



Nr. DGPECA 104717/30.07.2020

**Servicii de evaluare a principalelor intervenții prevăzute în cadrul axelor prioritare ale POCA:
Lot 3 - Asistență financiară acordată în cadrul OS 1.3 și OS 2.3**

RAPORT SINTEZĂ

Februarie 2020

APROB.

Comitetul de Coordonare pentru Evaluarea POCA

, șef serviciu, Șef AMPOCA

, șef serviciu

, manager public superior

, manager public superior

, manager public superior

, consilier superior

, expert superior



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





Acest raport a fost elaborat în baza unei evaluări independente efectuate de asocieria alcătuită din Archidata Srl, Civitta Strategy & Consulting SA, NTSN Conect SRL și Grupul de Consultanță pentru Dezvoltare DCG SRL. Autorii raportului de evaluare sunt experții care au fost implicați în evaluare. Opiniile exprimate în raport sunt cele ale echipei de evaluare și nu reprezintă neapărat punctul de vedere al Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.



CUPRINS

CONTEXTUL EVALUĂRII	4
ABORDAREA METODOLOGICĂ.....	8
CONSTATĂRI GENERALE	12
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	13

CONTEXTUL EVALUĂRII

POCA 2014 – 2020 este primul program operațional prin care sunt finanțate măsuri destinate exclusiv consolidării sistemului judiciar din România. Programul sprijină nevoile de dezvoltare majore din sistemul judiciar, în concordanță cu Strategia pentru Dezvoltarea Sistemului Judiciar (SDSJ) 2015 - 2020, intervențiile finanțate în cadrul POCA fiind de asemenea conforme cu recomandările Mecanismului de Cooperare și de Verificare pentru România (MCV) și cu Analiza Funcțională a Sistemului Judiciar (AFSJ) realizată de Banca Mondială.

Prin urmare, este pentru prima dată când nevoile sistemului judiciar, recunoscute atât prin documentele strategice naționale, cât și la nivel european, sunt adresate într-un mod direct și corespunzător, alocându-se surse de finanțare destinate în mod special rezolvării problemelor din sistem, identificate în conformitate cu Planul de acțiuni aferent SDSJ.

Obiectivul specific 1.3 „Dezvoltarea și implementarea de sisteme standard și instrumente moderne și eficiente de management la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar” (OS 1.3) și Obiectivul specific 2.3 „Asigurarea unei transparențe și integrități sporite la nivelul sistemului judiciar în vederea îmbunătățirii accesului și a calității serviciilor furnizate la nivelul acestuia” (OS 2.3) abordează în comun sistemul judiciar și contribuie la atingerea obiectivelor SDSJ 2015 – 2020 și a Planului de acțiune aferent (PA).

În linii mari, în cadrul OS 1.3 s-a urmărit consolidarea managementului la nivelul sistemului judiciar, prin crearea unui sistem de management integrat care să stea la baza adoptării unor decizii cheie în cadrul sistemului, precum și consolidarea instituțională și creșterea performanței instituțiilor din sistemul judiciar. Prin OS 2.3 s-au susținut măsuri pentru facilitarea accesului la justiție și îmbunătățirea calității serviciilor furnizate de către sistemul judiciar, precum și acțiuni menite să sporească transparența și integritatea acestuia.

Evaluarea a avut ca dată de referință (cut-off date) 1 octombrie 2019, dată la care în cadrul celor două obiective specifice existau în implementare 27 de proiecte, dintre care 9 în cadrul OS 1.3 și 18 în cadrul OS 2.3. În plus față de acestea, mai existau 7 fișe de proiecte aprobate, care urmau să fie dezvoltate în cereri de finanțare. Aceste proiecte au fost de asemenea avute în vedere în procesul de evaluare.

TABEL 1. SUMAR PROIECTE OS 1.3 ȘI OS 2.3

OBIECTIV SPECIFIC	NR. PROIECTE CONTRACTATE	VALOARE CONTRACTATĂ MIL LEI	VALOARE RAMBURSATĂ MIL LEI ¹	FIȘE DE PROIECTE APROBATE
1.3	9	194,8	13,3	7
2.3	18	166,7	28	0
TOTAL	27	361,5	41,3	7

Sursa: Calcule realizate de evaluatori în baza datelor disponibile pe site-ul www.poca.ro

Proiectele aflate în implementare sunt aferente celor 5 apeluri de proiecte lansate în cadrul OS 1.3 și OS 2.3. Apelurile de proiecte aferente OS 1.3 (IP4/2016, IP10 2018) au fost necompetitive, destinate exclusiv

¹ La nivelul întregului raport, au fost luate în considerare sumele rambursate până în luna februarie 2020.



instituțiilor publice, în timp ce apelurile de proiecte din cadrul OS 2.3 au fost atât necompetitive (IP9/2017), cât și competitive (CP3/2017, CP8/2018), pentru organizațiile non-guvernamentale și uniunile profesionale.

Dintr-o valoare indicativă de **520 mil LEI** destinată sistemului judiciar pe cele două obiective specifice, valoarea totală a proiectelor aflate în implementare este de **361,5 mil LEI**, dintre care **194,8 mil LEI contractați pe OS 1.3** și **166,7 mil LEI contractați pe OS 2.3**. Plățile efectuate către beneficiari înregistrate până în luna februarie a anului 2020, însumau **41,3 mil LEI**. Din această sumă, în cadrul OS 1.3 au fost efectuate plăți în valoare de **13,3 mil LEI**, iar în cadrul OS 2.3 au fost efectuate plăți de **28,0 mil LEI**.

Proiectele finanțate în cadrul celor două obiective specifice se află în general într-o fază incipientă a implementării, cu câteva excepții care reprezintă proiectele finalizate la finalul anului 2019 sau aflate aproape de finalizare la începutul anului 2020. Acestea din urmă au fost analizate în profunzime în cadrul primului exercițiu de evaluare și sunt prezentate în tabelul următor.

