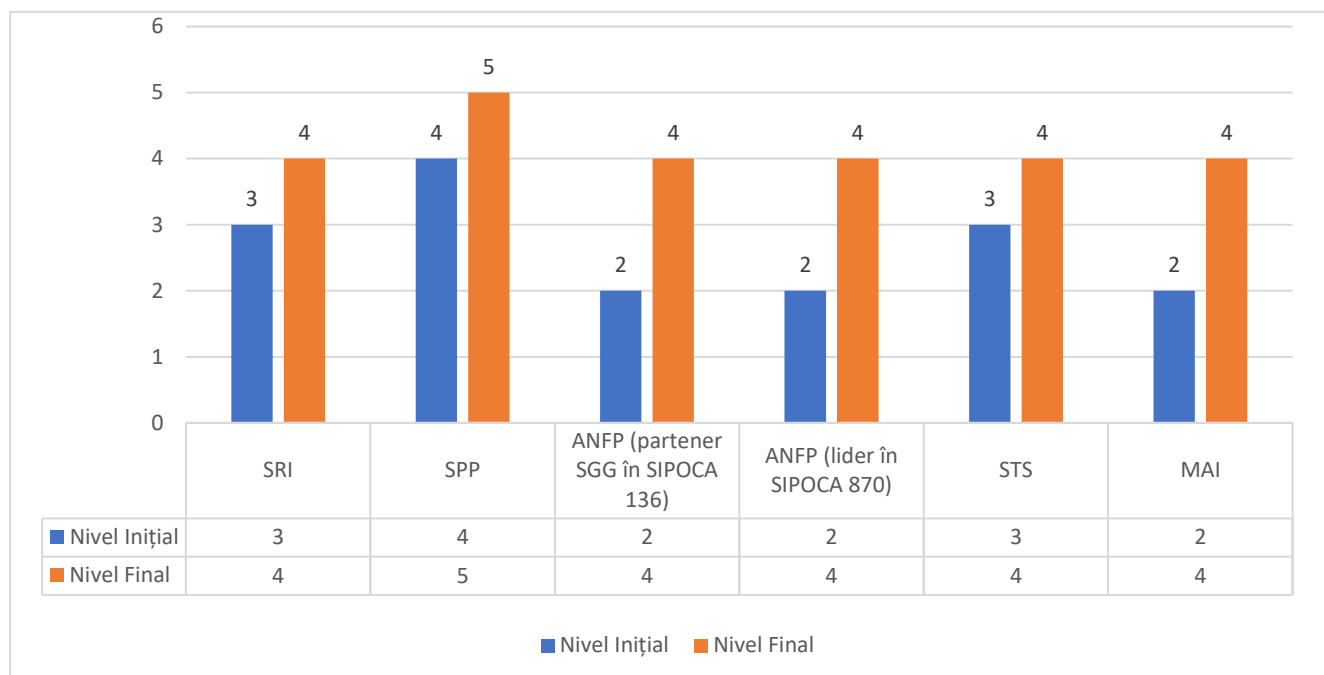
Sursa: Prelucrarea datelor de provenite din sondajul privind satisfacția beneficiarilor

Având în vedere diferențele dintre nivelul inițial de cunoștințe privind MRU al persoanelor care au participat la cursuri de formare și nivelul final de cunoștințe dobândit de aceiași participanți, toți respondenții la sondaj au observat o îmbunătățire, așa cum se arată în tabelul și în graficul de mai jos: prin participarea la activități de formare, nivelul de cunoștințe autoevaluat a crescut în medie cu 1,5 puncte (trei respondenți au îmbunătățit nivelul cu 2 puncte, iar trei respondenți, cu un punct).

Tabel nr. 23 Nivelul inițial și final de cunoștințe legate de managementul resurselor umane al persoanelor care au participat la activitățile de formare [unde „1” reprezintă un nivel foarte scăzut și „5” un nivel foarte ridicat]

Respondent	Nivel inițial	Nivel final
SRI	3	4
SPP	4	5
ANFP (partener SGG în SIPOCA 136)	2	4
ANFP (lider în SIPOCA 870)	2	4
STS	3	4
MAI	2	4
Medie	2,67	4,17

Sursa: Prelucrarea datelor de provenite din sondajul privind satisfacția beneficiarilor



Singura problemă critică care a reieșit până acum din activitățile de evaluare se referă la durata îndelungată a unor proiecte, întrucât, după cum a subliniat Autoritatea de Management în cadrul interviului, „POCA are proiecte de peste 60 de luni, această implementare lentă ducând la o monitorizare și atingere a rezultatelor cu întârziere”. Această observație a fost transversală și nu are legătură doar cu OS 1.2, dar poate fi aplicată și acestui obiectiv specific întrucât, de exemplu, proiectul SGG (SIPOCA 136) are în final o durată de 54 de luni (din noiembrie 2017 până în mai 2022).

În ceea ce privește efectele neintenționate ale intervențiilor (atât pozitive, cât și negative), datele colectate au permis identificarea a trei aspecte principale. Primul se referă la schimbarea mentalității și a „culturii personale” la a căror promovare au contribuit activitățile de formare: conform reprezentantului SPP (beneficiarul proiectului SIPOCA 747), acum se pot observa schimbări în modul de lucru al personalului, activitățile fiind mai structurate și lucrându-se mai bine în echipă; conform reprezentanților AM POCA, a existat o schimbare generală „în ceea ce privește modul în care sunt luate în considerare resursele umane”. Al doilea aspect se referă la crearea unei rețele între participanții la activitățile de formare, după cum a reamintit reprezentantul ANFP; chiar și atunci când formarea a fost online, participanții au ținut legătura prin e-mailuri și au rămas în contact și după finalizarea cursurilor. Al treilea aspect vizează unele efecte neașteptate ale pandemiei: în opinia a doi participanți la focus grup și a mai multor intervievați, răspândirea pandemiei Covid a accelerat procesul de digitalizare și a contribuit la reducerea reticențelor de a implementa noi proceduri. În cazul proiectului implementat de către MAI, așa cum a fost evidențiat în cadrul focus grupului, reproiectarea cursurilor de formare și transferarea acestora în mediul online a permis unor categorii de personal să participe la aceste cursuri: participarea nu ar fi fost posibilă dacă cursurile s-ar fi susținut față în față așa cum au fost programate inițial, iar în acest fel cursurile au avut și un public mixt și au fost mai puțin omogene (aspect pe care reprezentantul MAI l-a considerat pozitiv).

Reprezentantul STS intervievat (beneficiar al proiectului SIPOCA 746), a indicat trei efecte neintenționate semnificative ale proiectului implementat: 1) o relație mai bună cu universitățile, oferind STS un contact sistematic cu studenții începând din anul II; 2) posibilități mai mari de menținere a angajaților și, astfel, scăderea numărului de persoane care părăsesc organizația; 3) îmbunătățiri organizaționale în ceea ce privește comunicarea între departamentele interne („avem acum feedback-uri utile pentru a înțelege de ce are nevoie personalul și organizația”).

SATISFACTIA BENEFICIARILOR ȘI EVALUAREA GLOBALĂ A MRU ÎN ROMÂNIA DE CĂTRE MANAGERII DE RESURSE UMANE

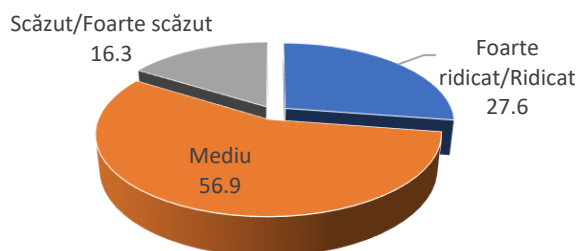
Numărul final de respondenți ai chestionarului privind satisfacția beneficiarilor a fost de 124, corespunzând unui număr de 112 instituții (o instituție poate fi prezentă de mai multe ori, deoarece este posibil să fi fost chestionate diferite unități). 19 respondenți au sediul în București (agenții precum ANFP, ANAF și ANI și ministere precum Ministerul Antreprenoriatului, Ministerul Culturii, Ministerul Educației, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, Ministerul Transporturilor); celelalte instituții sunt situate în toate județele României, cu excepția a trei județe care nu sunt reprezentate: Caraș-Severin, Călărași și Mehedinți. Sibiu este județul cu cel mai mare număr de respondenți (18), urmat de județele Neamț și Vaslui (fiecare cu câte 5 răspunsuri).

100 dintre cei 124 de respondenți, reprezentând 80,7% dintre respondenți, au o vechime profesională în domeniul resurselor umane mai mare de 3 ani, 60,5% au o vechime mai mare de cinci ani (75 din 124); doar 10 respondenți (8,1%) au o vechime mai mică de un an. În perioada 2017-2021, 11,4% dintre respondenți au participat la activități susținute prin proiecte POCA privind MRU (80,5% nu a fost implicați, în timp ce 8,1% nu-și amintesc).

Răspunsurile la întrebarea: „Care este gradul dumneavoastră general de satisfacție în ceea ce privește modul de funcționare a sistemului de management al resurselor umane în cadrul autorităților publice din România?” arată că doar 3,4% dintre respondenți (4 respondenți) indică un grad de satisfacție „foarte ridicat”, în timp ce majoritatea (56,9%) indică un grad de satisfacție mediu. Scorul mediu, luând în considerare răspunsurile pe o scală de la 1 la 5, este puțin peste „3” (3,10).

Care este gradul dumneavoastră general de satisfacție în ceea ce privește modul de funcționare a sistemului de management al resurselor umane în cadrul autorităților publice din România?

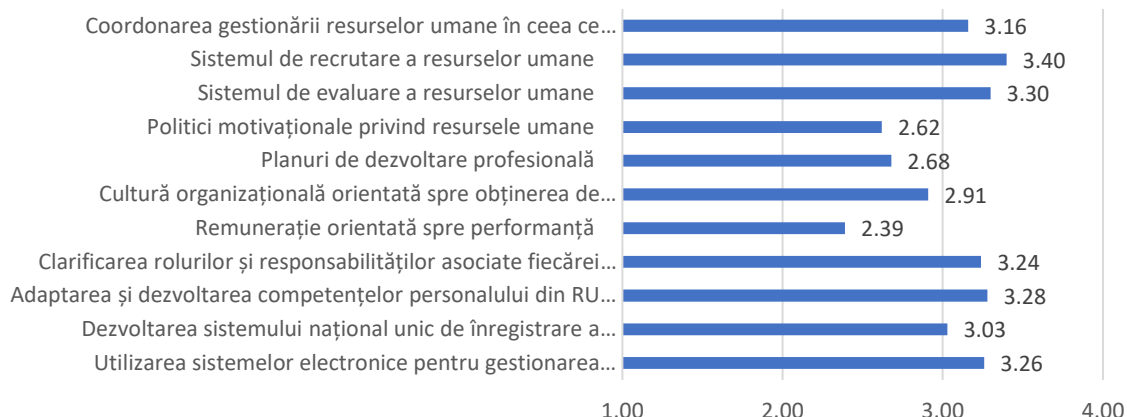
Răspunsuri	Nr. răspunsuri	%
Foarte ridicat	4	3,4
Ridicat	27	23,3
Mediu	66	56,9
Scăzut	15	12,9
Foarte scăzut	4	3,4
Nu știu	5	4,0
Nu răspund	3	2,4
Total	124	100,0



Dintre cei 24 de respondenți care la finalul chestionarului au oferit sugestii pentru îmbunătățirea sistemului de management al resurselor umane (s-a putut oferi mai mult de un răspuns), majoritatea au indicat modificările privind sistemele de recrutare, urmate de propuneri privind digitizarea și noi reglementări pentru departamentele de resurse umane (acest tip de subiect reunește diferite sugestii care vizează consolidarea rolului acestor departamente).

<i>Sugestii</i>	<i>Nr. de repetări</i>
# Recrutare bazată pe competențe/modificarea modelelor de recrutare	8
# Digitalizare	5
# Noi reglementări pentru departamentele de resurse umane (obligația de a înființa compartimente de resurse umane/Crearea de poziții unice în instituțiile de resurse umane)	4
# Aplicarea unitară a legislației specifice domeniului	4
# Politică de remunerare adecvată și unitară (eliminarea discrepanțelor actuale)	3
# Organizarea/Participarea la cursuri de formare	3
# Politici motivaționale adecvate	2
# Depolitizarea funcționarilor publici	1
# Asigurarea stabilității poziției pentru a evita corupția și presiunea politică	1
# Posibilitatea plângerilor anonime în legătură cu abuzuri, conflicte	1
# Schimb de experiență cu alte țări europene	1
# Remunerarea bazată pe performanță	1
# Respect pentru drepturile angajaților	1
# Implementarea sistemului integrat de management al performanței resurselor umane la nivelul tuturor UAT-urilor	1

În ceea ce privește gradul de satisfacție cu privire la principalele dimensiuni ale politicilor de resurse umane, scorurile medii sunt destul de mici, oscilând în jurul pragului mediu (scorul „3” pe o scară de la minim „1” la maxim „5”): în patru cazuri, scorurile medii sunt sub acest prag - se întâmplă pentru planurile de dezvoltare profesională a funcționarilor publici (2,68), cultura organizațională orientată spre atingerea performanței pe baza unor obiective și ținte clare (2,91), politici motivaționale (2,61) și, mai ales, remunerare bazată pe performanță (2,39).



În ceea ce privește nivelul perceput de importanță a diferitelor domenii ale politicilor de resurse umane, tabelul următor prezintă rezultatele provenite din analiza răspunsurilor. Întrucât respondenților li s-a cerut să enumere primele trei subiecte preluate dintr-o listă predefinită, clasamentul general provine din atribuirea a trei puncte pentru fiecare mențiune la postarea 1, două puncte pentru fiecare mențiune la postarea 2 și un punct pentru fiecare mențiune la postarea 3. Patru domenii au primit scoruri semnificative: Planuri de dezvoltare profesională (în total 96 de puncte), Remunerație bazată pe performanță (89), Politici motivaționale privind resursele umane (64) și Clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de personal (63).

Item	# 1	# 2	# 3	Total repetări	Punctaj
Planuri de dezvoltare profesională	17	17	11	45	96
Remunerație bazată pe performanță	15	17	10	42	89
Politici motivaționale privind resursele umane	11	11	9	31	64
Clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de personal	10	13	7	30	63
Utilizarea sistemelor electronice pentru gestionarea resurselor umane	9	7	10	26	51
Cultură organizațională orientată spre obținerea de performanțe pe baza unor obiective și ținte clare	8	6	5	19	41
Sistemul de recrutare a resurselor umane	8	2	4	14	32
Adaptarea și dezvoltarea competențelor personalului din departamentele de resurse umane	5	5	6	16	31
Sistemul de evaluare a resurselor umane	3	4	7	14	24
Dezvoltarea sistemului național unic de înregistrare a angajărilor în administrația publică	2	2	4	8	14
Coordonarea gestionării resurselor umane în ceea ce privește diferitele categorii de personal	1	0	0	1	3
Total	89	84	73	246	508

Sustenabilitate

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua sustenabilitatea intervențiilor sprijinite în cadrul acestei teme de evaluare. În mod specific, analiza din această secțiune oferă un răspuns la următoarele întrebări de evaluare:

11. În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

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



Potrivit Autorității de Management, "principala moștenire pe care POCA o lasă în urmă este dată de rețeaua instituțională/umană creată ca urmare a implementării programului și, de asemenea, de instrumentele și documentele dezvoltate în cadrul proiectelor". Mai multe exemple care susțin această opinie se regăsesc în rezultatele sondajului aplicat în rândul beneficiarilor.

În primul rând, în ceea ce privește întrebarea referitoare la cele mai inovatoare intervenții implementate cu ajutorul POCA, respondenții la sondaj consideră că abordarea strategică adoptată este cel mai important aspect (a se vedea tabelul de mai jos).

Tabel nr. 24 Conform experienței dumneavoastră personale, în contextul activității pe care o desfășurați, care sunt cele mai inovatoare soluții implementate ca urmare a intervențiilor POCA, din perspectiva managementului resurselor umane? [33 de respondenți; unii au oferit mai multe răspunsuri]

Răspunsuri	Nr.
Abordare strategică privind resursele umane/Sistemul de lucru unitar/Resurse alocate politicilor de resurse umane	9
Cadrul de competențe/Corelația dintre cerințele postului și competențele ocupantului postului	6
SENEOSP	4
Digitalizare	4
Concurs național/modificarea sistemului de recrutare	4
Nu există soluții inovatoare	3
Programe de formare profesională	3
Motivație	2
Sistemul de evaluare a resurselor umane	1

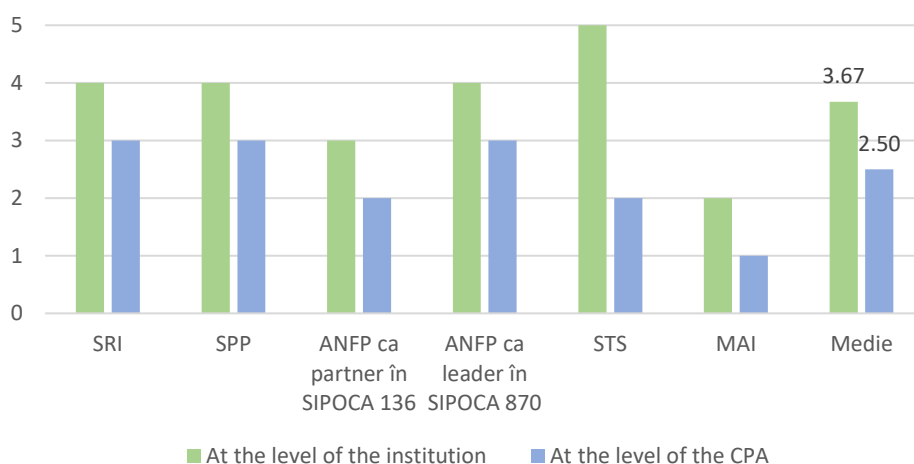
Sursa: Prelucrarea datelor de provenite din sondajul privind satisfacția beneficiarilor

Fiind rugați să menționeze exemple de rezultate/proceduri/instrumente în domeniul managementului resurselor umane, introduse datorită proiectelor finanțate prin POCA, care sunt capabile să producă o moștenire de lungă durată a programului, doi dintre beneficiari (SRI și SPP) au făcut referire la un sistem integrat de gestionare a candidaților, la noi reglementări în domeniul recrutării personalului/managementului carierei și la schimbări privind cultura organizațională, ca urmare a participării personalului din aceste instituții la cursuri de leadership sau de management (multe dintre aceste persoane având perspectiva de a rămâne în organizație cel puțin 10 ani). Reprezentantul ANFP a menționat în special SENEOSP și colaborarea dintre autoritățile și instituțiile publice centrale pentru dezvoltarea acestui instrument de management unitar. În cadrul interviului, reprezentantul ANFP a indicat, de asemenea, arhitectura IT și noul model de recrutare pentru concursul național, ca fiind dovezi ale sustenabilității de lungă durată a activităților. Potrivit reprezentantului STS, se așteaptă ca fiecare livrabil al proiectului să aibă un impact "pentru anii următori", recunoscând că acest impact se va vedea într-un interval mare de timp. Pentru reprezentantul MAI care a participat la focus-grup, cea mai longevivă moștenire a proiectului va fi ghidul elaborat pentru manageri cu privire la abilitățile și competențele necesare pentru posturile MAI. Respondenții sondajului de opinie sunt de acord, de asemenea, cu privire la perspectiva privind susținerea viitoare a rezultatelor proiectelor în cadrul instituției lor. Cu toții sunt foarte încrezători că managementul instituției lor va sprijini în viitor rezultatele obținute în cadrul proiectelor, "în foarte mare măsură" sau "în totalitate".

Cu toate acestea, datele colectate arată că există unele aspecte care pot afecta sustenabilitatea intervențiilor. Atunci când li s-a solicitat să își exprime opinia cu privire la corelația dintre cultura administrativă generală și managementul resurselor umane, răspunsurile managerilor de resurse umane au fost împărțite în mod diferențiat între ceea ce privește propria instituție, pe de o parte, și administrația

publică centrală, pe de altă parte: după cum se arată în tabelul de mai jos, scorul mediu este semnificativ mai mic atunci când accentul se pune pe cultura administrativă a APC în general.

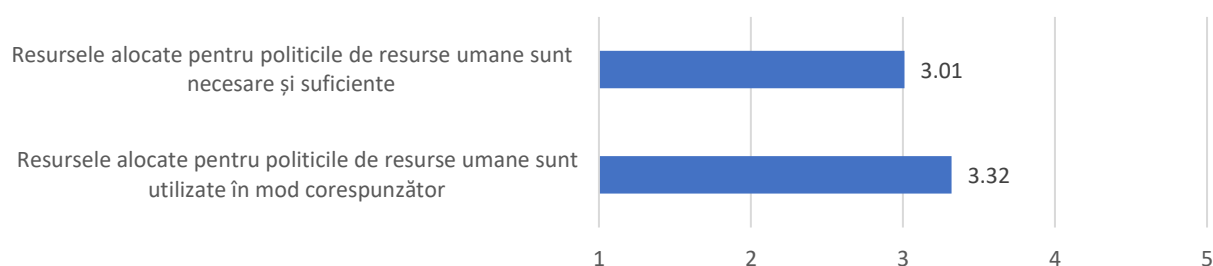
Figura nr. 28 În ce măsură cultura administrativă generală (procedurile administrative) din instituția dumneavoastră și de la nivelul administrației publice centrale din România este corelată cu managementul resurselor umane? [De la 1: "în foarte mică măsură", la 5 "în foarte mare măsură"]



Sursa: Prelucrarea datelor de provenite din sondajul privind satisfacția beneficiarilor

Rezultatele sondajului privind satisfacția beneficiarilor arată că, în opinia respondenților, sunt necesare mai multe resurse pentru a îmbunătăți procesul de reformă. După cum se evidențiază în graficele de mai jos, atunci când li s-a cerut să își exprime acordul cu privire la două afirmații de bază (respectiv "resursele alocate pentru politicile de resurse umane sunt necesare și suficiente pentru a sprijini procesul de implementare" și „resursele alocate pentru politicile de resurse umane sunt utilizate în mod corespunzător”), respondenții au acordat scoruri medii nu foarte ridicate (3,01, respectiv 3,32).

Figura nr. 29 Recapitulare a dimensiunilor chestionate cu privire la resursele alocate pentru managementul resurselor umane (scoruri medii)



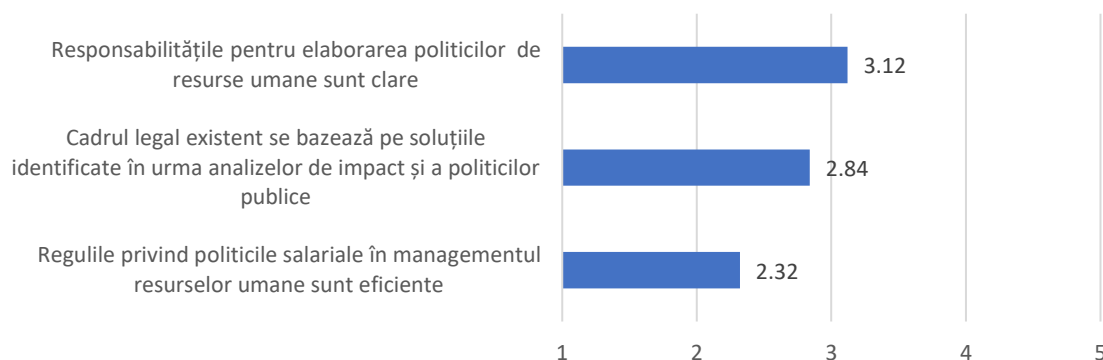
Sursa: Prelucrarea datelor de provenite din sondajul privind satisfacția beneficiarilor

De asemenea, cadrul legislativ nu este considerat încă a fi suficient de stabil și clar. Este important faptul că unele dintre reforme sunt susținute de modificări legislative (de exemplu, introducerea modelului național de concurs în Codul administrativ). Cu toate acestea, răspunsurile la sondajul privind satisfacția beneficiarilor cu privire la acest subiect arată că scorurile medii privind caracterul adecvat al cadrului legislativ sunt încă destul de scăzute. După cum se arată în graficul de mai jos, cele mai mici scoruri medii

se înregistrează (din nou) în ceea ce privește gradul de satisfacție cu privire la afirmația "Regulile privind politicile salariale în managementul resurselor umane în administrația publică sunt eficiente" (2,32, mult sub pragul mediu). De asemenea, nici celelalte două afirmații ("Responsabilitățile pentru elaborarea și punerea în aplicare a politicilor de resurse umane sunt clare" și "Cadrul legal existent se bazează pe soluții identificate în urma analizelor de impact și a politicilor publice") nu ating scoruri foarte mari (3,12, respectiv, 2,84).

Recapitulare a dimensiunilor chestionate privind cadrul legal (scorurile medii)

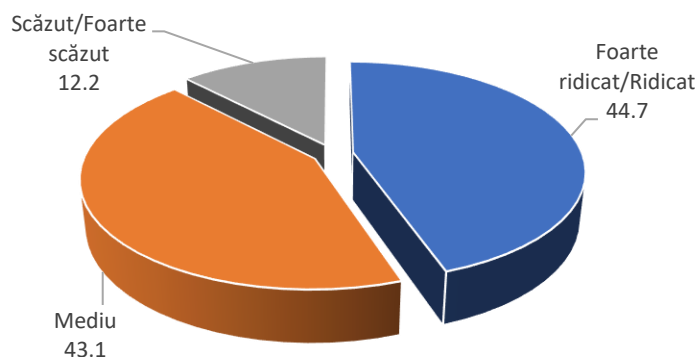
Figura nr. 30 Pe baza experienței dvs. actuale, vă rugăm să indicați în ce măsură sunteți de acord cu fiecare dintre următoarele afirmații referitoare la cadrul legislativ în domeniul politicilor de resurse umane [1: "nu sunt deloc de acord", 5: "sunt pe deplin de acord"].



Sursa: Prelucrarea datelor de provenite din sondajul privind satisfacția beneficiarilor

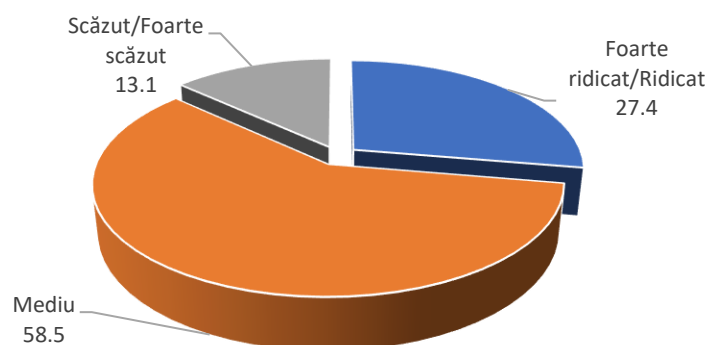
În plus, răspunsurile la sondajul privind satisfacția beneficiarilor cu privire la nivelul actual de pregătire în domeniul MRU și la nivelul general al capacității administrative a departamentelor de resurse umane arată că există în continuare posibilitatea unor îmbunătățiri importante (a se vedea graficele de mai jos). Și acest subiect trebuie luat în considerare atunci când se analizează perspectiva pe termen mediu și lung a schimbărilor implementate prin intervențiile POCA.

Figura nr. 31 Cum evaluați nivelul dvs. actual de pregătire în domeniul managementului resurselor umane?



Sursa: Prelucrarea datelor de provenite din sondajul privind satisfacția beneficiarilor

Figura nr. 32 Care este, după părerea dumneavoastră, nivelul capacității administrative a departamentelor de resurse umane din cadrul autorităților publice din România?



Sursa: Prelucrarea datelor de provenite din sondajul privind satisfacția beneficiarilor

Toate părțile interesate contactate prin interviuri și chestionare sunt de acord cu necesitatea continuării procesului de reformă, dar acest acord nu mai există atunci când li se cere să precizeze instrumentele care ar putea asigura această continuare. Potrivit Autorității de Management, nu mai este necesar să se implementeze un alt program destinat consolidării capacității administrative, deoarece POCA și PODCA au finanțat toate nevoile evidențiate în documentele strategice („este necesar să se finanțeze unele activități indirecte de consolidare a capacității administrative, care vor fi realizate prin alte programe în următoarea perioadă de programare”). Dimpotrivă, aproape toate persoanele intervievate au subliniat că era preferabil să existe un alt program operațional pentru dezvoltarea capacității administrative în perioada de programare 2021-2027. Potrivit reprezentantului SGG, „nu există o posibilitate reală de a înlocui POCA cu alte fonduri sau programe pentru a obține aceleași rezultate”, în timp ce pentru reprezentantul MDLPA finalizarea POCA „lasă un gol foarte mare”. Chiar dacă pot exista și alte surse de finanțare, nu este clar dacă aceste fonduri vor fi suficiente pentru a susține capacitatea administrativă; de asemenea, există riscul ca administrația publică locală să nu aibă o sursă fundamentală de finanțare. Reprezentanții ANFP intervievați au menționat că administrațiile publice centrale ar putea să-și reorganizeze sursele de finanțare, adresându-se altor linii de finanțare, în timp ce administrația publică locală ar putea fi nevoită să caute parteneriate cu alte instituții pentru a accesa fonduri și a implementa noi intervenții în domeniul consolidării capacității administrative.

Este important de remarcat faptul că viitorul intervențiilor finanțate depinde în mare măsură de adoptarea unui cadru legislativ și instituțional adecvat. Managementul strategic al resurselor umane în administrația publică este încă fragmentat, așa cum o demonstrează numeroasele acte normative referitoare la acest domeniu care sunt inițiate și adoptate anual de diverse instituții (a se vedea ANFP 2022b). Din acest motiv, în perioada 2020-2021, la nivelul ANFP a fost constituit un grup de lucru pentru elaborarea proiectului de strategie în domeniul funcției publice pentru perioada 2022-2027 (având în vedere atribuțiile specifice ale ANFP pentru elaborarea politicilor și strategiilor în domeniul managementului funcțiilor publice și al funcționarilor publici). Proiectul de strategie este strâns legat de cele două proiecte strategice finanțate prin POCA (SIPOCA 136 și SIPOCA 870), după cum se evidențiază

prin obiectivele stabilite pentru anul 2027¹³ de către proiectul de strategie. În plus, un instrument fundamental pentru a asigura dezvoltarea reformelor inițiate este implementarea PNRR, care reprezintă probabil cea mai bună oportunitate pentru a menține la un nivel ridicat gradul de conștientizare a factorilor de decizie politică cu privire la acest subiect. După cum s-a arătat în interviul cu reprezentantul SGG, "în timp ce POCA a sprijinit de fapt elaborarea politicii, PNRR sprijină implementarea acesteia în termeni foarte concreți și practici". Tabelul de mai jos sintetizează intervențiile care sunt avute în vedere pentru a dezvolta în continuare impactul unor măsuri importante introduse prin proiectele strategice sprijinite în cadrul OS 1.2. al POCA. Pentru fiecare subiect, tabelul prezintă evoluțiile avute în vedere și legătura acestora cu PNRR.

Cadrul de competențe (proiect POCA relevant: SIPOCA 136, beneficiar SGG)		
<i>Rezultatul (rezultatele) preconizat(e) al(e) proiectului POCA</i>	<i>Evoluții preconizate</i>	<i>Referințe PNRR</i>
Cadrul de competențe este un model în care competențele sunt identificate și definite în termeni de comportamente așteptate. Este, de asemenea, un instrument de management care integrează pe orizontală toate sistemele de resurse umane (recrutare și selecție, managementul performanței, formare și dezvoltare, dezvoltarea carierei, salarizare etc.) într-o abordare strategică coordonată. Printre competențele generale identificate/propuse în cadrul proiectului SIPOCA 136 se numără: rezolvarea problemelor și luarea deciziilor, inițiativa, planificarea și organizarea, comunicarea, munca în echipă, medierea conflictelor, orientarea către cetățean, asumarea responsabilității, gândirea conceptuală, gândirea strategică etc. Competențele specifice categoriilor de funcții publice generale, în diferite domenii funcționale, includ: coordonarea echipei de proiect, raționament analitic, diplomație etc.	Cadrul de competențe generale va fi pus în aplicare pentru categoriile de funcții publice selectate pentru proiectul pilot de ocupare a posturilor publice vacante. Ulterior, se are în vedere extinderea treptată a punerii în aplicare a cadrului de competențe generale pentru celelalte funcții publice.	Modelul propus de cadre de competență va fi extins, prin intermediul PNRR, la funcțiile publice din administrația publică centrală. În același timp, cadrele de competență vor fi integrate în managementul performanței și în formarea/dezvoltarea personalului.
Managementul carierei (proiect POCA relevant: SIPOCA 136, beneficiar SGG)		
<i>Rezultatul (rezultatele) proiectului POCA</i>	<i>Evoluții preconizate</i>	<i>Referințe PNRR</i>
Studiul privind cadrul legal și	Pentru flexibilizarea modului și	Componenta C7 din cadrul Pilonului III

¹³ Obiectivele proiectului de strategie sunt următoarele: dezvoltarea și implementarea de politici publice pentru managementul resurselor umane în domeniul funcției publice, bazat pe date și orientat spre rezultate și viitor; transformarea digitală a managementului resurselor umane în administrația publică; gestionarea competențelor necesare pentru furnizarea de servicii publice de calitate și crearea unui mediu de lucru performant și atractiv în domeniul funcției publice; profesionalizarea managementului resurselor umane în cadrul autorităților și instituțiilor publice; promovarea eticii, integrității, transparenței și prevenirea corupției; implementarea unui cadru de competențe pentru managementul resurselor umane.

<p>instituțional existent în domeniul resurselor umane, elaborat în cadrul proiectului SIPOCA 136, recomandă ca gradele profesionale să fie împărțite pe mai multe niveluri, pentru a reflecta mai bine acumularea experienței profesionale, precum și responsabilitățile postului, și pentru a permite construirea carierei profesionale în etape, în funcție de performanțele profesionale și de oportunitățile de dezvoltare profesională (formare, promovare etc.).</p>	<p>timpului de lucru în administrația publică (de exemplu, telemuncă, program de lucru individualizat, program neuniform etc.) sunt necesare următoarele etape: modificarea Codului Administrativ, a Codului Muncii și a altor reglementări, o infrastructură IT adecvată, promovarea managementului orientat spre rezultate, informare/ formare privind digitalizarea și managementul schimbării în instituțiile publice, precum și dezvoltarea competențelor digitale pentru funcționarii publici.</p>	<p>(Transformarea digitală) prevede două investiții specifice în ceea ce privește resursele umane din instituțiile publice: I10 (Transformarea digitală în managementul serviciilor publice) și I16 (Program de formare în domeniul competențelor digitale avansate pentru funcționarii publici).</p>
<p>E-ANFP (Proiecte POCA relevante: SIPOCA 136, beneficiar SGG; SIPOCA 870, beneficiar ANFP)</p>		
<p><i>Rezultatul (rezultatele) preconizat(e) al(e) proiectului POCA</i></p>	<p><i>Evoluții preconizate</i></p>	<p><i>Referințe PNRR</i></p>
<p>E-ANFP este conceptualizat ca o platformă interactivă și colaborativă de evidență și gestionare a funcționarilor publici la nivelul administrației publice centrale și locale, prin extinderea/dezvoltarea sistemelor existente și asigurarea interoperabilității cu alte baze de date.</p>	<p>Sistemul informatic va fi gestionat de ANFP și va fi utilizat extern de către instituții și autorități publice. Platforma va include toate procesele de management al resurselor umane, de la recrutare, inițiere, până la evaluare, promovare, ieșire din sistemul public și va permite monitorizarea, colectarea de date, gestionarea informațiilor din dosarul profesional. E-ANFP va valorifica modelul de cadru de competențe și fișele de post standardizate elaborate în cadrul proiectului SIPOCA 136, precum și soluția informatică dezvoltată prin proiectul SIPOCA 870.</p>	<p>Dezvoltarea și extinderea platformei de management al funcționarilor publici (nivel central, teritorial, local) pentru toate procesele legate de carieră și pentru interconectarea cu instituțiile colaboratoare (E-ANFP) va fi un instrument integrat de evidență și management care va fi gestionat de ANFP, reprezentând actualizarea/dezvoltarea progresivă a sistemelor informatice existente la nivelul Agenției privind managementul carierei funcționarilor publici la nivelul administrației publice centrale, teritoriale și locale. Dezvoltarea E-ANFP este inclusă în cadrul investiției I10.</p>
<p>Reforma sistemului de recrutare - concursul național (Proiect POCA relevant: SIPOCA 870, beneficiar ANFP)</p>		
<p><i>Rezultatul (rezultatele) preconizat(e) al(e) proiectului POCA</i></p>	<p><i>Evoluții preconizate</i></p>	<p><i>Referințe PNRR</i></p>

<p>Punerea în aplicare a concursului pilot național include următoarele etape: operaționalizarea soluției informatice integrate pentru concursul național (pilot), planificarea etapelor de organizare și desfășurare a concursului național, dezvoltarea funcțiilor publice necesare, fișele de post standardizate cu cadrul de competențe implementat pentru funcțiile publice incluse în concurs, instruirea personalului tehnic implicat în organizarea și desfășurarea concursului național; elaborarea ghidului pentru candidați, pregătirea seturilor de teste în domeniul administrației publice, numirea comisiilor de recrutare și de soluționare a contestațiilor, promovarea concursului, testarea/pilotarea concursului național pentru ocuparea funcției publice de debutant și a categoriei înalților funcționari publici.</p>	<p>Pentru a asigura promovarea conceptului concursului național și a activităților specifice, va fi elaborată o strategie de comunicare și de branding.</p>	<p>Organizarea etapizată a concursului național pentru celelalte categorii de funcții publice de la nivelul administrației publice, altele decât cele deja pilotate, se va face în urma unei analize și pe baza experienței acumulate în faza pilot a concursului național (desfășurat începând cu semestrul 2 al anului 2022) pentru funcționarii publici debutanți și superiori. Analiza va conține concluzii și recomandări pentru o eventuală extindere la nivelul întregii administrații publice.</p>
---	---	--

Sursa: Elaborare proprie pe baza datelor din PNRR (2021) și ANFP (2022b).

În cele din urmă, este interesant de menționat factorii care, conform PNRR, sunt considerați ca fiind posibile impedimente în realizarea reformelor și investițiilor în domeniul managementului resurselor umane din administrația publică: sprijinul limitat din partea decidenților politici privind implementarea acțiunilor propuse; lipsa sprijinului decizional pentru adoptarea unui cadru normativ specific aplicabil; durata lungă a procedurilor de achiziții publice pentru servicii externalizate de dezvoltare a sistemelor IT și a programelor de instruire; înțelegerea/interpretarea/utilizarea greșită a abordării bazate pe modelul cadrului de competențe. Având în vedere legătura strânsă dintre proiectele strategice POCA și intervențiile PNRR privind acest domeniu specific, toți acești factori pot fi înțeleși ca factori de risc pentru sustenabilitatea rezultatelor proiectelor într-o perspectivă pe termen mediu sau lung.

6.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare

Eficacitate

ÎE 1: Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)

Comparativ cu situația observată la finalul anului 2020, în anul 2021 nu au fost lansate noi apeluri, astfel încât nu au fost finanțate noi intervenții în cadrul OS 1.2. Procesul de implementare a intervențiilor a continuat, cinci dintre cele șase proiecte aflându-se în a doua jumătate sau în etapa finală de implementare. Doar ultimul proiect aprobat (al cărui beneficiar este ANFP) se afla la finalul anului 2021 în primul an de implementare.

Apropiindu-se de etapa sa finală, caracterul strategic al proiectului implementat de SGG a fost reafirmat de Planul Național de Reziliență și Redresare, ale cărui investiții în domeniul managementului resurselor umane au fost definite în anul 2021 luând în considerare obiectivele și realizările acestui proiect.

Progresele înregistrate în anul 2021 arată o evoluție pozitivă pentru indicatorul de realizare 5S47 (*Autoritățile și instituțiile publice centrale sprijinite pentru dezvoltarea și introducerea metodelor unitare de management în domeniul resurselor umane*), pentru care rata de realizare a atins nivelul de 70% (63% în regiunile mai puțin dezvoltate și 100% în regiunile mai dezvoltate). Ceilalți trei indicatori nu au înregistrat o evoluție similară în anul 2021, aceștia resimțind în continuare efectele întârzierilor descrise în secțiunile de analiză din prezentul raport. Nivelul de plăți atins la finalul anului 2021 (aproximativ 40% din valoarea financiară acordată celor șase proiecte) poate fi considerat promițător dacă se ia în considerare faptul că la data de 31.12.2021 toate proiectele erau încă în curs de implementare.

ÎE 2: Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?

Având în vedere că în anul 2021 nu a fost finanțată nicio intervenție nouă, evaluarea privind relevanța nevoilor, așa cum au fost acestea definite în acțiunile finanțate, rămâne neschimbată în comparație cu constatările din rapoartele de evaluare anterioare. Nevoile identificate inițial în Acordul de Parteneriat 2014-2020 în ceea ce privește managementul resurselor umane în administrația publică și în cadrul POCA, pentru intervențiile din cadrul OS 1.2, sunt acoperite în totalitate de intervențiile finanțate. Există o corespondență clară între ceea ce se afirmă în logica de intervenție a programului și ceea ce a fost efectiv finanțat prin apelurile necompetitive lansate. Acest lucru este valabil pentru cele două proiecte strategice care urmăresc să deschidă calea pentru realizarea reformelor structurale în domeniul managementului resurselor umane (proiectele implementate de SGG și ANFP), dar și pentru celelalte patru proiecte care sunt direct orientate către nevoile beneficiarilor, întrucât aceleași nevoi sunt în concordanță cu necesitatea de a consolida gestionarea resurselor umane în contextele respective, prin intervenții specifice, dar structurale.

Confirmarea acestei interpretări este reiterată și în cadrul a două analize privind contextul managementului resurselor umane (evaluarea măsurilor SCAP privind resursele umane în administrația publică realizată în 2018 și raportul ANFP publicat în 2022 privind cadrul general referitor la managementul strategic al resurselor umane în domeniu). Multe dintre concluziile celor două rapoarte, ambele axate pe provocările cu care trebuie să se confrunte în prezent reformele din domeniu, fac referire la rezultatele sau obiectivele proiectelor POCA având ca beneficiari SGG și ANFP, demonstrând astfel un grad ridicat de corelare între aceste intervenții finanțate prin POCA și nevoile încă existente în domeniu.

ÎE 3: În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

Intervențiile sprijinite de POCA în cadrul OS 1.2 sunt strict corelate cu Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (SCAP), și în special cu două Obiective Specifice: *II.2 — Adaptarea politicilor și sistemului de resurse umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne; și II.4 — Soluții IT pentru eficientizarea administrației publice*. Identificată ca o condiționalitate ex-ante pentru accesarea fondurilor europene în perioada 2014-2020 și finanțată substanțial din POCA, SCAP a prezentat o corelație foarte specifică și puternică cu intervențiile aferente OS 1.2 din POCA, al cărui prim proiect



contractat a fost proiectul strategic implementat de SGG, care reprezintă componenta strategică ce face legătura între OS 1.2 din POCA și OS II.2 din SCAP. Alte două strategii, care au fost aprobate în 2016 în strictă legătură cu SCAP, prezintă o coerență ridicată cu intervențiile finanțate prin POCA privind managementul resurselor umane în administrația publică: Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 și Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020. Ambele strategii au vizat modernizarea recrutării, selecției, promovării, evaluării performanțelor individuale și motivării în sectorul public și sunt astfel direct corelate cu proiectele strategice finanțate în cadrul POCA: SIPOCA 136 și SIPOCA 870. Analiza documentară efectuată confirmă faptul că și celelalte intervenții finanțate au transpus în practică obiectivele SCAP și SDFP.

Interacțiunea dintre POCA și SCAP a fost intensă încă de la început pentru a identifica proiectele prioritare, cum ar fi cel contractat ulterior, al cărui beneficiar este SGG (SIPOCA 136). CNCISCAP a avut un rol fundamental în asigurarea coordonării interinstituționale necesare pentru implementarea proiectului strategic SIPOCA 136 și pentru corelarea corespunzătoare a nivelului politic cu cel tehnic.

ÎE 4: Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

Toate proiectele finanțate în cadrul OS 1.2 al POCA au fost contractate în urma unor apeluri necompetitive. În consecință, evaluarea nu s-a concentrat atât de mult asupra activităților de comunicare care vizează atragerea potențialilor beneficiari în etapa de pregătire a cererii de finanțare, pentru a răspunde la această întrebare de evaluare, ci asupra modului în care beneficiarii au fost și sunt susținuți pe parcursul etapei de implementare din punct de vedere al comunicării. În acest sens, instrumentele de comunicare utilizate pentru informarea beneficiarilor continuă să fie eficiente în dezvoltarea unei relații pozitive între beneficiari și reprezentanții AM POCA, sprijinul oferit de către AM POCA fiind apreciat pozitiv de către beneficiari.

Întâlnirile tehnice - atunci când au fost necesare sau solicitate, actualizarea regulată a website-ului și comunicarea rapidă prin intermediul e-mailurilor au sprijinit în mod adecvat beneficiarii. În stadiul actual al procesului de evaluare, nu au fost identificate probleme majore cu privire la acest aspect: se poate concluziona că Autoritatea de Management continuă să adopte o abordare proactivă care oferă soluții adecvate la problemele care apar pe parcursul implementării proiectelor.

ÎE 5: Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?

Au fost înregistrate unele întârzieri inițiale și transversale (nefiind specifice OS 1.2) cauzate de implementarea cu întârziere a SCAP și de tranziția de la SMIS la sistemul electronic MySMIS. Cu toate acestea, adoptarea MySMIS a facilitat fluxul de informații între beneficiari și Autoritatea de Management și a făcut ca întregul proces să fie mai ușor și mai orientat către utilizatori.

Dintre factorii interni care afectează implementarea proiectelor sprijinite prin OS 1.2, achizițiile publice continuă să reprezinte un aspect determinant pentru întârzierile observate. Acest factor depinde de mai multe motive: schimbarea legislației în domeniu, dificultatea de a achiziționa furnizori pentru servicii specializate, lipsa ofertelor, creșterea prețurilor pentru anumite bunuri și pentru serviciile IT după anul 2020. Cele mai pozitive aspecte interne care facilitează implementarea intervențiilor continuă să rămână





comunicarea eficientă între beneficiari și Autoritatea de Management și experiențele acumulate anterior de mai mulți beneficiari în ceea ce privește implementarea altor proiecte cu finanțare europeană.

În ceea ce privește factorii externi care au influențat implementarea proiectelor, pandemia Covid-19 este considerat cel mai important factor. Impactul pandemiei asupra implementării proiectelor a fost ridicat, afectând mai degrabă activități precum schimbul de experiență și vizitele de studiu decât activitățile de formare, pe care beneficiarii au putut - inclusiv cu sprijinul administrativ primit din partea AM - să le transpună în format online. Impactul acestor schimbări și măsura în care se reflectă asupra rezultatelor proiectelor - având în vedere că toate cele șase proiecte contractate în cadrul OS 1.2 au optat pentru prelungirea datei de finalizare a activităților - trebuie în continuare verificate în cadrul celorlalte activități de evaluare prevăzute pentru perioada următoare.

Un alt aspect extern cu impact negativ asupra implementării este reprezentat de schimbările legislative (atât indirect - în domeniul achizițiilor publice - cât și direct - în domeniul managementului resurselor umane în instituțiile publice)..

ÎE 6: În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

În raportul de evaluare POCA 2020 au fost incluse câteva observații critice cu privire la acțiunile întreprinse la nivel de program care ar fi putut fi realizate mai bine: complexitatea procesului de implementare; caracterul mai birocratic al POCA în comparație cu predecesorul său (PODCA); lipsa de coordonare instituțională în cazul proiectelor care au vizat dezvoltarea de instrumente IT; comunicarea limitată între beneficiari. În ceea ce privește primele două aspecte (privind complexitatea în creștere și caracterul mai birocratic al POCA), acestea par mai degrabă un efect al abordării diferite adoptate - mult mai strategică în POCA - decât consecința unei deficiențe interne care trebuia (sau putea fi) corectată. În ceea ce privește celelalte două aspecte (lipsa de coordonare a proiectelor în ceea ce privește instrumentele IT și comunicarea limitată între beneficiari), acestea trebuie reanalizate având în vedere stadiul mai avansat al procesului de implementare. În orice caz, o posibilă problemă deschisă (dar care nu se află sub controlul direct al AM) poate fi reprezentată de dependența puternică a proiectului strategic SIPOCA 136 de conținutul tehnic furnizat de un singur consultant (Banca Mondială). După cum se indică în concluziile studiului de caz realizat în contextul prezentei evaluări, dincolo de calitatea livrabililor produse de acest consultant, este riscant să se stabilească un întreg proces de reformă în baza conținutului elaborat de un singur actor extern.

Eficiență

ÎE 7: În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?

Analizele efectuate de echipa de evaluare susțin afirmația conform căreia costurile sunt justificate și că aceleași rezultate ca cele obținute din implementarea proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici. Acest lucru a fost observat atât pentru proiectele strategice, cât și pentru cele nestategice, dar cu o referire specială la cele strategice: scopul și obiectivele ambițioase ale acestor proiecte nu ar fi putut fi atinse cu bugete mai mici. Trebuie remarcat că practic, tot procesul de reformă în domeniul MRU se bazează pe intervențiile finanțate prin OS 1.2 al POCA: este greu de imaginat cum ar fi putut fi proiectat un design atât de amplu utilizând mai puține resurse, ținând cont și de necesitatea sprijinirii în mod





corespunzător a strategiilor, cu analize și studii adecvate (toate realizate în cadrul proiectului strategic SIPOCA 136). Doar în opinia unuia dintre beneficiari, costurile ar fi putut fi mai mici (în măsură estimată de 5-10%), dacă beneficiarul ar fi exploatat pe deplin concurența de pe piață în cadrul proceselor de achiziție.

Până acum nu au fost semnalate probleme relevante cu privire la cererile de rambursare, plăți sau alte aspecte financiare. Beneficiarii s-au bucurat de flexibilitate în gestionarea schimbărilor cauzate de pandemie și apreciază sprijinul primit în acest sens din partea Autorității de Management (pentru definirea și actualizarea activităților din cadrul proiectelor).

Nu au fost identificate intervenții similare care să permită identificarea unor indicatori comparabili între intervențiile POCA și alte programe (la nivel național sau european), având în vedere specificul proiectelor finanțate prin OS 1.2 și al nevoilor acoperite în cadrul acestora. A fost propus un indicator specific pentru evaluarea eficienței: costul per capita planificat și efectiv realizat al activităților de formare incluse în proiecte, care poate oferi atât o măsură a diferenței dintre costul per capita planificat și cel real, cât și o ierarhizare relativă a costului per capita între diferite proiecte finanțate în cadrul OS 1.2. Cu toate acestea, eventualul calcul al acestui indicator va fi efectuat în cadrul raportului de evaluare aferent anului 2022, când ar trebui încheiate activitățile de formare pentru toate proiectele și astfel costurile aferente ar putea fi pe deplin comparabile.

ÎE 8: Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Cel mai important factor care a afectat eficiența intervențiilor a fost reprezentat de pandemia Covid. Pandemia a condus la creșterea costurilor cu achizițiile de bunuri și servicii, în special în ceea ce privește sistemele IT. Acest aspect a necesitat modificări ale bugetelor inițiale pentru unele proiecte, iar în unele cazuri procedurile de achiziție lansate pentru achiziția de servicii IT nu au primit nicio ofertă, impunând refacerea caietului de sarcini și abandonarea unora dintre achizițiile prevăzute inițial (reducând astfel sfera achizițiilor). De asemenea, cursul de schimb RON/Euro s-a modificat, iar acest lucru a reprezentat ca o altă problemă relevantă pentru estimarea costurilor.

Schimbările din contextul pieței care au impact asupra proiectelor au făcut dificilă estimarea corectă a bugetelor și monitorizarea tuturor modificărilor în ceea ce privește costurile, dar în general beneficiarii au reușit să se încadreze în bugetul inițial. Pe lângă achizițiile nerealizate din motivele menționate mai sus, costurile suplimentare generate de achiziții au fost în general compensate de costurile mai mici aferente altor activități incluse în proiecte (generate de exemplu de transferul activităților de formare în mediul online, care a produs economii neașteptate).

Impact

ÎE 9: În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

Evaluarea impactului intervențiilor în domeniul resurselor umane nu este ușoară, întrucât este aproape imposibil a se identifica indicatori cantitativi de impact capabili să măsoare într-un mod structurat și standardizat dimensiuni foarte complexe și suprapuse, a căror sferă depășește cu mult încheierea perioadei curente de programare. Totuși, impactul așteptat al celor două proiecte strategice (proiectul SGG SIPOCA 136 și proiectul ANFP SIPOCA 870) poate fi evaluat ca fiind pozitiv la sfârșitul anului 2021.





La acea dată, proiectul SGG era aproape încheiat și aproape toate instrumentele și livrabilele așteptate (cu siguranță cele mai importante dintre acestea) fuseseră deja transmise sau se aflau în stadiul de revizuire finală. Aceste rezultate reprezintă pași fundamentali pentru dezvoltarea procesului de reformă și pentru realizarea obiectivelor strategiilor naționale în domeniul managementului resurselor umane. În ceea ce privește proiectul ANFP, la sfârșitul anului 2021, nivelul de maturitate era mult mai scăzut, dar două obiective specifice din trei (crearea SENEOSP și dezvoltarea și pilotarea concursului național pentru două categorii de funcționari publici) pot fi realizate până la data de finalizare a proiectului, în noiembrie 2023.

În ceea ce privește activitățile de instruire desfășurate în cadrul proiectelor, o parte semnificativă (71%) a respondenților la sondajul privind satisfacția beneficiarilor, care au participat la astfel de activități de formare, indică un grad de satisfacție ridicat sau foarte ridicat. Mai mult, sondajul evidențiază faptul că nivelul de autoevaluare a cunoștințelor privind procesele aferente managementului resurselor umane a crescut semnificativ după participarea la aceste cursuri.

În general, este greu de imaginat că aceleași rezultate ca cele obținute prin implementarea intervențiilor POCA ar fi putut fi obținute prin alte programe și politici, având în vedere dimensiunile și obiectivele ambițioase ale proiectelor finanțate. Chiar și proiectele nestrategice au reușit, prin intervenții finanțate de POCA, să implementeze activități foarte relevante pentru nevoile instituțiilor implicate, precum dezvoltarea și adoptarea de noi instrumente informatice și noi proceduri și reglementări interne în domeniul managementului resurselor umane.

În ceea ce privește posibilitatea obținerii impactului așteptat, singura problemă critică identificată prin activitățile de evaluare, se referă la durata lungă a unor proiecte: proiectul SGG (SIPOCA 136) are în final o durată de 54 de luni. De asemenea, conform rezultatelor sondajului privind satisfacția beneficiarilor, gradul general de satisfacție cu privire la modul de funcționare a sistemului de management al resurselor umane în administrația publică din România rămâne relativ scăzut, însă peste pragul mediu. Pentru unele dintre principalele dimensiuni ale politicilor de resurse umane (planuri de dezvoltare profesională, remunerare bazată pe performanță, politici motivaționale și clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de personal), scorurile medii obținute sunt chiar sub acest prag mediu.

ÎE 10: În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

În ceea ce privește efectele indirecte ale intervențiilor (efecte de propagare/spill-over), s-a observat o schimbare de mentalitate în rândul persoanelor care au participat la activități de formare. Mai mult, dincolo de competențele specifice și tehnice dobândite prin participarea la cursuri, aceste activități au promovat crearea unei rețele informale între participanți, rețea care se așteaptă să rămână și după încheierea activităților de formare.

De asemenea, pandemia a determinat unele efecte neașteptate, mai ales în ceea ce privește accelerarea procesului de digitalizare și reducerea reticențelor de a implementa noi proceduri. Alte efecte neintenționate au fost înregistrate la nivelul de proiect: într-un caz, organizarea în mediul online a cursurilor de formare a permis participarea unor categorii de personal care în mod normal nu ar fi putut participa; într-un alt proiect s-a creat o relație mai bună cu universitățile, precum și posibilități mai mari de reținere a angajaților și s-au observat îmbunătățiri organizaționale în ceea ce privește comunicarea între departamentele interne.





Sustenabilitate

ÎE 11: În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Atât domeniul de aplicare, cât și dimensiunea celor 2 proiecte strategice finanțate prin OS 1.2 se bazează pe ipoteza că rezultatele proiectelor ar trebui să fie autosustenabile, având în vedere că aceste proiecte vizează introducerea de reforme structurale. Dezvoltarea de instrumente, proceduri și sisteme pentru îmbunătățirea permanentă a gestionării resurselor umane și în cadrul celorlalte instituții care sunt beneficiare ale altor intervenții finanțate prin POCA în cadrul OS 1.2 reprezintă un alt element care trebuie luat în considerare. Cu toate acestea, unele îndoieli par să apară atunci când se ia în considerare contextul legislativ și instituțional, care este considerat a nu fi încă suficient de stabil și clar. Întrucât reglementările referitoare la acest domeniu sunt încă prea numeroase și fragmentate, necesitatea unui sprijin legislativ adecvat pentru reforme reprezintă un factor important.

Toate părțile interesate contactate prin intermediul interviurilor și al sondajelor aplicate în cadrul acestei teme de evaluare sunt de acord cu privire la necesitatea de a continua procesul de reformă, dar acest acord nu mai există atunci când li se cere să precizeze instrumentele care pot asigura această continuare. În opinia Autorității de Management, nu este necesară implementarea unui alt program destinat consolidării capacității administrative, în timp ce reprezentanții beneficiarilor intervievați sau participanții la focus grup indică faptul că ar fi fost util să existe un alt program operațional pentru dezvoltarea capacității administrative și în perioada de programare 2021-2027, în special pentru a garanta un sprijin continuu pentru administrațiile publice locale.

Având în vedere că rezultatele preconizate ale intervențiilor nu ar fi putut fi atinse în absența finanțării POCA, pentru perioada de programare 2021-2027, ar fi fost de preferat un alt program operațional dedicat dezvoltării și aprofundării procesului de reformă în domeniul managementului resurselor umane.

ÎE 12: Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

Impactul viitor al intervențiilor finanțate depinde în mare măsură de adoptarea unui cadru legislativ și instituțional adecvat. În perioada 2020-2021, la nivelul ANFP a fost constituit un grup de lucru pentru elaborarea proiectului de strategie în domeniul funcției publice pentru perioada 2022-2027. Proiectul de strategie este strâns legat de cele două proiecte strategice finanțate prin POCA (SIPOCA 136 și SIPOCA 870), așa cum reiese din obiectivele acestei strategii stabilite pentru anul 2027. Un alt instrument fundamental pentru a asigura dezvoltarea reformelor inițiate este implementarea PNRR, al cărui accent pus pe unele aspecte ale proiectelor strategice POCA (cadru de competențe, managementul carierei, E-ANFP și concursul național) reprezintă probabil cea mai bună oportunitate pentru a menține la un nivel ridicat gradul de conștientizare a factorilor de decizie politică pe această temă.

PNRR enumeră, de asemenea, posibilele impedimente în vederea realizării reformelor și investițiilor sale în domeniul gestionării resurselor umane în administrația publică: având în vedere legătura strânsă dintre proiectele strategice POCA și intervențiile PNRR în ceea ce privește acest domeniu specific, factorii enumerați (sprijinul limitat din partea decidenților politici, lipsa sprijinului decizional pentru adoptarea unui cadru normativ specific aplicabil, durata îndelungată a procedurilor de achiziție publică pentru serviciile IT, înțelegerea/interpretarea/utilizarea greșită a abordării bazate pe modelul cadrului de competențe) pot fi asumați ca factori de risc pentru sustenabilitatea rezultatelor proiectelor.



În plus, trei aspecte trebuie luate în considerare ca posibile elemente care pot afecta sustenabilitatea intervențiilor într-o perspectivă pe termen mediu și lung: 1) legătura dintre cultura administrativă generală și managementul resurselor umane necesită încă îmbunătățiri; 2) sunt încă necesare mai multe resurse pentru a consolida procesul de reformă; 3) există în continuare mult potențial de îmbunătățire în ceea ce privește nivelul actual de profesionalizare și nivelul general al capacității administrative a departamentelor de resurse umane.

Întrebări de evaluare adiționale

A. În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru eventuala evoluție a acestor nevoi după identificarea inițială?

Până în prezent, nu se poate evidenția nicio neconcordanță majoră între strategia adoptată și evoluția contextului. Chiar dacă pandemia a accelerat pașii către digitalizare, acest aspect nu a schimbat necesitatea fundamentală de a gestiona resursele umane într-un mod mai sistematic și mai unitar. Mai mult decât să reprezinte o necesitate nouă și imprevizibilă în sine, necesitatea de a accelera digitalizarea a demonstrat și mai mult validitatea strategiei care stă la baza intervențiilor din cadrul OS 1.2.

Un aspect important care merită să fie investigat în continuare este posibila schimbare în gestionarea resurselor umane, impusă de răspândirea telemuncii. Proiectarea strategiei pe această temă a fost prevăzută a fi definită în 2022, prin intermediul unuia dintre livrabilele finale elaborate de SGG și Banca Mondială în cadrul proiectului strategic SIPOCA 136 al SGG.

B. În ce mod a afectat pandemia de Covid-19 eficacitatea intervențiilor/ programului ?

Pandemia este, de departe, cel mai important factor extern care a afectat implementarea intervențiilor POCA. Pandemia de Covid-19 a forțat accelerarea procesului de digitalizare și telemunca atât pentru personalul AM, cât și în rândul beneficiarilor. Întrucât în cadrul OS 1.2 mai multe activități au fost programate inițial pentru a fi desfășurate cu prezență fizică (sesiuni de formare, vizite de studiu, conferințe și seminarii), unele dintre acestea au fost anulate, în timp ce altele au fost mutate în mediul online. În special, impactul Covid a fost mai mare asupra activităților privind schimbul de experiență (cum ar fi vizitele de studiu) decât asupra formării personalului, deoarece primele au fost anulate în multe cazuri, în timp ce cele din urmă au fost transferate în mediul online. AM a fost pregătită să ofere sprijinul necesar pentru realizarea acestor schimbări necesare, acesta fiind principalul motiv pentru care toți cei șase beneficiari ai proiectelor finanțate în cadrul acestui OS au solicitat și au obținut o prelungire a activităților. Pandemia a determinat, de asemenea, creșterea prețurilor pentru achizițiile de servicii IT, afectând implementarea proiectelor în cadrul cărora aceste achiziții nu fuseseră încă efectuate înainte de răspândirea virusului Covid și forțând astfel beneficiarii să reprojeteze liniile bugetare.

6.3 Concluzii și recomandări

CONCLUZII

În cadrul O.S. 1.2 au fost contractate șase proiecte, toate fiind în curs de implementare la sfârșitul anului 2021. La acea dată, nivelul de maturitate al proiectelor era diferit: cinci dintre cele șase proiecte aveau mai mult de doi ani de implementare; doar un singur proiect (SIPOCA 870) se afla în primul an de



implementare. Dintre cele șase proiecte, două au un caracter strategic, primul și ultimul în ordinea aprobării¹⁴. Aceste două proiecte au ca scop reformarea managementului resurselor umane în România, prin intervenții structurale. Celelalte patru proiecte se concentrează pe nevoi și obiective interne, care, în primă instanță, sunt concepute și realizate pentru a răspunde nevoilor organizaționale și instituționale proprii ale beneficiarilor. Toți beneficiarii proiectelor finanțate prin OS 1.2 sunt administrații publice centrale¹⁵.

Din punct de vedere al **eficacității**, toate cele șase proiecte contractate includ nevoi care corespund descrierii nevoilor identificate în Acordul de Parteneriat 2014-2020 și în logica de intervenție a POCA pentru OS 1.2. Îmbunătățirea sistemică a managementului resurselor umane este pe deplin avută în vedere în cele două proiecte strategice; dar și celelalte patru proiecte, orientate spre satisfacerea nevoilor beneficiarilor, sunt în concordanță cu necesitatea de a consolida managementul resurselor umane în contextele respective prin intervenții specifice, dar structurale, care variază de la formarea personalului pentru digitalizare până la adoptarea de instrumente personalizate pentru modernizarea și eficientizarea sistemelor de management al resurselor umane. Până în prezent, nu se poate evidenția nicio neconcordanță majoră între strategia adoptată și evoluția contextului. Chiar dacă pandemia a accelerat pașii către digitalizare, acest aspect nu a schimbat nevoia fundamentală de a gestiona resursele umane într-un mod mai sistematic și mai unitar.

Intervențiile OS 1.2 al POCA sunt strict corelate cu Strategia de Consolidare a Administrației Publice 2014-2020 (SCAP), și în special cu două Obiective Specifice: *II.2 - Adaptarea politicilor și sistemului de resurse umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne; și II.4 - Soluții IT pentru eficientizarea Administrației Publice*. Alte două strategii aprobate în 2016 în strictă legătură cu SCAP, prezintă o coerență ridicată cu intervențiile finanțate prin POCA: *Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 și Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020*. Ambele strategii au vizat modernizarea recrutării, selecției, promovării, evaluării performanțelor individuale și motivării în sectorul public și sunt astfel direct corelate cu proiectele strategice ale POCA, SIPOCA 136 și SIPOCA 870. CNCISCAP, în calitate de organism coordonator al SCAP, a avut un rol fundamental în asigurarea coordonării interinstituționale necesare pentru implementarea proiectului strategic SIPOCA 136 și în corelarea corespunzătoare a nivelului politic cu cel tehnic.

Progresele înregistrate în 2021 arată o evoluție pozitivă pentru indicatorul de realizare 5S47 (*Autoritățile și instituțiile publice centrale sprijinite pentru dezvoltarea și introducerea măsurilor de management unitar în domeniul resurselor umane*), pentru care rata de realizare a atins 70% (63% în regiunile mai puțin dezvoltate și 100% în regiunile mai dezvoltate). Această evoluție nu a fost înregistrată și pentru ceilalți trei indicatori, care încă resimt efectele întârzierilor. Nivelul de plăți atins la sfârșitul anului 2021 (aproximativ 40% din valoarea financiară acordată celor șase proiecte) poate fi considerat promițător dacă se ia în considerare faptul că la 31.12.2021 toate proiectele erau încă în curs de implementare.

Achizițiile publice continuă să reprezinte un aspect determinant pentru întârzierile observate. Acest lucru depinde de mai multe motive: schimbarea legislației în domeniu, dificultatea de a achiziționa furnizori

¹⁴ *Dezvoltarea unui sistem unitar de management al resurselor umane în administrația publică (SIPOCA 136)*, beneficiar Secretariatul General al Guvernului, parteneri Ministerul Muncii și Protecției Sociale și ANFP; *Transparență și competență în sectorul public (SIPOCA 870)*, beneficiar ANFP, partener Universitatea Babeș Bolyai.

¹⁵ Beneficiarii proiectelor non-strategice sunt următorii: Serviciul de Protecție și Pază; Serviciul de Telecomunicații Speciale; Serviciul Român de Informații; Ministerul Afacerilor Interne.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

pentru servicii specializate, lipsa ofertelor depuse în cadrul procedurilor de achiziție lansate, creșterea prețurilor pentru anumite bunuri și servicii, în special serviciile IT, după 2020. Cele mai pozitive aspecte interne sunt reprezentate de comunicarea fluentă între beneficiari și Autoritatea de Management și experiențele acumulate anterior de mai mulți beneficiari în ceea ce privește implementarea altor proiecte cu finanțare europeană. În ceea ce privește factorii externi, impactul Covid-19 a fost ridicat, dar se pare că a fost mai mare pentru activități precum schimbul de experiență și vizitele de studiu decât pentru activitățile de formare, pe care beneficiarii au putut - inclusiv cu sprijinul AM - să le transpună online. Pandemia Covid-19 a forțat accelerarea digitalizării și desfășurarea activităților de la domiciliu (telemuncă), atât pentru personalul AM, cât și pentru personalul beneficiarilor. Pandemia Covid-19 a determinat, de asemenea, creșterea prețurilor pentru achizițiile de servicii informatice, afectând implementarea proiectelor în cadrul cărora aceste achiziții nu se realizaseră anterior răspândirii Covid-19 și forțând astfel beneficiarii să reprojeteze liniile bugetare.

În ceea ce privește **criteriul eficienței**, datele colectate indică faptul că costurile proiectelor sunt justificate și că aceleași rezultate ca cele obținute în urma implementării proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici. Acest lucru a fost observat atât pentru proiectele strategice, cât și pentru cele non-strategice, dar cu o referire specială la cele strategice: scopul și obiectivele acestor proiecte nu ar fi putut fi atinse cu costuri mai reduse decât cele actuale. Având în vedere că tot procesul de reformă în domeniul managementului resurselor umane se bazează pe intervențiile POCA, este greu de imaginat cum ar fi putut fi proiectate niște intervenții atât de ample cu mai puține resurse. Nu au fost semnalate probleme relevante privind cererile de rambursare, plățile sau alte aspecte financiare. Beneficiarii s-au bucurat de flexibilitate în gestionarea schimbărilor cauzate de pandemie și apreciază sprijinul primit în acest sens din partea Autorității de Management.

Nu au fost constatate intervenții similare pentru identificarea unor indicatori comparabili între intervențiile POCA și alte programe (la nivel național sau european), având în vedere atât specificitatea nevoilor acoperite, cât și a proiectelor finanțate în cadrul OS 1.2. În ceea ce privește factorii care afectează eficiența cu care au fost atinse rezultatele, cel mai important este pandemia Covid-19, care a condus la creșterea costurilor pentru achizițiile de bunuri și servicii, în special pentru sistemele informatice, impunând modificări ale bugetelor. Cu toate acestea, beneficiarii au reușit "să se încadreze în buget", prin compensări interne între costurile suplimentare (generate de achiziții) și economii (realizate de exemplu, în urma transferului în mediul online al activităților de formare).

În ceea ce privește **impactul**, trebuie subliniat, în primul rând, faptul că acest tip de evaluare nu este ușor de realizat în domeniul resurselor umane, deoarece este aproape imposibilă identificarea unor indicatori cantitativi de impact, capabili să măsoare în mod structurat și standardizat dimensiuni foarte complexe și suprapuse, a căror sferă de aplicare depășește cu mult sfârșitul actualei perioade de programare. Cu toate acestea, este greu de conceput că aceleași rezultate ar fi putut fi obținute prin alte programe și politici, având în vedere dimensiunea și anvergura proiectelor finanțate prin POCA.

Impactul așteptat al celor două proiecte strategice (proiectul SGG SIPOCA 136 și proiectul ANFP SIPOCA 870) pare pozitiv la sfârșitul anului 2021. La acea dată, proiectul SGG era pe punctul de a se încheia, iar aproape toate instrumentele și livrabilele așteptate (cel puțin cele mai importante) fuseseră deja publicate sau se aflau în stadiul de revizuire finală. Aceste rezultate reprezintă pași fundamentali pentru dezvoltarea procesului de reformă și pentru realizarea obiectivelor strategiilor naționale în domeniul





managementului resurselor umane. În ceea ce privește proiectul ANFP, la sfârșitul anului 2021, nivelul de maturitate era mult mai scăzut, dar două obiective specifice din cele trei (crearea SENEOSP și dezvoltarea și pilotarea concursului național pentru două categorii de funcționari publici) par a putea fi atinse în termenul de finalizare a proiectului, prevăzut a fi noiembrie 2023. De asemenea, proiectele non-strategice au fost capabile să implementeze intervenții foarte relevante pentru nevoile instituțiilor implicate, cum ar fi dezvoltarea și adoptarea de noi instrumente IT și de noi proceduri și reglementări interne în domeniul managementului resurselor umane.

În ceea ce privește activitățile de instruire desfășurate în cadrul proiectelor, un procent semnificativ al respondenților la chestionarul privind satisfacția beneficiarilor (71%), care au participat la astfel de activități, arată un grad de satisfacție ridicat sau foarte ridicat. Sondajul evidențiază, de asemenea, că nivelul de cunoștințe privind procesele de management al resurselor umane a crescut semnificativ după participarea la aceste cursuri.

Trei aspecte pozitive trebuie evidențiate în ceea ce privește impactul proiectului strategic al cărui beneficiar este SGG (SIPOCA 136). Primul se referă la natura sa strategică, dezvoltată în mod corespunzător prin coordonarea CNCISCAP, care a asigurat o legătură adecvată între nivelul tehnic și cel politic. Al doilea se referă la secvențialitatea logică și la modul de dezvoltare a proiectului, pornind de la diagnosticul inițial și documentul de politică publică (livrabilul 1.3) până la studiile privind diferitele domenii de intervenție (proceduri pentru managementul resurselor umane, cadrul de performanță, noul model de recrutare, managementul performanței): această secvență logică depășește chiar și proiectul în sine, deoarece reformele proiectate au devenit baza conceptuală a proiectului SIPOCA 870 și fundamentul principalelor intervenții operaționale prevăzute în PNRR pentru domeniul managementului resurselor umane. Al treilea aspect este reprezentat de îmbunătățirea observată în ceea ce privește expertiza SGG în domeniul managementului resurselor umane, deoarece SGG este implicat în prezent în primirea și analizarea tuturor documentelor de planificare și a documentelor legislative legate de resursele umane, în vederea furnizării unor opinii avizate.

