



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 DE EVALUARE 2020

Decembrie 2020



CIVITTA



Structural Consulting™ Group

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



www.poca.ro



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

LISTĂ ABREVIERI.....	4
LISTA TABELELOR.....	5
LISTA FIGURILOR	6
1. PREAMBUL.....	7
1.1. Date sintetice ale proiectului.....	7
1.2. Descrierea raportului de evaluare	7
2. SUMAR EXECUTIV	10
3. CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII INTERVENȚIILOR POCA OS 1.3 ȘI OS 2.3	18
4. ANALIZELE ȘI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE	26
4.1. EFICACITATE ȘI IMPACT	26
4.2. EFICIENȚĂ.....	74
4.3. SUSTENABILITATE, ECHITATE, UTILITATE.....	83
4.4. LECȚII ÎNVĂȚATE ȘI BUNE PRACTICI	100
5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	103
6. ANEXE.....	109

Anexa 1: METODOLOGIA UTILIZATĂ, INCLUSIV INSTRUMENTELE DE EVALUARE

Anexa 2: PORTOFOLIUL DE PROIECTE

Anexa 3: LISTA DOCUMENTELOR ȘI A LITERATURII PARCURSE

Anexa 4: INTERVIURI

Anexa 5: SONDAJE

Anexa 6: STUDII DE CAZ

Anexa 7: FOCUS GRUP

Anexa 8: PANEL DE EXPERTI

Anexa 9: LOGICA DE INTERVENȚIE / TEORIA SCHIMĂRII DETALIAȚE

Anexa 10: TABEL DE CORELARE A CONSTATĂRILOR, CONCLUZIILOR ȘI RECOMANDĂRILOR

Anexa 11: PLAN DE ACȚIUNE PENTRU RECOMANDĂRI

Anexa 12: ANALIZE EFECTUATE PE PARCURSUL PROCESULUI DE EVALUARE

Anexa 13: SUMAR EXECUTIV ÎN LIMBA ENGLEZĂ

Anexa 14: LISTA MĂSURILOR DIN PLANUL DE ACȚIUNE AL SDSJ 2015-2020 CARE NU AU BENEFICIAT DE FINANȚARE POCA



LISTĂ ABREVIERI

AFSJ	Analiza Funcțională a Sistemului Judiciar
AM	Autoritate de management
ANABI	Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate
ANI	Agenția Națională de Integritate
ANP	Administrația Națională a Penitenciarelor
AP	Axă prioritară/Acord de Parteneriat
CCE	Comitet de Coordonare a Evaluării
CdS	Caiet de Sarcini
CE	Comisia Europeană
CP	Cadrul de Performanță
CMS	Consiliul de Management Strategic
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DG PECA	Direcția Generală Programe Europene Capacitate Administrativă
DNA	Direcția Națională Anticorupție
DNP	Direcția Națională de Probațiune
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FSE	Fondul Social European
INM	Institutul Național al Magistraturii
INPPA	Institutul Național pentru Pregătirea Avocaților
MCV	Mecanismul de cooperare și de verificare
MLPDA	Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației
MJ	Ministerul Justiției
MP	Ministerul Public
NEET	<i>Not in Employment, Education or Training</i> . Cu referire la tineri, care nu lucrează, nu participă la educație sau formare profesională.
ONRC	Oficiul Național al Registrului Comerțului
OS	Obiectiv Specific
OT	Obiectiv Tematic
PA	Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei pentru Dezvoltarea Sistemului Judiciar 2015 – 2020
PO	Program Operațional
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
PO DCA	Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
PÎCCJ	Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție
PSRS	Programul de sprijin pentru reforme structurale
RDC	Regulamentul privind dispozițiile comune
SCAP	Strategia pentru consolidarea administrației publice
SDSJ	Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar
SDSP	Strategia de dezvoltare a sistemului penitenciar
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SNG	Școala Națională de Grefieri
SMBR	Strategia privind mai buna reglementare
SNA	Strategia Națională Anticorupție
SNSH	Asociația Societatea Națională Spiru Haret pentru Educație, Știință și Cultură



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

LISTA TABELELOR

TABEL 1	Date generale proiecte OS 1.3 și OS 2.3
TABEL 2	Date generale ale proiectelor contractate în cadrul OS 1.3
TABEL 3	Date generale ale proiectelor necompetitive contractate în cadrul OS 2.3
TABEL 4	Date generale ale proiectelor competitive contractate în cadrul OS 2.3
TABEL 5	Valorile înregistrate la nivelul indicatorilor de realizare – OS 1.3
TABEL 6	Valorile înregistrate la nivelul indicatorilor de realizare – OS 2.3
TABEL 7	Indicatorul 5S52 „Participanți din grupul țintă la acțiuni de formare profesională în domenii ce sprijină calitatea”
TABEL 8	Indicatorii 5S13, 5S14 și 5S18
TABEL 9	Valorile înregistrate la nivelul indicatorilor de rezultat – OS 1.3
TABEL 10	Valorile înregistrate la nivelul indicatorilor de rezultat – OS 2.3
TABEL 11	Scopul și rezultatele așteptate aferente OS 1.3 și OS 2.3
TABEL 12	Corespondența proiectelor și rezultatelor așteptate prin OS 1.3 cu nevoile identificate în SDSJ
TABEL 13	Corespondența proiectelor și rezultatelor așteptate prin OS 2.3 cu nevoile identificate în SDSJ
TABEL 14	Obiectivele SDSJ 2015 – 2020 adresate prin OS 1.3 și OS 2.3
TABEL 15	Matricea intensității și tipului factorilor de influență asupra intervențiilor POCA din cadrul OS 1.3 și OS 2.3
TABEL 16	Clasificarea factorilor care au influențat eficiența



LISTA FIGURILOR

FIGURA 1	Corespondența dintre nevoi și rezultatele proiectelor pentru profesioniștii din justiție
FIGURA 2	Corespondența nevoilor/ categorie profesională
FIGURA 3	Necesitatea și utilitatea activităților de formare pentru cetățeni/ justițiabili
FIGURA 4	Măsura în care proiectele sunt vizibile în instituțiile din sistemul judiciar, din prisma profesioniștilor din sistemul judiciar
FIGURA 5	Modul în care profesioniștii din sistemul judiciar au aflat de proiectele POCA
FIGURA 6	Modul în care cetățenii/ justițiabilii au aflat de proiectele POCA
FIGURA 7	Efectul brut al intervențiilor: evoluția justiției comparativ cu anul 2013 în percepția profesioniștilor din sistemul judiciar
FIGURA 8	Percepția cetățenilor asupra actului de justiție
FIGURA 9	Efectul net al intervențiilor: contribuția POCA la evoluția justiției din prisma profesioniștilor din sistemul judiciar
FIGURA 10	Viziunea cetățenilor asupra proiectelor poca la care au participat
FIGURA 11	Factorii care intervin între efectul brut și efectul net
FIGURA 12	Sustenabilitatea rezultatelor din prisma profesioniștilor din sistemul judiciar
FIGURA 13	Corespondența nevoilor/ categorie profesională
FIGURA 14	Corespondența dintre nevoi și rezultatele proiectelor pentru profesioniștii din sistemul judiciar
FIGURA 15	Distribuția geografică a magistraților participanți în cadrul activităților de formare ale INM
FIGURA 16	Distribuția geografică a grefierilor participanți în cadrul activităților de formare ale SNG
FIGURA 17	Distribuția magistraților participanți în cadrul activităților de formare ale INM, în funcție de gen
FIGURA 18	Distribuția grefierilor participanți în cadrul activităților de formare ale SNG, în funcție de gen
FIGURA 19	Gradul de echitate a beneficiilor proiectelor din prisma profesioniștilor din sistemul judiciar
FIGURA 20	Gradul de echitate a beneficiilor proiectelor / categorie profesională



1. PREAMBUL

Prezentul document reprezintă Raportul de evaluare 2020 al proiectului „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”. Al doilea exercițiu de evaluare a demarat după aprobarea Raportului Intermediar de lucru și s-a desfășurat în perioada 30 iulie 2020 – 30 decembrie 2020.

1.1. DATE SINTETICE ALE PROIECTULUI

TITLUL PROIECTULUI	„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”
Contract	Contract nr. 261/03.09.2019
Surse de finanțare	Fondurile ESI, Axa prioritară 3 – Asistență tehnică a POCA, OS 3.1: Consolidarea capacității administrative a AM pentru implementarea eficientă a POCA, Proiect: Sprijin pentru consolidarea capacității administrative a AM POCA, cod SIPOCA 39
Beneficiar	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020
Autoritate Contractantă	Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (fostul Minister al Dezvoltării Regionale și Administrației Publice)
Contractor	Asocierea ARCHIDATA SRL (lider), CIVITTA Strategy & Consulting SA, NTSN CONECT SRL și GRUPUL DE CONSULTANȚĂ PENTRU DEZVOLTARE DCG SRL
Echipa de proiect Raport de evaluare 2020	
Obiectiv general	Evaluarea eficienței, eficacității și a impactului utilizării resurselor FSE prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020, în cadrul obiectivelor specifice 1.3 și 2.3, în conformitate cu Planul de Evaluare aprobat, precum și pentru a evidenția factorii care contribuie la succesul sau eșecul implementării și la sustenabilitatea acțiunilor finanțate.
Data de începere	30.09.2019
Durata proiectului	18 luni

1.2. DESCRIEREA RAPORTULUI DE EVALUARE

Scopul evaluării este de a facilita un management informat al Programului Operațional Capacitate Administrativă (POCA) 2014 – 2020 și adoptarea deciziilor pe bază de dovezi. Evaluarea vizează performanța și progresul POCA, concentrându-se asupra Temei 6: Evaluarea măsurilor întreprinse pentru îmbunătățirea calității sistemului judiciar – Obiectivul Specific (OS) 1.3 și Obiectivul Specific 2.3. Aceasta urmărește o abordare analitică, propunându-și să contribuie la obținerea de noi cunoștințe privind implementarea sprijinului acordat prin cele două OS. Obiectivul raportului de evaluare este de a oferi răspunsuri, concluzii și recomandări la întrebările de evaluare, urmărind impactul intervențiilor finanțate prin OS 1.3 și OS 2.3 în domeniul justiției și condițiile în care acestea se produc. Conform Caietului de



Sarcini (CdS), raportul de evaluare cuprinde inclusiv o propunere de plan de acțiune, pentru implementarea recomandărilor formulate în cadrul raportului și este însoțit de toate anexele aferente (tabelul de corelare între constatări, concluzii și recomandări, metodologia utilizată, inclusiv instrumentele de evaluare, lista documentelor și a literaturii parcurse, lista instituțiilor intervievate, modelele de chestionar/ ghidurile de interviu). De asemenea, raportul este însoțit și de sumarul executiv în limba română și engleză.

Pentru elaborarea prezentului raport de evaluare, au fost utilizate următoarele instrumente de cercetare:

- **Cercetarea documentelor** aferente intervențiilor din cadrul OS 1.3 și OS 2.3, atât la nivel de programare, cât și implementare;
- **Analiza literaturii de specialitate**, cu obiectivul de a consolida și actualiza constatările extrase din literatura de specialitate, la nivelul primului raport de evaluare;
- **Nouă interviuri cu responsabilii de fonduri europene** din instituții/ organizații și/sau la nivel strategic, instituțional;¹
- **Zece interviuri pentru realizarea studiilor de caz**, cu responsabilii de fonduri europene/ managerii de proiect din instituții/ organizații;
- **Un interviu cu reprezentanții AM POCA**, al cărui obiectiv a fost de a obține mai multe informații legate în principal de aplicarea lecțiilor învățate în cadrul PODCA, dar și în ceea ce privește eficiența și eficacitatea generală ale programului;
- **Două interviuri cu solicitanți respinși**, cu scopul de a obține mai multe informații despre aspecte precum factorii care au condus la respingerea proiectelor și influența criteriilor de eligibilitate asupra elaborării cererii de finanțare;
- **Un sondaj telefonic în rândul beneficiarilor finali** (cetățenilor) care au participat la campanii de conștientizare, în cadrul proiectelor din apelul CP8 / 2018;
- **Un sondaj on-line în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar** (magistrați și grefieri) pentru colectarea de dovezi reprezentative la nivelul întregului sistem în ceea ce privește atingerea obiectivelor specifice 1.3 și 2.3 ale POCA;
- **Cinci studii de caz** privind proiectele implementate de Asociația „Societatea Națională Spiru Haret pentru Educație, Știință și Cultură” și Fundația TUNA, proiectul implementat de Uniunea Națională a Barourilor din România, proiectul Institutului Național al Magistraturii, un studiu de caz integrat la nivelul CSM, pentru toate cele șase proiecte implementate, atât în cadrul OS 1.3, cât și în cadrul OS 2.3 și un studiu de caz al proiectului „Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS” al Ministerului Justiției.

¹ O limitare a prezentului raport de evaluare este reprezentată de faptul că interviul prevăzut a fi susținut cu un reprezentant al Băncii Mondiale nu a putut fi organizat întrucât echipa de evaluare nu a reușit să intre în contact cu niciunul dintre experții care au lucrat la elaborarea raportului „Analiza funcțională a sectorului justiției din România”, publicat în martie 2013.



Raportul de evaluare are următoarea structură:

- Un capitol dedicat analizei contextului celui de-al doilea exercițiu de evaluare și al implementării POCA 2014-2020;
- Un capitol dedicat răspunsurilor la întrebările de evaluare, pe fiecare criteriu de evaluare;²
- Un capitol care prezintă constatările, concluziile și recomandările finale ale evaluării;
- Anexele dedicate prezentării metodologiei utilizate, a instrumentelor de cercetare, cât și a datelor referitoare la progresul înregistrat în implementarea programului.

² Pentru a îmbunătăți cursivitatea și coerența raportului de evaluare, răspunsurile la întrebările de evaluare din cadrul capitolului patru au fost restructurate în sensul modificării logicii de succesiune a acestora. Totodată, unele criterii de evaluare au fost grupate în cadrul unui singur capitol, pentru o abordare unitară.



2. SUMAR EXECUTIV

PREZENTAREA EVALUĂRII

Obiectivul raportului de evaluare este de a oferi răspunsuri, concluzii și recomandări la întrebările de evaluare, urmărind impactul intervențiilor finanțate prin OS 1.3 și OS 2.3 în domeniul justiției și condițiile în care acestea se produc.

Scopul evaluării a fost acela de a facilita un management informat al Programului Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020 și a susține adoptarea deciziilor pe bază de dovezi. Procesul de evaluare a urmărit o abordare analitică, propunându-și să contribuie la obținerea de noi cunoștințe privind abordarea și implementarea sprijinului acordat prin cele două obiective specifice. Întrebările de evaluare vizează aspecte diverse precum eficacitatea programului și eficiența cu care au fost implementate intervențiile, factori și mecanismele care au influențat eficacitatea intervențiilor, impactul programului și sustenabilitatea acestuia. De asemenea, întrebările au adresat efectele neintenționate care au apărut ca urmare a implementării intervențiilor, percepția grupurilor țintă asupra utilității acestora și echitatea distribuirii efectelor.

Răspunsurile la întrebările de evaluare au fost formulate în baza unor instrumente de cercetare relevante, care au permis o analiză aprofundată a fiecărui criteriu de evaluare, cât și triangularea informațiilor colectate. Astfel, au fost utilizate: cercetarea în profunzime a documentelor referitoare la Obiectivul Specific (OS) 1.3 și OS 2.3, atât la nivel de programare, cât și de implementare, analiza literaturii de specialitate, interviuri la nivel strategic, cât și pentru studiile de caz, două sondaje de opinie (unul în rândul cetățenilor care au participat la campaniile de conștientizare derulate în cadrul OS 2.3 și unul în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar), respectiv cinci studii de caz. Constatările și recomandările obținute prin toate aceste instrumente au fost validate și consolidate prin intermediul unui focus grup și a unui panel de experți.

INTERVENȚIILE ÎN DOMENIUL JUSTIȚIEI PRIN POCA 2014 – 2020

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 au la bază constatările și recomandările Analizei Funcționale a Sectorului Justiției din România (AFSJ) realizată în 2013 de Banca Mondială și sunt dezvoltate în conformitate cu recomandările Mecanismului de Cooperare și de Verificare pentru România (MCV).

TABEL 1. OBIECTIVELE SDSJ 2015 – 2020 ADRESATE PRIN OS 1.3 ȘI OS 2.3

OS 1.3	OS 2.3
A - Eficientizarea justiției ca serviciu public	C - Integritatea sistemului judiciar
	D - Asigurarea transparenței și informatizării actului de justiție (Open Justice)
B - Consolidarea instituțională a sistemului judiciar	E - Îmbunătățirea calității actului de justiție
	F - Garantarea accesului liber la justiție

Sursa: Corespondență realizată pe baza datelor din SDSJ 2015 – 2020 și a portofoliului de proiecte la 23 noiembrie 2020



OS 1.3 și 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 sectorului de justiție, prin crearea unui sistem de management integrat care să stea la baza adoptării unor decizii cheie, precum și consolidarea instituțională și creșterea performanței instituțiilor. 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.

La 23 noiembrie 2020, în cadrul celor două obiective specifice existau 33 de proiecte contractate, dintre care 15 în cadrul OS 1.3 și 18 în cadrul OS 2.3. Adicional față de primul raport de evaluare, la nivelul celui de-al doilea exercițiu au fost analizate șase noi proiecte, toate fiind implementate în cadrul OS 1.3.

TABEL 2. DATE GENERALE PROIECTE OS 1.3 ȘI OS 2.3

OBIECTIV SPECIFIC	NR. PROIECTE CONTRACTATE	VALOARE CONTRACTATĂ MIL LEI	FONDURI UE MIL LEI	VALOARE RAMBURSATĂ MIL. LEI	VALOARE RAMBURSATĂ RAPORT EVALUARE 1 MIL LEI
1.3	15	320,3	269,0	19,9	13,3
2.3	18 ³	120,2	95,7	50,4	28,0
TOTAL	33	440,5	364,7	70,3	41,3

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

Cele 33 de proiecte au fost contractate în cadrul a cinci apeluri. În cadrul OS 1.3, au fost deschise apelurile IP4/2016 și IP10/2018 (necompetitive, destinate inclusiv instituțiilor publice), iar în cadrul OS 2.3 au fost deschise un apel necompetitiv, IP9/2017 și două apeluri competitive, CP3/2017 și CP8/2018, adresate organizațiilor non-guvernamentale și uniunilor profesionale. Până la 23 noiembrie 2020, a mai fost lansat apelul IP19/2020 „Sprijin pentru dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor ECRIS V”, în cadrul OS 2.3. Scopul acestui apel a fost de a sprijini Ministerul Justiției în dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor ECRIS V. Întrucât cererea de finanțare a putut fi depusă, conform datelor disponibile pe site-ul POCA, până pe 15 noiembrie 2020, prezentul raport analizează inclusiv acest apel și proiectul aferent.