TABEL 2. PROIECTE ÎN FAZA FINALĂ DE IMPLEMENTARE DIN CADRUL OS 1.3 ȘI OS 2.3

OBIECTIV SPECIFIC	BENEFICIAR	PROIECT
1.3	Ministerul Public – PICCJ	Întărirea capacității MP de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice
2.3	Uniunea Națională a Barourilor din Romania	Program de educație și asistență juridică pentru îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție
2.3	Asociația Română pentru Transparență	Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție
2.3	Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România	Îmbunătățirea accesului la justiție prin dezvoltarea și aplicarea de politici și instrumente noi în activitatea de executare silită

Sursa: Portofoliul de proiecte la 1 octombrie 2019

Proiectele din cadrul OS 2.3 se află, în general, într-un stadiu de implementare mai avansat decât proiectele din cadrul OS 1.3. Așa cum reiese și din tabelul de mai sus trei dintre cele patru proiecte aflate în ultimele luni de implementare aparțin OS 2.3

Planul de acțiune al SDSJ 2015 – 2020 conține șase direcții de acțiune care subsumează 19 obiective strategice. În cadrul acestora, identificăm 154 de măsuri, pentru care principala sursă de finanțare este bugetul de stat. Pentru 66 dintre măsuri din cadrul a 13 obiective strategice, POCA figurează ca sursă de finanțare, ceea ce face ca programul să reprezinte a doua sursă de finanțare a SDSJ și a Planului de acțiune aferent, după numărul de măsuri finanțate.

Cu toate acestea, 28 dintre cele 60 de măsuri pentru care POCA figurează ca sursă de finanțare, nu sunt încă abordate de niciun proiect, luând în considerare atât portofoliul de proiecte existent, cât și cele 7 fișe de proiecte aprobate. Astfel, proiectele adresează 32 de măsuri ale PA, dintre care, însă, 20 vor depăși termenul de finalizare prevăzut în cadrul acestuia.

Obiectivele strategice ale Planului de acțiune al SDSJ care nu sunt încă acoperite prin portofoliul de proiecte actual, deși POCA ar fi fost o opțiune de finanțare principală, sunt:

- B.3. Consolidarea capacității administrative a Ministerului Justiției și instituțiilor din subordinea și din coordonarea sa (fiind un obiectiv cu foarte multe acțiuni);



- C.2. Modernizarea statutului unor profesii juridice organizate în mod autonom (avocați, experți, notari, practicieni în insolvență, executori judecătorești, traducători și interpreți) și al mediatorilor, în scopul consolidării standardelor etice;
- D.1. Publicarea hotărârilor judecătorești motivate;
- D.2. Îmbunătățirea mecanismelor de furnizare a informațiilor pentru părți și a accesului la actele din instanțe în timp util.

Sintetizând informațiile prezentate, putem afirma că POCA are o contribuție semnificativă în ceea ce privește finanțarea implementării SDSJ 2015 - 2020 și a Planului de acțiune aferent, contribuind la atingerea a 13 obiective strategice din cadrul Planului de acțiune.

OBIECTIVUL SPECIFIC 1.3: DEZVOLTAREA ȘI IMPLEMENTAREA DE SISTEME STANDARD ȘI INSTRUMENTE MODERNE ȘI EFICIENTE DE MANAGEMENT LA NIVELUL INSTITUȚIILOR DIN SISTEMULUI JUDICIAR

Obiectivul specific 1.3 are ca scop îmbunătățirea managementului la nivelul sistemului judiciar astfel încât să fie asigurată implementarea corespunzătoare a reformelor majore din sistemul judiciar, începute din anul 2011, precum adoptarea noilor coduri juridice și adoptarea de măsuri strategice comune la nivel de sistem, în vederea eficientizării acestuia. Prin OS 1.3 sunt finanțate măsuri care contribuie la procesul de eficientizare a deciziilor cheie ce privesc administrarea justiției, precum implementarea unui sistem de management strategic și operațional integrat. Totodată, se urmărește consolidarea capacității instituțiilor din sistemul judiciar, în scopul creșterii performanței acestora.

Beneficiarii proiectelor finanțate în cadrul OS 1.3 sunt următorii:

- Administrația Națională a Penitenciarelor (ANP);
- Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI);
- Consiliul Superior al Magistraturii (CSM);
- Ministerul Justiției (MJ);
- Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (MP – PICCJ).

TABEL 3. DATE GENERALE ALE PROIECTELOR CONTRACTATE ÎN CADRUL OS 1.3

BENEFICIAR	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VALOARE ELIGIBILĂ	VALOARE RAMBURSATĂ ²
				MIL LEI	
MP -PICCJ	Întărirea capacității MP de punere în aplicare a noilor prevederi ale codurilor penale în domeniul audierilor	Jul-17	Jul-20	54,7	0,8
MP -PICCJ	Întărirea capacității MP de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice	Jul-17	Jul-20	14,0	10,4
ANABI	Consolidarea și eficientizarea sistemului național de recuperare a creanțelor provenite din infracțiuni	Sep-17	Sep-20	6,1	0,4
MJ	Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar	Nov-17	Dec-19	10,3	1,3

² Au fost calculate sumele rambursate la nivelul lunii februarie 2020, atât pentru proiectele din cadrul OS 1.3, cât și pentru proiectele din cadrul OS 2.3.