Pe de altă parte, trebuie menționate și trei aspecte negative în ceea ce privește manifestarea impactului intervențiilor finanțate prin OS 1.2. Primul se referă la lipsa de coordonare resimțită la nivel strategic după încetarea SCAP și CNCISCAP, având în vedere că instituțiile centrale au pierdut capacitatea de interacțiune și dialog pe care au avut-o până în 2020. În al doilea rând, procesul de reformă se concentrează până în prezent exclusiv pe nivelul central; administrațiile publice locale sunt încă în urmă și riscă chiar să nu dispună de surse de finanțare pentru implementarea schimbărilor prevăzute prin intervențiile structurale finanțate prin POCA (de exemplu, noul cadru de competențe, noi modele de management al performanței). Al treilea este riscul intrinsec legat de decizia de a dezvolta toți pilonii reformelor - mai ales studiile și analizele - cu sprijinul unui singur consultant extern (Banca Mondială). Chiar dacă toate rapoartele Băncii Mondiale insistă asupra necesității introducerii treptate a reformelor și oferă sugestii practice de implementare a acestora, transpunerea intervențiilor de pe hârtie în realitate poate duce la perceperea procesului de reformă ca fiind ceva detașat de contextul românesc.

De asemenea, trebuie amintit faptul că, potrivit rezultatelor chestionarului privind satisfacția beneficiarilor, gradul general de satisfacție cu privire la modul de funcționare a sistemului de management al resurselor umane la nivelul administrației publice din România nu rămâne foarte ridicat - fiind puțin peste pragul mediu. Pentru unele dintre principalele dimensiuni ale politicilor de resurse umane (planurile





de dezvoltare profesională, remunerarea bazată pe performanță, politicile de motivare și clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de personal), scorurile medii se situează chiar sub acest prag.

În ceea ce privește efectele neintenționate înregistrate, a fost observată o schimbare de mentalitate în rândul persoanelor care au participat la activitățile de formare și formarea unei rețele informale între participanți. În plus, pandemia Covid-19 a determinat unele efecte neașteptate, mai ales în ceea ce privește accelerarea procesului de digitalizare și reducerea reticențelor în ceea ce privește implementarea de noi proceduri.

În ceea ce privește **sustenabilitatea** pe o perioadă lungă de timp a rezultatelor intervențiilor finanțate prin OS 1.2, atât domeniul de aplicare, cât și dimensiunea celor două proiecte strategice se bazează pe ipoteza că rezultatele proiectelor ar trebui să fie autosuținute, având în vedere că aceste proiecte vizează introducerea de reforme structurale. Dezvoltarea de instrumente și proceduri pentru îmbunătățirea permanentă a managementului resurselor umane și în cadrul altor instituții care sunt beneficiare ale unor alte intervenții finanțate prin POCA în cadrul OS 1.2 este un alt element care trebuie luat în considerare. Cu toate acestea, impactul viitor al intervențiilor finanțate depinde în mare măsură de adoptarea unui cadru legislativ și instituțional adecvat. În acest sens, un instrument fundamental pentru a asigura dezvoltarea reformelor inițiate prin POCA este implementarea PNRR, al cărui accent pus pe unele aspecte ale proiectelor strategice finanțate prin POCA (cadrul de competențe, managementul carierei, baza de date unică pentru personalul public și concursul național) reprezintă probabil cea mai bună oportunitate pentru a menține la un nivel ridicat gradul de conștientizare a factorilor de decizie politică pe această temă. În plus, trei aspecte trebuie luate în considerare ca posibile elemente care pot afecta sustenabilitatea intervențiilor într-o perspectivă pe termen mediu și lung: 1) corelarea culturii administrative generale cu managementul resurselor umane necesită în continuare îmbunătățiri; 2) sunt încă necesare mai multe resurse pentru a consolida procesul de reformă; 3) există în continuare mult potențial de îmbunătățire în ceea ce privește nivelul actual de pregătire profesională și nivelul general al capacității administrative a departamentelor de resurse umane. În cele din urmă, însuși încetarea POCA și neexistența unui program operațional similar, pentru perioada de programare 2021-2027, reprezintă o provocare. Chiar dacă în rândul celor intervievați opiniile pe această temă nu sunt unitare, odată cu dispariția rolului jucat de POCA în perioada 2014-2020, va fi dificil de asigurat sprijinul necesar pentru implementarea reformelor inițiate și generalizarea acestora la toate nivelurile sistemului administrației publice din România.

RECOMANDĂRI

Recomandarea nr. 1: asigurarea sustenabilității reformelor prin intermediul unui nou mecanism de coordonare

Cu toate că cele două proiecte strategice finanțate prin intermediul OS 1.2 al POCA produc rezultate importante, inclusiv în ceea ce privește îmbunătățirea interacțiunilor dintre autoritățile publice centrale, activitățile de evaluare arată că activitatea CNCISCAP ca organism de coordonare nu a fost înlocuită cu ceva similar după încetarea SCAP. Atât amploarea, cât și obiectivele schimbărilor instituite în domeniul managementului resurselor umane nu pot fi menținute fără un nivel ridicat de implicare politică și tehnică a principalilor actori - SGG, ministere, ANFP. Este nevoie de un alt organism sau o altă structură care să





coordoneze continuarea implementării proiectelor POCA, având în vedere, de asemenea, că pentru perioada de programare 2021-2027, nu este prevăzut niciun program operațional care să finanțeze intervenții similare celor finanțate prin POCA.

Recomandarea este de a valorifica rezultatele proiectelor strategice pentru a concepe un nou proces care să aibă ca scop identificarea unei instituții centrale sau a unui organism de coordonare - cum a fost CNCISCAP, care să monitorizeze și să ofere sprijin pentru schimbările legislative și operaționale necesare în ceea ce privește managementul strategic al resurselor umane în administrațiile publice din România. S-au realizat progrese considerabile până în prezent, având în vedere punctul de plecare de la începutul perioadei de programare 2014-2020, dar mai sunt necesare încă numeroase demersuri în viitor pentru a face posibil ca, după încheierea intervențiilor POCA, fragmentarea și abordările neunitare să nu revină ca modele dominante și să submineze ceea ce s-a realizat până în prezent.

O nouă structură de coordonare este necesară pentru a extinde standardizarea cadrelor generale de competențe, dar și pentru a rezolva unele probleme structurale referitoare la managementul resurselor umane, cum ar fi persistența practicilor neunitare, și pentru a asigura o interpretare clară a remunerării bazate pe performanță și difuzarea noilor modele de management al performanței. Mai multe condiții sunt deja îndeplinite: POCA a oferit un "set de instrumente" - după cum a indicat unul dintre intervievați - și a facilitat dezvoltarea unor relații bune între unii actori fundamentali, cum ar fi SGG și ANFP; SGG a câștigat legitimitate prin implementarea primelor proiecte strategice, care au definit din punct de vedere operațional întregul proces de reformă; ANFP poate juca un rol fundamental, fiind prezentă în ambele proiecte strategice (ca partener în primul proiect și ca beneficiar în cel de-al doilea) și având deja expertiză și competențe recunoscute în domeniul managementului resurselor umane (de exemplu, în ceea ce privește centralizarea datelor pentru funcționarii publici).

Cu toate acestea, rămâne de stabilit dacă noua structură de coordonare ar trebui să fie identificată la nivelul unei singure instituții (de exemplu, SGG, ANFP, un singur minister, cum ar fi MDLPA) sau dacă ar trebui să urmeze modelul unui organism interinstituțional compus din reprezentanți ai mai multor actori (după modelul CNCISCAP).

Recomandarea nr. 2: asigurarea extinderii reformelor la nivel local

Toți beneficiarii proiectelor finanțate prin POCA în cadrul OS 1.2 sunt administrații publice centrale. Întreaga reformă a fost concepută ca un proces care pornește de la centru și se extinde la nivelurile instituționale și teritoriale de jos. Cu toate acestea, dacă la nivel central un risc poate fi reprezentat de lipsa de continuitate a practicilor de colaborare interinstituțională necesare, la nivel local, problema actuală este mai fundamentală. În lipsa SCAP și POCA, cum poate un proces complex de reformă să atingă și nivelurile inferioare ale cadrului instituțional românesc? Reforme precum standardizarea cadrului de competențe și introducerea unor noi modele de management al performanței (cu toate implicațiile aferente asupra politicilor de motivare și remunerare, pentru a le cita doar pe cele care sunt resimțite ca fiind cele mai presante nevoi) necesită timp și sprijin specific pentru a deveni priorități la toate nivelurile administrației publice din România.

Nivelul local este cea mai slabă parte a întregului proces de reformă implementat prin intervențiile finanțate în cadrul POCA. La acest nivel există multe îndoieli cu privire la posibilitatea de a găsi chiar și fonduri pentru realizarea schimbărilor preconizate: într-adevăr, există încă o nevoie puternică de a sprijini



reforma la acest nivel, pentru a crește capacitatea administrativă a instituțiilor locale. Din acest motiv, cea de-a doua recomandare propune concentrarea atenției asupra modului în care rezultatele obținute la nivel central pot fi extinse și adoptate și la nivelul UAT-urilor. Și în acest caz, la fel ca în cazul recomandării nr. 1, oportunitatea de a aborda acest subiect poate fi etapa finală a procesului de management al POCA: atunci când se pune accentul pe valorificarea rezultatelor intervențiilor POCA în domeniul managementului resurselor umane, toate părțile interesate principale din acest domeniu pot fi invitate de către Autoritatea de Management să discute despre direcțiile care trebuie luate pentru a extinde procesul de reformă la nivel local. În acest sens, MDLPA ar trebui să joace un rol de bază, având în vedere specificul domeniului său de activitate și implicarea în procesele de descentralizare.

6.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

În vederea implementării celor două recomandări (*asigurarea sustenabilității reformelor prin intermediul unui nou mecanism de coordonare și asigurarea extinderii reformelor la nivel local*), echipa de evaluare propune organizarea unei conferințe finale pentru a discuta, împărtăși și valorifica activitățile desfășurate în cadrul OS 1.2.

Având în vedere că POCA nu va mai fi operațional în perioada de programare 2021-2027, obiectivul conferinței nu va fi reprezentat de îmbunătățirea managementului programului operațional, ci de pregătirea unei tranziții adecvate de la intervențiile POCA la un nou cadru instituțional care să ia în considerare etapele parcurse și punctele slabe ale procesului în curs.

Luând în considerare cele două recomandări formulate de evaluatori, menționate mai sus, cele două obiective principale ale conferinței vor fi reprezentate de:

- propunerea de identificare a unui organism sau a unei organizații interinstituționale adecvate, capabile să joace rolul de succes jucat în perioada 2014-2020 de CNCISCAP în ceea ce privește coordonarea și asigurarea legăturii dintre nivelul politic și cel tehnic, și
- propunerea de strategii și pași operaționali pentru a face posibilă extinderea procesului de reformă la nivelul autorităților publice locale, care până în prezent au rămas în urmă în ceea ce privește schimbările adoptate prin intervențiile finanțate.

Pe baza acestor ipoteze, planul de acțiune este conceput după cum urmează:

Etapă		Responsabil	Perioadă	Volum de muncă
1	Selecția grupului de lucru intern , care include personal din cadrul diferitelor unități ale AM și din cadrul asistenței tehnice	AM POCA	Iunie 2023	15 zile lucrătoare
2	Întâlnire pregătitoare cu beneficiarii și partenerii proiectelor finanțate prin POCA în cadrul OS 1.2 , cu scopul de a: - clarifica principalele obiective ale conferinței; - colecta contribuții și sugestii în vederea elaborării raportului privind cele două subiecte principale (coordonarea interinstituțională și extinderea reformelor în materie de management al resurselor umane	AM POCA, parteneri și beneficiari ai proiectelor finanțate	Iulie 2023	20 zile lucrătoare

Etapă	Responsabil	Perioadă	Volum de muncă
<p>la nivel local) care urmează să fie discutate în cadrul conferinței finale;</p> <ul style="list-style-type: none"> - definirea unui grup de lucru interinstituțional însărcinat cu redactarea documentului pregător al conferinței pe cele două teme principale; - identificarea, de comun acord cu SGG și ANFP, a administrațiilor publice centrale și locale, inclusiv a asociațiilor reprezentând județele și localitățile, care vor fi invitate la conferința finală 			
<p>3 Elaborarea documentului care va fi discutat în cadrul conferinței finale (de către grupul de lucru interinstituțional identificat la punctul 2) și supunerea aprobării acestuia de către autoritățile care au participat la întâlnirea pregătitoare</p>	AM POCA, parteneri și beneficiari ai proiectelor finanțate	Septembrie - jumătatea lunii Decembrie 2023	3,5 luni
<p>4 Pregătirea și organizarea conferinței finale (logistică, cazare, invitații etc.)</p>	AM POCA	Jumătatea lunii Octombrie – jumătatea lunii Decembrie 2023	2 luni
<p>5 Desfășurarea conferinței finale, cu cel puțin două sesiuni de lucru separate (una referitoare la mecanismul de coordonare și cealaltă referitoare la extinderea reformelor la nivel local) și o sesiune finală pentru aprobarea propunerilor finale referitoare cele două teme principale.</p>	AM POCA, parteneri și beneficiari ai proiectelor finanțate	Jumătatea lunii Decembrie 2023	1 zi

7. Tema de evaluare 6: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar - OS 1.3 și OS 2.3

7.1 Analiza efectuată pentru tema 6

Analiza efectuată în cadrul acestei secțiuni a raportului de evaluare a fost realizată în baza următoarelor activități derulate în cadrul contractului:

- Analiza literaturii de specialitate, plecând de la sinteza elaborată pentru Raportul Inițial, care a fost completată cu alte analize suplimentare;
- Analiza documentară și analiza datelor provenite din sistemul de monitorizare și a informațiilor disponibile despre proiectele sprijinite pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar;
- Interviuri realizate cu AM POCA și reprezentanți ai beneficiarilor: Ministerul Justiției (MJ), Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (MP - PÎCCJ), Consiliul

Superior al Magistraturii (CSM), Institutul Național al Magistraturii (INM), Autoritatea Națională a Penitenciarelor (ANP), Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC);

- Studii de caz realizate la nivelul a patru proiecte finanțate în cadrul OS 1.3 și 2.3;
- Sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor POCA, respectiv beneficiarii proiectelor finanțate în cadrul OS 1.3 și 2.3;
- Focus grupul la care au participat reprezentanți ai beneficiarilor: MJ, MP – PÎCCJ, INM, Școala Națională de Grefieri (SNG), Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI), Uniunea Națională a Barourilor din România (UNBR), CSM;
- Panelul de experți la care au participat experți evaluatori implicați în evaluările precedente ale intervențiilor finanțate pentru sistemul judiciar prin POCA, Mecanismul Financiar Norvegian, fonduri administrate direct de Comisia Europeană etc.

Eficacitate

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua eficacitatea intervențiilor sprijinite în cadrul sistemului judiciar, prin oferirea de analize pentru următoarele întrebări de evaluare:

1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici);
2. Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate¹⁶ în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
3. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?
4. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?
5. Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?
6. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Analiza contribuie de asemenea și la răspunsul ce urmează să fie furnizat pentru întrebările de evaluare suplimentare:

- A. În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru posibila evoluție a acestor nevoi ulterior identificării inițiale?
- B. În ce mod pandemia de Covid-19 a afectat eficacitatea intervențiilor/programului?

Nevoile grupurilor țintă ale OS 1.3 și 2.3 și relevanța POCA

Trebuie subliniat că toate proiectele finanțate de POCA în cadrul OS 1.3 și 2.3 sunt în acord cu SDSJ 2015-2020 și pot fi direct legate de măsuri din Planul de Acțiune (PA al SDSJ 2015-2020), reprezentând efectiv finanțarea și organizarea pentru punerea în aplicare a acestor măsuri.

Intervențiile POCA (atât cele aflate în implementare cât și cele finalizate la nivelul anului 2021) sunt foarte relevante deoarece răspund sau vor răspunde efectiv nevoilor instituțiilor și grupurilor țintă din sistemul judiciar. Toate proiectele POCA din cadrul OS 1.3 și 2.3 răspund nevoilor identificate prin analiza care a stat la baza SDSJ 2015-2020 și nu au fost identificate nevoi ale grupurilor țintă din sistemul judiciar care

¹⁶ Intervenția sau acțiunea finanțată se referă la ansamblul proiectelor contractate.



să nu fie incluse în această analiză. Nevoile generale semnificative ale sistemului sunt acoperite de POCA și vizează:

- nevoia de dezvoltare a sistemelor de lucru electronice, începând cu ECRIS V, dar continuând și cu alte sisteme (de exemplu cele dedicate audierilor și perchezițiilor informatice realizate de parchete, dezvoltate în cadrul proiectelor Ministerului Public);
- nevoia de consolidare a capacității instituționale, de planificare și management strategic (având în vedere că abordarea clasică în sistemul judiciar, înainte de 2015 nu a fost una strategică), care a fost abordată atât în proiectele Ministerului Justiției (MJ), cât și în cele ale CSM;
- nevoia constantă de formare a personalului din sistem, abordată de majoritatea beneficiarilor;
- nevoia de întărire a capacității administrative pentru instituții noi, cum este Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI), dar și la nivelul altor instituții: Ministerul Public (MP), Administrația Națională a Penitenciarelor (ANP), Oficiului Național al Registrului Comerțului (ONRC);
- nevoia de îmbunătățire a eficienței și calității sistemului de justiție, determinată și de resursele umane (unde intervine sprijinul POCA pentru formare), dar și de procese de lucru și metodologii elaborate în proiectele CSM și ale Ministerului Public;
- nevoia asigurării unui acces sporit la justiție, abordată de proiectele competitive aferente apelurilor CP3/2017 și CP8/2018, implementate de organizații neguvernamentale și organizații profesionale (Uniunea Națională a Barourilor, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România), dar și de proiectele CSM.

Așa cum a arătat evaluarea anterioară, din 2020, perspectiva profesioniștilor din sistemul judiciar completează și validează constatările conform cărora intervențiile implementate sau programate au într-o mare măsură capacitatea să răspundă efectiv nevoilor beneficiarilor acestora. Astfel, în 2020, când toate acțiunile la care ne referim erau deja începute, $\frac{3}{4}$ dintre profesioniștii din sistemul judiciar considerau că acțiunile de formare și dezvoltarea ECRIS corespund nevoilor lor. De asemenea, $\frac{2}{3}$ din profesioniștii din sistemul judiciar considerau în 2020 că alte sisteme IT (în afară de ECRIS), dar și ghidurile și metodologiile dezvoltate în proiectele POCA, sunt relevante pentru nevoile lor. Constatările evaluării din 2020 rămân relevante și pentru prezenta evaluare, în ceea ce privește nevoile exprimate de profesioniștii din sistemul judiciar, dat fiind că nu s-a schimbat până la finalul anului 2021 contextul în care aceste nevoi au fost identificate.¹⁷

Analiza proiectelor implementate de CSM, Ministerul Public, INM și SNG arată că aceste instituții au reușit să răspundă în mare măsură nevoilor de formare ale magistraților și grefierilor, atât în ceea ce privește noile coduri (o nevoie importantă identificată în anul 2014, la puțin timp de la intrarea acestora în vigoare), cât și în ceea ce privește alte aspecte de importanță crescută: tehnici de audiere, tehnici de redactare a hotărârilor, management judiciar, criminalitate economică și spălare de bani etc.

¹⁷ A se vedea evaluarea anterioară a OS 1.3 și 2.3, realizată în 2020. În cadrul prezentei evaluări, care este mai amplă decât evaluarea din 2020, nu s-a mai realizat un sondaj cu profesioniștii din sistemul judiciar, din rațiuni de eficiență. În cadrul prezentei evaluări a fost realizat un sondaj cu beneficiarii proiectelor POCA finanțate în cadrul OS 1.3 și 2.3. La momentul realizării sondajului, în 2020, toate tipurile de acțiuni cu privire la care s-a testat măsura în care ele răspund nevoilor grupurilor țintă erau deja începute. Analiza contextului realizată pentru prezenta evaluare arată că în anul 2021 (la care se raportează prezentul raport) contextul nu s-a schimbat substanțial față de anul 2020.



Informațiile colectate prin interviuri și studiile de caz arată că principalele nevoi ale sistemului judiciar care nu au putut fi acoperite de POCA și rămân acute sunt cele legate de infrastructură, atât fizică (un număr mare de instanțe și alte instituții centrale și teritoriale din sistem au nevoie de sedii noi sau de intervenții majore asupra sediilor), cât și informatică/IT. Aceasta din urmă a fost susținută de POCA, dar nu a putut fi integral finanțată din program din cauza limitărilor impuse proiectelor cu finanțare FSE pentru cheltuielile de tip FEDR. Trebuie subliniat însă că AM a sprijinit în mare măsură instituțiile beneficiare din sistemul judiciar (în primul rând MJ) chiar și pentru acoperirea acestor nevoi. Astfel, AM a dovedit flexibilitate și în cadrul unora dintre proiecte a aprobat un procent al cheltuielilor de tip FEDR ce depășește 30%, utilizând oportunitatea oferită de regulamentele UE de a fixa limite diferite ale cheltuielilor de tip FEDR la nivel de apel.

Relevanța strategică a POCA pentru sistemul judiciar

Prin Acordul de Parteneriat 2014-2020, la nivelul României au fost stabilite principalele nevoi de dezvoltare referitoare la sistemul judiciar: i) consolidarea capacității organizaționale și administrative a sistemului judiciar (instanțe, parchete și alte organisme – MJ, ÎCCJ, DNA, DIICOT), ii) dezvoltarea resurselor umane (prin îmbunătățirea cunoștințelor și competențelor), iii) îmbunătățirea accesului la justiție și a calității actului de justiție și iv) transparență și integritate ale sistemului (bazate pe implementarea Strategiei Naționale Anticorupție). Acestea vin în completarea demersurilor deja întreprinse în perioada 2007-2013 și au reprezentat baza de fundamentare a intervențiilor POCA pentru perioada de programare 2014-2020.

POCA a fost încă de la început un program deosebit de relevant pentru sistemul judiciar. Programul a răspuns adecvat nevoilor sistemului, așa cum arată analiza de birou a proiectelor aferente OS 1.3 și 2.3 ale POCA în raport cu Planul de Acțiune (PA) pentru implementarea Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar (SDSJ) 2015-2020. Această analiză este susținută și de consultarea diferitelor categorii de grupuri țintă, realizată pentru evaluarea din 2020. Relevanța crescută a POCA în raport cu nevoile sistemului judiciar și strategia națională în domeniu susține și utilitatea crescută a programului și, prin aceasta, eficacitatea programului în raport cu nevoile și obiectivele de dezvoltare ale instituțiilor și ale profesioniștilor din sistem, precum și în raport cu obiectivele politicii publice din domeniul judiciar (reflectede în Strategia pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015-2020).

Cu toate acestea, POCA nu a putut acoperi toate nevoile existente. În ansamblu, 78 de măsuri din PA al SDSJ 2015-2020 au fost planificate cu finanțare POCA, dintr-un total de 153 de măsuri. Până la finalul anului 2021 erau contractate proiecte care acopereau 60 de măsuri. 18 măsuri pentru care finanțarea POCA a fost inițial planificată nu au fost ulterior susținute de proiecte contractate. Astfel:

- nu a fost accesată finanțarea pentru instituții sau departamente mai mici din sistem: Institutul de Criminologie, statistica judiciară, având în vedere că acestea nu au beneficiat de sprijinul necesar de la unitatea de implementare proiecte a MJ, pentru a accesa și implementa proiectele POCA.
- granturile norvegiene au fost utilizate pentru consolidarea capacității sistemului de probațiune și prin urmare nu au fost accesate fonduri POCA.
- nu a fost solicitată finanțare POCA pentru măsurile din PA al SDSJ 2015-2020 referitoare la implementarea și monitorizarea Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2016-2020 la nivelul sistemului judiciar. Implementarea și monitorizarea SNA au fost finanțate de POCA în cadrul altor OS, dar nu au fost depuse proiecte special dedicate sistemului judiciar, dat fiind că instituțiile din

sistemul judiciar s-au concentrat pe implementarea proiectelor aferente celorlalte direcții de acțiune SDSJ, iar MJ a apreciat că proiectul de susținere a implementării SNA răspunde integral și nevoilor din sistemul judiciar.

- fiind dependent de ECRIS V, care este dezvoltat cu sprijin POCA, dar a cărui dezvoltare a demarat cu întârziere, nu a mai fost finanțată și implementarea programului informatic îmbunătățit ROLII pentru accesarea jurisprudenței naționale relevante, interoperabil cu ECRIS.

Sintetic, având în vedere atât progresul general în sistemul judiciar, prezentat în prima secțiune a prezentului capitol, cât și progresul indicatorilor, se constată următoarele:

- POCA a acoperit într-o mare măsură nevoile de finanțare privind eficientizarea justiției ca serviciu public, asigurarea transparenței și informatizării actului de justiție, îmbunătățirea calității actului de justiție și garantarea accesului liber la justiție;
- POCA a acoperit în măsură medie nevoile de consolidare instituțională, dat fiind că unele instituții care aveau nevoie de sprijin nu au putut accesa finanțarea inițial alocată pentru că au avut capacitate prea mică și nu au beneficiat de sprijinul necesar din partea MJ;
- POCA a acoperit în măsură medie nevoile de creștere a integrității (și/sau percepției despre integritate) în sistemul judiciar, având în vedere că MJ și CSM nu au mai solicitat sprijin dedicat integrității în justiție. După cum s-a menționat, MJ a apreciat că proiectul de susținere a implementării SNA (în cadrul OS 2.2) este suficient și pentru susținerea măsurilor de integritate din SDSJ 2015-2020, cu toate că PA al SDSJ 2015-2020 includea măsuri în plus față de cele prevăzute în SNA (spre exemplu privind Inspekția Judiciară).

Tabel nr. 25 Matricea de coerență a POCA OS 1.3 și 2.3 cu PA al SDSJ 2014-2020

Direcție de acțiune SDSJ		Nivelul de acoperire a POCA pentru măsuri din PA SDSJ 2014-2020	Observație
A	Eficientizarea justiției ca serviciu public	100%	Proiectele nu au generat rezultate sistemice care să arate și contribuția POCA la rezultatele strategice așteptate, până la finalul anului 2021
B	Consolidarea instituțională a sistemului judiciar	60,6%	
C	Integritatea sistemului judiciar	25%	Integritatea sistemului judiciar a fost susținută de finanțarea POCA pentru implementarea SNA, dar măsurile din PA al SDSJ 2014-2020 nu au fost susținute de finanțare dedicată.
D	Asigurarea transparenței și informatizării actului de justiție (Open Justice)	50%	Un număr mare de proiecte aferente direcțiilor de acțiune A și B au vizat de asemenea informatizarea, ceea ce face contribuția POCA la această direcție de acțiune substanțială
E	Îmbunătățirea calității actului de justiție	85,7%	
F	Garantarea accesului liber la justiție	85,7%	

Sursa: date prelucrate de echipa de evaluatori

Nevoi noi ale sistemului judiciar, apărute pe parcursul implementării POCA

Rugați să își exprime acordul referitor la afirmația conform căreia POCA răspunde problemelor sectorului judiciar, majoritatea respondenților la sondaj au fost de acord în mare sau foarte mare măsură. Pe o scală de la 1 – de acord în foarte mică măsură la 5 – de acord în foarte mare măsură, media răspunsurilor la

sondaj este 4,81, confirmând faptul că POCA răspunde problemelor sectorului judiciar prin apelurile de proiecte lansate în cadrul OS 1.3 și OS 2.3.

Informațiile colectate prin sondaj, interviuri și focus grup arată că există nevoia de implementare a unor soluții digitale pentru organizarea sesiunilor de formare prin mijloace moderne, care să susțină capacitatea INM și SNG. Această nevoie a devenit vizibilă în timpul pandemiei de COVID-19, dar a existat o inerție importantă în sistemul judiciar privind păstrarea sesiunilor de formare cu organizare față în față. Astfel, deși implementarea unor soluții digitale la INM și SNG ar fi fost posibilă în cadrul POCA, datele colectate arată că nevoia a fost conștientizată abia în anul 2021 și a fost decizia beneficiarilor să continue implementarea proiectelor contractate înainte de pandemie cu formări față în față. Mai mult decât atât, interviurile cu reprezentanții CSM și INM arată că nevoile de formare constatate pe parcursul implementării proiectelor s-au dovedit a fi mai mari decât se anticipase, ceea ce a generat o cerere mare pentru organizarea sesiunilor de formare. Restricțiile din timpul pandemiei de COVID-19 și decizia din 2020 de a nu organiza sesiuni online au făcut ca numărul efectiv de sesiuni de formare organizate să fie sub nivelul nevoilor exprimate.

Pe de altă parte, în ceea ce privește nevoile curente (pentru anii 2021-2022) de dezvoltare a eficienței, capacității, integrității, transparenței și accesibilității justiției, acestea se regăsesc în noua SDSJ, pentru 2022-2025. Așa cum reiese și din analiza literaturii, nevoile de la nivelul sistemului judiciar care se mențin pentru viitor țin de independența justiției și creșterea capacității tuturor instituțiilor din sistem.

Aceste nevoi au fost vizate de POCA, dar nu au fost integral acoperite. După cum se arată și în analiza coerenței strategice a POCA, acoperirea limitată a acestor nevoi a fost determinată fie de o serie de factori externi, fie de lipsa capacității de management a proiectelor la nivelul unor instituții din sistem.

Progresul în implementarea POCA din perspectiva indicatorilor și analiza indicatorilor aferenți OS 1.3 și 2.3

În cadrul OS 1.3 și 2.3 au fost selectate spre finanțare un număr relativ mic de proiecte, până la 31.12.2021 fiind încheiate 35 de contracte de finanțare.

Dintre cele 35 de proiecte finanțate, la aceeași dată, doar 15 erau finalizate, în timp ce alte 20 se aflau în curs de implementare. Dintre cele 20 de proiecte în implementare la 31.12.2021, 11 proiecte erau planificate să se finalizeze în 2022, fiind proiecte începute în 2017, 2018 sau 2019 și având un stadiu avansat de implementare. La acestea se adaugă proiectul „Justiția 2020: profesionalism și integritate”, implementat de INM, planificat să se finalizeze în 2023, dar început în 2018 și prelungit de mai multe ori, deoarece include un număr mare de acțiuni de formare amânate în mai multe rânduri, atât din cauza dificultăților în procedurile de achiziție, cât și din cauza pandemiei de COVID-19.

Pe de altă parte, în a doua jumătate a anului 2020 și în 2021, au fost contractate 8 din cele 35 de proiecte (23%), deci în anul 2021 un sfert dintre proiectele menite să susțină sistemul judiciar erau în stadiu incipient de implementare.

Tabel nr. 26 Stadiul de implementare OS 1.3 și OS 2.3 la 31.12.2021

OS	Număr proiecte contractate	Număr proiecte finalizate	Număr proiecte aflate în implementare	Din care	
				avansate	în stadiu incipient
OS 1.3	15	3	12	6	6
OS 2.3	20	12	8	6	2

TOTAL	35	15	20	13	8
--------------	-----------	-----------	-----------	-----------	----------

Sursa: prelucrarea autorilor, pe baza datelor extrase din SMIS

Pe de altă parte, POCA a formulat un număr relativ mare de indicatori, atât de realizare cât și de rezultat, pentru a reflecta efectele, pe termen scurt, mediu și lung al intervențiilor finanțate pentru susținerea sistemului judiciar prin obiectivele specifice (OS) 1.3 și 2.3. Astfel, au fost formulați un număr total de 23 de indicatori, 11 indicatori de realizare și 12 indicatori de rezultat.

În ansamblu, proiectele care sprijină sistemul judiciar au, până la nivelul anului 2021, un progres eterogen din perspectiva indicatorilor. Acest lucru este direct legat de stadiul implementării POCA în cadrul axelor OS 1.3 și 2.3. Pe de altă parte, cu privire la unii indicatori, în special indicatorii de realizare 5S52 și 5S67 și indicatorii de rezultat 5S13, 5S14, 5S27 și 5S81, lipsa progresului în atingerea țintelor poate fi generată și de deficiențe în definirea indicatorilor, stabilirea valorilor de bază și a țintelor. Nu în ultimul rând, în ceea ce privește indicatorii de rezultat, trebuie spus că mai mulți dintre ei pot fi raportați doar la finalizarea proiectelor care contribuie la rezultatul respectiv. Ca atare este posibil un salt semnificativ spre atingerea indicatorilor la finalul anului 2023, când toate proiectele se vor finaliza. Prognoza privind atingerea indicatorilor de rezultat la finalul anului 2023 se va realiza în raportul de evaluare pentru anul 2022.

Țintele unor indicatori de program au fost modificate în anul 2022. Evaluarea, chiar dacă se referă la eficacitatea POCA la nivelul anului 2021, are în vedere țintele finale ale programului, ajustate în unele situații pentru a răspunde mai bine efectelor pandemiei de COVID-19 și modului în care sistemul judiciar a abordat finanțarea acordată. Analiza referitoare la eficacitate în raport cu țintele programului ține cont, așadar, de ameliorări în ceea ce privește planificarea țintelor, care au intervenit în 2022. Analiza are în vedere stadiul de contractare, numărul de proiecte finalizate, aflate în implementare și nou finanțate în 2021, așa cum arată tabelul de la începutul acestui capitol.

În raport cu țintele programului, conform Raportului Anual de Implementare (RAI) pentru anul 2021, așa cum reiese din prezentarea anterioară, la finalul anului 2021, doar 7 din cei 23 de indicatori aveau țintele atinse sau chiar depășite, iar un indicator se situa la un nivel de realizare de peste 90%. Tabelul următor prezintă progresul atins la nivel de program.

Tabel nr. 27 Nivelul de atingere al indicatorilor aferenți OS 1.3 și OS 2.3 la 31.12.2021

Cod indicator	Denumire indicator	OS	Tipologie indicator	Țintă program (conform versiunii 7.1 a POCA)	Țintă proiecte contractate	Valoare realizată (decembrie 2021)	Nivel de atingere (decembrie 2021)	Țintă program în 2021	Observații
5S49	Instituții din sistemul judiciar implicate în dezvoltarea sistemului integrat de management	1.3	Realizare	4	4	4	100%	4	
5S50	Instituții din sistemul judiciar care dezvoltă instrumente și sisteme standard de performanță	1.3	Realizare	11	12	10	91%	10	
5S51	Sisteme/aplicații IT de management al cauzelor și/sau al proceselor instituționale la nivelul sistemului judiciar dezvoltate/îmbunătățite	1.3	Realizare	20	13	7	35%	20	
5S52	Participanți din grupul țintă la acțiuni de formare profesională în domenii ce sprijină calitatea și performanța instituțională la nivelul sistemului judiciar	1.3	Realizare	15.718	3.412	1.509	10%	20.000	Rămâne neclar de ce ținta de program este atât de ridicată
5S53	Instanțe vizate de proiecte privind dezvoltarea și implementarea de sisteme standard și instrumente moderne și eficiente de management	1.3	Realizare	16	30	19	119%	16	
5S78	Proiecte care urmăresc îmbunătățirea eficienței sistemului judiciar	1.3	Realizare	10	<i>nu se regăsesc date în extrasul SMIS la dispoziția evaluatorilor</i>	15	150%	10	
5S10	Sistem integrat de management introdus la nivelul sistemului judiciar	1.3	Rezultat	1	2	1	100%	1	
5S11	Instituții din sistemul judiciar care au aplicat instrumente și sisteme standard de calitate și performanță dezvoltate în cadrul programului	1.3	Rezultat	9	69	2	22%	8	
5S12	Instrumente standard de management integrat introduse la nivelul instanțelor	1.3	Rezultat	3	2	0	0%	3	
5S13	Rata de soluționare a cauzelor îmbunătățită, la nivelul instanțelor vizate de proiect	1.3	Rezultat	114%	106,64%	0	0%	114%	Baseline în cadrul proiectului SMIS 129513 este 103,5%, la nivelul instanțelor pilot, în timp ce baseline POCA este 111%

Cod indicator	Denumire indicator	OS	Tipologie indicator	Țintă program (conform versiunii 7.1 a POCA)	Țintă proiecte contractate	Valoare realizată (decembrie 2021)	Nivel de atingere (decembrie 2021)	Țintă program în 2021	Observații
									Documentele furnizate de CSM și AM POCA arată că au existat erori la estimarea valorilor bazele, date de modificările din sistemul de înregistrare a cauzelor aflate pe rolul instanțelor în sistemul electronic. În acest context, evaluarea performanței programului trebuie raportat la valoarea bazele de 105%.
5S14	Cauzele în curs de soluționare reduse, la nivelul instanțelor vizate la 6 luni după atingerea scopului proiectelor	1.3	Rezultat	689.379	59.862	0	0%	689.379	Baseline în cadrul proiectului SMIS 129513 este 63.683, la nivelul instanțelor pilot, în timp ce bazele POCA este 733.382. Bazele și ținta în proiect, pentru instanțele pilot, sunt sub 10% față de asumarea la nivel de program Pe de altă parte, rezultatul la nivel de program va avea în vedere progresul general raportat de CSM și Ministerul Justiției pentru întregul sistem judiciar.
5S81	Durata de soluționare (în număr de zile) îmbunătățită la nivelul instanțelor la 6 luni de la atingerea scopului proiectelor	1.3	Rezultat	128	174,05	0	0%	128	Baseline în cadrul proiectului SMIS 129513 este 200,6, la nivelul instanțelor pilot, în timp ce bazele POCA este 147. Pe de altă parte, rezultatul la nivel de program va avea în vedere progresul general raportat de CSM și Ministerul Justiției pentru întregul sistem judiciar.

Cod indicator	Denumire indicator	OS	Tipologie indicator	Țintă program (conform versiunii 7.1 a POCA)	Țintă proiecte contractate	Valoare realizată (decembrie 2021)	Nivel de atingere (decembrie 2021)	Țintă program în 2021	Observații
5S67	Acțiuni de formare specializată organizate în vederea unificării jurisprudenței	2.3	Realizare	720	583	361	50%	940	Proiectele contractate acoperă doar 80% din ținta programului. Proiectul finalizat în 2021 are ținta 100% îndeplinită, în timp ce proiectele în desfășurare erau la final de 2021 în grafic pentru atingerea țintei proprii
5S68	Proiecte referitoare la informare și asistență juridică, care să faciliteze accesul la justiție	2.3	Realizare	11	14	14	127%	11	
5S69	Sisteme/aplicații IT și alte instrumente dezvoltate pentru a spori transparența la nivelul sistemului judiciar prin servicii de informare, documentare, acces la dosare, comunicare cu părțile etc.	2.3	Realizare	8	8	6	75%	8	
5S70	Proceduri standardizate dezvoltate pentru a asigura integritatea și etica la nivelul sistemului judiciar	2.3	Realizare	10	<i>nu se regăsesc date în extrasul SMIS la dispoziția evaluatorilor</i>	8	80%	10	
5S71	Instanțe vizate de proiecte ce urmăresc îmbunătățirea calității serviciilor furnizate de sistemul judiciar	2.3	Realizare	68	136	68	100%	68	
5S27	Acțiuni de formare specializată realizate în vederea unificării jurisprudenței	2.3	Rezultat	738	583	361	49%	940	Proiectele contractate acoperă doar 80% din ținta programului. Proiectul finalizat în 2021 are ținta 100% îndeplinită, în timp ce proiectele în desfășurare erau la final de 2021 în grafic pentru atingerea țintei proprii
5S28	Cadru de cooperare implementat în vederea îmbunătățirii informării, acordării asistenței juridice și a accesului la justiție al cetățenilor	2.3	Rezultat	1	1	1	100%	1	

Cod indicator	Denumire indicator	OS	Tipologie indicator	Țintă program (conform versiunii 7.1 a POCA)	Țintă proiecte contractate	Valoare realizată (decembrie 2021)	Nivel de atingere (decembrie 2021)	Țintă program în 2021	Observații
5S29	Instituții din sistemul judiciar la nivelul cărora funcționează sisteme standard IT dezvoltate/îmbunătățite/actualizate	2.3	Rezultat	4	3	3	75%	4	
5S30	Sisteme IT dezvoltate/ îmbunătățite/ actualizate de comunicare cu părțile, acces la dosare, informare și documentare aplicate la nivelul instanțelor și a altor instituții din sistemul judiciar	2.3	Rezultat	8	8	6	75%	8	
5S31	Proceduri standardizate implementate pentru a spori etica și integritatea la nivelul sistemului judiciar	2.3	Rezultat	10	<i>nu se regăsesc date în extrasul SMIS la dispoziția evaluatorilor</i>	6	60%	10	
5S32	Instanțe la nivelul cărora funcționează instrumente standard de monitorizare/evaluare a activităților instanței	2.3	Rezultat	15	15	0	0%	15	

Sursa: prelucrarea autorilor, pe baza datelor extrase din SMIS

O treime dintre indicatori aveau grad foarte mare de atingere, incluzând 6 indicatori de realizare și 2 indicatori de rezultat. În cazul acestor indicatori, țintele asumate de proiectele finanțate corespund cu țintele asumate de program, reflectând astfel o bună planificare atât la nivel de program, cât și la nivelul proiectelor. Acești indicatori reflectă faptul că:

- principalele instituții din sistemul judiciar: MJ, CSM, ÎCCJ și MP-PÎCCJ au o cooperare strategică necesară pentru stabilirea direcțiilor de dezvoltare pentru întregul sistem judiciar, pe baza unor instrumente de planificare strategică dezvoltate și asumate de MJ;
- CSM a dezvoltat instrumente și sisteme pentru creșterea performanței și eficienței instanțelor, atât prin măsuri cu caracter general, cât și prin măsuri inovative, cum este introducerea unei noi categorii de personal la nivelul instanțelor, care să sprijine managementul dosarelor;
- MP-PÎCCJ a dezvoltat instrumente și sisteme pentru creșterea performanței parchetelor, în special prin utilizarea de infrastructură, dotări și sisteme electronice noi, care permit procurorilor să aplice corect prevederile Codului de Procedură Penală în materie de audieri și percheziții informatice;
- Autoritatea Națională a Penitenciarelor (ANP) a dezvoltat instrumente și sisteme pentru creșterea performanței proprii de gestiune a datelor și de lucru cu persoanele private de libertate;
- Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) a dezvoltat instrumente și sisteme pentru creșterea performanței proprii de recuperare a creanțelor provenite din infracțiuni;
- MJ a dezvoltat instrumente și sisteme pentru creșterea performanței pentru activitățile de expertiză judiciară;
- 14 organizații neguvernamentale, inclusiv Uniunea Națională a Barourilor din România (UNBR), Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești (UNEJ) și Consiliul Medierii, au implementat proiecte de informare și asistență juridică, care să faciliteze accesul la justiție al cetățenilor, în special al celor aparținând unor grupuri vulnerabile;
- Serviciile din întregul sistem judiciar au devenit mai clare pentru cetățeni și justițiabili prin intermediul campaniei și celorlalte activități ale proiectului „TAEJ - Transparență, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar”, implementat de CSM.

În total, 8 din cei 23 de indicatori (o treime) aveau un nivel mediu de atingere a țintei (de la 35% la 80% din țintă), incluzând 4 indicatori de realizare și 4 indicatori de rezultat. Între indicatorii de realizare și cei de rezultat aflați în situație de atingere medie a țintelor există o relație directă: fiecărui indicator de realizare ce reflectă un efect pe termen scurt al programului îi corespunde un indicator de rezultat ce reflectă un efect pe termen mediu. Așadar, nu se regăseau situații în care realizările pe termen scurt să nu se reflecte deloc în rezultate pe termen mediu. Acești indicatori cu nivel de realizare mediu reflectă 3 aspecte:

- formarea personalului din sistemul judiciar și din alte instituții relevante pentru sistem, acțiunile de formare fiind organizate de către INM pentru magistrați, SNG pentru grefieri și Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC) pentru personalul propriu;
- dezvoltarea sistemelor IT necesare sistemului judiciar de către MJ, MP-PÎCCJ, CSM și ANP;
- procedurile menite să sporească etica și integritatea în sistemul judiciar.

În cazul mai multora dintre acești indicatori cu nivel mediu de atingere a țintelor, așa cum reiese din tabelul de mai sus, țintele asumate de proiectele contractate sunt mai mici decât țintele de program.

Datele colectate prin interviuri și sondaj pentru prezenta evaluare, precum și analizele aferente evaluării anterioare arată că ținta programului a fost fixată prea sus în ceea ce privește numărul acțiunilor de formare organizate și desfășurate. În acest caz, ținta anterioară de 940 de acțiuni de formare organizate și desfășurate a fost diminuată prin modificări ale programului, dar proiectele contractate nu și-au asumat decât 80% din ținta modificată. Deci ținta programului nu va fi atinsă chiar dacă proiectele și-au atins sau erau în grafic să-și atingă ținta la finalul anului 2021. Pe de altă parte, nu toate acțiunile de formare și persoanele participante la acțiuni de formare sunt reflectate în raportările beneficiarilor privind indicatorii. Astfel, o analiză a activităților raportate de beneficiarii din sistemul judiciar poate conduce la constatări diferite privind numărul de acțiuni de formare și persoanele participante la acțiuni de formare, în sensul creșterii numărului acestora. Urmând recomandările raportului de evaluare din 2020, AM POCA a realizat această analiză la nivelul anului 2022, iar rezultatele sale vor fi prezentate în cadrul raportului de evaluare pentru anul 2022.

Pe de altă parte, în ceea ce privește sistemele IT de management al cauzelor și/sau al proceselor instituționale la nivelul sistemului judiciar, ținta asumată de proiecte (13) nu atinge ținta programului (20), deoarece beneficiarii nu au considerat necesar un număr mai mare de sisteme IT. Limitele cheltuielilor de tip FEDR în cadrul proiectelor cu finanțare POCA au generat unele dificultăți și au condus la cheltuieli neeligibile, în special în proiectele MJ și MP-PÎCCJ, INM, ANABI și UNEJ, dar acest aspect nu a constituit, așa cum arată și analiza eficienței proiectelor, o piedică pentru eficacitate, respectiv pentru atingerea țintelor fixate. Instituțiile responsabile și-au asumat și au alocat sau continuă să aloce, după caz, fondurile necesare, reprezentate de cheltuielile neeligibile, pentru a asigura buna implementare a proiectelor. În plus, așa cum am arătat, AM POCA a identificat soluțiile pentru a permite proiectelor cu investiții IT substanțiale o cotă cât mai mare de cheltuieli de tip FEDR.

Alți 7 din cei 23 de indicatori (o treime), înregistrau, la finalul anului 2021, valori sub 25% din țintele asumate, iar 5 dintre aceștia, indicatori de rezultat, aveau un nivel de atingere de 0%. Pentru unii dintre indicatorii de rezultat, nivelul de atingere a țintei trebuie calculat doar în 2023, deci neatingerea țintei în 2021 este explicabilă și în linie cu planificarea programului, respectiv momentul contractării unor proiecte și progresul în implementare.

Cu toate acestea, mai mulți dintre indicatorii cu nivel foarte mic de progres prezintă unele deficiențe, inclusiv neclarități care fac dificilă evaluarea eficacității programului. Astfel:

- Indicatorii 5S13 *Rata de soluționare a cauzelor îmbunătățită, la nivelul instanțelor vizate de proiect* și 5S14 *Cauzele în curs de soluționare reduse, la nivelul instanțelor vizate la 6 luni după atingerea scopului proiectelor*, au caracter sistemic. Indicatorii au fost asumați de un singur proiect, implementat de CSM, respectiv proiectul SMIS 129513 - Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar - Componenta de instanțe judecătorești. Dar și alte proiecte ar putea contribui la atingerea țintelor, dat fiind că indicatorii se referă la performanța de ansamblu a sistemului judiciar, mai exact la eficiența instanțelor. Totuși, eticheta indicatorilor „[...] la nivelul instanțelor vizate de proiect” implică o procedură de estimare a țintelor și de raportare la nivel de proiect. În ciuda acestui fapt, valoarea de bază și ținta celor trei indicatori au fost inițial estimate pe baza datelor statistice valabile la nivel național. Mai mult decât atât, așa cum arată informațiile existente la nivelul CSM și AM POCA, valoarea de bază de la nivelul sistemului pentru anul 2014 este distorsionată de modificările aduse în acel an sistemului electronic. Astfel, o serie de cauze soluționate în anii precedenți anului 2014 au fost înregistrate ca finalizate abia în 2014, ceea ce a dus la o supraestimare a

valorii de bază pentru indicatorii 5S13 și 5S14. Datele furnizate de CSM arată că în situația în care s-ar atinge, conform țintei asumate, o rată de soluționare a cauzelor de 114% în 2023, atunci numărul de cazuri de pe rolul instanțelor din România ar fi unul negativ, ceea ce este imposibil¹⁸. În plus, nu se pot compara valori obținute/estimate la nivel de proiect (de către CSM), cu valori bazate pe date naționale. Având în vedere aceste aspecte, la finalul anului 2023, după finalizarea proiectului CSM de creștere a eficienței instanțelor, performanța de ansamblu a programului trebuie evaluată în raport cu valorile de bază și țintele recalculat de CSM.

- Indicatorul 5S81 *Durata de soluționare (în număr de zile) îmbunătățită la nivelul instanțelor la 6 luni de la atingerea scopului proiectelor* este, conform datelor furnizate de CSM și AM POCA un indicator calculat teoretic, pe baza datelor privind soluționarea cazurilor și a numărului de cazuri rămase nesoluționate în aceeași perioadă de timp. De asemenea, ca și în cazul indicatorilor 5S13 și 5S14, eticheta indicatorului trimite la instanțele vizate de proiecte, nu la întregul sistem, dar valoarea de bază și ținta programului se referă la întregul sistem judiciar. Pe de altă parte, și alte proiecte ar putea contribui la atingerea țintei, dat fiind că indicatorul se referă la performanța de ansamblu a sistemului judiciar, mai exact la eficiența instanțelor, iar metodologia indicatorilor include ca surse și alte proiecte, similar cu indicatorii 5S13 și 5S14.
- Indicatorul 5S32 *Instanțe la nivelul cărora funcționează instrumente standard de monitorizare/evaluare a activităților instanței* este aferent exclusiv proiectului SMIS 142520 - Dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor – ECRIS V, contractat în 2021. Dar dezvoltarea ECRIS V a început cu mare întârziere, din cauza întârzierilor acumulate în dezvoltarea specificațiilor tehnice. În acest context, se putea anticipa încă din 2021 că nu va putea fi atinsă ținta asumată până în decembrie 2023, dezvoltarea ECRIS V urmând să se finalizeze, iar rezultatele urmând să fie obținute după încheierea POCA.

Dincolo de valorile înregistrate pentru indicatori, rezultatele pe termen mediu și lung obținute la nivelul sistemului judiciar datorită POCA, la finalul anului 2021, includ, în rezumat:

- dezvoltarea capacității de planificare și management strategic în sistemul judiciar, inclusiv planificare strategică a dezvoltării resurselor umane, capacitate absentă înainte de 2014 și obținută datorită proiectelor dedicate managementului strategic la MJ;
- întărirea capacității Ministerului Public, inclusiv a PÎCCJ, a Parchetelor de pe lângă Curțile de Apel, a DIICOT și DNA de a realiza audieri și percheziții informatice, permițând astfel organelor de urmărire penală să „țină pasul” cu modul de desfășurare a infracțiunilor și să își mențină/crească eficacitatea de combatere a criminalității;
- operaționalizarea activității ANABI, care la începerea programului era o instituție proaspăt înființată și care, cu sprijinul substanțial din partea a două proiecte POCA (la care s-a adăugat sprijin mai mic din partea altor proiecte cu finanțare nerambursabilă) și-a operaționalizat activitatea, devenind un model de bună practică apreciat atât la nivel național, cât și la nivel internațional;¹⁹

¹⁸ Date furnizate de CSM și AM POCA în cadrul procesului de evaluare, incluzând simulări ale aplicării țintelor pe numărul total de cazuri de pe rolul instanțelor.

¹⁹ ANABI a fost selectat ca bună practică în domeniul antifraudă la nivelul UE și i-a fost confirmată eficacitatea de Raportul privind statul de drept al UE pentru anul 2021.

- dezvoltarea capacității unor instituții din sistemul judiciar precum INM, SNG, ANABI, ONRC, ANP, Inspekția Judiciară, atât ca rezultat direct al activităților proiectelor, cât și ca rezultat indirect al experienței acumulate în managementul proiectelor POCA;
- dezvoltarea sistemului de management al calității al ONRC și prin aceasta clarificarea procedurilor ONRC și facilitarea relației ONRC cu mediul de afaceri și cu alte instituții publice, ca urmare a sprijinului POCA coroborat cu sprijinul primit de ONRC prin Programul Operațional Competitivitate 2014-2020;
- creșterea capacității magistraților și a personalului auxiliar din instanțe și parchete de a asigura managementul dosarelor, contribuind astfel la creșterea eficacității, eficienței și accesibilității justiției ca serviciu public, ca urmare a implementării de către INM a proiectului Justiția 2020: profesionalism și integritate.
- creșterea nivelului de cunoștințe și competențe pentru mai multe mii de profesioniști din sistemul judiciar, începând cu magistrații (proiecte INM) și grefierii (proiecte SNG), dar continuând și cu alte profesii juridice (de exemplu personalul ANABI, personalul ONRC etc.);
- îmbunătățirea managementului expertizelor tehnice judiciare la nivelul sistemului, prin introducerea unui instrument standard de management aplicabil activității de expertiză tehnică judiciară;
- creșterea capacității executorilor judecătorești, prin proiectul implementat de Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești (care urmează să fie consolidată printr-un proiect lansat în 2022);
- creșterea capacității avocaților, de acordare a asistenței publice judiciare, ca urmare a proiectului implementat de Uniunea Națională a Barourilor din România și a sesiunilor de formare organizate în cadrul acestuia;
- creșterea accesului la justiție sau remedii în cazul unor dispute juridice pentru cetățeni aparținând unor grupuri vulnerabile, ca urmare a proiectelor implementate de mai multe organizații ale societății civile.

Rezultate în curs de realizare la nivelul sistemului judiciar datorită POCA, la finalul anului 2021, includ, în rezumat:

- Analiza funcțională și strategia de dezvoltare a sistemului judiciar post 2020;
- dezvoltarea ECRIS V, care, din cauza întârzierilor acumulate (a se vedea analizele referitoare la eficacitate și eficiență) nu se va finaliza în cadrul programului, dar a cărui inițiere și dezvoltare este substanțial susținută de program;
- asigurarea interoperabilității unor sisteme informatice care includ date interdependente, odată cu dezvoltarea ECRIS V;
- optimizarea managementului instanțelor și parchetelor, profesionalizarea și creșterea competențelor managerilor de instanțe și parchete și abordarea modernă și strategică a managementului instanțelor și parchetelor prin proiectele implementate de CSM;
- întărirea capacității Ministerului Public, inclusiv a PÎCCJ, a Parchetelor de pe lângă Curțile de Apel, a DIICOT și DNA, de a analiza și prelucra date referitoare la criminalitatea organizată;
- consolidarea capacității administrative și organizaționale, în special a capacității manageriale la nivelul CSM;



- îmbunătățirea comunicării cu publicul în cadrul sistemului judiciar, pe baza unei strategii de comunicare, unei campanii și a numeroase materiale de comunicare și creșterea nivelului de informare a publicului, inclusiv a justițiabililor, cu privire la drepturile lor de acces la justiție;
- inițierea, dezvoltarea și operaționalizarea unui sistem de testare și asistență psihologică a magistraților;
- dezvoltarea resurselor umane din sistemul judiciar, pe baza unei noi strategii de resurse umane în sistem, dezvoltată de CSM;
- extinderea numărului de profesioniști din sistemul judiciar, în special magistrați sau grefieri, care își îmbunătățesc nivelul de cunoștințe în domeniile generale (aplicarea Codurilor), dar și specifice din activitatea lor;
- dezvoltarea sistemului informatic național integrat de evidență a creanțelor provenite din infracțiuni, realizat de ANABI.

Progresul general în ceea ce privește calitatea sistemului judiciar din România, de la adoptarea POCA

Încă din perioada de programare 2007-2013, literatura de specialitate sublinia o serie de rezultate așteptate și, de asemenea, o serie de provocări care au persistat în România în domeniul judiciar mai mulți ani. Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar (SDSJ) 2015-2020 a stabilit 6 direcții de acțiune principale. Anexa 11.8 prezintă principalele progrese în cadrul fiecăreia dintre cele 6 direcții de acțiune, pe baza indicatorilor disponibili la nivelul literaturii, având în vedere în special indicatorii utilizați la nivel european în cadrul Justice Scoreboard²⁰. În sinteză, constatările analizei arată că:

- A. În ceea ce privește eficiența justiției ca serviciu public, aceasta a crescut ușor în perioada 2012-2020, în ciuda unor probleme structurale din sistem care țin de supraaglomerarea personalului (magistrați și grefieri) și de faptul că numărul de cazuri în primă instanță aflate pe rol, raportat la 100 de locuitori, este constant printre cele mai ridicate din Europa (România fiind depășită la acest capitol de Italia și Croația).
- B. Capacitatea instituțională în sistemul judiciar a progresat, atât prin dezvoltarea planificării strategice în domeniul justiției, cât și prin dotarea instituțiilor din domeniu și formarea profesioniștilor din justiție. Cu toate acestea, Justice Scoreboard arată că România este pe unul dintre ultimele locuri în Europa ca alocare bugetară pentru sistemul judiciar, raportat la numărul de locuitori.
- C. Integritatea în sistemul judiciar este direct legată de independența justiției și percepția asupra acesteia și a fost susținută strategic atât de SDSJ 2015-2020, cât și de Strategia Națională Anticorupție (2016-2020). În acest context, Justice Scoreboard arată că în 2021, față de 2020, 2019 și 2016, percepția publicului privind independența justiției s-a îmbunătățit foarte puțin. Pe de altă parte, percepția companiilor privind independența justiției s-a înrăutățit în 2021 (sub 50% dintre companii percep justiția ca fiind independentă în mare sau foarte mare măsură). În acest context, în ciuda cadrului strategic existent, pare că elementele legate de percepția integrității în sistemul judiciar trebuie încă abordate în politicile viitoare, pentru o schimbare semnificativă a percepției despre independența și integritatea justiției și, pe cale de consecință, pentru creșterea încrederii în justiția din România.

²⁰ A se vedea Justice Scoreboard realizat de UE: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

- D. În ceea ce privește transparența și informatizarea justiției (Open Justice), studiul realizat în 2019 pentru CSM, în cadrul unui proiect cu finanțare POCA²¹, arată existența unei game foarte eterogene de percepții privind transparența sistemului. Astfel, concluzia generală care se desprinde privește nevoia de a continua eforturile de creștere a transparenței sistemului judiciar în raport cu justițiabilii și publicul larg. În același timp, datele Justice Scoreboard arată că în 2021, România avea încă un nivel mic de digitalizare a sistemului în comparație cu alte state membre UE.
- E. În cadrul SDJS 2014-2020 și a planului de acțiune aferent, calitatea actului de justiție e văzută ca fiind dependentă de capacitatea magistraților și a celorlalți profesioniști din sistem, dar această capacitate a fost afectată de faptul că atât formarea inițială, cât și formarea continuă a magistraților a fost afectată de pandemia de COVID-19²². Deși după ridicarea celor mai dure restricții, în vara și în toamna anului 2020, Institutul Național al Magistraturii (INM) și Școala Națională de Grefieri (SNG) au organizat o serie de activități de formare, pentru anii 2020 și 2021 acestea au rămas sub nevoia existentă de formare continuă pentru profesioniștii din sistem.
- F. În ceea ce privește accesul la justiție al grupurilor vulnerabile, acesta este încă problematic în România. Țara noastră se clasează pe ultimul loc în UE privind gradul de accesibilitate al justiției pentru persoanele cu dizabilități, conform Justice Scoreboard. Costurile de inițiere a litigiilor sunt mari pentru persoanele vulnerabile, iar sistemele de rezolvare alternativă a disputelor rămân puțin utilizate, România fiind pe locul 23 din 27 de state membre UE din perspectiva acestui aspect, conform Justice Scoreboard.

Rolul AM POCA în sprijinul eficacității OS 1.3 și 2.3

Eficacitatea POCA în ceea ce privește îmbunătățirea calității sistemului judiciar a fost susținută de activitatea AM POCA. În afară de Ministerul Justiției (MJ) și câteva organizații beneficiare de proiecte ca urmare a apelurilor CP3/2017 și CP8/2018, ceilalți beneficiari ai OS 1.3 și 2.3 nu aveau experiența implementării proiectelor cu finanțare din fonduri structurale în perioada 2007-2013. Unele dintre instituțiile din sistemul judiciar mai implementaseră proiecte cu finanțare PHARE, Mecanismul Financiar Norvegian (gestionate de MJ ca Operator de Program) sau granturi din programele Justice și Hercule (gestionate direct de Comisia Europeană). Dar procedurile aferente Fondurilor Europene Structurale și de Investiții (FESI) au fost noi pentru cei mai mulți dintre beneficiari.

În acest context, sprijinul AM POCA a fost necesar în mare măsură atât în perioada de pregătire a cererilor de finanțare, cât și în etapa de implementare a proiectelor. Sprijinul AM POCA a fost furnizat atunci când a fost necesar și este foarte apreciat de beneficiari. La sondajul realizat în contextul evaluării au răspuns 22 reprezentanți ai beneficiarilor, pentru cele 35 de proiecte finanțate prin OS 1.3 și 2.3. Pe o scală de la 1 la 5, evaluarea beneficiarilor arată că:

- nota medie acordată de beneficiari sprijinului primit din partea AM POCA este 4,71, unde 5 este nota maximă;
- nivelul de detaliere al informațiilor primite de beneficiari de la AM POCA este apreciat în medie la 4,62 din 5, unde 5 este maximum.

²¹ <https://sites.google.com/csm.csm1909.ro/poca/activitati/sondaj-privind-perceptia-publica-asupra-sistemului-judiciar>

²² Consiliul Superior al Magistraturii (2021), Raportul privind starea justiției 2020.

Interviurile, sondajul și studiile de caz confirmă aceste constatări. Astfel, sprijinul primit din partea AM POCA a fost menționat și de respondenții la sondaj dar și în toate interviurile realizate, ca factor pozitiv care a susținut implementarea proiectelor și atingerea rezultatelor acestora. Pe termen scurt, sprijinul AM POCA a condus la diminuarea valorii cheltuielilor neeligibile în cererile de rambursare, iar pe termen mediu la creșterea capacității instituțiilor beneficiare de a gestiona proiecte cu finanțare nerambursabilă.

Cu toate acestea, interviurile și sondajul au arătat că și la nivelul AM POCA au apărut unele deficiențe cu impact mic asupra eficacității proiectelor. Responsabilii/ofițerii de proiect de la nivelul AM s-au schimbat de mai multe ori, pentru mai multe proiecte, iar unii dintre beneficiari (în special ANP) ar fi avut nevoie de sprijin suplimentar și mai prompt din partea AM POCA.

Alți factori care au influențat eficacitatea OS 1.3 și 2.3

Principalii **factori pozitivi**, care au susținut implementarea și obținerea cu succes a rezultatelor în cadrul proiectelor POCA aferente OS 1.3 și 2.3 au fost, conform informațiilor colectate de la beneficiari și de la AM POCA:

- sprijinul oferit de AM POCA beneficiarilor;
- stabilitatea, dedicarea, expertiza și profesionalismul membrilor echipelor de management și de implementare a proiectelor;
- susținerea strategică a proiectelor cu finanțare POCA și asumarea lor la nivelul conducerilor instituțiilor (la nivelul MJ, MP, CSM, ÎCCJ);
- capacitatea unor instituții din sistemul judiciar (cum este MP) de a atrage personal bine pregătit, atunci când se realizează angajări în sistem, cu condiția ca programele de formare specializate pentru posturile nou ocupate, programe în care se dezvoltă competențe specifice, să fie disponibile (au fost disponibile cu finanțare POCA);
- buna colaborare între partenerii de proiect, în special între partenerii MJ pentru proiectele Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS, Analiza funcțională și strategia de dezvoltare a sistemului judiciar post 2020 (ASJ), Dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor – ECRIS V.

De asemenea, în ceea ce privește factorii pozitivi identificați, beneficiarii intervievați au arătat că în domeniile/ariile în care au fost implementate proiectele, nu au apărut modificări legislative, în ciuda unei perioade tumultuoase de propuneri și modificări în legislația națională.

Factori negativi care au generat probleme sau întâzieri în atingerea rezultatelor au fost însă mai numeroși. Conform informațiilor colectate de la beneficiari și de la AM POCA aceștia includ:

- procedurile complexe de achiziții publice și contestațiile apărute, care au condus la întâzieri, în unele cazuri mai mari de 12 luni, față de calendarele inițial planificate Spre exemplu, depunerea unei contestații la o procedură de achiziție publică a condus la finalizarea cu întârziere a analizei și cerințelor tehnice pentru ECRIS V și prin urmare la demararea cu mare întârziere față de planificarea inițială (atât de la nivelul POCA, cât și de la nivelul MJ) a proiectului pentru dezvoltarea ECRIS V;

- nivelul calitativ scăzut al serviciilor de consultanță și asistență tehnică achiziționată (în unele cazuri). În cazul proiectului care a vizat sistemul penitenciar, au fost reziliate mai multe contracte încheiate cu același prestator în urma unei proceduri de achiziție cu 8 loturi;
- nivelul scăzut al capacității administrative generale, la unele instituții precum ANABI (a cărei activitate a fost operaționalizată cu ajutorul POCA și care avea capacitate administrativă scăzută la începutul implementării primului proiect);
- nivelul scăzut al capacității administrative pentru implementarea proiectelor cu finanțare FESI (POCA), spre exemplu la ANP, INM, SNG, dată fiind experiența anterioară limitată a acestor instituții. În aceste situații, personalul din instituțiile beneficiare a fost insuficient și/sau supraaglomerat, ceea ce a condus la întâzieri suplimentare în implementarea proiectelor;
- cooperarea inter-instituțională greoaie cu instituțiile nepartenere în proiecte, factor ce a fost remarcat în cadrul răspunsurilor la sondajul realizat de reprezentanții CSM și MJ, ca o provocare.

Influența pandemiei de COVID-19 asupra eficacității OS 1.3 și 2.3

Pandemia de COVID-19 a determinat amânarea unor activități de formare și a celor de conștientizare a publicului, precum și alte dificultăți în realizarea activităților care ar fi beneficiat de interacțiune directă a factorilor interesați. Rugați să aprecieze, pe o scală de la 1 – în foarte mică măsură la 5 – în foarte mare măsură, cât de mult a determinat pandemia de COVID-19 întâzieri, beneficiarii care au răspuns la sondaj au dat o notă medie de 3,14. În timp ce 6 proiecte dintre cele 22 reflectate în răspunsurile la sondaj au fost întârziate de pandemie în foarte mare măsură, alte 6 proiecte au fost afectate de pandemie în mică sau foarte mică măsură.

Interviul realizat cu reprezentanții INM arată că, în plus față de nevoia de a suspenda, amâna o serie de activități, din cauza restricțiilor generate de pandemie, demararea activităților de formare la finalul anului 2020 și ulterior în 2021, a fost dificilă. Deși se puteau organiza evenimente cu respectarea regulilor de distanțare socială, apăreau îmbolnăviri, atât ale participanților, cât și ale lectorilor, care au făcut organizarea sesiunilor foarte dificilă și au dus la amânări sau anulări de sesiuni programate.

Cu toate acestea, datele culese pentru prezenta evaluare arată că principalul efect al pandemiei a fost acela de întâziere a rezultatelor proiectelor, nu de diminuare a acestora.

Magistrații și ceilalți profesioniști din justiție au fost reticenți la trecerea unor activități în online, apreciind că valoarea celor mai multe dintre activitățile de formare și schimb de bune practici la care participau venea, în special, din interacțiunea directă, nemediată.

În acest context, beneficiarii au apreciat la unison sprijinul AM POCA și înțelegerea arătată de ofițerii de proiecte și întreaga structură a AM în ceea ce privește modificarea calendarului proiectelor, în condițiile în care s-a remarcat că pentru cele mai multe dintre grupurile țintă implicate în proiectele finanțate de OS 1.3 și 2.3, continuarea online a activităților de formare și schimb de bune practici nu era eficace și eficientă.

Acțiunile întreprinse la nivelul programului, care ar fi putut fi realizate mai bine

Analiza anterioară privind indicatorii a arătat unele deficiențe, în special în ceea ce privește setarea valorilor de bază și a țintelor pentru anumiți indicatori de program: indicatorii privind eficiența justiției



și indicatorul privind numărul acțiunilor de formare dedicate magistraților. Astfel, setarea țăintelor și definirea indicatorilor ar fi putut fi realizate mai bine, pe baza consultărilor cu CSM și INM, la momentul formulării indicatorilor și a țăintelor în POCA. Semnalele transmise de INM și evaluarea realizată în 2020 au condus la modificări ale țăintelor unor indicatori în 2022.

De asemenea, analiza factorilor care au pus probleme în implementare, arată că instituțiile beneficiare și AM POCA au învățat o serie de lecții legate de planificarea achizițiilor publice, fiind considerate acum benefice următoarele acțiuni:

- alocarea unor perioade mai lungi în calendarul proiectelor pentru pregătirea procedurilor de achiziție, dezvoltarea documentațiilor și, în special, a specificațiilor tehnice din caietele de sarcini;
- analiza de piață pentru identificarea potențialului pieței, atât pentru achiziția de servicii, cât și pentru achiziția de produse, în special software și hardware;
- alocarea financiară generoasă în bugetele proiectelor pentru achizițiile IT, pentru a preîntâmpina situația în care de la planificarea proiectelor până la desfășurarea propriu-zisă a achizițiilor apar dezvoltări/avansuri tehnologice semnificative și este necesară actualizarea soluțiilor tehnice planificate pentru achiziții, ținând cont de progresul rapid al soluțiilor tehnice în domeniul IT.

De asemenea, o lecție învățată identificată de beneficiarii intervievați, ține de nevoia de a întări, pe mai departe, comunicarea publică a instituțiilor din sistemul judiciar, inclusiv pentru a contracara articole sau campanii media care promovează știri false și dezinformează. Spre exemplu, reprezentanții Ministerului Public au observat atât neînțelegeri referitoare la obiectivele proiectelor, cât și știri false cu privire la implementarea acestora. În cazul proiectului *Întărirea capacității Ministerului Public de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice* (SMIS 119240), care a făcut obiectul unui studiu de caz, s-au identificat confuzii între procedura perchezițiilor informatice și tehnicile speciale de supraveghere, în special interceptarea convorbirilor sau comunicărilor electronice, fiind ulterior publicate articole cu ton critic față de eforturile de creștere a capacității de desfășurare a urmăririi penale.

Eficiență

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua eficiența intervențiilor sprijinite în cadrul sistemului judiciar, prin oferirea de analize care să sprijine formularea răspunsului la următoarele întrebări de evaluare:

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

Din punct de vedere al progresului financiar, gradul de absorbție al fondurilor contractate (nivelul plăților față de bugetele proiectelor contractate), situat la 32,41% până la finalul lui 2021, se află sub gradul de implementare fizic al programului pentru OS 1.3 și 2.3, până la același termen. Astfel, în 2021 erau finalizate 15 din 35 de proiecte contractate (43%), erau integral atinse țăintele pentru 35% dintre indicatori și parțial atinse țăintele pentru alți 35% dintre indicatori, dar beneficiarii utilizaseră sub

33% din fondurile contractate. Această situație sugerează atât realizarea unor economii (a se vedea analiza eficienței), cât și faptul că proiectele de valori mai mari și contractele de achiziție publică mari din cadrul proiectelor au fost încheiate în a doua parte a programului. Proiectul cu valoarea cea mai mare din cadrul OS 1.3 și 2.3 este SMIS 142520 - Dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor – ECRIS V. Bugetul eligibil al acestui proiect, contractat în 2021, reprezintă 21,55% din totalul bugetelor eligibile ale proiectelor dedicate sistemului judiciar.

Tabel nr. 28 Progresul financiar aferent OS1.3 și OS 2.3 la 31.12.2021

OS	Valoare cheltuielilor eligibile ale proiectelor contractate (lei)	Valoarea finanțării UE (lei)	Valoarea finanțării naționale (lei)	Valoarea contribuției proprii și private (lei)	Valoarea totală a plăților realizate (lei)	Procent plăți din valoarea eligibilă	Procent plăți din finanțarea UE + națională
1.3	300.051.976,52	251.995.240,53	0,00	48.056.735,99	77.213.648,97	25,73%	30,64%
2.3	242.160.294,34	202.932.702,10	6.421.583,49	32.806.008,75	72.303.075,58	29,86%	34,54%
TOTAL	542.212.270,86	454.927.942,63	6.421.583,49	80.862.744,74	149.516.724,55	27,58%	32,41%

Sursa: prelucrarea autorilor, pe baza datelor extrase din SMIS

În ceea ce privește performanța financiară a proiectelor finalizate până la finalul anului 2021, aceasta este bună sau foarte bună, totalul plăților realizate până la finalul lunii decembrie 2021 pentru proiectele finalizate reprezentând aproape 90% din totalul contractat.