La acest moment, proiectele finanțate în cadrul celor două obiective specifice înregistrează o dispersie în ceea ce privește progresul în implementare. Printre cele 33 de proiecte regăsim un număr limitat de proiecte finalizate (4), majoritatea fiind în implementare (într-o fază finală de implementare sau aflate la mijlocul perioadei de implementare); de asemenea, șase proiecte au fost contractate după a doua jumătate a anului 2020. În continuare, proiectele finalizate se regăsesc doar în cadrul OS 2.3. Cu toate acestea, anumite proiecte din cadrul OS 1.3 au progresat semnificativ și se așteaptă să fie finalizate în perioada următoare.

³ La aceste proiecte se va mai adăuga proiectul „Dezvoltarea sistemului de management al cauzelor – ECRIS V” al Ministerului Justiției, a cărui cerere de finanțare a fost depusă la momentul elaborării prezentului raport. Acesta va avea o valoare totală de aproximativ 125 mil LEI. Echipa de evaluatori a decis să nu includă și acest proiect în cadrul acestui tabel întrucât proiectul nu apărea în lista proiectelor selectate și finanțate în cadrul POCA, la 23 noiembrie 2020.



CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

POCA 2014 – 2020 este primul program operațional prin care sunt finanțate din fonduri europene măsuri multiple destinate exclusiv consolidării sistemului judiciar din România. Prin comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), în cadrul căruia doar un actor din sistemul judiciar a beneficiat de finanțare (Ministerul Justiției), în cadrul POCA toți actorii din sistemul judiciar sau adiacenți acestuia (ONG-urile relevante) au fost eligibili și o mare parte dintre aceștia, atât instituții publice cât și organizații importante ale diferitelor profesii din sistemul judiciar, au și beneficiat de finanțare.

Cele 33 de proiecte contractate la momentul realizării evaluării în cadrul celor două obiective specifice aferente sistemului judiciar (OS 1.3: „Dezvoltarea și implementarea de sisteme standard și instrumente moderne și eficiente de management la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar” și OS 2.3: „Asigurarea unei transparențe și integrități sporite la nivelul sistemului judiciar în vederea îmbunătățirii accesului și a calității serviciilor furnizate la nivelul acestuia”), au o valoare totală de 440,5 milioane de lei, dintre care 364,7 milioane fonduri europene. În noiembrie 2020 erau rambursate beneficiarilor 70,3 milioane lei, reprezentând 19% din fondurile UE contractate. Un număr limitat de proiecte erau finalizate (4 proiecte în cadrul OS 2.3), majoritatea dintre acestea fiind în diferite faze ale implementării; șase proiecte au fost contractate pe perioada evaluării, în a doua jumătate a anului 2020.

În ansamblu, proiectele POCA aferente OS 1.3 și OS 2.3 sunt relevante într-o foarte mare măsură deoarece răspund efectiv nevoilor instituțiilor și grupurilor țintă din sistemul judiciar. Această relevanță ridicată a intervențiilor POCA din cadrul OS 1.3 și OS 2.3 a fost posibilă în primul rând datorită unei foarte bune alinieri între logica de intervenție a programului (obiective, activități eligibile) și Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2015-2020 (SDSJ) precum și cu Planul de acțiune (PA) aferent. AM POCA a asigurat și alinierea obiectivelor apelurilor de proiecte la logica de intervenție a programului, ceea ce a determinat ca toate proiectele din cadrul OS 1.3 și OS 2.3 să răspundă unei nevoi identificate în Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar și Planul de Acțiune aferent.

Proiectele implementează activități care corespund nevoilor cheie ale sistemului judiciar, în special în ceea ce privește dezvoltarea sistemului de management strategic, metode pentru managementul instanțelor și parchetelor, formarea specialiștilor, comunicarea în cadrul sistemului judiciar și între acesta și alți actori, dar și sisteme informatice cu valoare adăugată majoră, atât din perspectiva eficientizării, cât și a transparentizării actului juridic. Totodată, evaluarea a identificat un grad ridicat de coerență a proiectelor aferente celor două OS cu recomandări europene și internaționale în domeniul justiției (acolo unde a fost cazul), dar și de coerență și sinergie cu proiecte finanțate din alte surse. Această abordare complementară și sinergică indică, pe lângă un grad de relevanță ridicat (dintr-o perspectivă strategică națională și internațională), și un potențial important de obținere a efectelor așteptate.

Deși POCA acoperă un număr ridicat de măsuri prevăzute în Planul de Acțiune aferent SDSJ, măsuri care nu puteau fi implementate fără acest sprijin, continuă să existe nevoi importante în sistemul judiciar, unele chiar considerabile. Sistemul judiciar continuă să aibă nevoie de finanțare pentru îmbunătățirea infrastructurii instanțelor și a altor sedii (inclusiv la nivel central, a instituțiilor cheie), dar și a infrastructurii de IT. Aceste nevoi pot fi acoperite doar într-o mică măsură prin programe finanțate de Fondul Social European. Există o nevoie continuă din perspectiva formării personalului din sistemul judiciar, dar și din perspectiva accesibilității la servicii juridice, în special pentru categorii vulnerabile sau a promovării procedurilor de soluționare alternativă a litigiilor.

Evaluarea evidențiază că proiectele POCA vor avea, la momentul finalizării acestora, o contribuție importantă la soluționarea problemelor din sistemul judiciar, așa cum sunt ele identificate în SDSJ 2015-2020. Independent de proiectele POCA, sunt înregistrate progrese în implementarea măsurilor prevăzute în Planul de acțiuni aferent SDSJ. Progresul este mai important în ceea ce privește transparența, accesibilitatea și integritatea actului de justiție (Direcțiile de acțiune C, D, F ale SDSJ) dar, după cum confirmă și Evaluarea Intermediară a SDSJ 2015-2020, și în ceea ce privește Direcțiile A (eficiență) și B



(consolidare instituțională)⁴. Ultimele acoperă un număr mai mare de măsuri mai complexe, astfel că progresul mai lent este de înțeles.

Portofoliul de proiecte POCA are și va avea cel mai mare impact la nivelul OS 1.3 (Direcțiile de Acțiune A și B), deci din perspectiva consolidării capacității instituționale, a susținerii proceselor instituționale și a eficientizării managementului la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar. Totuși, acest impact este sub așteptări în ceea ce privește punerea în practică a unui sistem de management strategic.

POCA va avea o contribuție importantă și în ceea ce privește informatizarea sistemului judiciar prin proiecte implementate atât în cadrul OS 1.3, cât și 2.3, prin soluțiile informatice deja dezvoltate (de exemplu, aplicația de tip Balanced Scorecard) sau avute în vedere (dintre care ECRIS V este cea mai importantă). Contribuția POCA este importantă și în ceea ce privește transparența și calitatea actului de justiție, în special prin realizările obținute sau planificate în cadrul proiectelor implementate de CSM și INM în cadrul OS 2.3. Abordarea unitară, strategică a acestor proiecte, care au în vedere întregul sistem judiciar, este un element care influențează pozitiv impactul. Prin furnizarea de informații grupurilor țintă (inclusiv categoriilor vulnerabile, dar și furnizorilor de asistență juridică și judiciară) și capacitatea acestora cu ajutorul resurselor dezvoltate în cadrul proiectelor, POCA are un impact și din perspectiva accesului la justiție. În acest caz, totuși, impactul nu este sistemic, ci mai degrabă punctual, asupra grupurilor țintă implicate în lipsa unei abordări strategice coordonate de o instituție clar responsabilă.

Programul are o contribuție mai limitată în ceea ce privește direcția de acțiune C (integritate), materializată doar prin intermediul unui set de sesiuni de formare implementate în această arie de INM.

Totuși, efectele identificate se manifestă cu întârziere, din cauza stadiului mai puțin avansat în implementarea proiectelor. Întârzierile sunt cauzate de complexitatea și numărul ridicat de proiecte, precum și de provocările întâmpinate de beneficiarii eligibili în dezvoltarea acestora în același timp.

Analizată prin prisma indicatorilor de program, eficacitatea POCA era limitată la momentul realizării evaluării, dar devine medie spre ridicată la finalul programului. Ratele de realizare ale indicatorilor de program evidențiază necesitatea clarificării definiției acestora, verificarea ipotezelor care au stat la baza estimării țintelor, dar și selectarea de indicatori de rezultat care să nu coincidă cu cei de realizare. Într-un singur caz, rata de realizare scăzută este datorată neimplementării acțiunilor avute în vedere prin Planul de acțiuni aferent SDSJ (în aria „integritatea sistemului judiciar”).

RECOMANDARE 1 | Este necesar ca AM POCA să ia măsuri pentru calibrarea țintelor indicatorilor pe baze realiste, asigurarea atingerii acestora prin colectare suplimentară de date și lansarea de apeluri suplimentare, astfel:

- În cazul indicatorului 5S52 „Participanți din grupul țintă la acțiuni de formare profesională în domeniul ce sprijină calitatea” se recomandă colectarea valorii acestui indicator și din proiectele implementate în cadrul OS 2.3 care contribuie la calitatea actului de justiție.
- În cazul indicatorului 5S67 „Acțiuni de formare specializată organizate în vederea unificării jurisprudenței” se recomandă reducerea țintei pentru ca aceasta să reflecte portofoliul de proiecte real și estimările reale inițiale. Alternativ, se poate menține ținta, dar cu implementarea unui alt set de proiecte care să contribuie, până la finalul anului 2023, la atingerea acesteia.

⁴ A se vedea Anexa 2: Analiza machetei de monitorizare, pagina 84, a Raportului de evaluare. Pentru DA A, 16% din măsuri sunt realizate în totalitate, 76% sunt în implementare și 8% sunt nedemarate. Pentru DA B, 13% din măsuri sunt realizate în totalitate, 83% sunt în implementare și 4% sunt nedemarate.



- În ceea ce privește indicatorul 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.”, se recomandă o reanaliză a țintei din perspectiva comasării diferitelor sisteme IT în cadrul ECRIS V și reducerea țintei acestui indicator, după cum este cazul.
- Pentru indicatorii „Rata de soluționare a cauzelor”, „Cauzele în curs de soluționare” și „Durata de soluționare la nivelul instanțelor”, recomandarea evaluării este ca valorile atinse ale acestor indicatori să fie raportate pe baza aceleiași metodologii de la nivel național. O atenție sporită trebuie acordată datei la care datele sunt disponibile, în acest caz – datele pentru anul 2023 vor fi disponibile în 2024, într-un caz optimist.
- În ceea ce privește indicatorul 5S70 „Proceduri standardizate dezvoltate pentru a asigura integritatea și etica la nivelul sistemului judiciar” se recomandă distribuirea fondurilor inițial destinate acțiunilor care trebuiau să determine acest rezultat către alte acțiuni relevante, dar neacoperite sau insuficient acoperite, după cum este identificat în analiza relevanței proiectelor POCA din cadrul OS 1.3 și 2.3.

Contribuția POCA la îmbunătățirile produse în cadrul sistemului judiciar se datorează, în principiu, și altor efecte înregistrate, neașteptate, dar pozitive, dintre care le menționăm aici pe cele mai importante:

- Consolidarea comunicării și cooperării la nivel tehnic între partenerii proiectului/instituțiile principale din sistemul judiciar;
- Întărirea la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar a capacității de accesare de fonduri nerambursabile și a orientării spre rezultate;
- Creșterea semnificativă a nivelului tehnic (cunoștințe juridice) și nivelului de conștientizare în ceea ce privește importanța accesului la justiție în rândul personalului din afara sistemului judiciar;
- Extinderea activităților în noi arii tematice sau zone geografice, unde pe parcursul implementării a fost identificată o populație suplimentară cu nevoi mari (de informare și facilitare a accesului la justiție), comparativ cu estimările din analiza de nevoi inițială;
- Implementarea de noi activități, dincolo de prevederile caietelor de sarcini (după cum este cazul analizei de fundamentare a sistemului ECRIS V).

Un factor pozitiv care a contribuit la eficacitatea programului în cazul OS 1.3 și OS 2.3. este faptul că AM POCA a reușit în mare măsură să utilizeze experiența anterioară, câștigată în implementarea PODCA 2007-2013, în implementarea cu succes a programului curent.

Totodată, acțiunile de comunicare la nivel de program au fost bine definite, ample și utile, asigurându-se o bună informare, atât a potențialilor beneficiari din sistemul judiciar, cât și a publicului larg. Comunicarea dintre AM POCA și potențialii beneficiari/beneficiari este considerată aproape unanim ca de foarte bună calitate. Gradul de vizibilitate al proiectelor finanțate la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar este relativ ridicat, iar modalitatea de comunicare cea mai eficientă este cea directă, prin contact direct cu angajații/ reprezentanții instituției/ organizației care a implementat proiectul. Totuși, comunicarea cu AM POCA se poate îmbunătăți dacă se limitează schimbările în rândul ofițerilor de proiect pe timpul implementării acestuia și prin actualizarea răspunsurilor la întrebările frecvente aferente procesului de dezvoltare a cererilor de finanțare și a implementării proiectelor. Prima măsură este posibilă dacă ofițerii de proiect au un volum de muncă adecvat și nu mai sunt implicați și în alte activități precum evaluarea cererilor de finanțare, în condițiile în care nu pot fi contractate servicii de evaluare externă.



RECOMANDARE 2 | Autoritatea de Management ar trebui să limiteze schimbările în rândul ofițerilor de proiect prin asigurarea resurselor umane necesare (din surse interne sau externe) pentru monitorizarea proiectelor sau/și efectuarea altor atribuții care nu cad direct în sarcina acestora.

În plus, evaluarea a identificat o serie de alți factori și mecanisme importante care au influențat, pozitiv sau negativ, succesul programului. Cei mai importanți factori și mecanisme cu influență pozitivă sunt:

- Susținerea reală a proiectului de către decidenții instituției beneficiare (prin resurse umane, materiale, financiare sau alte resurse, după cum este nevoie), cu un impact direct asupra eficacității proiectului și deci a măsurii în care realizările obținute se transformă în rezultate;
- Existența și aplicarea unei abordări strategice și integrate a schimbării în sistemului judiciar (prin existența SDSJ 2015 - 2020, dar și funcționarea Grupurilor și comitetelor de lucru tehnice care susțin activitatea Comitetului de Management Strategic);
- Logica de intervenție solidă a proiectelor, care prevăd acțiuni pregătitoare, de creare a unei înțelegeri comune inter-instituționale asupra obiectivelor vizate, livrabile bazate pe cercetare și evidențe, și activități ample de prezentare și formare aferente noilor soluții/instrumente/metodologii, care asigură competențele și internalizarea necesare utilizării lor reale;
- Caracterul practic al sesiunilor de formare, al seminarelor și discuțiile deschise între participanți, pe spețe concrete; caracterul inter-disciplinar și specializat al celor mai multe dintre subiectele abordate, dar și formarea unor „rețele” și deschiderea unor canale de comunicare pe care participanții la formare le folosesc și după curs pentru a comunica pe subiecte de interes.

Factorii/mecanismele principale cu influență negativă asupra implementării cu succes a POCA, identificați de evaluarea de față sunt:

- Modificările frecvente ale prevederilor legislative, care afectează semnificativ sistemul judiciar având în vedere obiectivul principal al acestuia de aplicare a legii – astfel, cu cât cadrul legislativ este mai instabil, cu atât este mai greu pentru actorii din sistemul judiciar să le aplice;
- Implementarea a puțin peste 50% din măsurile prevăzute în PA pentru a beneficia de finanțare POCA;
- Obținerea cu întârziere a rezultatelor proiectelor;
- Subestimarea timpului necesar pentru implementarea activităților proiectelor, în special în cazul unor proiecte complexe, precum cele implementate de MJ sau CSM;
- Instabilitatea și impredictibilitatea generată de contextul epidemiologic actual.

Totodată, analiza de nevoi realizată pentru program în sine putea să specifice și să cuantifice de o manieră mai aprofundată nevoile beneficiarilor, și prin urmare să estimeze cu o mai mare precizie trăsăturile proiectelor de finanțat. Acest demers ar fi facilitat procedura de pregătire și selecție a proiectelor, precum și contractarea mai rapidă și cuantificarea de o manieră adecvată a indicatorilor.

RECOMANDARE 3 | Autoritățile de Management care vor dezvolta intervenții similare viitoare ar trebui să realizeze o analiză de nevoi aprofundată, care să identifice exhaustiv și să cuantifice cu mai mare precizie nevoile potențialilor beneficiari și ale grupurilor țintă.

În cea mai mare parte, criteriile de eligibilitate aferente apelurilor din cadrul celor două obiective specifice nu au ridicat obstacole în dezvoltarea și implementarea eficace a proiectelor. Totuși, organizațiile profesionale cu personalitate juridică, cu mandat unic și strategic în aria profesională acoperită (precum UNEJR, UNBR, Consiliul Medierii) au fost vizate de program prin apeluri competitive.



Din cauza acestei abordări, aceste organizații strategice au concurat cu alte entități de natură și cu scopuri foarte diferite, ceea ce a redus posibilitatea ca prin program să se implementeze acțiuni cu impact sistemic asupra eficienței și calității actului juridic (de exemplu, proiecte care să promoveze și să faciliteze mijloace alternative de soluționare a litigiilor).

RECOMANDARE 4 | Autoritățile de Management care vor dezvolta intervenții similare viitoare ar trebui să organizeze apeluri non-competitive pentru toate organizațiile strategice din sistemul judiciar, indiferent dacă acestea sunt instituții publice, asociații profesionale sau organizații neguvernamentale.

Proiectele se dovedesc în mare parte eficiente și utilizează bine resursele financiare și umane avute la dispoziție. Din perspectiva utilizării resurselor, timpul este resursa care pune cele mai multe probleme în implementare, doi factori fiind determinanți pentru întârzierile acumulate: procedurile de achiziții publice blocate în diferite etape și pandemia de COVID-19, în special pentru proiectele ce presupun activități de formare și campanii de informare în cadrul OS 2.3. Datele colectate arată că evenimentele și activitățile de formare dedicate profesioniștilor din domeniul justiției (în special magistrații) nu pot fi organizate în format online decât dacă metodologia lor este regândită/reproiectată. Mai mult decât atât, în orice formă de organizare online, mare parte din schimbul spontan de idei ce sprijină dezvoltarea practicii judiciare unitare s-ar pierde.

Pe de altă parte, nivelul de absorbție a fondurilor alocate până în prezent arată că există un risc ca proiectele să nu utilizeze bugetul disponibil, în primul rând date fiind economiile din achiziții publice, iar în al doilea rând date fiind activitățile neimplementate sau modificate din cauza pandemiei.

RECOMANDARE 5 | Având în vedere efectele generate până la momentul elaborării raportului de evaluare de pandemia de COVID-19, se recomandă prelungirea, prin acte adiționale, a tuturor proiectelor ce includ activități de formare sau evenimente destinate creșterii nivelului de conștientizare și informare la nivelul profesioniștilor din sistemul judiciar (magistrați, magistrați asistenți, grefieri, avocați, experți etc.). Beneficiarii trebuie să pregătească solicitările de prelungire în timp util și să documenteze solid aceste cereri, bazându-se pe datele care arată provocările reorganizării online a activităților, iar AM POCA ar trebui să fie proactivă în a semnala beneficiarilor că prelungirea proiectelor este o soluție posibilă pentru creșterea eficacității proiectelor (atingerea indicatorilor).