MJ	Consolidarea capacității administrative a MJ prin dezvoltarea unei platforme de gestiune a proceselor de lucru (GPL) și a aplicațiilor aferente-	Nov-17	Sep-20	3,2	0,1
ANP	Consolidarea instituțională a sistemului penitenciar românesc-	May-18	Apr-21	11,2	0,3
MJ	Ghidul specializărilor expertizei tehnice judiciare-	Jul-18	Jul-21	5,7	0,07
CSM	Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești.	Oct-19	Oct-22	72,4	-
CSM	Eliminarea factorilor pentru inflația de cauze, identificarea elementelor normative și a tendințelor de aglomerare	Oct-19	Sept-22	17,2	-
TOTAL				194,8	13,3

Sursa: Calcule realizate de evaluatori în baza datelor disponibile pe site-ul www.poca.ro și a portofoliul de proiecte la 1 octombrie 2019

În cadrul acestui obiectiv specific au fost depuse nouă proiecte, cu valoarea totală de 195 mil LEI. Valoarea eligibilă a proiectelor este aproape egală cu cea totală, respectiv 194,8 mil LEI. Proiectul cel mai avansat din punct de vedere al plăților efectuate este „**Întărirea capacității Ministerului Public de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice**” al MP – PICCJ, proiect care urmează să se finalizeze pe parcursul acestui an. Două dintre proiecte, respectiv proiectele CSM, nu au până în prezent nicio sumă rambursată, cu toate că se află în a cincea lună de implementare.

Singurele acte adiționale din cadrul acestui OS, depuse pentru prelungirea perioadei de implementare a proiectelor, au fost depuse de Ministerul Justiției, pentru proiectele „*Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar*” și „*Consolidarea capacității administrative a MJ prin dezvoltarea unei platforme de gestiune a proceselor de lucru (GPL) și a aplicațiilor aferente*” care erau inițial planificate să fie finalizate în decembrie 2019, respectiv septembrie 2020.

Proiectele din cadrul OS 1.3 și-au propus atât eficientizarea managementului la nivel sistemic, cât și consolidarea capacității instituționale și susținerea proceselor instituționale. De asemenea, prin proiectul ce vizează sistemul penitenciar, cât și prin cel care urmărește valorificarea creanțelor provenite din infraționi, se urmărește și modernizarea acestor segmente ale sistemului judiciar și îmbunătățirea standardelor de eficiență și eficacitate în baza cărora instituțiile beneficiare funcționează.

Pe lângă cele nouă proiecte aflate în implementare, în cadrul acestui obiectiv specific au mai fost depuse șapte fișe de proiecte care au fost aprobate și care urmează să fie dezvoltate în cereri de finanțare. Fără a fi încă în faza de implementare, aceste proiecte nu au fost analizate în profunzime în cadrul acestui exercițiu de evaluare. Cele șapte fișe de proiecte aprobate și beneficiarii lor sunt:

1. „Dezvoltarea sistemului informatic național integrat de evidență a creanțelor provenite din infraționi” – Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate;
2. „Dezvoltarea Activității și Digitalizarea Autorității Naționale pentru Cetățenie” – Autoritatea Națională pentru Cetățenie;
3. „CPCI – Creșterea performanței și calității instituționale prin îmbunătățirea sistemului de evaluare și asistență psihologică la nivelul sistemului judiciar” – Consiliul Superior al Magistraturii;
4. „Consolidarea capacității organizaționale și administrative a Consiliului Superior al Magistraturii” – Consiliul Superior al Magistraturii;
5. „Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de parchete” – Consiliul Superior al Magistraturii;
6. „Sprijin în vederea operaționalizării Institutului Național de Criminologie” – Institutul Național de Criminologie;
7. „Analiza funcțională și strategia de dezvoltare a sistemului judiciar post 2020” – Ministerul Justiției.



OBIECTIVUL SPECIFIC 2.3: ASIGURAREA UNEI TRANSPARENȚE ȘI INTEGRITĂȚI SPORITE LA NIVELUL SISTEMULUI JUDICIAR ÎN VEDEREA ÎMBUNĂȚĂȚIRII ACCESULUI ȘI A CALITĂȚII SERVICIILOR FURNIZATE LA NIVELUL ACESTUIA.

Obiectivul specific 2.3 susține măsuri pentru facilitarea accesului la justiție și îmbunătățirea calității actului de justiție, a transparenței și integrității la nivelul sistemului judiciar. Obiectivul pune accent pe unificarea jurisprudenței prin formarea și specializarea personalului de la nivelul sistemului judiciar și a practicienilor dreptului. De asemenea, este avută în vedere dezvoltarea și aplicarea de politici îmbunătățite de acordare a asistenței juridice, organizarea de campanii de informare, dezvoltarea și diversificarea paletelor de servicii de consiliere și asistență juridică adecvate nevoilor cetățeanului, cât și îmbunătățirea activității de executare a hotărârilor judecătorești.

Beneficiarii proiectelor finanțate în cadrul OS 2.3 sunt următorii:

- Consiliul Superior al Magistraturii (CSM);
- Institutul Național al Magistraturii (INM);
- Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC);
- ONG-uri cu activitate în domeniul justiției;
- Școala Națională de Grefieri (SNG);
- Uniunea Națională a Barourilor din România (UNBR);
- Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România (UNEJR).

În cadrul acestui obiectiv specific au fost finanțate 18 proiecte, cu o valoare totală de 119,7 mil LEI. Valoarea eligibilă a proiectelor este aproape egală cu cea totală, respectiv 118 mil LEI. Trei dintre aceste proiecte au fost finalizate la sfârșitul anului 2019, respectiv proiectele Uniunii Naționale a Barourilor din România, Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și proiectul Asociației Române pentru Transparență. Proiectele Asociației pentru Implicare Socială, Educație și Cultură și Asociației Liga Apărării Drepturilor Omului urmează să fie finalizate pe parcursul anului 2020.

Proiectele își propun dezvoltarea și aplicarea de politici îmbunătățite de acordare a asistenței juridice, organizarea de campanii de informare în domeniul drepturilor și a normelor juridice, dezvoltarea și diversificarea tipurilor de servicii de consiliere și asistență juridică și îmbunătățirea activității de executare a hotărârilor judecătorești.