Tabel nr. 29 Progresul financiar aferent OS1.3 și OS 2.3 aferent proiectelor finalizate la 31.12.2021

OS	Valoare cheltuielilor eligibile ale proiectelor contractate (lei)	Valoarea finanțării UE (lei)	Valoarea finanțării naționale (lei)	Valoarea contribuției proprii și private (lei)	Valoarea totală a plăților realizate (lei)	Procent plăți din valoarea eligibilă	Procent plăți din finanțarea UE + națională
1.3	27.615.981,78	23.192.968,25	0,00	4.423.013,53	19.981.018,81	72,35%	86,15%
2.3	68.800.720,53	57.371.597,96	5.596.682,48	5.832.440,09	57.400.015,53	83,43%	91,16%
TOTAL	96.416.702,31	80.564.566,21	5.596.682,48	10.255.453,62	77.381.034,34	80,26%	89,81%

Sursa: prelucrarea autorilor, pe baza datelor extrase din SMIS

În general, beneficiarii consultați consideră că sunt justificate costurile implicate de proiecte și că ele se reflectă corect în rezultate.

În implementarea proiectelor, la costurile directe pentru obținerea rezultatelor se adaugă și costurile de management de proiect. Dar aceste costuri sunt intrinseci abordării pe bază de proiect a rezultatelor planificate și așteptate. În acest context, trebuie subliniat că organizarea acțiunilor pe bază de proiect nu este specifică activităților din sistemul judiciar și a reprezentat o noutate pentru unele instituții (de exemplu Ministerul Public). Pe baza datelor colectate, constatarea evaluării este că este puțin probabil să se fi obținut rezultate similare în absența acestei abordări, cu activități, termene și responsabili clar definiți.

În ceea ce privește costurile pentru principalele bunuri și servicii achiziționate, precum și cele pentru experții tehnici specializați, acestea nu sunt dependente sau influențate de sursa de finanțare. Costurile bunurilor și serviciilor contractate prin achiziții publice sunt determinate de oferta de pe

pieță. Din această perspectivă, cunoașterea bună a pieței de pe care se realizează achiziția este un factor esențial în succesul implementării proiectului în ansamblu și în particular pentru eficiența proiectului. Pe de altă parte, beneficiarii apreciază că legislația privind achizițiile publice este inflexibilă, mai ales în ceea ce privește ajustarea prețurilor după contractare, în cazurile prețurilor cu evoluție diferită de rata inflației. În timp ce s-a adoptat o legislație specială pentru ajustarea prețurilor contractelor de lucrări, ca urmare a efectelor pandemiei de COVID-19 și a altor factori asupra pieței de construcții, nu același lucru s-a întâmplat și pentru contractele de organizare de evenimente, servicii hoteliere și de restaurant sau catering. În acest context, pentru unii dintre beneficiari, în special pentru INM, continuarea implementării proiectelor este îngreunată de faptul că bugetul contractului de achiziție publică pentru organizarea de evenimente se dovedește a fi mic în raport cu evoluția pieței.

Accesarea finanțării, la depunerea cererilor de finanțare, a fost relativ facilă și susținută de îndrumările din partea AM, atât în cazul apelurilor competitive (CP) cât și a celor necompetitive (IP). În acest caz, interacțiunea AM-solicitanți a fost foarte susținută și asistența primită din partea AM POCA de către solicitanți/viitori beneficiari a fost foarte bine adaptată nevoilor lor, conform datelor culese prin studiu de caz și interviuri. Cu toate acestea, utilizarea sistemului MySMIS, gestionarea numărului mare de documente complexe solicitate la depunerea cererii de finanțare, planificarea activităților și elaborarea bugetului, au pus probleme beneficiarilor, conform rezultatelor sondajului de opinie. Analiza portofoliului de proiecte arată că unele deficiențe în planificarea inițială a bugetului și calendarului de activități dependente de achiziții au condus la prelungirea proiectelor. Pe de altă parte, atribuirea contractelor la valori sub cele estimate, a determinat realocarea economiilor realizate în bugetele proiectelor, cu aprobarea AM, în baza actelor adiționale la contractele de finanțare.

Realizarea ajustărilor de buget pentru proiecte pe parcursul implementării, prin acte adiționale, susține o performanță financiară bună a proiectelor, care nu risipesc fondurile alocate, așa cum se vede din analiza performanței financiare a proiectelor finalizate până la finalul anului 2021. Aceasta este bună sau foarte bună, totalul plăților realizate până la finalul lunii decembrie 2021 pentru proiectele finalizate reprezentând aproape 90% din totalul contractat al bugetelor ce însumează contribuția UE și cea de la bugetul de stat.

Impact

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua impactul intervențiilor sprijinite în cadrul sistemului judiciar, prin oferirea de analize pentru următoarele întrebări de evaluare:

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

În general, beneficiarii consultați consideră că rezultatele OS 1.3 și 2.3 nu s-ar fi putut obține în absența finanțării oferite de POCA, iar progresele înregistrate se datorează substanțial sau exclusiv programului. Beneficiarii care au răspuns interviurilor și sondajului sunt în general de acord că este puțin probabil să se fi realizat aceleași activități în absența POCA și prin urmare nu s-ar fi putut obține aceleași rezultate. Rugați să își exprime acordul cu privire la afirmația: „fără sprijinul POCA, nu s-ar putea obține aceleași rezultate”, majoritatea respondenților la sondaj au fost de acord în mare sau



foarte mare măsură. Pe o scală de la 1 – de acord în foarte mică măsură la 5 – de acord în foarte mare măsură, media răspunsurilor la această întrebare din cadrul sondajului a fost de 4,38.

Pe de altă parte, reprezentanții AM POCA apreciază că având în vedere sursele de finanțare alternative la POCA (ex. programul Justice (JUST), programul Hercule al OLAF, Mecanismul Financiar Norvegian), probabil rezultatele în absența finanțării POCA ar fi putut fi obținute în proporție de 40%. Se poate observa că beneficiarii, inclusiv cei care au experiență în JUST, Hercule sau Mecanismul Financiar Norvegian, consideră POCA o sursă de finanțare mai importantă pentru creșterea calității sistemului judiciar.

Trebuie subliniat că legătura dintre rezultatele obținute și program este intrinsecă. POCA a fost planificat având în vedere planurile de reformă în sistemul judiciar reflectate în SDSJ 2015-2020, cele două documente fiind elaborate în paralel, dar existând un schimb de informații constant între cele două procese de planificare. Pe de altă parte, Planul de Acțiune pentru implementarea SDSJ 2015-2020 a fost elaborat după aprobarea POCA și a inclus, așa cum am arătat, măsuri planificate a fi finanțate din OS 1.3. și 2.3 ale programului. În practică, nu s-a pus problema implementării aceluiași acțiuni și obținerii aceluiași rezultate fără contribuția POCA, prin urmare contribuția POCA la rezultatele obținute este directă și incontestabilă.

Cu toate acestea, în ceea ce privește impactul pe termen lung al unor proiecte POCA, secțiunea introductivă a SDSJ 2022-2025 arată perspectiva principalelor instituții implicate în gestiunea sistemului judiciar cu privire la impactul acțiunilor de implementare a strategiei anterioare (SDSJ 2015-2020), implementare realizată în mare parte cu finanțare POCA. Această perspectivă se referă mai degrabă la un impact potențial, decât la un impact generat deja. Astfel, noua strategie din domeniu subliniază că „au fost create premisele utilizării managementului strategic la nivelul sistemului judiciar prin implementarea proiectului ”Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS” (SIPOCA 55), dar este necesară continuarea demersurilor pentru internalizarea acestuia la nivelul sistemului judiciar.”²³

Proiectele POCA dedicate sistemului judiciar au înregistrat efecte neașteptate pozitive care țin de îmbunătățirea comunicării între instituțiile din sistemul judiciar, în special cele implicate în planificarea strategică pentru SDSJ 2022-2025. Acest efect s-a obținut și prin deschiderea unor canale de comunicare profesională eficace și directe între persoanele implicate în implementarea proiectelor, dincolo de relațiile formale între instituții, realizate pe canale ierarhice. Întărirea cooperării strategice în sistemul judiciar, nu doar ca efect direct și așteptat al POCA, ci și ca efect neplanificat, la nivelul personalului specializat implicat și care comunică mai bine cu partenerii instituționali, crește șansele de sustenabilitate ale POCA în sistemul judiciar și urmează să sprijine implementarea SDSJ 2022-2025.

Nu au fost identificate efecte neașteptate negative ale POCA pentru sistemul judiciar.

²³ Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2022-2025, Anexă la Hotărârea Guvernului nr. 436/2022 privind aprobarea Strategiei de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2022- 2025 și a Planului de acțiune aferent acesteia.

Sustenabilitate

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a evalua sustenabilitatea intervențiilor sprijinite în cadrul sistemului judiciar, prin oferirea de analize pentru următoarele întrebări de evaluare:

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

Așa cum am arătat, în a doua jumătate a anului 2020 și în 2021 au fost contractate 8 din cele 35 de proiecte în cadrul OS 1.3 și 2.3 (23%) și la final de 2021 erau finalizate doar 15 dintre cele 35 de proiecte contractate de POCA în cadrul OS 1.3 și 2.3. Analiza sustenabilității programului la nivelul anului 2021 este, în acest context, prematură.

Analiza documentelor aferente proiectelor, în special a cererilor de finanțare, precum și interviurile realizate cu beneficiarii, arată că aceștia și-au asumat să asigure sustenabilitatea proiectelor, a rezultatelor și a efectelor acestora prin mai multe mijloace:

- realizarea și aplicarea de proceduri și metodologii de lucru noi, care aduc și mențin rezultatele în ceea ce privește eficacitatea, eficiența și accesibilitatea justiției;
- asigurarea activităților de formare relevante, adecvate, de calitate și utile în activitatea profesioniștilor instruiți, astfel încât noile competențe dobândite să fie utilizate pe termen lung;
- asigurarea garanțiilor pentru echipamentele și sistemele informatice;
- menținerea contactului cu grupul țintă al proiectelor finanțate în cadrul OS 2.3 și continuarea oferirii de formare și informații relevante pentru grupul țintă (atât pentru magistrații și grefierii din grupul țintă al proiectelor implementate de CSM, INM și SNG, cât și pentru publicul larg vizat de proiectele finanțate ca urmare a apelurilor CP 3/2017 și CP 8/2018).

Datele colectate arată că sistemele electronice dezvoltate sunt sustenabile, în sensul în care există angajamente instituționale clare privind alocarea sumelor necesare mentenanței și de asemenea, există alocare PNRR pentru mentenanță evolutivă, actualizări substanțiale sau dezvoltări suplimentare acolo unde este nevoie, astfel că se asigură continuitatea rezultatelor POCA și în domenii cu progres rapid. Ca un factor pozitiv, principalele instituții din sistemul judiciar și-au dezvoltat departamente de implementare a proiectelor și au acum capacitate sporită de a implementa proiectele viitoare care să asigure sustenabilitatea și dezvoltarea suplimentară a efectelor proiectelor POCA.

Calitatea formărilor, procedurilor și metodologiilor de lucru este un factor esențial pentru sustenabilitate. Interviurile realizate arată că beneficiarii au fost preocupați în mod special de calitatea, caracterul practic, fezabilitatea și utilitatea formărilor și livrabilelor dezvoltate în cadrul proiectelor, fiind astfel asigurate premise pentru sustenabilitate, în măsura în care persoanele formate rămân în sistem. Din această perspectivă, majoritatea beneficiarilor activităților de formare INM și SNG au fost magistrați și, respectiv, grefieri tineri, a căror rămânere în sistem este foarte probabilă.

Pe de altă parte, sistemul judiciar se confruntă în continuare cu provocări și în ceea ce privește resursele umane, în special din perspectivă cantitativă și a capacității de asigurare a formării inițiale de înaltă calitate pentru un număr suficient de mare de profesioniști. Lipsa resurselor umane



suficiente conduce și la întârzieri în soluționarea cauzelor, lipsă de timp în abordarea probelor complexe sau în lucrul cu justițiabilii vulnerabili, pentru care este nevoie de asistență judiciară specifică.

În acest context, sistemul judiciar este încă perceput ca insuficient de accesibil, ineficient sau imprevizibil, iar limitele de acces la justiție rămân substanțiale pentru grupurile vulnerabile. Elaborarea SDSJ 2022-2025 cu sprijinul POCA abordează și aceste nevoi. POCA nu va mai putea să contribuie în continuare la rezolvarea probelelor și nevoilor identificate / rămase în sistem conform analizei realizate în 2021, dar a adus o contribuție substanțială în analiza lor și pregătirea soluțiilor de adresare a nevoilor și de remediere a problemelor. În următoarea perioadă, o parte dintre acestea sunt vizate de proiecte PNRR, la pregătirea cărora a contribuit, cum am arătat, și POCA.

Pe de altă parte, provocările legate de resursele umane care pot crește eficiența sistemului judiciar și prin aceasta pot contribui și la îmbunătățirea percepției legate de accesul la justiție, pot fi parțial adresate de aplicarea pe scară largă a soluțiilor pilotate de CSM în cele 19 instanțe pilot care fac obiectul proiectului SMIS 129513 - Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar - Componenta de instanțe judecătorești.

De asemenea, beneficiarii intervievați au subliniat că atât în ceea ce privește echipele de management de proiect, care au învățat procedurile specifice finanțării UE, cât și în ceea ce privește personalul specializat din sistemul judiciar, este esențială menținerea resurselor umane în sistem. Formarea acestor resurse umane durează și costă, iar resursele umane deja formate și care au experiență reprezintă un atu semnificativ pentru instituțiile din sistemul judiciar și în implementarea proiectelor cu finanțare europeană post-POCA 2014-2020, din granturi de la CE, PNRR și din alte surse. Aceleași resurse umane sunt și cheia sustenabilității celor mai importante rezultate ale POCA în domeniul justiției, deoarece de ele depinde:

- menținerea și actualizarea sistemelor electronice/IT dezvoltate și a echipamentelor achiziționate;
- promovarea continuă până la înglobarea în practica și cultura organizațională a instanțelor și a celorlalte instituții din sistem a utilizării metodologiilor și instrumentelor create;
- utilizarea pe mai departe a cunoștințelor și competențelor dobândite în sesiunile de formare și prin experiența de implementare a proiectelor POCA.

7.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare

Eficacitate

ÎE 1: Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)

În ansamblu, intervențiile POCA pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar aveau, la finalul anului 2021, o eficacitate medie. Țintele a peste două treimi dintre indicatori erau atinse sau erau în curs de atingere în proporție de 80% sau peste. Cu toate acestea, pentru aproximativ o treime dintre

indicatori, neclaritățile de definire a indicatorilor sau deficiențele în stabilirea țintelor, pun în pericol imaginea de ansamblu cu privire la performanța POCA.

Așa cum arată analiza indicatorilor, performanța programului nu pare să fie afectată de nivelul relativ mic al absorbției bugetare la nivel anulului 2021. Până în decembrie 2021 s-au realizat plăți care acoperă doar 27,58% din valoarea eligibilă a proiectelor (și 32,41% din valoarea nerambursabilă a proiectelor reprezentând finanțarea UE și cea națională, excluzând contribuția proprie și privată a beneficiarilor). Cu toate acestea, problemele legate de atingerea țintelor indicatorilor sunt mai mult legate de deficiențe ale indicatorilor (definiții sau ținte) sau de întârzieri ale proiectelor determinate de aspecte tehnice, pe care le vom prezenta în cele ce urmează. Analiza progresului în implementarea programului și consultarea beneficiarilor (prin interviuri și sondaj) nu arată că lipsa fondurilor ar fi constituit un factor de blocaj sau întârziere în atingerea țintelor asumate la nivel de proiect.

ÎE 2: Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?

Intervențiile POCA (în implementare și finalizate la nivelul anulului 2021) sunt foarte relevante deoarece răspund sau vor răspunde efectiv nevoilor instituțiilor și grupurilor țintă din sistemul judiciar, așa cum au fost ele definite de SDSJ 2015-2020, dar și cum sunt percepute de profesioniștii din sistemul judiciar și cum rezultă din analizele Justice Scoreboard. Toate proiectele POCA dedicate îmbunătățirii calității sistemului judiciar răspund nevoilor din sistem, incluzând nevoia de dezvoltare a sistemelor de lucru electronice (în principal ECRIS V, dar și un număr mare de alte sisteme IT necesare la nivelul instanțelor, parchetelor, ONRC, ANABI); nevoia de dezvoltare sau consolidare a capacității instituționale, de planificare și management strategic; nevoile de dezvoltare a resurselor umane din sistemul judiciar, nevoia de creștere a eficacității, eficienței și accesibilității justiției ca serviciu public.

Nu au fost identificate nevoi ale diferitelor părți interesate din sistemul judiciar care să nu fi fost incluse în analiza care a stat la baza SDSJ 2015-2020, care a determinat și planificarea OS 1.3 și 2.3 ale POCA. Prin urmare, nu au fost identificate nevoi ale părților interesate din justiție care să nu fie adresate de POCA, cu două excepții. Limitele inerente ale unui program cu finanțare FSE au făcut să nu fie adresate nevoi acute de investiții în infrastructura clădirilor. Pe de altă parte, POCA a susținut, într-o măsură semnificativă, dar sub ceea ce era necesar din cauza aceluiași limitări inerente, dezvoltarea infrastructurii IT în sistemul judiciar (echipamente și sisteme electronice).

Datele Justice Scoreboard și alte analize realizate în 2020 și 2021 arată nevoia sistemului judiciar de a își întări integritatea sau de a adresa percepția publică negativă privind integritatea justiției. În ceea ce privește acest aspect, POCA a răspuns nevoii prin finanțarea unui proiect de susținere a implementării SNA 2016-2020 în cadrul OS 2.2 și a alocat fonduri pentru proiecte dedicate integrității sistemului judiciar, care însă nu au fost accesate de MJ.

ÎE 3: În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

Investițiile POCA pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar au fost planificate în paralel cu SDSJ 2015-2020, iar Planul de Acțiuni pentru implementarea SDSJ (PA al SDSJ) 2015-2020 a fost elaborat având în vedere finanțarea alocată în POCA pentru dezvoltarea sistemului judiciar.



Din perspectiva programului, toate proiectele implementate în cadrul POCA OS1.3 și 2.3 își găsesc corespondentul în PA al SDSJ 2015-2020 și astfel coerența programului cu strategia națională în domeniul justiției este asigurată la maximum.

Din perspectivă strategică, aproximativ 50% dintre măsurile incluse în PA al SDSJ 2015-2020 au avut sursă de finanțare planificată în POCA, iar 40% dintre măsuri au fost realizate sau se aflau în decembrie 2021 în curs de realizare prin implementarea proiectelor POCA.

18 proiecte inițial planificate cu finanțare POCA în cadrul PA al SDSJ 2015-2020, nu au fost finanțate în cele din urmă din program. Acestea, fie (a) nu au fost implementate din cauza capacității instituționale scăzute a potențialilor beneficiari, fie (b) nu au fost prioritare pentru instituții care implementau deja un număr mare de proiecte și nu mai aveau resurse umane la dispoziție pentru proiecte noi (cazul CSM, INM, ÎCCJ), fie (c) nu au putut fi implementate din cauza întârzierilor în dezvoltarea ECRIS V.

ÎE 4: Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

AM POCA a comunicat foarte bine cu potențialii solicitanți din sistemul judiciar și cu beneficiarii de proiecte necompetitive, atât pentru dezvoltarea fișelor de proiecte, cât și pentru elaborarea cererilor de finanțare. Ulterior, sprijinul AM POCA în implementarea proiectelor, prin asistența furnizată de ofițerii de proiecte, a fost apreciat în mare măsură pozitiv de către beneficiari.

Pentru proiectele selectate prin apeluri competitive: CP3/2017 și CP8/2018, activitățile de comunicare desfășurate de AM POCA au fost în mare măsură similare cu cele desfășurate pentru promovarea apelurilor și informarea potențialilor solicitanți din cadrul altor obiective specifice. Numărul de proiecte selectate în cadrul OS 2.3, referitoare la informare și asistență juridică - care să faciliteze accesul la justiție - depășește ușor ținta fixată de program (au fost planificate 11 proiecte și au fost contractate în total 14). Așa cum rezultă din sondajul cu beneficiari și din analiza portofoliului de proiecte, potențialii solicitanți au fost suficient de bine informați cu privire la oportunitățile de finanțare.

În ceea ce privește vizibilitatea proiectelor finanțate și a programului, toate proiectele au inclus acțiuni de vizibilitate. În plus, cele 14 proiecte finanțate pentru a facilita accesul la justiție și proiectul TAEJ al CSM au inclus campanii de comunicare care au contribuit și la vizibilitatea programului. Cu toate acestea, proiectele finanțate sunt relativ puțin vizibile. Studiul de caz cu privire la proiectul Ministerului Public de întărire a capacității parchetelor de realizare a perchezițiilor informatice, a arătat că se menține nevoia de a comunica mai mult și mai bine despre proiecte și de a combate de o manieră eficientă știrile false cu privire la proiecte (în cazul studiat, perchezițiile informatice au fost confundate cu interceptările convorbirilor și corespondenței și s-au generat știri false despre proiect și program).

ÎE 5: Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?

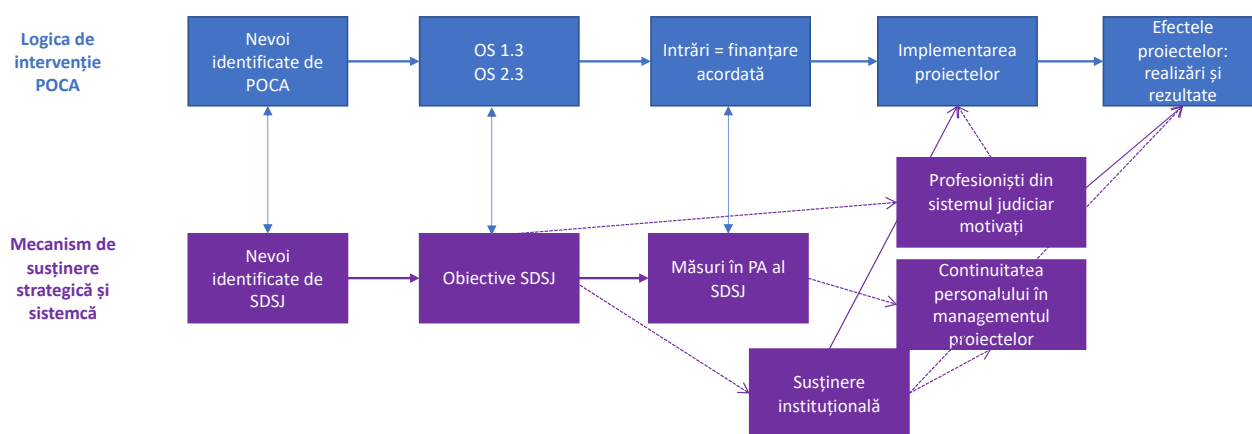
Evaluarea a identificat mai multe mecanisme care au facilitat sau au constituit un obstacol pentru atingerea rezultatelor POCA, ca efect al proiectelor finanțate pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar. Principalul factor de sprijin pentru implementarea bună și eficacitatea proiectelor, a fost sprijinul oferit de AM POCA beneficiarilor, așa cum reiese din toate sursele de informații analizate.



Personalul AM POCA a îndrumat, în unele cazuri pas cu pas, beneficiarii, permițând acestora să învețe de o manieră sustenabilă modul de aplicare a procedurilor specifice programului. Pe termen scurt, sprijinul AM POCA a condus la diminuarea valorii cheltuielilor neeligibile în cererile de rambursare, iar pe termen mediu la creșterea capacității instituțiilor beneficiare de a gestiona proiecte cu finanțare nerambursabilă.

Un alt set de factori care a susținut schimbările avute în vedere de intervențiile POCA în sistemul judiciar vizează un mecanism de sprijin instituțional și sistemic intern. Coerența între POCA și SDSJ 2015-2020 a facilitat și cooperarea inter-instituțională și susținerea conducerii instituțiilor pentru proiectele implementate în cadrul OS 1.3 și 2.3. Acest din urmă factor a determinat și o atenție sporită, în unele instituții, la asigurarea capacității de implementare a proiectelor, asigurându-se continuitatea personalului implicat. Coerența între POCA și SDSJ 2015-2020 a atras și resurse umane dedicate sistemului, cu motivație să participe la dezvoltarea acestuia în acord cu strategia. Toți acești factori au sprijinit implementarea proiectelor și atingerea rezultatelor, conform figurii de mai jos.

Figura nr. 33 Mecanismul de susținere strategică și sistemică a implementării OS 1.3 și 2.3



Pe de altă parte, mecanismele care au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervențiile POCA pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar sunt legate de (a) achizițiile publice (procesul de desfășurare, inclusiv contestațiile la achizițiile publice, dar și rezultatele achizițiilor reflectate în calitatea bunurilor și serviciilor, în special calitatea serviciilor de consultanță) și (b) întârzierile determinate de imposibilitatea organizării unor activități din cauza pandemiei de COVID-19. Deși nu toate proiectele din portofoliul de proiecte OS 1.3 și 2.3 s-au confruntat cu probleme (de exemplu, proiectele Ministerului Public nu au întâmpinat dificultăți majore în realizarea achizițiilor), unele proiecte au fost întârziate major de procedurile de achiziții anulate pentru că nu s-au prezentat candidați cu suficientă capacitate sau de procedurile de achiziție care au fost contestate. După ce în cele din urmă achizițiile au fost finalizate prin atribuirea contractelor, măsurile instituite pentru prevenirea răspândirii COVID-19 au generat întârzieri suplimentare pentru proiecte, în special în ceea ce privește activitățile de formare. Au fost în special afectate proiectele cu număr mare de persoane în grupurile țintă.

Probabil că cel mai important obstacol în atingerea rezultatelor POCA în ceea ce privește investițiile din sistemul judiciar este finalizarea cu întârziere a analizei pentru definirea specificațiilor ECRIS V, din cauza contestațiilor la procedura de achiziție. Urmarea acestei întârzieri este demararea cu și mai mare întârziere a ECRIS V și prin urmare faptul că finalizarea ECRIS V va trebui realizată după anul 2023, cu finanțare de la bugetul de stat.

ÎE 6: În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Dezvoltarea programului în ceea ce privește sprijinul acordat sistemului judiciar s-a realizat în paralel cu planificarea SDSJ 2015-2020, fiind foarte bine asigurată relevanța strategică a POCA. Cu toate acestea, analiza definiției indicatorilor, a țintelor acestora și a progresului programului arată că ar fi fost oportună o abordare mai participativă în vederea formulării și stabilirii țintelor indicatorilor, în consultare cu mai multe instituții din sistemul judiciar (în 2014, indicatorii au fost dezvoltați în principal în dialog cu MJ, dar nu și cu CSM sau INM, deși inputul acestora ar fi fost util și oportun).

De asemenea, în cadrul proiectelor implementate, răspunsurile la întrebările anterioare arată că s-ar fi putut realiza mai bine:

- Planificarea achizițiilor publice;
- Comunicarea publică cu privire la finanțarea POCA și rezultatele proiectelor.

Eficiență

ÎE 7: În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?

Analizele realizate arată că sunt integral justificate costurile implicate de proiectele finanțate pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar. Așa cum reiese din toate sursele de date studiate, costurile resurselor umane reflectă calitatea acestora și nevoia de a motiva corect resursele umane implicate, în timp ce costurile produselor și serviciilor achiziționate în cadrul proiectelor sunt determinate nu de finanțarea prin POCA, ci de piață.

ÎE 8: Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Realizarea ajustărilor de buget pentru proiecte pe parcursul implementării, prin acte adiționale, susține o performanță financiară bună a proiectelor, care nu risipesc fondurile alocate, așa cum se vede din analiza performanței financiare a proiectelor finalizate până la finalul anului 2021, care au absorbit aproape 90% din fondurile alocate. Nevoia de ajustări bugetare a fost în principal determinată de atribuirea contractelor de achiziție publică la prețuri mai mici decât cele estimate, prin urmare, și în ceea ce privește eficiența proiectelor, cel mai important factor de influență sunt achizițiile publice.

Impact

ÎE 9: În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

Pot fi atribuite în mare sau foarte mare măsură POCA, progresele înregistrate în sistemul judiciar în ceea ce privește:

- dezvoltarea capacității de planificare și management strategic;
- întărirea capacității Ministerului Public, INM, SNG, ANABI, ONRC, ANP;



- creșterea capacității magistraților și a personalului auxiliar din instanțe și parchete;
- creșterea capacității executorilor judecătorești și a avocaților privind acordarea de asistență tehnică judiciară;
- îmbunătățirea comunicării cu publicul în cadrul sistemului judiciar.

Se poate afirma că progresele înregistrate se datorează în principal POCA, deoarece aceasta a fost cea mai mare sursă de finanțare pentru reformele implementate în sistemul judiciar în acord cu SDSJ 2015-2020. Mai mult decât atât, analiza introductivă pentru SDSJ 2022-2025 arată că după cinci ani de aplicare a cadrului strategic 2015-2020, gradul de implementare a măsurilor a fost relativ scăzut, cu 31% dintre măsuri finalizate, 60% în curs de realizare și 9% nedemarate. În acest context, măsurile finanțate din POCA au fost cele care au contribuit cel mai mult la realizarea unor măsuri până la finalul anului 2021.

ÎE 10: În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Au fost înregistrate efecte neplanificate inițial în ceea ce privește îmbunătățirea cooperării inter-instituționale, inclusiv strategice, pe baza cooperării între profesioniștii din domeniul judiciar, dincolo de comunicarea și cooperarea formală, între instituții, prin canalele ierarhice. Nu au fost identificate efecte neașteptate negative ale POCA pentru sistemul judiciar.

Sustenabilitate

ÎE 11: În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Progresul în implementarea OS 1.3 și 2.3 până la finalul anului 2021 face ca analiza sustenabilității programului la nivelul anului 2021 să fie, mai degrabă, prematură. Proiectele și-au asumat asigurarea sustenabilității și au planificat activități dedicate în acest sens. Pentru proiectele finalizate în 2020 și 2021, se poate observa că se asigură sustenabilitatea sistemelor și infrastructurilor IT, prin asigurarea garanțiilor și alocarea fondurilor pentru mentenanță.

ÎE 12: Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

Calitatea formărilor, procedurilor și metodologiilor de lucru este un factor esențial pentru impactul și sustenabilitatea (efectele pe termen lung) proiectelor care au susținut și susțin dezvoltarea sistemului judiciar, dar este încă prematură analiza sustenabilității intervențiilor POCA din această perspectivă.

Instabilitatea și schimbările legislative reprezintă factori care ar fi putut afecta grav sustenabilitatea proiectelor, dar care, în ciuda dezbaterilor publice aprinse, nu au afectat durabilitatea efectelor proiectelor POCA în domeniul justiției.

Doi alți factori continuă să afecteze impactul și sustenabilitatea intervențiilor POCA din domeniul justiției:

- provocările în ceea ce privește resursele umane, în special din perspectivă cantitativă și a capacității de asigurare a formării inițiale de înaltă calitate pentru un număr suficient de mare de profesioniști care să utilizeze și pe mai departe rezultatele proiectelor POCA;
- provocări legate de percepția privind sistemul judiciar ca insuficient de accesibil, ineficient sau imprezvizibil. Deși această percepție e legată și de deficiențe ale sistemului doar parțial acoperite de finanțarea POCA, evaluarea arată că sistemul judiciar prezintă și provocări legate

de comunicarea privind atuurile sistemului și reformele implementate, inclusiv cu sprijinul POCA. Provocările legate de comunicare și percepție pot conduce la o încredere relativ scăzută în justiție, ceea ce diminuează suplimentar accesibilitatea.

Factori care vor susține impactul și sustenabilitatea intervențiilor POCA sunt:

- existența cadrului strategic pentru perioada 2022-2025, asigurându-se astfel atenție sporită pentru valorificarea rezultatelor obținute în proiectele POCA;
- alocările financiare pentru sistemul judiciar în PNRR, care vor susține investiții necesare în continuare, inclusiv investiții semnificative de tip hard, care nu au putut fi acoperite prin POCA, asigurându-se cadrul fizic necesar pentru sustenabilitatea rezultatelor obținute în proiectele POCA;
- continuitatea personalului care a gestionat implementarea proiectelor POCA, implicat și în implementarea altor proiecte și a celor planificate în viitor pentru susținerea consolidării instituționale a instituțiilor din sistemul judiciar.

Întrebări de evaluare adiționale

A. În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru eventuala evoluție a acestor nevoi după identificarea inițială?

Evaluarea nu identifică nevoi cu totul noi care să fi apărut la nivelul sistemului judiciar în perioada 2014-2020 și la care să fi fost necesar ca POCA să răspundă. S-a remarcat însă faptul că pe măsură ce proiectele au fost implementate, au fost identificate noi funcționalități necesare pentru sistemele informatice și în unele situații acestea au fost mai complexe decât se anticipase inițial. POCA a acoperit toate nevoile identificate.

Pe de altă parte, în ceea ce privește nevoile de formare, atât în contextul întârzierii implementării unor proiecte (din cauza procedurilor de achiziții publice și a pandemiei), cât și în contextul evoluției legislative, s-a constatat o nevoie mai mare de programe de formare continuă pentru profesioniștii din sistem, față de ceea ce a fost inițial estimat.

B. În ce mod a afectat pandemia de Covid-19 eficacitatea intervențiilor/ programului ?

Pandemia de COVID-19 a întârziat rezultatele OS 1.3 și mai ales cele ale OS 2.,3 pentru că a determinat amânarea celor mai multe dintre activitățile de formare și schimb de bune practici planificate. Datele colectate și analizele realizate arată că nu ar fi fost fezabilă organizarea unui număr mare de activități de formare și schimb de bune practici sau altfel de evenimente online, dat fiind nevoia participanților de a interacționa direct, nemediat de mijloace electronice, pentru eficacitatea fiecărei acțiuni. O altă cauză a amânărilor necesare în contextul pandemiei de COVID-19 a fost reticența grupurilor țintă vizate de OS 1.3 și 2.3 de a interacționa online, date fiind riscurile pe care aceste grupuri țintă le estimau pentru protecția datelor cu caracter personal și siguranța datelor transmise online.

Pe de altă parte, având în vedere ridicarea restricțiilor generate de pandemia de COVID-19 la începutul anului 2022, se apreciază că până la finalul implementării POCA, la 31.12.2023, întârzierile vor putea fi recuperate, iar impactul pandemiei asupra eficacității OS 1.3 și 2.3 nu va fi major.



7.3 Concluzii și recomandări

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

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

Recomandarea 1. În acest context se recomandă ca evaluarea următoare a POCA, la nivelul anului 2022, și, dacă va fi cazul și evaluări ulterioare, să nu se raporteze, pentru indicatorii 5S13 referitor la rata de soluționare a cauzelor și 5S81 referitor la durata de soluționare a cauzelor, la valorile de referință (baseline) și țintele din POCA. Evaluarea progresului indicatorilor de eficiență a sistemului judiciar ar trebui să aibă în vedere recomandările de restabilire a valorilor de referință (baseline) și țintelor propuse de CSM. Evaluările viitoare vor trebui să verifice în ce măsură progresul realizat în raport cu valorile de bază corecte este în acord cu progresul asumat de POCA (dacă rata de progres este la nivelul asumat, chiar dacă valorile asumate ale baseline și țintei indicatorului se schimbă).

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

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

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



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

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

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

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

Recomandare 2. În ceea ce privește măsurile ce vizează direct eficientizarea sistemului judiciar, la finalizarea proiectului CSM care implementează măsuri la nivelul a 19 instanțe pilot, se recomandă instituțiilor din sistemul judiciar, în special Consiliului de management strategic organizat de MJ, la care participă și CSM și ÎCCJ, să analizeze măsura în care este oportună alocarea de fonduri pentru aplicarea la scară națională a măsurilor dezvoltate inițial în instanțe pilot, pentru eficientizarea justiției ca serviciu public. Alternativ, rezultatele proiectelor din instanțele pilot ar trebui valorificate de CSM (beneficiarul de finanțare) și Consiliul de management strategic (organismul de planificare strategic din sistemul judiciar) prin dezvoltarea unor soluții pentru eficientizarea sistemului judiciar, care să țină cont de experiența, bine monitorizată, a celor 19 instanțe.

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

7.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

Recomandare	Efect vizat	Instituție / structuri responsabile	Termen de implementare	
1	Se recomandă ca evaluarea următoare a POCA, la nivelul anului 2022, și, dacă va fi cazul și evaluări ulterioare, să nu se raporteze, pentru indicatorii 5S13 referitor la rata de soluționare a	Reflectarea corectă în evaluare a efectelor POCA, la nivel de eficacitate și impact	AM POCA Echipa de evaluatori	Decembrie 2023



	Recomandare	Efect vizat	Instituție / structuri responsabile	Termen de implementare
	cauzelor și 5S81 referitor la durata de soluționare a cauzelor, la valorile de referință (baseline) și țintele din documentul de program POCA. Evaluarea progresului indicatorilor de eficiență a sistemului judiciar ar trebui să aibă în vedere recomandările de restabilire a valorilor de referință (baseline) și țintelor propuse de CSM. Evaluările viitoare vor trebui să verifice în ce măsură progresul realizat în raport cu valorile de bază corecte este în acord cu progresul asumat de POCA (dacă rata de progres este la nivelul asumat, chiar dacă valorile asumate ale baseline și țintei indicatorului se schimbă).			
2	La finalizarea proiectului CSM care implementează măsuri la nivelul a 19 instanțe pilot, se recomandă instituțiilor din sistemul judiciar, în special Consiliului de management strategic organizat de MJ, la care participă și CSM și ÎCCJ, să analizeze măsura în care este oportună alocarea de fonduri pentru aplicarea la scară națională a măsurilor dezvoltate inițial în instanțe pilot, pentru eficientizarea justiției ca serviciu public. Alternativ, rezultatele proiectelor din instanțele pilot ar trebui valorificate de CSM (beneficiarul de finanțare) și Consiliul de management strategic (organismul de planificare strategic din sistemul judiciar), prin dezvoltarea unor soluții pentru eficientizarea sistemului judiciar, care să țină cont de experiența, bine monitorizată, a celor 19 instanțe.	Creșterea eficienței justiției prin valorificarea experienței validate la nivelul instanțelor pilot	CSM Consiliul de management strategic	2024

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

8.1 Analiza efectuată pentru tema 7

Eficacitate

Stadiul de implementare

Conform datelor provenite din sistemul de monitorizare, în continuare este prezentată situația proiectelor contractate pe tema de evaluare 7 (OS 1.4). Analiza reflectă situația proiectelor înregistrate până la data de 31.12.2021.

Număr proiecte contractate	Număr proiecte reziliate	Număr proiecte finalizate	Număr proiecte aflate în implementare
4	0	0	4

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

La sfârșitul anului 2021, 4 proiecte erau contractate în cadrul OS 1.4., toate fiind în curs de implementare.

Fiecare proiect a fost contractat într-un an diferit, ca urmare a lansării unui apel non-competitiv. În consecință, au fost lansate 4 apeluri de proiecte legate exclusiv de OS 1.4, în momente diferite: 2016 (IP5), 2018 (IP11), 2019 (IP16) și 2021 (IP21).

Pentru toate cele 4 proiecte, beneficiarii sunt reprezentați de administrația publică centrală.

Primele 2 proiecte finanțate (SIPOCA 45, contractat în 2017 și SIPOCA 625, contractat în 2019) sunt implementate de Agenția Națională pentru Achiziții Publice - ANAP (pentru SIPOCA 625, în parteneriat cu Institutul Național de Administrație – INA). Cel de-al treilea proiect (SIPOCA 753, contractat în 2019) este implementat de Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate – ONAC, în parteneriat cu Ministerul Afacerilor Interne și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor - CNSC. Al patrulea proiect (SIPOCA 1100) este implementat de INA.

SIPOCA 45 („Creșterea capacității administrative a ANAP și a instituțiilor publice responsabile pentru implementarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice”), având ANAP ca beneficiar unic, are o valoare eligibilă de 44,3 milioane lei. Conform ultimului raport de progres disponibil (august 2021), proiectul a finalizat 17 din cele 18 subactivități prevăzute (94 %²⁴), una fiind încă în curs de implementare. Cu toate acestea, durata totală a proiectului a fost prelungită până în decembrie 2023.

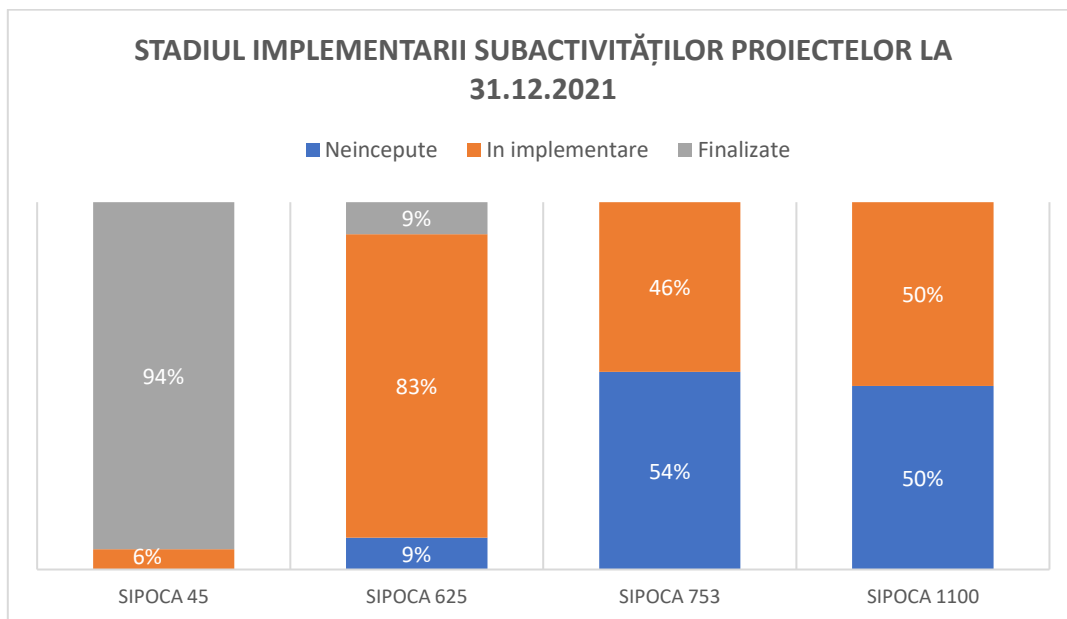
SIPOCA 625 („Sprijin în implementarea SNAP prin consolidarea capacității administrative a ANAP și a autorităților contractante”), implementat în parteneriat de către ANAP și INA, are o valoare eligibilă de 119,9 milioane de lei. Conform ultimului raport de progres disponibil (decembrie 2021), doar două din totalul celor 23 de subactivități, au fost finalizate (8,7 %²⁵), celelalte fiind fie în curs implementare (19), fie nu au început încă (2). Durata totală a proiectului a fost prelungită în 2021, prin act adițional la contractul de finanțare, până în februarie 2023.

²⁴ Activitățile proiectului legate de gestionarea și comunicarea proiectelor nu sunt luate în considerare în calcul.

²⁵ Idem.

SIPOCA 753, implementat de ONAC în parteneriat cu MAI și CNSC, are o valoare eligibilă de 49,9 milioane de lei. Conform ultimului raport de progres disponibil (decembrie 2021), niciuna dintre cele 13 subactivități prevăzute în proiect nu a fost finalizată, 6 dintre acestea fiind în curs de implementare și 7 nefiind încă începute. Chiar și în acest caz durata totală a proiectului a fost prelungită prin act adițional până în septembrie 2023.

SIPOCA 1100 („Dezvoltarea Competențelor personalului implicat în procesul de achiziții publice în Administrația Publică din România”), implementat de INA, are o valoare eligibilă de 7,5 milioane de lei. Conform ultimului raport de progres (decembrie 2021), proiectul – care a început abia în august 2021 – avea una dintre cele două subactivități în implementare, iar cealaltă nu era încă demarată. Pentru acest proiect nu a fost încă necesară o prelungire a duratei proiectului.



Analiza nivelului de atingere a indicatorilor de realizare și de rezultat

Rezultatele OS 1.4 sunt reflectate prin intermediul a 5 indicatori diferiți (2 de rezultat și 3 de realizare). 4 dintre aceștia raportează în mod separat rezultatele obținute pentru regiunile mai dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate.

Conform Raportului Anual de Implementare din 2021, gradul de realizare a obiectivelor indicatorilor (a se vedea tabelul de mai jos) este diferit între tipurile de indicatori.

Indicatorii de realizare exprimați în termeni de „nr. de autorități și instituții publice” înregistrează niveluri satisfăcătoare de realizare, care ating chiar 100 % în cazul 5S54. Pe de altă parte, indicatorii de realizare și de rezultat referitori la personalul responsabil cu achizițiile publice, care a participat/a obținut certificarea în cadrul inițiativelor de formare, prezintă valori foarte scăzute, cuprinse între 2,5 și 3,6 %.

În medie, OS 1.4 prezintă un grad de atingere de 56,3 % în ceea ce privește indicatorii de realizare și de 3,4 % în ceea ce privește indicatorii de rezultat.

Valorile atinse pentru indicatorul de rezultat 5S16 „Rata documentațiilor de atribuire transmise de autoritățile și instituțiile publice susținute prin program, admise de autoritatea responsabilă de monitorizarea achizițiilor publice” nu sunt încă raportate, astfel încât au fost excluse din calculul acestei valori medii.

Denumire indicator	Tipologie indicator	Valoare a țintă	Valoarea atinsă (decembrie 2021)	Nivel de atingere (decembrie 2021)
5S16 Rata documentațiilor de atribuire transmise de autoritățile și instituțiile publice susținute prin program admise de autoritatea responsabilă de monitorizarea achizițiilor publice	Rezultat	60 ²⁶	NR	NR
5S17 Personalul din autoritățile și instituțiile publice certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 1.4 – regiuni mai puțin dezvoltate	Rezultat	9.036	323	3,6%
5S17 Personalul din autoritățile și instituțiile publice certificat la încetarea calității de participant la formare legată de OS 1.4 – regiuni mai dezvoltate	Rezultat	2.514	80	3,2%
5S54 Autorități și instituții publice susținute pentru a dezvolta și introduce măsuri de revizuire/ simplificare a normelor și procedurilor referitoare la achizițiile publice – regiuni mai puțin dezvoltate	Realizare	3	3	100%
5S54 Autorități și instituții publice susținute pentru a dezvolta și introduce măsuri de revizuire/ simplificare a normelor și procedurilor referitoare la achizițiile publice – regiuni mai dezvoltate	Realizare	1	1	100%
5S55 Autorități și instituții publice susținute pentru a și dezvolta capacitatea în scopul de a aplica unitar normele și procedurile în domeniul achizițiilor publice – regiuni mai puțin dezvoltate	Realizare	117	77	65,8%
5S55 Autorități și instituții publice susținute pentru a și dezvolta capacitatea în scopul de a aplica unitar normele și procedurile în domeniul achizițiilor publice – regiuni mai dezvoltate	Realizare	33	22	66,7%
5S56 Participanți la activități de formare privind achizițiile publice – regiuni mai puțin dezvoltate	Realizare	11.735	323	2,8%
5S56 Participanți la activități de formare privind achizițiile publice – regiuni mai puțin dezvoltate	Realizare	3.265	80	2,5%

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Analiza nivelului de implementare financiară

Intervențiile OS 1.4 sunt sprijinite în cadrul AP 1 a POCA, împreună cu alte obiective specifice. Programul – conform regulamentelor – prevede o alocare financiară doar la nivel de Axă Prioritară, iar alocarea detaliată la nivel de OS nu a fost prevăzută în niciun document oficial. Din acest motiv, analiza financiară poate fi efectuată numai cu referire la valoarea celor 4 proiecte contractate, în mod cumulativ. Din acest punct de vedere, valorile înregistrate la sfârșitul anului 2021 sunt următoarele:

²⁶ Valoarea țintă este unică pentru regiunile mai dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate

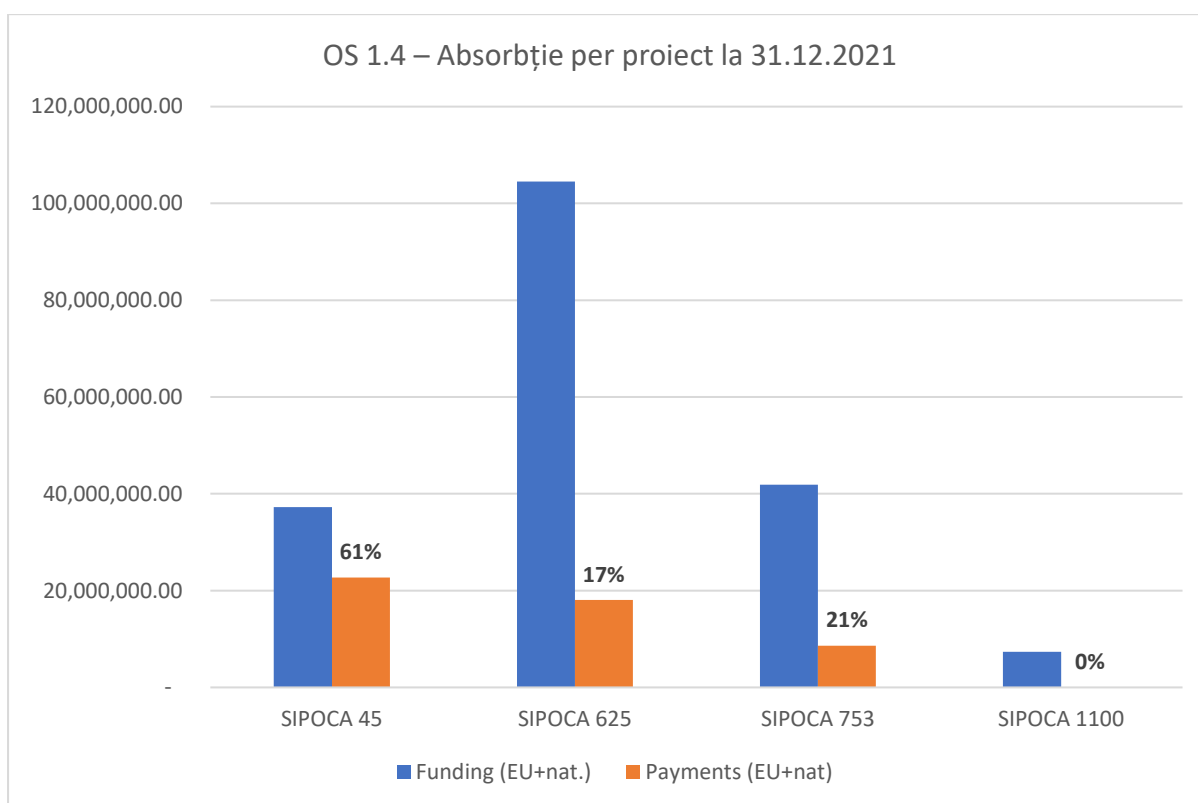
Total valoare proiect (lei)	Valoare cheltuielilor eligibile ale proiectelor contractate (lei)	Valoare cheltuielilor eligibile Fonduri UE și buget național (lei)	Valoarea plăților efectiv realizate din fonduri UE (lei)	Valoarea plăților efectiv realizate din bugetul național (lei)	Valoarea totală a plăților (lei)
222.167.654,86	221.619.071,85	191.038.660,46	49.430.982,45	11.974,69	49.442.957,14

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare

Gradul de absorbție se calculează ca raport între valoarea totală a plăților către beneficiari și valoarea cheltuielilor eligibile ale proiectelor (acoperite de fondurile UE și de bugetul național).

Rata rezultată este de 25,9% și arată un progres financiar destul de scăzut, având în vedere că proiectele cu cea mai mare alocare au fost finanțate încă din 2017 și 2019.

Graficul de mai jos prezintă nivelul plăților și alocarea financiară la nivel de proiect.



Este evident că ritmul scăzut de implementare a anumitor proiecte afectează în special gradul de absorbție la nivel de program.

Tabelul următor corelează absorbția fondurilor la nivel de proiect cu perioada de implementare a fiecărui proiect. SIPOCA 625, care la sfârșitul anului 2021 a depășit 69,8% din perioada sa de implementare, prezintă cel mai mare decalaj față de rata de absorbție (de numai 17%). Acesta este urmat de SIPOCA 753, a cărui rată de absorbție este de 21% față de o perioadă de implementare care atinge 54,3%.

Situația SIPOCA 45 este neobișnuită: Rata de absorbție este de numai 61%, în ciuda celor 58 luni de implementare și, în special, în ciuda tuturor subactivităților raportate ca fiind finalizate, cu excepția uneia.

Proiect	Durata totală (luni)	Numărul lunilor de implementare, în decembrie 2021	% din perioada de implementare, în decembrie 2021	Nivel de absorbție %
SIPOCA 45	82	58	70,7 %	61 %
SIPOCA 625	43	30	69,8 %	17 %
SIPOCA 753	46	25	54,3 %	21 %
SIPOCA 1100	22	4	18,2 %	0 %

Coerența cu nevoile grupurilor-țintă (ÎE2 și întrebarea adițională de evaluare A)

După cum a fost subliniat în rapoartele de evaluare din anii anteriori, OS 1.4 a fost conceput pentru a-și maximiza coerența cu nevoile și prioritățile stabilite în Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice (SNAP), elaborată de ANAP în 2015 și aprobată prin HG 901/2015.

Toate proiectele contractate prezintă un grad foarte ridicat de coerență cu SNAP, așa cum este sintetizat în tabelul următor:



Proiect	Beneficiar	Valoare eligibilă (MLEI)	Perioada de implementare	Activități	Coerența cu Direcțiile de acțiune ale SNAP				
					1. Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în	2. Coerența globală și eficiența sistemului instituțional	3. Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice	4. Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și	5. Funcțiile de monitorizare și supervizare a sistemului de achiziții publice din România
SIPOCA 45	Agenția Națională pentru Achiziții Publice	44,3	Feb 17- Dec 23	A3 - Elaborarea unui Sistem unitar, integrat instituit la nivelul ANAP pentru susținerea rolului acestuia de verificare ex-ante, de monitorizare și supervizare a achizițiilor publice.		Coerență generală	DA3B		Coerență generală
				A4 - Dezvoltarea a opt instrumente operaționale dezvoltate pentru a susține abordarea unitară în domeniul achizițiilor publice	DA1D		DA3A DA3C	DA4A DA4B	
				A5 - Configurarea unui sistem de achiziții publice centralizate				DA4D DA4E	
				A6 - Diseminarea de informații și dobândirea de abilități cu privire la procesul de achiziții publice				DA4C	
SIPOCA 625	Agenția Națională pentru Achiziții Publice + INA	119,9	Jul 19 – Feb 23	A3 - Evaluarea sistemului achizițiilor publice din România	DA 1B				
				A4 - Identificarea direcțiilor de acțiune pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice	DA 1A				
				A5 - Consolidarea cadrului normativ și instituțional pentru dezvoltarea carierei, competențelor și cunoștințelor personalului implicat în domeniul achizițiilor publice				DA 4C	

Proiect	Beneficiar	Valoare eligibilă (MLEI)	Perioada de implementare	Activități	Coerența cu Direcțiile de acțiune ale SNAP				
					1. Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în	2. Coerența globală și eficiența sistemului instituțional	3. Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice	4. Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și	5. Funcțiile de monitorizare și supervizare a sistemului de achiziții publice din România
				A6 - Configurarea unităților de achiziții centralizate la nivel local				DA 4F	
				A7- Sprijinirea a 160 de autorități contractante în vederea eficientizării procesului de achiziții publice și aplicării în mod unitar a normelor și procedurilor în domeniul achizițiilor publice				Coerență generală	
				A8 - Asigurarea de suport în vederea derulării controlului ex-ante			DA 3B		
				A9 - Dezvoltarea unei aplicații electronice cu două module, un modul pentru realizarea screening-ului legislativ de către ANAP și un modul pentru asigurarea transparenței proiectelor de acte normative/ instrumentelor inițiate de A.N.A.P.	DA 1C				
				A10 - Crearea unui mecanism eficace de monitorizare a pieței achizițiilor publice					DA5B

Proiect	Beneficiar	Valoare eligibilă (MLEI)	Perioada de implementare	Activități	Coerența cu Direcțiile de acțiune ale SNAP				
					1. Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în	2. Coerența globală și eficiența sistemului instituțional	3. Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice	4. Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și	5. Funcțiile de monitorizare și supervizare a sistemului de achiziții publice din România
				A11 - Organizarea programelor de formare specializată și perfecționare dezvoltate				DA4C	
SIPOCA 753	Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate + MAI + CNSC	49,9	Nov 19 – Sep 23	A3 - Crearea de mecanisme și proceduri care să asigure o legătură mai strânsă între instituții și o mai bună înțelegere a modului în care funcționează achizițiile centralizate				DA4D	
				A4 – Operaționalizarea procedurilor de atribuire centralizată derulate de O.N.A.C. în concordanță cu planul anual al achizițiilor centralizate				DA4D	
				A5 - Elaborarea ghidului practic de evitare a potențialelor blocaje ce pot apărea în derularea procedurilor de achiziție centralizată				DA4D	
				A6 - Descrierea nevoii de business pentru platforma electronică				DA4D	
				A7 - Instruirea personalului O.N.A.C. și a partenerilor				DA4D DA4C	

Proiect	Beneficiar	Valoare eligibilă (MLEI)	Perioada de implementare	Activități	Coerența cu Direcțiile de acțiune ale SNAP				
					1. Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în	2. Coerența globală și eficiența sistemului instituțional	3. Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice	4. Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și	5. Funcțiile de monitorizare și supervizare a sistemului de achiziții publice din România
SIPOCA 1100	Institutul Național de Administrație	7,5	Aug 21 – Jun 23	A3 - Dezvoltarea și organizarea programelor de formare				DA 4C	

Este de remarcat că POCA are un rol de sprijin în implementarea SNAP, deoarece, după cum este menționat în strategie, direcțiile de acțiune prevăzute trebuie să fie acoperite în principal cu resurse din bugetul național.

Identificarea intervențiilor specifice în cadrul SNAP care să fie sprijinite de POCA și intensitatea financiară a acestui sprijin nu au fost formalizate în niciun document: informațiile din documentul de programare, în ceea ce privește OS 1.4, sunt generale și nu a fost niciodată definită o alocare financiară globală pentru acest obiectiv specific. Deși este adevărat că la momentul primei aprobări a POCA, SNAP se afla în faza finală de elaborare și nu a era încă aprobată, o aliniere mai exactă între cele două documente ar fi putut fi asigurată imediat mai târziu, de exemplu cu ocazia uneia dintre modificările programului.

Aceste aspecte, împreună cu faptul că cele 4 proiecte finanțate în cadrul OS 1.4 au fost contractate la o distanță considerabilă unul de celălalt, mult timp după aprobarea SNAP, ar putea duce la impresia că sprijinul POCA pentru SNAP nu s-a bazat pe o abordare strategică, ci mai degrabă pe faptul că POCA a funcționat ca un instrument de finanțare „la cerere” a inițiativelor SNAP, în funcție de nevoile periodice ale sistemului.

Cu toate acestea, interviurile cu AM și cu beneficiarii, precum și informațiile furnizate în cadrul panelului de experți au fost utile în clarificarea următoarelor aspecte:

- Deși nu a fost necesară o alocare financiară la nivel de OS și aceasta nu figurează în documentul de programare, AM a avut întotdeauna, încă de la începutul perioadei de implementare, un buget intern general care urma să fie alocat intervențiilor din cadrul OS 1.4;
- Modalitățile generale, termenii și obiectivele sprijinului POCA pentru reformele SNAP au fost convenite strategic de către AM și instituțiile relevante, încă de la început – deși acestea nu au fost niciodată oficializate, sprijinul POCA pentru SNAP a urmat un plan deja convenit.
- Secvențialitatea apelurilor de proiecte și contractarea acestora au fost planificate ca atare de la început – spre exemplu, inițial s-a decis că intervențiile ANAP utile pentru soluționarea condiționalităților ex ante ar fi intrat într-un prim proiect (SIPOCA 45) și că un alt proiect ar fi urmărit și ar fi acoperit noi domenii de intervenție (SIPOCA 625).
- De asemenea, excluderea de la sprijinul POCA a unor direcții de acțiune SNAP a rezultat din constrângeri externe. De exemplu, întrucât POCA este un program FSE în proporție de 100%, sprijinul acordat acțiunilor SNAP care vizează investiții și servicii IT în domeniul achizițiilor publice electronice nu ar fi fost eligibil.

Aceste considerații arată că sprijinul POCA pentru implementarea SNAP a fost gestionat strategic de-a lungul anilor. Cu toate acestea, nu s-a avut în vedere, în niciun moment, descrierea factorilor și criteriilor care determină sprijinul POCA pentru SNAP într-un document strategic (de exemplu, documentul de programare). Acest lucru ar fi contribuit la creșterea gradului de transparență în procesul decizional, precum și la claritatea modului în care a fost partajat efortul de sprijinire a SNAP sau a delimitării responsabilităților actorilor implicați.

În ceea ce privește relevanța generală a intervențiilor POCA față de nevoile actorilor care își desfășoară activitatea în domeniul achizițiilor publice, interviurile, sondajul de opinie și panelul de experți au evidențiat unele nevoi care sunt percepute ca fiind încă intense, fie pentru că nu sunt acoperite în mod adecvat de POCA și SNAP, fie pentru că intervențiile nu au fost suficiente pentru a le rezolva:



- Necesitatea unei simplificări suplimentare și a unei debirocratizări a întregului sistem de achiziții publice;
- Îmbunătățirea în continuare a achizițiilor publice electronice, în special prin creșterea interoperabilității cu alte arhive/platforme ale administrației publice;
- Necesitatea de a spori capacitatea administrativă a instituțiilor publice în ceea ce privește achizițiile strategice (achiziții ecologice, achiziții sociale);
- Necesitatea de a investi în continuare în achiziții centralizate, în special în sprijinul administrației publice locale. Cu toate acestea, acest lucru vine cu necesitatea creșterii gradului de conștientizare, a comunicării și schimburilor cu autoritățile publice și actorii economici care, în special în unele sectoare, dau dovadă de o rezistență puternică în ceea ce privește participarea la acest proces.

Coerența și relevanța intervenției (ÎE3)

OS 1.4 răspunde nevoilor de îmbunătățire a capacității administrative într-un domeniu (achiziții publice) care este considerat o prioritate cheie nu numai pentru România, ci și pentru întreaga administrație publică din UE.

Comisia Europeană a lansat încă din 2017 comunicarea „Transformarea achizițiilor publice pentru ca acestea să funcționeze în și pentru Europa”²⁷, în care șase priorități sunt stabilite ca piatră de temelie a strategiei UE de îmbunătățire a achizițiilor publice: **asigurarea unei adoptări mai ample a achizițiilor publice strategice**, astfel încât să crească măsura în care, în timp ce achiziționează lucrări, servicii și bunuri, organismele publice își implementează și prioritățile strategice în domeniile mediu și social; **creșterea profesionalismului cumpărătorilor publici** astfel încât să se asigure un rol mai eficient și mai eficace pentru autoritățile contractante; **îmbunătățirea accesului la piețele de achiziții** pentru toți subiecții, inclusiv IMM-uri; **creșterea transparenței și integrității procedurilor și bazarea acestora pe date mai bune**; **stimularea transformării digitale a achizițiilor**; **creșterea utilizării achizițiilor în cooperare**, eventual și la nivel transfrontalier, pentru a îmbunătăți eficiența și puterea de negociere a autorităților contractante.

Atenția acordată modului în care sistemele de achiziții publice se îmbunătățesc în statele membre determină în mod regulat Comisia să includă acest domeniu în rapoartele și recomandările specifice de țară din cadrul Semestrului European.

În 2021, ca o excepție de la regulă, Semestrul European a sărit peste un ciclu, pentru a oferi statelor membre posibilitatea de a se concentra asupra elaborării și prezentării planurilor de redresare și reziliență, care, pornind de la alocarea financiară suplimentară și excepțională a Mecanismului de Redresare și Reziliență, au reprezentat documentul strategic-cheie pentru reformele naționale (înlocuind astfel planurile naționale de reformă pentru anul 2021).

În PNRR prezentat de România și aprobat de Consiliul European, reforma achizițiilor publice este introdusă în cadrul componentei 14 – Buna guvernare.

²⁷ COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR – COM(2017) 572 - Transformarea achizițiilor publice pentru ca acestea să funcționeze în și pentru Europa



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Potrivit PNRR, *“Asigurarea predictibilității, stabilității, simplității și coerenței legislației primare, secundare și terțiare privind achizițiile rămâne o prioritate pentru politica în domeniul achizițiilor publice, fiind o provocare în menținerea unui echilibru. Procedurile de atribuire a contractelor de achiziții sunt o componentă esențială a întregului proces de implementare a proiectelor de investiții publice, birocratizarea excesivă, dincolo de pașii procedurali stabiliți prin legislația europeană în materie, reprezentând, cel mai adesea, un obstacol consumator de timp pentru beneficiarii finanțărilor”.*

În consecință, PNRR stabilește obiectivul specific nr. 8. **Reformarea sistemului național de achiziții publice** – și are ca scop *“îmbunătățirea eficienței sistemului de achiziții publice și asigurarea implementării depline și durabile a Strategiei naționale de achiziții publice, astfel cum a fost aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 901/2015.”*

PNRR stabilește că se vor implementa următoarele dimensiuni/acțiuni:

Dimensiunea A. Modificarea legislației în domeniul achizițiilor publice

- Adoptarea și intrarea în vigoare a modificării legislației naționale privind căile de atac (Legea nr. 101/2016) în vederea eficientizării procesului de atribuire (până la 31 martie 2022).
- Adoptarea și intrarea în vigoare a Strategiei naționale de achiziții publice actualizate, inclusiv a măsurilor orizontale de sprijinire a implementării planului național de recuperare și reziliență (până la 30 iunie 2023).

Dimensiunea B. Automatizarea/ digitalizarea procesului de achiziții publice

- Interconectarea și interoperabilitatea cu alte baze de date ale Sistemului electronic de achiziții publice (SEAP) (până la 31 decembrie 2023).
- Operaționalizarea sistemului electronic de achiziții, inclusiv formulare electronice, evaluare automată a calificărilor, cataloage electronice, facturare electronică, plată electronică (până la 31 martie 2025).

Dimensiunea C. Profesionalizarea personalului implicat în achiziții publice.

- Operaționalizarea unităților de achiziții centralizate (UCA) pentru autoritățile locale (până la 31 decembrie 2025).
- Formare specializată în domeniul achizițiilor publice oferită pentru cel puțin 350 de persoane (atât funcționari publici, cât și personal contractual), (până la 31 decembrie 2023).

Alocarea totală a PNRR pentru OS 8, în cadrul componentei 14, este egală cu 4,6 milioane de euro (cu mult mai mică decât volumul resurselor publice contractate de POCA pentru proiectele din cadrul OS1.4 - aproximativ 38 de milioane de euro).

PNRR vizează sistemul de achiziții publice și prin **Componenta C7 – Transformare digitală**, care prevede o alocare de 0,85 milioane de euro pentru **Investiția 7. Implementarea formularelor electronice eForms** de către ANAP.

O analiză a coerenței POCA, OS 1.4, cu intervențiile PNRR în domeniul achizițiilor publice este utilă din diverse motive: în primul rând, PNRR reprezintă principalul document de referință, emis de Guvernul



României pentru reformele naționale în 2021 (înlocuind, chiar și la nivel UE, Planul Național de Reformă pentru acel an). În al doilea rând, în prezent, acesta reprezintă principala strategie de finanțare a reformelor în domeniul achizițiilor publice după anul 2023, în fapt reprezentând principalul plan de finanțare care suplinește POCA în acest rol. În consecință, o coerență puternică a POCA cu acțiunile prevăzute prin PNRR ar însemna, în general, că POCA este în continuare compatibilă cu nevoile naționale în domeniu, chiar și după mai mulți ani de la aprobarea sa.

Următorul tabel sintetizează gradul de coerență al POCA OS 1.4 (la nivelul proiectelor finanțate) cu acțiunile propuse prin PNRR:

Componentă/Dimensiune PNRR	Acțiunea PNRR	Proiecte POCA relevante (OS 1.4)	Gradul de coerență
14.A - Modificarea legislației în domeniul achizițiilor publice	Adoptarea și intrarea în vigoare a modificării legislației naționale privind căile de atac (Legea nr. 101/2016) în vederea eficientizării procesului de atribuire	Nici unul	Scăzut
	Adoptarea și intrarea în vigoare a Strategiei naționale de achiziții publice actualizate	SIPOCA 45, SIPOCA 625 (indirect relevant cu acțiunea PNRR)	Mediu
14.B - Automatizarea/digitalizarea procesului de achiziții publice	Interconectarea și interoperabilitatea cu alte baze de date ale Sistemului electronic de achiziții publice	Nici unul	Scăzut
	Operaționalizarea sistemului electronic de achiziții, inclusiv formulare electronice, evaluare automată a calificărilor, cataloage electronice, facturare electronică, plată electronică	Nici unul	Scăzut
14.C - Profesionalizarea personalului implicat în achiziții publice	Operaționalizarea unităților de achiziții centralizate (UCA) pentru autoritățile locale	SIPOCA 625 (complementar: Acțiunea PNRR este secvențială pentru proiectul POCA)	Înaltă
	Formare specializată în domeniul achizițiilor publice oferită pentru cel puțin 350 de persoane	SIPOCA 625, SIPOCA 1100: complementar (grupuri țintă diferite)	Înaltă
7.17 -	Implementarea formularelor electronice eForms	Nici unul	Scăzut

Sursă: Analiză elaborată de evaluatori, în baza PNRR România și a datelor administrative POCA

Tabelul anterior subliniază că, pentru anumite dimensiuni/acțiuni, PNRR și POCA prezintă o coerență ridicată, în principal datorită faptului că investițiile PNRR reprezintă intervenții subsecvente față de





UNIUNEA EUROPEANĂ



proiectele POCA (de exemplu UCA) sau cele două instrumente au o complementaritate clară în ceea ce privește abordarea aceleiași provocări (de exemplu, formarea specializată, în care cele două instrumente vizează în mod clar grupuri-țintă diferite).

Pe de altă parte, unele intervenții PNRR sunt complet noi/diferite de domeniul de intervenție al proiectelor POCA - acest lucru este vizibil în special în domeniile PNRR axate pe instrumente electronice privind achizițiile publice, neacoperite de POCA din cauza eligibilității acestora raportat la FSE.

Relația dintre POCA și PNRR a fost discutată și în cadrul focus-grupului dintre AM și beneficiarii OS 1.4, fiind împărtășită concluzia că PNRR reprezintă o continuitate a intervențiilor POCA referitor la achizițiile centralizate și creșterea capacității administrative a operatorilor. Intervențiile PNRR privind achizițiile publice electronice sunt considerate ca fiind complementare POCA, care nu a vizat niciodată acest tip de măsuri.

Este demn de remarcat faptul că măsurile de creștere a capacității administrative în ceea ce privește achizițiile publice strategice (achiziții ecologice, achiziții sociale), au fost acoperite doar tangențial de SNAP și POCA și nu sunt direct vizate nici măcar de PNRR - în ciuda faptului că aceasta reprezintă una dintre cele 6 priorități ale comunicării Comisiei „Transformarea achizițiilor publice pentru ca acestea să funcționeze în și pentru Europa”.

Activități de comunicare (ÎE4)

Rezultatele aplicării instrumentelor de cercetare calitativă confirmă opinia pozitivă a beneficiarilor OS 1.4 cu privire la calitatea comunicării cu AM POCA, atât în faza de aplicare, cât și în faza de implementare a proiectelor.

În cadrul sondajului de opinie, beneficiarii au oferit un scor mediu de 4,5 (pe o scală de la 1 la 5) referitor la sprijinul oferit de Autoritatea de Management pentru a ajuta beneficiarii în pregătirea și implementarea proiectelor. De asemenea, un beneficiar a menționat că sprijinul AM POCA reprezintă unul dintre factorii-cheie care favorizează buna implementare a proiectului.

Referitor la modul în care este apreciată detalierea informațiilor furnizate de AM POCA, pe o scală de la 1 la 5, beneficiarii au atribuit un scor mediu de 4. Totodată, în ceea ce privește accesibilitatea informațiilor, beneficiarii o consideră la un nivel bun, dar, într-un caz, subliniază faptul că informațiile au un conținut destul de tehnic.

De asemenea, sondajul a relevat o bună diseminare a realizărilor proiectului în interiorul organizației beneficiare - toate nivelurile ierarhice declară că sunt la curent cu rezultatele obținute.