RECOMANDARE 6 | Până la finalizarea implementării POCA, ar fi util ca AM POCA să formeze un grup de experți în achiziții publice care să sprijine beneficiarii atunci când aceștia întâmpină probleme în procesul de achiziții publice.

RECOMANDARE 7 | Pentru procedurile de achiziții publice ce nu au fost desfășurate încă, se recomandă beneficiarilor să organizeze consultări de piață, în acord cu prevederile Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, pentru a evita situațiile în care în caietele de sarcini formulează cerințe la care agenții economici nu pot răspunde adecvat. Ar fi util ca AM POCA să încurajeze activ organizarea acestor consultări.

RECOMANDARE 8 | Pentru a asigura o absorbție cât mai bună a fondurilor, la nivelul fiecărui proiect aflat în implementare se recomandă o analiză a rambursărilor realizate și economiilor înregistrate și realizarea cât mai rapidă a realocărilor financiare. Atât beneficiarii, cât și ofițerii de proiect, trebuie să țină o evidență strictă a economiilor realizate. AM POCA trebuie să continue demersurile de sprijin pentru beneficiari pentru a se asigura că aceștia realocă sumele economisite din achiziții (sau din alte surse) în vederea atingerii obiectivelor proiectelor, inclusiv a depășirii provocărilor generate de pandemia de COVID-19. Pe de altă parte, beneficiarii trebuie să acționeze prompt în realizarea de realocări, dacă sunt necesare, sau dezangajări, pentru a nu bloca fonduri acolo unde ele nu mai pot fi utilizate.

Până în prezent, OS 1.3 și OS 2.3 ale POCA îndeplinesc condițiile necesare pentru ca rezultatele lor să fie sustenabile. Beneficiarii acordă o atenție adecvată nevoii de sustenabilitate a intervențiilor, derulând activități care să sprijine menținerea pe termen lung a rezultatelor. Mai mult decât atât, datele colectate pentru prezentul raport arată că riscurile referitoare la rezistența la schimbare în sistemul judiciar sunt supraestimate la nivel central. Actorii implicați la nivel local, în special magistrații și grefierii



participanți la sondaj, dar și avocații reprezentați de UNBR, se declară susținători ai schimbărilor aduse de proiectele POCA.

Proiectele implementate în domeniul justiției cu finanțare POCA se dovedesc utile pentru toate grupurile lor țintă. Mai mult decât atât, o serie de proiecte se dovedesc utile și pentru alte instituții și categorii profesionale decât cele din sistemul judiciar, dar care sunt esențiale în colaborarea inter-instituțională necesară pentru justiție. Astfel, activitățile ce au avut ca principal grup țintă magistrații și grefierii sunt utile și benefice și pentru avocați, experți judiciari, organe de urmărire penală (poliție) și pentru asistenți sociali ce lucrează cu persoane din grupuri vulnerabile ce accesează justiția. Activitățile care au avut ca principal grup țintă avocații au fost utile și magistraților, polițiștilor, asistenților sociali.

RECOMANDARE 9 | Pentru valorificarea maximă a beneficiilor proiectelor destinate sistemului judiciar (indiferent de sursa de finanțare), se recomandă ca în proiectele viitoare implementate de MJ, CSM, INM, UNBR să se organizeze și sesiuni de formare inter-profesionale, cu participarea magistraților, polițiștilor, avocaților, asistenților sociali (în funcție de domeniu). Asemenea sesiuni de formare inter-profesionale pot privi aspecte de drept referitoare la violența în familie, infracțiuni cu participanți minori, azil și migrație etc.

În ansamblu, rezultatele proiectelor POCA în domeniul justiției sunt distribuite echitabil între persoanele din grupurile țintă. Poate fi constatată o singură limită în ceea ce privește echitatea, referitoare la distribuția teritorială neuniformă a proiectelor care sprijină accesul la justiție pentru cetățeni și implicit a rezultatelor acestora.

RECOMANDARE 10 | Finanțatorii ce își vor propune să sprijine intervenții pentru creșterea accesului la justiție pentru cetățeni ar trebui să utilizeze criteriile de planificare și selecție a proiectelor care să asigure o distribuție teritorială echitabilă a activităților și rezultatelor.



3. CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII INTERVENȚIILOR POCA OS 1.3 ȘI OS 2.3

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 au astfel la bază constatările și recomandările Analizei Funcționale a Sistemului Judiciar (AFSJ) realizată de Banca Mondială și sunt dezvoltate în conformitate cu recomandările Mecanismului de Cooperare și de Verificare pentru România (MCV).

OS 1.3 și 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 sectorului de justiție, prin crearea unui sistem de management integrat care să stea la baza adoptării unor decizii cheie, precum și consolidarea instituțională și creșterea performanței instituțiilor. 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.

Cel de-al doilea exercițiu de evaluare are ca dată de referință (cut-off date) 23 noiembrie 2020, dată la care în cadrul celor două obiective specifice erau contractate 33 de proiecte, dintre care 15 intervenții în cadrul OS 1.3 și 18 intervenții în cadrul OS 2.3.

Adițional față de primul raport de evaluare, la nivelul celui de-al doilea exercițiu sunt analizate șase noi proiecte, toate fiind implementate în cadrul OS 1.3. De asemenea, menționăm faptul că din cele șapte fișe de proiecte aprobate la momentul elaborării primului raport de evaluare, doar cinci intervenții sunt contractate la acest moment. În plus față de acestea, mai există un proiect nou, a cărui fișă de proiect nu era aprobată la momentul primului exercițiu de evaluare, respectiv proiectul „Întărirea capacității de procesare și analiză a datelor referitoare la criminalitatea organizată și creșterea capacității administrative a Ministerului Public” al cărui beneficiar este Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (MP-PICJ).

TABEL 1. DATE GENERALE PROIECTE OS 1.3 ȘI OS 2.3

OBIECTIV SPECIFIC	NR. PROIECTE CONTRACTATE	VALOARE CONTRACTATĂ MIL LEI	FONDURI UE MIL LEI	VALOARE RAMBURSATĂ MIL. LEI	VALOARE RAMBURSATĂ RAPORT EVALUARE 1 MIL LEI
1.3	15	320,3	269,0	19,9	13,3
2.3	18 ⁵	120,2	95,7	50,4	28,0
TOTAL	33	440,5	364,7	70,3	41,3

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

⁵ La aceste proiecte se va mai adăuga proiectul „Dezvoltarea sistemului de management al cauzelor – ECRIS V” al Ministerului Justiției, a cărui cerere de finanțare a fost depusă la momentul elaborării prezentului raport. Acesta va avea o valoare totală de aproximativ 125 mil LEI. Echipa de evaluatori a decis să nu includă și acest proiect în cadrul acestui tabel întrucât proiectul nu apărea în lista proiectelor selectate și finanțate în cadrul POCA, la 23 noiembrie 2020.



Valoarea totală contractată la nivelul celor două obiective specifice a crescut la 440,5 mil LEI, din care 364,7 mil Lei - Fonduri UE. Din această sumă, până la acest moment a fost rambursată o sumă totală de 70,3 mil LEI, adică 19% din fondurile UE disponibile, cu 29 mil LEI mai mult decât în primul exercițiu de evaluare. Raportat la fondurile UE alocate în total pe Axa Prioritară (AP) 1 – 1 696 mil LEI, valoarea contractată a intervențiilor din cadrul OS 1.3 reprezintă 19%. De asemenea, raportat la totalul fondurilor UE alocate pe AP 2 – 859 mil LEI, valoarea contractată a intervențiilor din cadrul OS 2.3 reprezintă 14%.

Cele 33 de proiecte au fost contractate în cadrul a cinci apeluri. În cadrul OS 1.3, au fost deschise apelurile IP4/2016 și IP10/2018 (necompetitive, destinate inclusiv instituțiilor publice), iar în cadrul OS 2.3 au fost deschise un apel necompetitiv, IP9/2017 și două apeluri competitive, CP3/2017 și CP8/2018, adresate organizațiilor non-guvernamentale și uniunilor profesionale.

Până la 23 noiembrie 2020, a mai fost lansat apelul POCA/837/2/3 - „*Sprrijin pentru dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor ECRIS V*”, în cadrul OS 2.3. Scopul acestui apel a fost de a sprijini Ministerul Justiției în dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor ECRIS V. Întrucât cererea de finanțare a putut fi depusă, conform datelor disponibile pe site-ul POCA, până pe 15 noiembrie 2020, prezentul raport analizează inclusiv acest apel și proiectul aferent.

La acest moment, proiectele finanțate în cadrul celor două obiective specifice înregistrează o dispersie în ceea ce privește progresul în implementare. Printre cele 33 de proiecte regăsim un număr limitat de proiecte finalizate (4), majoritatea fiind în implementare (într-o fază finală de implementare sau aflate la mijlocul perioadei de implementare); de asemenea, șase proiecte au fost contractate după a doua jumătate a anului 2020. În continuare, proiectele finalizate se regăsesc doar în cadrul OS 2.3. Cu toate acestea, anumite proiecte din cadrul OS 1.3 au progresat semnificativ și se așteaptă să fie finalizate în perioada următoare. În Anexa 2 am realizat o situație actualizată a stadiului implementării celor 33 de intervenții, pentru o mai bună evidență a acestora.

OBIECTIVUL SPECIFIC 1.3

Cu obiectivul general de a îmbunătăți managementul la nivelul sistemului judiciar, OS 1.3 finanțează măsuri prin care să se asigure coerența și eficiența deciziilor cheie ce privesc administrarea justiției. Astfel, în cadrul acestui obiectiv specific sunt implementate intervenții menite să susțină instituțiile din sistemul judiciar în dezvoltarea și implementarea unui sistem de management strategic la nivelul sistemului judiciar și în consolidarea capacității instituționale.

În raport cu primul exercițiu de evaluare, la nivelul OS 1.3 există aceiași beneficiari, noile proiecte fiind implementate de instituții care dețineau deja intervenții în cadrul acestui obiectiv specific. Urmare a contractării noilor proiecte, Consiliul Superior al Magistraturii este instituția cu cele mai multe intervenții în implementare (5), urmat de Ministerul Justiției cu patru proiecte. Astfel, beneficiarii din cadrul OS 1.3 sunt:

- Administrația Națională a Penitenciarelor (ANP) - 1
- Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) - 2
- Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) - 5
- Ministerul Justiției (MJ) - 4
- Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (MP-PICCJ) - 3.

În cadrul OS 1.3 există 15 proiecte contractate cu o valoare totală de aproximativ 320 mil LEI și o finanțare UE totală de aproximativ 269 mil LEI. Valoarea eligibilă a proiectelor din cadrul OS 1.3 este de aproximativ 302 mil LEI. În comparație cu primul exercițiu de evaluare, valoarea totală contractată la nivelul OS 1.3 este cu 125,5 mil LEI mai mare, iar suma totală rambursată a crescut cu 6,6 mil LEI. În



continuare, proiectul cel mai avansat din punct de vedere al plăților efectuate și al progresului înregistrat în implementare este „Întărirea capacității Ministerului Public de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice” al MP – PICCJ”, intervenție care a fost totuși prelungită până în ianuarie 2021. Cele șase proiecte contractate în anul 2020, nu au nici până în acest moment nicio sumă rambursată.

TABEL 2. DATE GENERALE ALE PROIECTELOR CONTRACTATE ÎN CADRUL OS 1.3

BENEFICIAR	PARTENERI	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VALOARE ELIGIBILĂ	VALOARE RAMBURSATĂ ⁶
					MIL LEI	
MP -PICCJ	n.a	Întărirea capacității MP de punere în aplicare a noilor prevederi ale codurilor penale în domeniul audierilor	Jul-17	Jun-21	54,7	1,0
MP -PICCJ	n.a	Întărirea capacității MP de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice	Jul-17	Ian-21	14,0	10,5
ANABI	MP-PICCJ	Consolidarea și eficientizarea sistemului național de recuperare a creanțelor provenite din infracțiuni	Sep-17	Jul-21	6,1	1,3
MJ	Curtea de Apel București Tribunalul Buc. CSM MP - PICCJ DNA DIICOT Inspekția Judiciară Direcția Națională de Probațiune	Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar	Nov-17	Dec-20	10,3	4,3
MJ	n.a	Consolidarea capacității administrative a MJ prin dezvoltarea unei platforme de gestiune a proceselor de lucru (GPL) și a aplicațiilor aferente	Nov-17	Mar-21	3,2	0,1
ANP	n.a	Consolidarea instituțională a sistemului penitenciar românesc	May-18	Dec-22	11,2	0,4
MJ	MP-PICCJ Tribunalul București	Ghidul specializărilor expertizei tehnice judiciare	Jul-18	Jul-21	5,7	0,3
CSM	n.a	Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești.	Oct-19	Oct-22	72,4	1,3
CSM	Secretariatul General al Guvernului	Eliminarea factorilor pentru inflația de cauze, identificarea elementelor normative și a tendințelor de aglomerare	Oct-19	Oct-22	17,2	0,4
ANABI	MP-PICCJ	Dezvoltarea sistemului informatic național integrat de evidență a	Jul-20	Jan-23	3,8	-

⁶ Au fost calculate sumele rambursate la nivelul lunii noiembrie 2020, atât pentru proiectele din cadrul OS 1.3, cât și pentru proiectele din cadrul OS 2.3.

BENEFICIAR	PARTENERI	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VALOARE ELIGIBILĂ	VALOARE RAMBURSATĂ ⁶
		creanțelor provenite din infracțiuni				
MJ	MP-PICCJ	Analiza funcțională și strategia de dezvoltare a sistemului judiciar post 2020	Jul-07	Mar-23	18,3	-
CSM	n.a	Consolidarea capacității organizaționale și administrative a Consiliului Superior al Magistraturii	Aug-20	Aug-23	18,5	-
CSM	MP-PICCJ	Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de parchete	Aug-20	Aug-23	15,5	-
CSM	MP-PICCJ INM	CPCI – Creșterea performanței și calității instituționale prin îmbunătățirea sistemului de evaluare și asistență psihologică la nivelul sistemului judiciar	Aug-20	Aug-23	35,2	-
MP-PICCJ	Inspectoratul General al Poliției Române Ministerul Justiției Institutul Național de Statistică Inspectoratul General al Poliției de Frontieră	Întărirea capacității de procesare și analiză a datelor referitoare la criminalitatea organizată și creșterea capacității administrative a Ministerului Public	Aug-20	Aug-23	33,6	-
TOTAL					301,7	19,9

Sursa: Calcule realizate de evaluatori în baza datelor disponibile pe site-ul www.poca.ro și a portofoliului de proiecte la 23.11.2020

Din cele șapte fișe de proiecte care erau aprobate și urmau să fie dezvoltate în cereri de finanțare la momentul primului exercițiu de evaluare, doar cinci au fost contractate efectiv, respectiv:

- „Dezvoltarea sistemului informatic național integrat de evidență a creanțelor provenite din infracțiuni” – **Agencia Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate**
- „CPCI – Creșterea performanței și calității instituționale prin îmbunătățirea sistemului de evaluare și asistență psihologică la nivelul sistemului judiciar” – **Consiliul Superior al Magistraturii;**
- „Consolidarea capacității organizaționale și administrative a Consiliului Superior al Magistraturii” – **Consiliul Superior al Magistraturii;**
- „Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de parchete” – **CSM;**
- „Analiza funcțională și strategia de dezvoltare a sistemului judiciar post 2020” – **Ministerul Justiției.**

Acte adiționale de prelungire a perioadei de implementare a proiectelor au mai fost depuse de:

- **MP -PICCJ** pentru proiectele „Întărirea capacității MP de punere în aplicare a noilor prevederi ale codurilor penale în domeniul audierilor” și „Întărirea capacității MP de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice”;
- **CSM** pentru proiectele „Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești” și „Eliminarea factorilor pentru inflația de cauze, identificarea elementelor normative și a tendințelor de aglomerare – EFICIENȚA”;



- **MJ** 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”;
- **ANABI** pentru proiectul „Consolidarea și eficientizarea sistemului național de recuperare a creanțelor provenite din infracțiuni”;
- **ANP** pentru proiectul „Consolidarea instituțională a sistemului penitenciar românesc”.

Proiectele au fost prelungite cu perioade cuprinse între 6 luni și un an.

OBIECTIVUL SPECIFIC 2.3

Prin acest obiectiv specific sunt susținute intervenții care să contribuie la facilitarea accesului la justiție, îmbunătățirea calității actului de justiție, cât și transparența și integritatea la nivelul sistemului. Intervențiile pun accent pe unificarea jurisprudenței la nivelul sistemului și 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, dar și îmbunătățirea activității de executare a hotărârilor judecătorești.

În raport cu primul exercițiu de evaluare, în cadrul acestui obiectiv specific a mai fost lansat și apelul necompetitiv IP19/2020 - Sprijin pentru dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor ECRIS V, în august 2020.

La acest moment, la nivelul OS 2.3 există aceiași beneficiari, respectiv:

- Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) - 1;
- Institutul Național al Magistraturii (INM) - 1;
- Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC) - 1;
- Școala Națională de Grefieri (SNG) - 1;
- Uniunea Națională a Barourilor din România (UNBR) - 1;
- Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România (UNEJR) - 1;
- ONG-uri cu activitate în domeniul justiției - 12.

De asemenea, numărul proiectelor finanțate în cadrul acestui obiectiv specific este același (18), cu o valoare totală de aproximativ 120 mil LEI și o finanțare UE totală de 95,7 mil LEI. Valoarea eligibilă a proiectelor este aproape egală cu cea totală, respectiv 118 mil LEI. De asemenea, valoarea rambursată în cadrul OS 2.3 a crescut cu 22,4 mil LEI.

De la primul raport de evaluare, în cadrul OS 2.3 a mai fost finalizat încă un proiect („Justiție și mediere pentru toată lumea”), numărul total al intervențiilor finalizate ridicându-se astfel la patru:

- **Asociația "Institutul pentru Politici Publice"** – „INFO-MEDIERE - relație eficientă administrație - cetățean folosind alternativa amiabilă și accesibilă a medierii în soluționarea litigiilor”;
- **Asociația Liga Apărării Drepturilor Colective** – „Justiție și mediere pentru toată lumea”.
- **Asociația Română pentru Transparență** – „Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție”;
- **Uniunea Națională a Barourilor din România** – „Program de educație și asistență juridică pentru îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție – JUST ACCESS”;



Pe lângă acestea, încă două proiecte ar urma să fie finalizate până la sfârșitul anului 2020, conform datelor disponibile la acest moment, respectiv proiectul „Accesul la sistemul juridic prin perspectiva grupurilor vulnerabile - Justiție pentru toți” al Asociației pentru Implicare Socială, Educație și Cultură și proiectul „Creșterea gradului de pregătire profesională a personalului auxiliar pentru a face față noilor provocări legislative” al Școlii Naționale de Grefieri.