TABEL 4. DATE GENERALE ALE PROIECTELOR NECOMPETITIVE CONTRACTATE ÎN CADRUL OS 2.3

BENEFICIAR	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VAL. ELIG.	VAL. RAMBURSATĂ
				MIL LEI	
Școala Națională de Grefieri	Creșterea gradului de pregătire profesională a personalului auxiliar pentru a face față noilor provocări legislative	May-18	May-20	2,7	1,3
Institutul Național al Magistraturii	Justiția 2020: profesionalism și integritate	Jun-18	Dec-21	13	0,8

BENEFICIAR	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VAL. ELIG.	VAL. RAMBURSATĂ
				MIL LEI	
Oficiului Național al Registrului Comerțului	Consolidarea capacității instituționale a ONRC, a sistemului registrului comerțului și a sistemului de publicitate legală	Jun-18	Jun-21	31	2,1
Consiliul Superior al Magistraturii	TAEJ - Transparența, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar	Sept-18	Sept-21	29,6	3,3
TOTAL				76,3	7,5

Sursa: Calcule realizate de evaluatori în baza datelor disponibile pe site-ul www.poca.ro și a portofoliului de proiecte la 1 octombrie 2019

TABEL 5. DATE GENERALE ALE PROIECTELOR COMPETITIVE CONTRACTATE ÎN CADRUL OS 2.3

BENEFICIAR	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VAL. ELIG.	VAL. RAMBURSATĂ
				MIL LEI	
Uniunea Națională a Barourilor din România	Program de educație și asistență juridică pentru îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție	Jun-18	Oct-19	3,8	2,6
Asociația „Institutul pentru Politici Publice”	INFO-MEDIERE - relație eficientă administrație -cetățean folosind alternativa amiabilă și accesibilă a medierii în soluționarea litigiilor	Jun-18	Dec-19	31,7	3,1
Asociația pentru Implicare Socială, Educație și Cultură	Accesul la sistemul juridic prin perspectiva grupurilor vulnerabile - Justiție pentru toți	Mar-19	Nov-20	2,1	0,3
Asociația Română pentru Transparență	Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție	Jul-18	Nov-19	6,6	4,4
Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România	Îmbunătățirea accesului la justiție prin dezvoltarea și aplicarea de politici și instrumente noi în activitatea de executare silită	Aug-18	Dec-19	7,3	4,7
Asociația Liga Apărării Drepturilor Colective	Justiție și mediere pentru toată lumea	Mar-19	Mar-20	1	0,4
Asociația Profesională Neguvernamentală de Asistență Socială ASSOC	Acces la justiție și la metodele alternative de soluționare a litigiilor	Mar-19	Mar-21	2,3	0,9
Asociația Tehnologie și Inovare pentru Societate	Creșterea transparenței, calității și accesibilității serviciilor oferite cetățenilor de către sistemul judiciar, cu ajutorul tehnologiei	Mai-19	Mai-21	1,7	0,8
Asociația Tehnologie și Inovare pentru	Justiție pentru mediu rural	Mai-19	Mai-21	1,7	0,5



BENEFICIAR	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VAL. ELIG.	VAL. RAMBURSATĂ
				MIL LEI	
Societate Filiala Satu Mare					
Fundația „LUMINA Instituții de învățământ”	ForLegalInfo	Mar-19	Mar-21	2,4	0,7
Asociația Centrul de Resurse APOLLO	Informare. Educare. Justiție	Mar-19	Mar-21	2,4	0,5
Fundația „TUNA”	ProLexKampanya	Feb-19	Feb-21	2,4	0,8
Asociația „Societatea Națională Spiru Haret”	iNFOLex	Feb-19	Feb-21	2,4	0,6
Asociația Transparență pentru Integritate	Asistență și educație juridică la nivelul cetățenilor din Drobeta-Turnu Severin	Jun-19	Jun-21	2,1	0,2
TOTAL				69,9	20,5

Sursa: Calcule realizate de evaluatori în baza datelor disponibile pe site-ul www.poca.ro și a portofoliului de proiecte la 1 octombrie 2019

Apelurile competitive s-au adresat ONG-urilor de profil și uniunilor profesionale, în timp ce apelurile necompetitive au vizat instituțiile publice din sistemul judiciar. Valoarea proiectelor finanțate în cadrul apelurilor necompetitive este în general mult mai mare decât a apelurilor finanțate prin apelurile necompetitive. În cadrul OS 2.3 au fost depuse acte adiționale pentru următoarele proiecte:

- INFO-MEDIERE - relație eficientă administrație -cetățean folosind alternativa amiabilă și accesibilă a medierii în soluționarea litigiilor – Institutul pentru Politici Publice;
- Creșterea gradului de pregătire profesională a personalului auxiliar pentru a face față noilor provocări legislative – Școala Națională de Grefieri;
- Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție
- Justiția 2020: profesionalism și integritate – Asociația Română pentru Transparență;
- Consolidarea capacității instituționale a ONRC, a sistemului registrului comerțului și a sistemului de publicitate legală - Oficiului Național al Registrului Comerțului;
- Program de educație și asistență juridică pentru îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție – Uniunea Națională a Barourilor din România;
- TAEJ - Transparență, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar - Consiliul Superior al Magistraturii.

ABORDAREA METODOLOGICĂ

Evaluarea a răspuns la un set de întrebări grupate în cadrul a 6 categorii ce au vizat eficacitatea, eficiența, impactul, sustenabilitatea, utilitatea și echitatea intervențiilor finanțate.

Evaluarea a combinat metode cantitative și calitative, în selectarea și implementarea cărora s-a ținut cont de specificul programului și de maturitatea portofoliului de proiecte. **Au fost implementate opt instrumente de cercetare care au fost dezvoltate și aplicate în corelare directă cu întrebările de evaluare la care acestea au fost menite să contribuie**, printre care cercetarea documentară, analiza literaturii de specialitate, interviuri, focus grup, sondaj, studiile de caz, panelul de experți și reprezentarea teritorială a intervențiilor.