Interviurile cu beneficiarii au confirmat calitatea interacțiunii cu AM POCA în faza de aplicare și implementare. Mai mult, sprijinul acordat de AM POCA în actualizarea și adaptarea fișelor de proiect, înainte ca acestea să evolueze în cerere de finanțare, este considerat deosebit de valoros. În aceeași măsură, a fost foarte apreciată asistența acordată de AM POCA beneficiarilor în perioada de pandemie, în special atunci când au fost necesare modificări urgente ale proiectelor.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Beneficiarii și-au exprimat, cel puțin într-un caz, preocuparea pentru scăderea semnificativă a personalului AM POCA, cu care autoritatea se confruntă în ultima perioadă, ceea ce pare să afecteze promptitudinea reacției AM, comparativ cu perioadele anterioare.

Mecanisme care favorizează sau reprezintă obstacole în calea schimbării (ÎE 5)

Intervențiile finanțate de POCA în cadrul OS 1.4 vizează reformele structurale ale sistemului de achiziții publice din România, ca parte a unei strategii naționale de intervenție pe termen lung (SNAP).

Unul dintre aspectele comune ale celor 4 proiecte finanțate este, într-adevăr, domeniul de aplicare structural al schimbărilor vizate - cu excepția parțială a SIPOCA 1100, ale cărui rezultate (formare profesională în domeniul achizițiilor publice) tind să fie mai volatile prin natura lor, toate celelalte proiecte vizează schimbări permanente și pe termen lung reflectate în legislație, proceduri, instituții.

Atunci când se analizează factorii care pot favoriza sau reprezenta un obstacol în calea acestui tip de operațiune, așa cum au raportat beneficiarii și părțile interesate prin interviuri, se observă cum aceștia sunt într-o legătură strictă cu aspectele structurale ale schimbării vizate.

În consecință, stabilitatea cadrelor legislative și instituționale este considerată, din partea tuturor actorilor implicați, un factor-cheie pentru succesul intervențiilor: pentru acțiunile care vizează reformarea cadrelor legislative și instituționale, schimbările exogene și neprevăzute ale acestor cadre sunt deosebit de periculoase.

Mai mulți beneficiari ai OS 1.4 au menționat, în cadrul interviurilor/sondajului de opinie, situații în care implementarea proiectelor a fost afectată de modificări neprevăzute ale cadrului legislativ al achizițiilor publice. Pentru ONAC, situația este diferită, în sensul în care eficacitatea unei părți a proiectului (achiziție centralizată de uniforme medicale) depinde de adoptarea modificării legislative aferente.

În plus, instabilitatea instituțională a jucat un rol important, afectând toți beneficiarii cel puțin o dată pe parcursul perioadei de implementare. ONAC, unul dintre actorii-cheie ai reformelor prevăzute în SNAP, a fost înființat abia în 2018. În cazul INA, după preluarea de către ANFP în 2009 și reînființarea sa ca instituție autonomă în 2016, operativitatea sa a fost reluată abia în 2018, instituția fiind oricum supusă unui proces continuu de restructurare. ANAP însăși a trecut sub coordonarea SGG în anul 2019.

Pe lângă cadrele legislative și instituționale, factorul uman joacă un rol esențial - beneficiarii raportează importanța esențială a continuității în conducerea instituțiilor implicate în reforme; schimbările în conducere vin cu priorități diferite și, de asemenea, o interpretare diferită a domeniului de aplicare a reformelor și a activităților proiectelor finanțate. De asemenea, o rotație ridicată a personalului de execuție reprezintă un alt obstacol în calea schimbării, în special pentru activitățile care vizează creșterea capacității administrative: investiția în dezvoltarea cunoștințelor angajaților riscă să se piardă dacă persoanele părăsesc instituția sau sistemul public..

Pentru domeniul specific al achizițiilor centralizate, analiza a relevat existența unui factor cheie de succes și anume, gradul de acceptare/interes/încredere al operatorilor economici, pe de o parte, și al autorităților publice, pe de altă parte. Pe unele piețe, operatorii privați sunt foarte rezistenți să se implice în procedurile de achiziții publice centralizate, fie pentru că nu sunt obișnuiți să facă afaceri cu sectorul public, fie pentru



că, dimpotrivă, nu doresc să aducă în discuție contractele publice individuale actuale. În unele sectoare, operatorii economici sunt de dimensiuni mici și ar putea participa la proceduri numai prin asocierea între ei, ceea ce nu doresc. Prin urmare, este de fapt dificil să se obțină oferte pentru achizițiile aferente.

Chiar și administrația publică dă dovadă de rezistență, întrucât legislația nu prevede sancțiuni pentru administrațiile care nu își respectă angajamentul de a participa la achiziții centralizate, astfel încât cazurile de retragere din procedură la momentul semnării unui contract sau al plății unei facturi sunt destul de frecvente.

În consecință, luarea în considerare a celor două părți contractuale atunci când se introduc reforme în vederea realizării de achiziții centralizate, prin măsuri de comunicare și de creștere a gradului de conștientizare, pare a fi necesară pentru succesul reformei.

De asemenea, analiza a evidențiat un alt posibil factor favorizant pentru succesul reformelor: implicarea instituțiilor financiare internaționale în calitate de furnizori de asistență tehnică pentru procesul de reformă. Toate cele 4 proiecte finanțate în cadrul OS 1.4 au fost sprijinite, direct sau indirect, de Banca Mondială sau de alte organizații internaționale care furnizează asistență tehnică în conceperea și punerea în aplicare a reformelor specifice. Potrivit beneficiarilor, acest tip de asistență are mai multe avantaje: și datorită prevederilor specifice ale regulamentelor, nu necesită mobilizarea unei proceduri de achiziții publice (contractare directă); acesta oferă o perspectivă internațională și transferul de cunoștințe și practici din alte țări; garantează un angajament și o dedicare tipice unui organism public, mai degrabă decât o companie de consultanță orientată exclusiv spre profit.

Prin intermediul interviurilor, beneficiarii au recunoscut importanța și calitatea acestui tip de asistență (în cazul SIPOCA 45 acest tip de asistență a fost contractat înainte de semnarea contractului de finanțare). Cu toate acestea, valoarea adăugată a asistenței acordate este considerată mai ridicată la nivel strategic și legislativ, mai degrabă decât la nivelul soluțiilor operaționale și al realizărilor mai concrete ale proiectelor.

Modalități de îmbunătățire (ÎE 6)

Analiza prin triangularea surselor documentare și a instrumentelor calitative (interviuri, sondaje, focus-grup etc.) a condus la identificarea unei serii de probleme privind performanța implementării OS 1.4 și a proiectelor conexe, în mare parte descrise deja în secțiunile anterioare ale prezentului capitol.

Tabelul de mai jos sintetizează principalele probleme identificate și oferă o soluție teoretică posibilă, evidențiind potențialii factori care pot împiedica adoptarea acestor soluții și, dacă este cazul, spațiul de acțiune rămas.

Tabelul are scopul de a detecta spațiul real de manevră al AM și al beneficiarilor, pentru a îmbunătăți situația, dincolo de soluțiile teoretice și de a oferi recomandări fezabile, care țin cont de existența unor limitări interne (resurse, atribuții) și externe (factori instituționali și politici, timp etc.).



Aspect care ar fi putut fi îmbunătățit	Soluții teoretice	Condiții care împiedică adoptarea soluții	Ar putea fi adoptată de soluție?	Recomandări
Gradul scăzut de execuție tehnică și financiară a proiectelor	Proiectele ar fi putut fi contractate mai rapid, prin contractare directă	Absența unei „culturi” de contractare directă în gestionarea românească a fondurilor ESI; Riscul percepției negative din partea organismelor de audit	Cu greu. Riscul de a pierde timp pentru a clarifica corectitudinea și legalitatea alegerii pentru toți actorii relevanți a fost, într-adevăr, prea ridicat.	Contractarea directă a proiectelor de către o instituție publică care are atribuții exclusive și proiecte de intervenție clare ar trebui să devină o regulă în gestionarea fondurilor ESI în următoarele perioade de programare, urmând exemplul din alte state membre UE.
	Toate proiectele ar fi putut fi selectate și contractate încă de la începutul perioadei de programare. Proiectele aceluiși beneficiar (ANAP) ar fi putut fi fuzionate într-unul singur.	Incertitudine instituțională (indisponibilitatea inițială a beneficiarilor – ONAC, INA); Secvențialitate în activitățile proiectului: unele activități nu ar fi putut fi inițiate înainte de livrarea altor proiecte; Necesitatea urgentă de a aborda primele reforme legate de condiționalitățile ex ante.	Parțial. Singura alternativă care pare fezabilă ar fi fost fuziunea SIPOCA 45 și SIPOCA 625 într-un proiect unic, cu ANAP în calitate de beneficiar. Eventualele ajustări necesare puteau fi acoperite prin act adițional.	În următoarele perioade de programare, activitățile prevăzute a fi finanțate din același program/prioritate, către același beneficiar public, în cadrul aceluiși cadru strategic, ar trebui să conducă, eventual, la un singur contract de finanțare.
Indicatorii de rezultat referitori la persoanele	Proiectul axat pe formare (SIPOCA 1100) ar fi putut fi	Incertitudine instituțională: după reînființarea sa ca organism	Nu, cu excepția cazului în care ar fi putut fi identificat un alt	Nici unul



Aspect care ar fi putut fi îmbunătățit	Soluții teoretice	Condiții care împiedică adoptarea soluții	Ar putea fi adoptată de beneficiar pentru proiect?	Recomandări
instruite - grad de atingere redus	contractat mai devreme.	autonom în 2016, INA nu a fost pe deplin operațională înainte de 2018; Secvențialitate: Materialul de formare pentru SIPOCA 1100 urmează să fie produs în cadrul SIPOCA 625.	beneficiar pentru proiect.	
	Srijin juridic acordat INA în vederea accelerării și simplificării angajării de formatori (numai contractele de muncă admise).	Incertitudinea cadrului juridic și riscul percepției negative din partea organismelor de audit.	Da, dacă este încă relevant, având în vedere perioada redusă de implementare rămasă.	AM ar putea promova discuții interinstituționale pentru a explora toate soluțiile tehnice, având în vedere importanța strategică a indicatorilor proiectului.
	Îmbunătățirea echilibrului între resursele alocate și importanța strategică a rezultatelor preconizate în cadrul proiectului.	Disponibilitatea neclară a resurselor suplimentare; Eficacitatea neclară a soluției.	Incertă: nu există dovezi că resursele suplimentare ar fi permis o punere în aplicare mai ușoară a proiectului.	AM ar trebui să monitorizeze cu atenție situația implementării SIPOCA 1100, pentru a analiza dacă posibila alocare de resurse suplimentare ar putea accelera realizarea indicatorilor într-o măsură semnificativă.
Nu există un sprijin semnificativ pentru achizițiile	Activitățile legate de achiziții strategice ar fi putut fi introduse în proiecte sau un	Cadrul strategic: absența trimeriei la achizițiile strategice în cadrul SNAP	Nu. SNAP fiind referința inițială, intervenții care nu erau prevăzute ar fi	România trebuie să elimine decalajul față de alte state membre ale UE în ceea ce privește



Aspect care ar fi putut fi îmbunătățit	Soluții teoretice	Condiții care împiedică adoptarea soluții	Ar putea fi adoptată de soluție?	Recomandări
publice strategice	proiect dedicat ar fi putut fi propus/contractat.		fost imposibil de finanțat.	capacitatea de a planifica, lansa și gestiona proceduri strategice de achiziții publice. Resursele naționale ar trebui alocate unui astfel de scop, având în vedere încetarea POCA și absența acesteia din PNRR. Achizițiile strategice ar trebui incluse în mod adecvat în noul plan național privind achizițiile publice, care urmează să fie elaborat de ANAP.
Nivel scăzut de încredere al actorilor de pe piață în procedurile centralizate de achiziție.	Ar fi putut fi prevăzute activități specifice mai puternice pentru sensibilizarea actorilor în cadrul proiectelor.	Achiziția centralizată este un instrument nou, necunoașterea posibilităților de reacții de pe piață.	Da, analiza preliminară și studiile prevăzute în proiectele POCA au identificat problema și au propus soluții și resurse adecvate.	Sprijinul public suplimentar pentru instituirea unor proceduri centralizate de achiziție ar trebui să fie însoțit de măsuri adecvate de sensibilizare a actorilor de pe piață și a administrației publice. Acestor măsuri ar trebui să li se aloce resurse adecvate.
Nivel scăzut de schimburi informaționale între proiectele	Ar fi trebuit prevăzute dispoziții privind schimbul de	Izolarea organizațională; rezistența	Da	AM ar trebui să exercite presiuni asupra beneficiarilor



Aspect care ar fi putut fi îmbunătățit	Soluții teoretice	Condiții care împiedică adoptarea soluții	Ar putea fi adoptată de soluție?	Recomandări
care se confruntă cu reforme similare (achiziții centralizate la nivel central și local)	practici și soluții în cadrul proiectelor	organizațională la colaborare.		(ANAP și ONAC) pentru a face schimb de cunoștințe cu privire la problemele și soluțiile comune legate de instituirea sistemelor centrale de achiziții la nivel național și local. ANAP și ONAC ar trebui să creeze canale de comunicare adecvate între cele două echipe de management de proiect în acest scop.

Eficiență

Analiza criteriului de eficiență pentru OS 1.4 s-a bazat pe o interpretare extensivă a întrebărilor de evaluare propuse.

În primul rând, referirea la „costuri” în implementare a fost extinsă dincolo de resursele financiare, luând în considerare și costul intervențiilor în termeni de timp și resurse umane alocate. Scopul analizei este acela de a extrage concluzii despre posibilitatea ca intervențiile să fi fost implementate nu doar cu resurse financiare mai puține, ci și într-un timp mai scurt și cu resurse umane mai limitate.

În al doilea rând, și în legătură cu acest prim punct, analiza cost-eficiență, eficiență în timp și eficiență a resurselor umane, a acoperit nu numai nivelul de proiect, ci și nivelul programului, printr-o evaluare a eficienței procedurilor privind pregătirea, selecția și contractarea proiectelor.

Pornind de la nivelul programului, printr-o analiză benchmarking, evaluatorii au comparat intervențiile POCA din cadrul OS 1.4 cu intervențiile altor state membre care au programe de Capacitate Administrativă Națională importante din punct de vedere financiar (Italia, Bulgaria, Slovacia).





UNIUNEA EUROPEANĂ



Ca o primă constatare, rezultă că România – care are cea mai mare alocare, în termeni absoluți și relativi, pentru OT 11, din toată Europa – alocă reformelor în domeniul achizițiilor publice cea mai mare pondere a finanțării dintre toate cele 4 țări comparate (6,6% din alocarea POCA, față de 1,64% din a doua țară clasată, Bulgaria).

Comparația cu Bulgaria este deosebit de importantă deoarece cele 2 țări prezintă contexte similare în domeniu: ambelor li s-au adresat recomandări importante specifice de țară în domeniul achizițiilor publice în 2014, iar pentru ambele a existat o situație similară în ceea ce privește nerealizarea achizițiilor publice - condiționalități ex ante aferente.

În ciuda acestui fapt, România a alocat achizițiilor publice o pondere din programul național de 4 ori mai mare decât Bulgaria. Destul de interesant este și faptul că Italia, țara cu cea mai mare alocare globală către OT 11 după România, în întreaga UE, nu a inclus nicio intervenție în sprijinul reformelor pentru achiziții publice în programul său național, în pofida faptului că se confruntă cu recomandări specifice de țară în acest domeniu și condiționalități ex-ante nerealizate. Slovacia optează pentru o abordare mai concentrată, dedicând un buget redus unui singur proiect național implementat de autoritatea națională în domeniu.

Deși alocarea POCA către OS 1.4 este remarcabil mai mare decât cea a țărilor selectate pentru comparație, nu înseamnă că intervențiile programului au un grad scăzut de rentabilitate: prin această alocare, POCA sprijină cel mai mare număr de proiecte naționale (4 față de 3 în Bulgaria) și beneficiari (3 față de 1 în Bulgaria și Slovacia) din grupul de țări selectate pentru comparație.

Mai mult, România este singura țară a grupului care a alocat părți importante ale intervenției pentru satisfacerea condiționalităților ex-ante din domeniu: programul Bulgariei concentrează o mare parte din resurse pe dezvoltarea achizițiilor electronice și doar marginal pe respectarea condiționalităților ex ante. Singurul proiect strategic al Slovaciei se concentrează pe consolidarea capacităților în domeniul achizițiilor strategice.

Cu alte cuvinte, în comparație cu alte țări, intervențiile POCA abordează mult mai substanțial problemele de bază ale reformei sistemului achizițiilor publice, iar acest lucru justifică amplexarea mult mai mare de resurse alocate.

Eficiența la nivel de program poate fi, de asemenea, evaluată în ceea ce privește rapiditatea și fluiditatea procedurilor de pregătire, selecție și contractare a proiectelor.

În ceea ce privește OS 1.4, AM POCA a abordat finanțarea prin intermediul a 4 apeluri de proiecte non-competitive, lansate în diferite perioade (2016, 2018, 2019 și 2021), fiecare vizând un singur beneficiar eligibil.

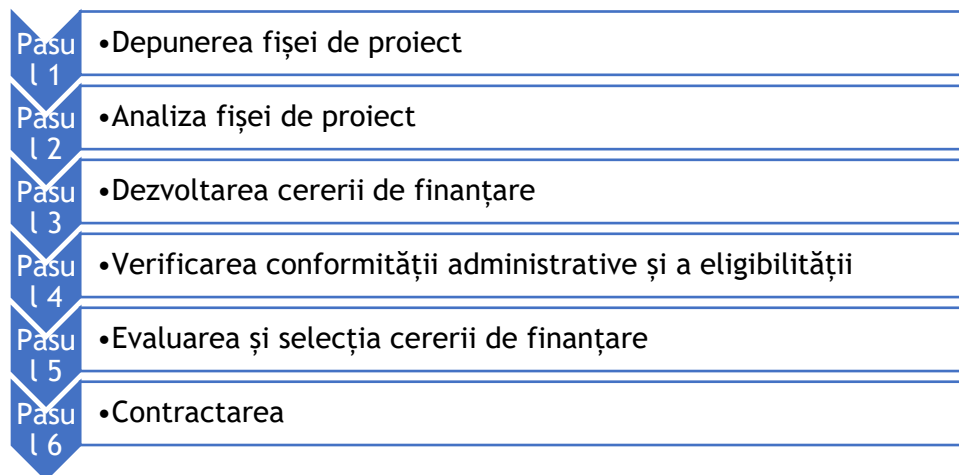
Procedurile de apel non-competitive reprezintă un „mecanism pe care AM POCA îl aplică în procesul de evaluare și selecție. În cadrul mecanismului non-competitiv solicitantii depun, într-o primă etapă o fișă de proiect. Dacă fișa de proiect este acceptată de AM POCA, solicitantul va dezvolta ulterior cererea de finanțare și o va depune în cadrul aceleiași cereri de proiecte”²⁸.

²⁸ Definiție furnizată în ghidul solicitantului



Cu toate acestea, depunerea unei fișe de proiect nu înlocuiește depunerea unei cereri de finanțare, care trebuie elaborată, prezentată, verificată din punctul de vedere al conformității administrative și al eligibilității, evaluată și punctată înainte de încheierea contractului.

Figura nr. 34 Prezentarea etapelor depunerii unui proiect în cadrul unui apel non-competitiv



Sursă: Ghidul solicitantului IP 1-2015

Toate aceste etape sunt obligatorii chiar și atunci când este propus un singur subiect în calitate de solicitant eligibil și, în mod normal, se așteaptă ca un singur proiect să fie depus.

Toate etapele procedurale sunt consumatoare de timp, experiența arătând că, în mod normal, sunt necesare cel puțin 5 luni între lansarea apelului de proiecte și contractarea proiectului.

Evaluatorii și-au concentrat atenția asupra înțelegerii dacă utilizarea apelurilor non-competitive este cea mai eficientă abordare chiar și atunci când apar următoarele condiții – aplicabile la nivelul OS 1.4:

- Există o competență instituțională clară și exclusivă a unui subiect/instituție în domeniul apelului de proiecte;
- Există o strategie sectorială bine definită, care identifică prioritățile naționale în acest domeniu și responsabilitățile fiecărei instituții;
- Fie subiectul/instituția, fie strategia care menționează responsabilitățile sale sunt menționate în textul programului operațional.

Atunci când aceste trei condiții apar cumulativ, practica întreprinsă în mai multe state membre ale UE este să nu se recurgă la etapa de selecție a cererii de finanțare.

În fapt, în majoritatea cazurilor, nu are loc o procedură de selecție: pe baza strategiei naționale sectoriale în vigoare, subiectul care are competență exclusivă în domeniul vizat de programul operațional este pur și simplu invitat să prezinte o propunere de proiect, care este în cele din urmă negociată cu AM în ceea ce privește eligibilitatea pentru fondurile ESI și coerența cu obiectivele și calendarul sprijinului din cadrul programului. Odată ce negocierea este încheiată, proiectul este contractat direct. Aceasta este – deși ușor



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

diferită – abordarea Programelor naționale de capacitate administrativă din Italia și Slovacia, acoperită în analiza benchmarking.

La prima vedere, acest tip de proces ar reduce semnificativ perioada dedicată de POCA selecției și contractării unor proiecte de importanță națională - într-adevăr, multe depind de timpul necesar pentru încheierea cu succes a negocierilor dintre autoritatea responsabilă și AM. Cu toate acestea, există dovezi preliminare că o negociere informală are loc oricum între AM POCA și autoritățile responsabile, înainte de depunerea fișei de proiect - în fapt, astfel de negocieri conduc la lansarea apelului de proiecte. În Slovacia, perioada cuprinsă între depunerea propunerii de finanțare pentru reforma sistemului de achiziții publice și contractarea directă în forma finală, a fost de 2 luni.

În cadrul interviului cu echipa de evaluare, AM POCA a confirmat faptul că la începutul perioadei de implementare a programului au fost cunoscute și luate în considerare abordări alternative și mai simple de selecție. Cu toate acestea, nu a fost luată în considerare abordarea descrisă anterior, pe motiv că încă nu existau condiții adecvate de aplicare în România. Cu toate acestea, reprezentanții AM consideră că o astfel de decizie ar fi probabil diferită în prezent.

Chiar și discuția pe această temă, purtată cu beneficiarii și alte părți interesate, cu ocazia interviurilor și a focus grupului, a relevat un interes important pentru proceduri alternative și mai scurte de selecție, deși există o preocupare comună că o abordare prea inovatoare poate genera la început potențiale îndoieli cu privire la regularitatea procedurii, cu riscul pierderilor de timp pentru a demonstra corectitudinea acesteia.

Este de remarcat faptul că Bulgaria adoptă exact aceeași abordare a României pentru selecția operațiunilor, cu apeluri necompetitive adresate beneficiarilor unici. Cu toate acestea, durata medie a selecției (timpul dintre lansarea apelului de proiecte și semnarea contractului de finanțare) este semnificativ mai lungă în Bulgaria decât în România (9 luni, comparativ cu 6,5).

Revenind la analiza eficienței implementării la nivel de proiect, aceasta pare să fi fost într-o oarecare măsură o provocare pentru beneficiari.

În ceea ce privește eficiența financiară, răspunsul la întrebarea din sondajul adresat beneficiarilor „În ce măsură sunteți de acord cu următoarea afirmație „aceleași rezultate obținute prin implementarea proiectului POCA ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici” (unde „1” reprezintă nu sunt de acord și „5” de acord în foarte mare măsură)” a generat un răspuns cu scorul 1, dar și unul cu scorul 3 (2 manageri de proiect din 4 au răspuns la chestionar).

Mai mult decât atât, răspunsul la întrebarea „În ce măsură sunteți de acord cu următoarea afirmație: „fără sprijinul POCA, nu ar fi putut fi obținute aceleași rezultate” („1” reprezintă nu sunt de acord și „5” de acord în foarte mare măsură) a fost într-un caz 5, iar în altul 3.

Opiniile beneficiarilor cu privire la eficiența financiară a proiectelor sunt, în consecință, controversate. În cadrul interviurilor, beneficiarii au raportat posibile marje de îmbunătățire în raport cu costul asistenței tehnice din partea instituțiilor financiare internaționale – care nu este negociabil; nu au fost întâlnite probleme majore în dezvoltarea altor proceduri de achiziție, prețurile plătite au fost considerate în concordanță cu piața.



Pentru proiectul SIPOCA 1100, care constă în susținerea programelor de formare în domeniul achizițiilor publice furnizate de INA, analiza a relevat că INA oferea cursuri în același domeniu, în trecut, contra plății unei taxe de participare. După închiderea proiectului, aceleași module de formare finanțate prin proiect vor fi oferite pieței, contra cost. Ar fi necesară o analiză suplimentară pentru a înțelege măsura în care resursele POCA au acoperit, în acest caz, un „eșec al pieței” efectiv: dacă resursele FSE au acoperit pur și simplu temporar costul formării la care grupul țintă ar fi participat oricum, eficiența intervenției ar fi redusă. Potrivit INA, grupul țintă al instruirii POCA este format și din persoane care în mod normal nu ar urma un curs de achiziții publice, cum ar fi cadre militare, profesori etc.

Tot în cazul SIPCA 1100, pe parcursul interviului cu reprezentantul INA, a fost declarată intenția de a utiliza livrabilele, după închiderea proiectului, prin oferirea contra cost a cursurilor aferente pe piață, în vederea asigurării sustenabilității proiectului. Această perspectivă ar impune necesitatea de a califica în mod corect această situație în cadrul normelor privind ajutorul de stat, având în vedere că furnizarea de formare profesională este considerată o activitate economică de către UE.

În ceea ce privește eficiența în alocarea resurselor umane, mai mulți beneficiari au raportat că volumul efectiv de muncă pentru implementarea proiectului a fost mai mare decât se așteptau. Au fost raportate mai multe cazuri de activități în cadrul proiectelor care au necesitat un efort al resurselor umane mai mare decât cel planificat, cu consecințe semnificative asupra bugetului proiectului și calendarului de implementare (activități încetinite, necesitatea angajării de personal/experti suplimentari etc.)

În ceea ce privește eficiența alocării timpului, un aspect ridicat de unii beneficiari este legat de întârzierile cauzate de sinergiile existente între proiecte: întârzierea unui livrabil din cadrul unui proiect generează întârzieri într-un alt proiect care se bazează pe acele rezultate.

Impact

Sondajul privind satisfacția beneficiarilor, efectuat pe un eșantion aleatoriu de autorități contractante locale și centrale, poate oferi informații importante despre percepția beneficiarilor finali cu privire la eficacitatea reformelor în domeniul achizițiilor publice și, în consecință, a impactului inițiativelor POCA în acest domeniu.

Un număr de 89 de autorități contractante au răspuns la sondaj. Analiza detaliată a răspunsurilor lor este prezentată în anexă. În mare parte, întrebările adresate au fost aceleași cu cele din analiza efectuată în anul 2020, pentru a permite, atunci când este util, realizarea unei comparații evolutive. Cu toate acestea, sondajul din anul 2020 a colectat un număr mult mai mic de răspunsuri (37).

În primul rând, un aspect interesant este că opinia respondenților cu privire la cadrul legislativ pentru achizițiile publice este destul de pozitivă. Pe o scală de la 1 la 5, respondenții consideră că sistemul legislativ este destul de stabil (scor mediu de 3,38, față de 3,31 în 2020), coerent (3,35, față de 3,47 în 2020) și eficient (3,40, față de 3,39 în 2020).

Referitor la gradul general de satisfacție (pe o scală de la 1 la 10) cu privire la modul de funcționare a sistemului de achiziții publice în România, respondenții au acordat un scor mediu de 6,60, ceea ce este pozitiv (deși mai mic decât scorul din 2020: 6,87). De asemenea, beneficiarii sunt mulțumiți cu privire la evoluția, între 2014 și 2021, a anumitor aspecte legate de sistemul de achiziții publice din România.



Tabelul următor prezintă media scorurilor înregistrate pentru fiecare aspect supus evaluării gradului de satisfacție:

Aspect	Score
Clarificarea responsabilităților	6,62
Îmbunătățirea cooperării interinstituționale	6,38
Reducerea poverii administrative	5,51
Utilizarea sistemelor și instrumentelor electronice în desfășurarea achizițiilor publice	7,7
Instrumente și metodologii dezvoltate la nivel național pentru sprijinirea activității profesionale în domeniul achizițiilor publice	7,04
Elaborarea de documentații standardizate pentru achiziții publice	6,81
Măsurile de promovare și sprijinire a achizițiilor publice verzi	6,35
Îmbunătățirea capacității de planificare a strategiei de contractare	6,72
Îmbunătățirea capacității de organizare: Elaborarea specificațiilor tehnice și a documentației	6,71
Îmbunătățirea capacității de organizare: Elaborarea criteriilor de atribuire și a ponderilor acestora	6,89
Îmbunătățirea capacității de organizare: Evaluarea ofertelor	6,91
Îmbunătățirea capacității de gestionare a contractelor: Execuția contractelor	7,06
Îmbunătățirea capacității de gestionare a contractelor: Evaluarea performanțelor contractelor cu atenție specifică asupra eficienței	6,77
Disponibilitatea și gradul de utilizare a instrumentelor de evaluare a riscurilor	6,32
Disponibilitatea și utilizarea codurilor de etică, precum și a standardelor de integritate	6,87

De asemenea, sondajul permite măsurarea efectelor inițiativelor POCA asupra grupului țintă: 35,2% dintre respondenți au declarat că au participat la activități de formare în domeniul achizițiilor publice sau sunt programați pentru cursuri (procentul era doar de 24% cu un an înainte, arătând impactul important asupra grupului țintă al primelor instruirii livrate prin proiectul SIPOCA 1100). Respondenții care au participat la o instruire POCA au, în medie, o opinie foarte bună despre calitatea acesteia, atribuind un scor mediu de 7,7/10.

Numărul de respondenți care declară că au participat la o procedură centralizată de achiziții este foarte scăzut (9,30%, față de 15% în 2020), confirmând că această inovație adusă de finanțarea POCA se află încă într-o fază incipientă. În plus, respondenții care au participat la o astfel de procedură i-au atribuit un scor mediu de 5,94/10 privind gradul de satisfacție.

Chiar beneficiarii, prin sondaj și interviuri, și-au exprimat opinia cu privire la principalul impact al inițiativelor, fiind identificate următoarele:



- Îndeplinirea condiționalităților ex-ante impuse României în domeniu;
- Stabilirea unei rețele partenoriale între ANAP și autoritățile contractante;
- Creșterea pregătirii și expertizei personalului autorităților contractante;
- Inițierea procesului de stabilire a procedurilor de achiziții centralizate în România.

Necesitatea accelerării absorbției și atingerii indicatorilor programului a determinat beneficiarii să adopte soluții „de urgență” în implementarea anumitor activități. Exemplul principal aici este legat de SIPOCA 1100, în care instruirea în domeniul achizițiilor publice a fost organizată online, cu grupuri mari de participanți (50) și deschiderea participării către persoane care nu sunt direct implicate în procedurile de achiziții publice. Impactul posibil al acestor soluții asupra calității rezultatelor și asupra schimbării percepute ar trebui evaluat în continuare, după finalizarea proiectului, în anii 2022 și 2023.

Sustenabilitate

Toate proiectele POCA OS 1.4 vizează satisfacerea nevoilor de reformă structurală a sistemului de achiziții publice din România. Sustenabilitatea contribuției pe termen lung reprezintă, în consecință, un aspect-cheie al succesului final și clarifică alocarea financiară publică adecvată pentru viitor.

Echipa de evaluare a dezvoltat următoarea matrice, cu scopul de a operaționaliza conceptul de sustenabilitate la nivelul fiecărui tip de acțiune finanțată în cadrul celor 4 proiecte și de a identifica riscul corespunzător.

Toate riscurile identificate au fost confirmate ca relevante de către beneficiari și actorii cheie în timpul interviurilor, sondajului și focus-grupului.

Tipul de acțiune	Proiect relevant	Sustenabilitatea înseamnă că...	Riscuri legate de sustenabilitate
Analiză, evaluare, studii	SIPOCA 45, SIPOCA 625	Livrabilele obținute sunt într-adevăr utile/utilizate pentru reforme ulterioare	Livrabilele/ rezultatele obținute sunt depășite la momentul utilizării lor; Lipsa de încredere a decidenților în valoarea adăugată adusă de livrabile; Modificări ale contextului (legislație, economie) care afectează valoarea rezultatelor obținute.
Proceduri, instrumente operaționale, manuale, platforme IT	SIPOCA 45, SIPOCA 625, SIPOCA 753	Rezultatele obținute sunt adoptate și rămân în vigoare pe termen lung	Reorganizări și restructurări în entitățile implicate; Modificarea contextului instituțional/legislativ; Lipsa monitorizării și a actualizării instrumentelor după adoptare.
Legislație nouă sau îmbunătățită	SIPOCA 45, SIPOCA 625	Legislația este adoptată și rămâne în vigoare pe termen lung	Constrângeri politice (legislația nu a fost adoptată); Modificarea contextului instituțional/legislativ (inclusiv la nivelul UE).



Realizări pilot (ex. UCA)	SIPOCA 45, SIPOCA 625, SIPOCA 753	Proiectul Pilot nu este urmat de o integrare	Constrângeri politice (legislația nu a fost adoptată) Modificarea contextului instituțional/legislativ (inclusiv la nivelul UE); Lipsa de interes a actorilor implicați; Lipsa monitorizării și actualizării după proiectarea inițială.
Formarea și consolidarea capacității	Toate proiectele	Persoanele/organismele asistate sunt în măsură să utilizeze capacitatea/cunoștințele obținute	Persoanele instruite care părăsesc entitatea (inclusiv decidenții politici); Persoane care rămân, dar cu atribuții diferite; Schimbarea contextului –cunoștințele transmise/ instruite sunt depășite

Riscurile legate de fluctuația de personal, instabilitatea nivelului instituțional și lipsa de interes/sprijin din partea decidenților politici au fost menționate ca fiind cele cu cea mai mare intensitate.

Efectele pandemiei COVID 19 (ÎE adițională 2)

Criza pandemiei a afectat puternic implementarea proiectelor POCA din cadrul OS 1.4. Mai multe activități care necesită interacțiune personală (formare, seminarii) au fost fie reprogramate, restructurate sau transformate în evenimente online.

SIPOCA 625 a fost profund modificat pentru a include sprijinul pentru dezvoltarea ONAC ca autoritate centralizată de contractare pentru produse medicale, iar această activitate a absorbit multe dintre eforturile de implementare ale beneficiarului, ceea ce a dus la întârzierea altora.

Chiar dacă a fost implementat în afara perioadei critice, SIPOCA 1100 a ales abordarea online ca fiind cea mai sigură metodă pentru a oferi instruire și pentru a atinge indicatorii de program relevanți.

În ansamblu, cu toate că este nevoie de extinderea duratei activităților proiectelor, AM și beneficiarii au reacționat eficient la criză și impactul pandemiei asupra rezultatelor așteptate pare să fie foarte limitat, în special dacă SIPOCA 1100 va reuși să îndeplinească toate inițiativele de formare până la sfârșitul perioadei de implementare a proiectului.

8.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare

Eficacitate

ÎE 1: Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)



OS 1.4 al POCA a fost implementat prin contractarea – în diferite perioade – a 4 proiecte de anvergură națională, toate având ca beneficiar fie o autoritate națională în domeniul achizițiilor publice (ANAP, ONAC), fie o instituție națională cu atribuții generale în consolidarea capacității administrative (INA). La sfârșitul anului 2021, toate proiectele erau încă în curs de implementare, iar pentru toate proiectele (cu excepția ultimului proiect – SIPOCA 1100, finanțat în 2021), durata inițială a fost prelungită cel puțin o dată, până în 2023.

Un singur proiect a finalizat toate activitățile prevăzute în cererea de finanțare (SIPOCA 45), în timp ce pentru toate celelalte proiecte, majoritatea activităților, la finalul anului 2021, se aflau încă în curs de implementare sau nici măcar nu începuseră.

Pe baza acestor constatări, se poate afirma că implementarea OS 1.4 este întârziată. Deși la finalul anului 2021 nu existau elemente care să ridice îndoieli cu privire la posibilitatea ca toate cele 4 proiecte să fie implementate pe deplin până la sfârșitul anului 2023, durata întinsă a proiectelor, care rezultă din prelungirile repetate (de exemplu, durata extinsă până la 82 de luni pentru SIPOCA 45) reprezintă un aspect de îngrijorare.

Acest ritm lent de implementare afectează, de asemenea, gradul de realizare a indicatorilor de program relevanți pentru OS 1.4: la sfârșitul anului 2021, indicatorii de realizare aveau o rată medie de atingere de 56,4 %, în timp ce pentru indicatorii de rezultat această rată a stagnat la doar 3,4 %. O preocupare deosebită este reprezentată de progresele foarte scăzute înregistrate de indicatorii referitori la activitățile de formare (numărul de participanți/numărul de participanți certificați) care depind în mare măsură de implementarea cu succes a ultimului proiect contractat (SIPOCA 1100), care la finalul anului 2021 nu a înregistrat încă nicio contribuție la progresul acestor indicatori.

Performanța financiară a OS 1.4 nu poate fi evaluată pe baza unei alocări inițiale specifice (care nu există la nivel de OS, cel puțin nu în documente oficiale), ci mai degrabă pe baza alocării contractate pentru cele 4 proiecte finanțate. În acest sens, rata de absorbție la sfârșitul anului 2021 este de numai 25,9 % (plăți din total valoare alocată). Aceasta se datorează în principal progresului financiar foarte scăzut al proiectului cu cel mai mare buget alocat (SIPOCA 625) – absorbție a fondurilor de 17 %, în ciuda faptului că proiectul a început încă din 2019. În plus, rata de absorbție a proiectului SIPOCA 45, finanțat încă din 2017, a atins numai 61 % din total. Având în vedere că toate activitățile au fost finalizate, cu excepția uneia, există o probabilitate ridicată ca bugetul necheltuit să rezulte din economii în implementarea activităților și să rămână neutilizat până la sfârșitul perioadei de implementare (2023)²⁹.

Per ansamblu, progresele actuale ale intervențiilor din cadrul OS 1.4, din punct de vedere tehnic, procedural și financiar sunt modeste, în comparație cu timpul trecut de la aprobarea acestora.

ÎE 2: Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate¹ în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?

ÎE Adițională A: În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru eventuala evoluție a acestor nevoi după identificarea inițială?

²⁹ Informații conform ultimului raport de progres al proiectului SIPOCA 45.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În conformitate cu rezultatele rapoartelor de evaluare anterioare, analiza – efectuată de această dată la nivelul fiecărei activități specifice proiectelor finanțate – confirmă gradul foarte ridicat de coerență dintre intervențiile finanțate în cadrul OS 1.4 și nevoile naționale în domeniu, după cum au fost identificate în strategia de referință, SNAP.

Absența unei alocări financiare oficiale pentru OS 1.4 și cea a unui document care să explice criteriile și prioritățile pentru sprijinul general al POCA acordat SNAP a fost compensată prin discuții strategice și acorduri între AM și instituțiile în cauză, pentru a se asigura că sprijinul POCA a fost direcționat, în timp util, către cele mai adecvate, urgente și eligibile acțiuni în cadrul SNAP.

SNAP și POCA au acoperit împreună o parte importantă din nevoile naționale de îmbunătățire a sistemului de achiziții publice. Cu toate acestea, părțile interesate consideră că este în continuare necesară o simplificare suplimentară generală, prin debirocratizarea și digitalizarea sistemului.

Măsurile luate pentru dezvoltarea achizițiilor centralizate sunt în concordanță cu nevoile existente, dar rămân în continuare lucruri de îmbunătățit, iar nevoia de creștere a gradului de conștientizare a operatorilor economici și a autorităților publice cu privire la avantajele achiziției centralizate pare să fi fost subestimată. Sunt necesare măsuri suplimentare de comunicare și interacțiune.

ÎE 3: În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

Evaluarea subliniază coerența foarte ridicată a intervențiilor finanțate în cadrul OS 1.4 cu strategiile naționale relevante, așa cum s-a concluzionat deja în raportul de evaluare anterior. Separat de coerența cu SNAP, deja abordată în rapoartele de evaluare anterioare și în întrebările de evaluare anterioare, analiza s-a axat pe înțelegerea gradului de coerență cu principalul instrument de planificare și finanțare adoptat în 2021 la nivel național – Planul Național de Redresare și Reziliență - PNRR. Acest tip de analiză este important, pe de o parte, deoarece poate explica modul în care POCA este încă relevant pentru nevoile sistemului de achiziții publice – așa cum au fost acestea identificate în 2021, prin PNRR - și, pe de altă parte, deoarece PNRR reprezintă un important instrument de finanțare pentru reformele sistemului de achiziții publice, după încheierea POCA în 2023.

Analiza a concluzionat că există un grad moderat de coerență între POCA OS 1.4 (în ceea ce privește cele 4 proiecte sprijinite) și PNRR. În timp ce unele intervenții PNRR reprezintă o continuare directă (și complementară) a POCA (cum ar fi acțiunile de creștere a capacității profesionale a persoanelor implicate în procesele de achiziții publice sau cele legate de achizițiile centralizate), pentru o parte importantă a intervențiilor sale, PNRR se concentrează pe digitalizarea proceselor și a procedurilor, un aspect neacoperit de POCA din cauza problemelor de eligibilitate raportate la FSE.

Coerența dintre POCA și PNRR este adecvată, îmbinând un mix de complementaritate și continuitate, ceea ce confirmă relevanța selecției de finanțare a intervențiilor POCA – pe care PNRR le va continua.



ÎE 4: Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

Analiza arată modul în care activitățile de comunicare internă joacă un rol fundamental în succesul proiectelor strategice finanțate de POCA în domeniul achizițiilor publice. În special, intensitatea și calitatea comunicării dintre solicitanți/beneficiari și AM POCA sunt considerate esențiale și sunt apreciate în unanimitate la un nivel extrem de ridicat. Sprijinul AM POCA în elaborarea fișelor de proiect și în implementarea proiectelor, chiar și pe perioada pandemiei, a fost remarcabil. Beneficiarii își exprimă îngrijorarea cu privire la o scădere recentă a calității și promptitudinii interacțiunii cu AM POCA, din cauza pierderilor importante de personal.

ÎE 5: Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?

Reformele din sistemul achizițiilor publice susținute de POCA au un caracter structural, vizând modificarea cadrelor juridice, instituționale și procedurale, precum și a comportamentului și expertizei actorilor relevanți. În consecință, stabilitatea cadrelor juridice și instituționale și reducerea la minimum a șocurilor externe și neprevăzute în timpul implementării reformelor sunt condiții necesare pentru succes. În același timp, factorul uman joacă un rol esențial - participarea, implicarea și rotația redusă a conducerii în organizațiile implicate sunt importante, precum și o stabilitate certă a personalului specializat care a beneficiat de formare și alte măsuri de sprijin a capacității administrative.

Un mecanism care joacă un rol pozitiv este reprezentat de implicarea instituțiilor financiare internaționale în calitate de furnizor de asistență tehnică - sprijinul oferit de acestea este calificat, rapid și dedicat, deși nu ating același nivel de performanță imediat pentru toate livrabilele/ rezultatele dorite.

Pentru domeniul specific al achizițiilor centralizate, un factor de succes se bazează pe implicarea pozitivă și sensibilizarea actorilor de pe piață: operatorii economici privați, pe de o parte, și autoritățile publice, pe de altă parte. Rezistența acestora în aplicarea unui astfel de proces poate duce la un eșec, în special în sectoarele în care oferta de pe piață este dezechilibrată.

ÎE 6: În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Implementarea intervențiilor în cadrul OS 1.4 a fost afectată de o serie de probleme care condiționează performanța proiectelor (absorbția financiară și realizarea indicatorilor). Analiza a arătat că, pentru o mare parte a acestor situații, constrângerile externe nu ar fi permis soluții mai bune decât cele adoptate de AM sau de beneficiari. În general, având în vedere cadrul instituțional și legislativ în care a funcționat programul și riscul inerent legat de posibile soluții alternative – și inovatoare – măsura în care lucrurile ar fi putut fi realizate mai bine este foarte limitată. Experiența implementării OS 1.4 lasă, într-adevăr, unele lecții învățate care ar fi putut conduce la abordări îmbunătățite, mai potrivite pentru următoarea perioadă de programare decât pentru sfârșitul celei actuale. Absența POCA în perioada 2021-2027 reduce în mod evident utilitatea acestor lecții învățate. Evaluatorii au luat oricum în considerare să exprime recomandări relevante ori de câte ori acestea pot fi aplicabile altor intervenții publice care împărtășesc situații similare. Un număr limitat de recomandări rămân oricum valabile pentru sfârșitul perioadei de implementare a



POCA, referindu-se în special la necesitatea monitorizării și sprijinirii mai bune a implementării SIPOCA 1100 – care, deși a fost finanțat foarte târziu, are o importanță capitală pentru indicatorii de realizare ai programului și la necesitatea de a îmbunătăți schimbul între cele două proiecte care se ocupă de achiziții centralizate la nivel central și local, ceea ce ar trebui să îmbunătățească gradul de partajare a problemelor comune și a soluțiilor conexe.

Eficiență

ÎE 7: În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?

Evaluarea s-a concentrat pe analiza eficienței utilizării resurselor financiare, umane și de timp, atât la nivel de program, cât și de proiect. La nivel de program, analiza comparativă (benchmarking) cu alte 3 state membre UE comparabile a arătat cum România, prin POCA, alocă considerabil mai multe resurse reformelor din sectorul achizițiilor publice. Această alocare importantă se reflectă în numărul mai mare de proiecte și instituții finanțate, dar și în intensitatea nevoilor acoperite de intervenție, care a inclus – altfel decât alte state – îndeplinirea condiționalităților ex-ante. Tot la nivel de program, analiza comparativă a arătat că există soluții mai eficiente, pentru diminuarea timpului de selecție și contractare a proiectelor, comparativ cu cele adoptate de România (dar și de Bulgaria).

La nivel de proiect, beneficiarii au raportat probleme de eficiență în legătură cu dificultatea de a estima efortul de muncă pentru anumite activități – care necesită resurse umane suplimentare decât cele previzionate, și raportate la imposibilitatea de a negocia tarifele aplicate de IFI pentru serviciile de asistență tehnică. Cu toate acestea, în general, resursele alocate sunt în concordanță cu activitățile furnizate.

ÎE 8: Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Factorii care au jucat un rol în determinarea eficienței implementării proiectelor sunt următorii:

- Deciziile la nivel de program în ceea ce privește procedurile de selecție și contractare, care au fost consumatoare de timp în comparație cu alternativele disponibile;
- Dificultatea beneficiarilor de a estima corect efortul de realizare a anumitor activități, care au necesitat resurse suplimentare față de cele așteptate;
- Rigiditatea costului anumitor input-uri cheie ale proiectelor, în special serviciul de asistență tehnică de la IFI;
- Sinergiile și interconectarea dintre diferitele proiecte, care în unele cazuri au dus la efecte domino, perpetuând întârzierile de la nivelul unui proiect și în rândul celorlalte.

Impact

ÎE 9: În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

Sondajul privind gradul de satisfacție al beneficiarilor arată grade satisfăcătoare de apreciere a reformelor adoptate în sistemul achizițiilor publice în România, între 2014 și 2021. Mai mult, există efecte importante ale rezultatelor intervențiilor POCA în domeniul capacității administrative și prima utilizare a procedurilor



de achiziție centralizată. Având în vedere rolul important, în unele cazuri aproape exclusiv, jucat de POCA în susținerea acestor reforme, măsura în care progresele pot fi atribuite programului este relevantă. Opiniile beneficiarilor sunt aliniate cu această percepție, aproape în toate cazurile, beneficiarii fiind de acord că activitățile din cadrul proiectelor lor nu ar fi fost implementate fără sprijinul POCA.

ÎE 10: În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Există un efect neașteptat și pozitiv relevant, legat de capacitatea POCA de a crește gradul în care autoritățile din domeniu, precum și autoritățile contractante, fac schimburi de informații și interacționează. Programul a reușit să pună la aceeași masă toți actorii interesați de reforma sistemului.

Sustenabilitate

ÎE 11: În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Toate proiectele din cadrul OS 1.4 urmăresc reforme structurale ale sistemelor de achiziții publice, adecvate pentru a fi integrate în cadrele legislative și instituționale, cu efecte pe termen lung. Cu toate acestea, într-o mare măsură, reformele începute în cadrul POCA nu au fost finalizate sau necesită o urmărire imediată cu acțiuni suplimentare, pentru operaționalizarea lor completă. Încetarea POCA după 2023 creează o situație de incertitudine cu privire la resursele disponibile în acest scop. PNRR nu apare ca un instrument de finanțare capabil să preia pe deplin efortul demarat de POCA (alocarea pentru reforma achizițiilor publice este de doar 15% din valoarea alocată de POCA).

ÎE 12: Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

Cele mai recurente și importante riscuri privind sustenabilitatea proiectelor aferente OS 1.4 sunt următoarele:

- Realizări și rezultate depășite/învechite ale proiectelor;
- Modificarea contextului instituțional/legislativ/politic;
- Rotația personalului care a beneficiat de formare profesională;
- Lipsa monitorizării și actualizării rezultatelor proiectului.

Întrebări de evaluare adiționale

B: În ce mod pandemia de Covid-19 a afectat eficacitatea intervențiilor/programului?

În ciuda impactului avut asupra calendarului intervențiilor și a necesității de modificare a modalităților de implementare a anumitor activități, pandemia nu a afectat capacitatea generală a programului și a proiectelor de a obține rezultatele așteptate.

Modificările introduse în SIPOCA 625, pentru operaționalizarea achizițiilor centralizate în domeniul medical, au absorbit o mare parte din resursele administrative ale beneficiarilor, întârziind astfel alte activități, dar fără consecințe critice. De asemenea, decizia de a efectua online toate cursurile din cadrul proiectului SIPOCA 1100, a fost luată pentru a evita riscurile de întârzieri ulterioare în cazul unei noi crize. În general, AM și beneficiarii au demonstrat o bună capacitate de reacție la criză, astfel încât pandemia nu a avut un impact semnificativ asupra capacității programului și proiectelor de a-și atinge rezultatele.



8.3 Concluzii și recomandări

Concluzii

- Implementarea OS 1.4. POCA a fost pe deplin coerentă cu SNAP. Toate cele 4 proiecte finanțate au o contribuție directă la direcțiile de acțiune ale SNAP. Sprijinul POCA pentru SNAP a fost planificat într-o manieră tip pas cu pas, agreată cu toți actorii relevanți, chiar dacă nu este descris în niciun document de planificare.
- Intervențiile OS 1.4 sunt încă relevante pentru nevoile naționale, chiar și după încheierea perioadei acoperite de SNAP. În acest sens, se remarcă o continuitate a intervențiilor prin intermediul mai multor acțiuni ce urmează a fi sprijinite prin PNRR. Pe de altă parte, unele priorități europene pentru reforma sistemului achizițiilor publice nu sunt acoperite în mod adecvat nici de POCA, nici de SNAP, precum dezvoltarea practicilor de achiziții strategice.
- Nivelul de implementare al intervențiilor este întârziat - niciun proiect nu a fost finalizat până la sfârșitul anului 2021, rata de absorbție financiară este scăzută (25,9%), iar rata de realizare a indicatorilor de realizare și de rezultat este, în unele cazuri, critică. Demararea întârziată a unor proiecte/activități a fost un factor important care a condus la această situație. Este deosebit de importantă monitorizarea implementării SIPOCA 1100 (ultimul proiect finanțat), întrucât acesta deține o importanță critică pentru realizarea indicatorilor programului OS 1.4.
- În conformitate cu caracteristicile proiectelor, care vizează reformele structurale în domeniul achizițiilor publice, implementarea acestora este deosebit de sensibilă la factori externi precum schimbările în cadrul legislativ și instituțional și gradul de interes și acceptare din partea nivelului politic. Pentru mai multe activități, inclusiv sensibilizarea grupurilor țintă a reprezentat o provocare (achiziții centralizate), probabil subevaluată la început. Criza provocată de pandemie a afectat implementării proiectelor conform calendarului inițial, în special pentru anumite activități, dar, în general, AM și beneficiarii au reușit să limiteze impactul asupra rezultatelor așteptate.
- Există mai multe aspecte în care implementarea programului și proiectelor a fost subperformantă, în comparație cu cele mai bune scenarii teoretice. Cu toate acestea, în aproape toate cazurile, importanța constrângerilor externe justifică în mare măsură deciziile AM de punere în aplicare a intervențiilor. În consecință, există doar câteva aspecte care ar fi putut fi îmbunătățite.
- Calitatea și intensitatea relației dintre AM și beneficiari a fost un factor cheie de succes pentru pregătirea, finanțarea și implementarea proiectelor. Există totuși primele simptome ale scăderii intensității în această relație, din cauza reducerii recente a personalului din cadrul AM POCA.
- Alocarea financiară de către POCA către reformele achizițiilor publice, cea mai mare dintre statele membre luate în considerare în analiza comparativă (benchmarking), pare justificată de un număr mai mare de reforme vizate și de intensitatea mai mare de acoperire a nevoilor.
- Raportat la eficiența implementării proiectelor, s-a remarcat o nevoie mai mare de resurse umane decât cele așteptate inițial. Procedurile privind pregătirea, selecția și contractarea proiectelor ar fi putut fi mai eficiente, prin utilizarea principiului de contractare directă, în uz în alte state UE aflate în situații similare.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

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

- Analiza gradului de satisfacție a beneficiarilor a fost efectuată pentru un număr de 89 de autorități contractante, la nivel central și local, și evidențiază o percepție satisfăcătoare a grupului țintă cu privire la reformele din sistemul de achiziții publice din ultimii ani. De asemenea, sondajul demonstrează primele efecte asupra grupului țintă a inițiativelor de formare și a aplicării procedurilor de achiziție centralizată. Rolul jucat de POCA în obținerea acestor rezultate este crucial. Inițiativele POCA în domeniu au generat și un efect neașteptat, dar pozitiv, de creștere a interacțiunii și a rețelei parteneriale între ANAP, alți actori cheie din domeniu și autoritățile contractante.
- Sustenabilitatea rezultatelor, cele atinse și cele care urmează să fie atinse, este pusă în joc de mai mulți factori. Cel mai important este încetarea sprijinului POCA și lipsa unui instrument echivalent de finanțare. Acest lucru se datorează faptului că multe dintre inițiativele de reformă au în continuare nevoie de resurse financiare publice. Alte riscuri legate de sustenabilitate țin de fluctuația personalului din instituțiile vizate și de instabilitatea cadrului legislativ și instituțional.

Recomandări

- În viitoarele intervenții similare, autoritățile de management din România ar trebui să ia în considerare înlocuirea apelurilor necompetitive cu contractarea directă a proiectelor de către instituțiile publice, atunci când acestea au atribuții exclusive și sunt în vigoare strategii de intervenție clare;
- În viitoarele intervenții similare, activitățile prevăzute a fi finanțate din același program/prioritate către același beneficiar public, în cadrul aceluiași cadru strategic, ar trebui să fie realizate prin intermediul unui singur proiect/contract de finanțare.
- Având în vedere importanța sa strategică pentru realizarea indicatorilor de program aferenți, AM ar trebui să monitorizeze cu atenție situația de implementare a proiectului SIPOCA 1100. În acest sens, sprijinul tehnic suplimentar ar putea fi acordat pentru a contribui la soluționarea problemelor de implementare, inclusiv a dificultăților de a contracta cu rapiditate formatorii. Dacă este necesar, ar putea fi luată în considerare eventuala alocare de resurse suplimentare, în cazul în care se dovedește că aceasta ar putea grăbi într-o măsură semnificativă atingerea indicatorilor;
- În același timp, AM ar trebui să organizeze o evaluare a calității inițiativelor de formare oferite în cadrul SIPOCA 1100, precum și a gradului de contribuție efectivă a acestora la îmbunătățirea capacității sistemului de achiziții publice din România, având în vedere decizia de a accelera atingerea indicatorilor prin includerea în grupul țintă a persoanelor neimplicate direct în sistemul achizițiilor publice, organizarea de cursuri on-line și cu grupuri mari de participanți;
- România trebuie să reducă decalajul față de alte state membre UE în ceea ce privește capacitatea de a planifica, lansa și gestiona proceduri strategice de achiziții. Resurse naționale ar trebui alocate în acest scop, având în vedere încetarea POCA și absența unei astfel de finanțări prin intermediul PNRR. Achizițiile strategice ar trebui să fie acoperite în mod adecvat în noul plan național de achiziții publice care urmează să fie elaborat de ANAP.



- Sprijinul public suplimentar pentru instituirea unor proceduri de achiziție centralizate ar trebui să fie cuplat cu măsuri adecvate de sensibilizare a actorilor de pe piață și a administrațiilor publice, inclusiv prin alocarea de resurse adecvate acestor măsuri.
- AM ar trebui să încurajeze beneficiarii (ANAP și ONAC) să împărtășească cunoștințele despre problemele comune și soluțiile proiectelor respective, pentru ceea ce are legătură cu înființarea sistemelor de achiziții centralizate la nivel național și local. ANAP și ONAC ar trebui să stabilească canale de comunicare adecvate între cele 2 echipe de management de proiect în acest scop.

8.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

Crt	Recomandare	Responsabil	Perioadă	Alte observații
1	În viitoarele intervenții similare, autoritățile de management române ar trebui să ia în considerare înlocuirea apelurilor necompetitive cu contractarea directă a proiectelor de către instituții publice, atunci când acestea au atribuții exclusive și sunt în vigoare strategii de intervenție clare.	MIPE	2023-2027	Lecțiile învățate ar trebui diseminate către toate autoritățile responsabile de programele cu finanțare ESI pentru perioada 2021-2027
2	În viitoarele intervenții similare, activitățile prevăzute a fi finanțate din același program/prioritate către același beneficiar public, în cadrul aceluiași cadru strategic, ar trebui să fie realizate prin intermediul unui singur proiect/contract de finanțare	MIPE	2023-2027	Lecțiile învățate ar trebui diseminate către toate autoritățile responsabile de programele cu finanțare ESI pentru perioada 2021-2027
3	Având în vedere importanța sa strategică pentru realizarea indicatorilor de program aferenți, AM ar trebui să monitorizeze cu atenție situația de implementare a proiectului SIPOCA 1100. În acest sens, sprijinul tehnic suplimentar ar putea fi acordat pentru a contribui la soluționarea problemelor de implementare, inclusiv a dificultăților de a contracta cu	AM POCA	4-12/2023	



	rapiditate formatorii. Dacă este necesar, ar putea fi luată în considerare eventuala alocare de resurse suplimentare, în cazul în care se dovedește că aceasta ar putea grăbi într-o măsură semnificativă atingerea indicatorilor			
4	În același timp, AM ar trebui să organizeze o evaluare a calității inițiativelor de formare oferite în cadrul SIPOCA 1100, precum și a gradului de contribuție efectivă a acestora la îmbunătățirea capacității sistemului de achiziții publice din România, având în vedere decizia de a accelera atingerea indicatorilor prin includerea în grupul țintă a persoanelor neimplicate direct în sistemul achizițiilor publice, organizarea de cursuri on-line și cu grupuri mari de participanți	AM POCA	Până la finalul anului 2023	
5	România trebuie să reducă decalajul față de alte state membre UE în ceea ce privește capacitatea de a planifica, lansa și gestiona proceduri strategice de achiziții. Resurse naționale ar trebui alocate în acest scop, având în vedere încetarea POCA și absența unei astfel de finanțări prin intermediul PNRR. Achizițiile strategice ar trebui să fie acoperite în mod adecvat în noul plan național de achiziții publice care urmează să fie elaborat de ANAP	ANAP	Până la mijlocul anului 2023	
6	Sprrijinul public suplimentar pentru instituirea unor proceduri de achiziție centralizate ar trebui să fie cuplat cu măsuri adecvate de	ANAP	2023-2027	



	sensibilizare a actorilor de pe piață și a administrațiilor publice, inclusiv prin alocarea de resurse adecvate acestor măsuri			
7	AM ar trebui să încurajeze beneficiarii (ANAP și ONAC) să împărtășească cunoștințele despre problemele comune și soluțiile proiectelor respective, pentru ceea ce are legătură cu înființarea sistemelor de achiziții centralizate la nivel național și local. ANAP și ONAC ar trebui să stabilească canale de comunicare adecvate între cele 2 echipe de management de proiect în acest scop	AM, ANAP, ONAC	2023	

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

9.1 Analiza efectuată pentru tema 8

Eficacitate

Analiza logicii de intervenție

Analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni prezintă rezultatele analizei pentru criteriul de eficacitate, care are scopul de a oferi răspunsuri la următoarele întrebări de evaluare:

1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor comuni și specifici programului);
2. Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
3. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?
4. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

OS 2.1 (Introducerea de sisteme și standarde comune în administrațiile publice locale care optimizează procesele orientate către beneficiari) face parte din Axa Prioritară 2 din cadrul POCA.

Evaluarea eficacității intervențiilor publice începe, de regulă, cu procesul de verificare a logicii de intervenție, prin testarea relațiilor cauzale care leagă nevoile identificate de obiectivele stabilite, de activitățile sprijinite (intrări), de realizările și rezultatele așteptate. Logica de intervenție reprezintă legătura dintre ipoteze, nevoi și rezultate.

În contextul *Acordului de Parteneriat al României* (OT 2 – OT 11), OS 2.1 face parte din AP2 „Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente” și abordează principalele concepte de dezvoltare inteligentă, durabilă și incluzivă, precum și cele legate de coeziunea economică, socială și teritorială. Aceste concepte vizează sisteme și standarde comune pentru administrația publică, modele unitare de resurse umane, care contribuie la consolidarea unei infrastructuri capabile să asigure creșterea menționată în *Acordul de Parteneriat*, precum și la coeziunea care poate fi atinsă prin sisteme adecvate (existența unor sisteme diferite la nivel național ar împiedica atingerea unui nivel ridicat de coeziune).

Tipurile de intervenții finanțate prin OS 2.1 în cadrul POCA sunt relevante și în raport cu strategiile naționale, în special cu *Strategia de consolidare a administrației publice 2014-2020*. Există dovezi clare care demonstrează legătura dintre acțiunile finanțate în cadrul OS 2.1 și obiectivele strategiilor naționale, în special cele ale SCAP.

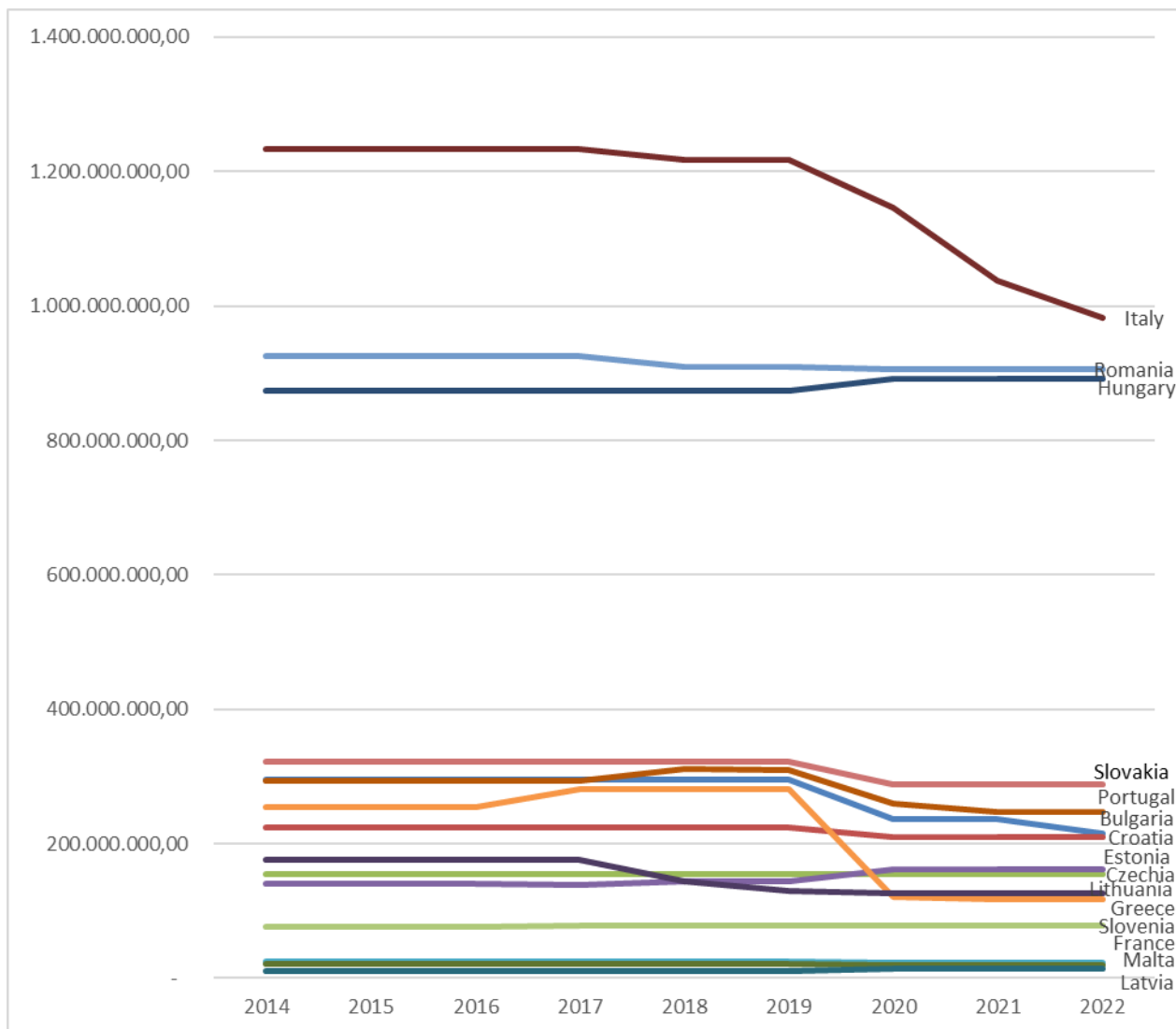
Totodată, OS 2.1 din cadrul POCA își propune să dezvolte procese de management la nivel local prin introducerea/extinderea utilizării instrumentelor de management al calității și performanței, fiind astfel pe deplin corelat cu *Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității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

Strategia promovată în cadrul OS 2.1 este, de asemenea, coerentă cu *Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020*, ținând cont de faptul că toate obiectivele specifice din cadrul POCA sunt corelate cu această strategie și cu obiectivele sale care vizează elemente comune de management și transparență, care pot fi atinse în mod substanțial prin îmbunătățirea TIC.

Eforturile întreprinse în direcția realizării unei reforme a administrației publice au fost considerabile, iar resursele mobilizate au fost adecvate. După cum este evidențiat în graficul următor, care prezintă clasamentul statelor UE din perspectiva investițiilor legate de *îmbunătățirea capacității instituționale și o administrație publică eficientă*, România ocupă poziția a doua.

Suma totală (euro) planificată privind *îmbunătățirea capacității instituționale și o administrație publică eficientă*



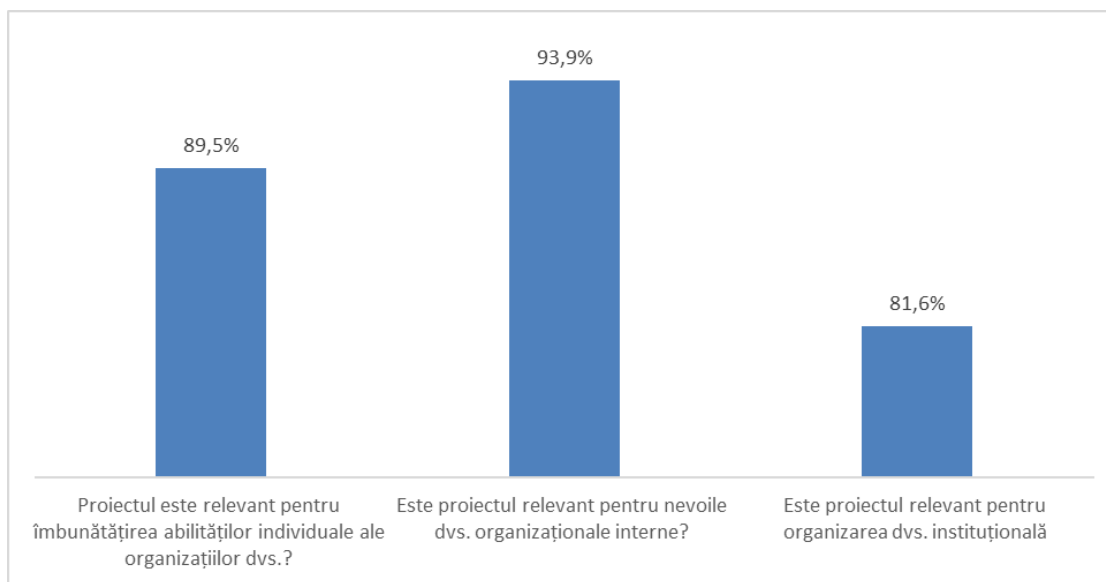


Sursa: Comisia Europeană – Platforma de date deschise

În ceea ce privește întrebarea de evaluare care urmărește să verifice în ce măsură a evoluat contextul în care au fost realizate intervențiile și dacă această evoluție este în continuare relevantă pentru obiectivele urmărite de strategia intervențiilor sprijinite în cadrul OS 2.1, rezultatele activităților de evaluare au confirmat că intervențiile implementate prin acest obiectiv specific, până la momentul elaborării prezentului raport de evaluare, răspund în mod corespunzător evoluției de-a lungul timpului a nevoilor identificate inițial. Obiectivele legate de îmbunătățirea capacității administrative generale a autorităților locale sunt încă pe deplin corelate cu evoluția contextului la nivel național. Obiectivele care vizează modernizarea administrației publice locale rămân la fel de necesare și esențiale precum erau la momentul lansării programului.

De asemenea, din punctul de vedere al beneficiarilor, proiectele au fost foarte semnificative atât pentru îmbunătățirea competențelor individuale în cadrul instituției, cât și pentru nevoile de organizare internă și, în cele din urmă, pentru structura instituțională. În fapt, după cum se poate observa din graficul următor, aprecierea beneficiarilor cu privire la relevanța proiectelor este una extrem de pozitivă, referitoare la cele trei dimensiuni evaluate (dimensiunea individuală, organizațională și instituțională) – gradul de apreciere a beneficiarilor față de relevanța proiectelor a înregistrat valori de peste 80% și chiar 93%.

Figura nr. 35 Opinia beneficiarilor cu privire la relevanța proiectelor (apreciate ca fiind relevante și foarte relevante)



Analiza stadiului de implementare

Pentru a înțelege contextul general al proiectelor finanțate și progresul înregistrat de Programul Operațional Capacitate Administrativă în cadrul OS 2.1, precum și gradul de maturitate al implementării acestora, a fost analizată situația proiectelor la data de 31.12.2021 din perspectiva numărului acestora, stadiului de implementare în care se aflau proiectele, gradul de atingere a indicatorilor de realizare și de rezultat (analiza este furnizată în subcapitolul următor); ultimul subcapitol prezintă și o analiză a progresului înregistrat în implementarea programului din perspectivă financiară.

Astfel, până la finalul anului 2021, în cadrul obiectivului specific 2.1, situația proiectelor contractate este prezentată în tabelul următor:

Tabel nr. 30 Nr. proiecte contractate, reziliate, finalizate și în curs de implementare la nivelul OS 2.1

Numărul de proiecte contractate	Numărul de proiecte reziliate	Numărul de proiecte finalizate	Numărul de proiecte în curs de implementare
253	1	117	135

Sursa: Prelucrarea datelor de monitorizare de către echipa de evaluare



La nivelul OS 2.1 se poate concluziona că programul prezintă **un nivel relativ bun de performanță**, cu posibilitatea atingerii țintelor finale estimate până la finalul anului 2023. Tema de evaluare 8 include proiecte care au înregistrat progrese semnificative față de finalul anului 2020 (la 31 decembrie 2021 sunt finalizate 46% din proiectele contractate față de 27% înregistrate la finalul anului 2020). Totodată, se estimează că prin numărul mare de proiecte contractate se vor atinge în mare măsură indicatorii propuși.

La nivelul temei de evaluare 8 au fost selectați 12 indicatori prin care se pot evalua măsurile întreprinse la nivelul OS 2.1 (6 indicatori de rezultat și 6 indicatori de realizare). În continuare, sunt evidențiate valorile înregistrate la nivel de indicator la finalul anului 2021.