TABEL 3. DATE GENERALE ALE PROIECTELOR NECOMPETITIVE CONTRACTATE ÎN CADRUL OS 2.3

BENEFICIAR	PARTENERI	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VAL. ELIG.	VAL. RAMBURSATĂ
					MIL LEI	
Școala Națională de Grefieri	N.A	Creșterea gradului de pregătire profesională a personalului auxiliar pentru a face față noilor provocări legislative	May-18	Sept-21	2,7	1,3
Institutul Național al Magistraturii	N.A	Justiția 2020: profesionalism și integritate	Jun-18	Dec-21	13,0	1,8
Oficiului Național al Registrului Comerțului	N.A	Consolidarea capacității instituționale a ONRC, a sistemului registrului comerțului și a sistemului de publicitate legală	Jun-18	Jun-21	31,7	13,5
Consiliul Superior al Magistraturii	Școala Națională de Grefieri Inspectia Judiciară Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție Institutul Național al Magistraturii Ministerul Justiției	TAEJ - Transparența, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar	Sept-18	Sept-22	29,6	4,8
TOTAL					77,2	21,4

Sursa: Calcule realizate de evaluatori în baza datelor disponibile pe site-ul www.poca.ro și a portofoliului de proiecte la 23.11.2020

În ceea ce privește proiectele implementate în cadrul apelului necompetitiv, toate instituțiile au semnat acte adiționale, prelungind perioada de implementare a proiectelor. Conform noilor termene, toate proiectele urmează să se finalizeze pe parcursul anului următor, mai puțin cel al CSM care se așteaptă să fie finalizat în 2022. Referitor la valorile rambursate, acestea au crescut semnificativ de la momentul primului exercițiu de evaluare, de la 7,5 mil LEI la peste 21 mil LEI.

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

BENEFICIAR	PARTENERI	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VAL. ELIG.	VAL. RAMBURSATĂ
					MIL LEI	
Uniunea Națională a Barourilor din România	Fundația „Centrul de Resurse Juridice”	Program de educație și asistență juridică pentru îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție	Jun-18	Dec-19	3,8	2,6
Asociația „Institutul pentru Politici Publice”	Asociația Municipiilor din România	INFO-MEDIERE - relație eficientă administrație - cetățean folosind alternativa	Jun-18	Dec-19	4,1	3,3



BENEFICIAR	PARTENERI	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VAL. ELIG.	VAL. RAMBURSATĂ
	Asociația profesională a mediatorilor din România Asociația PRO MEDIEREA	amiabilă și accesibilă a medierii în soluționarea litigiilor				
Asociația pentru Implicare Socială, Educație și Cultură	n.a	Accesul la sistemul juridic prin perspectiva grupurilor vulnerabile - Justiție pentru toți	Mar-19	FeB-21	2,1	0,4
Asociația Română pentru Transparență	Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu Universitatea „Babes Bolyai” din Cluj-Napoca Universitatea din București Universitatea de Vest din Timișoara Universitatea din Craiova	Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție	Jul-18	Mar-20	6,6	5,0
Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România	n.a	Îmbunătățirea accesului la justiție prin dezvoltarea și aplicarea de politici și instrumente noi în activitatea de executare silită	Aug-18	Jan-21	7,2	6,4
Asociația Liga Apărării Drepturilor Colective	n.a	Justiție și mediere pentru toată lumea	Mar-19	May-20	1	0,8
Asociația Profesională Neguvernamentală de Asistență Socială ASSOC	Asociația Profesională Neguvernamentală de Asistență Socială ASSOC – Filiala Vâlcea Comuna Măciuca	Acces la justiție și la metodele alternative de soluționare a litigiilor	Mar-19	Mar-21	2,3	1,4
Asociația Tehnologie și Inovare pentru Societate	n.a	Creșterea transparenței, calității și accesibilității serviciilor oferite cetățenilor de către sistemul judiciar, cu ajutorul tehnologiei	May-19	May-21	1,7	0,9
Asociația Tehnologie și Inovare pentru Societate Filiala Satu Mare	n.a	Justiție pentru mediu rural	May-19	May-21	1,7	0,6
Fundația „LUMINA Instituții de Învățământ”	n.a	ForLegalInfo	Mar-19	Mar-21	2,4	1,5
Asociația Centrul de Resurse APOLLO	n.a	Informare. Educare. Justiție	Mar-19	Mar-21	2,4	1,0
Fundația „TUNA”	n.a	ProLexKampanya	Feb-19	Feb-21	2,4	1,2



BENEFICIAR	PARTENERI	PROIECT	PERIOADĂ IMPLEMENTARE		VAL. ELIG.	VAL. RAMBURSATĂ
Asociația „Societatea Națională Spiru Haret”	n.a	iFOLex	Feb-19	Feb-21	2,4	2,4
Asociația Transparență pentru Integritate	n.a	Asistență și educație juridică la nivelul cetățenilor din Drobeta-Turnu Severin	Jun-19	Jun-22	2,1	0,3
TOTAL					43,0	29,0

Sursa: Calcule realizate de evaluatori în baza datelor disponibile pe site-ul www.poca.ro și a portofoliului de proiecte la 23.11.2020.

În ceea ce privește proiectele implementate în cadrul apelurilor competitive, în perioada scursă de la primul exercițiu de evaluare, patru beneficiari au semnat acte adiționale pentru prelungirea perioadei de implementare a proiectului. Unul dintre acesta, respectiv Asociația Liga Apărării Drepturilor Colective, a finalizat deja proiectul avut în implementare. În urma actelor adiționale semnate, niciun alt proiect nu urma să se mai finalizeze pe parcursul anului 2020. Valorile rambursate au crescut și pentru proiectele competitive, de la 20,5 mil LEI la 29 mil LEI, în comparație cu primul exercițiu de evaluare.



4. ANALIZELE ȘI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE

4.1. EFICACITATE ȘI IMPACT

4.1.1. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 1: CARE ESTE PROGRESUL ACTUAL ÎNREGISTRAT DE LA ADOPTAREA INTERVENȚIILOR/ ACȚIUNILOR LA NIVELUL GRUPURILOR ȚINTĂ ÎN RAPORT CU OBIECTIVELE SPECIFICE 1.3 ȘI 2.3?

A. În ce măsură au fost îndeplinite obiectivele specifice ținând cont de indicatorii de program, comuni și specifici?

Metodologia aferentă acestei întrebări de evaluare presupune o analiză a eficacității celor două obiective specifice din perspectiva indicatorilor de program (realizare/rezultat & specifici/comuni) și a măsurii în care țintele acestora sunt atinse. Aspectul cheie de evidențiat este măsura în care programul are un progres suficient pentru ca țintele finale ale indicatorilor să fie atinse, în special cele ale indicatorilor de rezultat (având în vedere că nu există ținte intermediare decât pentru indicatorii din cadrul de performanță).

Conform metodologiei, acest al doilea raport de evaluare cuprinde noi constatări referitoare la progresul indicatorilor cu risc crescut de neîndeplinire, identificați la nivelul primului exercițiu de evaluare. Totuși, trebuie avut în vedere progresul parțial în implementarea portofoliului de proiecte, ceea ce poate explica, pentru moment, unele rate de realizare scăzute ale indicatorilor.

Pentru a răspunde la această întrebare de evaluare, în cazul acestei versiuni a raportului au fost utilizate următoarele metode de cercetare: cercetarea documentară, analiza literaturii de specialitate, interviuri și sondaje.

ANALIZA INDICATORILOR DE REALIZARE

După cum relevă tabelele 5 și 6, la momentul efectuării analizei de date, rata de realizare era foarte redusă în cazul a șapte din zece indicatori de realizare. Parțial, această situație este cauzată de procedurile de colectare de date la nivel de indicator (de exemplu 5S49 „Instituții din sistemul judiciar implicate în dezvoltarea sistemului integrat de management” în cazul căruia este posibil ca datele să fie colectate la finalul proiectului). În special în cazul OS 2.3, această rată de realizare se datorează avansului limitat în implementare.

Totuși, pe baza proiectelor contractate la momentul realizării analizei⁷, s-a identificat un număr mediu de indicatori de realizare (4 sau 40%) care sunt în situație de risc de neatingere a țintelor la finalizarea programului.

Această stare de fapt la nivelul indicatorilor implică automat un risc destul de ridicat din perspectiva eficacității și impactului programului, dacă se ia în considerare faptul că indicatorii de realizare contribuie la valoarea indicatorilor de rezultat (cu alte cuvinte, dacă țintele indicatorilor de realizare nu sunt atinse, cel mai probabil nici cele ale indicatorilor de rezultat nu vor fi atinse).

⁷ Care nu ia în considerare proiectul care va fi contractat în urma apelului IP19/2020.

TABEL 5. VALORILE ÎNREGISTRATE LA NIVELUL INDICATORILOR DE REALIZARE AFERENȚI OBIECTIVULUI SPECIFIC 1.3

REZULTATE AȘTEPTATE	INDICATORI DE REALIZARE	VALOARE REALIZATĂ ⁸	RATĂ DE REALIZARE ⁹	VALOARE AȘTEPTATĂ ¹⁰	VALOARE ȚINTĂ ¹¹	PROIECȚIE REALIZARE ¹²	PROGRES VALOARE AȘTEPTATĂ ¹³
A	B	C	D	E	F	G	H
Sistem de management strategic și operațional, integrat, prin care să fie asigurate deciziile cheie ce privesc administrarea justiției	5S49 Instituții din sistemul judiciar implicate în dezvoltarea sistemului integrat de management	-	0%	4	4	100%	+4
	5S50 Instituții din sistemul judiciar care dezvoltă instrumente și sisteme standard de performanță	5	50%	9	10	90%	+4
	5S51 Sisteme/aplicații IT de management al cauzelor și/sau al proceselor instituționale la nivelul sistemului judiciar dezvoltate/îmbunătățite	1	5%	12	20	65%	+6
Capacitate instituțională consolidată la nivelul sistemului judiciar pentru creșterea performanței și calității la nivel instituțional, inclusiv pentru continuarea punerii în aplicare a noilor coduri	5S52 Participanți din grupul țintă la acțiuni de formare profesională în domenii ce sprijină calitatea și performanța instituțională la nivelul sistemului judiciar	251	1,2%	3.412	20.000	17%	+973
	5S53 Instanțe vizate de proiecte privind dezvoltarea și implementarea de sisteme standard și instrumente moderne și eficiente de management	-	0%	20	16	125%	+11

Sursa: Analize ale evaluatorilor pe baza datelor AM POCA aferente portofoliului de proiecte la 23.11.2020

⁸ Valoarea realizată efectiv prin proiectele finalizate sau aflate în curs de implementare.

⁹ Rata dintre ținta indicatorului de program și valorile deja obținute.

¹⁰ Pe baza valorilor țintă asumate la nivelul proiectelor finanțate.

¹¹ Valoarea țintă a indicatorului, la nivel de program.

¹² Rata dintre valoarea așteptată și valoarea țintă la nivel de program.

¹³ Progresul înregistrat la nivelul valorii așteptate a indicatorului, de la raportul de evaluare anterior.

TABEL 6. VALORILE ÎNREGISTRATE LA NIVELUL INDICATORILOR DE REALIZARE AFERENȚI OBIECTIVULUI SPECIFIC 2.3

REZULTATE AȘTEPTATE	INDICATORI DE REALIZARE	VALOARE REALIZATĂ	RATĂ DE REALIZARE	VALOARE AȘTEPTATĂ	VALOARE ȚINTĂ	PROIECȚIE REALIZARE	PROGRES VALOARE REALIZATĂ
Cunoștințe profesionale și abilități îmbunătățite la nivelul sistemului judiciar, în special în ceea ce privește noile coduri juridice.	5S67 Acțiuni de formare specializată organizate în vederea unificării jurisprudenței	118	1,1%	556	1.000	56%	+30
Grad crescut de acces la justiție al cetățenilor prin derularea de campanii de informare/educație juridică și oferirea de servicii suport, inclusiv de asistență juridică, puse la dispoziția cetățenilor.	5S68 Proiecte referitoare la informare și asistență juridică, care să faciliteze accesul la justiție	14	127%	14	11	127%	-
Grad crescut de transparență și integritate la nivelul sistemului judiciar, conform celor mai bune practici în materie.	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.	-	0%	6	68	9%	-
	5S70 Proceduri standardizate dezvoltate pentru a asigura integritatea și etica la nivelul sistemului judiciar.	-	0%	-	10	0%	-
	5S71 Instanțe vizate de proiecte ce urmăresc îmbunătățirea calității serviciilor furnizate de sistemul judiciar	68	100%	68	68	100%	-

Sursa: Analize ale evaluatorilor pe baza datelor AM POCA aferente portofoliului de proiecte la 23.11.2020

În cazul indicatorului 5S52 aferent OS 1.3 „Participanți din grupul țintă la acțiuni de formare profesională în domenii ce sprijină calitatea” se estimează că ținta va fi atinsă doar în proporție de 17% (după cum indică proiectele contractate). Rata de realizare va fi scăzută și în cazul indicatorului 5S67 aferent OS 2.3 „Acțiuni de formare specializată organizate în vederea unificării jurisprudenței”. După cum



prezentăm în chenarul de mai jos, în cazul primului indicator ținta a fost corect estimată și neatingerea acesteia se leagă direct de acțiunile prevăzute a fi implementate în cadrul OS 1.3, conform PA, mai puține decât cele prevăzute inițial. În cazul celui de-al doilea indicator este posibil ca ținta să fi fost supraestimată inițial, dacă se are în vedere că PA 2015 prevedea în cadrul Direcției de Acțiune E „Îmbunătățirea calității actului de justiție” organizarea a 332 de acțiuni de formare.

TABEL 7. INDICATORUL 5S52 „PARTICIPANȚI DIN GRUPUL ȚINTĂ LA ACȚIUNI DE FORMARE PROFESIONALĂ ÎN DOMENII CE SPRIJINĂ CALITATEA”

ANALIZĂ INDICATOR

Conform evidențelor colectate prin interviuri, în condițiile în care instituțiile cele mai relevante nu au participat la procesul privind stabilirea indicatorilor, de la început nu era posibilă realizarea indicatorului referitor la participanții la acțiuni de formare, cel puțin nu prin intermediul proiectului implementat de INM, care a vizat 11.000 de participanți (și care este implementat în cadrul OS 2.3, în orice caz). Pe de altă parte, țintele indicatorilor stabilite în PA SDSJ au avut în vedere inițial proiecte de durată mult mai lungă decât cele finanțate prin POCA (cu o durată medie de 24 de luni).

O consultare a primei versiuni a PA SDSJ, relevă faptul că ținta de 20.000 de participanți a fost estimată pe baza acțiunilor avute în vedere. Astfel, în cadrul diferitelor acțiuni planificate în cadrul Direcțiilor de Acțiune A și B, se viza formarea unui număr însemnat de persoane:

- A.2.2. Continuarea formării profesionale a magistraților și a personalului auxiliar din instanțe și parchete INM - Acțiuni de formare specializată pentru magistrați: 614, SNG - Acțiuni de formare specializată a grefierilor: 60
- A.3.1. Optimizarea managementului instanțelor și parchetelor – Nr. participanți la acțiuni de formare profesională: 320
- A.3.5. Dezvoltarea abilităților magistraților și personalului auxiliar în domeniul managementului schimbării, managementului instanțelor și parchetelor și al fluxului de dosare - Participanți din grupul țintă la acțiuni de formare: 582
- A.3.15. Dezvoltarea și implementarea sistemului integrat de management al înregistrărilor audio-video în parchete în materia audierii persoanelor și interconectarea cu ECRIS V. Participanți la acțiuni de formare: 1000 (judecători, procurori, personal auxiliar)
- B.2.1. Dezvoltarea profesională și a abilităților manageriale ale personalului din cadrul CSM, precum și asigurarea echipamentelor IT necesare bunei desfășurări a activității CSM. Nr. participanți la acțiuni de formare profesională: 90
- B.3.5. Formarea personalului MJ, în funcție de nevoile identificate pe bază de analiză, inclusiv în vederea pregătirii participării MJ la derularea Președinției României a Consiliului UE - Participarea personalului MJ la acțiuni de formare – fără țintă stabilită
- B.3.17 Formarea profesională a personalului ONRC (integrat la nivelul Ministerului Justiției) - Număr persoane care participă la un curs de formare – 1637 persoane x 1 curs
- B.3.27. Dezvoltarea competențelor personalului din sistemul penitenciar și Dezvoltarea competențelor profesionale în domeniul managementului incidentelor Personal format: 1120, Nr. personal instruit: 5000
- B.4.1. Dezvoltarea și operaționalizarea sistemului informatic integrat de monitorizare care permite urmărirea în timp real a fluxului bunurilor ce fac obiectul măsurilor de sechestru, confiscare și valorificare a creanțelor. Formarea personalului implicat în utilizarea sistemului de monitorizare. Participanți din grupul țintă la acțiuni de formare profesională: 540

Astfel, neatingerea țintei acestui indicator se datorează, în principal, unor acțiuni care nu au fost (încă) implementate, precum dezvoltarea ECRIS V. Pe de altă parte, separarea fluidă între cele două obiective specifice



ANALIZĂ INDICATOR

a permis implementarea unor proiecte într-un cadru diferit față de cel inițial vizat. De exemplu, ECRIS V va fi implementat în cadrul OS 2.3, precum și acțiunile INM sau ONRC deși acestea, conform PA, ar trebui să contribuie la ambele OS, deci la ambii indicatori de realizare care vizează formarea. Avându-se în vedere faptul că ECRIS va fi construit în cadrul OS 2.3, contribuția proiectului aferent din perspectiva formării nu se poate agrega la nivel de OS 1.3.

Recomandare – În cazul indicatorului 5S52 „Participanți din grupul țintă la acțiuni de formare profesională în domenii ce sprijină calitatea” se recomandă colectarea valorii acestui indicator și din proiectele implementate în cadrul OS 2.3 care contribuie la calitatea actului de justiție (cel puțin proiectul INM și ECRIS V) avându-se în vedere că, cuantificarea inițială a acestui indicator a avut în vedere și proiectele inițial planificate a fi aprobate în cadrul OS 1.3 dar implementate, până la urma, în cadrul OS 2.3.

După cum este constatat în analiza relevanței intervențiilor POCA, acțiunile de formare rămân o nevoie a personalului din sistemul judiciar, dar cel puțin în contextul creat de pandemie nu se poate recomanda lansarea unui alt apel în urma căruia să se implementeze un alt proiect în această arie de către INM și SNG.

Recomandare – În cazul indicatorului 5S67 aferent OS 2.3 „Acțiuni de formare specializată organizate în vederea unificării jurisprudenței” se recomandă reducerea țintei pentru ca aceasta să reflecte portofoliul de proiecte real și estimările reale inițiale. Alternativ se poate menține ținta dar cu implementarea unui alt set de proiecte care să contribuie, până la finalul anului 2023, la atingerea acesteia.