TABEL 6 - INSTRUMENTE DE CERCETARE APLICATE PE PARCURSUL EXERCITIULUI DE EVALUARE

METODA UTILIZATĂ	NUMĂR METODE APLICATE/ EVENIMENTE ORGANIZATE	NUMĂR PERSOANE IMPLICATE ÎN EVALUARE
Interviu	12	27
Focus Grup	1	10
Sondaj	1	25
Studiu de caz	4	10
Panel de experți	1	5
Total	19	77

Sursa: Situație realizată de evaluatori la finalul implementării tuturor instrumentelor de cercetare

Cercetarea documentară și analiza literaturii de specialitate au reprezentat activități desfășurate în paralel, într-un proces continuu. Prin intermediul acestora, au fost analizate, pe de-o parte, documentele aferente cadrului legislativ, documentele cheie de politică sectorială și cele cu caracter strategic, iar pe de altă parte a fost analizat modul în care tipul de intervenții finanțate prin cele două obiective specifice a produs rezultate în alte situații similare, cât și lecțiile învățate în urma acestora.

Reprezentarea teritorială a intervențiilor a reprezentat o metodă suplimentară față de oferta tehnică. Aceasta a fost utilizată exclusiv pentru întrebarea aferentă criteriului de echitate. Astfel s-a putut observa distribuția la nivel teritorial a proiectelor care vizează creșterea accesului la justiție și a campaniilor de informare a acestora.



CONSTATĂRI GENERALE

Proiectele finanțate prin POCA 2014 – 2020 în cadrul celor două obiective specifice destinate sistemului judiciar, contribuie la rezolvarea nevoilor majore de dezvoltare ale acestuia, în concordanță cu Strategia pentru Dezvoltarea Sistemului Judiciar 2015 – 2020 (SDSJ) și cu Planul de Acțiune aferent, precum și în conformitate cu recomandările Mecanismului de Cooperare și Verificare pentru România și recomandările rezultate din Analiza Funcțională a Sistemului Judiciar (AFSJ). Astfel, OS 1.3 prevede măsuri pentru îndeplinirea obiectivelor 1 și 2 ale SDSJ, în timp ce OS 2.3 prevede măsuri pentru îndeplinirea obiectivelor 3 – 6 din SDSJ. De asemenea, raportat la Planul de acțiune pentru implementarea SDSJ, fiecare proiect elaborat în cadrul POCA 2014 – 2020 corespunde cel puțin unei măsuri prevăzute în cadrul acestui document.

Astfel, prin OS 1.3 și OS 2.3 programul s-a concentrat în mod exclusiv pe consolidarea sistemului judiciar, fiind prima dată când acest sector a fost abordat independent în cadrul unui program operațional. În acest sens, PODCA 2007 – 2013 a oferit baza de plecare, premisele și o serie de recomandări ce au ghidat planificarea proiectelor POCA 2014 – 2020, în măsura în care PODCA 2007 – 2013 a tratat doar colateral sistemul judiciar, acesta nefiind inclus între sectoarele administrației publice eligibile pentru finanțare.³

Progresul fizic al proiectelor din cadrul celor două obiective specifice și efectele generate de acestea sunt în acest moment limitate. În cazul proiectelor finanțate în cadrul apelurilor IP10/2018 și CP/2018, acest lucru se datorează faptului că acestea nu au un stadiu suficient de avansat în implementare, pentru o cuantificare și analiză efectivă a rezultatelor lor. Chiar și în condițiile în care unele inițiative au o perioadă mai îndelungată de implementare, efectele majore propuse nu sunt atinse în totalitate. Aproximativ jumătate dintre proiectele aflate în derulare au înregistrat întârzieri semnificative în procesul de derulare a achizițiilor, acest factor cauzând întârzieri în derularea activităților conform planificării existente.

Astfel, la 1 octombrie 2019, nu exista niciun proiect finalizat în cadrul celor două obiective specifice, motiv pentru care analiza a fost fundamentată în principal pe rezultatele așteptate a fi îndeplinite la nivelul proiectelor. În ceea ce privește indicatorii de program, proiectele contractate în cadrul OS 1.3 și OS 2.3 contribuie la atingerea a 19 din cei 22 de indicatori de program existenți (indicatori de realizare și indicatori de rezultat). De asemenea, niciunul dintre acești indicatori nu erau atinși la *cut-off date*, motiv pentru care analiza a fost bazată pe valorile asumate ale indicatorilor, conform cererilor de finanțare. Din 12 indicatori de rezultat aferenți OS 1.3 și OS 2.3, doar doi indicatori urmează să-și atingă valoarea țintă, luând în calcul portofoliul de proiecte actual. De asemenea, din 10 indicatori de realizare, patru indicatori urmează să atingă sau chiar să depășească valoarea țintă stabilită.

Analiza logicii de intervenție arată că rezultatele așteptate reflectă obiectivele de creșterea a capacității sistemului judiciar în ansamblu și a instituțiilor din cadrul acestuia, conexiunea dintre obiectivele specifice și rezultatele așteptate fiind puternică. Astfel, atingerea rezultatelor așteptate va conduce la realizarea obiectivelor propuse de program. Coroborând importanța intervențiilor pentru consolidarea sistemului judiciar și rezultatele ce se așteaptă a fi obținute la momentul finalizării acestora cu costurile implicate, poate fi afirmat faptul că bugetele proiectelor și costurile implicate sunt justificate.

³ Unicul beneficiar din cadrul POCA 2014 -2020 care a beneficiat de finanțare și în cadrul PODCA 2007 – 2013 este Ministerul Justiției.



CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

PROGRESUL ACTUAL

POCA 2014 – 2020 ocupă un rol central în implementarea și finanțarea Planului de Acțiune pentru implementarea SDSJ 2015 – 2020. Dintre cele 154 de măsuri stabilite a fi implementate în cadrul documentului strategic, POCA este indicat de 60 de ori ca sursă de finanțare pentru acțiuni. Așadar POCA este cu siguranță relevant pentru nevoile părților interesate, întrucât vizează implementarea unei strategii care a identificat în profunzime aceste nevoi. Dintre aceste măsuri, 28 nu erau încă abordate de niciun proiect contractat sau dintre cele aflate în proces de contractare. Astfel, portofoliul actual de proiecte adresează 32 de măsuri dintre care 20 vor depăși termenul de finalizare prevăzut în Planul de acțiune.

La nivel de planificare, intervențiile finanțate prin POCA în cadrul OS 1.3 și OS 2.3 sunt coerente în aportul pe care îl aduc la atingerea obiectivelor SDSJ 2015 – 2020. La nivel de implementare, cazurile de incoerență pe care evaluatorii le-au putut identifica pot avea un impact important asupra modului în care intervențiile acționează împreună pentru a atinge obiectivele SDSJ 2015 – 2020. În acest sens, procesul de evaluare a identificat probleme precum neaplicarea conformă a mecanismului de monitorizare a Planului de acțiune al SDSJ de către Consiliul de management strategic (CMS), inconsecvența în susținerea operaționalizării ANABI sau întârzieri în obținerea unor rezultate așteptate în cadrul unor proiecte care vor genera la rândul lor întârzieri în implementarea altor intervenții, astfel încât termenele prevăzute în Planul de acțiune al SDSJ nu vor putea fi respectate. Evaluarea nu a putut însă identifica și un impact al problemelor identificate asupra coerenței externe (cu strategiile naționale și/sau cu strategiile și recomandările UE).

Intervențiile finanțate prin POCA în cadrul OS 1.3 și OS 2.3 sunt utile și răspund în mod clar nevoilor existente la nivelul sistemului judiciar, fiind relevante atât pentru nevoile diferitelor instituții beneficiare ale proiectelor finanțate, cât și pentru nevoile grupurilor țintă vizate prin aceste intervenții. Aceste nevoi nu fuseseră atinse decât tangențial și în foarte mică măsură în cadrul PODCA 2007-2013.

O parte considerabilă a măsurilor prevăzute în SDSJ care presupun investiții substanțiale sunt concentrate a fi realizate din finanțări nerambursabile, resursele alocate de la bugetul de stat în vederea implementării acțiunilor prevăzute în Planul de acțiune fiind subdimensionate în raport cu nevoile existente în sistem. Din acest motiv, atât instituțiile publice din cadrul sistemului judiciar, cât și asociațiile profesionale din domeniul justiției și organizațiile neguvernamentale active în acest domeniu, au apreciat pozitiv existența obiectivelor POCA 2014-2020 dedicate justiției, subliniind atât nevoile sistemului (așa cum sunt ele redată și în SDSJ), cât și nevoile instituționale de finanțare pentru realizarea activităților din planul de acțiune pentru implementarea SDSJ.

În ceea ce privește rezultatele/ efectele imediate ale intervențiilor de până acum, exemplificăm: (a) realizarea (aproape finală) a sistemului integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar, în baza căruia ne putem aștepta la o mai bună coordonare și gestionare a resurselor și a priorităților la nivelul sistemului judiciar; (b) introducerea unui set unitar de metodologii de lucru la nivelul MP-PICCJ, privind punerea în executare a perchezițiilor informatice, care se așteaptă să conducă la scurtarea duratei medii de analiză a dispozitivelor informatice și la scurtarea duratei urmăririi penale; (c) dezvoltarea la nivelul MP-PICCJ a unui sistem IT pentru realizarea audierilor persoanelor și identificarea persoanelor și obiectelor, care contribuie deja la reducerea termenelor de soluționare a dosarelor și simplificarea activității magistraților sau (d) dezvoltarea în interiorul SNG a unei platforme de e-learning și formarea a peste 1100 de grefieri în domeniul managementului dosarelor în procesul penal și civil.



Nevoia de implicare a organizațiilor profesionale sau nonguvernamentale în procesul de reformă a sistemului a fost unul dintre punctele subliniate în analizele și rapoartele premergătoare procesului de reformă a sistemului judiciar din România. Criteriile de eligibilitate ale partenerilor aferente IP9/2017, IP10/2018, CP3/2017 și CP8/2018 și criteriile de eligibilitate ale solicitanților pentru apelurile competitive CP3/2017 și CP8/2018 au contribuit la întărirea rolului actorilor din societatea civilă în reforma sistemului judiciar și implementarea SDSJ.

De asemenea, în analiza influenței criteriilor de eligibilitate a fost observat un interes scăzut al instituțiilor din sistemul judiciar eligibile ca solicitanți în cadrul CP3/2017) și a autorităților publice locale (eligibile ca solicitanți în cadrul CP8/2018) pentru implementarea de proiecte având ca scop creșterea accesului la justiție.

Recomandare: Suplimentarea de către Guvernul României a eforturilor de la bugetul de stat astfel încât acțiunile prevăzute în Planul de acțiune aferent SDSJ să poată fi realizate în perioadele prevăzute în acest document, și să nu depindă în marea lor majoritate de finanțări nerambursabile, crescând astfel și sustenabilitatea acestora.

Progresul la nivelul OS 1.3 privind îndeplinirea obiectivelor specifice prin prisma gradului estimat de atingere a țintelor indicatorilor de program (proiecțiile de realizare) și ținând cont de progresul activităților la nivelul proiectelor, poate fi sintetizat astfel:

- Indicatorii de rezultat: Dacă proiectele care înregistrează întârzieri vor fi prelungite și dacă nu apar alte situații neprevăzute cu efect negativ asupra calității și duratei implementării, din totalul de 6 indicatori de rezultat, 3 vor putea fi atinși într-o proporție ridicată (88%, 94%, 100%), 2 vor putea fi atinși într-o proporție medie (47%, 66%), iar unul va putea fi atins în proporție scăzută (3%);
- Indicatorii de realizare: În aceleași condiții, din totalul de 5 indicatori de realizare, 2 vor putea fi atinși într-o proporție ridicată (100%, 200%), 2 vor putea fi atinși într-o proporție medie (56%, 65%), iar pentru unul nu se pot face estimări la acest moment.