Numele indicatorului	Tipologia indicatorilor	Ținta stabilită în cadrul programului	Valoare a atinsă	Nivel de realizare (decembrie 2021)
5S18 Autorități și instituții publice locale care au implementat mecanisme și proceduri standard pentru a sprijini deciziile și planificarea strategică pe termen lung	Rezultat	98	2.3	23.46%
5S57 Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru a introduce mecanisme și proceduri standard de luare a deciziilor și planificare strategică pe termen lung	Realizare	98	100	100%
5S19 Autorități și instituții publice locale în care au fost implementate sisteme unitare de management al calității și performanței dezvoltate de program conform Planului de acțiuni pentru prioritizarea și etapizarea implementării managementului calității	Rezultat	83	71	85.54%
5S58 Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru introducerea sistemelor unitare de management al calității și performanței conform Planului de acțiuni pentru prioritizarea și etapizarea implementării managementului calității	Realizare	85	80	94.11%
5S20 Autorități și instituții publice locale în care măsurile de simplificare a procedurilor pentru cetățeni au fost implementate în conformitate cu Planul integrat de simplificare a procedurilor pentru cetățeni elaborat la nivel național	Rezultat	85	33	38.82%
5S59 Autorități și instituții publice locale sprijinite pentru a introduce măsuri de simplificare a procedurilor pentru cetățeni în conformitate cu Planul integrat de simplificare a procedurilor pentru cetățeni	Realizare	85	116	100%
5S21 Parteneriate între ONG-uri/partenerii sociali și autoritățile locale care sunt operaționale la 6 luni de la finalizarea proiectelor**	Rezultat	35	0	0%
5S60 Parteneriate între ONG-uri/partenerii sociali și autorități locale sprijinite pentru a sprijini și promova dezvoltarea la nivel local	Realizare	50	0	0%
5S22 Participanți din ONG-uri și partenerii sociali care au fost certificați la finalul cursului de formare calitatea participanților	Rezultat	341	0	0%
5S61 Personal din ONG-uri și partenerii sociali care participă la activități de formare	Realizare	525	0	0%
5S23 Personal din administrația publică locală care a fost certificat la încetarea calității de participant la instruire aferentă OS 2.1	Rezultat	11.297	10.487	92.82%



Numele indicatorului	Tipologia indicatorilor	Ținta stabilită în cadrul programului	Valoarea atinsă	Nivel de realizare (decembrie 2021)
5S62 Participanți la activități de formare legate de OS 2.1	Realizare	15.063	11.878	78.85%

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

Indicatorii 5S21, 5S60, 5S22, 5S61³⁰ înregistrează încă valoarea 0, deoarece implementarea proiectelor care vizează ONG-urile este foarte întârziată. Primul apel de proiecte adresat ONG-urilor pentru implicarea acestora în dezvoltarea administrațiilor locale a fost lansat abia în anul 2021 (CP14/2021).

Analiza dimensiunii financiare la nivel de obiectiv specific este dificil de realizat, luând în considerare faptul că în cadrul POCA și în rapoartele de implementare, dimensiunea luată în considerare este cea la nivel de axă prioritară (conform regulamentelor care prevăd ca sumele să alocate/monitorizate la nivel de axă prioritară), în timp ce nivelul de analiză al acestui raport este la nivel de obiective specifice, care corespund unor teme de evaluare. O estimare a problemelor legate de capacitatea de angajare a resurselor financiare în cadrul obiectivului specific 2.1 poate fi obținută din analiza apelurilor de proiecte, prezentată în capitolele anterioare, și din faptul că axa prioritară 2 a POCA a înregistrat o reducere progresivă a resurselor, pe parcursul diferitelor realocări, până la punctul de a-și reduce alocarea financiară cu peste 58 de milioane de euro. Cu toate acestea, la nivelul temei de evaluare 8 a fost realizată o analiză a situației financiare, pe baza valorilor eligibile ale proiectelor și a plăților efectuate către beneficiari până la data de 30.12.2021. Nivelul plăților către beneficiari este de 43,3%.

Situația financiară a obiectivului specific 2.1 face parte dintr-un context mai larg, în care România întâmpină unele dificultăți în cheltuirea unui volum mare de resurse care a fost dedicat în general priorității de îmbunătățire a capacității instituționale și unei administrații publice eficiente. De fapt, după cum se poate observa în graficul următor, la nivelul căruia sunt comparate toate statele membre UE care au făcut investiții în acest tip de prioritate, România se află pe penultimul loc, cu o capacitate de cheltuire a resurselor alocate, până în 2022, de mai puțin de 50%.

Figura nr. 36 Raportul dintre suma totală planificată și valoarea cheltuielilor eligibile totale pentru consolidarea capacității instituționale și o administrație publică eficientă

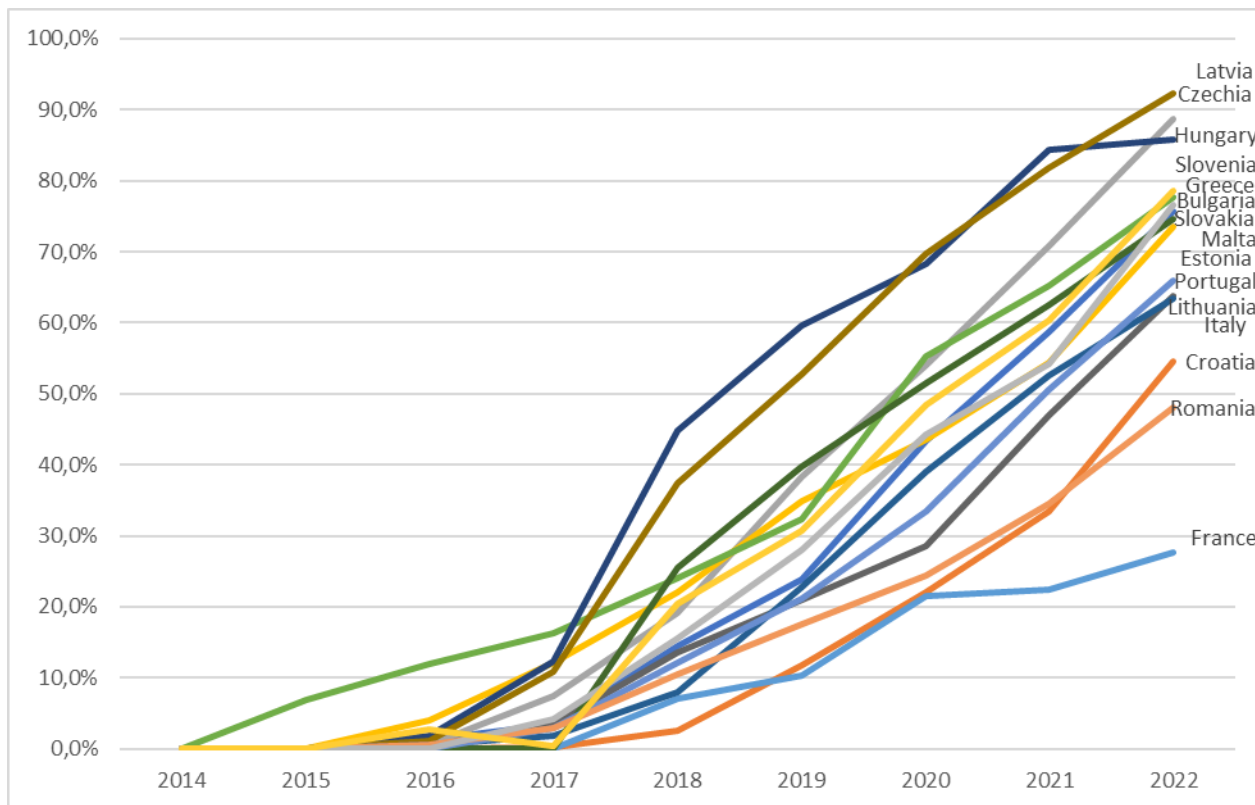
³⁰ 5S21 - Parteneriate între ONG-uri/parteneri sociali și autoritățile locale care sunt operaționale la 6 luni de la finalizarea proiectelor

5S60 Parteneriate între ONG-uri/parteneri sociali și autoritățile locale sprijinite în scopul sprijinirii și promovării dezvoltării la nivel local

5S22 Participanții din ONG-uri și partenerii sociali care au fost certificați la finalul cursului de formare calitatea participanților

5S61 Personalul din ONG-uri și partenerii sociali care participă la activități de formare





Sursa: Comisia Europeană – Platforma de date deschise

Tabel nr. 31 Valoarea plăților efectuate în cadrul temei de evaluare 8

Tema de evaluare	Valoarea cheltuielilor eligibile (UE + buget national) proiectelor contractate – lei	Suma plăților efectuate efectiv din fonduri UE – lei	Suma plăților efectuate efectiv din bugetul național – lei	Suma totală a plăților – lei
Tema de evaluare 8	537,563,075.88	201,929,631.06	30,900,938.04	232,830,569.10

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

Analiza activităților de comunicare

Activitățile de comunicare sunt adecvate și adaptate nevoilor autorităților publice locale (beneficiari ai intervențiilor finanțate prin OS 2.1), care sunt grupuri țintă specifice vizate de Planul de comunicare (pagina 8 din Planul de comunicare pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020). Planul de Comunicare în cadrul POCA își propune să formuleze și să gestioneze eficient informațiile atât prin conștientizarea potențialilor beneficiari și a publicului larg cu privire la oportunitățile de finanțare oferite de program, cât și prin informarea și sprijinirea beneficiarilor în procesul de implementare a proiectelor.

Un alt instrument eficient de comunicare este site-ul web al programului, care este actualizat constant cu materiale și informații specifice, dedicate în special potențialilor beneficiari și beneficiari, precum: Ghidul





UNIUNEA EUROPEANĂ



Beneficiarului POCA (orientări privind implementarea proiectelor finanțate prin POCA), Manual de identitate vizuală POCA 2014 -2020 (pentru a sprijini beneficiarii programului în aplicarea și respectarea măsurilor de informare și comunicare), întrebări și răspunsuri frecvente cu privire la apelurile lansate în cadrul programului, lista operațiunilor finanțate în cadrul programului, exemple de proiecte finanțate prin POCA, rezultatele proiectelor finanțate prin POCA. De asemenea, informații calitative și importante legate de program, au fost obținute de beneficiari și în cadrul sesiunilor de training, workshop-uri, conferințe, dar și telefonic, atunci când a fost necesar.

În cazul tuturor apelurilor de proiecte, AM POCA a derulat un proces de consultare pentru a asigura în rândul potențialilor beneficiari un nivel crescut de înțelegere a informațiilor incluse în ghidul solicitantului. Grupurile țintă vizate de intervenții au fost invitate să se implice în procesul de consultare a ghidurilor solicitanților și să-și prezinte opiniile, sugestiile și propunerile pentru îmbunătățirea acestor documente printr-un formular online.

Mai general, se poate observa că relația constructivă dintre beneficiari și AM POCA, care a oferit sprijin foarte apreciat de beneficiari, atât în etapa de depunere a cererilor de finanțare, cât și pe parcursul implementării proiectelor, a contribuit la implementarea cu succes a proiectelor finanțate prin program³¹.

Deși nevoile identificate inițial și obiectivele stabilite în cadrul programului sunt încă pe deplin relevante, un element aferent strategiei de intervenție în cadrul obiectivului specific 2.1 care a început cu întârziere este cel legat de implicarea partenerilor sociali și a ONG-urilor în procesele de dezvoltare locală, ținând cont de faptul că primul apel de proiecte pentru aceste organizații a fost lansat abia în anul 2021. Legat de acest aspect, este important să se ia în considerare cu atenție nevoile și cerințele diferitelor realități locale, pentru a evita ca intervențiile să fie gestionate în principal de la nivel central.

Analiza modului în care s-a realizat managementul Programului

Această secțiune include analiza legată de abordarea întrebărilor de evaluare referitoare atât la procesul, cât și la metodele de management ale Programului Operațional Capacitate Administrativă. Astfel, analiza efectuată la nivelul acestei secțiuni are rolul de a prezenta constatările obținute cu referire la următoarele întrebări de evaluare:

5. Ce mecanisme au facilitat/ au constituit un obstacol pentru schimbările urmărite prin intervenții sau de efectele intervențiilor?

6. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

³¹ Mulți beneficiari intervievați în cadrul activităților de evaluare subliniază acest aspect: de exemplu, Consiliul Județean Sibiu, beneficiar al proiectului „Inovare prin Informatizare la nivelul Consiliului Județean Sibiu”, declară în acest sens „Comparativ cu alte autorități de management care folosesc proceduri foarte rigide de lucru, echipa AM POCA a fost cea mai flexibilă și promptă în soluționarea cererilor care au venit din partea beneficiarului (s-a apelat la sprijinul AM POCA atunci când a fost necesară prelungirea activităților și a contractului de finanțare). Informațiile disponibile pe site și în ghid au fost accesibile și transparente”. Consiliul Județean Brașov, beneficiar al proiectului “Sistem de management integrat la standarde europene pentru administrația județului Brașov” a menționat, de asemenea, că: “A existat un sprijin real din partea AM POCA, chiar și prin discuții directe telefonice sau discuții organizate la sediul AM POCA, referitoare la elaborarea notificărilor sau clarificări privind modul de interpretare a anumitor aspecte referitoare la implementarea activităților. Reprezentanții AM POCA au fost foarte deschiși și sugestiile de îmbunătățire sugerate din partea beneficiarilor au fost implementate de către aceștia”.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Apelurile lansate în cadrul OS 2.1 - în cadrul cărora entitățile eligibile erau reprezentate de instituții ale administrației publice locale, primării de municipii și consilii județene, dar nu orașe (ultima categorie putea fi eligibilă doar dacă participau în parteneriat sau făceau parte din asociații de profil), diferențiate pe regiuni mai dezvoltate și mai puțin dezvoltate – au fost următoarele: CP 4/2017 pentru regiuni mai puțin dezvoltate, CP 4/2017 pentru regiunea mai dezvoltată, CP 10/2018 pentru regiuni mai puțin dezvoltate, CP 10/2018 pentru regiunea mai dezvoltată, CP 6/2017 pentru regiuni mai puțin dezvoltate, CP 6/2017 pentru regiunea mai dezvoltată, CP 12/2018 pentru regiuni mai puțin dezvoltate, CP 12/2018 pentru regiunea mai dezvoltată, CP 13/2019 pentru regiuni mai puțin dezvoltate, CP 13/2019 pentru regiunea mai dezvoltată. În anul 2017, CP4 și CP6 s-au concentrat pe introducerea managementului calității la nivelul autorităților publice locale (al doilea apel vizând autoritățile care nu au depus proiecte sau nu au obținut finanțare în cadrul primului apel de proiecte). Apelurile de proiecte CP 10/2018, CP 12/2018 și CP 13/2019 au vizat sprijinirea procesului decizional la nivelul autorităților administrației publice locale, măsuri de simplificare pentru cetățeni și, doar în cazul CP 10/2018 și CP 12 /2018 - introducerea managementului calității.

În anul 2021 au mai fost lansate patru apeluri de proiecte în cadrul obiectivului specific 2.1, menționate mai jos, însă perioada de implementare a proiectelor sprijinite în cadrul acestora nu se încadrează în intervalul de timp vizat de prezentul raport, ci se va încadra în următorul raport de evaluare, care va lua în considerare perioada de timp până la 31 decembrie 2022:

CP 14/2021 pentru regiuni mai dezvoltate și mai puțin dezvoltate, care a avut rolul de a consolida capacitatea organizațiilor neguvernamentale și a partenerilor sociali de a se implica în formularea și promovarea dezvoltării la nivel local.

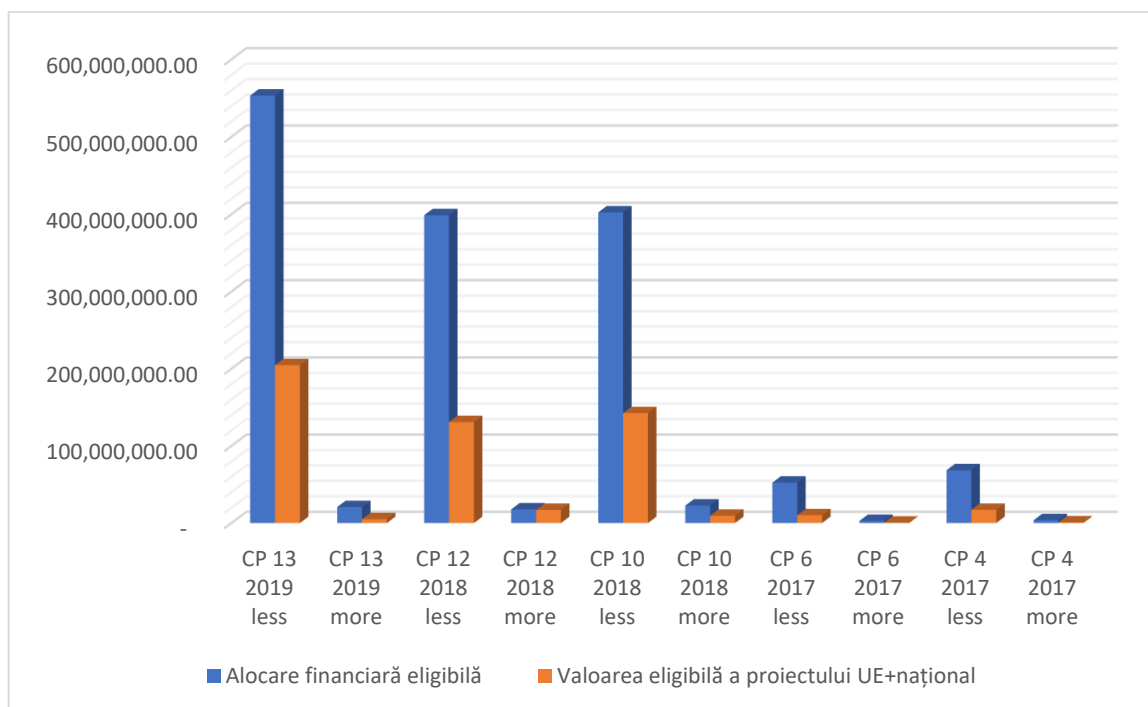
CP 16/2021 pentru regiuni mai dezvoltate și mai puțin dezvoltate, care vizează introducerea de măsuri de îmbunătățire a procesului decizional, planificare strategică și execuție bugetară și elaborarea/actualizarea documentelor strategice care vor sta la baza obținerii finanțării din politica de coeziune pentru perioada 2021-2027.

Pe baza analizei efectuate și a rezultatelor Raportului de Evaluare POCA 2019, s-a observat că lansarea apelurilor de proiecte în cadrul OS 2.1 a fost condiționată de mai mulți factori, printre care: îndeplinirea cu întârziere a criteriilor legate de condiționalitățile ex-ante, întârzieri în obținerea rezultatelor din proiectele finanțate la nivel central în cadrul OS 1.1, rezultatele respective reprezentând baza unora dintre apelurile care urmau să fie lansate în cadrul OS 2.1; îndeplinirea cu întârziere a unor măsuri (promovate de administrația publică centrală) pentru asigurarea unui cadru unitar de fundamentare a deciziei la nivel local, în corespondență cu OS 1.2 din SCAP, respectiv existența unei metodologii care să stea la baza metodologiei de îmbunătățire a calității procesului de fundamentare a deciziilor la nivel local. Mecanismul utilizat la nivelul OS 2.1, în procesul de depunere, evaluare și selectare a proiectelor, a fost mecanismul competitiv. În cadrul acestui mecanism, solicitanții depun cererea de finanțare care parcurge etapele de verificare administrativă a eligibilității și de evaluare tehnică și financiară, deși de multe ori procesul de evaluare a proiectelor a creat întârzieri considerabile.



Aceste dificultăți, alături de provocarea de a alocă un volum mare de resurse către un număr ridicat de administrații locale care se află la nivele diferite de dezvoltare, au făcut imposibil ca previziunile inițiale de cheltuieli planificate să fie respectate, iar valorile angajate ale proiectelor declarate eligibile în diferitele apeluri de proiecte au fost mult mai mici decât resursele programate, după cum se poate observa din figura următoare:

Figura nr. 37 Alocare financiară eligibilă și Valoarea eligibilă a proiectelor (contribuție UE + națională) a diferitelor apeluri de proiecte lansate între 2017 și 2019



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

Resursele angajate pentru fiecare apel reprezintă 35,8% din suma planificată. Cel mai ridicat procent se înregistrează în cadrul apelului de proiecte CP 12 din 2018 pentru regiunea mai dezvoltată, cu peste 95,9% din resurse angajate, toate celelalte apeluri de proiecte având însă valori angajate mult mai mici: de la 19,2% în cadrul apelului de proiecte 6 din 2017 pentru regiunile mai puțin dezvoltate, la 41,4% în cadrul apelului de proiecte nr. 10 din 2018 pentru regiunea mai dezvoltată.

Această dificultate în angajarea resurselor programate a dus la necesitatea de reprogramare a resurselor financiare, care au redus întreaga valoare a axei prioritare 2 din cadrul POCA cu peste 58 de milioane de euro.

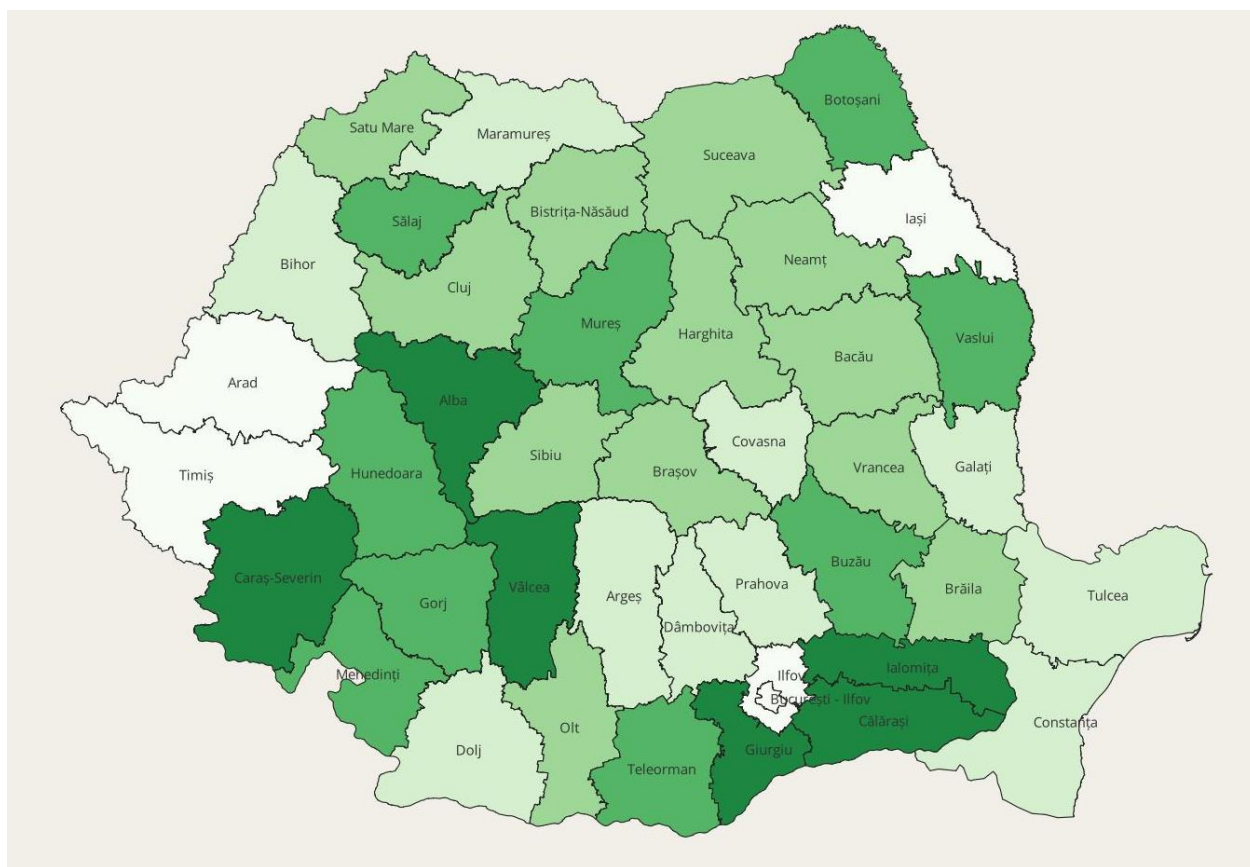
Având în vedere că în baza analizei efectuate în etapa de programare și a alegerii de lansare a unor apeluri competitive ca instrument de implementare, toate regiunile geografice considerate mai puțin dezvoltate (toate regiunile de dezvoltare, cu excepția regiunii București-Ilfov) au avut nevoie de sprijin în mod egal, omogenitatea repartizării resurselor din punct de vedere geografic prezintă multe disparități. La nivelul hărții reprezentate în figura următoare, resursele eligibile ale proiectelor au fost grupate pe județe și



raportate la numărul populației. Județul cu cea mai mare finanțare pe cap de locuitor este Ialomița cu 132 lei per persoană, în timp ce județul cu cea mai redusă finanțare este Timiș, cu 19 lei per persoană. Media națională este de 49 de lei per persoană.

Această lipsă de omogenitate în repartizarea resurselor financiare la nivel regional/județean, combinată cu faptul că în cadrul obiectivului specific 2.1 nu s-a reușit alocarea unor resurse financiare consistente, conform celor prezentate mai sus, ar putea conduce la constatarea preliminară conform căreia implementarea intervențiilor ar fi putut fi lansată în alt mod decât prin apeluri competitive (a se vedea recomandările pentru mai multe detalii referitoare la acest aspect).

Resurse eligibile la nivel de proiecte pe județe - media pe cap de locuitor (alb = mai puțin de 25 de lei de persoană, verde închis peste 100 de lei de persoană, iar categoriile intermediare sunt marcate cu culoare verde de intensitate diferită: 26-50 de lei de persoană, 51-75 de lei de persoană și 75-100 de lei de persoană)



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

Înființarea CNCISCAP reprezintă un element de noutate (față de perioada anterioară de programare), care a fost important în implementarea programului, mai ales în vederea identificării proiectelor prioritare din perspectiva implementării SCAP, obiectivul fiind de a corela calendarul lansării apelurilor de proiecte cu

evoluția implementării SCAP³². Rolul CNCISCAP a fost deosebit de relevant pentru intervențiile finanțate în cadrul OS 2.1, având în vedere că SCAP a fost elaborat în parteneriat de MDLPA și SGG, iar responsabilitățile pentru implementarea acestei strategii sunt împărțite între cele două instituții: MDLPA se ocupă în mod specific de măsurile care vizează administrația publică locală, simplificarea procedurilor aplicabile cetățenilor și aspectele legate de managementul calității.

În practică, CNCISCAP nu s-a dovedit eficient în coordonarea implementării reformelor în administrația publică.

Conform opiniei experților din cadrul panelului organizat pentru tema de evaluare 8, există un paradox datorat faptului că un organism care a fost format pentru a coordona o strategie, tocmai datorită eterogenității priorităților și obiectivelor strategice asumate, nu a reușit să asigure coordonarea interministerială în mod eficient, atât de necesară susținerii inițiativelor din strategie.

Faza de pregătire a cererilor de finanțare și a proiectelor s-a dovedit a fi complexă pentru multe administrații publice locale. Doar 21,1% dintre beneficiari au declarat că nu au întâmpinat dificultăți la depunerea cererii de finanțare. Majoritatea beneficiarilor care s-au confruntat cu dificultăți, aproape 80% dintre respondenții la sondajul de opinie, au declarat că cele mai mari probleme au fost reprezentate de înțelegerea condițiilor și a termenilor apelurilor de proiecte, precum și elaborarea bugetului pentru 26,6% dintre beneficiari. Tot în faza de implementare, 21,1% dintre beneficiarii respondenți au menționat că nu au întâmpinat dificultăți, în timp ce 59,9% dintre beneficiari au întâmpinat dificultăți în implementarea la timp a activităților. Dificultățile întâmpinate de administrațiile publice locale în faza de implementare sunt, în primul rând, dificultăți interne. În fapt, când au fost întrebați ce dificultăți externe au întâmpinat, aproape jumătate dintre beneficiarii respondenți la sondajul de opinie - 48,8% - au declarat că nu s-au confruntat cu niciuna. Din acest punct de vedere, cei mai importanți factori care au facilitat implementarea proiectului sunt, potrivit majorității beneficiarilor, experiența internă trecută în managementul proiectelor (71,1%) și sprijinul oferit de către AM POCA (72,8%). De asemenea, din activitățile de evaluare reiese o imagine care poate fi definită ca un decalaj semnificativ între administrația publică locală din mediul urban și cea din mediul rural în ceea ce privește managementul proiectelor, capacitatea de management și gândirea strategică, leadership, capacitate administrativă, adresarea problemelor specifice comunității respective. Decalajul este prezent și între comunele, orașele și/sau municipiile din același județ, dar și între județele din cadrul acelorași regiuni de dezvoltare.

Eficiență

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

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

³²Raportul anual de implementare a POCA (2017), p. 39, disponibil la: http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Implementation-report_2014RO05SFOP001_2017_0_ro.pdf.



Din perspectiva experiențelor beneficiarilor, costurile proiectelor sunt într-adevăr justificate. Potrivit rezultatelor sondajului de opinie realizat în rândul beneficiarilor proiectelor OS 2.1, doar 6% dintre aceștia au declarat că au implementat sau implementează proiecte care prevăd activități similare cu cele incluse în proiectele sprijinite prin POCA. Cu toate acestea, niciun beneficiar nu a afirmat că aceste activități similare au fost/sunt mai puțin costisitoare decât cele implementate prin intermediul POCA. În general, 78,1% dintre beneficiarii care au răspuns la sondajul de opinie au remarcat că aceleași rezultate obținute în cadrul proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici.

De asemenea, în ceea ce privește volumul efectiv de muncă necesar pentru implementarea unui proiect finanțat de POCA – din perspectiva numărului de funcționari publici implicați și a timpului necesar pentru gestionarea proiectelor – acesta este cel estimat inițial sau chiar mai redus pentru 63% dintre respondenți. Cu toate acestea, aproximativ 37% dintre respondenți consideră că volumul real de muncă necesar pentru desfășurarea activităților este puțin mai ridicat decât estimările inițiale. În cazurile în care s-a înregistrat un volum de muncă mai mare decât estimările inițiale, motivul a fost reprezentat de problemele legate de desfășurarea achizițiilor publice, aspect care reprezintă unul dintre cei mai relevanți factori externi care au influențat realizările înregistrate (amânarea sau anularea procedurilor de achiziții publice, grad scăzut de atractivitate pentru eventualii ofertanți etc.).

În ceea ce privește alți factori care au influențat eficiența cu care au fost obținute rezultatele obținute la nivelul OS 2.1, așa cum a reieșit din activitățile de evaluare desfășurate pentru realizarea acestui raport de evaluare pentru anul 2021, o contribuție pozitivă au avut-o relațiile de colaborare dintre Autoritatea de Management și beneficiari, având în vedere faptul că beneficiarii au fost foarte mulțumiți de activitățile de comunicare și de sprijinul oferit de autoritățile programului. Pentru 70% dintre beneficiari, unul dintre cele mai importante elemente care au facilitat implementarea proiectelor este reprezentat de relația pozitivă cu Autoritatea de Management a POCA.³³

Cu toate acestea, se poate elabora un indicator specific și ad-hoc, util pentru a răspunde la întrebarea de evaluare nr. 7, care vizează și ia în considerare activitățile de formare desfășurate în cadrul proiectelor sprijinite prin OS 2.1. Ipoteza pentru elaborarea acestui indicator este următoarea: pentru fiecare proiect există posibilitatea de a obține date privind costurile planificate și costurile efectiv realizate pentru activitățile de formare, pe de o parte, și numărul de persoane care participă la activitățile de formare (planificate și efective), pe de altă parte. După obținerea acestor date, s-ar putea calcula un cost per participant la activitățile de formare: acest indicator ar putea oferi atât o măsură a diferenței dintre costul per participant planificat și cel real, cât și o ierarhizare relativă a costurilor per participant între mai multe proiecte. Această operațiune poate fi efectuată în cadrul raportului de evaluare pentru anul 2022 când vor fi obținute date cu privire la costurile specifice activităților de formare (cele planificate și efective), pentru a fi raportate la numărul de persoane care participă la activitățile de formare (planificate și efective) care generează aceleași costuri. De asemenea, este important de menționat faptul că rezultatele

³³ Această opinie este larg răspândită în rândul majorității beneficiarilor, prezentăm în continuare ceea ce a susținut unul dintre ei în cadrul unui interviu semistrukturat: „Un aspect pozitiv a fost platforma MY SMIS, care a facilitat încărcarea documentelor, altfel ar fi trebuit să fie efectuată manual; astfel, volumul de muncă a scăzut. De asemenea, buna comunicare cu ofițerul de proiect a contribuit la o implementare bună și eficientă a lucrării.” [CJ Sibiu - cod SMIS 126475]



ar trebui evaluate ținând cont de faptul că variația acestora poate depinde de factori externi (de exemplu variația prețurilor furnizorilor la momente diferite, înainte și după pandemia de Covid), care nu se află în sfera de intervenție a beneficiarilor. Interacțiunile cu sistemul de monitorizare vor verifica caracterul practic al acestei operațiuni. Oricum, după verificarea fezabilității acestuia, eventualul calcul al acestui indicator va fi efectuat în cadrul raportului de evaluare privind nivelul de implementare atins la finalul anului 2022, când ar trebui încheiate activitățile de formare pentru toate proiectele și, prin urmare, costurile aferente ar putea fi pe deplin comparabile.

Impact

Această secțiune prezintă analiza aferentă evaluării impactului intervențiilor POCA finanțate prin OS 2.1, cu scopul de a fundamenta răspunsurile la următoarele întrebări de evaluare:

9. În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

10. În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Sondajul efectuat în rândul beneficiarilor OS 2.1 arată că, fără finanțarea POCA, proiectele nu ar fi fost implementate. La întrebarea privind posibilitatea implementării activităților de proiect în absența finanțării POCA, 91,2% dintre respondenți au declarat că, fără finanțarea POCA, proiectul nu ar fi putut fi realizat.

În multe cazuri, interviurile semistructurate efectuate cu un eșantion de beneficiari arată că există un grad crescut de satisfacție față de rezultatele obținute³⁴. În plus, beneficiarii intervievați au raportat că, în cazul în care programul nu ar fi existat, activitățile incluse în proiect nu ar fi putut fi implementate.

Informațiile obținute prin panelul de experți au confirmat, de asemenea, același punct de vedere, având în vedere că tipul de intervenții incluse în cadrul OS 2.1 au reprezentat un impuls puternic, fără de care nu s-ar putea obține aceleași rezultate. La nivel general, cea mai importantă contribuție a POCA este promovarea unei schimbări de paradigmă, care trebuie continuată și ar trebui să devină ireversibilă – cu referire la trecerea de la accent pus pe procese, proceduri, reguli și respectarea lor „întocmai”, la accent pe rezultate, performanță și utilizarea unor mecanisme și indicatori care să măsoare în mod real succesul, eficiența, calitatea serviciilor furnizate la nivel local.

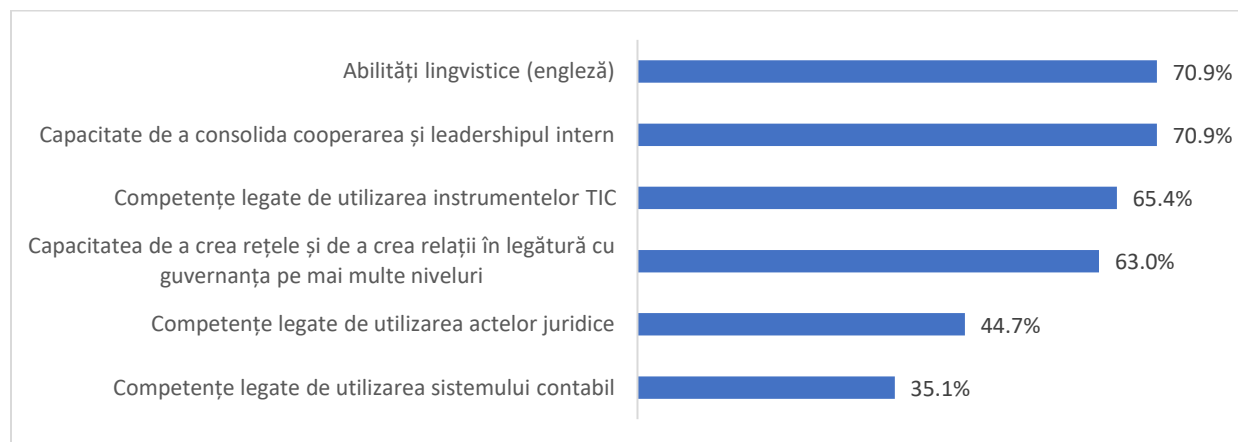
Analiza răspunsurilor calitative colectate prin chestionarul aplicat oferă informații utile, care pot fi structurate în principalele categorii legate de impactul activităților. Prima categorie se referă la introducerea sau actualizarea procedurilor operaționale, care vizează optimizarea activităților interne și externe. În acest sens, ar trebui remarcat faptul că implementarea sistemelor de management al calității a fost adesea efectuată la început în principalele unități de la nivelul administrațiilor publice; în unele cazuri, rezultatul final a presupus adoptarea standardelor/certificărilor ISO, CAF sau BSC.

³⁴ „În general, suntem foarte mulțumiți și am avut unele reacții pozitive: rezultatele proiectului au fost prezentate în cadrul unei conferințe naționale. În ceea ce privește proiectul de digitalizare, municipiul Roman a primit premii în cadrul a două evenimente. [...] Partea principală privind inovațiile din instituția noastră este reprezentată de digitalizarea și standardizarea activităților.” [Municipiul Roman - cod SMIS 135378].

Strâns legate de acest tip de intervenții sunt cele care se axează pe îmbunătățirea calității și performanței serviciilor publice, precum și pe îmbunătățirea percepției serviciilor oferite (de exemplu, prin reducerea birocrăției sau simplificarea procedurilor pentru cetățenii care au posibilitatea de a accesa serviciile oferite de instituția online): acest tip de activități au fost/sunt strict corelate cu procesele de digitalizare/retrodigitalizare. Un alt set relevant de intervenții se referă la proiecte care vizează realizarea strategiilor de dezvoltare locală, în timp ce activitățile de formare reprezintă, de asemenea, în cadrul acestui obiectiv specific, o intervenție transversală care urmărește să ofere personalului instrumente și competențe care să le permită să se adapteze la noile sisteme și modele dezvoltate. În ceea ce privește această ultimă categorie de activități, sondajul de opinie aplicat în rândul beneficiarilor confirmă impactul tangibil și valoarea adăugată a sesiunilor de formare la nivelul autorităților publice locale: dezvoltarea competențelor personale (utilizarea instrumentelor informatice, capacitatea de a consolida cooperarea și conducerea internă, capacitatea de a forma rețele și de a construi relații) și competențe specifice (în ceea ce privește managementul calității, gestionarea și controlul, coordonarea/consultarea/dialogul părților interesate, bugetarea și planificarea strategică).

În ceea ce privește personalul administrativ implicat în proiecte, cele mai pozitive efecte au avut impact asupra capacității de a consolida cooperarea internă și capacitatea de conducere, precum și competențe lingvistice (70,9%), asupra competențelor legate de utilizarea instrumentelor TIC, pentru 65,4% dintre beneficiari, în timp ce pentru 63% dintre respondenții la sondaj efectele pozitive au fost legate de capacitatea de a crea rețele și de a construi relații în legătură cu guvernanta pe mai multe niveluri, după cum este evidențiat în graficul următor.

Figura nr. 38 În ce măsură abilitățile personale ale angajaților s-au îmbunătățit în urma proiectului? (foarte mult)



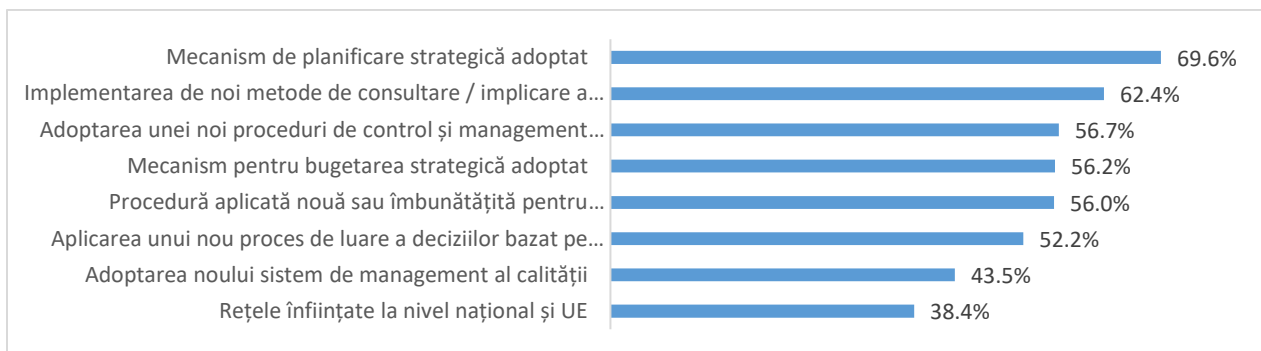
Din punctul de vedere al competențelor legate de coordonarea/consultarea/dialogul cu părțile interesate locale/regionale, acestea sunt considerate ca fiind îmbunătățite de către 68,4% dintre beneficiarii respondenți la sondajul de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 8. Totodată, peste 65% dintre beneficiari apreciază rezultatele obținute și în cazul competențelor legate de managementul calității, legate de management și control sau legate de planificarea strategică (a se vedea graficul următor).

Figura nr. 39 În ce măsură au fost îmbunătățite abilitățile specifice ale personalului ca urmare a implementării proiectului? (foarte mult)



Din punct de vedere organizațional, rezultatele obținute prin proiecte s-au dovedit a fi de succes, în special în ceea ce privește planificarea strategică (69,6%) și implementarea de noi metode de consultare/implicare a părților interesate și a ONG-urilor (62,4%).

Figura nr. 40 În ce măsură rezultatele obținute la nivel organizațional prin proiect sunt considerate a fi de succes (apreciate foarte mult și mult)



Nu în ultimul rând, în graficul următor sunt prezentate rezultatele obținute prin proiecte la nivel instituțional, care, potrivit beneficiarilor, sunt mai reduse și sunt reprezentate de crearea de noi resurse și responsabilități/înființarea de unități/divizii responsabile de planificarea strategică/bugetarea pe programe și crearea unui forum permanent pentru dialogul cu părțile interesate.

Figura nr. 41 În ce măsură rezultatele obținute prin proiect la nivel instituțional sunt considerate a fi de succes (apreciate foarte mult și mult)



Datele colectate din răspunsurile la întrebarea „Care sunt cele mai relevante rezultate, atât intenționate, cât și neintenționate, care au rezultat din implementarea proiectului?” evidențiază trei categorii principale de rezultate indicate de beneficiari: prima categorie (31% dintre respondenți) este reprezentată de consolidarea capacității organizaționale, cunoștințele și competențele personalului; a doua categorie semnificativă de rezultate este digitalizarea și simplificarea procedurilor (27%), care a inclus crearea de arhive și baze de date digitalizate, servicii online oferite cetățenilor, precum și digitalizarea fluxurilor de lucru interne, a site-urilor web modernizate și a platformelor integrate, toate acestea fiind percepute ca modalități de a reduce întârzierile în procesul decizional și de a avea un impact pozitiv asupra activităților operaționale; cel de-al treilea rezultat relevant vizat este reprezentat de aplicarea planificării strategice la acțiunile administrației publice (14%).

Un rezultat neintenționat important este reprezentat de îmbunătățirea relațiilor și dezvoltarea parteneriatului (28% dintre respondenți), care se referă la schimburile de experiență rezultate din proiecte, care au fost percepute ca fiind capabile să îmbunătățească capitalul relațional al beneficiarilor – de exemplu, capacitatea de a lucra într-un mediu interactiv format din instituții private și publice, din mediul de afaceri local și din ONG-uri³⁵.

Figura nr. 42 Care sunt cele mai relevante rezultate, atât intenționate, cât și neintenționate, care au rezultat din implementarea proiectului?



³⁵ Schimbul de experiență cu alte instituții care au implementat instrumente similare a avut un impact pozitiv. Consolidarea echipei de management, prin schimbul extern de experiență. Proiectul a contribuit la omogenizarea și crearea unei echipe mai puternice (CJ Brașov - Cod SMIS 110505).

Alături de aspectele pozitive indicate de beneficiarii temei de evaluare 8, au apărut de asemenea și aspecte negative și dificultăți, adesea legate între ele³⁶. Dificultățile evidențiate de activitățile de evaluare sunt adesea legate de rezistența la schimbare, atât în administrațiile publice, cât și în rândul cetățenilor. Totodată, se remarcă dificultățile întâmpinate de beneficiari din perspectiva acceptării noilor sisteme și proceduri de către personalul și angajații instituțiilor publice. Aceste dificultăți se referă la o înțelegere redusă a noilor proceduri de către unele departamente, la o percepție negativă a noilor atribuții la locul de muncă, la rezistența sau reticența persoanelor implicate în schimbare, la neimplicarea personalului în activitățile proiectului (și, prin urmare, la neutilizarea aplicațiilor informatice dezvoltate de unele persoane din instituții), la slaba comunicare intra-instituțională și interinstituțională din cauza interesului scăzut al unor persoane din grupul țintă, a imposibilității de a dezvolta abilitățile tuturor angajaților din instituție³⁷.

De asemenea, au existat dificultăți legate de adaptarea cetățenilor la utilizarea noilor sisteme, în parte din cauza timpului scurt și a câtorva oportunități disponibile de formare a cetățenilor, dar și din cauza unei anumite rezistențe la schimbare.³⁸

Sustenabilitate

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

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

Principalul obstacol în calea schimbării, în special în cazul măsurilor care vizează modernizarea și optimizarea proceselor, este, în mod evident, reprezentat de schimbarea mentalității pe care o implică utilizarea noilor sisteme, atât pentru organizațiile care trebuie să le pună în aplicare, cât și pentru cetățeni,

³⁶ „Am observat un efect despre care nu știu dacă este pozitiv sau negativ; Am văzut o mișcare a colegilor noștri; ei au fost provocați de instrumentele care au fost dezvoltate și puțini sunt fericiți. Am văzut un moment important în echipa noastră. Toți au văzut nevoia de a-și îmbunătăți competențele digitale. Prin acest proiect am dezvoltat, de asemenea, abilități de personal, și am văzut câteva efecte foarte importante în mentalitatea factorilor noștri de decizie politică: ei doresc acum să facă o strategie de digitalizare pentru toate instituțiile orașului nostru. Consider că acest lucru este un pas foarte important pentru viitor. Am început deja să lucrăm la această strategie și vom avea un capitol special privind inovarea în administrația publică. Cred că dacă autoritatea de management va face cursuri de formare pentru persoanele care lucrează în administrația publică, precum și unele evenimente pentru dezvoltarea competențelor, cred că pot motiva acest tip de oameni ca mine și colegii mei să facă lucruri și mai mari în digitalizarea administrației.” [Municipiul Turda cod SMIS 126485]

³⁷ „Am întâlnit un fel de reziliență pentru a schimba modul în care colegii noștri din municipalitate gândesc în raport cu cetățenii; iar cealaltă provocare cu care ne confruntăm este schimbarea modului în care cetățenii interacționează la nivel municipal. În momentul de față, ei sunt obișnuiți să vină la municipalitate pentru taxe. Va fi o provocare până când vor realiza pe deplin facilitățile pe care le oferim. De asemenea, din moment ce este un sistem integrat pe care îl implementăm, ne-am confruntat cu o provocare în ceea ce privește specificarea sistemului: cum să-l punem într-un mod logic, astfel încât să putem găsi, de asemenea, furnizor pentru acest sistem integrat”. [Municipalitatea Reșița - cod SMIS 128386]. „Sunt mulțumit de nivelul de inovare, dar mai avem încă de lucru în acest domeniu, în special pentru că avem rezistență din partea departamentului economic; ei sunt un fel de oameni de modă veche, și au nevoie de o schimbare de mentalitate.” [cod SMIS 128663]

³⁸ „Mentalitatea cetățenilor a reprezentat o problemă; acestea nu sunt utilizate în utilizarea serviciilor noastre online, chiar dacă știu că au avut posibilitatea de a rămâne acasă și de a accesa serviciile noastre online, este mai probabil să vină aici și să vorbească cu noi.” [Municipiul Turda - cod SMIS 126485]. „Nu am avut suficient spațiu pentru a instrui cetățenii cum să folosească instrumentele pe care le-am dezvoltat” [Municipiul Roman - cod SMIS 135378]



și de modul în care utilizatorii finali ai sistemelor sunt nevoiți să schimbe obiceiurile înrădăcinate, ceea ce implică, în plus, utilizarea unor tehnologii care pot fi dificile pentru anumiți beneficiari finali. Acest factor rezultă în mod clar din interviurile semistructurate realizate cu beneficiarii temei de evaluare 8³⁹. Sistemul administrativ local prevede, în conformitate cu opinia experților consultați prin intermediul panelului organizat, niveluri scăzute de digitalizare a proceselor/procedurilor administrative la nivel local, de digitalizare a relației cu cetățenii, a serviciilor administrative de interes local, a circuitului documentelor intra-instituționale și interinstituționale, dublată de competențele digitale limitate/neactualizate ale angajaților din sistem, ale funcționarilor publici sau ale personalului contractual. Singura cale de urmat este continuarea schimbării prin sprijinirea acestora în cel mai bun mod posibil, asigurând timpul și formarea necesare, atât la nivelul furnizorilor de servicii, cât și la nivelul utilizatorilor finali.

Din perspectiva principalelor rezultate pe termen lung ale proiectelor, care își pot menține efectele chiar și după finalizarea finanțării UE, activitățile de evaluare au arătat că beneficiarii au înregistrat unele realizări deosebit de importante. Având în vedere factorii percepuți ca având potențialul de a-și menține efectele relevante chiar și după încheierea perioadei de finanțare, majoritatea respondenților au indicat **digitalizarea** și simplificarea procedurilor interne ca fiind componente fundamentale. Prin urmare, rolul serviciilor digitalizate și impactul acestora în simplificarea proceselor de lucru sunt înțelese ca fiind rezultatul cel mai durabil care conferă sustenabilitate proiectelor. Capacitatea îmbunătățită a organizațiilor implicate și **competențele dobândite de personalul instruit** reprezintă al doilea efect pe termen lung menționat cel mai frecvent. Potrivit respondenților, un rol important îl joacă și aplicarea concretă a unui **model de planificare strategică**, care este adesea menționat sub formă de documente strategice, planuri de dezvoltare locală sau chiar în crearea de „mărci locale”. **Crearea de parteneriate** sau, mai general, consolidarea rețelelor și a relațiilor este considerată un alt factor important; răspunsurile la această categorie au reflectat asupra modului în care pot fi acordate efecte de lungă durată prin implementarea unor colaborări reușite cu autoritățile locale, crearea de grupuri de lucru și parteneriate

³⁹ „Mentalitatea cetățenilor a reprezentat o problemă; acestea nu sunt utilizate în utilizarea serviciilor noastre online, chiar dacă știu că au avut posibilitatea de a rămâne acasă și de a accesa serviciile noastre online, sunt mai susceptibile să vină aici și să vorbească cu noi.” [Municipiul Turda Cod SMIS 126485].

„Odată cu introducerea unui mod digital de gestionare a fluxului de lucru, este necesară, de asemenea, o schimbare de mentalitate: cu semnătura electronică, de exemplu, aveți o pondere juridică pe documente. Transmisia electronică și transmisia certificată fac ca unii oameni să se simtă mai controlați: înainte de a nu putea spune cu atâta precizie cât de mult ai făcut exact, dar acum totul este foarte transparent. Acestea sunt unele dintre lucrurile mărunte implicate de transformarea digitală. [...] Mai avem de lucru în acest domeniu, mai ales pentru că avem rezistență din partea departamentului economic; sunt un fel de oameni de modă veche și au nevoie de o schimbare de mentalitate” (Codul SMIS 128663).

„Am întâlnit un fel de reziliență pentru a schimba modul în care colegii noștri din municipalitate gândesc în raport cu cetățenii; iar cealaltă provocare cu care ne confruntăm este schimbarea modului în care cetățenii interacționează la nivel municipal. [...] Modul în care, nu numai colegii, ci și cetățenii gândesc, văd și reacționează la aceste servicii, reprezintă riscurile majore pentru sustenabilitatea acestui proiect. Riscul pentru mine este că nu vom putea convinge populația la fel de mult pe cât ne-ar plăcea să folosim acest sistem integrat dacă nu folosim o campanie eficientă pentru a-i informa cu privire la importanța serviciului” [Codul SMIS 128386].

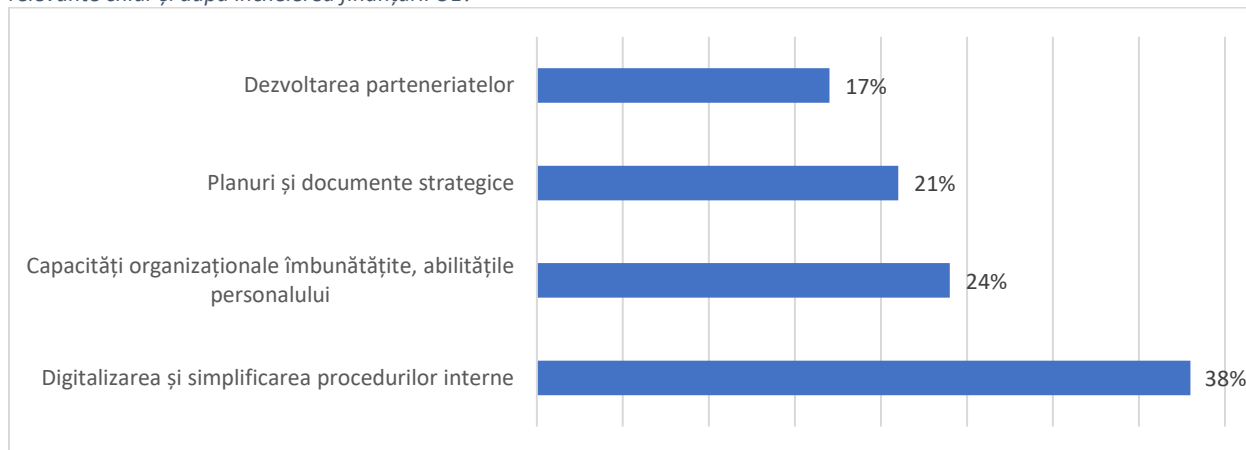
„Principalul risc pentru sustenabilitatea proiectului este mentalitatea cetățenilor și a echipei noastre. Avem o mulțime de colegi cărora nu le place să lucreze cu instrumente IT; și ne-au spus că trebuie să lucreze mai mult decât înainte; dar nu este mai multă muncă, este o muncă diferită. Deci, cred că principalul risc se află în echipă. Și trebuie să continuăm efortul nostru de a comunica cu cetățenii și de a promova serviciile online, ceea ce facem, facem acest lucru” [Codul Municipiul Turda SMIS 126485].

„Cursurile de formare asigură, de asemenea, o durabilitate, deoarece toți cei care au participat la acestea pot utiliza cunoștințele pe care le-au dobândit în viitor. Transferul competențelor către oameni este, evident, lucrul care asigură sustenabilitatea proiectului” [Codul SMIS 126475 al județului Sibiu].



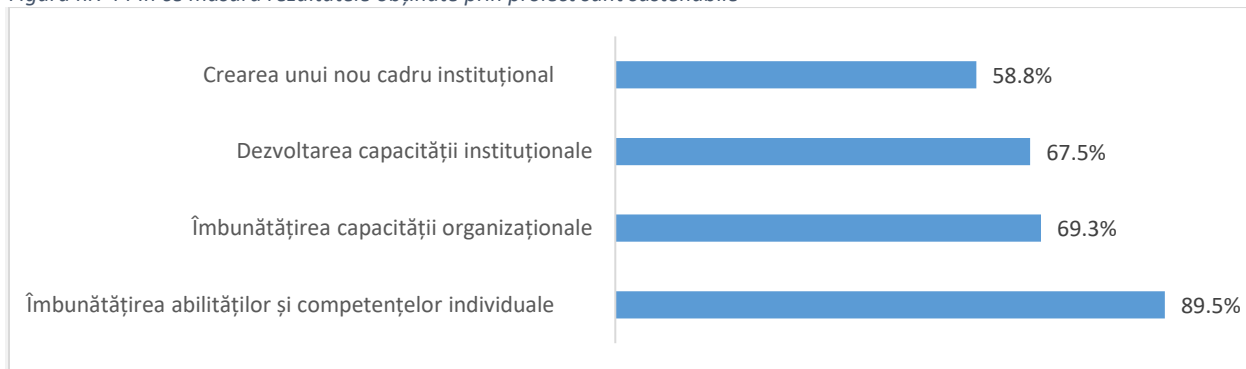
public-privat, legături mai strânse între ONG-urile active în domeniile implementării proiectelor, creșterea numărului de voluntari, consolidarea relațiilor de cooperare la nivel local, precum și promovarea dialogului social și civic.

Figura nr. 43 Care este principalul rezultat pe termen lung obținut prin intermediul proiectului, care își poate menține efectele relevante chiar și după încheierea finanțării UE?



La evaluarea sustenabilității unei serii de elemente obținute din proiecte, respondenții au pus pe primul loc îmbunătățirea competențelor personalului datorită activităților de formare desfășurate (89,5% dintre beneficiari), care, din punctul de vedere al beneficiarilor, devin rezultate consolidate și stabile la nivelul instituțiilor beneficiare. Acest aspect a fost confirmat atât de rezultatele panelul de experți, cât și de interviurile semistructurate realizate cu beneficiarii temei de evaluare ⁴⁰. În al doilea rând, beneficiarii apreciază îmbunătățirea capacității organizaționale (69,3% dintre beneficiari), care se referă la capacitatea de a crea noi metode, instrumente sau proceduri sau de a oferi o nouă configurație operațională. O altă realizare semnificativă este reprezentată de dezvoltarea capacității instituționale (67,5% dintre beneficiari), care se referă la capacitatea de a se conecta mai eficient cu alte instituții, îmbunătățind capacitatea de comunicare, relaționare și cooperare cu alte entități

Figura nr. 44 În ce măsură rezultatele obținute prin proiect sunt sustenabile

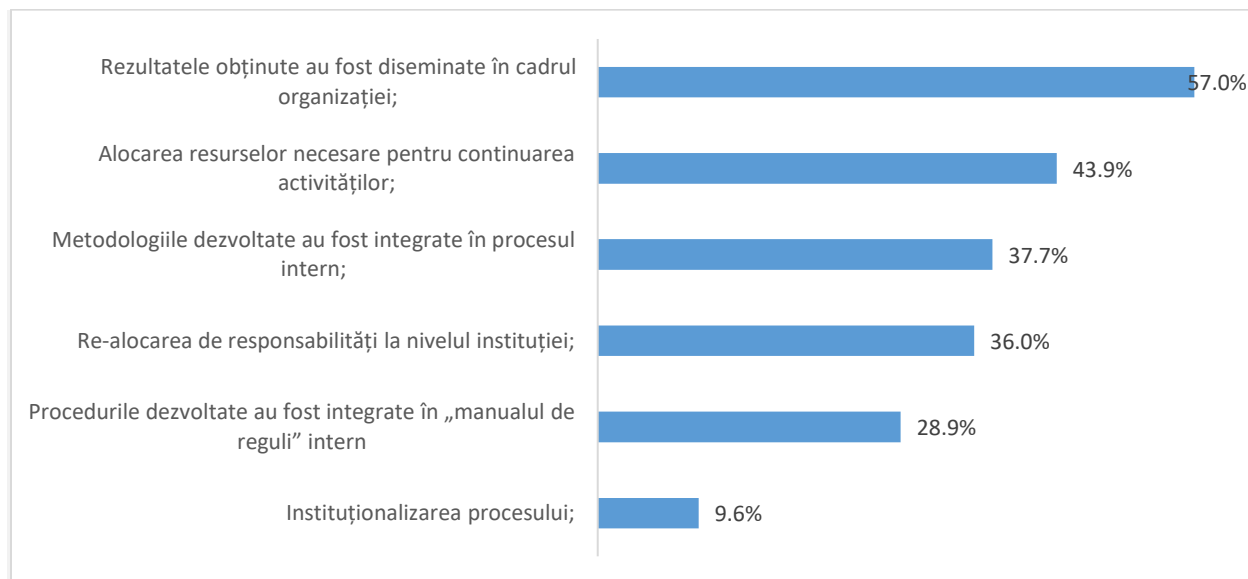


Rezultatele sondajului de opinie aplicat în rândul beneficiarilor OS 2.1, privind tipurile de activități

⁴⁰ Prin acest proiect am dezvoltat și competențe de personal și am văzut câteva efecte foarte importante în mentalitatea factorilor noștri de decizie politică” [Codul SMIS 126485 al Municipiului Turda]. Obiectivele specifice au fost dezvoltarea competențelor personalului din cadrul municipalității [Codul Municipiul Roman SMIS 126260]

adoptate pentru asigurarea sustenabilității pe termen lung a rezultatelor proiectelor, au arătat că cele mai frecvente măsuri vizate se referă la diseminarea rezultatelor în cadrul organizației (57% din cazuri), alocarea resurselor necesare după finalizarea proiectelor (43,9%), integrarea metodologiilor elaborate în cadrul proiectelor în procesul intern (37,7% dintre respondenți) și realocarea responsabilităților în cadrul instituțiilor beneficiare (36% dintre respondenți). Alte rezultate, indicate cu o frecvență mai redusă, s-au referit la integrarea procedurilor elaborate în „manualul normelor” intern (28,9% din răspunsuri) și la instituționalizarea procesului după finalizarea proiectelor (9,6%). Aceste rezultate confirmă, de asemenea, constatările obținute în procesul de evaluare prin intermediul panelului de experți organizat în cadrul temei de evaluare 8: se recomandă ca, în viitor, să se ia în considerare crearea de instrumente menite să publice și să disemineze rezultatele activităților într-un context mai larg și integrate, de tipul unei biblioteci electronice care să centralizeze rezultatele proiectelor la nivelul site-ului POCA și care să conțină o secțiune dedicată adoptării standardelor și certificărilor privind sistemele de management al calității.

Figura nr. 45 Ce tipuri de activități a derulat organizația dvs. pentru valorificarea acestor rezultate?



Din perspectiva riscurilor care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor obținute, analiza și rezultatele activităților de evaluare au identificat trei categorii diferite de riscuri.

La nivel instituțional/contextual, cele mai importante riscuri sunt legate de lipsa finanțării viitoare (chiar dacă mulți beneficiari și-au afirmat disponibilitatea de a continua activitățile proiectelor, dacă este necesar, din bugetul propriu), de modificări legislative (mai ales cele legate de lipsa predictibilității și continuării cadrului legislativ, dar și de repartizarea neclară a competențelor între nivelurile central și local⁴¹), dezinteresul/lipsa de sprijin din partea factorilor de decizie și instabilitatea politică. De asemenea,

⁴¹Lipsa unui cadru clar de competențe între nivelul local și cel național, menționat de un beneficiar intervievat, a reprezentat o problemă recurentă agravată de abrogarea Legii nr. 195 (noul cod administrativ care înlocuiește această lege nu este considerat suficient de clar din perspectiva acestui aspect esențial). Deoarece strategiile de management al calității și de simplificare la nivelul APL nu au fost concepute pornind de la „mențiuni specifice pentru a viza nevoi sau administrații specifice” (AM din interviu: „programul a fost conceput (...) cu un accent național și o abordare națională”), există riscul ca rezultatele propuse să fie

este important de remarcat faptul că mai mulți beneficiari au considerat că publicul larg nu este încă la curent/nu este pregătit să utilizeze noile proceduri/servicii digitalizate: în acest caz, riscul menționat ca având un impact asupra sustenabilității proiectelor a fost ca noile servicii/proceduri dezvoltate să fie insuficient utilizate în viitor.

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

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

Un alt risc care ar putea afecta sustenabilitatea pe termen lung a proiectelor este lipsa unei imagini clare a ceea ce va urma după finalizarea intervențiilor POCA. Lipsa unui viitor cadru strategic este resimțită la nivelul acestei teme de evaluare mai acut decât în alte domenii ale intervențiilor POCA, a căror continuare viitoare nu pare să fie pusă în discuție.

Din motivele menționate anterior, în opinia evaluatorilor, ar fi fost necesară efectuarea unei analize ex-ante înainte de lansarea perioadei de programare 2021-2027, pe baza unei evaluări aprofundate a rezultatelor diferențiate obținute în perioada de programare actuală. Această analiză va trebui să fie completată de o abordare mai orientată către nivelul local, de jos în sus, pentru a evidenția particularitățile locale. În ceea ce privește necesitatea de a menține accentul pe reforma administrației locale, Raportul ANFP privind gestionarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici pentru anul 2021 menționează⁴²: „Având în vedere discrepanțele administrativ-teritoriale din România, în special existența unor instituții mici, la nivel local, cu un deficit de personal și cu echipamente tehnice inadecvate sau insuficiente, este necesar să se țină seama de faptul că gestionarea resurselor umane în administrația publică depinde și de reforma administrativ-teritorială. În același timp, ținând seama de problemele specifice ale departamentelor de resurse umane, este important să se sublinieze faptul că punerea în aplicare a oricărei strategii sau politici de resurse umane depinde în mare măsură de furnizarea de sprijin specific pentru aceste compartimente (infrastructură, orientare, formare etc.)”.

După cum este evidențiat în graficul următor, din perspectiva beneficiarilor, cele mai importante riscuri sunt considerate a fi **riscurile financiare** (cum ar fi recesiunea, accesul la fonduri, posibilitatea sau lipsa finanțării pe termen lung, bugetul insuficient pentru dezvoltarea sau menținerea aplicațiilor și/sau a

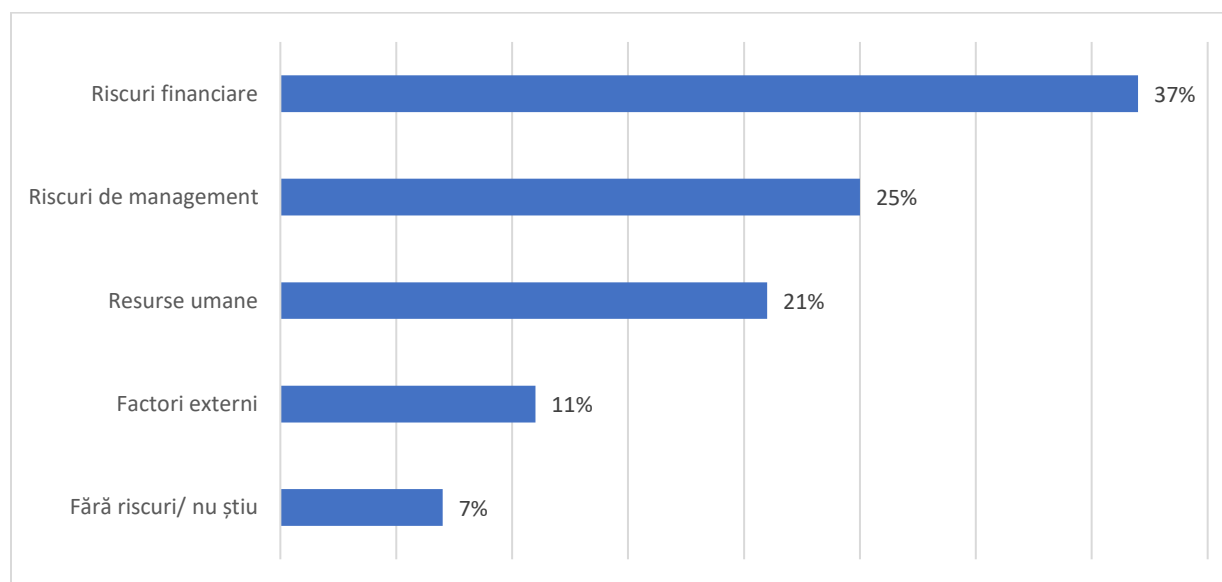
diferențiate de intervențiile POCA, să aibă efecte de durată în termeni relativi și să contribuie la consolidarea disparităților teritoriale.

⁴² ANFP (2022), Raport privind gestionarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici pentru anul 2021, https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2022/Anun%C8%9Buri/Raport%20mgm%20fp%202021_30.05.2022.pdf



resurselor umane, creșterea costurilor de acces la servicii) ca factori care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor obținute din proiectele implementate. O altă categorie de riscuri menționată frecvent în acest sens este cea legată de **gestionarea proiectelor și de moștenirea pe care acestea o lasă în urmă** (riscurile includ, în acest caz, controlul ineficient al procedurilor; alocarea eronată a responsabilităților; lipsa de transparență în deciziile publice; lipsa continuității; gestionarea defectuoasă a structurii parteneriatului; eșecul adoptării și al strategiei integrate – de exemplu pentru digitalizarea serviciilor publice; reticența în ceea ce privește utilizarea de noi instrumente și servicii; reducerea dorinței de implicare a partenerilor). A treia categorie de riscuri menționată cel mai frecvent de beneficiari se referă la **cele legate de componenta umană, relațională**; riscurile din această categorie includ dizolvarea parteneriatului; adaptarea personalului; reducerea implicării umane; lipsa de interes a partenerilor față de proiect; lipsa voluntarilor, precum și lipsa participării cetățenilor la procesul de consultare și implicarea generală, dar și lipsa de resurse umane instruite și migrația către sectorul privat mai bine plătit. O a patra categorie de riscuri, indicată cu o frecvență mai scăzută, dar care merită menționată, se referă la **factorii externi** (de la criza sanitară la criza politică, la schimbările legislative) care, din perspectiva beneficiarilor, ar putea reprezenta un risc pentru sustenabilitatea pe termen lung a rezultatelor obținute din proiectele finanțate.

Figura nr. 46 Care sunt principalele riscuri legate de asigurarea sustenabilității proiectelor pe termen lung?



9.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare

Eficacitate

ÎE 1: Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Nivelul de progres atins prin implementarea intervențiilor finanțate în cadrul OS 2.1 este unul mixt, o parte dintre indicatori înregistrând o situație bună, dar există și indicatori care prezintă un stadiu de realizare sub așteptări.

OS 2.1 prezintă un nivel relativ bun de performanță, cu posibilitatea de a atinge obiectivele finale estimate pentru anul 2023. Tema de evaluare 8 include proiecte care au înregistrat progrese semnificative în comparație cu finalul anului 2020 (la 31 decembrie 2021, 46% dintre proiectele contractate erau finalizate, față de 27% la finalul anului 2020). În același timp, se estimează că numărul ridicat de proiecte contractate va asigura în mare măsură atingerea țintelor indicatorilor.

În ceea ce privește analiza progresului financiar, aceasta este mai dificil de realizat din perspectiva faptului că la nivelul POCA și în rapoartele de implementare, dimensiunea luată în considerare este cea la nivel de axă prioritară, în timp ce nivelul de analiză al acestui raport este obiectivul specific care corespunde temei de evaluare 8. Din acest motiv, în lipsa informațiilor despre sumele programate, această analiză nu poate fi completă. O estimare a problemelor legate de capacitatea de absorbție la nivelul obiectivului specific 2.1 poate fi realizată prin analiza apelurilor de proiecte lansate și trebuie, de asemenea, menționat că Axa Prioritară 2 din cadrul POCA a cunoscut o diminuare progresivă a resurselor, odată cu cele două modificări financiare, până la diminuarea resurselor cu peste 58 de milioane de euro. Cu toate acestea, la nivelul temei de evaluare 8 a fost realizată o analiză a situației financiare, pe baza valorilor eligibile ale proiectelor și a plăților efectiv realizate către beneficiari până la 30.12.2021, care evidențiază un nivel al plăților către beneficiari de 43,3%.

ÎE 2: Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?

Analiza documentației proiectelor sprijinite în cadrul OS 2.1 a evidențiat că intervențiile au fost relevante în raport cu nevoile diverselor părți interesate, concluzie confirmată și la nivelul Raportului de evaluare POCA 2020 și prin activitățile de evaluare desfășurate pentru prezentul raport.

Implicarea autorităților publice din municipii/județe (primării și consilii județene) este în concordanță cu recenzia literaturii de specialitate, care a identificat nevoile specifice aferente temei de evaluare 8, iar analiza ulterioară a confirmat faptul că Obiectivul Specific 2.1 și rezultatele așteptate corespund acestor nevoi, iar interesul pe care autoritățile publice locale l-au manifestat până în prezent pentru participarea la apelurile de proiecte lansate evidențiază în mod clar gradul ridicat de adecvare al intervențiilor finanțate. O constatare importantă a activităților de evaluare a fost că descentralizarea (o nevoie cheie identificată) nu este strict urmărită de OS 2.1. Pe de altă parte, se poate înțelege că descentralizarea este o sarcină instituțională, care trebuie să fie integrată într-un context mai amplu decât cel al unui singur program.

În cadrul Acordului de Parteneriat al României (OT 2 - OT 11), OS 2.1 este legat de AP2 "Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente" și include principalele concepte de creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și coeziune economică, socială și teritorială. Aceste concepte sunt legate de sisteme și standarde comune pentru administrația publică, modele unitare de resurse





UNIUNEA EUROPEANĂ



umane, care contribuie la consolidarea unei infrastructuri capabile să asigure creșterea menționată în Acordul de Parteneriat și la coeziunea prin sisteme adecvate (existența unor sisteme diferite la nivel național ar împiedica mai degrabă coeziunea).

Tipurile de intervenții finanțate prin OS 2.1 în cadrul POCA sunt relevante și în raport cu strategiile naționale, în special cu Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020. Există dovezi clare ale legăturii dintre acțiunile finanțate și obiectivele strategiilor naționale, în special cele ale SCAP. Analiza documentară actualizată a documentelor strategice naționale confirmă și mai mult această legătură.