Sursa: Analiză calitativă a evaluatorilor în baza instrumentelor de cercetare implementate

În ceea ce privește indicatorul 5S69 aferent OS 2.3 „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.”, rata de realizare va fi de doar 9%. Acest aspect se datorează estimărilor inițiale și versiunii inițiale a planului de acțiune, care a avut în vedere un număr mai ridicat de sisteme IT separate de ECRIS V (acțiunile B.3.3, B.3.41, B.3.39). O parte din aceste sisteme IT inițial prevăzute (de exemplu ROLII sau sistemul IT necesar Inspecției Judiciare) au fost integrate în ECRIS V, și astfel este posibil ca aceasta să se îmbunătățească în urma contractării proiectului aferent (doar în cazul în care părțile ECRIS sunt raportate ca sisteme independente, și proiectul în cauză nu va contribui doar cu 1 la acest indicator). Pe de altă parte există în portofoliul POCA OS 2.3 proiecte care construiesc astfel de sisteme (de exemplu proiectul UNEJR – a se vedea anexa 12) dar care nu raportează acest indicator. Totodată, există doar un caz în care un proiect care trebuie să dezvolte un sistem informatic prevăzut în cadrul PA, nu este implementat (B.3.42). Dezvoltarea capacității administrative a Autorității Naționale pentru Cetățenie, inclusiv prin perfecționarea sistemului informatic actual), deci neatingerea țintei nu se datorează neperformanței POCA.

Se recomandă, astfel, o reanaliză a țintei din perspectiva comasării diferitelor sisteme IT în cadrul ECRIS V și reducerea țintei acestui indicator, după cum este cazul.

ANALIZA INDICATORILOR DE REZULTAT

În ansamblu, prin prisma indicatorilor de rezultat, eficacitatea POCA este scăzută la momentul realizării analizei și rămâne foarte limitată (0%) pentru 3 din 12 indicatori. Doar pentru șase indicatori (50%) rata de realizare la finalul programului va fi de peste 75%. Această imagine este confirmată de datele calitative colectate prin interviuri, care evidențiază că unele proiecte avute în vedere (pentru a fi finanțate în cadrul POCA sau din alte surse) nu au fost implementate, iar alte proiecte sunt implementate cu întârziere.

Indicatorii de rezultat aferenți OS 1.3 se împart în două categorii:



1. Trei indicatori reflectă rezultate/schimbări cu un caracter sistematic, din perspectiva capacității instituționale, a performanței și calității actului de justiție, *dar la care proiectele POCA ar trebui să contribuie în instanțele vizate de proiecte*:
 - 5S13 Rata de soluționare a cauzelor îmbunătățită, la nivelul instanțelor vizate de proiect
 - 5S14 Cauzele în curs de soluționare reduse, la nivelul instanțelor vizate la 6 luni după atingerea scopului proiectelor
 - 5S81 Durata de soluționare (în număr de zile) îmbunătățită la nivelul instanțelor la 6 luni de la atingerea scopului proiectelor
2. Restul indicatorilor reflectă rezultate obținute direct/atribuibile proiectelor POCA, și sunt în directă legătură cu indicatorii de realizare.

În ceea ce privește prima categorie, estimările actuale indică faptul că eficacitatea POCA va fi mai ridicată în ceea ce privește rata și durata de soluționare, dar numărul de cazuri va fi redus cu mult sub ținta propusă. În tabelul 8 inserăm o analiză a calității acestui set de indicatori, din perspectiva relevanței și clarității, pentru a se identifica măsura în care aceștia reflectă cu adevărat schimbările așteptate, au fost dimensionați corect în funcție de acțiunile necesare și posibile în cadrul POCA, și care pot fi atribuite programului.

TABEL 8. INDICATORII 5S13, 5S14 ȘI 5S18

ANALIZĂ INDICATORI

- 5S13 Rata de soluționare a cauzelor îmbunătățită, la nivelul instanțelor vizate de proiect
- 5S14 Cauzele în curs de soluționare reduse, la nivelul instanțelor vizate la 6 luni după atingerea scopului proiectelor
- 5S81 Durata de soluționare (în număr de zile) îmbunătățită la nivelul instanțelor la 6 luni de la atingerea scopului proiectelor

Evidențele colectate pe parcursul evaluării indică discrepanțe între metodologia de stabilire a acestor indicatori și a țintelor inițiale și metodologia de raportare a acestor indicatori.

În primul rând ar trebui subliniat că 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 conformitate și cu interviul derulat cu reprezentanții CSM). În ciuda acestui fapt, valoarea de bază și ținta celor trei indicatori au fost inițial estimate pe baza datelor statistice valabile la nivel național, și preluate și în Justice Scoreboard, elaborat de Comisia Europeană¹⁴. Nu se pot compara valori obținute/estimate la nivel de proiect (de către CSM), cu valori bazate pe date naționale – cele două valori nu sunt comparabile.

Rata de soluționare a cauzelor s-a îmbunătățit în 2018¹⁵ comparativ cu anii anteriori, conform 2020 Justice Scoreboard (figura 10 a raportului 2020 Justice Scoreboard). Raportul CSM privind Starea Justiției (2019) analizează acest indicator la nivel de curte de apel și tribunale, fără a furniza o cifră la nivel național la finalul anului.

¹⁴ Justice Scoreboard realizat de UE furnizează date comparabile în ceea ce privește independența, calitatea și eficiența sistemelor judiciare din UE (https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en).

¹⁵ Justice Scoreboard 2020 operează cu date din 2018 deoarece acestea erau disponibile la realizarea raportului. Ca și în cazul altor date statistice, poate exista un decalaj mare între anul de referință și disponibilitatea datelor aferente, oficiale (validate de un institut de statistică).

ANALIZĂ INDICATORI

Cauzele în curs de soluționare au scăzut în 2018 comparativ cu 2012 conform 2020 Justice Scoreboard (figura 13) de la aproximativ 3,8 la 3 pe 100 în prima instanță/la 100 de locuitori. Raportul CSM privind Starea Justiției (2019) nu furnizează date concrete în acest sens.

Durata de soluționare la nivelul instanțelor a scăzut ușor în 2018 comparativ cu 2012 conform 2020 Justice Scoreboard (figurile 5 și 6), dar se menține la nivelul anului 2016. Raportul CSM privind Starea Justiției (2019) analizează indicatorul "Durata medie de soluționare" (E04) fără furniza o cifră la nivel național la finalul anului.

În orice caz, valorile/progresele curente la nivel național aferente celor 3 indicatori, și în particular pentru indicatorii 2 și 3 nu pot fi atribuite în niciun fel POCA, în acest moment, avându-se în vedere stadiul incipient al proiectului CSM care le influențează ("Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești"). Contribuția POCA la valorile acestor indicatori depind direct de eficacitatea, dar și sustenabilitatea proiectului în sine.

Recomandarea evaluării este ca valorile atinse ale acestor indicatori să fie raportate pe aceeași metodologie (de la nivel național). În acest caz contribuția POCA nu se poate estima decât de o manieră calitativă.

Sursa: Analiză calitativă a evaluatorilor în baza instrumentelor de cercetare implementate

În cazul celui de-al doilea set de indicatori, nu toate acțiunile planificate inițial au fost finanțate¹⁶, însă au existat și proiecte care au fost adăugate portofoliului POCA mai târziu (de exemplu ANABI, care inițial avea planificată finanțarea sistemului informatic de evidență a bunurilor indisponibilizate prin Mecanismul Financiar Norvegian, sistem finanțat până la urmă în cadrul POCA).

TABEL 9. VALORILE ÎNREGISTRATE LA NIVELUL INDICATORILOR DE REZULTAT AFERENȚI OBIECTIVULUI SPECIFIC 1.3

REZULTATE AȘTEPTATE	INDICATORI DE REZULTAT	VALOARE REALIZATĂ	RATĂ DE REALIZARE	VALOARE AȘTEPTATĂ	VALOARE ȚINTĂ	PROIECȚIE REALIZARE	PROGRES VALOARE AȘTEPTATĂ
Sistem de management strategic și operațional, integrat, prin care să fie asigurate deciziile cheie ce privesc administrarea justiției	5S10 Sistem integrat de management introdus la nivelul sistemului judiciar	-	0%	1	1	100%	0
	5S11 Instituții din sistemul judiciar care au aplicat instrumente și sisteme standard de calitate și performanță dezvoltate în cadrul programului	-	0%	50	8	625%	+45 ¹⁷
	5S12 Instrumente standard de management integrat introduse la nivelul instanțelor	-	0%	2	3	66%	0
Capacitate instituțională	5S13 Rata de soluționare a cauzelor	-	0%	107.22%	114%	94%	0

¹⁶ O parte din activitățile de formare pentru profesioniștii din sistemul judiciar au fost în final finanțate prin intermediul Mecanismului Norvegian sau cererile de finanțare aferente proiectelor planificate nu au fost depuse, în ciuda sprijinului oferit de AM POCA,

¹⁷ Instituțiile cheie din sistemul judiciar sunt numărate pentru fiecare proiect, dar, în orice caz, ținta este depășită semnificativ, cel mai probabil din cauză că au fost raportate instituții care, inițial, nu au fost cuprinse în definiția indicatorului (instanțe).

REZULTATE AȘTEPTATE	INDICATORI DE RESULTAT	VALOARE REALIZATĂ	RATĂ DE REALIZARE	VALOARE AȘTEPTATĂ	VALOARE ȚINTĂ	PROIECȚIE REALIZARE	PROGRES VALOARE AȘTEPTATĂ
consolidată la nivelul sistemului judiciar pentru creșterea performanței și calității la nivel instituțional, inclusiv pentru punerea în aplicare a noilor coduri.	îmbunătățită, la nivelul instanțelor vizate de proiect						
	5S14 Cauzele în curs de soluționare reduse, la nivelul instanțelor vizate la 6 luni după atingerea scopului proiectelor	-	0%	Cu 1.137 mai puține cauze în curs de soluționare	Cu 44.003 mai puține cauze în curs de soluționare	3%	0
	5S81 Durata de soluționare (în număr de zile) îmbunătățită la nivelul instanțelor la 6 luni de la atingerea scopului proiectelor	-	0%	Reducere cu 9 zile	Reducere cu 19 zile	47%	0

Sursa: Analize ale evaluatorilor pe baza datelor AM POCA aferente portofoliului de proiecte la 23.11.2020

TABEL 10. VALORILE ÎNREGISTRATE LA NIVELUL INDICATORILOR DE RESULTAT AFERENȚI OBIECTIVULUI SPECIFIC 2.3

REZULTATE AȘTEPTATE	INDICATORI DE RESULTAT	VALOARE REALIZATĂ	RATĂ DE REALIZARE	VALOARE AȘTEPTATĂ	VALOARE ȚINTĂ	PROIECȚIE REALIZARE	PROGRES VALOARE REALIZATĂ ¹⁸
Cunoștințe profesionale și abilități îmbunătățite la nivelul sistemului judiciar, în special în ceea ce privește noile coduri juridice.	5S27 Acțiuni de formare specializată realizate în vederea unificării jurisprudenței.	118	11,8%	556	1000	56%	+30
Grad crescut de acces la justiție al cetățenilor prin derularea de campanii de informare/educație juridică și oferirea de servicii suport, inclusiv de asistență juridică, puse la dispoziția cetățenilor.	5S28 Cadru de cooperare implementat în vederea îmbunătățirii informării, acordării asistenței juridice și a accesului la justiție al cetățenilor.	-	0%	1	1	100%	
Grad crescut de transparență și integritate la nivelul sistemului judiciar, conform celor mai bune practici în	5S29 Instituții din sistemul judiciar la nivelul cărora funcționează sisteme standard IT dezvoltate/	-	0%	3	4	75%	

¹⁸ Progresul înregistrat la nivelul valorii realizate a indicatorului, de la raportul de evaluare anterior.

REZULTATE AȘTEPTATE	INDICATORI DE REZULTAT	VALOARE REALIZATĂ	RATĂ DE REALIZARE	VALOARE AȘTEPTATĂ	VALOARE ȚINTĂ	PROIECȚIE REALIZARE	PROGRES VALOARE REALIZATĂ ¹⁸
materie.	îmbunătățite/ actualizate.						
	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.	-	0%	6	8	75%	
	5S31 Proceduri standardizate implementate pentru a spori etica și integritatea la nivelul sistemului judiciar.	-	0%	-	10	0%	
	5S32 Instanțe la nivelul cărora funcționează instrumente standard de monitorizare/evaluare a activităților instanței.	-	0%	-	15	0%	

Sursa: Analize ale evaluatorilor pe baza datelor AM POCA aferente portofoliului de proiecte la 23.11.2020

Rate de realizare a indicatorului 5S27 „Acțiuni de formare specializată realizate în vederea unificării jurisprudenței” a fost analizată anterior. Totuși, este necesară verificarea selecției acestui indicator. Deși au coduri diferite (5S27 și 5S67), indicatorii sunt identici, ceea ce nu este posibil, având în vedere că unul trebuie să monitorizeze realizarea și celălalt rezultatul.

Rata de realizare a indicatorului de rezultat 5S70 „Proceduri standardizate dezvoltate pentru a asigura integritatea și etica la nivelul sistemului judiciar” rămâne 0%, la fel ca în raportul anterior de evaluare. Conform evidențelor colectate, această situație se datorează neimplementării intervențiilor planificate.

Recomandarea evaluării în acest caz este distribuirea fondurilor inițial destinate către alte acțiuni relevante, dar neacoperite sau insuficient acoperite încă, așa cum este identificat în analiza relevanței proiectelor POCA de mai jos și în lista celor 40 de măsuri din PA (Anexa 14) inițial avute în vedere, dar care nu au beneficiat de finanțare, de exemplu îmbunătățirea accesului la finanțare și promovarea metodelor alternative de soluționare a litigiilor printr-o abordare strategică, unitară, sau finanțarea unor instituții care nu au beneficiat de fonduri (Autoritatea Națională pentru Cetățenie).

Indicatorul 5S32 „Instanțe la nivelul cărora funcționează instrumente standard de monitorizare/evaluare a activităților instanței” este în directă legătură cu sistemul ECRIS V, care va funcționa ca un sistem de monitorizare și evaluare la nivel de instanță. Valoarea acestuia va fi atinsă când ECRIS va fi funcțional la nivel de sistem.



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

Întrebarea de evaluare face referire la măsura în care intervențiile și acțiunile programate și aflate în implementare au capacitatea să răspundă și au răspuns efectiv *nevoilor instituțiilor și grupurilor țintă*.

Pentru a răspunde la întrebarea de evaluare am analizat, conform metodologiei aprobate:

- Măsura în care obiectivele apelurilor de proiecte coincid cu prioritățile de intervenție identificate pentru sistemul judiciar de principalele instituții din sistem;
- Măsura în care obiectivele apelurilor de proiecte coincid cu prioritățile de intervenție identificate pentru sistemul judiciar de profesioniștii din sistem (profesii juridice), precum și
- Măsura în care obiectivele apelurilor de proiecte coincid cu prioritățile de intervenție identificate pentru sistemul judiciar de justițiabili.

În ansamblu, intervențiile POCA (planificate, în implementare, finalizate) sunt foarte relevante deoarece răspund sau vor răspunde efectiv nevoilor instituțiilor și grupurilor țintă din sistemul judiciar.

Această relevanță ridicată a intervențiilor POCA din cadrul OS 1.3 și 2.3 a fost posibilă în primul rând datorită unei foarte bune alinieri între logica de intervenție a programului (obiective, activități) și Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2015-2020 (SDSJ) și a planului de acțiune (PA) aferent, fundamentate adecvat pe analize funcționale și consultări ample cu toți actorii relevanți.

În acest context, AM POCA a asigurat corelarea dintre prevederile programului și apelurile de proiecte, pentru a facilita selectarea celor mai relevante proiecte. Astfel, obiectivele apelurilor de proiecte sunt aliniate la prevederile programului (și, implicit, ale SDSJ/PA), ceea ce a determinat ca toate proiectele din cadrul OS 1.3 și OS 2.3 să răspundă unei nevoi identificate în Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar și în Planul de Acțiune aferent.

Prin urmare, proiectele sunt relevante din perspectiva design-ului acestora, avându-se în vedere că obiectivele și activitățile acestora se regăsesc în program și PA, dar și concret, din perspectiva beneficiului și utilității în practică, așa cum a fost confirmat de evidențele colectate și triangulate. Evaluarea a identificat și exemplifică mai jos un set de activități și realizări care corespund nevoilor cheie ale sistemului judiciar, în special dezvoltarea sistemului de management strategic, metode pentru managementul instanțelor și parchetelor, sistemele informatice care contribuie atât la eficientizarea, cât și la transparentizarea actului juridic, formarea specialiștilor, comunicarea în cadrul sistemului judiciar și între acesta și alți actori.

Pe de altă parte, nevoile sistemului judiciar continuă să fie considerabile, în special pe componenta de infrastructură (eligibilă într-o mică măsură în cadrul FSE). Acestea vor fi actualizate de analiza funcțională în pregătire, care va sta la baza strategiei viitoare a sistemului judiciar.

Astfel, în ansamblu, relevanța intervențiilor implementate a fost facilitată semnificativ de corelarea dintre program și SDSJ, precum și de design-ul apelurilor de proiecte organizate în vederea atingerii OS 1.3 și OS 2.3¹⁹. După cum este prezentat în tabelul următor, și după cum a fost confirmat și de majoritatea actorilor intervievați în vederea elaborării acestui raport, scopul apelurilor de proiecte

¹⁹ În cadrul OS 1.3, au fost deschise apelurile IP4/2016 și IP10/2018, acestea fiind necompetitive, destinate exclusiv instituțiilor publice. În cadrul OS 2.3 au fost deschise atât apeluri competitive, destinate organizațiilor non-guvernamentale și uniunilor profesionale, cât și un apel necompetitiv. Apelurile competitive au fost CP3/2017 și CP8/2018, iar apelul necompetitiv a fost IP9/2017. În august 2020 a fost lansat apelul non-competitiv nr. IP19/2020 Sprijin pentru dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor ECRIS V.



vizează direct obiectivele programului și ale SDSJ, precum și, concret, acțiuni prevăzute în Planul aferent SDSJ.