La nivelul OS 2.3, situația este următoarea:

- Indicatorii de rezultat: Dacă proiectele care înregistrează întârzieri vor fi prelungite și dacă nu apar alte situații neprevăzute cu efect negativ asupra calității și duratei implementării, din totalul de 6 indicatori de rezultat, unul va putea fi total atins (100%), 3 vor putea fi atinși într-o proporție medie-ridică (56%, 75%), iar 2 nu vor putea fi atinși deloc;
- Indicatorii de realizare: În aceleași condiții, din totalul de 5 indicatori de realizare, 2 vor putea fi atinși într-o proporție ridicată (100%, 127%), unul va putea fi atins într-o proporție medie (56%), iar 2 vor fi atinși în proporție foarte scăzută sau deloc (9%, 0%).

Principala cauză a neatingerii indicatorilor este contribuția insuficientă a proiectelor finanțate la indicatorii de program. Un motiv important pentru care la anumiți indicatori contribuie un număr redus de proiecte sau chiar niciun proiect (în cazul a trei indicatori aferenți OS 2.3) este faptul că ghidurile solicitantului permit un nivel redus de asumare de către proiectele finanțate a indicatorilor de program (cerința este de asumare a minim 1 indicator de rezultat și 1 indicator de realizare, care stimulează asumarea de către beneficiari doar a minimului necesar). În egală măsură acest risc poate fi cauzat de stabilirea unor valori țintă prea ambițioase la nivelul indicatorilor de program, comparativ cu rezultatele urmărite prin strategia de dezvoltare a sistemului justiției, pe care intervențiile POCA o susțin.

Recomandare: În condițiile identificării în cadrul prezentului raport a unor indicatori cu risc crescut de neîndeplinire, se recomandă luarea unei decizii la nivelul AM POCA fie cu privire la modificarea țintelor acestora la nivel de program în corelare cu SDSJ, fie prin finanțarea unor proiecte suplimentare care să diminueze / elimine acest risc.



Mecanisme de influență

Implementarea intervențiilor POCA aferente OS 1.3 și OS 2.3 a fost influențată de o serie de mecanisme, majoritatea având o influență pozitivă. Un exemplu important în acest sens este reprezentat de mecanismele de suport create la nivelul organizațiilor beneficiare, mecanisme care au facilitat implementarea proiectelor și integrarea rezultatelor acestora în practica organizațiilor respective.

Ceea ce este de asemenea important de subliniat este faptul că s-au luat măsuri la nivelul instituțiilor beneficiare pentru atenuarea unor mecanisme cu influență negativă, spre exemplu pentru depășirea rezistenței la schimbare, acolo unde a fost cazul. Deși impactul final al acestor mecanisme asupra rezultatelor și efectelor intervenției POCA, odată ce această intervenție va fi finalizată, este dificil de estimat, pe baza informațiilor din prezent se poate anticipa menținerea unor influențe preponderent pozitive și astfel susținerea sau amplificarea efectelor așteptate ale intervenției POCA.

Există de asemenea 2 mecanisme care ar putea facilita obținerea unui impact sporit al intervențiilor POCA, mai precis:

Procesul de monitorizare al SDSJ nu a fost funcțional până în 2017, ceea ce a reprezentat un impediment în monitorizarea și implementarea strategiei. În afara raportului de implementare al SDSJ pentru anul 2017, nu există alte date publice cu privire la progresul înregistrat. Funcționarea unui mecanism de management strategic care să asigure coordonarea intervențiilor și în faza de implementare a programului, nu doar în faza de proiectare a acestuia, ar putea avea o contribuție importantă la succesul acestor intervenții.

Un alt mecanism important care ar putea contribui la impactul intervențiilor este reprezentat de o strategie dedicată digitalizării specifice pentru sistemul justiției, aspect prevăzut și în SDSJ. Lipsa acestei strategii a condus la adoptarea unei abordări neintegrate a sistemelor IT dezvoltate prin POCA, aspect care conduce la o supraîncărcare a sistemului judiciar cu aplicații IT care funcționează independent, fără a fi suficient interconectate.

Recomandare: Asigurarea funcționării efective și constante a Consiliului de Management Strategic, care să aibă suficiente resurse pentru a asigura coordonarea intervențiilor finanțate în domeniul justiției.

Recomandare: Publicarea rapoartelor de implementare a planului de acțiune al SDSJ, astfel încât să se asigure o transparență a procesului de implementare a strategiei.

Recomandare: Realizarea strategiei pentru digitalizare în justiție, prevăzută și în SDSJ, pentru asigurarea unei viziuni și unei abordări integrate a intervențiilor în digitalizarea sistemului judiciar.

Eficiența intervențiilor

Evaluarea constată că bugetele proiectelor și costurile implicate sunt justificate, având în vedere efectele/ rezultatele de program care au fost realizate până în acest moment sau care se așteaptă să fie realizate. De asemenea, au fost identificați anumiți factori care au influențat relația dintre resursele utilizate și gradul de atingere al rezultatelor. Cel mai important factor cu efect pozitiv identificat a fost resursa umană, cea care a asigurat în cele mai multe cazuri eficiența proiectelor. De partea cealaltă, factorul care a influențat negativ cel mai mult rezultatele atinse a fost procesul achizițiilor publice.