Totodată, OS 2.1 din cadrul POCA vizează dezvoltarea proceselor de management la nivel local prin introducerea/extinderea utilizării instrumentelor de management al calității și performanței, fiind astfel pe deplin corelat cu Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016 -2020. Astfel, POCA prevede, la nivelul OS 2.1, dezvoltarea de sisteme și instrumente de management privind managementul calității.

ÎE 3: În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

Așa cum a fost evidențiat și mai sus, tipurile de intervenții finanțate prin OS 2.1 în cadrul POCA sunt relevante în raport cu obiectivele strategiilor naționale, în special cu cele ale Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020. Există dovezi clare ale legăturii dintre acțiunile finanțate și obiectivele strategiilor naționale, în special cele ale SCAP.

OS 2.1 din cadrul POCA vizează dezvoltarea proceselor de management la nivel local prin introducerea/extinderea utilizării instrumentelor de management al calității și performanței, fiind astfel pe deplin corelat cu Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016 -2020. Astfel, POCA prevede, la nivelul OS 2.1, dezvoltarea de sisteme și instrumente de management privind managementul calității.

Strategia promovată de OS 2.1 este, de asemenea, coerentă cu Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020, având în vedere faptul că toate obiectivele specifice din cadrul POCA sunt în concordanță cu această strategie și cu obiectivele sale privind elementele comune de management și transparență, care vor fi substanțial facilitate prin îmbunătățirea TIC.

ÎE 4: Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

Activitățile de comunicare sunt adecvate și adaptate nevoilor autorităților publice locale (beneficiari în cadrul OS 2.1), acestea din urmă reprezentând grupuri țintă specifice vizate de Planul de Comunicare (pagina 8 din Planul de Comunicare pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020). Planul de Comunicare POCA are ca scop formularea și gestionarea eficientă a informațiilor, atât prin





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

conștientizarea potențialilor beneficiari și a publicului larg cu privire la oportunitățile de finanțare oferite de program, cât și prin informarea și sprijinirea beneficiarilor în procesul de implementare a proiectelor.

Un alt instrument de comunicare eficient este site-ul programului, actualizat constant cu materiale și informații specifice, dedicate în special potențialilor beneficiari și beneficiarilor, cum ar fi Ghidul Beneficiarului POCA (ghiduri privind implementarea proiectelor finanțate prin POCA), Manualul de identitate vizuală POCA 2014-2020 (pentru 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 etc. De asemenea, informații calitative și importante au fost obținute în cadrul sesiunilor de instruire, atelierelor de lucru, conferințelor, dar și telefonic, atunci când a fost necesar.

În cazul tuturor apelurilor de proiecte, AM POCA a desfășurat un proces de consultare pentru a asigura în rândul potențialilor beneficiari un nivel sporit de înțelegere a informațiilor incluse în ghidul solicitantului. Părțile interesate au fost invitate să se implice în procesul de consultare a ghidului solicitantului și să își exprime opiniile, sugestiile și propunerile de îmbunătățire a acestor documente prin intermediul unui formular online.

În general, relația constructivă dintre beneficiari și AM, care a oferit un sprijin foarte apreciat de către beneficiari atât în etapa de depunere a cererilor de finanțare, cât și pe parcursul implementării proiectelor, a contribuit la implementarea cu succes a proiectelor finanțate.

ÎE 5: Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?

Pe baza analizei efectuate, s-a observat că în cadrul OS 2.1 lansarea apelurilor de proiecte a fost condiționată de mai mulți factori, dintre care pot fi amintiți: îndeplinirea cu întârziere a criteriilor din condiționalitățile ex-ante, întârzieri în obținerea de rezultate din proiectele deja finanțate în cadrul OS 1.1, rezultatele respective reprezentând baza unora dintre apelurile care urmau să fie lansate în cadrul OS 2.1; îndeplinirea cu întârziere a unor măsuri (promovate de administrația publică centrală) pentru asigurarea unui cadru unitar de fundamentare a deciziei la nivel local, în corespondență cu OS I.2 al SCAP, respectiv existența unei metodologii care să stea la baza îmbunătățirii calității procesului de fundamentare a deciziilor la nivel local. Mecanismul utilizat la nivelul OS 2.1, în procesul de depunere, evaluare și selecție a proiectelor, a fost cel competitiv. În cadrul acestui mecanism, solicitanții depun cererea de finanțare, care parcurge etapele de verificare administrativă a eligibilității și de evaluare tehnică și financiară – în multe cazuri, procesul de evaluare a proiectelor a creat întârzieri considerabile.

Din cauza acestor factori, la care se adaugă dificultatea de a distribui resurse importante către un număr mare de administrații locale care se află la un nivel diferit de dezvoltare, previziunile inițiale ale cheltuielilor planificate nu au fost respectate, iar angajamentele proiectelor eligibile din cadrul diferitelor apeluri au fost mai reduse comparativ cu resursele programate. În general, resursele angajate pentru fiecare apel în parte, raportat la sumele planificate, reprezintă 35,8%. Cel mai bun procent este înregistrat în cadrul apelului de proiecte 12 din 2018 pentru regiunile mai dezvoltate, cu peste 95,9% din resursele



angajate, toate celelalte apeluri de proiecte au înregistrat valori mult mai mici, de la 19,2% în apelul de proiecte 6 din 2017, pentru regiunile mai puțin dezvoltate, la 41,4% în apelul de proiecte nr. 10, din 2018, pentru regiunile mai dezvoltate. Acest lucru a redus considerabil amploarea intervenției destinate administrațiilor locale, comparativ cu previziunile inițiale.

ÎE 6: În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Implicarea municipiilor/județelor și excluderea orașelor și comunelor este de înțeles din punct de vedere al principiilor managementului schimbării, potrivit cărora este mai potrivit să se implice factorii de decizie locali din marile centre administrative într-o primă fază, astfel încât ulterior modelele, practicile, standardele etc. să fie extinse la nivelul întregii administrații locale din țară, având în vedere tematica OS2.1, și anume introducerea unor sisteme și standarde *comune* în administrația publică locală. Ideea principală a fost de a standardiza practicile din administrația locală, inclusiv la nivelul orașelor și comunelor din zona ITI, tocmai pentru a contribui la reducerea lacunelor în dezvoltarea și maturitatea sistemelor manageriale din cadrul instituțiilor publice din administrațiile locale din țară.

Utilizarea procedurilor de selecție competitive pentru promovarea proiectelor în contextul obiectivului 2.1 a avut ca rezultat o implementare neuniformă în teritoriu și diferențe în distribuția resurselor, precum și o reducere a resurselor alocate zonelor locale în comparație cu estimările inițiale.

O abordare alternativă față de cea a apelurilor competitive ar fi putut fi realizată prin stabilirea unui set de cerințe minime de eligibilitate, la un nivel necesar și suficient pentru a asigura capacitatea/potențialul autorităților locale de a implementa sisteme și standarde comune. Se poate lua în considerare efectuarea analizelor/evaluărilor sistematice ex-ante care evidențiază nivelul de dezvoltare a administrațiilor locale din România din perspectiva sistemului și standardelor comune, pornind de la care să se stabilească tipuri sau clase de proiecte cu bugete distincte, proporționale cu nevoile sau capacitățile reale, cerute de autoritățile locale pentru implementarea sistemelor și standardelor comune (a se vedea secțiune de recomandări pentru mai multe informații referitoare la acest aspect). În acest fel, diferențierea nevoilor de dezvoltare, modernizare, digitalizare a solicitanților eligibili ar fi fost realizată pentru a fi în măsură să prezinte și să implementeze efectiv proiectele privind sistemele și standardele comune pe care doresc să le întreprindă în administrația locală, printr-un mecanism de apel necompetitiv.

Eficiență

ÎE 7: În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?

Din rezultate activităților de evaluare, costurile proiectelor sunt într-adevăr justificate și s-a dovedit că ar fi fost dificil de implementat activități similare cu cele incluse în proiectul POCA, în lipsa programului. Cu toate acestea, evaluarea a relevat faptul că activitățile similare nu ar fi putut fi mai puțin costisitoare decât cele implementate prin intermediul POCA. În general, beneficiarii nu ar fi putut obține aceleași rezultate ca cele obținute în cadrul proiectelor POCA cu costuri mai mici.



Volumul real de muncă necesar pentru implementarea unui proiect finanțat prin POCA - din perspectiva numărului de funcționari publici implicați și a timpului necesar pentru gestionarea proiectului - este același sau mai mic decât cel estimat inițial. Cu toate acestea, volumul real de muncă necesar pentru realizarea activităților s-a dovedit a fi ușor mai ridicat decât estimările inițiale. În cazurile în care a fost înregistrat un volum de muncă mai mare comparativ cu estimările inițiale, motivul a fost atribuit problemelor legate de desfășurarea achizițiilor publice, aspect care reprezintă unul dintre cei mai relevanți factori externi care au influențat realizările înregistrate (amânarea sau anularea procedurilor de achiziții publice, nivelul scăzut de atractivitate pentru posibili ofertanți etc.).

ÎE 8: Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

Cel mai important factor care afectează eficiența intervențiilor este reprezentat de pandemia Covid-19. Pandemia a crescut costurile achizițiilor de bunuri și servicii, în special pentru sistemele informatice. Acest aspect a necesitat adesea modificări față de valorile inițiale. De asemenea, cursul de schimb RON/Euro s-a modificat, iar acest lucru a fost indicat de activitățile de evaluare ca reprezentând o altă problemă relevantă pentru estimarea costurilor.

Printre alți factori care au influențat eficiența cu care au fost obținute rezultatele, o contribuție pozitivă au avut-o relațiile de colaborare dintre Autoritatea de Management și beneficiari, deoarece beneficiarii au fost foarte mulțumiți de activitățile de comunicare și de sprijinul acordat de autoritățile programului, acest sprijin reprezentând unul dintre elementele care au facilitat implementarea proiectelor.

Impact

ÎE 9: În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

Activitățile de evaluare au evidențiat faptul că, fără finanțarea POCA, proiectele nu ar fi putut implementate în același mod și nu ar fi atins aceleași rezultate într-un cadrul bine definit. De asemenea, se constată un grad ridicat de satisfacție al beneficiarilor temei de evaluare 8 față de rezultatele obținute.

Rezultatele activităților de evaluare au relevat faptul că tipul de intervenții incluse în cadrul OS 2.1 au reprezentat, în sine, un impuls puternic, fără de care nu s-ar putea obține aceleași rezultate.

ÎE 10: În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Un rezultat neintenționat important, care se află în afara ariei de intervenție a programului, este reprezentat de îmbunătățirea relațiilor și dezvoltarea parteneriatelor: activitățile de evaluare au identificat numeroase schimburi de experiență realizată în implementarea proiectelor, care au fost percepute ca fiind capabile să îmbunătățească capacitatea de relaționare a beneficiarilor – de exemplu, capacitatea de a lucra într-un mediu care implică mai multe părți interesate, format din instituții private și publice, mediu de afaceri local și ONG-uri.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Un alt efect indirect pozitiv al proiectelor implementate în cadrul OS 2.1 este reprezentat de schimbarea mentalității și spiritul de cooperare pe care, în multe cazuri, proiectele l-au provocat în cadrul grupurilor de lucru din administrațiile publice. Pe de altă parte, s-a identificat o anumită rezistență la schimbare atât în administrațiile publice, cât și în rândul cetățenilor care sunt reticenți în a schimba obiceiurile și modalitățile de interacțiune cu sistemul public, ceea ce reprezintă un impediment în atingerea deplină a efectelor pozitive ale proiectelor.

Sustenabilitate

ÎE 11: În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Printre factorii percepuți ca având potențialul de a menține relevanța efectelor obținute din implementarea proiectelor chiar și după încheierea perioadei de finanțare, activitățile de evaluare au indicat digitalizarea și simplificarea procedurilor interne ca reprezentând aspecte fundamentale pentru asigurarea sustenabilității rezultatelor obținute. Prin urmare, rolul serviciilor digitalizate și impactul acestora în simplificarea proceselor de lucru reprezintă rezultatul cel mai durabil care conferă sustenabilitate proiectelor. Totodată, capacitatea îmbunătățită a organizațiilor implicate și competențele dobândite de personalul instruit reprezintă un al doilea efect pe termen lung. Un rol important în asigurarea sustenabilității este reprezentat și de aplicarea concretă a unui model de planificare strategică, care este adesea menționat sub formă de documente strategice, planuri de dezvoltare locală sau chiar în crearea de „mărci locale”. Crearea de parteneriate sau, mai general, consolidarea rețelelor și a relațiilor este considerat un alt factor important prin care pot fi atinse efecte de lungă durată, prin implementarea unor colaborări reușite cu autoritățile locale, crearea de grupuri de lucru și parteneriate public-private, legături mai strânse între ONG-urile active în domeniile implementării proiectului, creșterea numărului de voluntari, consolidarea relațiilor de cooperare la nivel local, precum și promovarea dialogului social și civic.

Cu toate acestea, este important de menționat că obiectivele promovate în cadrul OS 2.1 se află încă în faza inițială a realizării lor și că reformele viitoare și finanțarea viitoare trebuie să țină seama de importanța continuării omogenizării proceselor la nivelul administrației publice, implicând toate nivelurile administrației publice locale cu o acțiune omogenă.

ÎE 12: Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

Impactul viitor al intervențiilor finanțate depinde în mare măsură de adoptarea unui cadru legislativ și instituțional adecvat care să permită continuarea procesului de reformă și, mai ales, să țină cont de discrepanțele administrativ-teritoriale din România, în special de existența unor instituții mici, la nivel local, cu un deficit de personal și cu echipamente tehnice inadecvate sau insuficiente. Din această perspectivă, un instrument fundamental pentru a asigura dezvoltarea reformelor inițiate este reprezentat de implementarea PNRR, care probabil reprezintă cea mai bună resursă pentru a menține la nivel înalt gradul de conștientizare a factorilor de decizie politică pe această temă. Astfel, la nivel instituțional/contextual, cele mai importante riscuri sunt legate de lipsa finanțării viitoare și a modificărilor legislative. De asemenea, este important de remarcat faptul că mai mulți beneficiari au considerat că publicul larg nu este încă la curent/nu este pregătit să utilizeze noile proceduri/servicii



digitalizate.

La nivel organizațional, riscurile care pot afecta sustenabilitatea proiectelor sunt legate în principal de gradul de sofisticare a întreținerii tehnice a soluțiilor și aplicațiilor IT, de posibilele modificări la nivelul conducerii instituțiilor beneficiare (care pot avea noi abordări ale nevoilor identificate de proiecte) și (într-o măsură mai mică) de necesitatea reorganizării departamentelor/unităților din administrația publică.

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

Întrebări de evaluare adiționale

C. În ce măsură intervențiile sunt încă relevante pentru nevoile identificate inițial și pentru eventuala evoluție a acestor nevoi după identificarea inițială?

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

Intervențiile implementate până în acest moment răspund nevoilor identificate inițial și evoluției acestora în timp. 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 încă relevante.

D. În ce mod a afectat pandemia de Covid-19 eficacitatea intervențiilor/ programului ?

Pandemia COVID-19 reprezintă cel mai important factor extern care a afectat implementarea intervențiilor programului. Pandemia a determinat accelerarea digitalizării și desfășurarea muncii de acasă, atât la nivelul personalului AM, cât și al beneficiarilor. Deoarece în cadrul OS 2.1 mai multe activități erau inițial programate să se desfășoare cu prezență fizică (sesiuni de formare, vizite de studiu, conferințe și seminare), unele dintre acestea au fost anulate, în timp ce altele au fost transferate în mediul online. AM a fost pregătită să ofere sprijinul necesar pentru a susține aceste schimbări, acestea fiind principalele motive pentru care mulți beneficiari ai proiectelor finanțate au solicitat și au obținut o prelungire a activităților. De asemenea, pandemia a determinat adesea creșterea prețurilor pentru achizițiile de servicii IT, afectând implementarea proiectelor în care aceste achiziții nu fuseseră încă efectuate înainte de perioada pandemică și determinând astfel beneficiarii să reprojeteze liniile bugetare.

Cu toate acestea, din activitățile de evaluare a reieșit un alt aspect important: pandemia a fost transformată într-o oportunitate, deoarece a crescut interesul, nevoia și, prin urmare, participarea la adoptarea platformelor digitale, ceea ce a condus la depășirea neîncrederii și a rezistenței la schimbare, care caracterizează o parte a cetățenilor utilizatori ai serviciilor.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

9.3 Concluzii și recomandări

Concluzii

Până la finalul lunii decembrie 2021, au fost contractate în cadrul OS 2.1 un număr de 253 de proiecte, dintre care 117 au fost finalizate. Prin urmare, nivelul de progres al OS 1.1 este relativ bun și există posibilitatea atingerii țintelor finale estimate. Totodată, se estimează că prin numărul mare de proiecte contractate indicatorii vor fi atinși într-o proporție ridicată.

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

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

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

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

Din cauza acestor dificultăți, coroborat cu faptul că resurse financiare substanțiale trebuiau alocate către un număr mare de administrații publice locale, previziunile de cheltuieli inițiale planificate nu au putut fi atinse și angajamentele proiectelor eligibile ale diferitelor apeluri de proiecte au fost mult mai reduse comparativ cu resursele programate. Resursele angajate pentru fiecare apel de proiecte în comparație cu suma planificată sunt, în medie, de 35,8%. Cel mai bun procent este înregistrat în cadrul apelului de proiecte nr. 12 din 2018 pentru regiunile mai dezvoltate, cu peste 95,9% din resurse angajate,





UNIUNEA EUROPEANĂ



toate celelalte apeluri de proiecte au însă valori mult mai mici: de la 19,2% pentru apelul de proiecte nr. 6 din 2017 pentru regiunile mai puțin dezvoltate, până la 41,4% pentru apelul de proiecte nr. 10 din 2018 pentru regiunile mai dezvoltate. Această dificultate în angajarea resurselor programate a dus la o reprogramare a resurselor, care au redus valoarea pentru întreaga axă prioritară 2 a POCA cu peste 58 de milioane de euro. În plus, omogenitatea distribuției resurselor din punct de vedere geografic a prezentat multe disparități.

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

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

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

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

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





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

cadrul temei de evaluare 8. Un alt rol important în asigurarea sustenabilității rezultatelor obținute din proiectele sprijinite îl are aplicarea concretă a unui model de planificare strategică, care este adesea menționat sub formă de documente strategice, planuri de dezvoltare locală sau chiar în crearea unor „mărci locale”. Crearea de parteneriate sau, mai general, consolidarea rețelelor și relațiilor este considerat un alt factor important, care poate conduce la implementarea unor colaborări de succes cu autoritățile locale, crearea de grupuri de lucru și parteneriate public-privat, legături mai strânse între ONG-urile active în domeniile implementării proiectelor, creșterea numărului de voluntari, consolidarea relațiilor de cooperare la nivel local precum și promovarea dialogului social și civic.

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

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

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

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

Recomandări

Contextul în care s-a desfășurat implementarea O.S. 2.1, care a vizat optimizarea proceselor la nivelul administrației publice locale a fost cu siguranță dinamic. Chiar dacă intervențiile POCA nu au reușit să folosească toate resursele prevăzute inițial și aceste resurse au cunoscut o distribuție neuniformă la nivel național, strategia abordată în cadrul acestui obiectiv specific este considerată a fi pozitivă și oportună. Este esențial ca această abordare să fie continuată în viitor, deoarece nivelul local are cea mai mare nevoie



de un proces de reformă, însă este dificil de identificat fonduri disponibile pentru realizarea modificărilor preconizate: într-adevăr, există încă o nevoie puternică de a susține reforma la acest nivel pentru creșterea capacității administrative a instituțiilor locale.

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

9.4 Plan de acțiune pentru implementarea recomandărilor

În vederea implementării recomandării formulate anterior, echipa de evaluare propune organizarea unei conferințe finale de prezentare, diseminare și valorificare a activităților desfășurate în cadrul OS 2.1.

Având în vedere că POCA nu va mai exista în perioada de programare 2021-2027, scopul conferinței nu va viza îmbunătățirea managementului programului, ci pregătirea unei tranziții adecvate de la intervențiile POCA la un nou cadru instituțional care ar trebui să ia în considerare etapele realizate și punctele slabe ale procesului aflat în derulare, obiectivul conferinței fiind reprezentat de propunerea de stabilire a unui set de cerințe minime de eligibilitate, la un nivel necesar și suficient pentru a asigura capacitatea/potențialul autorităților locale de a implementa sisteme și standarde comune.

Pe baza acestor ipoteze, planul de acțiune este conceput după cum urmează:

	Etapă	Responsabil	Prioadă	Volum de muncă
1	Selectarea grupului de lucru intern, inclusiv ofițeri din diferite unități ale AM	AM POCA	August 2023	15 zile lucrătoare
2	Întâlnire pregătitoare cu beneficiarii și partenerii proiectelor finanțate prin OS 2.1 al POCA, având ca scop: - clarificarea obiectivelor principale ale conferinței; - colectarea de inputuri și sugestii în vederea redactării documentului care urmează a fi discutat în cadrul conferinței;	AM POCA, partenerii beneficiarii proiectelor finanțate și	August 2023	20 zile lucrătoare



	Etapă	Responsabil	Prioadă	Volum de muncă
	- definirea unui grup de lucru interinstituțional în sarcină cu elaborarea documentului pregător pentru conferință; - identificarea administrațiilor publice centrale și locale, inclusiv a asociațiilor reprezentând județe și municipii, care urmează să fie invitate la conferința finală.			
3	Elaborarea documentului care urmează să fie discutat în cadrul conferinței finale (de către grupul de lucru interinstituțional identificat la pct. 2) și supunerea lui spre aprobarea autorităților care au participat la întâlnirea pregătitoare	AM POCA, partenerii și beneficiarii proiectelor finanțate	Septembrie - jumătatea lunii Decembrie 2023	3,5 luni
4	Pregătirea și organizarea conferinței finale (logistică, cazare, invitații etc.)	AM POCA	Jumătatea lunii Octombrie-jumătatea lunii Decembrie 2023	2 luni
5	Desfășurarea conferinței finale	AM POCA, partenerii și beneficiarii proiectelor finanțate	Jumătatea lunii Decembrie 2023	1 zi

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

10.1 Analiza efectuată pentru tema 9

Eficacitate

Analiza efectuată la nivelul prezentei secțiuni evidențiază constatările obținute pe parcursul procesului de evaluare, referitoare la capacitatea programului de a răspunde nevoilor identificate, coerența programului cu strategiile naționale și testarea relațiilor de cauzalitate care leagă nevoile identificate de obiectivele prestabilite, de activitățile sprijinite și rezultatele preconizate.

În mod specific, analiza a fost elaborată pentru a fundamenta răspunsurile la următoarele întrebări de evaluare:

1. Care este progresul actual de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (Analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)



2. Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?
3. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?
4. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?
5. Ce mecanisme au facilitat/împiedicat schimbările vizate de intervenții sau efectele intervențiilor?
6. În ce măsură acțiunile întreprinse la nivel de program ar fi putut fi realizate mai bine?

În general, proiectele finanțate reflectă logica de intervenție și urmăresc rezultatele stabilite pentru OS 2.2, ținând cont de faptul că majoritatea proiectelor vizează:

- să dezvolte instrumente, mecanisme, proceduri și standarde privind etica, integritatea și prevenirea corupției și a conflictelor de interese și să consolideze capacitatea de a aplica aceste mecanisme/instrumente/proceduri/norme;
- creșterea gradului de transparență a acțiunii autorităților locale și centrale;
- creșterea gradului de pregătire anticorupție a personalului din organismele și instituțiile publice.

Din acest punct de vedere, trebuie menționat și modul în care acțiunile promovate în cadrul OS 2.2 sunt coerente cu documentele elaborate la nivel național și documentele Comisiei Europene privind politicile strategice, în special Recomandarea Consiliului pentru Programul Național de Reformă 2020 al României.

43

Analiza documentară a proiectelor finanțate în cadrul POCA a confirmat coerența programului cu obiectivele Programului Național de Reformă 2020 (PNR), care urmărește îmbunătățirea performanței administrației publice. Activitățile care au permis realizarea acestor obiective au constat în: sesiuni de formare destinate personalului din administrația publică centrală și periferică; promovarea unor studii privind infraționalitatea și studii sociologice care au aprofundat cunoașterea mecanismelor prin care

⁴³ În special, Recomandarea Consiliului pentru Programul Național de Reformă al României 2020, care include și un avis al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2020 COM (2020) 523 final: „Modificările legislative semnificative și presiunea politică exercitată asupra sistemului judiciar în 2017, 2018 și în cea mai mare parte a anului 2019 au afectat eficiența, calitatea și independența sistemului judiciar, precum și capacitatea acestuia de a investiga și a sancționa cazurile de corupție la nivel înalt. Deși guvernul sprijină în prezent acțiunile de prevenire și sancționare a corupției și și-a arătat disponibilitatea de a anula unele dintre măsurile cele mai controversate, România nu a efectuat încă modificările legislative necesare. Aceste aspecte sunt monitorizate în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare”. Și, de asemenea, Recomandarea Consiliului privind Programul național de reformă al României pentru 2022 și care include un avis al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2022 {SWD(2022) 624 final} - {SWD(2022) 640 final}: „Se preconizează că procesul decizional bazat pe date concrete, planificarea pe termen lung și consultările publice, precum și măsurile care vizează îmbunătățirea procesului de achiziții publice vor contribui la îmbunătățirea calității și a eficacității administrației publice, ceea ce va duce la o mai bună absorbție a fondurilor UE. Prin consolidarea independenței și a eficienței sistemului judiciar, prin îmbunătățirea accesului la justiție și prin intensificarea luptei împotriva corupției, planul urmărește să abordeze principalele aspecte legate de respectarea statului de drept în România, în conformitate cu jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene și ținând seama de recomandările formulate în rapoartele întocmite în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare (MCV), în rapoartele Grupului de state împotriva corupției (GRECO), în avizele Comisiei de la Veneția și în rapoartele privind statul de drept.”



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

corupția se dezvoltă și își găsește originile în societățile și economiile locale; și crearea de instrumente de monitorizare și evaluare a nivelului de implementare a măsurilor anticorupție de către autoritățile administrației publice locale. Alături de aceste tipuri de acțiuni, proiectele finanțate au promovat și numeroase activități menite să conștientizeze valoarea integrității în administrația publică și fenomenul corupției, prin conferințe și campanii de comunicare adresate cetățenilor și personalului administrației publice centrale și locale.

În continuare sunt prezentate câteva exemple de proiecte care au contribuit la îmbunătățirea transparenței și a conduitei etice în administrația publică centrală:

- În vederea consolidării capacității administrative a Secretariatului Tehnic al SNA 2016-2020, a fost desfășurat proiectul SIPOCA 62, finanțat în cadrul apelului de proiecte IP7/2017 ("Consolidarea capacității administrative a Secretariatului Tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 în vederea sprijinirii implementării măsurilor anticorupție", Ministerul Justiției). În cadrul proiectului au fost realizate: un studiu de evaluare a legislației privind instituția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (pantouflage-ul), 10 sesiuni de instruire pentru creșterea nivelului de pregătire anticorupție a specialiștilor în domeniu, un studiu criminologic privind cercetarea fenomenului corupției prin prisma experienței directe a persoanelor condamnate pentru corupție și o cercetare sociologică, vizând angajații din administrația publică centrală, privind integritatea în sistem, o conferință privind politicile anticorupție în România, etc.
- Prin intermediul proiectului SIPOCA 61, finanțat în cadrul apelului de propuneri de proiecte IP7/2017 ("Consolidarea sistemelor de integritate - cea mai bună strategie de prevenire a corupției în administrația publică", Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației), au fost desfășurate următoarele activități: instituirea unui mecanism de coordonare, monitorizare și evaluare a progreselor înregistrate în implementarea măsurilor anticorupție de către autoritățile administrației publice locale; sprijinirea unităților administrativ-teritoriale în implementarea de măsuri de prevenire a corupției; realizarea unei campanii de conștientizare a corupției și educație (în rândul cetățenilor și al personalului din administrația publică centrală și locală); organizarea de sesiuni de instruire pentru personalul de la nivelul autorităților administrației publice locale și al MDLPA, al structurilor din subordinea/sub autoritatea MDLPA.

În plus, sprijinul acordat de POCA a contribuit la realizarea obiectivelor Măsurii II.3.1. din PNR. Promovarea eticii și a integrității în administrația publică a fost sprijinită printr-o serie de proiecte, precum :

- Proiectul "ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conducerea din Administrație" (SIPOCA 63) - care contribuie, de asemenea, la îndeplinirea Măsurii II.3.2. Măsuri privind reducerea și prevenirea corupției. Proiectul a obținut următoarele rezultate: analiza cu privire la nevoile de dezvoltare în domeniul definirii și facilitării aplicării normelor de conduită, cât și în domeniul monitorizării conformității cu acestea; analiza privind potențialul utilizării tehnologiilor IT în activitatea consilierilor de etică și o sesiune de formare pentru utilizatorii aplicației informatice; strategia de comunicare privind standardele etice și conduita în administrația publică, inclusiv crearea unei identități vizuale asociate scopului și obiectivelor comunicării pe



tema eticii și integrității în funcția publică și a uneia asociate scopului și obiectivelor exercitării mandatului/ funcției/ atribuțiilor de consilier de etică.

- Proiectul LINC - "creșterea capacității administrației publice centrale în prevenirea și identificarea cazurilor de conflicte de interese, incompatibilității și averi nejustificate" (SIPOCA 451) - a contribuit la dezvoltarea cunoștințelor personalului cu rol în prevenirea și combaterea încălcării legislației privind integritatea la nivelul administrației publice centrale, prin formarea și informarea a peste 350 de persoane angajate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale. Participanții la sesiunile de instruire și asistență în domeniul integrității au fost reprezentanți ai unor instituții precum: Ministerul Afacerilor Interne, Direcția Generală Anticorupție, Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Transporturilor, Ministerul Justiției, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Direcția Națională Anticorupție, etc.

Aceste aspecte au fost, de asemenea, abordate de numeroase proiecte finanțate prin intermediul apelului de proiecte CP1/2017, adresat autorităților publice locale, cu privire la implementarea SNA și a măsurilor de etică și integritate.

Într-un raport recent de evaluare⁴⁴ a Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2016-2020 a României, realizat de OCDE, este evidențiat rolul POCA în implementarea SNA. Raportul evidențiază că lipsa resurselor financiare a fost considerată principalul dezavantaj al SNA 2012-2015, 63% dintre cei intervievați de OCDE pentru evaluarea strategiei anterioare declarând că nivelul de finanțare a fost insuficient și că implementarea a fost dependentă în mod excesiv de sursele de finanțare externe. Informațiile furnizate de Secretariatul Tehnic al SNA indică faptul că "implementarea Strategiei 2016-2020 de către instituțiile publice relevante a continuat să se bazeze în mare măsură pe surse externe de finanțare, în special pe Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020 (POCA)" (OCDE, 2022, 34). Se poate astfel observa că SNA a oferit un cadru general de programare care a fost capabil să direcționeze finanțarea din partea actorilor externi către obiective strategice și domenii foarte specifice.

- Legătura logică între nevoile părților interesate, obiectivele strategice naționale, obiectivele programului, activitățile sprijinite, realizările preconizate și rezultatele așteptate stabilește cadrul de eficacitate al POCA. Mai mult decât atât, legătura strânsă cu strategia națională evidențiază rolul semnificativ al programului în sprijinirea implementării măsurilor de prevenire a actelor de corupție.

Analiza răspunsurilor obținute în cadrul sondajului de opinie desfășurat la nivelul evaluării temei 9 evidențiază că pentru mai mult de jumătate dintre beneficiari (52%), criteriile de eligibilitate ale apelului de proiecte au influențat în mod semnificativ elaborarea proiectelor, în vreme ce pentru aproximativ un sfert (24%) dintre beneficiarii chestionați criteriile de eligibilitate au avut o influență moderată în

⁴⁴ OECD (2022), Evaluation of the Romanian National Anti-Corruption Strategy (Evaluarea Strategiei Naționale Anticorupție a României) 2016-2020, OECD, Paris



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

pregătirea proiectelor. Pentru cealaltă parte a grupului de respondenți, criteriile de eligibilitate fie nu au avut nicio influență (14%), fie au influențat într-o mică măsură dezvoltarea proiectelor (10%).

În general, ghidul solicitantului a fost evaluat în mod pozitiv de beneficiarii programului. S-au remarcat, cu toate acestea, anumite dificultăți determinate de necesitatea îndeplinirii criteriilor de eligibilitate privind constituirea și dezvoltarea parteneriatelor. Un aspect problematic l-a constituit corelarea parțială a categoriilor de parteneri eligibili cu specificul activităților prevăzute la nivelul proiectelor.

Mai mult decât atât, anumiți respondenți au indicat problema interoperabilității informațiilor și au subliniat faptul că ar fi necesară simplificarea documentelor necesare pentru depunerea cererilor de finanțare, întrucât beneficiarii sunt autorități publice, iar informațiile aferente acestora ar trebui să fie disponibile pentru Autoritatea de Management.

Interoperabilitatea datelor și informațiilor deținute de autoritățile publice este o problemă mult mai relevantă, care afectează diferite aspecte ale economiei și societății.

Comisia Europeană, prin comunicatul (COM(2017) 134 final) privind strategia de implementare a Cadrelor europene de interoperabilitate, a definit acest concept după cum urmează: „Interoperabilitatea este capacitatea organizațiilor de a interacționa în vederea atingerii unor obiective reciproc avantajoase, implicând schimbul de informații și cunoștințe între aceste organizații, prin procesele de lucru pe care le sprijină, prin intermediul schimbului de date între sistemele acestora de tehnologie a informației și comunicații (TIC)”.

Informațiile colectate în mod centralizat din mai multe baze de date ale diferitelor autorități publice (sau interoperabilitatea acestora) pot reduce sarcinile administrative ale instituțiilor (având în vedere numeroasele solicitări de date/informații din partea cetățenilor sau terțelor părți). Totodată, în acest mod se asigură eficacitatea, transparența și controlul în timp real al sarcinilor administrației publice, precum și o mai bună alocare a cheltuielilor publice, respectarea legalității și prevenirea fenomenelor de corupție.

Analiza rezultatelor sondajului de opinie evidențiază că majoritatea beneficiarilor (64%) s-a confruntat cu dificultăți în etapa pregătirii și depunerii cererii de finanțare, cele mai frecvente probleme fiind asociate cu pregătirea bugetului, planificarea activităților din proiect, utilizarea platformei MySMIS, desfășurarea procedurilor de achiziții publice, numărul și/sau complexitatea documentelor solicitate sau identificarea partenerilor adecvați pentru desfășurarea proiectelor.

Principala dificultate întâmpinată de beneficiari, pe parcursul implementării proiectelor, se referă la capacitatea de a implementa activitățile proiectului la timp (37% dintre respondenți). Anumiți beneficiari au indicat, suplimentar, dificultățile asociate cu desfășurarea procedurilor de achiziții publice (pe care le consideră foarte anevoioase și care deseori generează întârzieri în derularea activităților), obținerea rezultatelor planificare și respectarea cheltuielilor prevăzute în buget.

Alte categorii de probleme sau dificultăți menționate de beneficiari în cadrul sondajului de opinie se referă la impedimentele cauzate de pandemia Covid 19, dar și cele legate de inflație, care a condus la creșterea costurilor cu serviciile hoteliere, de catering sau transport. Aceste dificultăți, însă, nu sunt de natură internă, ci mai degrabă factori externi care sunt corelați cu următoarea întrebare din chestionar.



O altă întrebare a sondajului de opinie își propune să investigheze ce dificultăți externe au afectat implementarea proiectelor. Și la această întrebare, la categoria "alte tipuri de dificultăți", respondenții au menționat dificultăți "interne", cum ar fi gestionarea procedurilor de contractare a serviciilor. Majoritatea respondenților au precizat că nu au întâmpinat dificultăți externe deosebite (68%), în timp ce 11% dintre aceștia au indicat modificări ale cadrului legislativ, 8% au menționat cooperarea cu alte autorități sau organizații, iar 5% au indicat interacțiunea cu instituțiile implicate în implementarea unora dintre activitățile proiectelor. În categoria "alte tipuri de dificultăți", beneficiarii au menționat pandemia, dificultatea de a instrui furnizorii de servicii pentru a răspunde în mod adecvat la nevoia definită de proiect și creșterea prețurilor în timpul implementării proiectului.

În acest sens, este de remarcat faptul că atunci când au fost întrebați direct dacă pandemia Covid 19 a afectat implementarea proiectului, majoritatea beneficiarilor (62%) au menționat că nu au întâmpinat dificultăți deosebite care să îngreuneze semnificativ gestionarea proiectului ca urmare a crizei sanitare, în vreme ce 28% au menționat că pandemia a influențat în sens pozitiv desfășurarea activităților proiectului.

Dintre elementele care au afectat eficiența managementului proiectelor și, în consecință, au influențat atingerea obiectivelor proiectelor, pot fi identificate trei categorii de dificultăți. Prima categorie se referă la factori interni organizațiilor și la capacitatea de management; aici apar unele dintre dificultățile majore care au fost raportate de beneficiari, cum ar fi, de exemplu, dificultatea de a respecta calendarul activităților și, în consecință, de a introduce prelungiri ale termenelor stabilite, care a fost raportată de un sfert dintre respondenți. O altă problemă similară este reprezentată de întârzierea lansării achizițiilor publice, care a fost menționată de 16% dintre respondenți.

Cea de-a doua categorie de factori care au împiedicat implementarea proiectelor vizează lipsa resurselor umane specializate sau nivelul redus de motivație al acestora. Categoria care a primit cele mai multe răspunsuri din partea respondenților (34%) a fost cea referitoare la problema lipsei de competențe în legătură cu gestionarea proiectelor și, în special, cu gestionarea aspectelor financiare, precum și lipsa de motivație în rândul membrilor echipei de proiect. În aceeași categorie se regăsesc și dificultățile de a identifica specialiști capabili să realizeze documente strategice, fapt care conduce la întârzieri în implementarea proiectelor, precum și dificultatea de a organiza servicii orientate către cerințele sistemului de management anti-mită.

Cea de-a treia categorie de obstacole se referă la dificultățile externe, cum ar fi lipsa de participare a părților interesate, prețurile mai mari pentru materialele, serviciile și echipamentele necesare pentru proiecte și, mai ales, consecințele pandemiei Covid 19, o categorie aleasă de 9% dintre beneficiari.

Eficiență

Această secțiune reunește analizele aferente întrebărilor de evaluare referitoare atât la procesul, cât și la modalitățile de intervenție alese pentru gestionarea Programului, concentrându-se pe factorii interni care influențează rezultatele înregistrate, pe criteriile de eligibilitate, pe comparația cu perioada de programare anterioară din perspectiva acțiunilor și a beneficiarilor, precum și pe activitățile de comunicare. Prin urmare, scopul analizei prezentată în această secțiune este de a identifica răspunsurile la următoarele întrebări de evaluare:



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

În ceea ce privește impactul factorilor interni asupra capacității proiectelor finanțate de a obține rezultatele așteptate, beneficiarii intervievați au indicat o serie de factori care evidențiază complexitatea și variabilitatea situațiilor. În unele cazuri, prezentate în continuare, sunt descriși factorii care au facilitat obținerea rezultatelor: de exemplu, experiența acumulată în perioadele anterioare de programare. În alte cazuri, sunt evidențiate obstacole majore care au apărut în timpul implementării, de exemplu, proceduri complexe de achiziții publice sau fluctuații de personal.

- Importanța experienței acumulate de personalul intern pe parcursul implementării proiectelor a consolidat și valorificat competențele tehnice dobândite începând cu perioada de programare 2007-2013; aceste îmbunătățiri au fost, de asemenea, deosebit de utile pentru a face față dificultăților generate de situația pandemică. Interviuurile care au fost realizate cu o parte dintre beneficiarii proiectelor finanțate (reprezentanți ai autorităților publice centrale) au confirmat importanța asistenței și sprijinului acordate de AM POCA. În același timp, lipsa de experiență în implementarea proiectelor cu finanțare nerambursabilă, în cazul unor beneficiari, a fost identificată ca un factor intern care a generat un volum mai mare de muncă și un nivel mai ridicat de dependență față de sprijinul AM POCA.
- Desfășurarea dificilă a procedurilor de achiziții publice, generată de o serie de factori care au variat de la dificultăți în elaborarea documentației de achiziție până la lipsa ofertanților;
- Variația internă a personalului, inclusiv cea a personalului cu sarcini de implementare în cadrul proiectului care a generat dificultăți;
- Interacțiunea pe alocuri dificilă cu partenerii, inclusiv în accesarea sistemului de monitorizare a progresului cheltuielilor proiectului - a evidențiat modul în care accesul la fondurile structurale de către unele administrații - atât centrale, cât și periferice - prezintă unele elemente critice.

Dintre cele șapte apeluri lansate în cadrul OS 2.2., două au avut la bază mecanisme necompetitive (IP2/2015 - "Sprijinirea acțiunilor de creștere a transparenței în cadrul organismelor și instituțiilor publice, precum și a măsurilor legate de sistemul de control intern managerial" și IP7/2017 - "Sprijin pentru secretariatul tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție și măsuri în domeniul remedierii lacunelor legislative privind consilierul de etică, protecția avertizorului de utilitate publică și interdicțiile de încetare a contractului de muncă" (pantouflajul)), iar cinci apeluri de proiecte au avut la bază mecanismul concurențial (CP1/2017- regiuni mai puțin dezvoltate și CP1/2017-regiuni mai dezvoltate vizând "Sprijinirea măsurilor legate de prevenirea corupției la nivelul autorităților și instituțiilor administrației publice locale"; CP5/2017 - "Sprijinirea măsurilor de SNA la nivelul autorităților și instituțiilor publice centrale"; CP9/2018 - "Sprijinirea unor măsuri de SNA la nivelul autorităților și instituțiilor publice centrale"; și CP11/2018 - "Sprijinirea unor măsuri SNA la nivelul autorităților și instituțiilor publice centrale" CP15/2021 pentru regiunile mai puțin dezvoltate "Sprijinirea măsurilor referitoare la prevenirea corupției la nivelul autorităților și instituțiilor publice locale").

Datele de monitorizare, furnizate de AM-POCA (având drept cut-off termenul de 24 decembrie 2021), conțin informații despre 87 de proiecte finanțate prin program în cadrul OS 2.2; dintre acestea, 10, adică





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

11% din total, sunt gestionate de autoritățile publice centrale (APC) și 77 de autoritățile publice locale (APL), reprezentând 89% din total. În această etapă a evaluării, 53% din cele 87 de proiecte finanțate prin program erau finalizate, în timp ce 41 (47%) erau încă în curs de implementare.

Proiectele gestionate de autoritățile centrale au implicat următoarele instituții: Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației; Ministerul Finanțelor; Ministerul Justiției; Secretariatul General al Guvernului; Agenția Națională a Funcționarilor Publici; Agenția Națională de Integritate; Autoritatea Electorală Permanentă.

Proiectele gestionate de autoritățile locale au implicat 21 de consilii județene, 54 de primării și 2 primării de sector din Municipiul București.

Dacă este analizat stadiul de implementare al proiectelor în funcție de tipul de beneficiar, se poate observa că autoritățile publice centrale sunt cele care au finalizat cel mai mare procent de proiecte: 9 din 10; în timp ce autoritățile publice locale, care sunt beneficiari cu un număr mult mai mare de proiecte (77), au finalizat aproape jumătate dintre acestea (48%). În acest sens, merită menționat faptul că autoritățile publice centrale au început gestionarea proiectelor mai devreme decât cele locale. Apelurile de proiecte adresate autorităților publice centrale au fost publicate începând cu sfârșitul anului 2015, în timp ce primul apel de proiecte adresat autorităților publice locale a fost publicat aproximativ doi ani mai târziu, în august 2017.

Singurul proiect implementat de o autoritate publică centrală care nu a fost încă încheiat este gestionat de Ministerul Finanțelor (Beneficiar), în parteneriat cu Ministerul Economiei. Proiectul - "Consolidarea integrității în instituțiile publice și în mediul de afaceri", finanțat în cadrul apelului CP 5/2017, a început în septembrie 2018 și urma să se încheie în septembrie 2022. Toate celelalte proiecte aflate în implementare sunt gestionate de autorități publice locale și au fost finanțate în cadrul apelului CP15 (pentru regiunile mai puțin dezvoltate) din 14 aprilie 2021.

- În ceea ce privește performanța programului din punctul de vedere al acțiunilor și beneficiarilor sprijiniți, comparativ cu perioada de programare anterioară, POCA prezintă o abordare care se concentrează pe prioritățile și direcțiile strategice stabilite în documente programatice, precum SCAP și SNA, care definesc cadrul strategic specific de acțiune al instituțiilor publice. În acest sens, dacă în cadrul PODCA 2007-2013 s-a pus un accent mai mare pe creșterea eficienței organizaționale și îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor furnizate de administrația publică, actualul program a extins domeniile de sprijin, lucrând alături de administrațiile publice în procesul de consolidare a transparenței și integrității organizaționale. În plus, din cauza pandemiei, POCA a încurajat introducerea muncii la distanță și a modalităților organizaționale și tehnologice care anterior erau mult mai puțin utilizate de către autoritățile publice din România.

Necesitatea de a oferi un sprijin real beneficiarilor actuali și celor viitori, atât în etapa de aplicare, cât și în cea de implementare, a fost abordată în cadrul POCA prin desfășurarea unei game largi de activități care au inclus: actualizarea site-ului web al programului și a secțiunii "Întrebări/răspunsuri frecvente", furnizarea de răspunsuri și clarificări prin e-mail și telefonic, organizarea de evenimente de comunicare, cum ar fi caravane și ateliere de lucru. În plus, așa cum a fost subliniat și în interviul cu reprezentanții AM POCA, pentru intervențiile sprijinite în cadrul OS 2.2, au fost organizate activități participative pentru a





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

identifica problemele existente la nivel local și pentru a planifica mai bine activitățile definite la nivelul cererilor de finanțare.

La nivelul OS 2.2, sondajul de opinie aplicat în anul 2020 în rândul beneficiarilor a confirmat că atât nivelul de detaliere al informațiilor furnizate, cât și gradul de accesibilitate al informațiilor au fost foarte bine apreciate: 92% dintre beneficiari au apreciat nivelul de detaliere al informațiilor furnizate de AM ca fiind foarte relevant (69%) sau relevant (23%), în timp ce informațiile primite au fost percepute drept accesibile, iar limbajul utilizat ca fiind ușor de înțeles de către 86% dintre beneficiari. În ceea ce privește sprijinul acordat de autoritățile programului către beneficiari în pregătirea și implementarea proiectelor, 92% dintre respondenți l-au evaluat ca fiind foarte relevant (77%) sau relevant (15%).

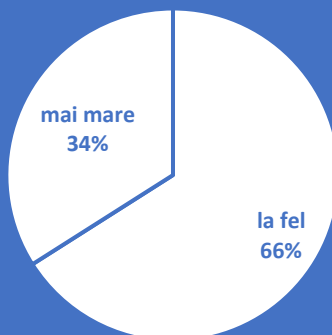
În ceea ce privește îmbunătățirile propuse, activitățile de evaluare confirmă faptul că unii beneficiari continuă să aibă nevoie de sesiuni de formare (sau de canale de comunicare directă) pentru a gestiona mai bine problemele transversale care decurg din procesul de implementare a proiectului. Având în vedere gradul ridicat de progres al intervențiilor din cadrul acestui OS, se poate lua în considerare dezvoltarea unei abordări pentru activitățile de informare și coordonare, orientată către etapele finale ale managementului proiectului și către faza de sustenabilitate a rezultatelor proiectului. O astfel de abordare ar avea în vedere nu numai furnizarea de informații și îndrumări suplimentare beneficiarilor cu privire la implementarea proiectului, ci și un cadru care să faciliteze dialogul interinstituțional cu privire la rezultatele proiectelor. Din această perspectivă, interviurile realizate în această etapă a evaluării cu managerii proiectelor (MP) finalizate de autoritățile publice centrale, au relevat o anumită îngrijorare față de lipsa unui program național în perioada de programare 2021-2027. În pofida beneficiilor PNRR, care va investi în principal în dotarea infrastructurilor de la nivelul administrației publice, respondenții au subliniat că în lipsa unui program național, activitățile de formare și studiile aferente reformelor în curs de desfășurare vor fi reduse.

Sondajul de opinie aplicat în contextul acestei evaluări a evidențiat că, în pofida progreselor înregistrate în dezvoltarea și consolidarea capacității de gestionare a proiectelor co-finanțate din fonduri ESI, complexitatea managementului acestui tip de proiecte a fost evaluată ca un aspect critic, în special de către autoritățile publice locale.

Beneficiarii sunt de părere că volumul de muncă, deși semnificativ, a fost adecvat în comparație cu rezultatele și activitățile care trebuiau implementate. Acest lucru se datorează, între altele, unei planificări adecvate și unei estimări corecte a nevoilor.



Comparat cu așteptările inițiale, volumul real de muncă necesar pentru punerea în aplicare a proiectului - în ceea ce privește numărul de funcționari publici și timpul necesar pentru gestionarea proiectului este:



De fapt, aproape toți respondenții au declarat că volumul de muncă atribuit nu s-ar fi putut reduce fără a afecta atingerea rezultatelor proiectului. În plus, dacă în unele cazuri aplicația informatică MySMIS a reprezentat o provocare, cel puțin inițial, în altele s-a dovedit a fi un instrument util în reducerea volumului de muncă pentru echipa de proiect. Cu toate acestea, 34% dintre respondenți au considerat că munca necesară pentru implementarea proiectului a fost mai mare decât se așteptau.

În orice caz, așa cum evidențiază datele sondajului de opinie, beneficiarii consideră că POCA a fost esențial pentru obținerea rezultatelor proiectelor, care nu ar fi fost obținute în alt mod. De exemplu, așa cum evidențiază tabelul următor, 90% dintre beneficiari au fost de acord în mare măsură sau foarte mare măsură cu afirmația potrivit căreia "În absența sprijinului POCA nu s-ar fi obținut aceleași rezultate".

În plus, așa cum a fost evidențiat și în cadrul evaluării finale din anul 2020, beneficiarii au considerat că, în general, costurile necesare pentru implementarea proiectelor sunt rezonabile și că nu ar fi fost posibil să se obțină aceleași rezultate cu costuri mai mici. În fapt, datele analizate evidențiază că 74% dintre beneficiari nu au fost de acord sau nu au fost deloc de acord cu afirmația "Aceleași rezultate obținute prin implementarea proiectului POCA ar fi putut fi obținute la costuri mai mici".

Figura nr. 47 În ce măsură sunteți de acord cu următoarea afirmație? (1-5)

"Fără POCA, nu s-ar fi putut obține aceleași rezultate"		%
2 (puțin)	1	2%
3 (nicio schimbare)	5	10%
4 (mult)	15	30%
5 (foarte mult)	29	58%
Total	50	100%
"Aceleași rezultate obținute prin implementarea proiectului POCA ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici"		%
1 (foarte puțin)	27	54%
2 (puțin)	10	20%
3 (nicio schimbare)	4	8%



4 (mult)	6	12%
5 (foarte mult)	3	6%
Total	50	100%

Evaluarea de către beneficiari a sprijinului primit din partea Autorității de Management a Programului, în pregătirea proiectului și apoi în timpul implementării, este în general foarte pozitivă; toți respondenții au apreciat că sprijinul primit a fost util și o pondere de 84% au considerat acest sprijin ca fiind foarte pozitiv. De asemenea, în timpul interviurilor au fost colectate aprecieri cu privire la rolul AM în sprijinirea implementării proiectelor.

În calitate de beneficiar POCA, cum ați evalua sprijinul acordat de Autoritatea de Management a Programului pentru a ajuta beneficiarii în pregătirea și implementarea proiectelor? (Vă rugăm să selectați un punctaj de la 1 la 5, unde 1 înseamnă foarte puțin și 5 înseamnă foarte mult)		%
4 (de ajutor)	8	16,0%
5 (de foarte mare ajutor)	42	84,0%
Total	50	100,0%

Opinia pozitivă a beneficiarilor se extinde și asupra documentelor aferente apelurilor de proiecte, astfel că pentru aproape 90% dintre respondenți informațiile au fost ușor accesibile și limbajul utilizat este ușor de înțeles, în vreme ce doar 10% au apreciat limbajul utilizat în documente ca fiind prea tehnic. Marea majoritate a beneficiarilor consideră, de asemenea, că experiența anterioară în gestionarea unor proiecte similare în perioada de programare anterioară 2007-2013 a fost utilă pentru îmbunătățirea capacității de gestionare a proiectelor.

Cum evaluați nivelul de acces la informațiile POCA?		%
Informațiile sunt accesibile, dar limbajul folosit este oarecum prea tehnic.	5	10%
Informațiile sunt ușor accesibile și limbajul utilizat este ușor de înțeles.	44	88%
Nu știu/Nu răspund	1	2%
Total	50	100%

Beneficiarii care au avut o experiență anterioară în gestionarea proiectelor finanțate prin fonduri structurale au fost rugați să precizeze ce aspecte s-au îmbunătățit comparativ cu perioada trecută. Principalul aspect care a înregistrat îmbunătățiri comparativ cu perioada anterioară a fost pregătirea cererii de finanțare (12% dintre respondenți). 10% dintre beneficiari consideră că și-au îmbunătățit capacitatea de gestionare financiară a proiectului, iar o proporție similară consideră că și-au îmbunătățit capacitatea de gestionare operațională a proiectului (11%); calitatea și cantitatea rezultatelor au fost îmbunătățite pentru un total de 11% dintre beneficiarii chestionați, în timp ce 7% consideră că și-au îmbunătățit capacitatea de gestionare a resurselor umane. Cu toate acestea, majoritatea (41%) sunt de părere că nu au înregistrat îmbunătățiri semnificative comparativ cu perioada anterioară.

Dacă ați participat la PODCA 2007-2013, ce aspecte au fost îmbunătățite prin experiența acumulată?		%
Pregătirea cererii de finanțare	10	12%



Dacă ați participat la PODCA 2007-2013, ce aspecte au fost îmbunătățite prin experiența acumulată?		%
Eligibilitatea costurilor și rambursarea acestora (management financiar)	8	10%
Implementarea activităților și rezultatelor (management operațional)	9	11%
Calitatea rezultatelor	6	7%
Eficiență în utilizarea resurselor umane	6	7%
Cantitatea rezultatelor;	3	4%
Nu este cazul;	34	41%
Altele	7	8%
TOT	83	100%

Impact

Analiza prezentată în continuare sprijină evaluarea impactului intervențiilor POCA și are ca scop fundamentarea răspunsurilor la următoarele întrebări de evaluare:

9. În ce măsură se realizează progresul datorită intervenției/acțiunilor finanțate?

10. În ce măsură a avut programul efecte neintenționate, pozitive sau negative?

O primă referință importantă pentru evaluarea impactului programului este reprezentată de analiza comparativă a datelor României cu privire la principalul indicator utilizat la nivel internațional pentru monitorizarea tendințelor în ceea ce privește percepția corupției, prezentată mai jos la nivelul statelor membre ale UE.

Indicatorii de monitorizare a percepției corupției reprezintă una dintre sursele utile pentru a realiza o analiză comparativă a poziționării țărilor europene, dar și pentru a compara cu un panel de 180 de țări răspândite pe diferite continente. Cel mai recent raport al ONG-ului "Transparency International" arată că, în timp ce Europa de Vest și UE rămân regiunea cu cele mai bune rezultate, multe țări înregistrează o scădere a scorurilor. Începând cu anul 2012, majoritatea țărilor europene au înregistrat fie tendințe descendente ale indicatorului, fie progrese nesemnificative; Ungaria a pierdut 13 puncte, Cipru 14 puncte, Malta 6 puncte, Spania și Slovenia 5 puncte. Pe de altă parte, cea mai semnificativă îmbunătățire se înregistrează în Grecia cu +16 puncte, Italia, + 14 puncte, Letonia și Estonia, + 10 puncte (a se vedea tabelul de mai jos).

Tabel nr. 32 *Indicele de percepție a corupției: 27 state membre, anii 2012-2022 (sursa: Transparency International)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Denamrca	90	91	92	91	90	88	88	87	88	88	90
Finlanda	90	89	89	90	89	85	85	86	85	88	87
Suedia	88	89	87	89	88	84	85	85	85	85	83
Olanda	84	83	83	84	83	82	82	82	82	82	80
Germania	79	78	79	81	81	81	80	80	80	80	79
Irlanda	69	72	74	75	73	74	73	74	72	74	77
Luxemburg	80	80	82	85	81	82	81	80	80	81	77
Estonia	64	68	69	70	70	71	73	74	75	74	74



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Belgia	75	75	76	77	77	75	75	75	76	73	73
Franța	71	71	69	70	69	70	72	69	69	71	72
Austria	69	69	72	76	75	75	76	77	76	74	71
UE - 27	63	63	64	65	64	64	64	64	64	64	64
Lituania	54	57	58	59	59	59	59	60	60	61	62
Portugalia	63	62	63	64	62	63	64	62	61	62	62
Spania	65	59	60	58	58	57	58	62	62	61	60
Letonia	49	53	55	56	57	58	58	56	57	59	59
Cehia	49	48	51	56	55	57	59	56	54	54	56
Italia	42	43	43	44	47	50	52	53	53	56	56
Slovenia	61	57	58	60	61	61	60	60	60	57	56
Polonia	58	60	61	63	62	60	60	58	56	56	55
Slovacia	46	47	50	51	51	50	50	50	49	52	53
Grecia	36	40	43	46	44	48	45	48	50	49	52
Cipru	66	63	63	61	55	57	59	58	57	53	52
Malta	57	56	55	60	55	56	54	54	53	54	51
Croația	46	48	48	51	49	49	48	47	47	47	50
România	44	43	43	46	48	48	47	44	44	45	46
Bulgaria	41	41	43	41	41	43	42	43	44	42	43
Ungaria	55	54	54	51	48	45	46	44	44	43	42

Sursa: Eurostat, date extrase la 12/04/2023. Ultima actualizare: 14/02/2023

Indicele de percepție a corupției (IPC) este cel mai utilizat clasament global al corupției din lume. Măsoară percepția experților și oamenilor de afaceri în legătură cu nivelul de corupție al sectorului public. Scorul fiecărei țări este o combinație a cel puțin 3 surse de date extrase din 13 sondaje și evaluări diferite privind corupția. Aceste surse de date sunt colectate de o varietate de instituții de renume, inclusiv Banca Mondială și Forumul Economic Mondial. Scorul unei țări este nivelul perceput de corupție în sectorul public, pe o scară de la 0 la 100, unde 0 înseamnă foarte corupt și 100 înseamnă foarte integru. Poziția unei țări este locul ocupat de aceasta în raport cu celelalte țări evaluate pentru calculul indicelui. Clasamentele se pot schimba doar dacă se modifică numărul de țări incluse în indice. Prin urmare, poziția nu este la fel de importantă ca scorul, atunci când se evaluează nivelul de corupție din acea țară.

Sursele de date utilizate pentru compilarea IPC acoperă în mod specific următoarele manifestări ale corupției din sectorul public: mită; deturnarea fondurilor publice; funcționarii care își folosesc funcția publică în scop privat, fără a se confrunța cu consecințe; capacitatea guvernelor de a controla corupția în sectorul public; birocrăție excesivă în sectorul public, care poate crește oportunitățile de corupție; numiri în serviciul public, fără respectarea principiului privind evitarea conflictului de interese; legi care asigură că funcționarii publici trebuie să-și declare averile și potențialele conflicte de interese; protecția juridică a persoanelor care raportează cazuri de luare de mită și corupție; accesul la informații privind afacerile publice/activitățile guvernamentale.

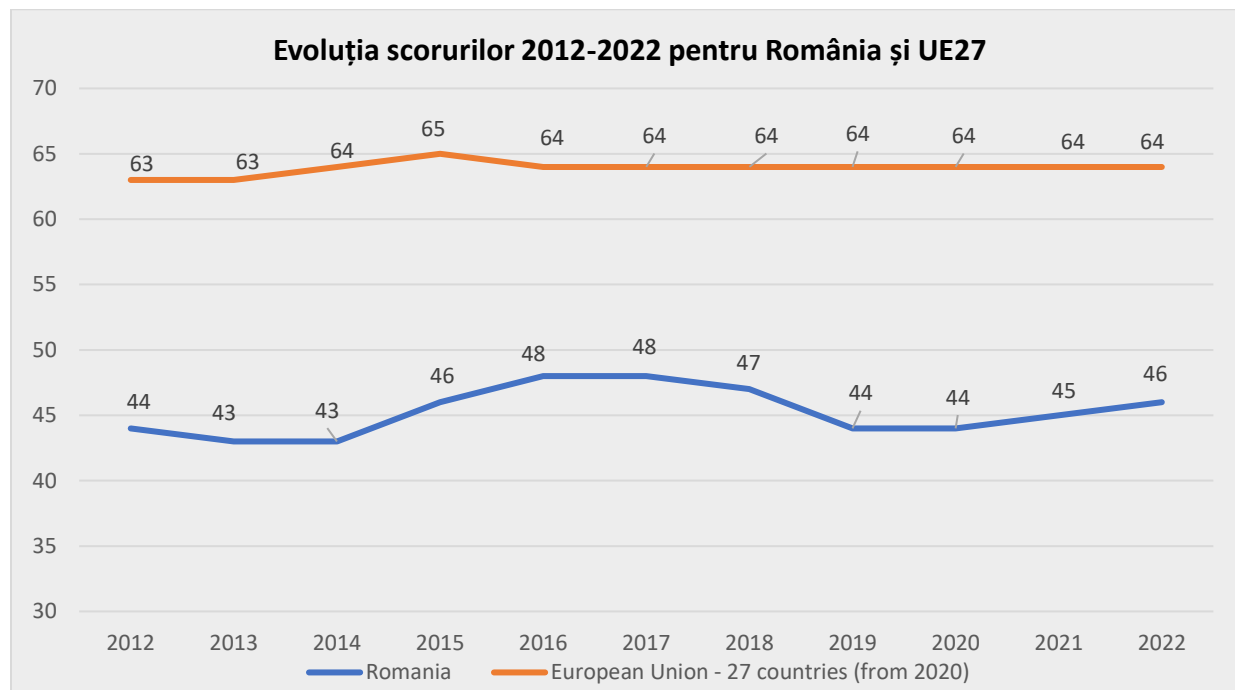
IPC nu acoperă: percepțiile directe ale cetățenilor sau experiența acestora cu fapte de corupție; evaziune fiscală; fluxuri financiare ilicite; factori care facilitează corupția (avocați, contabili, consilieri financiari etc.); spălarea banilor; corupția în sectorul privat; economii și piețe informale.

În clasamentul pentru anul 2022 al Indicelui de Percepție a Corupției (IPC), Danemarca se detașează în rândul țărilor europene cu 90 de puncte, urmată de Finlanda (87) și Norvegia (84); la coada clasamentului



UE se află România (46), Bulgaria (43) și Ungaria (42). IPC, unul dintre cei mai cunoscuți și mai relevanți indicatori ai tendințelor de corupție din lume, arată că în 2022 România se află pe locul 63 din 180 de țări (în 2021 România era pe locul 66), cu un scor de 46/100 (cu un an în urmă scorul a fost de 45). Comparativ cu alte state membre ale UE, România s-a clasat pe locul 25 din cele 27 de state membre. Ultima clasare și ultimul scor sunt ușor mai mari decât în 2019, respectiv 2020, când scorul a fost de 44. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, între 2013 și 2017, scorul general s-a îmbunătățit de la 43/100 la 48/100 și apoi a scăzut din nou de-a lungul anilor (a se vedea imaginea de mai jos).

Figura nr. 48 *Indicele european de percepție a corupției. Evoluția datelor pentru UE27 și România din 2012 până în 2022*



Sursa: *Indicele de percepție a corupției 2022* (<https://www.transparency.org>)

Impactul pe care pandemia l-a avut asupra sistemelor naționale de sănătate, în special prin creșterea bruscă a cheltuielilor publice, care, în majoritatea cazurilor, au fost efectuate în conformitate cu procedurile de urgență, s-a reflectat, de asemenea, într-o atenție redusă acordată transparenței și, în unele cazuri, într-o creștere a cazurilor de corupție sau de fraudă. Potrivit ediției recente a "Barometrului global al corupției. Opiniile și experiențele cetățenilor în materie de corupție" (Uniunea Europeană, 2021): „Pandemia COVID-19 pune guvernele UE în fața unor provocări extraordinare. Instituțiile acestora se străduiesc să acționeze rapid împotriva virusului și să mobilizeze sume mari de bani pentru a face față consecințelor sale. În absența unor mecanisme puternice de transparență, responsabilitate și supraveghere, astfel de situații de urgență pot constitui un teren fertil pentru corupție. Aceasta, la rândul său, poate submina răspunsurile la criză și poate costa vieți. În ciuda acestor riscuri, doar patru din zece persoane din UE consideră că guvernele lor au gestionat pandemia într-un mod transparent. În Franța, Polonia și Spania, cel puțin 60% dintre respondenți consideră că guvernul lor a gestionat pandemia fără



UNIUNEA EUROPEANĂ



transparență. Experiența de corupție a fost, de asemenea, cea mai ridicată în clinicile și spitalele publice, servicii care, probabil, nu au fost niciodată mai importante decât acum. În medie, 6% dintre persoanele din regiune au oferit mită pentru a obține sau a avea acces la serviciile de sănătate, iar 29% s-au bazat pe relații personale. Ratele de dare de mită în sectorul sănătății au fost cele mai ridicate în România (22%) și Bulgaria (19%), iar mai mult de patru din zece utilizatori de servicii de sănătate s-au bazat pe legături personale în Republica Cehă (54%), Portugalia (46%) și Ungaria (41%)."

În scopul introducerii unor practici de monitorizare participativă a implementării unui număr de proiecte finanțate prin Programele Operaționale ale Fondurilor Structurale, Comisia Europeană a promovat, împreună cu Transparency International, o serie de Pacte de Integritate (PI) menite să asigure că autoritățile și ofertanții acționează în limitele impuse de lege, să abordeze riscurile de corupție și să încurajeze încrederea într-un proiect de contractare publică (a se vedea caseta de mai jos). Raportul „Monitorizarea contractelor de achiziții publice: experiența a 18 pacte de integritate în UE”⁴⁵ include descrierea mai multor cazuri de programare a fondurilor structurale în România. Primul PI din România, care a început în 2018, se referă la procesul de administrare a fondurilor UE și a fost axat pe monitorizarea a trei proceduri de contractare: "Servicii de realizare a unor studii privind măsurarea gradului de satisfacție a beneficiarilor POCA în ceea ce privește sprijinul acordat de către AM POCA, precum și gradul de conștientizare a potențialilor beneficiari cu privire la POCA"; "Servicii de formare profesională pentru beneficiarii POCA și potențialii beneficiari"; "Servicii de organizare a evenimentelor de informare și comunicare pentru AM POCA".

În vederea îmbunătățirii unei abordări orientate spre promovarea bunei guvernante în atribuirea contractelor, AM POCA a semnat un PI cu Societatea Academică Română (SAR) în mai 2019. Echipa de monitorizare a inclus trei experți în achiziții publice și a fost implicată în toate etapele procedurilor de achiziție. În raport se precizează că echipa s-a confruntat cu dificultăți în monitorizarea etapei de atribuire, deoarece cadrul legislativ din România nu permite participanților externi să urmărească în timp real faza de evaluare. În consecință, majoritatea recomandărilor nu au putut fi luate în considerare, deoarece procedura era deja încheiată. După ce contractele au fost atribuite, SAR a încurajat toți ofertanții câștigători să semneze pactele de integritate. În timp ce două au refuzat să facă acest lucru pentru a evita sarcini administrative suplimentare, cealaltă a cooperat de bunăvoie cu SAR și a fost supusă monitorizării în faza de implementare. SAR a organizat cursuri de formare în materie de transparență și integritate pentru contractanți, ceea ce, potrivit rapoartelor, a consolidat capacitatea acestora de a detecta comportamente neetice în cadrul activităților acestora. Întrucât niciunul dintre aceștia nu avea proceduri interne privind aceste aspecte, SAR i-a sprijinit, de asemenea, în elaborarea unei strategii de integritate pe care au fost de acord să o adopte și să o implementeze.

Pactele de integritate, un proiect comun al Transparency International și al Comisiei Europene

⁴⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/guides/2022/a-practical-guidebook-detailing-the-three-steps-in-the-integrity-pacts-journey_en
https://images.transparencycdn.org/images/IP_monitoring-public-contracting_ENG_20220406.pdf



Transparency International și Comisia Europeană au încheiat un parteneriat în 2015 pentru a combate corupția în domeniul achizițiilor publice în cadrul investițiilor finanțate de UE. Ca urmare, între 2016 și 2021, o coaliție formată din 15 organizații ale societății civile a monitorizat 18 proiecte de achiziții publice în Uniunea Europeană (UE) în valoare totală de 920 de milioane EUR, prin intermediul unui mecanism de colaborare numit pact de integritate (PI). Proiectul a fost finanțat din fondurile structurale și de investiții europene ("Pacte de integritate - Mecanism de control civil pentru protejarea fondurilor UE", finanțat de Comisia Europeană). Fondurile UE nu sunt la adăpost de fraudă, corupție și gestionare defectuoasă, care au loc în mare parte în timpul procesului de achiziții publice.

Un pact de integritate (PI) este un mecanism inițiat de Transparency International pentru a se asigura că autoritățile și ofertanții acționează în conformitate cu constrângerile prevăzute de lege, pentru a aborda riscurile de corupție și pentru a promova încrederea într-un proiect de achiziții publice. Printr-un acord public, părțile se angajează să se abțină de la orice comportament corupt, să sporească transparența și responsabilitatea pe tot parcursul procesului și să integreze un mecanism independent condus de societatea civilă pentru a monitoriza respectarea reglementărilor aplicabile și a acordului în sine și pentru a informa publicul cu privire la acesta.

În mod ideal, un PI este încorporat în etapa de planificare a unui proiect finanțat, sau cel târziu înainte de licitație. Contractele aflate deja în faza de licitație și în etapele ulterioare sunt mai puțin potrivite pentru un pact de integritate, deoarece nu este întotdeauna posibil să se revizuiască și să se confirme că dispozițiile antifraudă și de integritate au fost respectate anterior.

Un PI presupune o declarație din partea părților implicate prin care acestea se angajează să respecte legea și să se abțină de la acte de corupție în orice moment. Ofertanții sunt, de asemenea, încurajați să semneze și să adere la aceste angajamente. Un PI include: (i) un mecanism de monitorizare independent condus de societatea civilă care să monitorizeze respectarea angajamentelor și să emită recomandări pentru prevenirea corupției și sporirea transparenței pe parcursul întregului proces - cu sprijinul unor experți tehnici, dacă este necesar; (ii) norme de bază și aspecte practice care să acopere chestiuni precum cine conduce mecanismul de monitorizare, cum este finanțat și cum sunt selectați experții tehnici; (iii) accesul la informații sau condițiile de acces la date sensibile sau confidențiale, dacă este cazul; (iv) orientări și obligații pentru monitorul societății civile de a informa publicul cu privire la evoluția proiectului, inclusiv publicarea periodică a rapoartelor de monitorizare.

https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/integrity-pacts_en

https://images.transparencycdn.org/images/IP-IN_THE-EU_publication_EN.pdf

https://images.transparencycdn.org/images/IP_monitoring-public-contracting_ENG_20220406.pdf

Cea de-a doua acțiune pilot din România, inclusă în Raport, se referă la platforma de cadastru și carte funciară a Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară (Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară).

În acest domeniu, proiectul care a făcut obiectul unui PI are o dimensiune financiară semnificativă (circa 260 de milioane de euro cofinanțare europeană) și vizează înregistrarea proprietăților în 793 de unități administrativ teritoriale, rezolvând astfel un aspect critic pentru România, și anume subreprezentarea imobilelor și terenurilor în cadastrul național; în fapt, doar 12% din unitățile administrativ teritoriale sunt înregistrate, ceea ce are repercusiuni negative asupra tranzacțiilor de pe piața imobiliară, a accesului proprietarilor de terenuri la fondurile agricole, a consolidării terenurilor agricole și a competitivității fermelor românești în UE.

În decembrie 2017, ca răspuns la problemele de corupție din România în ceea ce privește contractele de achiziții publice, la prezența unor interese personale în înregistrarea terenurilor și la deficiențele



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

identificate în contracte similare anterioare, agenția a semnat un pact de integritate cu Transparency International România și cu Institutul pentru Politici Publice pentru a monitoriza procesul. Din echipa de monitorizare au făcut parte nu numai personalul intern al celor două organizații, ci și trei experți externi (unul în domeniul achizițiilor publice și doi în domeniul înregistrării cadastrale) și un jurnalist de investigație a cărui activitate se concentrează pe acest domeniu. Echipa de monitorizare a contribuit la îmbunătățirea strategiei de contractare prin furnizarea unui acord-cadru care a permis o extindere mai flexibilă a serviciilor în zonele țintă. De asemenea, a contribuit la îmbunătățirea documentației de licitație, cu criterii de selecție mai bune și sancțiuni pentru întârzieri și eșecuri în implementarea contractelor. Ca răspuns la participarea redusă la mai multe licitații, echipa de monitorizare a sfătuit autoritatea contractantă să organizeze o consultare a pieței și a oferit asistență pentru organizarea acesteia. Consultarea a furnizat informații valoroase cu privire la barierele relevante pentru operatorii economici și a contribuit la creșterea numărului de oferte primite.