TABEL 3. SCOPUL ȘI REZULTATELE AȘTEPTATE AFERENTE OS 1.3 ȘI OS 2.3

APEL	SCOP	REZULTATE AȘTEPTATE					
OS 1.3.							
IP4/2016	<p>Scopul acestei cereri de proiecte este de a sprijini sistemul judiciar pentru introducerea unui sistem de management strategic și operațional, integrat la nivelul acestuia și pentru a sprijini consolidarea instituțională a instituțiilor din sistemul judiciar. Proiectele ce vor fi finanțate sunt în concordanță cu măsurile stabilite în Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar și a planului său de acțiuni și îndeplinesc condițiile stabilite în acest ghid și sunt proiecte cu acoperire națională.</p>	<p>R1: Sistem de management strategic și operațional, integrat, prin care să fie asigurate deciziile cheie ce privesc administrarea justiției;</p> <p>R2: Capacitate instituțională consolidată la nivelul sistemului judiciar pentru creșterea performanței și calității la nivel instituțional, inclusiv pentru continuarea punerii în aplicare a noilor coduri.</p>					
IP10/2018	<p>Scopul acestui apel este de a susține unele măsuri incluse în direcțiile de acțiune: <i>A. eficientizarea justiției ca serviciu public și B. consolidarea instituțională a sistemului judiciar</i> ale Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020. Măsurile care vor fi sprijinite prin acest apel și care sunt detaliate în Planul de acțiuni al Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar sunt următoarele:</p> <table border="1" data-bbox="352 1099 1007 2065"> <thead> <tr> <th data-bbox="352 1099 1007 1160">Măsura din Planul de acțiuni al Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015 – 2020</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="352 1160 1007 1335">Dezvoltarea integrată a sistemului de statistică judiciară la nivel interinstituțional (MJ-CSM-MP-ICCJ) prin noul ECRIS V pentru a deveni un instrument suport pentru luarea deciziilor de management strategic (inclusiv cu elementele de prognoză) Integrarea statisticii judiciare în componenta de date deschise a Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă</td> </tr> <tr> <td data-bbox="352 1335 1007 1424">Elaborarea unei analize naționale de risc privind formele grave de criminalitate pentru fundamentarea politicilor în materie penală</td> </tr> <tr> <td data-bbox="352 1424 1007 2040">Optimizarea managementului instanțelor și parchetelor prin: - analiza sarcinilor administrative ale conducerii acestora care ar putea fi transferate către alte categorii de personal și îmbunătățirea cadrului normativ privind atribuțiile colegiilor de conducere și ale factorilor de decizie din instanțe și parchete. - dezvoltarea unui modul de management organizational strategic pentru curțile de apel și tribunale și parchetele de pe lângă acestea; - întocmirea unei metodologii de elaborarea a planului de management integrat; - formarea profesională unitară a persoanelor cu funcție de conducere, inclusiv manageri economici, la nivelul curților de apel și a tribunalelor și a parchetelor de pe lângă acestea cu privire la modulul de management organizational strategic; - elaborarea și implementarea de către fiecare curte de apel și a parchetelor de pe lângă acestea a unui plan de management integrat. - dezvoltarea unui mecanism de analiza și monitorizare în cadrul CSM a modulului de implementare a managementului strategic integrat la nivelul curților de apel și parchetelor de pe lângă acestuia</td> </tr> <tr> <td data-bbox="352 2040 1007 2065">Elaborarea și adoptarea unui document strategic de dezvoltare</td> </tr> </tbody> </table>	Măsura din Planul de acțiuni al Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015 – 2020	Dezvoltarea integrată a sistemului de statistică judiciară la nivel interinstituțional (MJ-CSM-MP-ICCJ) prin noul ECRIS V pentru a deveni un instrument suport pentru luarea deciziilor de management strategic (inclusiv cu elementele de prognoză) Integrarea statisticii judiciare în componenta de date deschise a Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă	Elaborarea unei analize naționale de risc privind formele grave de criminalitate pentru fundamentarea politicilor în materie penală	Optimizarea managementului instanțelor și parchetelor prin: - analiza sarcinilor administrative ale conducerii acestora care ar putea fi transferate către alte categorii de personal și îmbunătățirea cadrului normativ privind atribuțiile colegiilor de conducere și ale factorilor de decizie din instanțe și parchete. - dezvoltarea unui modul de management organizational strategic pentru curțile de apel și tribunale și parchetele de pe lângă acestea; - întocmirea unei metodologii de elaborarea a planului de management integrat; - formarea profesională unitară a persoanelor cu funcție de conducere, inclusiv manageri economici, la nivelul curților de apel și a tribunalelor și a parchetelor de pe lângă acestea cu privire la modulul de management organizational strategic; - elaborarea și implementarea de către fiecare curte de apel și a parchetelor de pe lângă acestea a unui plan de management integrat. - dezvoltarea unui mecanism de analiza și monitorizare în cadrul CSM a modulului de implementare a managementului strategic integrat la nivelul curților de apel și parchetelor de pe lângă acestuia	Elaborarea și adoptarea unui document strategic de dezvoltare	<p>R1: Sistem de management strategic și operațional, integrat, prin care să fie asigurate deciziile cheie ce privesc administrarea justiției;</p> <p>R2: Capacitate instituțională consolidată la nivelul sistemului judiciar pentru creșterea performanței și calității la nivel instituțional, inclusiv pentru continuarea punerii în aplicare a noilor coduri.</p>
Măsura din Planul de acțiuni al Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015 – 2020							
Dezvoltarea integrată a sistemului de statistică judiciară la nivel interinstituțional (MJ-CSM-MP-ICCJ) prin noul ECRIS V pentru a deveni un instrument suport pentru luarea deciziilor de management strategic (inclusiv cu elementele de prognoză) Integrarea statisticii judiciare în componenta de date deschise a Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă							
Elaborarea unei analize naționale de risc privind formele grave de criminalitate pentru fundamentarea politicilor în materie penală							
Optimizarea managementului instanțelor și parchetelor prin: - analiza sarcinilor administrative ale conducerii acestora care ar putea fi transferate către alte categorii de personal și îmbunătățirea cadrului normativ privind atribuțiile colegiilor de conducere și ale factorilor de decizie din instanțe și parchete. - dezvoltarea unui modul de management organizational strategic pentru curțile de apel și tribunale și parchetele de pe lângă acestea; - întocmirea unei metodologii de elaborarea a planului de management integrat; - formarea profesională unitară a persoanelor cu funcție de conducere, inclusiv manageri economici, la nivelul curților de apel și a tribunalelor și a parchetelor de pe lângă acestea cu privire la modulul de management organizational strategic; - elaborarea și implementarea de către fiecare curte de apel și a parchetelor de pe lângă acestea a unui plan de management integrat. - dezvoltarea unui mecanism de analiza și monitorizare în cadrul CSM a modulului de implementare a managementului strategic integrat la nivelul curților de apel și parchetelor de pe lângă acestuia							
Elaborarea și adoptarea unui document strategic de dezvoltare							

APEL	SCOP	REZULTATE AȘTEPTATE
	<p>a resurse umane la nivelul instanțelor și parchetelor (2016-2020), precum și evaluarea acestora</p> <p>Elaborarea unei metodologii de calcul adecvat privind volumul optim de activitate al procurorilor și judecătorilor</p> <p>Dezvoltarea și punerea în funcțiune a ECRIS V, precum și formarea personalului care gestionează și utilizează aplicația</p> <p>Elaborarea unui „Ghid explicativ al Nomenclatorului specializărilor expertizei tehnice judiciare” și diseminarea lui prin organizarea de seminare și ateliere de lucru cu judecători / experți tehnici judiciari / personalul birourilor locale din cadrul tribunalelor ale MJ-SPJC.</p> <p>Inițierea dezvoltării și operaționalizarea unui sistem de testare și asistență psihologică a magistraților.</p> <p>Elaborarea unei analize a măsurii în care magistrații și conducerea instanțelor și parchetelor au fost degrevați/degrevate ca urmare a implementării cadrului normativ modificat și completat.</p> <p>Dezvoltarea profesională și a abilităților manageriale ale personalului din cadrul CSM, precum și asigurarea echipamentelor IT necesare bunei desfășurări a activității CSM.</p> <p>Consolidarea capacității administrative a Inspecției Judiciare prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - formare profesională; - dezvoltarea modului ECRIS destinat inspecției judiciare - dezvoltare de instrumente de comunicare și performanță. - dezvoltarea aplicației IJ <p>Dezvoltarea biroului de statistică judiciară din MJ și instruirea/specializarea personalului în domenii specifice statisticii judiciare</p> <p>Creșterea capacității MJ de monitorizare și relaționare cu reprezentanții profesiilor juridice organizate în mod autonom și organismele specializate ale acestora (UNBR, UNEJ, CM, UNNPR, reprezentanți ai traducătorilor, experților judiciari). Efectuarea unei analize a cadrului legislativ și instituțional pentru relația MJ- profesii juridice organizate în mod autonom, în vederea identificării ariilor de îmbunătățire.</p> <p>Consolidarea sistemului de probațiune prin instrumente de management la dispoziția serviciilor teritoriale, modul IT de administrare și prelucrare a datelor privind cazurile aflate în evidențele serviciilor de probațiune, precum și formarea personalului.</p> <p>Eficiențizarea activității de expertiză criminalistică, prin adoptarea legislației secundare și terțiare în vederea liberalizării profesiei de expert criminalist autorizat</p> <p>Asigurarea resurselor umane și formarea profesională a acestora prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dezvoltarea competențelor personalului din sistemul penitenciar <p>Amenajarea spațiilor alocate pentru servere și alte echipamente de tip SIC ale MJ</p> <p>Consolidarea MP-DIICOT prin modernizarea sistemului informatic, formare și elaborare de instrumente (structură centrală și pilotare pentru extindere la nivel național)</p> <p>Întărirea capacității de analiză și procesare a datelor în cauzele complexe</p> <p>Întărirea capacității DIICOT de analiză și procesare a probelor relevante în mediu electronic prin organizarea de cursuri de</p>	

APEL	SCOP	REZULTATE AȘTEPTATE			
	<p>instruire</p> <p>Operaționalizarea unui compartiment multidisciplinar dedicat investigațiilor financiare afectate urmaririi, identificarii și sechestrării produsului infractiunii, în cadrul DIICOT, format din specialiști proprii și ofițeri de poliție judiciară detașați în cadrul DIICOT.</p> <p>Dezvoltarea capacității administrative a Autorității Naționale pentru Cetățenie inclusiv prin perfecționarea sistemului informatic actual</p>				
OS 2.3					
CP3/2017	<p>Scopul acestei cereri de proiecte este de a sprijini acțiuni de îmbunătățire a accesului la justiție în beneficiul ambelor categorii de regiuni. Proiectele ce vor fi finanțate sunt proiecte naționale, în concordanță cu măsurile stabilite în Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar și a planului său de acțiuni și îndeplinesc condițiile stabilite în acest ghid.</p>	<p>R2: Grad crescut de acces la justiție al cetățenilor prin derularea de campanii de informare/educație juridică și oferirea de servicii suport, inclusiv de asistență juridică, puse la dispoziția cetățenilor.</p>			
CP8/2018	<p>Scopul acestui apel este de a susține măsuri pentru promovarea metodelor alternative de soluționare a litigiilor (medierea, arbitrajul etc.), pentru dezvoltarea și diversificarea paletei de servicii de consiliere și asistență juridică adecvate nevoilor cetățenilor, organizarea de campanii de informare, educație juridică și conștientizare.</p>	<p>R2: Grad crescut de acces la justiție al cetățenilor prin derularea de campanii de informare/educație juridică și oferirea de servicii suport, inclusiv de asistență juridică, puse la dispoziția cetățenilor.</p>			
IP9/2017	<p>Scopul acestei cereri de proiecte este de a sprijini instituțiile din sistemul judiciar pentru a crește calitatea serviciilor furnizate, a îmbunătăți accesul la justiție, pentru a spori transparența, etica și integritatea la nivelul sistemului judiciar. Proiectele ce vor fi finanțate trebuie să aibă acoperire națională, să fie în concordanță cu măsurile stabilite în Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020 și în planului său de acțiuni 2015 – 2020, respectiv măsurile A.2.2, A.3.5, B.2.3, B.2.4, B.3.5, B.3.10, B.3.11, B.3.13, B.3.14, B.3.15, B.3.17, B.3.18, C.1.2, C.1.3, C.1.4, C.1.9, C.2.1, C.2.2, D.1.1, E.1.2, E.2.2, E.2.4, E.3.2, F.1.1, F.1.4, F.2.1, F.2.2, F.2.6, precum și cu măsurile incluse în obiectivul specific 3.4 din Strategia Națională Anticorupție 2016-2020, și să îndeplinească condițiile stabilite în acest ghid.</p>	<p>R1: Cunoștințe profesionale și abilități îmbunătățite la nivelul sistemului judiciar, în special în ceea ce privește noile coduri juridice.</p> <p>R2: Grad crescut de acces la justiție al cetățenilor prin derularea de campanii de informare/educație juridică și oferirea de servicii suport, inclusiv de asistență juridică, puse la dispoziția cetățenilor.</p> <p>R3: Grad crescut de transparență și integritate la nivelul sistemului judiciar, conform celor mai bune practici în materie.</p>			
IP19/2020	<p>Scopul acestui apel este de a sprijini Ministerul Justiției în dezvoltarea sistemului electronic de management al cauzelor ECRIS V. Măsurile care vor fi sprijinite prin acest apel și care sunt detaliate în Planul de acțiune al Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar sunt următoarele:</p> <table border="1" data-bbox="352 1765 1026 2058"> <tr> <td data-bbox="352 1765 1026 1825">Măsura din Planul de acțiuni al Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015 – 2020</td> </tr> <tr> <td data-bbox="352 1825 1026 2000">Dezvoltarea integrată a sistemului de statistică judiciară la nivel inter-instituțional (MJ- CSM-MP-ÎCCJ) prin noul ECRIS V pentru a deveni un instrument-suport pentru luarea deciziilor de management strategic (inclusiv cu elementele de prognoză). Integrarea datelor de statistică judiciară în componenta de date deschise a Parteneriatului pentru o guvernare deschisă</td> </tr> <tr> <td data-bbox="352 2000 1026 2058">Dezvoltarea și punerea în funcțiune a ECRIS V, precum și formarea personalului care gestionează și utilizează aplicația</td> </tr> </table>	Măsura din Planul de acțiuni al Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015 – 2020	Dezvoltarea integrată a sistemului de statistică judiciară la nivel inter-instituțional (MJ- CSM-MP-ÎCCJ) prin noul ECRIS V pentru a deveni un instrument-suport pentru luarea deciziilor de management strategic (inclusiv cu elementele de prognoză). Integrarea datelor de statistică judiciară în componenta de date deschise a Parteneriatului pentru o guvernare deschisă	Dezvoltarea și punerea în funcțiune a ECRIS V, precum și formarea personalului care gestionează și utilizează aplicația	<p>R3: Grad crescut de transparență și integritate la nivelul sistemului judiciar, conform celor mai bune practici în materie.</p>
Măsura din Planul de acțiuni al Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015 – 2020					
Dezvoltarea integrată a sistemului de statistică judiciară la nivel inter-instituțional (MJ- CSM-MP-ÎCCJ) prin noul ECRIS V pentru a deveni un instrument-suport pentru luarea deciziilor de management strategic (inclusiv cu elementele de prognoză). Integrarea datelor de statistică judiciară în componenta de date deschise a Parteneriatului pentru o guvernare deschisă					
Dezvoltarea și punerea în funcțiune a ECRIS V, precum și formarea personalului care gestionează și utilizează aplicația					

APEL	SCOP	REZULTATE AȘTEPTATE
	Furnizarea, către părți/ reprezentanți ai acestora, prin mijloace electronice, a documentelor componente ale dosarelor de judecată	

Sursa: Analiză calitativă a evaluatorilor pe baza datelor disponibile în ghidurile solicitantului

Prin urmare, după cum este prezentat în tabelele următoare, nu există niciun proiect în cadrul OS 1.3 și OS 2.3 care să nu răspundă unei nevoi identificate în Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar. Acest aspect confirmă relevanța portofoliului POCA din perspectiva design-ului proiectelor (gândirii/intențiilor inițiale).

TABEL 12. CORESPONDENȚA PROIECTELOR ȘI REZULTATELOR AȘTEPTATE PRIN OS 1.3 CU NEVOILE IDENTIFICATE ÎN SDSJ

NEVOILE IDENTIFICATE ÎN SDSJ	REZULTATELE AȘTEPTATE PRIN POCA	PROIECTE
Necesitatea eficientizării justiției prin crearea și implementarea unui sistem de management strategic la nivelul sistemului judiciar și optimizarea managementului instanțelor și parchetelor.	Sistem de management strategic și operațional, integrat, prin care să fie asigurate deciziile cheie ce privesc administrarea justiției.	<ul style="list-style-type: none"> Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar. Analiza funcțională și strategia de dezvoltare a sistemului judiciar post 2020 (ASJ)
Consolidarea instituțională a sistemului judiciar cu accent asupra componentei investiționale, îndeosebi în infrastructura fizică a instanțelor și parchetelor.	Capacitate instituțională consolidată la nivelul sistemului judiciar pentru creșterea performanței și calității la nivel instituțional, inclusiv pentru continuarea punerii în aplicare a noilor coduri.	<ul style="list-style-type: none"> Întărirea capacității Ministerului Public de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice. Întărirea capacității Ministerului Public de punere în aplicare a noilor prevederi ale codurilor penale în domeniul audierilor. Întărirea capacității de procesare și analiză a datelor referitoare la criminalitatea organizată și creșterea capacități administrative a Ministerului Public Consolidarea capacității administrative a Ministerului Justiției prin dezvoltarea unei platforme de gestiune a proceselor de lucru (GPL) și a aplicațiilor aferente. Consolidarea instituțională a sistemului penitenciar românesc. Consolidarea și eficientizarea sistemului național de recuperare a creanțelor provenite din infracțiuni. Consolidarea capacității organizaționale și administrative a Consiliului Superior al Magistraturii. Ghidul specializărilor expertizei tehnice. Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești. Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de parchete. Eliminarea factorilor pentru inflația de cauze, identificarea elementelor normative și a tendințelor de aglomerare. Dezvoltarea sistemului informatic național integrat de evidență a creanțelor provenite din infracțiuni.

- CPCI – Creșterea performanței și calității instituționale prin îmbunătățirea sistemului de evaluare și asistență psihologică la nivelul sistemului judiciar.

Sursa: Analize ale evaluatorilor pe baza SDSJ 2015 – 2020 și a portofoliului de proiecte la 23 noiembrie 2020

TABEL 13. CORESPONDENȚA PROIECTELOR ȘI REZULTATELOR AȘTEPTATE PRIN OS 2.3 CU NEVOILE IDENTIFICATE ÎN SDSJ

NEVOILE IDENTIFICATE ÎN SDSJ	OBIECTIVELE ȘI REZULTATELE AȘTEPTATE PRIN POCA	PROIECTE
Consolidarea integrității sistemului judiciar și o creștere a transparenței acestuia. Dezvoltarea unei culturi a integrității prin formarea inițială și continuă.	Grad crescut de transparență și integritate la nivelul sistemului judiciar, conform celor mai bune practici în materie.	<ul style="list-style-type: none"> • TAEJ – Transparență, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar • Consolidarea capacității instituționale a ONRC, a sistemului de publicitate legală
Îmbunătățirea calității actului de justiție prin reducerea duratei de soluționare a litigiilor, unificarea jurisprudenței și modernizarea statutului unor profesii juridice organizate autonom.	Cunoștințe profesionale și abilități îmbunătățite la nivelul sistemului judiciar, în special în ceea ce privește noile coduri juridice	<ul style="list-style-type: none"> • Creșterea gradului de pregătire profesională a personalului auxiliar pentru a face față noilor provocări legislative • Justiția 2020: profesionalism și integritate • Consolidarea capacității instituționale a ONRC, a sistemului de publicitate legală
Nevoia asigurării unui acces sporit la justiție și reducerea duratei procedurilor judiciare și simplificarea acestora.	Grad crescut de acces la justiție al cetățenilor prin derularea de campanii de informare/ educație juridică și oferirea de servicii suport, inclusiv de asistență juridică, puse la dispoziția cetățenilor	<ul style="list-style-type: none"> • INFO-MEDIERE - relație eficientă administrație - cetățean folosind alternativa amiabilă și accesibilă a medierii în soluționarea litigiilor • Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție • Îmbunătățirea accesului la justiție prin dezvoltarea și aplicarea de politici și instrumente noi în activitatea de executare silită • Program de educație și asistență juridică pentru îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție • Accesul la sistemul juridic prin perspectiva grupurilor vulnerabile – Justiție pentru toți • Creșterea transparenței, calității și accesibilității serviciilor oferite cetățenilor de către sistemul judiciar, cu ajutorul tehnologiei • iNFOLex • Informare Educare Justiție • Justiție și mediere pentru toată lumea • ForLegalInfo • Justiție pentru mediul rural • Acces la justiție și metodele alternative de soluționare a litigiilor • Asistență și educație juridică la nivelul cetățenilor din Drobeta-Turnu Severin • ProLexKampanya

Sursa: Analize ale evaluatorilor pe baza SDSJ 2015 – 2020 și a portofoliului de proiecte la 23 noiembrie 2020



Datele colectate evidențiază că atât la nivelul sistemului judiciar, în ansamblu, cât și la nivelul fiecărei instituții beneficiare, activitățile implementate în cadrul proiectelor POCA corespund nevoilor acestora dar și a grupurilor țintă. Cu alte cuvinte, relevanța proiectelor și activităților este ridicată și în practică, nu numai din perspectiva design-ului inițial al proiectelor. Acest aspect confirmă, de altfel, și calitatea analizei de nevoi realizată în vederea elaborării SDSJ 2015-2020.