Factori de influență

Implementarea proiectelor finanțate prin POCA în cadrul OS 1.3 și OS 2.3 a fost influențată atât pozitiv cât și negativ de o serie de factori. În ansamblu, efectele pozitive ale acestor factori au predominat, aspect



ilustrat de faptul că deși există întârzieri în implementare pentru aproximativ jumătate dintre proiecte din cauza factorilor cu influențe negative, calitatea implementării și rezultatele proiectelor nu au fost afectate. În opinia evaluatorilor, cel mai important factor cu influență pozitivă este reprezentat de faptul că intervențiile finanțate sunt susținute și inter-conectate prin apartenența la strategia de dezvoltare a sistemului justiției. Acest factor conferă o legitimitate ridicată acestor intervenții, o aliniere a factorilor decidenți în privința schimbărilor urmărite și în consecință alocarea de resurse umane și materiale adecvate proiectelor implementate. Colaborarea beneficiarilor cu AM POCA funcționează de asemenea foarte bine, având o contribuție importantă la depășirea dificultăților inerente unor astfel de proiecte.

Factorul cu cea mai accentuată influență negativă care a dus la întârzieri în implementare, reprezentat de procesul achizițiilor, nu poate fi schimbat, fiind rezultatul unei legislații complexe și fiind legitimizat de această legislație. Acesta va continua să influențeze intervențiile de orice natură finanțate din fonduri publice, ceea ce implică necesitatea unor măsuri de minimizare a efectelor acestui factor, prin măsuri din partea managementului proiectelor, cele mai importante astfel de măsuri fiind: lansarea cât mai devreme a procesului achizițiilor, mobilizarea rapidă a expertizei adecvate pentru elaborarea documentației necesare, alocarea unui termen realist pentru finalizarea licitațiilor ținând cont de experiențele anterioare, inclusiv adoptarea unei marje de timp de siguranță pentru diversele evenimente neprevăzute (ex. lipsă ofertanți, necesitatea revizuirii documentației de licitație mai mult decât era estimat etc).

Recomandare: AM POCA ar trebui să organizeze sesiuni de formare/ateliere de lucru adresate beneficiarilor, specific pe tema achizițiilor publice: lecții utile pentru organizarea procesului de achiziții, planificarea și managementul implementării proiectelor ținând cont de duratele realiste ale procesului achizițiilor.

Impactul intervențiilor și sustenabilitatea acestora

Progresele realizate la nivelul proiectelor finanțate privind atingerea rezultatelor planificate sunt datorate în cea mai mare parte intervenției POCA. În absența acestei intervenții, progresele care s-ar fi putut obține cu resurse proprii ale sistemului ar fi fost cu mult mai reduse. Există premise adecvate ale unei bune transpuneri a rezultatelor proiectelor finanțate în atingerea obiectivelor strategiilor naționale, dar acest lucru depinde și de alte aspecte care vor putea fi confirmate doar în timp, precum consecvența acțiunilor privind transpunerea rezultatelor, consecvența factorilor decizionali la cel mai înalt nivel privind implementarea SDSJ sau sustenabilitatea rezultatelor obținute.

Utilizarea metodologiilor propuse pentru determinarea progreselor este limitată la acest nivel al implementării proiectelor. Chiar în condițiile în care unele inițiative au o perioadă mai îndelungată de implementare, efectele majore propuse nu au fost atinse în totalitate până la 1 octombrie 2019. La momentul aplicării instrumentelor de cercetare însă, toate proiectele depășiseră dificultățile, generate în special de desfășurarea achizițiilor publice, existând în toate cazurile premisele obținerii rezultatelor așteptate.

Numărul și amplitudinea efectelor neintenționate în cadrul OS 1.3 și OS 2.3 este mic și se referă în primul rând la:

- Rezolvarea unor probleme de ordin legislativ, la nivelul sistemului, în urma unor dezbateri organizate în cadrul unui proiect finanțat prin OS 1.3;
- Conștientizarea importanței dezvoltării durabile prin adoptarea unui mod de lucru responsabil cu mediu;
- Facilitarea consolidării cooperării între actori din sistemul judiciar sau profesii liberale din sistem (avocați) și alte instituții și organizații.



Referitor la sustenabilitate, au putut fi identificate o serie de pre-condiții necesare pentru asigurarea acesteia. Dintre acestea amintim asigurarea funcționării optime a unor elemente cheie ale intervențiilor, după finalizarea proiectelor, sau implementarea (la timp) de către beneficiari a unor proiecte care presupun rezultate complementare cu cele obținute prin proiectele aflate în acest moment în implementare.

De asemenea, au fost identificate elemente care ar putea afecta impactul și/sau sustenabilitatea intervențiilor precum riscul adoptării unor modificări legislative care pot face ca conținutul unor activități de formare să-și piardă relevanța/ actualitatea, riscul resurselor financiare insuficiente pentru continuarea unor activități demarate prin implementarea proiectelor finanțate prin POCA sau riscul neactualizării soluțiilor IT, odată cu progresul tehnologic.

Recomandare: AM POCA poate pune mai mult accent pe dezvoltarea prin ghidurile solicitanților a unor activități concrete cu un grad mai ridicat de sustenabilitate, precum centre de consiliere sau strategii de schimbare organizațională corelate cu activități de formare profesională.

Recomandare: AM POCA, în parteneriat cu instituțiile cheie din sistemul judiciar, poate asigura o platformă de dialog pentru coordonarea obiectivelor proiectelor în desfășurare cu proiecte viitoare, mai ales la momentul lansării ghidurilor pentru solicitanți.

Echitate

La nivel proiectelor implementate, au fost utilizate proceduri transparente de a asigura accesul egal al beneficiarilor la intervenții, în special pentru formări la nivelul instituțiilor. Unii beneficiari au pus accent pe incluziune, având ca scop să se concentreze pe comunități defavorizate și oferind facilități pentru persoanele cu dizabilități. Totuși, este de remarcat concentrarea proiectelor regionale mai curând în zona de Sud a țării, neexistând o repartizare uniformă la nivel național în cazul acestora.

Reprezentant împuternicit al asocierii alcătuită din

Archidata Srl, Civitta Strategy & Consulting SA, NTSN Conect SRL și Grupul de Consultanță pentru Dezvoltare DCG SRL