Alte două cazuri de proprietate intelectuală au implicat proiectul care a vizat implementarea "Platformei Naționale de Educație" pentru colectarea și gestionarea informațiilor educaționale privind rezultatele la teste și note, permițând o comparație a școlilor publice din țară, sponsorizat de Ministerul Economiei, și proiectul de "Digitalizare a bunurilor culturale românești" păstrate de instituțiile culturale aflate sub autoritatea Ministerului Culturii și Identității Naționale din România, precum și dezvoltarea unui catalog online pentru a oferi acces public la aceste bunuri.

Impactul programului a fost analizat și prin intermediul sondajului de opinie, precum și prin intermediul interviurilor cu o serie de respondenți și a unui focus grup organizat în cadrul temei de evaluare 9. În acest sens, aproape jumătate dintre respondenții la sondajul de opinie⁴⁶ consideră că, în absența finanțării POCA, proiectul nu ar fi fost implementat (46% dintre respondenți), în timp ce aproximativ un sfert dintre respondenți (26%) consideră că proiectul ar fi fost implementat, dar cu un buget mai mic și/sau cu un set redus de activități și doar 6% cred că proiectul ar fi fost implementat cu resurse financiare din alte surse.

O altă întrebare adresată în cadrul sondajului de opinie a vizat percepțiile beneficiarilor cu privire la relevanța proiectului pentru îmbunătățirea competențelor individuale în instituțiile din care fac parte. În acest caz, se remarcă o consecvență robustă cu rezultatele și constatările evidențiate în paragrafele precedente, privind eficiența și eficacitatea programului. Acolo unde lipsa competențelor individuale în managementul proiectelor fusese considerată unul dintre motivele întârzierilor în implementare sau, dimpotrivă, experiența acumulată a avut ca efect facilitarea obținerii rezultatelor proiectului, respondenții, în marea lor majoritate, au considerat proiectul "foarte relevant" pentru îmbunătățirea competențelor individuale; aproximativ un sfert dintre respondenți (26%) au considerat experiența ca fiind "relevantă"; doar doi beneficiari au apreciat-o ca fiind puțin relevantă.

În ceea ce privește domeniile de îmbunătățire în cazul programării viitoare a acestui tip de acțiuni, respondenții au indicat activitățile prezentate în tabelul de mai jos, folosind etichete care permit gruparea răspunsurilor deschise care se încadrează în același domeniu semantic. O mare majoritate a respondenților (76%) consideră că este deosebit de importantă creșterea gradului de conștientizare a efectelor corupției, în special prin îmbunătățirea cunoștințelor și competențelor personalului și aleșilor

⁴⁶ Răspunsurile colectate prin chestionar au provenit de la 50 de autorități publice.



locali și, prin urmare, prin activități de formare. În general, nu au existat prea multe răspunsuri, însă celelalte două categorii introduc teme importante, care trimit la unele dintre conținuturile care au reieșit și în timpul interviurilor, cum ar fi importanța implicării cetățenilor în conștientizarea efectelor corupției sau importanța colaborării interinstituționale, care de altfel a caracterizat programarea POCA în acest domeniu, datorită implicării autorităților publice centrale și locale.

Este proiectul relevant pentru îmbunătățirea competențelor individuale la nivelul instituției dumneavoastră? (Vă rugăm să indicați ce aspecte pot fi îmbunătățite)		%
Creșterea gradului de conștientizare a efectelor corupției; Îmbunătățirea cunoștințelor și competențelor personalului și aleșilor locali	13	76%
Implicarea activă și permanentă a cetățenilor	3	18%
Colaborarea inter-instituțională	1	6%
Total	17	100%

În ceea ce privește relevanța proiectului pentru nevoile organizației (proceduri de lucru, instrumente interne etc.), pentru 74% dintre respondenți, proiectul a fost considerat "foarte relevant" în scopul îmbunătățirii nevoilor organizației; pentru 22% dintre respondenți, experiența este considerată "relevantă"; doar doi beneficiari au apreciat-o ca fiind puțin relevantă.

Este proiectul relevant pentru nevoile organizației dumneavoastră (proceduri de lucru, instrumente interne etc.)? (Vă rugăm să selectați un punctaj de la 1 la 5, unde 1 înseamnă irelevant și 5 înseamnă foarte relevant)		%
3 (puțin relevant)	2	4%
4 (relevant)	11	22%
5 (foarte relevant)	37	74%
Total	50	100%

Și la această întrebare, respondenții au avut ocazia de a-și exprima opiniile cu privire la domeniile de îmbunătățire pentru posibile activități care vizează organizațiile din care fac parte. Aproape jumătate dintre respondenți (47%) consideră că este necesar să se consolideze și să se clarifice cadrul procedurilor care trebuie adoptate în administrațiile publice atunci când se intenționează introducerea unor criterii de mai mare integritate și etică. Alte răspunsuri se referă la acest domeniu de activitate, ca în cazul persoanelor intervievate care au amintit necesitatea unei mai mari simplificări a procedurilor de achiziții publice sau necesitatea de a maximiza transparența. O referire mai specifică la domeniul de îmbunătățire a cadrului procedural se referă la actualizarea manualului de combatere a mitei și la implementarea continuă a ISO 37001 (18%).

Un respondent care a susținut importanța consolidării cadrului procedural în acest domeniu a subliniat importanța aplicării riguroase a cadrului procedural la nivelul administrației locale din care face parte: *"Procedurile interne și regulamentele de organizare și funcționare în vigoare la nivelul primăriei asigură o repartizare eficientă a sarcinilor și măsuri de evaluare a activității fiecărei structuri sau angajat, prevenind totodată corupția și managementul neperformant. Îmbunătățirea constă în respectarea riguroasă a acestor proceduri și regulamente în vigoare"*.



În ceea ce privește rezultatele obținute de proiect, atât în mod intenționat, cât și neintenționat, pentru aproximativ jumătate dintre beneficiarii care au răspuns la chestionar, principalul rezultat al proiectului se referă la implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică, datorită îmbunătățirii competențelor personalului autorităților publice în domeniul prevenirii corupției (35%). O parte dintre beneficiari se referă la unele cazuri de implementare a certificării, cum ar fi sistemul de management anti-corupție, certificarea ISO 37001. Formarea este al doilea cel mai important rezultat, care apare adesea și în raport cu celelalte categorii de rezultate citate de beneficiari. De fapt, un sfert dintre răspunsuri indică "Formarea personalului în domeniul anticorupție" drept cel mai relevant rezultat al proiectului lor. Creșterea gradului de conștientizare a corupției, atât în rândul cetățenilor, cât și al administrației publice, este considerată un rezultat important al implementării proiectelor pentru aproape 20% dintre beneficiari. În cele din urmă, deși nu este foarte semnificativ din punct de vedere numeric, este interesant de remarcat faptul că unii beneficiari au indicat îmbunătățirea relației dintre nivelurile administrației publice ca fiind unul dintre rezultatele proiectelor.

În general, care sunt cele mai relevante rezultate, atât intenționate, cât și neintenționate, ale implementării proiectului?			%
Implementarea procedurilor (49%)	Aplicarea normelor, mecanismelor și procedurilor privind etica și integritatea. Îmbunătățirea cunoștințelor și competențelor personalului din autoritățile și instituțiile publice în domeniul prevenirii corupției	20	35%
	Implementarea sistemului de management anti-corupție	3	5%
	Obținerea certificării ISO 37001	3	5%
	Implementarea celor două legi 544 și 52 privind transparența și consultarea publică	1	2%
	Realizarea recomandărilor internaționale în domeniul integrității (rapoartele MCV, GRECO)	1	2%
Formare (29%)	Formarea personalului în materie de anticorupție	14	25%
	Personal bine pregătit în domeniul managementului strategic, studii de planificare strategică la nivel județean	2	4%
Creșterea gradului de conștientizare (19%)	Creșterea gradului de conștientizare a corupției atât în rândul cetățenilor, cât și al administrației publice. Îmbunătățirea cunoștințelor și a competențelor personalului din autoritățile și instituțiile publice în materie de prevenire a corupției. Dezvoltarea competențelor privind etica și integritatea pentru angajații din administrația publică locală.	11	19%
Capitalul relațional (4%)	Experiența dobândită și dezvoltarea unor relații profesionale constructive cu ofițerii POCA	1	2%
	Crearea cadrului organizatoric pentru implementarea eticii și integrității la nivel local	1	2%
Total		57	100%

Formarea personalului din administrațiile publice implicate este frecvent menționată ca fiind unul dintre principalele puncte forte ale proiectelor, în timp ce, pe de altă parte, numărul redus de participanți la activitățile de formare este menționat ca fiind unul dintre punctele slabe de către un beneficiar (a se vedea tabelul de mai jos). Relevanța formării a fost menționată, de asemenea, în timpul interviurilor cu reprezentanții autorităților publice – interviurile au arătat că sesiunile de formare destinate funcționarilor de la nivel central sau local au avut și efectul de a consolida legăturile dintre cele două niveluri ale administrației publice.



Printre punctele forte care au reieșit în urma implementării proiectului, beneficiarii indică digitalizarea unor aplicații. În timpul mai multor interviuri cu managerii de proiect, acest subiect a fost abordat și în legătură cu criza pandemică. În acest sens, telemunca – adoptată pe fondul restricțiilor impuse de criza COVID19 - a făcut posibilă participarea mai multor funcționari publici în sesiuni de formare online, mai mult decât era posibil anterior.

Colaborarea cu DGA este menționată de beneficiari ca fiind unul dintre punctele forte ale experienței de programare. În ceea ce privește realizările făcute posibile prin intermediul finanțării proiectelor, unul dintre punctele forte raportate de beneficiari se referă la posibilitatea de a obține certificarea ISO 37001, sau la punerea în aplicare a unor orientări în domeniul anticorupție sau a altor instrumente similare care, de obicei, au fost însoțite de o conștientizare sporită a importanței unei abordări mai etice în administrația publică.

Punctele slabe, dimpotrivă, includ dificultățile în organizarea activităților de formare din cauza pandemiei, reticența unor angajați publici de a-și schimba standardele de lucru și de a introduce inovații, lipsa personalului specializat pe probleme de anticorupție și, în cele din urmă, complexitatea procedurilor de achiziții publice din cauza lipsei de ofertanți, precum și capacitatea limitată de a gestiona căi strategice și inovatoare în cadrul administrației publice.

Sustenabilitate

Evaluarea sustenabilității implică identificarea măsurii în care beneficiile intervențiilor POCA pot continua pentru o perioadă mai lungă de timp. Analiza prezentată în această secțiune are scopul de a fundamenta următoarele întrebări de evaluare:

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

Analiza cadrului legislativ și a intervențiilor programului arată că strategiile și intervențiile sunt în continuare relevante pentru a promova:

- transparența acțiunilor întreprinse de autoritățile și instituțiile publice;
- dezvoltarea mecanismelor administrative de audit și control pentru prevenirea incidentelor de integritate și corupției;
- dezvoltarea capacității administrative de prevenire și reducere a corupției.

Acțiunile sugerate de Transparency International - organizația care prelucrează datele de referință ale indicelui de percepție a corupției, pentru a combate fenomenul corupției - sunt în mare măsură în concordanță cu principiile care stau la baza strategiilor care fundamentează intervențiile POCA sprijinite prin OS 2.2 (printre altele: gestionarea conflictelor de interese, reglementarea lobby-ului, abordarea tratamentului preferențial, responsabilizarea cetățenilor prin consultări deschise, consolidarea controalelor și echilibrelor instituționale). Comisia Europeană însăși continuă să reitereze necesitatea de a consolida Strategia națională anticorupție, confirmând că acest document rămâne un pilon fundamental, alături de proiectele desfășurate în cadrul OS 2.2, pentru a spori transparența, etica și integritatea.



În timpul **interviurilor** cu managerii proiectelor finalizate, realizate în cadrul activității de evaluare, au fost colectate câteva reflecții interesante pe tema sustenabilității activităților proiectelor care au fost demarate cu sprijinul finanțării POCA.

Proiectul ETICA, de exemplu, al cărui scop a fost creșterea transparenței și a eticii integrității în cadrul autorităților publice, a apărut în urma unei experiențe anterioare legată de un proiect care s-a concentrat pe consolidarea capacității organizației principale, și anume Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Proiectul ETICA a făcut posibilă extinderea obiectivelor proiectului și la alte instituții centrale.

În cadrul interviului, managerul proiectului ETICA a subliniat dorința de a continua "*să promoveze aceste valori și să crească nivelul de transparență și de cunoaștere a standardelor etice, precum și să eficientizeze implementarea acestor instrumente specifice prin intermediul unei culturi a responsabilității.*"

Următorul pas în dezvoltarea obiectivelor ANFP în acest domeniu ar fi extinderea activităților de promovare a culturii responsabilității publice la noi subiecți, eventual și la subiecți privați.

Obiectivele proiectului și-au găsit o extensie financiară și temporală în cadrul PNRR. Activitățile desfășurate în acest domeniu sunt:

- un studiu privind situația actuală a carierei funcționarilor publici din administrația publică, cu formularea de recomandări, inclusiv în ceea ce privește rolul consilierului de etică;
- o analiză a nevoilor de formare cu propuneri pentru standardul de consiliere profesională a consilierului de etică;
- elaborarea de propuneri privind competențele necesare pentru desfășurarea activităților de consiliere etică și identificarea modalităților adecvate de formare aplicată pentru acestea.

În cazul proiectului LINC, al cărui beneficiar este Agenția Națională de Integritate (ANI), interviul a evidențiat elemente care subliniază sustenabilitatea unora dintre activitățile promovate datorită programului, dar și puncte critice, unde lipsa unui program operațional național riscă să reducă capacitatea de intervenție a unei instituții importante precum ANI. Se evidențiază astfel impactul pe care îl are absența unui program național care să finanțeze astfel de măsuri, care vine într-un moment în care ANI încearcă valorificarea și consolidarea intervențiilor deja susținute în direcția creșterii integrității în administrația publică și societate. Acțiunile întreprinse și rezultate obținute până în prezent ar trebui să fie transpuse într-un „cod de integritate”, care să rezume toate prevederile de integritate investigate și să definească modul de implementare al acestor acțiuni în contextul specific administrației publice, inclusiv referitor la procesul achizițiilor de bunuri și servicii de pe piață - acest document ar trebui să rezulte dintr-o activitate de cercetare aprofundată a activităților desfășurate până în prezent.

Un alt exemplu de integrare și continuitate între mai multe proiecte gestionate de ANI se referă la sesiunile de formare: "*cu LINC am dezvoltat sesiunea de formare pentru personalul din administrația centrală, prin proiectul NIACT am extins acest program de formare la nivelul administrației locale*". În acest scenariu care prezintă domenii critice, unele activități promovate de ANI vor găsi sprijin financiar în PNRR, în timp ce altele, în special activitățile de formare, riscă să fie reduse.



Sondajul de opinie aplicat în cadrul temei de evaluare 9 a furnizat, de asemenea, dovezi interesante privind sustenabilitatea rezultatelor obținute prin intermediul proiectelor finanțate prin POCA. Respondenții au evidențiat care sunt, din punctul lor de vedere, rezultatele care își pot menține efectele chiar și după încheierea proiectelor. Rezultatele au fost grupate în trei categorii; cea mai extinsă se referă la consolidarea capacității instituționale.

Care este principalul rezultat pe termen lung obținut în cadrul proiectului, care își poate menține efectele relevante chiar și după finalizarea finanțării?			%
Capacitate instituțională	Proceduri dezvoltate în cadrul proiectului (plan de integritate, simplificarea procedurilor administrative, măsuri de prevenire a corupției și indicatori de evaluare în autoritățile publice)	23	46%
	Îmbunătățirea capacității și competențelor personalului	8	16%
	Consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 în vederea sprijinirii implementării măsurilor anticorupție	1	2%
	Accesibilitatea serviciilor furnizate de instituție pentru terți (cetățeni, companii private)	1	2%
	Cadrul organizațional privind etica și integritatea la nivelul instituției	1	2%
	Sistem informatic, Retrodigitizarea arhivei fizice în arhiva electronică a instituției	1	2%
Creșterea gradului de conștientizare	Creșterea gradului de conștientizare a corupției atât în rândul cetățenilor, cât și al personalului din administrația publică	6	12%
Certificare	Certificare ISO 37001/2017 Sisteme de management anti-corupție	9	18%
Total		50	100%

Cel mai important rezultat este considerat elaborarea de proceduri și acte de reglementare, orientări și planuri operaționale, care, pentru 46% dintre beneficiari, au potențialul de a intra în practica administrativă și, astfel, de a le influența activitățile chiar și după finalizarea proiectului. De asemenea, în cadrul categoriei "consolidarea capacității instituționale", 16% dintre beneficiarii respondenți au indicat îmbunătățirea capacității și competențelor personalului. Certificarea ISO 37001/2017 a sistemelor de management anticorupție este menționată ca fiind unul dintre principalele rezultate sustenabile pentru 18% dintre beneficiari, în timp ce creșterea gradului de conștientizare a relevanței fenomenului corupției atât în rândul cetățenilor, cât și în administrația publică a fost indicată de 12% dintre beneficiari.

Interviul cu managerul proiectului SIPOCA62, de la Ministerul Justiției, a evidențiat faptul că rezultatele proiectului vor fi de lungă durată, deoarece "*direcțiile proiectului și noul exercițiu strategic au dus la standardizare, instruire și crearea unor instrumente utile pentru viitor, nu doar până în 2025 [...] componenta de instruire aduce, de asemenea, o mare valoare adăugată; la sesiunile de instruire organizate la nivelul proiectului au participat mulți funcționari publici atât din administrația centrală, cât și din administrația locală - ne-am axat foarte mult și pe zona locală.*"



Printre rezultatele care au fost concepute de către beneficiari ca fiind sustenabile, îmbunătățirea competențelor individuale este considerat cel mai important rezultat, confirmându-se opiniile beneficiarilor privind nevoia de îmbunătățire a competențelor funcționarilor cu privire la integritate și conduită în administrația publică: 92% consideră că acesta este de departe cel mai sustenabil rezultat al intervențiilor POCA. Totodată, deși într-o proporție ceva mai redusă (82%), se consideră că întărirea capacității instituționale, definită ca abilitatea de a crea în rețea și de a coopera cu alte instituții și capacitatea de a stabili programe de comunicare, reprezintă un rezultat sustenabil.

Prin urmare, întărirea capacității instituționale, împreună cu acțiunile care vizează consolidarea capacităților individuale, sunt considerate ca fiind cele mai relevante aspecte pentru consolidarea rezultatelor Programului. Pe de altă parte, consolidarea capacității organizaționale, definită prin crearea de noi proceduri, instrumente sau noi structuri organizatorice, este mai puțin apreciată de către beneficiari.

În ce măsură rezultatele proiectului sunt sustenabile (1-5)		
Îmbunătățirea aptitudinilor și competențelor individuale		%
3 (nu în mod deosebit)	4	9%
4 (în mare măsură)	13	28%
5 (în foarte mare măsură)	30	64%
Total	47	100%
Îmbunătățirea capacității organizaționale (de exemplu, crearea de noi metode/proceduri/instrumente/instrumente/configurarea unei noi structuri)		%
1 (în foarte mică măsură)	1	2%
2 (în mică măsură)	3	7%
3 (nu în mod deosebit)	16	35%
4 (în mare măsură)	26	57%
Total	46	100%
Dezvoltarea capacității instituționale (de exemplu, comunicarea / crearea de rețele / cooperarea cu alte instituții)		%
3 (nu în mod deosebit)	8	18%
4 (în mare măsură)	14	31%
5 (în foarte mare măsură)	23	51%
Total	45	100%

Între principalii factori de risc care pot afecta sustenabilitatea și valorificarea rezultatelor, beneficiarii au menționat deseori lipsa resurselor umane și financiare dedicate gestionării și monitorizării eticii și integrității în procesele administrative; lipsa de continuitate și consecvență legată de schimbările de standarde, aranjamente organizaționale și fluctuațiile de personal dedicat; rezistența la schimbare și nivelul scăzut de implicare și interes; eșecul finalizării procesului de digitalizare a instituțiilor.

Dintre activitățile considerate eficiente pentru valorificarea rezultatelor obținute, se remarcă în special eforturile de diseminare a rezultatelor în cadrul organizației din care fac parte (28%), urmate de stabilirea unor proceduri care să devină parte din sarcinile obișnuite ale angajaților și de alocarea de resurse financiare pentru continuarea activităților (20%). În cele din urmă, reorganizarea unităților administrative și dezvoltarea de noi metode de lucru au fost menționate de 15% dintre beneficiari ca reprezentând activități întreprinse de organizațiile beneficiare pentru a valorifica aceste rezultate.



Ce tipuri de activități a întreprins organizația dumneavoastră pentru a valorifica aceste rezultate? (Răspunsuri multiple)		%
Realocarea responsabilităților la nivelul instituției;	23	15%
Metodologiile dezvoltate au fost integrate în procesul intern.	23	15%
Procedurile elaborate au fost integrate în "manualul de reguli" intern.	31	20%
Alocarea resurselor necesare pentru continuarea activităților	31	20%
Rezultatele au fost diseminate în cadrul organizației	44	28%
Altele	4	3%
Total	156	100%

10.2 Răspunsurile la întrebările de evaluare

Eficacitate

ÎE 1: Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul grupurilor țintă în raport cu obiectivele specifice? (analiza progresului financiar și a gradului de îndeplinire a indicatorilor de program, comuni și specifici)

Comparativ cu situația observată la sfârșitul anului 2020, numărul proiectelor finanțate a crescut considerabil. Odată cu apelul publicat pe 14 aprilie 2021 (CP15less/2021), adresat autorităților publice locale, în program au fost incluse încă 40 de proiecte, toate aflate în curs de implementare.

În total, s-au înregistrat 87 de proiecte finanțate în cadrul OS 2.2; dintre acestea, 10, reprezentând 11% din total, sunt administrate de autorități publice centrale (APC), iar 77 de autorități publice locale (APL), reprezentând 89% din total. În această etapă, 53% din cele 87 de proiecte finanțate de POCA au fost finalizate, în timp ce 41 (47%) erau încă în curs de implementare.

Programul a lansat activitățile aferente acestui obiectiv specific începând cu proiectele care vizează autoritățile publice centrale, incluzând treptat și autoritățile publice locale. Această abordare strategică este în concordanță cu scopul de a sprijini introducerea unor reforme care încep efectiv de la instituțiile centrale și apoi sunt implementate și prin implicarea instituțiilor locale.

Analiza progresului financiar evidențiază că valoarea proiectelor finanțate în cadrul OS 2.2 se ridică la aproximativ 54,6 milioane lei (dacă se iau în considerare contribuția financiară FSE și cofinanțarea națională); plățile către beneficiarii finali ai proiectelor se ridică la aproximativ 29 milioane lei, adică 53% din valoarea proiectelor. Valoarea proiectelor finalizate este de aproximativ 65% din totalul proiectelor finanțate, indicând un progres avansat al implementării proiectelor. Aproape toate plățile către beneficiarii finali (97%) sunt aferente proiectelor finalizate, în timp ce proiectele aflate încă în curs de desfășurare la sfârșitul anului 2021 aduc o contribuție marginală la progresul plăților.

Aprofundând analiza progresului financiar prin diferențierea tipurilor de beneficiari finali, respectiv autorități publice centrale (APC) și locale (APL), se constată că valoarea globală a proiectelor gestionate de cele două tipuri de autorități este de aproximativ 28 milioane lei, în cazul APC, și 26,5 milioane lei, în cazul APL. Având în vedere că proiectele gestionate de autoritățile locale sunt mai numeroase decât cele



gestionate de autoritățile centrale, rezultă că valoarea medie a proiectelor gestionate de cele două tipuri de autorități publice variază considerabil: 2,8 milioane lei, în cazul APC, respectiv 344 mii lei, în cazul APL.

Dacă se iau în considerare doar proiectele finalizate, se observă că nivelul plăților către beneficiarii finali este mai mare în cazul proiectelor gestionate de APL (83%) decât în cazul proiectelor gestionate de APC (78,4%). Suprapunerea perioadei de implementare cu perioada pandemică a avut un impact mai semnificativ asupra acestora din urmă decât asupra proiectelor gestionate de APL, care, pe lângă faptul că sunt mai numeroase (și astfel mai capabile să absoarbă posibilele efecte ale factorilor externi asupra implementării), au fost în mare parte finalizate înainte de fazele acute ale pandemiei.

Progresul indicatorilor de realizare și de rezultat este unul satisfăcător. 2 indicatori de realizare au depășit cu mult ținta, în special indicatorul referitor la autoritățile publice care au introdus standarde de prezentare a datelor și informațiilor publice (*Autorități și instituții publice sprijinite pentru a introduce standarde de prezentare a datelor și informațiilor publice*), care înregistrează o valoare mai mult decât dublă comparativ cu ținta; și indicatorul referitor la personalul din autoritățile și instituțiile publice care participă la activități specifice de formare (*Personal din autoritățile și instituțiile publice participant la formare în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității*), care a depășit ținta cu aproximativ 10%, dar care va cunoaște o creștere suplimentară pe măsură ce proiectele finanțate sunt finalizate. Valorile celorlalți doi indicatori de realizare (5S64 și 5S65) sunt cuprinse între 40% și 50% din țintă. Încă o dată, valorile vor crește pe măsură ce proiectele, încă în curs de implementare, sunt finalizate.

Indicatorii de rezultat prezintă o situație similară. Indicatorul 5S26, referitor la personalul din autoritățile și instituțiile publice care a fost certificat la finalizarea cursurilor (*5S26 Personal din autoritățile și instituțiile publice care a fost certificat la finalizarea cursurilor în domeniul prevenirii corupției, transparenței, eticii și integrității*) a depășit semnificativ ținta preconizată, la fel ca indicatorul 5S24 privind transmiterea de date și informații publice în formate standardizate (*5S24 Autorități și instituții publice care au prezentat datele și informațiile publice în format standardizat*).

Indicatorul de rezultat 5S25, care se referă la adoptarea de către autoritățile publice a procedurilor operaționale privind măsurile preventive anticorupție, înregistrează o valoare echivalentă cu 35% din țintă, dar ar putea atinge ținta stabilită în urma finalizării proiectelor finanțate.

ÎE 2: Cât de relevante au fost intervențiile/acțiunile finanțate în cadrul programului pentru nevoile diferitelor părți interesate (instituții și grupuri țintă)?

Cercetarea a evidențiat activitățile cele mai relevante pentru nevoile beneficiarilor și părților interesate, remarcându-se, în special, importanța dezvoltării capacității individuale, prin activități de formare. O altă nevoie, considerată a fi deosebit de relevantă, se referă la activitățile de informare și creșterea gradului de conștientizare în rândul publicului larg cu privire la efectele actelor de corupție. În această ordine de idei, beneficiarii s-au concentrat asupra importanței implicării cetățenilor în definirea căilor de informare și conștientizare. Un alt aspect importat vizat de intervențiile POCA este reprezentat de consolidarea relației dintre diferitele niveluri ale administrației publice. Cunoașterea reciprocă și informarea aprofundată asupra domeniilor specifice de expertiză între administrațiile publice vor accelera rezolvarea problemelor complexe, de exemplu, de natură organizațională.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Relevanța intervențiilor POCA a fost confirmată de respondenții la sondajul de opinie, majoritatea dintre aceștia considerând că proiectul implementat a fost foarte relevant sau relevant pentru îmbunătățirea competențelor individuale. Printre domeniile de îmbunătățit în cazul programării viitoare a acestui tip de acțiuni se numără creșterea gradului de conștientizare a efectelor corupției, în special prin îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților personalului și reprezentanților locali și, prin urmare, prin activități de formare; importanța implicării cetățenilor în conștientizarea efectelor corupției sau importanța colaborării interinstituționale, care a caracterizat de altfel programarea POCA în acest domeniu, datorită implicării autorităților publice centrale și locale.

De asemenea, aproape toți beneficiarii consideră că proiectul a fost foarte relevant sau relevant pentru nevoile organizațiilor din care fac parte, contribuind la îmbunătățirea nevoilor organizațiilor

În ceea ce privește cele mai relevante rezultate ale proiectelor, acestea sunt reprezentate de implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică, inclusiv implementarea certificării, cum ar fi sistemul de management anti-corupție, certificarea ISO 37001 și formarea profesională, precum și de creșterea gradului de conștientizare a corupției, atât în rândul cetățenilor, cât și în rândul administrației publice.

ÎE 3: În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate au fost coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

Se constată o puternică concordanță între opiniile exprimate de către beneficiarii respondenți la sondajul de opinie - care reprezentau în mare parte administrații locale - în ceea ce privește coerența proiectelor finanțate cu SNA. În ceea ce privește administrațiile centrale, Agenția Națională de Integritate (ANI) a implementat două proiecte finanțate prin POCA - între care proiectul LINC, implementat în parteneriat cu Transparency International România – și subliniază faptul că obiectivele strategice naționale nu s-ar fi putut realiza în absența POCA. Dincolo de activitățile pe care ANI le-a promovat în cadrul proiectelor finanțate - care, ca și în alte cazuri, au vizat mai multe acțiuni de formare și asistență în domeniul integrității, precum și activități de networking și seminarii atât la nivel național, cât și internațional - unul dintre rezultatele importante a fost reprezentat de implementarea a trei tipuri de proceduri: procedura de sistem pentru prevenirea conflictului de interese; procedura operațională de evaluare și monitorizare a riscurilor de conflict de interese. În plus, proiectul a contribuit la îndeplinirea recomandărilor instituțiilor internaționale emise pentru România privind integritatea și transparența.

ÎE 4: Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

Srijinul oferit de către Autoritatea de Management a Programului, atât în faza de pregătire, cât și în faza de implementare a proiectelor a contribuit la creșterea gradului de informare a potențialilor solicitanți și a beneficiarilor, fiind util pentru depășirea dificultăților întâmpinate și pentru implementarea și finalizarea activităților.

De asemenea, beneficiarii consideră că informațiile cuprinse în documentele aferente apelurilor de proiecte au fost ușor accesibile, limbajul utilizat fiind ușor de înțeles (doar 10% din respondenții la sondaj au apreciat limbajul utilizat în documente ca fiind prea tehnic). Marea majoritate a beneficiarilor





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

consideră, de asemenea, că experiența anterioară în gestionarea unor proiecte similare în perioada de programare anterioară 2007-2013 a fost utilă pentru îmbunătățirea capacității de gestionare a proiectelor.

ÎE 5: Ce mecanisme au facilitat/au constituit un obstacol pentru schimbările avute în vedere de intervenții sau de efectele intervențiilor?

Dintre elementele care au afectat eficiența și, în consecință, au influențat atingerea obiectivelor proiectului, se pot identifica trei categorii de mecanisme; prima categorie se referă la factorii interni organizațiilor și la capacitatea de management a acestora; aici apar unele dintre dificultățile majore care au fost raportate de beneficiari, cum ar fi, de exemplu, dificultatea de a respecta calendarul activităților și, în consecință, introducerea unor prelungiri ale termenelor stabilite, care a vizat un sfert dintre cei intervievați. O altă problemă similară este întârzierea lansării achizițiilor publice, care a fost menționată de 16% dintre respondenți.

Cea de-a treia categorie de factori care au afectat implementarea proiectelor se referă la lipsa resurselor umane specializate sau la lipsa de motivație. Factorul care este adesea menționat este reprezentat de problema lipsei de competențe în gestionarea proiectelor și, în special, de gestionare a aspectelor financiare, precum și a lipsei de motivație în această categorie de factori intră și dificultatea de a identifica specialiști capabili să realizeze documente strategice, fapt care conduce la întârzieri în implementarea proiectelor, sau dificultatea de a organiza servicii orientate către cerințele sistemului de management anti-mită.

Cea de-a treia categorie de obstacole se referă la dificultățile externe, cum ar fi lipsa de participare a părților interesate, prețurile mai mari pentru materialele, serviciile și echipamentele necesare pentru proiecte și, mai ales, consecințele pandemiei Covid-19.

ÎE 6: În ce măsură acțiunile întreprinse la nivelul programului ar fi putut fi realizate mai bine?

Rezultatele sondajului au evidențiat că au existat situații în care criteriile de eligibilitate ale apelurilor de proiecte au influențat dezvoltarea proiectelor: unii respondenți au indicat că definirea tipurilor de parteneri eligibili nu a fost întotdeauna în concordanță cu activitățile, de exemplu în cazul creării de platforme digitale pentru furnizarea de servicii sociale; acest caz necesită implicarea altor administrații publice pentru a obține rezultatele așteptate și mai ales pentru a garanta menținerea serviciilor în timp; răspunsul colectat vizează faptul că: "ghidul solicitantului trebuie să țină cont de faptul că partenerii relevanți din punctul de vedere al proiectului sunt și partenerii care vor trebui să gestioneze serviciile de aceea este necesar să se definească grupurile țintă".

Unele persoane interviuate afirmă că ar fi necesară simplificarea documentelor necesare pentru cererea de finanțare, deoarece beneficiarii sunt organisme publice și informațiile referitoare la aceștia ar trebui să fie disponibile pentru Autoritatea de Management. În general, răspunsurile exprimă o evaluare pozitivă a orientărilor pentru cererile de proiecte.

Deși majoritatea beneficiarilor nu au întâmpinat dificultăți în pregătirea cererilor de finanțare, pentru o parte dintre aceștia, dificultățile au fost reprezentate de pregătirea bugetului; descrierea detaliată a



activităților ce urmează a fi desfășurate; utilizarea platformei MySMIS; numărul prea mare și complex de documente sau identificarea partenerilor de proiecte.

În ceea ce privește implementarea proiectelor, deși în general, beneficiarii nu au întâmpinat dificultăți deosebite pe parcursul implementării proiectelor, au fost raportate întârzieri în implementarea activităților, generate de procedurile de achiziții publice.

Eficiență

ÎE 7: În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările/efectele/ rezultatele de program înregistrate?

POCA a fost esențial în obținerea rezultatelor proiectelor; în absența sprijinului POCA, rezultatele obținute prin proiecte nu s-ar fi atins sau ar fi fost doar parțial atinse. Activitățile de evaluare arată că în general costurile suportate în implementarea proiectelor au fost rezonabile, nefiind posibil să se obțină aceleași rezultate cu costuri mai mici. În sondajul de opinie aplicat în anul 2022, 74% dintre beneficiari au fost în dezacord sau puternic dezacord cu afirmația: „Aceleași rezultate obținute prin implementarea proiectului POCA ar fi putut fi obținute la costuri mai mici”. La întrebarea menită să investigheze ce dificultăți externe au afectat implementarea proiectului, unii beneficiari au menționat că prețurile au crescut în timpul implementării proiectului.

ÎE 8: Ce factori au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele?

În rândul beneficiarilor, se consideră că volumul de muncă, deși semnificativ, a fost adecvat în comparație cu rezultatele obținute și activitățile implementate. Acest lucru se datorează și unei bune planificări și unei estimări corecte a nevoilor. Aproape toate răspunsurile afirmă că volumul de muncă atribuit nu poate fi redus fără a afecta atingerea rezultatelor proiectului. În plus, în timp ce în unele cazuri, aplicația MySMIS a fost o provocare, cel puțin inițial, în altele s-a dovedit a fi un instrument util în reducerea volumului de muncă pentru echipa de proiect. Cu toate acestea, 34% dintre respondenții la sondaj au considerat că munca necesară pentru implementarea proiectului a fost mai mare decât se aștepta inițial.

Un factor care a influențat pozitiv eficiența cu care au fost atinse rezultatele, a fost reprezentat de sprijinul oferit beneficiarilor, de către AM POCA, atât în etapa de pregătire a proiectelor cât și pe parcursul implementării. Opinia pozitivă a beneficiarilor se extinde și la documentele apelurilor de proiecte: pentru aproape 90% din respondenți, informațiile au fost ușor accesibile, iar limbajul folosit este ușor de înțeles, doar 10% au apreciat limbajul folosit în documente ca fiind prea tehnic. Majoritatea beneficiarilor consideră, de asemenea, că experiența anterioară în gestionarea proiectelor similare în perioada anterioară de programare 2007-2013 a fost utilă pentru îmbunătățirea capacității de gestionare a proiectelor.

Impact

ÎE 9: În ce măsură progresele înregistrate se datorează intervenției/acțiunilor finanțate?

Implementarea strategiilor naționale este în concordanță cu OS 2.2. Rezultatele evaluării arată că sprijinul programului a fost relevant din perspectiva îmbunătățirii capacității administrației publice centrale de a



promova o abordare care vizează prevenirea cazurilor de conflict de interese și de incompatibilitate. În cadrul interviului cu reprezentantul Agenției Naționale de Integritate (ANI) au fost evidențiate următoarele constatări: „Anterior eram percepuți ca o instituție care efectuează controale la distanță, aproape ca o organizație inexistentă, deoarece eram considerați ca un fel de „turn de fildeș”. Proiectul ne-a ajutat să construim o punte cu alte instituții și cu opinia publică, să avem relații mai directe cu instituțiile și să fim percepuți ca ceva concret și mult mai puțin formal decât înainte. Unii reprezentanți ai instituțiilor cu care am început să lucrăm ne-au spus că a fost prima dată când au înțeles ce facem, au fost și oameni care ne-au spus <<oh, în sfârșit, am înțeles că existați, acum știm ce faceți>>”.

ÎE 10: În ce măsură programul a avut efecte neintenționate, pozitive sau negative?

Principalul rezultat al proiectelor vizează implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică și îmbunătățirea competențelor personalului autorităților publice în prevenirea corupției. Formarea personalului este al doilea cel mai important rezultat. Creșterea gradului de conștientizare a corupției atât în rândul cetățenilor, cât și al administrației publice este considerat un rezultat important și parțial neintenționat al implementării proiectelor. Relevanța formării a reieșit și în cadrul interviului cu reprezentantul proiectului SIPOCA 449, derulat de Ministerul Finanțelor: „Am observat că atât funcționarii publici, cât și reprezentanții întreprinderilor au o anumită reticență în a participa la aceste evenimente, dar odată ce încep să înțeleagă fenomenul în ansamblu, se interesează și fac conexiuni între diverse noțiuni și situații”.

Deși programul a implementat acțiuni care vizează atât nivelul central, cât și cel local al administrației publice, efectul parțial neașteptat a fost reprezentat de consolidarea relațiilor interinstituționale. În acest sens, este interesant de observat că unii beneficiari au indicat îmbunătățirea relației dintre nivelurile administrației publice drept unul dintre rezultatele parțial neintenționate ale proiectelor.

Reprezentantul Ministerului Justiției care a urmărit proiectul SIPOCA 62 subliniază importanța colaborării între administrația centrală și cea locală: „La nivelul Ministerului Justiției au fost organizate și sesiuni de formare cu angajați implicați în acest domeniu și, împreună cu aceștia, au fost instruiți și angajații din instituțiile din subordinea Ministerului Justiției. În ceea ce privește sesiunile de formare, nu ne-am concentrat doar pe angajații din Ministerul Justiției și Direcția Generală Anticorupție (partener în proiect), ci ne-am propus să pregătim ca cât mai mulți funcționari publici din instituțiile centrale și locale.”

Sustenabilitate

ÎE 11: În ce măsură efectele intervențiilor sunt sustenabile pe o perioadă mai lungă de timp?

Activitățile promovate în cadrul OS 2.2 au consolidat procesul de integrare a unei serii de reforme și inovații în contextul administrativ național, atât la nivel central, cât și la nivel local. Aceste îmbunătățiri au avut efect asupra formulării liniilor directoare pentru implementarea strategiilor de reformă, asupra implementării sistemelor de calitate, asupra digitizării procedurilor administrative și asupra participării cetățenilor la procesele de reformă.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Sondajul de opinie a oferit, de asemenea, dovezi importante cu privire la sustenabilitatea rezultatelor obținute prin proiectele finanțate de POCA. Respondenții au evidențiat care sunt, din punctul lor de vedere, rezultatele care își pot menține efectele chiar și după încheierea proiectelor. Rezultatele au fost grupate în trei categorii; cele mai multe vizează consolidarea capacității instituționale.

Cel mai important rezultat este considerat elaborarea de proceduri și acte de reglementare, orientări și planuri operaționale, care are potențialul de a intra în practică administrativă și influența astfel activitățile, chiar și după finalizarea proiectului. De asemenea, în categoria „consolidării capacității instituționale”, 16% dintre beneficiari au indicat îmbunătățirea capacității și competențelor personalului. Certificarea ISO 37001/2017 a sistemelor de management anticorupție este menționată drept unul dintre principalele rezultate sustenabile pentru 18% dintre beneficiari, în timp ce conștientizarea sporită a relevanței fenomenului corupției atât în rândul cetățenilor, cât și în administrația publică a fost menționată de 12% dintre beneficiarii respondenți la sondaj.

În cadrul interviului cu managerul de proiect SIPOCA62 de la Ministerul Justiției s-a menționat că acesta consideră că rezultatele proiectului vor fi de lungă durată întrucât *„direcțiile proiectului și noul exercițiu strategic au dus la standardizare, instruire și crearea de instrumente utile pentru viitor, nu doar până în 2025 [...] componenta de formare aduce și o mare valoare adăugată; la sesiunile de instruire organizate la nivel de proiect au participat mulți funcționari publici atât din administrația centrală, cât și din administrația locală – ne-am concentrat mult și pe zona locală”*.

Îmbunătățirea abilităților individuale este considerat cel mai sustenabil rezultat de către cel mai mare număr de beneficiari.

Dintre activitățile considerate eficiente pentru valorificarea rezultatelor obținute se remarcă, în special, eforturile de diseminare a rezultatelor în cadrul organizației din care fac parte, stabilirea unor proceduri care să intre în sarcinile obișnuite ale angajaților și alocarea de resurse financiare pentru continuarea activităților, precum și reorganizarea unităților administrative și dezvoltarea de noi metode de lucru.

ÎE 12: Există elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor?

În această fază de planificare a politicilor publice, există oportunități de sprijin suplimentar pentru activitățile desfășurate în cadrul POCA, precum și riscuri pentru asigurarea sustenabilității acestora în timp. Pe de o parte, există noi oportunități financiare și strategice, precum PNRR, iar pe de altă parte există o anumită îngrijorare, mai ales din partea autorităților publice centrale, cauzată de absența unui program național cofinanțat de FSE în perioada de programare 2021-2027.

În cadrul interviurilor cu managerii proiectelor finalizate, desfășurate în cadrul acestei activități de evaluare, s-au evidențiat câteva constatări legate de sustenabilitatea activităților din proiect, care au fost demarate datorită finanțării POCA. Managerul proiectului ETICA a subliniat intenția de a continua *„să promoveze aceste valori și să crească nivelul de transparență și cunoaștere a standardelor etice și de a eficientiza implementarea acestor instrumente specifice printr-o cultură a responsabilității”*. Pasul următor în dezvoltarea obiectivelor ANFP în acest domeniu ar fi extinderea suplimentară a activităților care vizează



promovarea culturii responsabilității publice către noi subiecți, eventual subiecți din mediul privat. Obiectivele proiectului au găsit o extindere financiară și temporală în PNRR.

În cazul proiectului LINC, al cărui beneficiar este Agenția Națională de Integritate (ANI), interviul a scos în evidență elemente privind sustenabilitatea unora dintre activitățile promovate în cadrul programului, dar și domenii critice, pentru care lipsa unui program operațional național riscă să diminueze capacitatea de intervenție a unor instituții importante cum este ANI. În acest scenariu, unele activități promovate de ANI vor găsi sprijin financiar în PNRR, în timp ce altele, în special activitățile de formare, riscă să fie reduse.

Printre principalii factori de risc pentru sustenabilitatea și valorificarea rezultatelor se numără lipsa resurselor umane și financiare dedicate gestionării și monitorizării eticii și integrității în procesele administrative; lipsa de continuitate și consecvență legată de schimbările de standarde, de aranjamente organizaționale și de fluctuațiile de personal dedicat; persistența rezistenței la schimbare și nivelul scăzut de implicare și interes; eșecul finalizării procesului de digitalizare a instituțiilor.

10.3 Concluzii și recomandări

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

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

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

Analiza progresului financiar arată că valoarea proiectelor finanțate în cadrul OS 2.2 se ridică la aproximativ 54,6 milioane de lei (dacă se ia în considerare contribuția financiară FSE și cofinanțarea națională); plățile către beneficiarii finali ai proiectelor se ridică la aproximativ 29 milioane de lei, adică



53% din valoarea proiectelor. Valoarea proiectelor finalizate este de aproximativ 65% din totalul proiectelor finanțate, ceea ce indică un progres avansat în implementarea proiectelor. Aproape toate plățile către beneficiarii finali (97%) sunt atribuibile proiectelor finalizate, în timp ce proiectele încă în curs de desfășurare la sfârșitul anului 2021 au o contribuție marginală la evoluția plăților.

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

Indicatorii de rezultat arată o situație similară. Indicatorul 5S26 privind "Personalul din cadrul autorităților și instituțiilor publice a fost certificat în urma absolvirii unor cursuri de prevenire a corupției, transparență, etică și integritate" a depășit semnificativ ținta preconizată, la fel ca și indicatorul 5S24 privind "Autoritățile și instituțiile publice au transmis date și informații publice în formate standardizate".

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

Proiectele finanțate sunt extrem de **relevante** pentru obiectivul specific 2.2; opiniile beneficiarilor arată că relevanța este apreciată în special în ceea ce privește îmbunătățirea competențelor individuale și organizaționale; implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică; implementarea certificărilor, cum ar fi sistemul de management anti-corupție, certificarea ISO 37001. Formarea profesională este al doilea cel mai important rezultat, urmat de creșterea gradului de conștientizare a problematicii transparenței atât în rândul cetățenilor, cât și al administrației publice. Mai jos sunt prezentate două extrase din interviurile cu beneficiarii care clarifică, într-un caz, relevanța activităților de formare pentru consolidarea rezultatelor obținute în urma implementării proiectului, iar în celălalt caz, importanța includerii cetățenilor în elaborarea politicilor, precum și în îmbunătățirea implementării acestora:

- *"Calitatea acțiunii administrative nu poate fi îmbunătățită fără implicarea activă și permanentă a cetățenilor, atât în calitate de contribuabili la definirea și implementarea acțiunilor menite să răspundă nevoilor comunității, cât și ca mijloc de evaluare continuă a respectării principiilor de etică și integritate în administrația publică."*
- *"Îmbunătățirea competențelor personalului prin cursuri tematice anticorupție se va reflecta în activitatea zilnică a angajaților. Competențele dobândite de către personalul de conducere și de execuție din instituție, prin desfășurarea activității în practica curentă sub îndrumare și monitorizare, vor fi utilizate după finalizarea proiectului. Astfel, chiar și după finalizarea*



proiectului va fi posibilă identificarea și inventarierea funcțiilor considerate deosebit de expuse la corupție, a funcțiilor sensibile, elaborarea/revizuirea procedurilor operaționale/sistemice în acest domeniu, realizarea și raportarea la timp a măsurilor anticorupție reglementate de legislația națională și monitorizate de către SNA. Măsurile de control instituite pe parcursul implementării proiectului vor fi aplicabile și după finalizarea acestuia, ceea ce va reduce incidența corupției.”

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

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

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

Indicele de percepție a corupției (IPC), unul dintre cei mai cunoscuți și mai relevanți indicatori ai tendințelor de corupție, clasifică 180 de țări pe o scară de la 100 (foarte integru) la 0 (foarte corupt). IPC arată că România se situează pe locul 63 din 180 de țări în 2022 (în 2021, România era pe locul 66), cu un scor de 46/100 (față de 45, în 2021). Comparativ cu alte state membre ale UE, România s-a clasat pe locul 25 din cele 27 de state membre. Ultima clasare și ultimul scor sunt ușor mai mari decât în 2019 și 2020, când scorul a fost de 44. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, între 2013 și 2017, scorul general s-a îmbunătățit de la 43/100 la 48/100, iar apoi a scăzut din nou de-a lungul anilor. Prin urmare, tendința este ușor pozitivă, dar trebuie subliniat faptul că indicele reprezintă percepțiile privind corupția, iar acestea se pot schimba în moduri care nu sunt întotdeauna aliniate cu schimbările legate de reformele specifice din administrația publică. În orice caz, dacă IPC poate fi considerat un indicator util pentru măsurarea nivelului de corupție în România, efectele implementării POCA ar trebui să fie reprezentate de





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

indice începând cu anii următori.

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

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

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

Recomandări

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

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

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



11. Anexe

11. 1 Tabelul de corelare între constatări, concluzii și recomandări

Tema 1

Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
Eficacitate	<p>Analiza de birou a evidențiat că, pentru a integra PSB în administrația publică din România, era nevoie să fie luate în considerare următoarele nevoi specifice: dezvoltarea și perfecționarea metodologiei, proiectarea de ghiduri comune, consolidarea mecanismelor de colectare a informațiilor, integrarea PSB în procesul de planificare, sprijinirea aptitudinilor individuale legate de PSB. Analiza proiectelor arată că rezultatele acoperă toate cele trei dimensiuni: individual, organizațional și instituțional, în principal prin elaborarea de planuri naționale sectoriale și PSI. Proiectele identifică mai multe riscuri interne (de exemplu, derularea achizițiilor publice) și externe (de exemplu, schimbări organizaționale). În sfârșit, analiza documentară arată un nivel general ridicat de coerență al POCA cu documentele naționale și ale CE, în special cu SCAP, raportul de țară și Recomandările specifice de țară, AP 2014-2020, PNR și PNRR.</p> <p>Constatările din analiza pe teren confirmă analiza de birou și identifică două categorii principale de nevoi, una specifică pentru SGG și legată de stabilirea unui cadru metodologic coerent PSB; a doua, comună între toți beneficiarii din categoria ministerelor, în ceea ce privește aplicarea PSB la documentele lor strategice sectoriale. Principalele rezultate așteptate, cuprinse în cererile de finanțare, sunt confirmate de sondajul de opinie și de studiul de caz: împuternicirea personalului în PSB, noile metodologii și instrumente TIC și dezvoltarea planurilor sectoriale și a PSI sunt principalele realizări și rezultate ale proiectelor. Sondajul și studiul de caz identifică instabilitatea organizațională ca fiind principala provocare. Dimpotrivă, sprijinul AM POCA și sprijinul organizațiilor</p>	<p>PSB reprezintă o prioritate pentru administrația publică românească de la nivel central. POCA este relevantă pentru implementarea PSB, care sprijină SCAP la două nivele: i) pentru stabilirea unui cadru metodologic unitar, în special prin proiectele implementate de SGG. ii) ca autoritățile publice centrale să elaboreze și să-și coordoneze programele și planurile naționale, să consolideze procesul decizional pe baza unor dovezi solide.</p> <p>Principalele probleme care afectează programul sunt legate de criza generată de COVID-19 care a afectat proiectele prin întârzierile și anulările unor activități. Alte probleme care afectează proiectele au fost procesul de achiziții publice, schimbările organizaționale și legislative frecvente și relațiile interinstituționale deficitare. Autoritatea de Management a POCA este un motor cheie pentru o bună implementare și este percepută de beneficiari ca fiind proactivă și receptivă. În ciuda factorilor negativi care au afectat implementarea, POCA are o performanță bună în ceea ce privește valorile realizate pentru indicatorii stabiliți. În concluzie, POCA poate fi considerat eficient în raport cu tema 1.</p>	<p>În ansamblu, POCA a susținut eficient cadrul metodologic și a oferit baza pentru înființarea PSB în toate ministerele. Cu toate acestea, este nevoie de eforturi susținute pentru ca aceste efecte să fie de lungă durată. În special, este crucial ca SGG să fie sprijinit în rolul său de conducere în aplicarea PSB, în primul rând la nivel central, de către guvernul român.</p> <p>Prin urmare, recomandările se construiesc în jurul HG nr. 427/2022 care susține operaționalizarea acestuia. Sugestiile sunt formulate în jurul a trei aspecte: i) activități sunt necesare pentru a sprijini operaționalizarea HG nr.427/2022, ii) Modalitatea de realizare a</p>

Criteria de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
	<p>internaționale sunt priviți ca principalii factori de succes împreună cu capacitatea echipei interne de proiect.</p>		<p>acestor activități iii) Ce resurse ar putea fi utilizate?</p>
Eficiență	<p>Interviurile și sondajul converg asupra faptului că POCA este considerat un program rentabil, oferind finanțare administrației publice centrale pentru a dezvolta proiecte care altfel nu ar fi posibile din alte surse.</p> <p>Parteneriatele cu instituții academice (Academia Națională), precum și parteneriatele cu actori internaționali (cum ar fi Banca Mondială), au fost foarte importante în furnizarea de expertiză de înaltă calitate.</p> <p>Studiul de caz și interviurile arată că, pe lângă întârzierile cauzate de Covid și creșterea costurilor din cauza inflației recente, resursa financiară a fost suficientă și a permis atingerea țintelor.</p>	<p>POCA este un program eficient, deoarece fără sprijinul său nu s-ar fi putut obține aceleași rezultate, mai ales la costuri mai mici. POCA a oferit cadrul de perfecționare a administrației publice centrale într-o manieră unitară și strategică, fiind principalul instrument de finanțare al SCAP. Importanța acestuia este confirmată și de preocupările privind lipsa unor instrumente precum SCAP și POCA în perioada de programare 2021-2027 care să sprijine consolidarea capacităților administrației publice.</p>	<p>În ceea ce privește activitățile de susținere, acestea constau în consolidarea capacității și valorificarea rezultatelor POCA, dar prin extinderea sferei de aplicare a acestuia. Activitățile includ: sesiuni de instruire pentru SGG și alte părți interesate din diferite ministere, elaborarea de ghiduri și instrumente care să ajute ministerele să aplice metodologia PSB, crearea de platforme pentru procesele de schimb și desfășurarea activităților de monitorizare și evaluare.</p> <p>În ceea ce privește „cum” vor fi realizate aceste activități, sugestia este de a dezvolta un proiect integrat (sau două) bazat pe lecțiile învățate din experiența POCA. Ideea este de a avea un singur instrument care să ajute la coordonare,</p>
Impact	<p>Analiza de birou a evidențiat faptul că mai multe posibile beneficii vor fi nu numai pentru Administrația Centrală, ci și pentru Parlament, autoritățile locale și ONG-uri. Aceste beneficii variază de la optimizarea bugetului și o mai bună coordonare, dar și către mai multă transparență și implicare a societății civile. De asemenea, se așteaptă ca proiectul să aibă un impact real asupra calității vieții cetățenilor, în special în ceea ce privește educația, bunăstarea copilului și mediul înconjurător.</p> <p>Analiza pe teren a confirmat impactul cu privire la funcționarea instituțională eficientă, transparentă și în special optimizarea financiară. În plus, proiectele POCA contribuie la crearea de noi legislații și strategii sectoriale. Rezultatele au fost obținute la toate cele trei nivele, dar mai ales la nivel organizațional și instituțional în ceea ce privește adoptarea de noi proceduri, metodologii și noi reglementări. Studiul de caz oferă o ilustrare corectă a impactului identificat prin analiza anterioară. La concret, impactul asupra „modus operandi” general al administrației publice centrale este verificat la nivel individual, organizațional și instituțional. Într-adevăr, proiectul a oferit</p>	<p>POCA a avut un impact pozitiv în creșterea competențelor personale în ceea ce privește planificarea strategică și bugetarea programelor, introducerea de metodologii și proceduri de îmbunătățire a dezvoltării politicilor bazate pe dovezi, îmbunătățirea cooperării dintre ministere și instituțiile subordonate acestora și elaborarea de acte legislative pentru eficientizarea și modernizarea administrației publice din România. POCA a fost reușit să atingă două obiective importante: i) Asigurarea unui cadru metodologic și instituțional general armonizat care să acopere toate ministerele. Acest lucru a fost realizat prin proiectul gestionat direct de SGG, care a presupus furnizarea de activități de formare și consolidare a capacităților, proiectarea de îndrumare, stabilirea instrumentului IT de monitorizare de tip dashboard și susținerea Planului Strategic Instituțional (PSI) în fiecare minister. ii) La nivelul unui singur minister, aplicarea PSB la planificarea și strategiile</p>	



Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
	<p>cadrul metodologic general pentru SPB, precum și mijloacele de monitorizare a aplicării acestuia.</p>	<p>sectoriale. Acest impact a fost realizat prin proiectele derulate de fiecare minister de resort, chiar dacă cu un grad diferit de succes.</p> <p>Principalul rezultat neintenționat îl reprezintă contribuția consecventă a POCA la sprijinirea PNRR, sprijinirea înființării PSB, formularea și monitorizarea proiectelor PNRR.</p> <p>Efectele neintenționate ale proiectelor au fost legate de cantitatea de sprijin: activitățile de formare desfășurate și instrumentele dezvoltate au implicat mai multe persoane și instituții (de exemplu, organisme subordonate) decât se prevedea inițial.</p> <p>Așadar, pe termen lung, eficiența sporită a politicii naționale va avea un impact pozitiv asupra vieții cetățenilor români.</p>	<p>astfel încât, atunci când POCA se va încheia, metoda de management să prevaleze în continuare.</p> <p>În ceea ce privește resursele, Proiectul – Sprijinul Operaționalizării HG 427/2022, poate fi finanțat din diferite surse, însă echipa de evaluare sugerează IST și PNRR.</p>
Sustenabilitate	<p>Analiza de birou sugerează că sustenabilitatea este asigurată în general dacă cadrul instituțional general stimulează utilizarea PSB de către sprijinul guvernului și are loc încorporarea efectivă în procesul de luare a deciziilor. Mai mult, analiza proiectelor arată că sustenabilitatea este abordată cu soluții interne sau externe. Sprijinul instituțional poate fi susținut de modificările legislative introduse recent (HG 427/2022) care vor ajuta la susținerea cadrului instituțional și la încorporarea în procesul de structurare a Strategiei.</p> <p>Cu toate acestea, rezultatele analizei pe teren, în special sondajul, nu confirmă această constatare. Majoritatea respondenților au declarat că nu au planificat măsuri ulterioare și, prin urmare, acest lucru ar putea pune la îndoială aspectul durabilității.</p>	<p>În mai multe cazuri, proiectele asigură disponibilitatea resurselor (umane și financiare), și sunt planificate activități de capitalizare internă. Aceste soluții vor asigura sustenabilitatea rezultatelor individuale și organizaționale. Totuși, în ceea ce privește sustenabilitatea rezultatelor instituționale, acestea sunt direct sau indirect legate de elaborarea unui nou document de politică care ar putea fi o lege, un program, un master plan etc. Aceste rezultate instituționale se bazează aproape în întregime pe factorii de decizie politică și nu este la îndemâna proiectelor. Fără intervenția factorului politic, inovația adusă de POCA nu va schimba profund administrația beneficiară și nu va afecta cadrul instituțional. Lipsa intervenției factorului politic și a comunicării interinstituționale ar putea fi</p>	

Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
	<p>În plus, lipsa unui suport metodologic general care să asigure coordonarea și consistența calității între ministerele relevante poate reprezenta o provocare.</p> <p>Într-adevăr, MRR și IST ar putea oferi resurse financiare, în timp ce legea din 2022 asigură acoperire legală. Dar, în 2014-2020, SCAP și CNSCAP au oferit, de asemenea, o bază instituțională generală care permite ministerelor și SGG să se întâlnească în mod regulat, să facă schimb de idei, să alinieze prioritățile și să implementeze strategia.</p>	<p>agravată în 21-27, iar o altă îngrijorare ar fi întreruperea SCAP și CNSCAP în această perioadă.</p> <p>Cu toate acestea, Hotărârea nr. 427/2022 pentru aprobarea Metodologiei de elaborare, monitorizare, raportare și revizuire a planurilor strategice instituționale, oferă temeiul legal pentru sustenabilitatea PSB. Conform hotărârii, se identifică SGG ca autoritate principală în coordonarea instituțională și metodologică (art. 12), se reglementează obligația tuturor ministerelor să avizeze PSB în documentele lor. SGG va rămâne actorul coordonator în consolidarea PSB în România, folosind în principal instrumentul PNRR. PNRR poate fi considerat un instrument util, dar nu este o continuare a POCA, deoarece are o abordare diferită, fără a implica o viziune strategică sistematică ca în SCAP.</p>	

Tema 2

Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
Eficacitate	<p>Analiza documentară arată că, în ciuda faptului că România converge către standardele de calitate ale UE, este în continuare nevoie de investiții în adoptarea SMC. Nevoile specifice care au fost identificate includ complexitatea implementării SMC, lipsa de resurse și de competențe, precum și ezitarea culturală din partea administrației publice. Datele din analiza proiectelor au arătat că principalele nevoi și rezultate ale proiectelor POCA sunt corelate atât la nivel individual (de exemplu, cursuri de formare), cât și la nivel organizațional (de exemplu, instrumente CAF și ISO). În plus, există un nivel ridicat de coerență în tema 2 în raport cu documentele strategice naționale și cu Acordul de Parteneriat, în timp ce documentele CE și PNRR abordează subiectul calității și al îmbunătățirii managementului în administrația publică din România, chiar dacă fără a menționa în mod specific instrumentele sistemului de management al calității. POCA sprijină în mod direct ministerele de linie, SGG și Autoritatea Națională pentru Digitalizare, în timp ce, indirect, conducerea și personalul mai multor entități subordonate și reprezentanții cetățenilor.</p> <p>Analiza pe teren confirmă nevoile identificate mai sus, în special în ceea ce privește îmbunătățirea calității instituțiilor administrației publice centrale. Studiul de caz oferă dovezi ale utilității SMC pentru creșterea eficienței procedurilor de lucru, a comunicării, a proceselor decizionale etc. Proiectele de implementare a SMC contribuie la alte strategii, în afară de SCAP și de planul de implementare a SMC în administrația publică, de exemplu, Strategia privind mai buna reglementare. În cele din urmă, interviurile au arătat că proiectele au răspuns la nevoile de la nivel individual și organizațional și că implementarea SMC în instituțiile centrale a fost adesea extinsă și la filialele locale. Au fost identificate riscuri legate atât de factori externi, cum ar fi schimbările legislative, pandemia Covid, cât și de factori interni, precum fluctuația de personal.</p>	<p>Conform sondajelor internaționale și documentelor strategice ale UE și României, România este în urmă în raport cu alte state membre în ceea ce privește calitatea (percepută) a serviciilor publice. Adoptarea SMC poate contribui la îmbunătățirea eficienței și a calității generale. În mod coerent, Strategia de consolidare a administrației publice și Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016-2020 vizează instituirea SMC în toate autoritățile centrale pentru a crește eficiența și eficacitatea autorităților centrale din România. Proiectele POCA urmăresc în mod direct și explicit acest obiectiv și sunt relevante pentru SCAP și Strategia națională pentru calitate (Planul de acțiune).</p> <p>Proiectele POCA sunt relevante în ceea ce privește două categorii principale de nevoi: individuale (nevoi care se referă la activitățile de formare pentru a furniza know-how privind utilizarea sistemelor) și organizaționale (nevoi care se referă în principal la implementarea sistemelor de management al calității pentru a îmbunătăți procedurile și procesele de management în cadrul organizației sau la implementarea sistemelor TIC).</p> <p>În sfârșit, proiectele POCA vizează stabilirea permanentă a diferitelor tipuri de SMC (ISO, CAF). Printre obstacolele în implementare se numără schimbările politice și legislative și reorganizarea instituțională, instabilitatea echipei de proiect, pandemia și problemele legate de procesul de achiziții publice atunci când ofertanții nu sunt în măsură să îndeplinească criteriile de selecție sau să prezinte documentația justificativă.</p>	<p>Recomandarea se concentrează pe asigurarea sustenabilității SMC stabilite prin proiectele POCA și vizează abordarea a trei aspecte diferite: lipsa unei abordări unitare, sprijinul politic și cultura administrativă. Într-adevăr, SCAP, POCA și "Planul de acțiune pentru implementarea etapizată a managementului calității în autorități și instituții publice 2016-2020" nu vor fi replicate în perioada 2021-2027, ceea ce face ca resursele financiare și instituționale să fie mai puțin disponibile.</p> <p>Recomandarea vizează Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA), care coordona deja SMC în cadrul SCAP (de exemplu, Planul de acțiune pentru implementarea treptată a managementului calității), având astfel un mandat specific în acest sens.</p> <p>Ideea este de a crea un grup de lucru tematic pe tema "Managementul calității și serviciile publice" în</p>



Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
Eficiență	<p>Analiza pe teren a arătat că, fără POCA, ar fi fost imposibil să se obțină aceleași rezultate și că POCA a făcut posibile intervenții în domeniul SMC care ar fi fost dificil de realizat altfel. Chiar dacă ar fi fost puse la dispoziție resurse de la bugetul de stat, intervențiile ar fi fost probabil mai costisitoare din punct de vedere financiar și al timpului și, prin urmare, mai fragmentate. În plus, POCA a fost un program eficient din punct de vedere al costurilor (în unele cazuri, s-au făcut economii prin transferul activităților online, permițând astfel creșterea bugetului altor activități) și al sarcinii administrative mai reduse pentru echipele de implementare. Cei mai importanți factori care au influențat pozitiv eficiența sunt: asumarea proiectului de către conducerea instituției, digitalizarea atât în ceea ce privește competențele, cât și instrumentele, experiența persoanelor implicate în activitățile proiectului (parteneri, consultanți) și abordarea strategică oferită de SCAP. Principalul factor negativ a fost reprezentat de reorganizarea internă a instituției.</p>	<p>POCA poate fi considerat un program eficient în ceea ce privește costurile și sarcinile administrative. Există un consens în rândul beneficiarilor cu privire la faptul că intervenții similare nu ar putea fi realizate fără sprijinul POCA</p>	<p>perioada 2023-2027 și de a elabora un nou Plan de acțiune pentru implementarea managementului calității în autorități și instituții publice 2023-2027. MDLPA va juca un rol cheie pentru a consolida utilizarea CAF/ISO și a altor SMC cu o abordare unitară în administrația publică din cadrul autorităților centrale. Prin urmare, recomandarea generală constă în crearea unui cadru instituțional cuprinzător care să sprijine MDLPA în furnizarea de îndrumări metodologice ministerelor și altor autorități centrale care implementează SMC. Spre deosebire de perioada dintre 2014 și 2020, actualul cadru instituțional se poate baza pe experiențele anterioare și pe modelele stabilite. Mai degrabă decât să o ia de la capăt, recomandarea propune consolidarea proceselor și structurilor existente. Mai în detaliu, recomandarea presupune formarea Grupului de lucru tematic "Managementul calității și servicii publice" în</p>
Impact	<p>Analiza documentară a permis identificarea beneficiilor interne (o mai bună coordonare) și externe (îmbunătățirea calității serviciilor publice). Analiza identifică două rezultate principale datorate implementării SMC (în principal CAF și ISO): îmbunătățirea competențelor personalului și îmbunătățirea funcționării organizaționale, care sunt relevante atât la nivel individual, cât și la nivel organizațional. Pe termen mediu și lung, aceste rezultate ar putea contribui la descentralizarea și modernizarea generală a sectorului public, precum și la transparența, legalitatea și eficiența acestuia.</p> <p>Analiza pe teren a confirmat aceleași rezultate, dar le-a adăugat și pe cele de la nivel instituțional. Într-adevăr, proiectele POCA sprijină, de asemenea, elaborarea de strategii sectoriale (de exemplu, Strategia națională pentru competitivitate). Sondajul a confirmat obținerea de rezultate privind creșterea capacității în ceea ce privește SMC la nivel individual și organizațional (în special în ceea ce privește ISO și CAF), ceea ce a contribuit la îmbunătățirea dialogului și a coordonării între structurile centrale și cele din subordine. Studiul de caz a arătat că proiectele au un impact diferențiat în funcție de tipul de SMC adoptat (ISO sau CAF). În general, se poate spune că eficiența a fost îmbunătățită, iar câștigurile au condus la beneficii directe pentru cetățeni. Motivele succesului au fost mai multe: familiaritatea digitală a beneficiarului, schimbul de experiență cu alți colegi din UE și platforma, dar cel mai important fiind sprijinul acordat conducerii.</p>	<p>În ceea ce privește impactul, acesta a fost diferit în funcție de tipul de SMC adoptat: ISO permite o mai bună gestionare a sistemelor și a procedurilor operaționale, la nivelul instituției, în timp ce CAF a permis o mai bună colaborare și comunicare între departamente, bazându-se pe autoevaluarea stării și a situațiilor existente la nivelul instituției, permițând evidențierea și implementarea soluțiilor venite din partea celor care lucrează în cadrul instituției. Astfel, fiind diferite din punct de vedere al metodologiei de implementare, CAF și ISO au funcționat în complementaritate, fiecare dintre ele fiind utile pentru evidențierea și gestionarea diferitelor aspecte legate de asigurarea funcționării eficiente și eficace a instituției (CAF - pe partea de strategii - viziune - misiune, ISO - pe partea de fluxuri procedurale). Câștigurile în materie de eficiență aduc beneficii pentru cetățeni, precum și reducerea costurilor administrative. Cu toate acestea, câteva provocări care pot împiedica obținerea rezultatelor includ lipsa de angajament</p>	<p>constă în crearea unui cadru instituțional cuprinzător care să sprijine MDLPA în furnizarea de îndrumări metodologice ministerelor și altor autorități centrale care implementează SMC. Spre deosebire de perioada dintre 2014 și 2020, actualul cadru instituțional se poate baza pe experiențele anterioare și pe modelele stabilite. Mai degrabă decât să o ia de la capăt, recomandarea propune consolidarea proceselor și structurilor existente. Mai în detaliu, recomandarea presupune formarea Grupului de lucru tematic "Managementul calității și servicii publice" în</p>



Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
		din partea factorilor de decizie; instabilitatea cadrului legislativ și instituțional și rezistența la schimbare din punctul de vedere al culturii administrative actuale.	perioada 2023-2027 (denumit TWG 21-27). Coordonat de MDLPA, acest grup a supervizat promovarea sistemelor și instrumentelor de management al calității în România și activitățile de formare la nivel național, cu sprijinul SGG. Se recomandă instituirea aceluiași mecanism de guvernare pentru a oferi îndrumare și coordonare.
Sustenabilitate	<p>Analiza documentară subliniază importanța asigurării sustenabilității printr-o multitudine de soluții și sugerează că, în cadrul unei singure organizații, este necesar să existe o disponibilitate constantă de resurse și stimulente pentru personal, precum și sprijinul ierarhiei. Analiza proiectelor arată că sustenabilitatea este susținută de instrumentele și procedurile IT dezvoltate și care implică diferite niveluri de administrație (centrală și locală).</p> <p>Analiza pe teren a confirmat importanța stabilității și a sprijinului politic pentru asigurarea sustenabilității rezultatelor proiectelor, precum și a disponibilității resurselor financiare (de exemplu, pentru recertificare) și a resurselor umane care acceptă schimbările necesare pentru îmbunătățirea calității serviciilor publice. Interviuurile au arătat că proiectele au planificat măsuri de sustenabilitate pentru rezultatele lor, iar studiul de caz confirmă necesitatea unui management la nivel înalt și a sprijinului politic pentru a menține rutina și procedurile operaționale. Cu toate acestea, POCA oferă deja mijloacele principale (platforma IT și metodologiile), iar pentru următorii ani nu sunt necesare investiții suplimentare la nivelul ministerelor. Deoarece SCAP și POCA nu vor mai exista în următoarea perioadă de programare, sustenabilitatea rezultatelor va cădea, cel mai probabil, în responsabilitatea beneficiarilor. Același lucru este valabil și pentru cei care doresc să extindă implementarea SMC în cadrul instituțiilor.</p> <p>Cu toate acestea, este nevoie de un cadru instituțional și de mecanisme de sprijin care să contribuie la interconectarea diferitelor instituții, permițând dezvoltarea unei rețele de cooperare între experți și funcționari publici, coordonarea, promovarea unei culturi organizaționale orientate către cetățeni, compararea și evaluarea comparativă a performanțelor. Această coordonare ar promova o cultură organizațională orientată către cetățeni și ar facilita compararea și evaluarea comparativă a performanțelor.</p>	<p>Sustenabilitatea este asigurată de proiecte la nivel individual și organizațional prin diferite metode, cum ar fi integrarea procedurilor de management al calității în procedurile administrative sau disponibilitatea resurselor umane (inclusiv prin activități de diseminare) și financiare după finalizarea proiectului. Factorii care ar putea afecta sustenabilitatea proiectelor sunt legați de lipsa unui angajament politic și a unei culturi administrative favorabile.</p> <p>De asemenea, lipsa unui cadru strategic precum SCAP (și a unui program dedicat pentru consolidarea capacității administrative) îngreunează acțiunile sau intențiile viitoare de extindere sau implementare a SMC în administrația publică centrală. Întrucât în perioada 2021-2017 nu va exista un alt program dedicat capacității administrative și nici o altă strategie precum SCAP, pentru perioada următoare au fost identificate alte surse de finanțare pentru creșterea capacității administrative, cum ar fi PNRR, DG Reforma sau alte programe FESI, dar acestea vor presupune inițiative mai dispersate, lipsind o abordare strategică unitară, care a fost asigurată de SCAP și POCA.</p> <p>În cele din urmă, întreruperea POCA (și a SCAP și a Planului de acțiune pentru calitate aferent) va afecta în mod considerabil schimburile, interconectarea și cooperarea între ministere și alte autorități centrale în privința consolidării culturii administrative în ceea ce privește calitatea, precum și atenția și angajamentul politic.</p>	<p>Un alt element esențial pentru această abordare este dezvoltarea unui nou Plan de acțiune pentru implementarea managementului calității în autorități și instituții publice pentru perioada 2023-2027 (denumit Planul de acțiune 23/27). Planul de acțiune anterior a fost un instrument agil care a oferit o direcție, a menținut ministerele aliniate și a asigurat o distribuție echilibrată a resurselor. Având în vedere că POCA nu va mai exista în următoarea perioadă de programare, un plan de acțiune actualizat este și mai crucial.</p>