Nevoile cheie ale sistemului judiciar, încă de actualitate, la care POCA răspunde prin proiecte complexe și comprehensive sunt în special legate de dezvoltarea unui sistem integrat de management strategic funcțional la nivelul sistemului judiciar, dar și a sistemului electronic de management al cauzelor (ECRIS V) dar și, tot din perspectiva eficientizării, necesitatea optimizării activității atât a instanțelor cât și a parchetelor prin implementarea de standarde pentru un management performant. Proiectele implementate în acest sens de MJ și CSM, prin relevanța lor ridicată, au un potențial major de soluționare a unor probleme principale ale sistemului judiciar.

Consolidarea instituțională a actorilor din sistemul judiciar continuă, de asemenea, să fie necesară. În acest sens, POCA implementează prin intermediul proiectelor o serie largă de activități pentru susținerea Ministerului Justiției, a CSM, dar și a unor instituții subordonate precum Autoritatea Națională a Penitenciarelor, Inspekția Judiciară și ANABI. Din perspectiva consolidării instituționale, un exemplu bun de intervenție complexă și integrată a POCA este reprezentat de proiectele prin care programul a venit în întâmpinarea nevoilor Ministerului Public. Astfel, activitățile planificate și implementate în cadrul acestora sunt relevante și utile de o manieră directă pentru activitatea instituției (sistemul IT dezvoltat pentru realizarea audierilor persoanelor și identificarea persoanelor și obiectelor, dar și echipamentele software și hardware achiziționate; sistemul informatic de colectare integrată și transfer eficient și sigur al datelor care să asigure interconectarea instituțiilor cu atribuții în prevenirea și combaterea fenomenului criminalității organizate dar și metodologii de lucru privind punerea în executare a perchezițiilor informatice).

Eforturile de îmbunătățire a calității actului de justiție trebuie continuate, inclusiv din perspectiva asigurării resurselor umane, insuficiente din punct de vedere cantitativ (după cum constată Raportul din 2020 privind statul de drept emis de Comisia Europeană), dar și din perspectiva calității acestora. În acest sens, POCA răspunde direct și comprehensiv la nevoile de calificare continuă a personalului din sistemul judiciar, prin proiectele implementate de INM și SNG prin care se formează un procentaj foarte ridicat al acestora.

Nevoia asigurării unui acces sporit la justiție, inclusiv la documentele aferente procedurilor juridice există în continuare, după cum confirmă și Raportul din 2020 privind statul de drept emis de Comisia Europeană. Proiectele finanțate de POCA în urma derulării CP 8/2018 sunt foarte relevante în acest context, acestea urmărind susținerea măsurilor pentru:

- Promovarea metodelor alternative de soluționare a litigiilor (medierea, arbitrajul etc.) în mod explicit prin informare cu privire la acestea în cadrul a cinci dintre cele 10 proiecte finanțate;
- Dezvoltarea și diversificarea paletei de servicii de consiliere și asistență juridică adecvate nevoilor cetățenilor, atât prin informare, cât și prin serviciile de asistență juridică disponibile pentru cetățeni în cadrul a două dintre proiecte finanțate (cele două proiecte implementate în parteneriat cu autorități publice locale, prezentate anterior);
- Organizarea de campanii de informare, educație juridică și conștientizare în corespondență cu direcția de acțiune urmărind garantarea accesului liber la justiție conform SDSJ, în toate proiectele finanțate.

În plus, proiectul „JUST ACCESS” implementează acțiuni confirmate drept foarte relevante de evidențele colectate. Acestea cuprind atât formarea avocaților și a persoanelor cu atribuții în asistență socială, dar și informarea directă a cetățenilor cu privire la sectorul de justiție și modul în care pot accesa asistența judiciară.



Proiectul adresează probleme principale la nivelul personalului care desfășoară sau este autorizat să desfășoare o activitate juridică și specialiștilor în domeniul dreptului și/sau cu atribuții în legătură cu activitatea sistemului judiciar, precum:

- Lipsa conștientizării cu privire la aspectele centrale ale drepturilor omului și discriminării cu care se confruntă persoanele care fac parte din grupuri vulnerabile
- Lipsa formării specifice în domeniul drepturilor omului
- Lipsa formării specifice în ceea ce privește interacțiunea cu grupuri vulnerabile.

În ceea ce privește informarea directă a cetățenilor cu privire la sectorul de justiție și modul în care pot accesa asistența judiciară, proiectul acoperă aspecte precum:

- Lipsa cunoștințelor elementare ale cetățenilor cu privire la drepturile civile;
- Lipsa încrederii în sistemul judiciar;
- Lipsa accesului cetățenilor la informații și/sau resurse pentru a acționa atunci când le sunt încălcate drepturile;
- Lipsa cunoștințelor elementare ale cetățenilor cu privire la modul de valorificare a unor drepturi
- Acces la justiție deficitar pentru persoanele din grupuri vulnerabile, atât din cauza lipsei de informații, cât și din cauza unor bariere fizice (locuire în zone izolate, dizabilități). Totuși, barierele de acces generate de lipsa de informații sunt mai pregnante decât cele fizice.

Totuși, nevoile sunt mult mai ridicate decât posibilitățile programului de finanțare a acestui tip de proiecte, atât la nivelul personalului care desfășoară sau este autorizat să desfășoare o activitate juridică și specialiștilor în domeniul dreptului și/sau cu atribuții în legătură cu activitatea sistemului judiciar, cât și în rândul cetățenilor.

Perspectiva specialiștilor 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 (după cum este evidențiat în figura 1).

În primul rând, se remarcă necesitatea activităților de formare implementate în special în proiectele contractate în cadrul apelului IP9/2017. Astfel, 75% dintre respondenți consideră că acțiunile care au vizat formarea personalului de specialitate din cadrul instanțelor și parchetelor, corespund nevoilor acestora într-o mare sau foarte mare măsură. Acest rezultat indică nevoia constantă de formare și specializare continuă a personalului din cadrul instituțiilor din sistemul judiciar și poate justifica intervenții viitoare care ar putea avea același tip de obiective²⁰. În același timp, așa cum este confirmat și de studiul de caz realizat pentru proiectul „Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS”, necesitatea dezvoltării ECRIS V este evidentă.

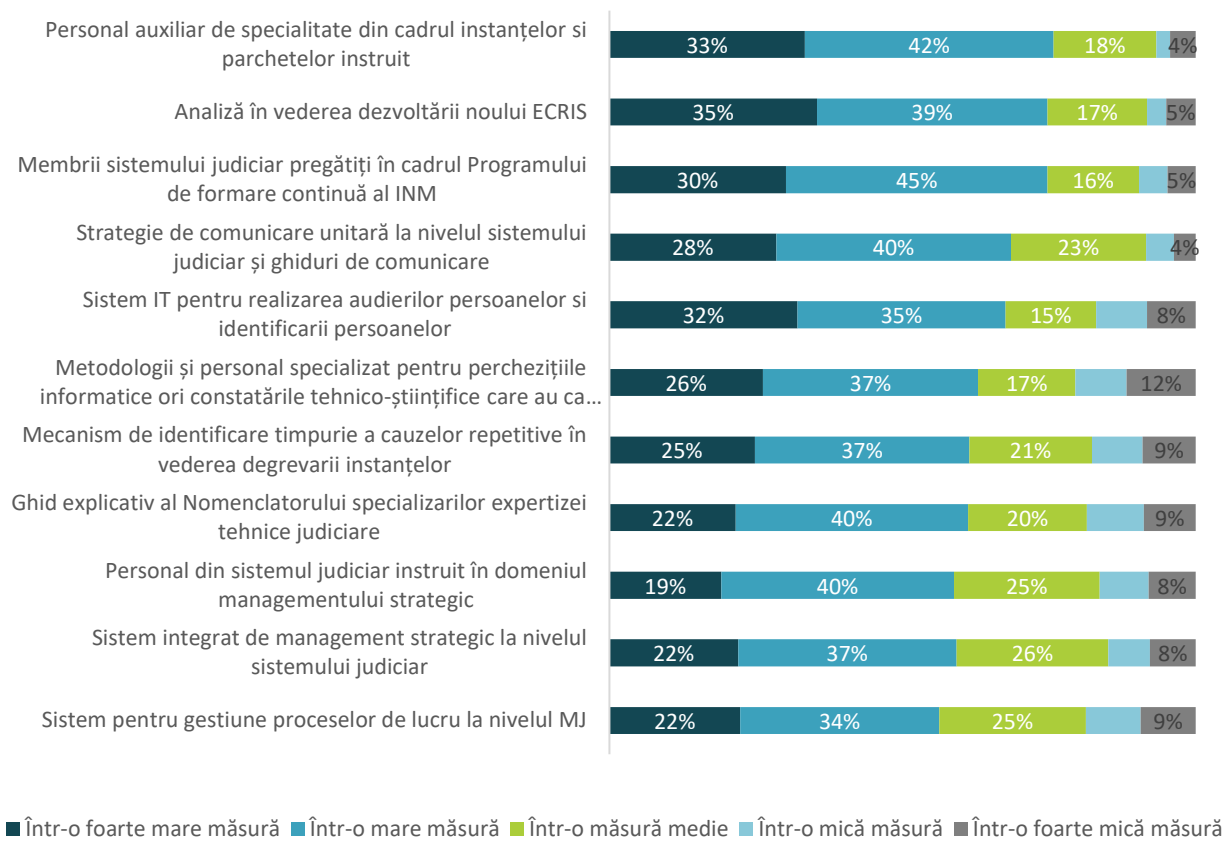
În al doilea rând, rezultatele aferente apelurilor necompetitive din cadrul OS 1.3, corespund în continuare nevoilor beneficiarilor finali:

- **74% dintre respondenți consideră că realizarea analizei pentru dezvoltarea noului ECRIS corespunde nevoilor acestora.** După cum este confirmat și de studiul de caz, proiectul dezvoltat de MJ (SMIS 120068) prin care se realizează un document de analiză (la nivel macro) care stă la baza dezvoltării noului sistem electronic de management al cauzelor ECRIS, este considerat a fi unul de importanță strategică majoră și care va facilita procesul de management și luare a deciziilor care privesc administrarea justiției.

²⁰ În ciuda constatărilor legate de acest indicator elaborate în cadrul răspunsului la ÎE1A; analiza realismului țintelor este confirmată și de acest rezultat al sondajului.

- **67% dintre respondenți consideră că sistemul IT pentru realizarea audierilor și identificării persoanelor le este necesar.** În plus, 61% consideră că metodologiile (dar și personalul specializat) pentru perchezițiile informatice ori constatările tehnico-științifice care au ca obiect date informatice de interes în urmărirea penală, le sunt necesare în mare/ foarte mare măsură. Aceste opinii sunt confirmate/triangulate prin interviurile realizate.
- **62% dintre respondenți consideră Ghidul explicativ al Nomenclatorului specializărilor expertizei tehnice judiciare va fi necesar, chiar dacă la acest moment activitatea aferentă acestui rezultat nu a fost începută.** Acesta urmează să fie elaborat în cadrul proiectului MJ (SMIS 126229) și diseminat prin ateliere de lucru organizate la nivel național/regional.

FIGURA 1. CORESPONDENȚA DINTRE NEVOI ȘI REZULTATELE PROIECTELOR PENTRU PROFESIONIȘTII DIN JUSTIȚIE



Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

Mai mult decât atât, se observă din figura următoare că există un grad ridicat de corespondență între nevoi, rezultatele proiectelor și fiecare categorie profesională (judecător, procuror, grefier). Distribuția rezultatelor proiectelor în funcție de nevoie și categorie profesională este echilibrată. Se poate concluziona că rezultatele proiectelor sunt necesare tuturor, în egală măsură, ceea ce este demonstrat de gradul ridicat de relevanță a acestora.

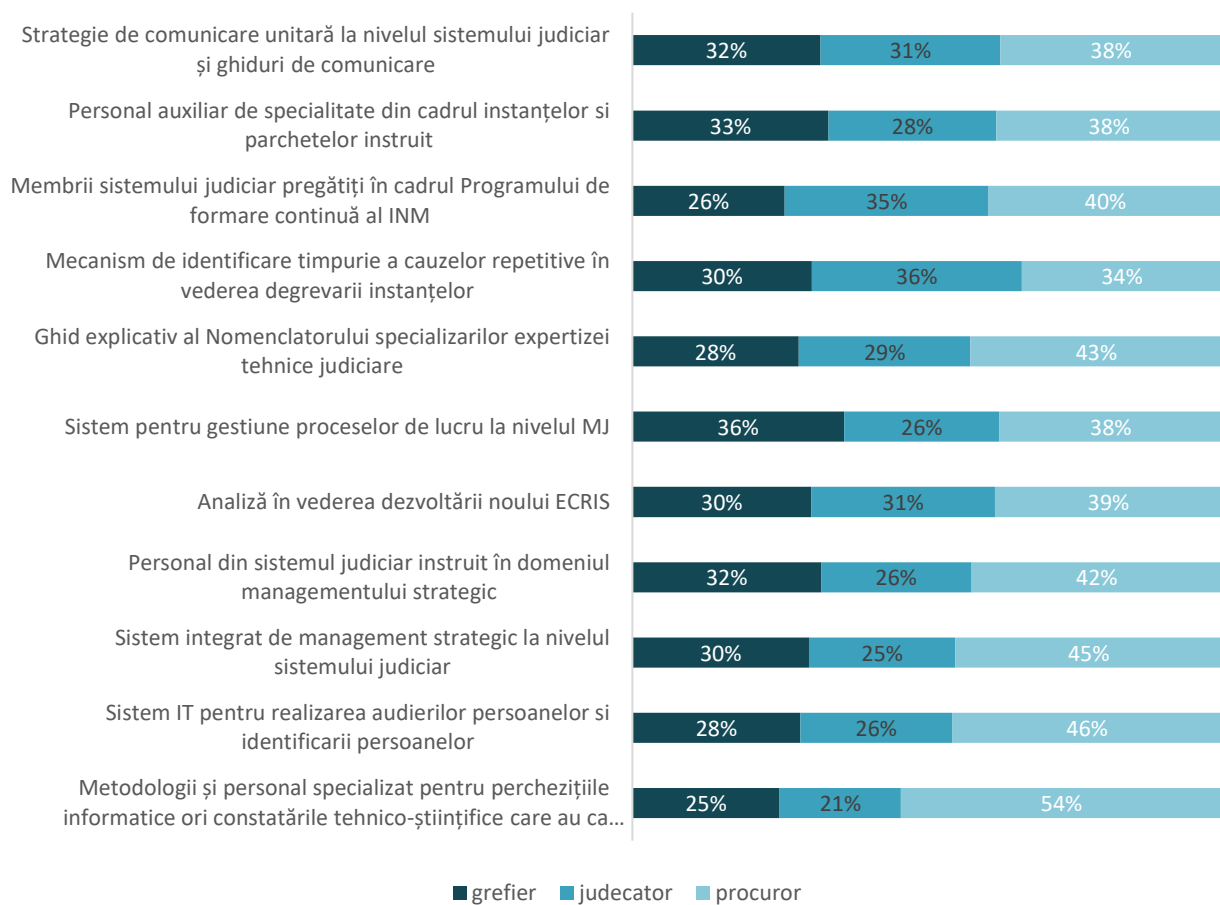
Analiza rezultată din compararea obiectivelor apelurilor de proiecte cu nevoile grupului țintă relevă un grad de utilitate ridicat al apelurilor necompetitive:

- Obiectivul aferent apelurilor strategice IP4/2016 și IP10/2018 (Dezvoltarea unui sistem de management strategic și operațional, integrat, prin care să fie asigurate deciziile cheie ce privesc

administrarea justiției, precum și creșterea capacității instituționale) prin care s-au realizat, în principal, sistemele IT, dar și alte activități de formare, corespunde cu nevoile grupului țintă **într-o foarte mare măsură**.

- Obiectivul aferent apelului strategic IP9/2017 (Creșterea nivelului cunoștințe profesionale și abilități îmbunătățite la nivelul sistemului judiciar, în special în ceea ce privește noile coduri juridice, precum și creșterea nivelului de transparență și integritate la nivelul sistemului judiciar) corespunde nevoilor grupului țintă într-o **foarte mare măsură**.

FIGURA 2. CORESPONDENȚA NEVOILOR/ CATEGORIE PROFESIONALĂ



Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

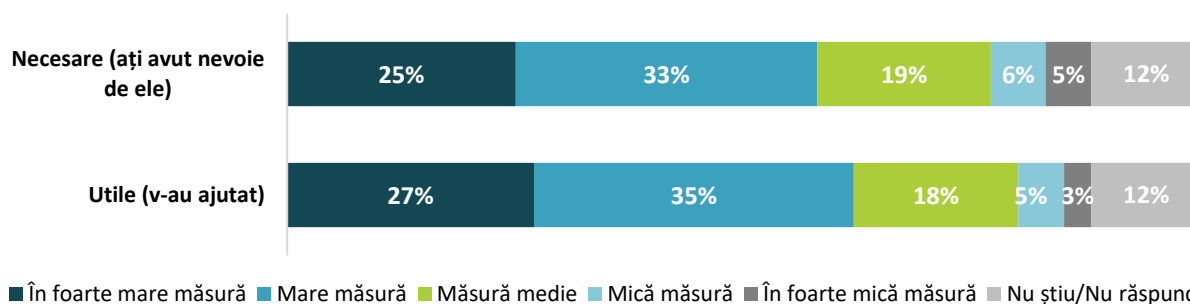
Evidențiată și în interviurile realizate, dar și în studiul de caz, sondajul subliniază și importanța unei strategii de comunicare unitară și existența unor ghiduri de comunicare (75% dintre respondenți susțin acest aspect – a se vedea figura următoare). Se remarcă și necesitatea unui sistem IT pentru realizarea audierilor și identificării persoanelor, 61% dintre respondenți considerând că această nevoie corespunde în mare/ foarte mare măsură persoanelor care trebuie să răspundă în fața instanțelor judecătorești.