Tema 3

Criteria de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
Eficacitate	<p>Analiza documentară evidențiază că, în ciuda progreselor înregistrate, România are încă nevoie de îmbunătățiri în ceea ce privește calitatea reglementării și subliniază necesitatea unei mai bune reglementări. Autoritățile centrale au depus eforturi pentru a îmbunătăți cadrul juridic, care a implicat în principal creșterea capacității resurselor umane și utilizarea instrumentelor organizaționale pentru a crea documente strategice mai bune. În pofida eforturilor menționate anterior, există încă o calitate inconsecventă a RIA, lipsa unei abordări sistematice, implicarea inadecvată a părților interesate și o utilizare necorespunzătoare a evaluării ex-post.</p> <p>Analiza pe teren, inclusiv sondajul, interviurile și studiul de caz, arată că proiectele POCA abordează nevoia de îmbunătățire a reglementării la toate cele trei niveluri (organizațional, individual și instituțional). Aceste analize arată că proiectele sunt coerente cu Strategia privind o mai bună reglementare, precum și cu SCAP și contribuie la sprijinirea strategiilor sectoriale în domeniile educației, competitivității, planificării urbane etc. De asemenea, există un nivel ridicat de coerență cu documentele de politică la nivelul UE. În cele din urmă, aceste analize confirmă faptul că rezultatele proiectelor sunt în concordanță cu experiențele internaționale (OCDE și BM).</p> <p>Instrumentele de comunicare ale programului au fost apreciate ca fiind adecvate și eficiente în furnizarea de informații către părțile interesate și în creșterea transparenței programului.</p>	<p>Programul poate fi considerat eficace din punct de vedere calitativ și cantitativ. Proiectele dezvoltate în cadrul temei 3 au fie o abordare mai orizontală, fie una mai sectorială. Prima abordare se referă la proiectele dezvoltate de SGG și MPLDA, care vizează furnizarea unui cadru general pentru a spori capacitatea altor autorități publice centrale de a efectua evaluări de impact și evaluări ex-post. Cea de-a doua abordare se referă la proiectele dezvoltate de instituțiile publice centrale dintr-un anumit sector, care au ca scop îmbunătățirea capacității pentru o mai bună legiferare în contextul lor specific de funcționare.</p>	<p>Recomandarea a fost formulată cu sprijinul experților implicați în panelul de experți și vizează SGG și, mai precis, Departamentul pentru coordonarea politicilor și priorităților (DCPP). Recomandarea se axează pe sustenabilitatea rezultatelor POCA, și anume pe integrarea deplină a inițiativei "O mai bună reglementare" în procesul de elaborare a legilor. Recomandarea nu ia în considerare cadrul legal și instituțional, deoarece România dispune deja de un mecanism structurat care identifică rolurile, procedurile și responsabilitățile. Recomandarea este de a crea o platformă web pentru consolidarea capacităților. de a implica o echipă de experți care să desfășoare activități de consolidare a capacităților în numele SGG și o echipă de experți internaționali care să analizeze sistematic RIA și evaluarea ex-post și să elaboreze orientări, rapoarte tematice, fișe informative și manuale. Toate datele ar trebui să fie încărcate pe o</p>
Eficiență	<p>Principalele constatări ale analizei pe teren sunt un consens în rândul beneficiarilor, conform căruia aceleași activități nu ar fi putut fi implementate la costuri mai mici. POCA nu a furnizat doar resurse financiare, ci și sprijin prin intermediul îndrumărilor metodologice. În plus, SCAP și CNSISCAP au oferit sprijin strategic coordonat. POCA a fost, de asemenea, identificat și recunoscut de către beneficiari ca fiind un program foarte eficient din punct de vedere al costurilor.</p> <p>Din analiza pe teren, principalii factori negativi care au împiedicat obținerea rezultatelor au fost schimbările politice și organizaționale, pandemia de Covid și lipsa de sprijin constant din partea liderilor instituțiilor. Un obstacol comun este reprezentat de dispozițiile privind achizițiile publice, de la revizuirea legii</p>	<p>Analiza converge spre constatarea că aceleași rezultate nu ar fi fost obținute fără POCA. În ceea ce privește dezvoltarea și implementarea proiectelor, chiar și în comparație cu alte programe FESI, programul este perceput ca fiind clar, coerent și flexibil.</p> <p>Principalii factori pozitivi care au contribuit la procesul de implementare sunt o echipă de proiect bună și dedicată, precum și sprijinul primit din partea AM POCA. Principalii factori negativi care afectează procesul de</p>	



Criteria de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
	<p>în timpul procedurii publice. Cu toate acestea, au existat doi factori importanți care au facilitat implementarea: sprijinul din partea conducerii instituțiilor și parteneriatele din cadrul proiectelor.</p>	<p>implementare sunt legați de pandemia Covid-19, procedurile de achiziții publice și schimbările instituționale și politice.</p>	<p>platformă care să conțină un depozit de bune practici, orientări, agende ale reuniunilor fizice/virtuale și un set de date cu RIA/ex-post și alte documente utile.</p>
Impact	<p>Analiza documentară identifică efecte pozitive care reflectă, de asemenea, tipul de rezultate înregistrate de experiențele internaționale identificate în literatura de specialitate. Rezultatele au fost grupate de către echipa de evaluare la nivel individual (de exemplu, îmbunătățirea competențelor personale), organizațional (noi instrumente pentru crearea și implementarea și evaluarea politicilor publice și a documentelor strategice, reducerea sarcinii administrative) și instituțional (un cadru legislativ și strategic mai bun). Aceste rezultate, la rândul lor, vor avea un impact pozitiv pentru administrația publică, precum și pentru societate (inclusiv pentru cetățeni și mediul de afaceri) și se așteaptă ca acestea să crească după finalizarea tuturor proiectelor.</p> <p>Analiza pe teren confirmă concluziile analizei documentare, și anume, POCA a contribuit în mod direct la crearea de noi reglementări și realizări la toate cele trei niveluri, în special în ceea ce privește îmbunătățirea capacității capitalului uman și diseminarea de bune practici sau strategii.</p> <p>Efecte negative și neintenționate nu au fost înregistrate. Dimpotrivă, personalul și-a îmbunătățit cunoștințele în materie de gestionare a proiectelor și a identificat noi idei de proiecte. Metodele și standardele elaborate au fost utilizate și adoptate și de alte instituții. În unele sectoare (de exemplu, în domeniul urban), efectele cumulative ale diferitelor intervenții au produs o reformă neașteptată. Studiul de caz oferă un exemplu concret al acestor efecte: în domeniul calificărilor au fost elaborate noi reglementări prin care sunt introduse standarde comune pentru dezvoltarea calificărilor.</p>	<p>Există efecte pozitive la nivel individual, organizațional și instituțional care vor avea într-adevăr un impact pozitiv pentru administrația publică, precum și pentru societate în ansamblu, după finalizarea tuturor proiectelor.</p> <p>Rezistența la schimbare în cultura administrativă actuală și lipsa de sprijin din partea factorului decizional sunt cele mai mari obstacole în calea reușitei.</p>	<p>Logica este de a se baza pe experiențele POCA (de exemplu, raportarea anuală), pe idei (de exemplu, Comunitatea RIA din România) și de a sistematiza într-o singură platformă pentru a asigura o abordare unitară. În cele din urmă, platforma poate prelua moștenirea POCA, exploatând contactele și rețelele care au fost deja create, capitalizând și sistematizând materialul produs. Posibile surse de finanțare pot fi obținute prin PNRR.</p>
Sustenabilitate	<p>Analiza documentară a ajutat la identificarea amenințărilor la adresa îmbunătățirii reglementării în România și a oferit câteva soluții posibile. Problemele legate de calitatea inegală a RIA, de nivelul scăzut de consultare, ar putea fi rezolvate prin intermediul a două tipuri de remedii: un organism și un cadru instituțional care să supravegheze calitatea RIA la nivel instituțional și, la nivel administrativ, un instrument de consolidare a capacităților care să prevadă elaborarea de orientări și formarea funcționarilor care pregătesc RIA. În ceea ce privește primul remediu, România are un cadru legislativ deja</p>	<p>Factorii interni pozitivi care sprijină sustenabilitate sunt capacitățile îmbunătățite care permit un nivel mai ridicat de conștientizare și de transfer de cunoștințe, adoptarea de norme naționale și sistematizarea legislației care permite simplificarea sistematică și elaborarea de legi bazate pe dovezi. Cu toate acestea, sprijinul din partea factorilor de decizie (instituționali și politici) este decisiv. Un</p>	

Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
	<p>existent, care a fost construit în ultimii 20 de ani, iar SGG este autoritatea responsabilă de procesul RIA, precum și de revizuirea anuală.</p> <p>În urma analizei pe teren, s-a constatat că doar o treime dintre proiecte au luat în considerare sustenabilitatea activităților, adică formarea specifică a personalului, pregătirea documentelor legale, utilizarea rezultatelor POCA pentru alte tipuri de proiecte viitoare. Cu toate acestea, interviurile și studiul de caz au arătat că adevărata provocare pentru sustenabilitate se află la nivel instituțional și nu la nivel de proiect. După 2023, principala problemă este lipsa unui cadru metodologic și metodologic general, deoarece SCAP și POCA nu vor mai continua. În lipsa acestui cadru, există riscul ca aplicarea unei mai bune reglementări să fie fragmentată și să nu fie omogenă la nivelul întregului minister. PNRR ar putea fi o sursă importantă de finanțare (ca și IST), dar este necesar un cadru global de consolidare a capacităților.</p>	<p>angajament puternic din partea ierarhiei și a nivelului politic poate limita riscurile legate de lipsa fondurilor pentru susținerea rezultatelor proiectului, de schimbările politice și legislative, de schimbările organizaționale și de fluctuațiile de personal.</p> <p>Din cauza întreruperii Strategiei POCA și a SCAP în perioada 2021-2027, există o îngrijorare cu privire la lipsa de finanțare pentru inițiativele de îmbunătățire a reglementării. Prin urmare, inițiativele care sprijină o mai bună legiferare ar putea fi în continuare posibile, dar acestea vor fi mai fragmentate, fără o abordare unitară și, posibil, cu costuri mai mari. Unele soluții de finanțare a capacității administrative au fost prevăzute de beneficiari prin intermediul componentei 14 a PNRR, al DG Reformă, al IST sau al altor programe operaționale finanțate de FESI. În concluzie, cele mai multe dintre provocări rezultă din lipsa unui cadru strategic general, dar problemele legate de calitatea diferită a RIA, implicarea insuficientă a părților interesate, evaluarea ex-post inegală etc. pun în pericol împreună sustenabilitatea generală a realizărilor POCA și, prin urmare, necesită o abordare unitară care să sprijine armonizarea calității RIA, integrând utilizarea evaluării ex-post și revizuirea ansamblului de legi.</p>	

Tema 4

Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
Eficacitate	<ul style="list-style-type: none"> Toate proiectele au fost finalizate până la finalul anului 2020. Toți indicatorii aferenți temei de evaluare 4 au fost atinși în proporție de 100% - aceștia chiar depășesc cu mult valorile planificate inițial. Obiectivele specifice ale programului și indicatorii stabiliți pentru tema de evaluare 4 au fost atinși în totalitate, prin atingerea (și chiar depășirea) obiectivelor și indicatorilor stabiliți la nivel de proiecte individuale. Un rezultat relevant pentru tema de evaluare 4 constă în faptul că au fost elaborate 185 propuneri de politici publice alternative de către cei 100 de beneficiari sprijiniți, fapt care demonstrează o eficacitate ridicată a programului. Analiza preliminară a confirmat un nivel foarte ridicat de relevanță a intervențiilor finanțate în cadrul temei de evaluare 4, din perspectiva adresării nevoilor părților interesate, reprezentate în principal de ONG-uri și alți actori cheie ai „societății civile”. Rezultatele evaluării confirmă în continuare coerența intervențiilor POCA cu obiectivele strategiilor naționale, care subliniază necesitatea creării unui nivel mai ridicat de relaționare și cooperare între instituțiile de la nivel național și ONG-uri. Activitățile de comunicare din cadrul POCA sunt apreciate pozitiv, în mod similar cu evaluarea sprijinului acordat beneficiarilor de către autoritățile programului. Printre factorii interni care au influențat beneficiarii să implementeze cu succes proiectele finanțate se regăsesc orientarea către o abordare participativă de care dau dovadă ONG-urile și interesul crescut al acestora să devină piloni importanți în luarea deciziilor în cadrul sectorului în care activează. Un rezultat foarte important al evaluării a evidențiat faptul că instabilitatea politică și dificultatea ONG-urilor de a coopera cu autoritățile centrale nu a afectat participarea partenerilor sociali (ONG-uri) la program, această participare fiind foarte reprezentativă și rămânând unul dintre rezultatele pozitive ale implementării Programului Operațional Capacitate Administrativă. 	<p>POCA s-a dovedit a fi un program cu o abordare strategică, care a creat un cadru unitar de dezvoltare a capacității administrative a ONG-urilor, direcționat către îmbunătățirea competențelor pe trei niveluri diferite:</p> <ul style="list-style-type: none"> La nivel individual au fost dezvoltate competențe și abilități ale persoanelor care au beneficiat de activitățile proiectelor sprijinite prin POCA, în domenii precum planificarea strategică, leadership și coordonare; La nivel organizațional au fost consolidate procedurile și instrumentele utilizate de către organizațiile beneficiare; La nivel instituțional au fost stabilite colaborări cu alte instituții și reprezentanți ai administrației publice. <p>Proiectele implementate în cadrul acestei teme de evaluare vizează în mod clar nevoile principale ale partenerilor sociali (inclusiv ONG-uri), respectiv necesitatea de a consolida procesul participativ de dezbatere publică, prin formularea și promovarea unor politici publice alternative.</p> <p>Evaluarea efectuată a evidențiat faptul că activitățile finanțate nu ar fi fost realizate în absența sprijinului POCA, deoarece ONG-urile nu dispun de resursele, structurile, capacitatea teritorială/operatională necesare pentru a fi fost considerate un actor relevant în elaborarea de politici publice alternative. Pe de altă parte, intervențiile sprijinite au contribuit la creșterea gradului de implicare a societății civile în elaborarea strategiilor care vizează nivelurile centrale și regionale/locale ale serviciilor publice, precum și la încurajarea cetățenilor prin acces la informații și promovarea implicării cetățenilor.</p>	<p>1. Crearea unei rețele stabile de dialog între partenerii sociali care activează în același domeniu și care au elaborat propuneri de politici publice alternative în același sector de activitate</p>
Eficiență	<ul style="list-style-type: none"> Rezultatele obținute prin proiecte nu ar fi putut fi atinse în absența sprijinului oferit de POCA. Intervențiile sunt considerate eficiente din 	<p>POCA este considerat a fi un program eficient, având în vedere faptul că rezultatele obținute prin proiecte nu ar fi</p>	



Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
	<p>punctul de vedere al costurilor: în primul rând, deoarece este mai facilă implementarea proiectelor POCA, în comparație cu alte surse posibile de finanțare, care sunt adesea dificil de identificat pentru ONG-uri și, în al doilea rând, pentru că proiectele POCA sunt considerate mai ușor de gestionat și mai eficiente în comparație cu alte intervenții finanțate de UE.</p> <ul style="list-style-type: none"> Factori interni care au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele sunt reprezentați de: echipele de management și experiența acumulată în implementarea altor proiecte cu finanțare nerambursabilă; angajamentul și dedicarea partenerilor sociali și a personalului de conducere de la nivel superior; participarea masivă la activitatea de formare și răspunsul foarte pozitiv primit din partea grupurilor țintă implicate în proiecte; sprijinul pe care AM POCA l-a avut asupra implementării cu succes a proiectelor. La nivel extern, analiza preliminară a identificat următorii factori esențiali care influențează rezultatele proiectelor: reticența autorităților publice în acceptarea unui nou rol din partea ONG-urilor, schimbările legislative, și consecințele pandemiei COVID-19 asupra asigurării sustenabilității proiectelor și valorificării rezultatelor obținute. 	<p>putut fi atinse în absența sprijinului oferit de POCA. Intervențiile sunt considerate eficiente din punctul de vedere al costurilor, implementarea proiectelor POCA fiind considerată mai facilă în comparație cu alte surse posibile de finanțare, care sunt adesea dificil de identificat pentru ONG-uri. POCA a reușit să ofere un context bine definit pentru ONG-uri (în termen de timp alocat pentru elaborarea de politici publice, realizare de cursuri de instruire, etc., resurse financiare disponibile și indicatori bine stabiliți), care a încurajat atingerea unor obiective ambițioase într-un termen relativ scurt.</p> <p>Evaluarea a identificat și o serie de factori care au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele, precum: factori interni - experiența acumulată de ONG-uri în implementarea altor proiecte cu finanțare nerambursabilă, angajamentul și dedicarea partenerilor sociali și a personalului de conducere de la nivel superior, implicarea activă a grupurilor țintă vizate de proiecte, sprijinul pe care AM POCA l-a avut asupra implementării cu succes a proiectelor; factori externi - reticența autorităților publice în acceptarea unui nou rol din partea ONG-urilor, schimbările legislative și consecințele pandemiei COVID-19 asupra asigurării sustenabilității proiectelor și valorificării rezultatelor obținute.</p>	<p>2. Structurarea, centralizarea și diseminarea în mod strategic a rezultatelor obținute în cadrul programului</p>
Impact	<ul style="list-style-type: none"> Indicatorii propuși în cadrul acestei teme de evaluare au fost cu mult depășiți, progresul înregistrat în acest domeniu fiind practic un rezultat direct al intervențiilor POCA. Rezultatele evaluării au evidențiat faptul că fără sprijinul POCA, nu s-ar fi obținut aceleași rezultate, fapt care demonstrează impactul pe care proiectele sprijinite în cadrul temei de evaluare 4 le-au avut, precum și faptul că aceste progrese înregistrate se datorează intervenției și acțiunilor finanțate. Pe lângă efectele preconizate în ceea ce privește structura organizațională a beneficiarilor și legătura acestora cu instituțiile publice naționale, programul a contribuit la dezvoltarea capacității la nivel individual: acest lucru a contribuit la creșterea nivelului de calificare a personalului, care în prezent poate forma o „clasă de 	<p>Cel mai important impact al intervențiilor sprijinite prin POCA în cadrul temei de evaluare 4 va fi observat la nivel organizațional, prin îmbunătățirea abilităților resurselor umane. Cu toate acestea, un alt impact pozitiv este reprezentat de rețelele de parteneriate create în cadrul proiectelor, deoarece acestea permit o cooperare extinsă între actorii care operează în aceleași domenii de activitate, iar șansele de succes ale politicilor publice propuse cresc exponențial în contextul cooperării pe scară largă.</p> <p>De asemenea, unul dintre efectele pe termen lung create de program în rândul ONG-urilor și partenerilor sociali a fost reprezentat de oportunitatea ONG-urilor de a se poziționa ca</p>	

Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
	<p>profesioniști” în diverse domenii sociale, capabilă să continue implementarea proiectelor privind implicarea societății civile.</p> <ul style="list-style-type: none"> Unul dintre efectele pe termen lung create de program în rândul ONG-urilor și partenerilor sociali a fost reprezentat de oportunitatea ONG-urilor de a se poziționa ca actori capabili să elaboreze politici publice, la un nivel ridicat de calitate. 	<p>actori capabili să elaboreze politici publice, la un nivel ridicat de calitate. Efortul depus de acestea de a aduce la aceeași masă a discuției mai mulți reprezentanți (ai instituțiilor publice, societății civile, mediului de afaceri, etc.) a fost compensat de soluțiile comune identificate și asumate (la un anumit nivel) de toți actorii participanți la acest proces.</p>	
Sustenabilitate	<p>Rezultatele analizei au evidențiat că există elemente care pot sprijini impactul și sustenabilitatea intervențiilor finanțate. Unul dintre acestea se referă la capacitatea programelor de formare de a fi replicate și valorificate în viitor, asigurându-se transferabilitatea acestora către alte grupuri țintă suplimentare față de cele prevăzute în cadrul proiectelor. Un alt element care poate asigura sustenabilitatea proiectelor se referă la menținerea rețelelor care au fost create și care, în multe cazuri, vor continua să existe și să genereze noi inițiative după finalizarea proiectelor.</p> <p>De asemenea, există o corelare directă între sustenabilitatea potențială a intervențiilor și deciziile politice, care sunt în afara controlului beneficiarilor. Acesta este motivul pentru care rezultatele și valoarea adăugată a proiectelor, în lipsa unei susțineri a acestora din partea factorilor de decizie politici, va consta în principal doar din abilitățile remarcabile obținute atât la nivel individual, cât și la nivel organizațional.</p> <p>Un element care ar putea sprijini sustenabilitatea intervențiilor se referă și la o colaborare mai eficientă și mai strânsă între ONG-urile care au beneficiat de sprijin prin POCA, astfel încât toate organizațiile care au elaborat politici publice alternative în același domeniu să poată utiliza expertiza și lecțiile învățate ale celorlalți.</p>	<p>Sustenabilitatea rezultatelor obținute în cadrul POCA va fi asigurată, dincolo de măsurile individuale întreprinse de fiecare beneficiar în parte, de rețelele care au fost create și care vor continua să funcționeze și să fie active pe o perioadă mai lungă de timp. Un alt aspect relevant pentru asigurarea sustenabilității efectelor intervențiilor constă în capacitatea dezvoltată a ONG-urilor de a asigura o complementaritate și continuitate a rezultatelor obținute, prin implicarea în alte proiecte care valorifică impactul obținut în POCA.</p> <p>Evaluarea a identificat și riscurile care afectează sustenabilitatea proiectelor, care sunt legate în principal de atitudinea actorilor publici față de „deschiderea” procesului decizional, precum și de instabilitatea la nivel politic. De asemenea, există o preocupare semnificativă privind absența, în următoarea perioadă de programare, a unui program de consolidare a capacității administrațiilor publice, precum POCA, cu acțiuni specifice orientate către partenerii sociali.</p>	

Tema 5

Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
Eficacitate	<ul style="list-style-type: none"> • Șase proiecte finanțate (toate în curs de implementare la 31.12.2021): două proiecte strategice care au ca scop reformarea managementului resurselor umane la nivel național, prin intervenții structurale și patru proiecte non-strategice care vizează satisfacerea nevoilor proprii organizaționale și instituționale, ale beneficiarilor. • Corelarea strictă a intervențiilor finanțate cu SCAP 2014-2020, SDFP 2016-2020 și Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020. • Evoluție pozitivă pentru indicatorul de realizare 5S47 (<i>Autoritățile și instituțiile publice centrale sprijinite pentru dezvoltarea și introducerea metodelor de management unitar în domeniul resurselor umane</i>): rata de realizare a atins 70%. Evoluție mai slabă a celorlalți trei indicatori, asupra cărora se resimt în continuare efectele întârzierilor în implementare. • Nivelul plăților: aproximativ 40% din valoarea financiară aferentă celor șase proiecte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toate cele șase proiecte contractate includ nevoi care corespund nevoilor relevante din domeniu, identificate în Acordul de Parteneriat 2014 - 2020 (și reconfirmate de mai multe studii și analize); • Îmbunătățirea sistemică a managementului resurselor umane este pe deplin luată în considerare în cele două proiecte strategice. • Până în prezent, nu se remarcă nicio neconcordanță majoră între strategia adoptată și evoluția contextului. • Întârzieri în implementare: achizițiile publice reprezintă un aspect determinant; impactul ridicat al pandemiei Covid-19 (vizite de studiu anulate, activități de formare transferate online). 	<p>1. Asigurarea sustenabilității reformelor prin intermediul unui nou mecanism de coordonare.</p>
Eficiență	<ul style="list-style-type: none"> • Anvergura și obiectivele ambițioase ale proiectelor (în special a celor strategice) nu ar fi putut fi acoperite cu bugete mai mici, obiectivele fiind imposibil de realizat utilizând resurse mai puține decât cele actuale. • Nu au fost semnalate probleme relevante privind cererile de rambursare, plățile sau alte aspecte financiare. Beneficiarii au avut parte de flexibilitate în gestionarea schimbărilor cauzate de pandemie și recunosc sprijinul primit în acest sens din partea AM. • Pandemia Covid-19 a afectat eficiența în principal prin creșterea costurilor de achiziție a bunurilor și serviciilor, în special pentru sistemele IT. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costurile proiectelor sunt justificate, iar aceleași rezultate ca cele obținute în urma implementării proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute cu costuri mai mici. • Având în vedere că întregul proces de reformă în domeniul managementului resurselor umane se bazează pe intervențiile POCA, este greu de imaginat cum ar fi putut fi proiectate intervenții atât de ample utilizând mai puține resurse. • Deseori a fost necesară reprojectarea bugetelor, dar beneficiarii au reușit să "rămână în limitele bugetelor" prin compensații interne, între liniile bugetare. 	
Impact	<ul style="list-style-type: none"> • Livrabilele proiectului implementat de SGG au fost deja publicate sau se aflau în stadiul de revizuire finală la sfârșitul anului 2021. • În cazul proiectului implementat de ANFP, la sfârșitul anului 2021, nivelul de maturitate era mai scăzut, dar două obiective specifice din cele trei (crearea SENEOSP și dezvoltarea și pilotarea concursului național pentru două categorii de funcționari publici) par a putea fi atinse în termenul de finalizare a proiectului. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este foarte dificilă identificarea unor indicatori cantitativi de impact, capabili să măsoare într-un mod structurat și standardizat dimensiuni foarte complexe și suprapuse, a căror sferă de aplicare depășește cu mult încheierea actualei perioade de programare. • Este greu de imaginat că aceleași rezultate ar fi putut fi obținute prin alte programe și politici, având în vedere 	



Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
	<ul style="list-style-type: none"> O parte semnificativă (71%) dintre respondenții la chestionarul privind satisfacția beneficiarilor, care au participat la activități de formare, prezintă un grad de satisfacție ridicat sau foarte ridicat în ceea ce privește aceste activități. Sondajul evidențiază, de asemenea, că nivelul de cunoștințe privind procesele de management al resurselor umane a crescut semnificativ după participarea la activitățile de formare. Gradul general de satisfacție privind modul de funcționare a sistemului de management al resurselor umane în administrația publică din România rămâne nu foarte ridicat - puțin peste pragul mediu. Pentru unele dintre principalele dimensiuni ale politicilor de resurse umane (planurile de dezvoltare profesională, remunerarea bazată pe performanță, politicile de motivare și clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de personal), scorurile medii se situează chiar sub pragul mediu. 	<p>dimensiunea și anvergura proiectelor finanțate prin POCA, OS 1.2.</p> <ul style="list-style-type: none"> Impactul preconizat al celor două proiecte strategice (proiectul SGG SIPOCA 136 și proiectul ANFP SIPOCA 870) se prezintă ca fiind pozitiv la sfârșitul anului 2021. Aspecte pozitive referitoare la proiectul strategic implementat de SGG (SIPOCA 136): 1) caracterul său strategic, 2) succesiunea și dezvoltarea logică a activităților proiectului și 3) îmbunătățirea observată a expertizei SGG în domeniul managementului resurselor umane. Aspecte negative în ceea ce privește proiectul strategic al SGG (SIPOCA 136): 1) lipsa de coordonare resimțită la nivel strategic după încetarea SCAP și CNCISCAP, 2) administrațiile publice locale sunt încă în urmă, 3) riscul dependenței totale de un singur consultant extern (Banca Mondială). 	<p>2. Asigurarea extinderii reformelor la nivel local.</p>
Sustenabilitate	<ul style="list-style-type: none"> Atât domeniul de aplicare, cât și dimensiunea celor două proiecte strategice se bazează pe ipoteza că rezultatele proiectelor ar trebui să fie autosusținute, având în vedere că aceste proiecte vizează introducerea de reforme structurale. Un instrument fundamental pentru a asigura dezvoltarea reformelor inițiate este reprezentat de implementarea PNRR. 	<ul style="list-style-type: none"> Impactul viitor al intervențiilor finanțate depinde în mare măsură de adoptarea unui cadru legislativ și instituțional adecvat. Trei aspecte trebuie să fie luate în considerare ca posibile elemente care afectează sustenabilitatea intervențiilor: 1) legătura dintre cultura administrativă generală și MRU necesită în continuare îmbunătățiri; 2) sunt necesare în continuare mai multe resurse pentru a consolida procesul de reformă; 3) există în continuare posibilitatea de îmbunătățire în ceea ce privește nivelul actual de pregătire și nivelul general al capacității administrative a departamentelor de resurse umane. Încetarea POCA și absența unui Program Operațional similar POCA în perioada 2021-2027 reprezintă o provocare pentru sustenabilitatea pe termen lung a intervențiilor: ar putea fi dificil să se asigure sprijinul necesar pentru implementarea reformelor inițiate și pentru generalizarea acestora la toate nivelurile sistemului administrației publice din România. 	

Tema 6

Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
Eficacitate	<p>Indicatorii 5S13 Rata de soluționare a cauzelor îmbunătățită, la nivelul instanțelor vizate de proiect, 5S14 Cauzele în curs de soluționare reduce, la nivelul instanțelor vizate la 6 luni după atingerea scopului proiectelor au caracter sistemic. Indicatorii au fost asumați de un singur proiect, implementat de CSM, proiectul SMIS 129513 - Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar - Componenta de instanțe judecătorești. Dar și alte proiecte ar putea contribui la atingerea țintelor, dat fiind că indicatorii se referă la performanța de ansamblu a sistemului judiciar, mai exact la eficiența instanțelor, iar metodologia indicatorilor include ca surse și proiectele de formare a magistraților și grefierilor, proiectele care contribuie la îmbunătățirea comunicării în cadrul sistemului judiciar, la identificarea și managementul cauzelor repetitive, proiectul care oferă asistență psihologică magistraților și proiectele selectate pe baza apelurilor competitive care au vizat creșterea accesului la justiție. Totuși, eticheta indicatorilor „[...] la nivelul instanțelor vizate de proiect” implică o procedură de estimare a țintelor și de raportare de la nivel de proiect (unde sursa de date este proiectul și instanțele vizate, în cazul de față 19 instanțe unde se pilotează procedurile nou dezvoltate). În acest sens ar trebui să fie relevante datele de referință pentru instanțele pilot din proiectul CSM și pentru indicatorii de la nivel de program. În ciuda acestui fapt, valoarea de bază și ținta celor trei indicatori au fost inițial estimate pe baza datelor statistice valabile la nivel național. Mai mult decât atât, așa cum arată informațiile existente la nivelul CSM și AM POCA, valoarea de bază de la nivelul sistemului pentru anul 2014 este distorsionată de modificările aduse în acel an sistemului electronic. Astfel, o serie de cauze soluționate în anii precedenți anului 2014 au fost înregistrate ca finalizate abia în 2014 ceea ce a dus la o supraestimare a valorii de bază pentru indicatorii 5S13 și 5S14. Datele furnizate de CSM arată că în situația în care s-ar atinge, conform țintei asumate, o rată de soluționare a cauzelor de 114% în 2023, atunci numărul de cazuri de pe rolul instanțelor</p>	<p>O situație specială prezintă indicatorii referitori la eficiența sistemului judiciar. Aceștia sunt direct vizați doar la nivelul a 19 instanțe pilot și este neclar în ce măsură proiectele POCA în ansamblu vor genera progrese semnificative. Din această perspectivă, este problematic faptul că valorile de referință (baseline) stabilite în 2014 și țintele stabilite pe baza acestor valori prezintă unele deficiențe detaliate de raport.</p>	<p>Se recomandă ca evaluarea următoare a POCA, la nivelul anului 2022, și, dacă va fi cazul și evaluări ulterioare, să nu se raporteze, pentru indicatorii 5S13 referitor la rata de soluționare a cauzelor și 5S81 referitor la durata de soluționare a cauzelor, la valorile de referință (baseline) și țintele din documentul de program POCA. Evaluarea progresului indicatorilor de eficiență a sistemului judiciar ar trebui să utilizeze datele înregistrați la nivel UE de Justice Scorebord sau să aibă în vedere recomandările de restabilire a valorilor de referință (baseline) și țintelor propuse de CSM</p>

	<p>din România ar fi unul negativ, ceea ce este practic imposibil⁴⁷. În plus, nu se pot compara valori obținute/estimate la nivel de proiect (de către CSM), cu valori bazate pe date naționale. Având în vedere aceste aspecte, la finalul anului 2023, după finalizarea proiectului CSM de creștere a eficienței instanțelor, performanța de ansamblu a programului trebuie evaluată în raport cu valorile de bază și țintele recalulate de CSM.</p> <p>Indicatorul 5S81 <i>Durata de soluționare (în număr de zile) îmbunătățită la nivelul instanțelor la 6 luni de la atingerea scopului proiectelor</i> este, conform datelor furnizate de CSM și AM POCA un indicator calculat teoretic, pe baza datelor privind soluționarea cazurilor și a numărului de cazuri rămase nesoluționate în aceeași perioadă de timp. CSM atrage atenția cu privire la faptul că indicatorul nu exprimă un element important legat de eficiența justiției ca serviciu public, respectiv durata medie a proceselor și ar trebui avut în vedere ca indicator ce exprim doar durata maximă, teoretic necesară pentru soluționarea cauzelor. De asemenea, ca și în cazul indicatorilor 5S13 și 5S14, eticheta indicatorului trimite la instanțele vizate de proiecte, nu la întregul sistem. Dar valorile obținute în cele din urmă nivelul instanțelor pilot avute în vedere în proiectul CSM nu ar trebui comparate cu valoarea de bază de la nivel național, influențată, în 2014, de asemenea ca și în cazul indicatorilor 5S13 și 5S14, de schimbări legislative care au influențat modul de raportare a cazurilor finalizate în 2014 (raportare care a inclus și cazuri finalizate anterior). Pe de altă parte, și alte proiecte ar putea contribui la atingerea țintei, dat fiind că indicatorul se referă la performanța de ansamblu a sistemului judiciar, mai exact la eficiența instanțelor, iar metodologia indicatorilor include ca surse și alte proiecte, similar cu indicatorii 5S13 și 5S14.</p>		
Sustenabilitate	<p>Sistemul judiciar se confruntă în continuare cu provocări și în ceea ce privește resursele umane, în special din perspectivă cantitativă și a capacității de asigurare a formării inițiale de înaltă calitate pentru un număr suficient de mare de profesioniști. Lipsa resurselor umane suficiente conduce și la întârzieri în soluționarea cauzelor, lipsă de timp în abordarea probelelor complexe sau în lucrul cu justițiabilii vulnerabili, pentru care este nevoie de asistență judiciară specifică.</p>	<p>Obiectivul SDSJ 2015-2020 de eficientizare a sistemului judiciar a fost adresată la nivelul unor instanțe pilot, dar nu au fost încă adoptate toate măsurile legislative și instituționale pentru aplicarea la scară națională a soluțiilor pilotate.</p>	<p>În ceea ce privește măsurile ce vizează direct eficientizarea sistemului judiciar, la finalizarea proiectului CSM care implementează măsuri la nivelul a 19 instanțe pilot, instituțiile din sistemul</p>

⁴⁷ Date furnizate de CSM și AM POCA în cadrul procesului de evaluare, incluzând simulări ale aplicării țintelor pe numărul total de cazuri de pe rolul instanțelor.



<p>În acest context, sistemul judiciar este încă perceput ca insuficient de accesibil, ineficient sau imprevizibil, iar accesul limitat la justiție rămâne o problemă substanțială pentru grupurile vulnerabile. Elaborarea SDSJ 2022-2025 cu sprijinul POCA abordează și aceste nevoi. POCA nu va mai putea să contribuie în continuare la rezolvarea probelelor și nevoilor identificate / rămase în sistem conform analizei realizate în 2021, dar a adus o contribuție substanțială în analiza lor și pregătirea soluțiilor de adresare a nevoilor și de remediere a problemelor. În următoarea perioadă o parte dintre acestea sunt vizate de proiecte PNRR, la pregătirea cărora a contribuit, cum am arătat și POCA.</p> <p>Pe de altă parte, provocările legate de resursele umane care pot crește eficiența sistemului judiciar și prin aceasta pot contribui și la îmbunătățirea percepției legate de accesul la justiție, pot fi parțial adresate de aplicarea pe scară largă a soluțiilor pilotate de CSM în cele 19 instanțe pilot care fac obiectul proiectului SMIS 129513 - Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar - Componenta de instanțe judecătorești.</p>		<p>judiciar, în special CSM, ÎCCJ și MJ trebuie să își intensifice acțiunile și cooperarea și să asigure alocarea de fonduri pentru aplicarea la scară națională a măsurilor dezvoltate inițial în instanțe pilot pentru eficientizarea justiției ca serviciu public</p>
---	--	--

Tema 8

Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
Eficacitate	<p>253 de proiecte au fost contractate în cadrul OS 2.1, dintre care 117 au fost finalizate;</p> <p>Există un nivel ridicat de corelare a intervențiilor finanțate cu strategiile naționale</p> <p>Nivelul de progres este relativ bun, cu posibilitatea atingerii obiectivelor finale estimate;</p> <p>Estimările inițiale privind cheltuielile nu au fost respectate, iar licitațiile prevăzute la nivelul proiectelor au avut o valoare mult mai mică decât resursele programate</p>	<p>Nivelul de progres este relativ bun;</p> <p>Coerența ridicată între intervenții și strategiile naționale asigură un cadru strategic și cuprinzător;</p> <p>Activitățile planificate sunt în concordanță cu rezultatele așteptate;</p> <p>Întârzieri cauzate de mecanismul de derulare a achizițiilor publice și întârzieri în măsurile pregătitoare;</p> <p>Dificultatea de a absorbi resursele financiare a dus la diminuarea acestora cu peste 58 de milioane de euro; omogenitatea distribuției resurselor financiare din punct de vedere geografic nu a fost optimă și a prezentat disparități teritoriale</p>	<p>Realizarea unei evaluări aprofundate a rezultatelor diferențiate obținute în perioada de programare curentă, pentru valorificarea rezultatelor; pornind de la această analiză, se recomandă stabilirea unui set de cerințe minime de eligibilitate, la un nivel necesar și suficient pentru a asigura capacitatea/potențialul autorităților locale de a implementa sisteme și standarde comune.</p>
Eficiență	<p>Costurile proiectelor sunt justificate;</p> <p>Volumul de muncă necesar pentru implementarea POCA - din perspectiva numărului de funcționari publici implicați și a timpului necesar pentru management - este același sau mai mic decât cel estimat inițial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Implementarea proiectelor POCA nu ar fi putut fi realizată cu costuri mai mici. 	
Impact	<p>Fără finanțarea POCA proiectele nu ar fi fost implementate;</p> <p>Nivelul de satisfacție al beneficiarilor, raportat la rezultatele obținute, este bun.</p>	<p>Trei rezultate principale:</p> <ul style="list-style-type: none"> Capacitate organizațională, cunoștințe și abilități ale personalului consolidate și îmbunătățite; Digitalizarea și simplificarea procedurilor; Aplicarea planificării strategice la acțiunile administrației publice <p>Un rezultat important neintenționat obținut este:</p> <p>îmbunătățirea relațiilor și dezvoltarea parteneriatelor, cu referire la toate tipurile de schimburi de experiență ale proiectelor, care îmbunătățesc modul de relaționare al beneficiarilor – de ex. capacitatea de a lucra într-un mediu multi-stakeholder format din instituții private și publice, mediul de afaceri local și ONG-uri.</p>	
Sustenabilitate	<ul style="list-style-type: none"> digitizarea și simplificarea proceselor de lucru oferă sustenabilitate proiectelor. 	<p>Există trei categorii de riscuri care pot afecta sustenabilitatea rezultatelor obținute</p>	



Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
		<ul style="list-style-type: none">• La nivel instituțional/contextual: lipsa finanțării viitoare, modificări legislative și repartizarea neclară a competențelor între nivelul central și local;• La nivel organizatoric: mentenanța soluțiilor și aplicațiilor IT, posibile modificări la nivelul managementului instituțiilor beneficiare;• La nivel individual (resurse umane): posibila reticență a personalului față de schimbări care modifică obiceiurile de rutină și de lucru interne și, eventuala lipsă/pierdere - pe termen lung - a resurselor umane capabile să dezvolte/mentină noile sisteme /proceduri.	

Tema 9

Criteria de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
Eficacitate	<ul style="list-style-type: none"> În total, au fost 87 de proiecte finanțate în cadrul O.S. 2.2; dintre acestea, 11% din total, sunt administrate de Autoritățile Publice Centrale (APC) și 77 de Autoritățile Publice Locale (APL), reprezentând 89% din total. În această etapă, 53% din cele 87 de proiecte finanțate de POCA au fost finalizate, în timp ce 41 (47%) sunt încă în curs de implementare. Plățile către beneficiarii finali ai proiectelor se ridică la aproximativ 29 milioane lei, adică 53% din valoarea proiectului. Valoarea proiectelor finalizate este de aproximativ 65% din totalul proiectelor finanțate, indicând progrese semnificative în implementarea proiectelor. Progresul în ceea ce privește indicatorii de realizare și de rezultat este satisfăcător. 2 indicatori de realizare sunt mult peste țintă, în special indicatorul „Autorități publice și instituții sprijinite pentru introducerea standardelor de raportare publică”. Indicatorii de rezultat scot în evidență o situație similară. Indicatorul 5S26 privind „Personalul din autoritățile și instituțiile publice care a fost certificat la finalizarea cursurilor de prevenire a corupției, transparentă, etică și integritate” a depășit semnificativ ținta așteptată, la fel ca și indicatorul 5S24 privind „Autoritățile și instituțiile publice care au transmis date și informații publice în formate standardizate.” 	<ul style="list-style-type: none"> Proiectele finanțate sunt foarte relevante pentru Obiectivul Specific 2.2.; opiniile beneficiarilor arată că relevanța este deosebit de apreciată cu privire la îmbunătățirea abilităților individuale și organizaționale. Formarea este al doilea cel mai relevant rezultat, urmat de creșterea gradului de conștientizare a problemei transparenței atât în rândul cetățenilor, cât și al administrației publice. Până în prezent, nu este necesar să se evidențieze nicio abatere majoră între strategia adoptată și evoluția contextului. Dintre mecanismele care au afectat eficacitatea și, în consecință, au influențat atingerea obiectivelor proiectului, se pot identifica trei grupe de mecanisme: factori interni legați de organizații și capacitatea lor de management (dificultatea de a respecta calendarul și termenele limită); lipsa resurselor umane specializate atât pe plan intern (în administrația publică), cât și pe plan extern (în piață); dificultăți externe, cum ar fi lipsa participării părților interesate și, mai ales, consecințele pandemiei de Covid 19. 	<p>1. Continuarea dezvoltării relațiilor interinstituționale între diferitele niveluri ale guvernării centrale și locale</p>
Eficiență	<ul style="list-style-type: none"> În rândul beneficiarilor se consideră că volumul de muncă, deși semnificativ, a fost adecvat în comparație cu numărul de produse și activități de implementat. Acest lucru se datorează și unei bune lucrări de planificare și unei estimări corecte a nevoilor. În plus, în timp ce în unele cazuri aplicația MySMIS a fost o provocare, cel puțin inițial, în altele s-a dovedit a fi un instrument util în reducerea volumului de muncă pentru echipa de proiect. 	<ul style="list-style-type: none"> Costurile proiectelor sunt justificate, iar beneficiarii afirmă că aceleași rezultate ca cele obținute din implementarea proiectelor POCA nu ar fi putut fi obținute în absența sprijinului financiar POCA. Mai mult, beneficiarii au declarat că sprijinul primit de la Autoritatea de Management al Programului în pregătirea proiectului și apoi în timpul implementării a fost în general foarte pozitiv. 	
Impact	<ul style="list-style-type: none"> Pentru aproximativ jumătate dintre beneficiari principalul rezultat al proiectului se referă la implementarea procedurilor legate de etică și integritate în administrația publică și datorită îmbunătățirii competențelor personalului autorităților publice în prevenirea corupției. 	<ul style="list-style-type: none"> Deși Programul a implementat acțiuni care vizează atât nivelul central, cât și cel local al administrației publice, efectul parțial neașteptat a fost consolidarea relațiilor interinstituționale. În acest sens, este interesant de observat că unii beneficiari au indicat îmbunătățirea relației 	



Criteriu de evaluare	Constatări	Concluzii	Recomandări
	<ul style="list-style-type: none"> Instruirea este al doilea cel mai important rezultat. Creșterea conștientizării corupției atât în rândul cetățenilor, cât și al administrației publice este considerată un rezultat important și parțial neintenționat al implementării proiectelor. 	<p>dintre nivelurile administrației publice ca fiind unul dintre rezultatele parțial neintenționate ale proiectelor.</p> <ul style="list-style-type: none"> Printre punctele forte care au reieșit din implementarea proiectului, digitalizarea unor procese este una dintre cele mai evidente. Acest aspect se poate observa și în legătură cu criza pandemică, care, deși a creat destul de multe dificultăți în implementarea proiectelor, a accelerat și digitalizarea unui număr de servicii și activități, inclusiv sesiunile de formare care au avut loc la distanță, în mediul online. 	
Sustenabilitate	<ul style="list-style-type: none"> Proiectele au consolidat procesul de integrare a unui număr de reforme și inovații în contextul administrativ național, atât la nivel central, cât și la nivel local. Aceste îmbunătățiri au avut impact asupra formulării liniilor directoare pentru implementarea strategiilor de reformă, implementarea sistemelor de calitate, digitizarea procedurilor administrative și participarea cetățenilor la procesele de reformă. 	<ul style="list-style-type: none"> Certificarea ISO 37001/2017 a sistemelor de management anticorupție este citată drept unul dintre principalele rezultate durabile, în timp ce conștientizarea sporită a relevanței fenomenului corupției atât în rândul cetățenilor, cât și în administrația publică este considerată a doua realizare, ca relevanță. Dintre activitățile considerate eficiente în valorificarea rezultatelor obținute se remarcă în special eforturile de diseminare a rezultatelor în cadrul organizațiilor, urmate de stabilirea unor proceduri care intră în sarcina obișnuită a angajaților. Nu în ultimul rând, alte activități considerate eficiente sunt considerate și reorganizarea unităților administrative și dezvoltarea de noi metode de lucru. 	

11.2 Referințe bibliografice

Tema de evaluare nr. 1

1. Reforma administrației publice în Europa: Concluzii, lecții învățate și recomandări pentru politica viitoare a UE - CE 2018.
2. Bugetarea ODD în România: Corelarea planificării politicilor și a bugetării pentru a sprijini punerea în aplicare a Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă (ODD).
3. OCDE: Cele mai bune practici pentru bugetarea bazată pe performanță, 2018.
4. România: Analiza instituțională pentru a spori coerența politicilor pentru dezvoltare durabilă HIGHLIGHTS 2020.
5. Raportul Bertelsmann-stiftung privind Indicele de guvernare durabilă – SGI/Sustainable Governance Index 2021.
6. OCDE: Cele mai bune practici pentru bugetarea bazată pe performanță, 2018.
7. BM: Corelarea politicii, planificării și bugetării într-un cadru pe termen mediu.
8. https://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul_2021/2021_pdf/2021.07.05_pnr_2021_romania.pdf

Tema de evaluare nr. 2

1. Eurobarometru standard STD94 – Iarna 2020-2021.
2. C. Dragomir: Calitatea serviciilor publice și promovarea managementului calității în instituțiile publice din statele membre UE, 2019.
3. Proiectul privind Indicatorii globali ai guvernării (WGI)
4. Raboca Horia Mihai, Carbutanean Florin: Sisteme de management al calității – cazul instituțiilor publice locale românești, 2017.
5. L. Matei, C.G., Lazăr: Calitatea serviciilor publice și promovarea managementului calității în instituțiile publice din statele membre UE 2011.
6. J. Dzinic: Implementarea efectivă a unei politici de management al calității în administrația publică: experiențe din Spania și lecții pentru Croația, 2017.
7. L. Matei, C. G. Lazăr: Managementul calității și reforma administrației publice în mai multe state din sud-estul Europei. Analiza comparativă, 2011.

Tema de evaluare nr. 3

1. OCDE: Politica de reglementare, fișa de țară pentru România, 2021.
2. OCDE: Practici pentru o mai bună reglementare în Uniunea Europeană, 2019.
3. Banca Mondială: Indicatorului „Calitatea reglementării”, 2021 .
4. OCDE: Determinantul calității EIR, 2006.
5. OCDE: Depășirea barierelor în calea strategiilor de simplificare administrativă, 2009.
6. Banca Mondială: O mai bună reglementare pentru cadrele de guvernare a creșterii și instrumente pentru o reformă eficientă a reglementărilor, 2010.
7. Practici privind o mai bună reglementare în Uniunea Europeană, 2022.
8. Morrall: Analiza impactului reglementării: eficiență, responsabilitate și transparență, 2001.



9. OCDE: Depășirea barierelor în calea strategiilor de simplificare administrativă: generează sarcini mai mici pentru afaceri și oferă mai multă certitudine către întreprinderi și cetățeni, 2009.
10. OCDE: Depășirea barierelor în calea strategiilor de simplificare administrativă, 2004.
11. Practici privind o mai bună reglementare în Uniunea Europeană 2022, Fișă de țară pentru România, 2022.
12. Bertelsmann Stiftung: Indicatori de guvernanță durabilă. Raportul privind România, 2021.

Tema de evaluare nr. 4

1. OCDE: Better Regulation Practices across the European Union 2022
2. CE, DG Employment: The role of social partners in the design and implementation of policies and reforms.
3. European Commission (2018b): Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
4. Comisia Europeană: Recomandările specifice de Țară 2014 – 2020.
5. Studiului pentru determinarea gradului de conștientizare al potențialilor beneficiari cu privire la oportunitățile de finanțare oferite prin intermediul POCA.
6. PNR: cap. *Consolidarea culturii transparenței și a guvernantei participative.*

Tema de evaluare nr. 5

1. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2020), *Sistemul funcției publice la nivel european*, <https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2020/Studii/THE%20CIVIL%20SERVICE%20SYSTEM%20AT%20EUROPEAN%20LEVEL.pdf>
2. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2022a), *Raport privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. Anul 2021*, https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2022/Anun%C8%9Buri/Raport%20mgm%20fp%202021_30.05.2022.pdf
3. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (2022b), *Raport privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici pentru anul 2021*, https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2022/Anun%C8%9Buri/Raport%20mgm%20fp%202021_30.05.2022.pdf
4. Eupan (2020), *Competențele necesare pentru eGov*, <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/02/2019-final-REPORT-Competencies-necessary-for-eGov-PRES-RO-1.pdf>
5. Guvernul României (2018), *Raport de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020. Pilonul III - Resurse umane*, <http://scap.gov.ro/appadm/uploads/doc/1555525579-Raport%20Pilon%203.pdf>
6. Guvernul României (2021a), *Planul Național de Redresare și Reziliență*, <https://mfe.gov.ro/pnrr/>
7. Guvernul României (2021b), *Programul Național de Reformă*, https://commission.europa.eu/system/files/2021-08/2021-european-semester-national-reform-programme-romania_en.pdf
8. Institutul Național de Administrație (2021), *Studiu privind oportunitatea introducerii modalităților flexibile de lucru în cadrul administrației publice românești*, <https://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2021/01/Summary-Study.pdf>



Tema de evaluare nr. 6

1. Raportul Anual de Implementare (RAI) cap. 3.6.2. Analiza indicatorilor de realizare și de rezultat, 2021
2. Planul de Acțiune (PA) pentru implementarea Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar (SDSJ) 2015-2020.
3. Uniunea Europeană, Justice Scoreboard: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en
4. Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2022-2025, Anexă la Hotărârea Guvernului nr. 436/2022 privind aprobarea Strategiei de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2022- 2025 și a Planului de acțiune aferent acesteia.
5. European Commission, „EU Justice Scoreboard”, rapoartele pentru anii 2014-2022.
6. "What makes civil justice effective?", *OECD Economics Department Policy Notes*, Nr. 18.
7. „Judicial Reform in Europe – part II. Guidelines for effective justice delivery. Report 2012-2013”. European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ).
8. „Judicial Reform in Europe. Report 2011-2012”. European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ).
9. „The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics”, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 1060.
10. Bae, KH & Goyal, VK, (2009). „Creditor rights, enforcement, and bank loans”, *Journal of Finance*, Vol. 64, nr. 2, pp. 823–60.
11. Banca Internațională de Reconstrucție și Dezvoltare, The World Bank (2012). „New Directions in Justice Reform. A Companion Piece to the Updated Strategy and Implementation Plan on Strengthening Governance, Tackling Corruption”.
12. Beenstock, M & Haitovsky, Y, (2004). „Does the appointment of judges increase the output of the judiciary?”, *International Review of Law and Economics*, vol. 24, pp. 351-369.
13. Berenschot, Imagos, (2012). „Thematic Evaluation of Rule of Law, Judicial Reform and Fight against Corruption and Organised Crime in the Western Balkans – Lot 3”, pp. 37-46.
14. Bossi, E, (2012). „The execution of the European Court of Human Rights judgments in Italy: measures to reduce domestic excessive length of proceedings”, The Netherlands Helsinki Committee.
15. Bove, V & Leandro, E, (2017). „The judicial system and economic development across EU Member States”, *JRC Technical Reports*, European Commission.
16. Buscaglia, E & Ulen, T, (1997). „A quantitative assessment of the efficiency of the judicial sector in Latin America”, *International Review of Law and Economics*, Vol. 17, nr. 2, pp. 275-291.
17. Christensen, RK & Szmer, J, (2012). „Examining the efficiency of the U.S. courts of appeals: Pathologies and prescriptions”, *International Review of Law and Economics*, Vol. 32, no. 1, pp. 30-37.
18. Coman, R, (2007). „Media, Justice and Politics or how the Independence of Judiciary Became an Issue on the Romanian Political Agenda”, pp.157-197 în Ramona Coman, Jean-Michel De Waele (eds.), *Juridical Reforms in Central and Eastern Europe*, Vanden Broele Publishers, Brugge.

19. Consiliul Europei și UN Women, (2015). „A Framework for Measuring Access to Justice Including Specific Challenges Facing Women, propuneri realizate de Teresa March”.
20. Dakolias, M, (1999). „Courts Performance around the World, a Comparative Perspective”, World Bank Technical Paper, nr. 430.
21. Di Vita, G, (2010). „Production of laws and delays in court decisions”, *International Review of Law and Economics*, Vol. 30, no. 3, pp. 276-281.
22. Djankov, S, La Porta, R, Lopez-de-Silanes, F & Shleifer, A, (2003). „Courts”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, nr. 2, pp. 453–517.
23. Dupont, E & Schoenaers, F, (2018). „Reform of the Belgian Justice System: Changes to the Role of Jurisdiction Chief, the Empowerment of Local Managers”, Centre of Research and Sociological Interventions, University of Liege, Belgium.
24. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), (2012). „Evaluation of European Judicial Systems - CEPEJ Report”.
25. Falavigna, G, Ippoliti, R, Manello, A & Ramello, GB, (2014). „Judicial productivity, delay and efficiency: a Directional Distance Function (DDF) approach”, *European Journal of Operational Research*.
26. Faure, M, G & Moerland, C, A, (2006). „Court Fees: A Comparative Description of Court Fee Systems in Some Member States of the European Union”, Boom Juridische Uitgevers, The Hague.
27. Fundația Konrad Adenauer și Centrul de Analiză și Dezvoltare Instituțională, (2012), „Analiza vulnerabilităților sistemului judiciar român. Soluții și propuneri de modernizare”.
28. Grabbe, H, (2002). „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Countries” cercetare prezentată la Conferința europeană de cercetare politică, Torino 2002, citată de Ramona Coman, „Media, Justice and Politics or how the Independence of Judiciary Became an Issue on the Romanian Political Agenda”, pp.157-197 in Ramona Coman, Jean-Michel De Waele (eds.), *Judicial Reforms in Central and Eastern Europe*, Vanden Broele Publishers, Brugge, 2007.
29. Hammergren, L (2007). „Envisioning reform : improving judicial performance in Latin America”, Pennsylvania State University.
30. Herron, E & Radazzo, K, (2003). „The Relationship Between Independence and Juridical Review in Post-Communist Courts” in *The Journal of Politics*, Vol. 65, nr. 2, pp. 422-438.
31. Hilbink, L, (2007). „Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship. Lessons from Chile”, Cambridge University Press.
32. Laeven, L & Majnoni, G, (2005). „Does judicial efficiency lower the cost of credit?”, *Journal of Banking & Finance*, Vol. 29, pp. 1791–1812.
33. Lanau, S, Esposito, G & Pompe S, (2014). „Judicial System Reform in Italy – A key to growth. IMF Working Paper – European and Legal Departments.
34. Larkins, C, K, (1996). „Judicial Independence and Democratization: A theoretical and Conceptual Analysis” in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, nr. 4, pp. 605-626.
35. Marchandise, T, (2013). „Concilier le management avec les valeurs du judiciaire” în Eric, A, France, B, Marc, D & Marchandise, T. *Quel Management Pour Quelle Justice*, Bruxelles, pp. 81–88.

36. Mendelski, M, (2012). „EU-driven judicial reforms in Romania: A success story?” in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 28, nr. 1, pp. 23-42.
37. Palumbo, G. Et al. (2013). „The Economics of Civil Justice New Cross-country Data and Emprirics”, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 1060, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k41w04ds6kf-en>.
38. Ramseyer, JM, (2012). „Talent matters: Judicial productivity and speed in Japan”, *International Review of Law and Economics*, Vol. 32, nr. 1, pp. 38-48.
39. Rețeaua Europeană de Consilii Judiciare, (2013). *Judicial Reform in Europe – part II. Guidelines for effective justice Delivery 2012-2013*.
40. Roos, S, R (2011). „The Never Ending Story of Romanian and Bulgarian Judiciary Reform”, *Raportare Internationale Konrad Adenauer Stiftung*, pp. 7-23.
41. Santos, SP & Amado CAF, (2014). „On the need for reform of the Portuguese judicial system – Does Data Envelopment Analysis assessment support it?”, *Omega*, vol. 47, pp. 1–16.
42. Smilov, D, (2003). „EU Enlargement and the Constitutional Principle of Juridical independence”, paper presented to the European University Institute, citat în Ramona Coman, Jean-Michel De Waele (eds.), *Juridical Reforms in Central and Eastern Europe*, Vanden Broele Publishrs, Brugge, 2007.
43. Soares, Y & Sviatschi, MM, 2010. „The Impact of Modernization of Justice on Court Efficiency in Costa Rica”, Working paper Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, no. WP/OVE06/10.
44. Sondaje de opinie comandate de Comisia Europeană care au măsurat încrederea în justiție, Eurobarometrele din perioada 2007-2010.
45. Sondajului Gallup privind eficiența și responsabilitatea sistemului judiciar românesc, martie 2008.
46. Toharia, J, (1975). „Judicial Independence in Authoritarian Regime: the Case of Contemporary Spain” in *Law and Society Review*, Vol. 9, no. 3, pp. 475-496.
47. Transparency International România, (2005). „Studiu privind percepția magistratilor asupra independenței sistemului judiciar”.
48. Transparency International România, (2006). „Studiu privind percepția magistratilor asupra independenței sistemului judiciar”.
49. Transparency International România, (2007). „Studiu privind percepția magistratilor asupra independenței sistemului judiciar”.
50. Transparency International România, (2012). „Sistemul Național de Integritate”.
51. Transparency International, Barometrului Global privind Corupția din 2010 și 2013, disponibile online pe website-ul Transparency International România, <https://www.transparency.org/ro/ro/tiropage/barometrul-global-al-corupției-2013>

Tema de evaluare nr. 7

1. COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR – COM(2017) 572 - Transformarea achizițiilor publice pentru ca acestea să funcționeze în și pentru Europa.
2. Programul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), *obiectivul specific nr. 8. Reformarea sistemului național de achiziții publice*.



3. Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.
4. Strategia Națională în domeniul achizițiilor publice (SNAP).
5. Programul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), *Componenta C7 – Transformare digitală, Investiția 7. Implementarea formularelor electronice eForms.*
6. Ultimului raport de progres al proiectului SIPOCA 45.

Tema de evaluare nr. 8

1. Raportul anual de implementare a POCA (2017), p. 39, disponibil la: http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Implementation-report_2014RO05SFOP001_2017_0_ro.pdf.
2. ANFP (2022), Raport privind managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici pe anul 2021, https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2022/Anun%C8%9Buri/Raport%20mgm%20fp%202021_3_0.05.2022.pdf
3. Raportul de evaluare POCA 2020.
4. OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.
5. Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014 – 2020.
6. Planul de Comunicare pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020 (pagina 8).
7. Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020.
8. Acordul de Parteneriat al României 2014 – 2020.
9. Planul de acțiuni pentru implementarea etapizată a managementului calității în autoritățile și instituțiile publice 2016 -2020.

Tema de evaluare nr. 9

1. Indicele de percepție a corupției 2021 (<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>)
2. Global Corruption Barometer. Citizens' Views and Experiences of Corruption" (Uniunea Europeană 2021)
3. OCDE (2022), Evaluarea Strategiei Naționale Anticorupție a României 2016-2020 , OCDE, Paris
4. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/guides/2022/a-practical-guidebook-detailing-the-three-steps-in-the-integrity-pacts-journey_en
5. https://images.transparencycdn.org/images/IP_monitoring-public-contracting_ENG_20220406.pdf
6. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/integrity-pacts_en
7. https://images.transparencycdn.org/images/IP-IN_THE-EU_publication_EN.pdf
8. https://images.transparencycdn.org/images/IP_monitoring-public-contracting_ENG_20220406.pdf





11.3 Metodologia utilizată, inclusiv instrumentele de evaluare

A se consulta documentul atașat denumit „Anexa 11.3 Metodologia utilizată, inclusiv instrumentele de evaluare”.



11.4 Lista instituțiilor/ structurilor intervievate

A. Interviuri

Tema de evaluare	Beneficiar	Denumire proiect	Cod SMIS
1	Secretariatul General al Guvernului	Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort-II	127338
	Ministerul Finanțelor	Dezvoltarea capacității de administrare a datoriei publice guvernamentale prin utilizarea instrumentelor financiare derivate	121644
	Ministerul Sănătății	Îmbunătățirea capacității de planificare strategică și management al Programelor Naționale de Sănătate Publică (PNSP) finanțate de Ministerul Sănătății	118349
	Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor	Îmbunătățirea capacității autorității publice centrale în domeniul managementului apelor în ceea ce privește planificarea, implementarea și raportarea cerințelor europene din domeniul apelor	126656
2	Autoritatea pentru Digitalizarea României	Sistem integrat de management pentru o societate informațională performantă (SIMSIP)	116172
	Ministerul Afacerilor Interne	Management performant și unitar la nivelul Ministerului Afacerilor Interne pentru serviciile de urgență	120194
	Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor	Implementarea și dezvoltarea de sisteme și standarde comune pentru optimizarea proceselor decizionale în domeniul mediului	119983
	Ministerul Educației Naționale	Sistem de management al calitatii pentru Ministerul Educației Naționale și structuri subordonate	116834
	Ministerul Energiei	Consolidarea capacității administrative a Ministerului Energiei prin implementarea instrumentului CAF și a Sistemului de Management al Calității SR EN ISO 9001:2015	127401
3	Ministerul Energiei	Îmbunătățirea capacității administrative a ME de a coordona procesul de conformare a legislației naționale cu legislația europeană în domeniul energetic	127778
	Ministerul Economiei	Cresterea capacității administrative a Ministerului Economiei în vederea monitorizării, evaluării și coordonării politicilor publice din domeniul competitivității economice	127820
	Autoritatea Națională pentru Calificări	Cresterea capacității administrative a ANC și MMJS prin sistematizare și simplificare legislativă în domeniul calificărilor	129872
	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației	Sistematizarea legislației din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor și consolidarea capacității administrative a structurilor de specialitate din instituțiile publice centrale cu responsabilități în domeniu	121858
	Secretariatul General al Guvernului	Dezvoltarea capacității administrației publice centrale de a realiza studii de impact	117835
	Ministerul Educației Naționale	Noi perspective în educație - NPE	126656



Tema de evaluare	Beneficiar	Denumire proiect	Cod SMIS
4	Asociația pentru Antreprenoriat, Educație și Sprijin pentru Tineret	Elaborare politică publică - Măsurile de ocupare pentru tinerii NEETs	112733
	Asociația REPER21	ONG21. Participarea ONG-urilor la politica de Educație pentru dezvoltarea durabilă	112066
	CENTRUL PENTRU EDUCATIE SI DREPTURILE OMULUI	Dialog Social Eficient pentru Politici Publice Alternative în Educația Timpurie	111141
	Societatea Academică din România (SAR)	VALUEMED Elaborarea de politici publice în domeniul sănătății prin utilizarea studiilor de evaluare a tehnologiilor medicale	111603
	Fundația TERRA MILENIUL III	Politici publice integrate de gestionare eficientă și transparență a deșeurilor municipale și a datelor - TRADES	111434
	Fundația Orizont	Politici Publice în Economie Socială - P.P.E.S.	109777
	Fundația "Renașterea pentru Educație, Sănătate și Cultură"	ReFormarea și Eficientizarea Managementului Oncologic în România (reFEM-Onco-Ro)	111379
	Fundația Orizonturi Tineri	Propunere alternativă la politicile publice inițiate de Guvern în domeniul protecției consumatorilor	111881
5	Agencia Națională a Funcționarilor Publici	Transparență și competență în sectorul public	140086
	SERVICIUL DE PROTECȚIE ȘI PAZĂ - U.M. 0149 BUCUREȘTI	POLISE - Implementarea de politici și instrumente moderne pentru selecția și evaluarea resurselor umane în Serviciul de Protecție și Pază	129745
	Secretariatul General al Guvernului	Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică	119957
	SERVICIUL DE TELECOMUNICATII SPECIALE	Optimizarea, eficientizarea cadrului procedural și digitalizarea proceselor de management al resurselor umane din cadrul STS	129502
6	Ministerul Justiției	Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar - SIMS	120068
	Consiliul Superior al Magistraturii	TAEJ - Transparență, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar	118765
	Administrația Națională a Penitenciarelor	Consolidarea instituțională a sistemului penitenciar românesc	122235
	Institutul Național al Magistraturii	Justiția 2020: profesionalism și integritate	118978
7	Institutul Național de Administrație	Dezvoltarea competențelor personalului implicat în procesul de achiziții publice în administrația publică din România	151956
	Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate	Dezvoltarea și implementarea unor mecanisme electronice integrate pentru desfășurarea și monitorizarea achizițiilor centralizate	130709



Tema de evaluare	Beneficiar	Denumire proiect	Cod SMIS
	Agencia Națională pentru Achiziții Publice (Direcția Monitorizare, Statistică și Politici)	-	-
8	Județul Brașov	Sistem de management integrat la standarde europene pentru administrația județului Brașov	110505
	Județul Sibiu	Inovare prin Informatizare la nivelul Consiliului Județean Sibiu	136083
	Municipiul Turda	ADEPT – Administrație digitala eficienta pentru cetățenii din Turda	126485
	Municipiul Roman	Planificare strategică și digitalizare urbană pentru municipiul Roman	135378
	Municipiul Roman	Administrație electronică la nivelul Municipiului Roman pentru reducerea birocrăției	126260
	Municipiul Reșița	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	128386
	Județul Brașov	Îmbunătățirea procesului decizional și reducerea birocrăției la nivelul Consiliului Județean Brașov	128663
	Județul Sibiu	Sustenabilitate. Inovare. Bunăstare. Incluziune Socială. Unitate. SIBIU - Strategia 2030	126475
Județul Buzău	Planificare strategică, simplificare administrativă și optimizare a unor servicii pentru cetățeni, la nivelul județului Buzău	136038	
9	Agencia Națională de Integritate	LINC - creșterea capacității administrației publice centrale în prevenirea și identificarea cazurilor de conflicte de interese, incompatibilității și averi nejustificate	118824
	Agencia Națională a Funcționarilor Publici	ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conduita din Administrație	119741
	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației	Consolidarea sistemelor de integritate - cea mai bună strategie de prevenire a corupției în administrația publică	120414
	Ministerul Justiției	Consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 de a sprijini implementarea măsurilor anticorupție	119988
	Județul Arad	Integritate prin transparență - ANTICOR Arad	116692
	Municipiul Slobozia	Măsuri integrate de prevenire a corupției la nivelul autorităților și instituțiilor publice din municipiul Slobozia	118562
	Secretariatul General al Guvernului	Guvernare transparentă, deschisă și participativă – standartizare, armonizare, dialog îmbunătățit	118964
	Secretariatul General al Guvernului	Creșterea calității și a numărului de seturi de date deschise publicate de instituțiile publice	119981
	Județul Vaslui	Etică și integritate la Consiliul Județean Vaslui	118196



Tema de evaluare	Beneficiar	Denumire proiect	Cod SMIS
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	Autoritatea de Management	-	-
	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației	-	-
	Secretariatul General al Guvernului	-	-

B. Focus grup

Tema de evaluare	Instituții participante
2	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
	Ministerul Sănătății
	Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor
	Ministerul Afacerilor Interne
3	Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei
	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
4	Secretariatul General al Guvernului
	Asociația Comitetul Sectorial din Ramura Textile, Confecții - COMITEX
	Asociația "Centrul de Mediere și Arbitraj Propact"
	Asociația Comunelor din România
	Agencia pentru Dezvoltare Regională a Regiunii de Dezvoltare Sud-Est
5	Fundația "Centrul de Resurse Juridice"
	Agencia Națională a Funcționarilor Publici
	Ministerul Afacerilor Interne
	Universitatea Babeș Boylai (partener)/ Centrul de Formare continuă, învățământ la distanță și cu frecvență redusă
	Consiliul Județean Maramureș/ Departamentul Resurse Umane
	Consiliul Județean Suceava/ Departamentul Resurse Umane
6	Consiliul Județean Buzău/ Departamentul Resurse Umane
	Ministerul Justiției
	Consiliul Superior al Magistraturii
	Ministerul Public
	Agencia Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI)
	Institutul Național al Magistraturii
	Școala Națională de Grefieri
Uniunea Națională a Barourilor din România	
7	Autoritatea de Management
	Agencia Națională pentru Achiziții Publice



Tema de evaluare	Instituții participante
	Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate
	Institutul Național de Administrație
8	Primăria Sectorului 5 București
	Consiliul Județean Argeș
	Consiliul Județean Galați
	Consiliul Județean Maramureș
	Consiliul Județean Mureș
	Consiliul Județean Vâlcea
	Municipiul Câmpulung Moldovenesc
9	Ministerul Finanțelor
	Agenția Națională de Integritate
	Municipiul Alba Iulia
	Municipiul Sighetu Marmației
	Municipiul Focșani
	Școala Națională de Studii Politice și Administrative

C. Studii de caz

Tema de evaluare	Beneficiar	Denumire proiect	Cod SMIS
1	Secretariatul General al Guvernului	Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort-II	127338
2	Autoritatea pentru Digitalizarea României	Sistem integrat de management pentru o societate informațională performantă (SIMSIP)	116172
3	Autoritatea Națională pentru Calificări	Cresterea capacității administrative a ANC și MMJS prin sistematizare și simplificare legislativă în domeniul calificărilor	129872
5	Secretariatul General al Guvernului	Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică	119957
6	Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție	Întărirea capacității Ministerului Public de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice	119240
	Consiliul Superior al Magistraturii	Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești	129513
	Oficiul Național al Registrului Comerțului	Consolidarea capacității instituționale a Oficiului Național al Registrului Comerțului, a sistemului registrului comerțului și a sistemului de publicitate legală	119317



UNIUNEA EUROPEANĂ



11.5 Studiile de caz

A se consulta documentul atașat denumit „*Anexa 11.5 Studiile de caz*”.

11.6 Analiza Customer satisfaction

A se consulta documentul atașat denumit „*Anexa 11.6 Analiza sondajelor privind satisfacția beneficiarilor*”.

11.7 Analiza benchmarking

A se consulta documentul atașat denumit „*Anexa 11.7 Analiza benchmarking*”.

11.8. Progresul general în ceea ce privește calitatea sistemului judiciar din România, de la adoptarea POCA, pe baza analizei literaturii

A se consulta documentul atașat denumit „*Anexa 11.8 Progresul în ceea ce privește calitatea sistemului judiciar*”.