Aceste rezultate indică, încă o dată, gradul ridicat de corespondență între nevoi și rezultatele proiectelor și fundamentează constatările anterioare.

În ceea ce privește accesul la justiție (rezultat urmărit în cadrul OS 2.3), justițiabilii apreciază de o manieră directă faptul că activitățile realizate în cadrul proiectelor POCA sunt în mare parte necesare în acest scop.

Sondajul realizat în rândul acestora relevă faptul că doar 11% dintre repondenți au considerat activitățile la care au participat necesare într-o mică sau foarte mică măsură, în timp ce 58% consideră ca acestea au fost necesare într-o mare și foarte mare măsură (a se vedea figura următoare).

FIGURA 3. NECESITATEA ȘI UTILITATEA ACTIVITĂȚILOR DE FORMARE PENTRU CETĂȚENI/ JUSTIȚIABILI



Sursa: Date obținute în urma sondajului telefonic în rândul beneficiarilor finali care au participat la campanii de conștientizare.

Este important de subliniat că există instituții din sistemul judiciar ale căror nevoi au fost acoperite într-o proporție ridicată de proiectele POCA (până la 80%, de exemplu formarea magistraților în cazul INM sau chiar și mai mult în cazul unor instituții recent operaționalizate cum ar fi Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate), fără acest program fiind aproape imposibilă asigurarea fondurilor suficiente în vederea acoperirii nevoilor existente. Pe de altă parte, în ansamblu, la finalizarea tuturor proiectelor contractate în cadrul OS 1.3 și 2.3, o serie semnificativă de nevoi din sistemul judiciar vor fi acoperite.

Totuși, așa cum este prezentat și mai sus pentru fiecare direcție de acțiune a SDSJ, continuă să existe nevoi în sistemul judiciar, unele chiar considerabile. În primul rând, sistemul judiciar continuă să aibă nevoie de finanțare pentru îmbunătățirea infrastructurii instanțelor și a altor sedii (inclusiv la nivel central, a instituțiilor cheie), dar și a infrastructurii de IT. Aceste nevoi pot fi acoperite doar într-o mică măsură prin programe finanțate de Fondul Social European. Pe de altă parte, evidențele colectate indică nevoia continuă din perspectiva formării personalului din sistemul judiciar, în continuarea proiectelor contractate în acest moment.

Pe de altă parte, sistemul judiciar este încă perceput ca insuficient de accesibil, ineficient sau imprevizibil, iar limitele de acces la justiție rămân substanțiale pentru grupurile vulnerabile. În această arie, după cum a fost confirmat și de interviul cu Ministerul Justiției, este necesară clarificarea entităților responsabile precum și asigurarea sustenabilității acțiunilor strategice prevăzute în planul de acțiune pentru atingerea obiectivului strategic F1 – „Consolidarea sistemului de acordare a asistenței juridice” (inclusiv continuarea funcționării centrelor de asistență deja instituite. O nevoie viitoare va fi și susținerea, după cum este necesar, a sustenabilității proiectelor actuale, în special în ceea ce privește arii cheie precum managementul strategic (formări actualizate și coaching pentru planificare strategică, utilizarea BSC), optimizarea managementului instanțelor și parchetelor (asigurarea implementării standardelor dezvoltate dincolo de instanțele pilot), dar și implementarea strategiilor de comunicare și resurse umane dezvoltate.

O abordare strategică continuă și unitară este, în continuare, necesară în vederea promovării și utilizării procedurilor de soluționare alternativă a litigiilor (de exemplu constituirea, de o manieră adecvată, la nivel național, a sistemului pentru furnizarea serviciilor de arbitraj în România). Aceasta trebuie să fie dezvoltată însă de o manieră sistemică, nu ocazională, doar astfel putând să se atingă scopul acestor soluții alternative, acela de a degreva instanțele de volumul de muncă.



Nevoile identificate de SDSJ 2015-2020 și de planul aferent, dar neacoperite încă (de exemplu, măsurile aferente fiecărei acțiuni nedemarate încă conform Evaluării intermediare a SDSJ, 30% în cazul Direcției de acțiune F. Garantarea accesului la justiție) sau acoperite parțial, prin POCA sau alte programe/ bugetul de stat, vor fi identificate de analiza funcțională ce va fi realizată tot cu sprijinul POCA și vor fi transpuse într-o nouă strategie de dezvoltare a sistemului judiciar.

C. În ce măsură intervențiile/acțiunile finanțate sunt coerente în atingerea obiectivelor strategiilor naționale?

Conform metodologiei aprobate, pentru a răspunde la această întrebare de evaluare a fost analizată măsura în care obiectivele POCA și proiectele finanțate în cadrul celor două obiective sunt coerente cu obiectivele SDSJ și, prin urmare, măsura în care proiectele finanțate prin POCA conduc la implementarea Planului de Acțiune al SDSJ și a altor strategii în domeniu.

Astfel, sunt acoperite în această secțiune următoarele aspecte:

- Măsura în care obiectivele POCA se regăsesc în SDSJ;
- Măsura în care obiectivele proiectelor contribuie la implementarea măsurilor din Planul de Acțiune SDSJ;
- Măsura în care obiectivele POCA și ale proiectelor sunt coerente cu recomandări europene și internaționale în domeniul justiției;
- Măsura în care obiectivele proiectelor finanțate sunt complementare între ele și permit apariția unor sinergii.

Intervențiile finanțate în cadrul OS 1.3 și OS 2.3 ale POCA sunt coerente cu obiectivele Strategiei de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2015 - 2020, ceea ce constituie o premisă pozitivă în ceea ce privește implementarea Planului de Acțiune al strategiei, cu contribuția programului.

Astfel, toate proiectele (contractate recent, în implementare sau finalizate) vizează direct obiective specifice ale strategiei, în special în ceea ce privește Direcțiile de acțiune A (eficiență) și B (consolidare instituțională). Totodată, toate proiectele adresează măsuri prevăzute de Planul de Acțiune, în special în cadrul Direcțiilor de acțiune A (eficiență), B (consolidare instituțională), dar și, într-o mai mică măsură, în Direcțiile de acțiune E (calitate) și F (acces). Această coerență creează premisa ca POCA, prin portofoliul de proiecte, să contribuie mai mult la eficientizarea și consolidarea sistemului judiciar decât la soluționarea celorlalte probleme ale acestuia.

Din perspectiva logicii de intervenție este important de subliniat faptul că proiectele aprobate în cadrul OS 2.3 contribuie și la direcțiile de acțiune acoperite de OS 1.3. Acest aspect reflectă o direcționare prioritară a resurselor înspre problemele cele mai mari ale sistemului, în contextul unei logici de intervenție flexibile, ce a permis, în principiu, finanțarea unui număr ridicat de acțiuni. Deși, în ansamblu, toate proiectele sunt coerente cu SDSJ și PA aferent, această abordare ridică provocări în ceea ce privește colectarea datelor de la proiectele care contribuie la indicatorii fixați pentru fiecare OS (după cum a fost evidențiat în analizele anterioare).

Evaluarea a identificat un grad foarte ridicat de coerență a proiectelor aferente celor două OS cu recomandări europene și internaționale în domeniul justiției (acolo unde a fost cazul). De asemenea, există o coerență și sinergie ridicată între proiectele finanțate de POCA (de exemplu între proiectele implementate de CSM sau MP) și de alți finanțatori. Această abordare complementară și sinergică indică și un grad de relevanță ridicat (dintr-o perspectivă strategică națională și internațională), dar și un potențial important de eficacitate și impact.

După cum a fost prezentat și în raportul de evaluare anterior, corelând măsurile prevăzute în cadrul OS 1.3 și OS 2.3 cu obiectivele strategiei, observăm faptul că OS 1.3 are în vedere măsuri în acord cu două obiective ale SDSJ, în timp ce OS 2.3 are în vedere măsuri în acord cu patru obiective.



TABEL 14. OBIECTIVELE SDSJ 2015 – 2020 ADRESATE PRIN OS 1.3 ȘI OS 2.3

OS 1.3	OS 2.3
A - Eficientizarea justiției ca serviciu public	C - Integritatea sistemului judiciar
	D - Asigurarea transparenței și informatizării actului de justiție (Open Justice)
B - Consolidarea instituțională a sistemului judiciar	E - Îmbunătățirea calității actului de justiție
	F - Garantarea accesului liber la justiție

Sursa: Corespondență realizată pe baza datelor din SDSJ 2015 – 2020 și a portofoliului de proiecte la 23 noiembrie 2020

Proiectele aferente celor două obiective POCA adresează 37 de măsuri ale PA (24% din numărul total de măsuri), cele mai multe planificate în cadrul Direcțiilor de acțiune A (eficiență), B (consolidare instituțională), urmate de direcțiile de acțiune E (calitate) și F (acces). Doar o singură activitate dintr-un proiect POCA implementează măsuri aferente direcției de acțiune C (integritate) și niciun proiect POCA nu finanțează măsuri planificate în cadrul direcției de acțiune D (transparență și informatizare).

După cum este detaliat în Anexa 12, tabelul de corelare a rezultatelor proiectelor cu cele ale POCA și SDSJ, toate proiectele (contractate recent, în implementare sau finalizate) sunt coerente cu obiective specifice ale strategiei și astfel conduc la implementarea PA.

Proiectele din cadrul OS 1.3 adresează următoarele obiective strategice din cadrul SDSJ 2015-2020:

- Obiectivul strategic A.1. - Crearea și implementarea unui sistem unitar de management strategic la nivelul sistemului judiciar;
- Obiectivul strategic A.3. - Optimizarea organizării și funcționării instanțelor și parchetelor (6 proiecte);
- Obiectivul strategic A.5. - Optimizarea cadrului legislativ și instituțional privind organizarea și exercitarea profesiilor juridice organizate în mod autonom;
- Obiectivul strategic B.1. - Consolidarea cadrului legislativ judiciar, cu respectarea principiilor stabilității și predictibilității normelor;
- Obiectivul strategic B.2. - Dezvoltarea capacității instituționale și decizionale a CSM, INM și SNG;
- Obiectivul strategic B.3. - Consolidarea capacității administrative a Ministerului Justiției și instituțiilor din subordinea și din coordonarea sa (5 proiecte);
- Obiectivul strategic B.4. - Creșterea gradului de recuperare a creanțelor provenite din infracțiuni (2 proiecte).

În ceea ce privește proiectele din cadrul OS 2.3, contribuția proiectelor este preponderentă pentru următoarele obiective strategice:

- Obiectivul strategic E.1. - Reducerea duratei procedurilor judiciare;
- Obiectivul strategic E.2. - Unificare a practicii judiciare;
- Obiectivul strategic E.3. - Pregătirea profesională interdisciplinară a participanților la înfăptuirea actului de justiție;
- Obiectivul strategic E.4. - Îmbunătățirea activității de executare a hotărârilor judecătorești;
- Obiectivul strategic F.1. - Consolidarea sistemului de acordare a asistenței juridice (multiple proiecte);
- Obiectivul strategic F.2. - Îmbunătățirea mijloacelor de comunicare externă ale sistemului judiciar;



- Obiectivul strategic A.2. - Definitivarea procesului de punere în aplicare a noilor coduri (civil/penal, de procedură civilă/penală);
- Obiectivul strategic A.3. - Optimizarea organizării și funcționării instanțelor și parchetelor;
- Obiectivul strategic B.2. - Dezvoltarea capacității instituționale și decizionale a CSM, INM și SNG;
- Obiectivul strategic E.3. - Pregătirea profesională interdisciplinară a participanților la înfăptuirea actului de justiție;
- Obiectivul strategic B.3. - Consolidarea capacității administrative a Ministerului Justiției și instituțiilor din subordinea și din coordonarea sa.

După cum se observă din această listă, proiecte aprobate în cadrul OS 2.3 contribuie și la obiective specifice SDSJ acoperite de OS 1.3 conform logicii de intervenție, respectiv direcția de acțiune A (eficiență) și B (consolidare instituțională). Astfel, după cum este prezentat și în cadrul analizei indicatorilor, această abordare ridică provocări din perspectiva colectării datelor și raportării adecvate a realizărilor și rezultatelor programului.

Datele colectate au identificat un număr limitat de cazuri în care proiectele POCA ar fi trebuit să fie coerente cu recomandări europene și internaționale în domeniul justiției sau contribuie la alte strategii în afara SDSJ. Acolo unde a fost cazul, proiectele sunt coerente cu recomandările în cauză, ceea ce indică un grad de relevanță ridicat și potențial de eficacitate și impact.

Un bun exemplu în acest sens rămâne proiectul „Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești”, dar și alte proiecte implementate de CSM, prin care Consiliul, urmărind tendințele de evoluție ale sistemelor de justiție la nivelul statelor europene, a putut anticipa și adresa „anumite recomandări precum cele ale Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni referitoare la întărirea instituției „asistentului judiciar” ca măsură de eficientizare și îmbunătățire a calității actului de justiție. În mod oficial, astfel de recomandări au apărut ulterior depunerii fișei de proiect și scrierii cererii de finanțare pentru proiectul mai sus menționat însă, urmărind atent tendințele de evoluție a sistemelor judiciare, CSM s-a aliniat la anumite recomandări în mod anticipativ, înaintea oricăror demersuri oficiale ale organismelor europene specializate în acest sens.

Un alt exemplu este cel al Fundației TUNA care, pe parcursul implementării proiectului a încercat să armonizeze nevoile de la nivelul comunităților cu măsurile prevăzute în cadrul strategiilor naționale în domeniu. Astfel, în cadrul activităților de informare și conștientizare, fundația a încercat să realizeze o punte de legătură între măsurile și obiectivele SDSJ 2015 – 2020 și SNA 2016 – 2020 și nevoile imediate ale participanților, precum nevoia de asistență juridică și modalitățile de accesare a acesteia, nevoia unui acces facil la un sistem de justiție integru și transparent sau nevoia de cunoaștere a principalelor drepturi pe care le au atunci când sunt parte într-un proces sau a principalelor căi de atac avute la dispoziție atunci când drepturile lor sunt încălcate. În unele cazuri acest demers a avut efecte limitate, deoarece persoanele din grupul țintă se prezentau la aceste activități de informare cu probleme juridice specifice la care solicitau o informare/clarificare specifică. Totuși, în cadrul activităților se încearcă informarea grupului țintă și într-un context legislativ mai larg, raportat, spre exemplu, la diverse servicii gratuite de care cetățenii pot beneficia din partea statului conform altor strategii în vigoare.

Pe de altă parte, o largă majoritate a informațiilor colectate indică o preocupare constantă în a asigura sinergii între diferite proiecte/măsuri, pentru a se atinge anumite obiective instituționale sau de politică publică.

De exemplu, în cazul MP-PICCI, rezultatele celor două proiecte POCA („Întărirea capacității Ministerului Public de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice” și „Întărirea capacității Ministerului Public de punere în aplicare a noilor prevederi ale codurilor penale în domeniul audierilor”) contribuie împreună la consolidarea instituției, la performanța acesteia și implicit, la eficientizarea justiției ca serviciu public (prin scurtarea duratei urmăririi penale). Proiectele POCA sunt coerente cu alte intervenții finanțate prin fonduri norvegiene și granturi ale Comisiei Europene. Pe de altă parte, o finanțare a Băncii Mondiale a avut un impact major din perspectiva consolidării



performanței instituționale, prin achiziționarea de echipamente IT care au contribuit la consolidarea infrastructurii informatice la nivelul PICCJ. Această intervenție va crea sinergii și cu ECRIS V, având în vedere că instituția va avea infrastructura necesară pentru a opera sistemul, în momentul în care va fi finalizat.

Din perspectiva infrastructurii IT, și alte instituții din sistemul judiciar sunt atente la sinergia cu viitorul ECRIS V sau cu alte proiecte/intervenții în această arie. Astfel, CSM a inclus în proiectele dezvoltate diferite instrumente de management, atât simple (de exemplu, sisteme de registratură și înregistrare a documentelor) cât și complexe, în măsura în care a existat posibilitatea, iar astfel de obiective nu erau deja vizate de alte proiecte în curs de derulare. Proiectele dezvoltate de CSM vor reprezenta o completare a ECRIS V și vor furniza instrumente suplimentare care vor face sistemul mai eficient. În măsura în care din proiectele CSM vor rezulta date relevante, acestea vor fi puse la dispoziția Ministerului Justiției pentru consolidarea performanței ECRIS V.

După cum este prezentat detaliat în cadrul anexei 12, proiectele implementate în cadrul OS 1.3 și 2.3 ale POCA au un grad ridicat de complementaritate internă (între proiecte în sine), dar și externă (între proiectele cu finanțare POCA și alte intervenții finanțate prin bugetul de stat sau alte finanțări – în special Programul „Justiție” finanțat prin Mecanismul Financiar Norvegian).

Spre exemplu, asigurarea eficienței la nivelul instanțelor se asigură prin formare profesională (Măsura A.3.7) finanțată prin bugetul de stat în complementaritate cu proiectele implementate prin POCA de către CSM, care au vizat optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar (SMIS 129513 și SMIS 133850). În plus, introducerea metodei de planificare bugetară multianuală, atât pentru instanțe, cât și pentru parchete (A 3.9) favorizează, de asemenea, procesul de optimizare. Pe de altă parte, numeroasele proiecte POCA implementate cu scopul de a consolida instituțiile din sistemul judiciar se corelează cu proiectul SIMS, dar și cu proiectele privind optimizarea managementului instanțelor, având în vedere palierele pe care acestea acționează concertat – nivel de sistem (proiectul SIMS) – nivelul de instituție centrală – nivelul instanței/parchetului sau a altor instituții/funcții din ecosistemul judiciar – privare de libertate (Administrația Națională a Penitenciarelor) și probațiune (Direcția Națională de Probațiune). ECRIS V va corela toate aceste părți ale sistemului judiciar și le va susține funcționarea eficientă și coordonată.

Un exemplu important de complementaritate externă este cel al proiectelor implementate de Administrația Națională a Penitenciarelor. Astfel, prin măsura B.3.27, finanțată prin bugetul de stat (Dotarea adecvată a unităților și personalului care execută misiuni de pază, supraveghere, escortare și intervenție cu ținută, mijloace și echipamente specifice, achiziția de autospeciale transport deținuți), se asigură necesarul de echipament, iar prin măsura B.3.32. Consolidarea sistemului informatic judiciar - Definitivarea RMS, finanțată prin împrumut de la Banca Mondială, contribuie din perspectiva informatizării, prin înființarea a două centre de date. Complementar, în cadrul proiectului POCA se elaborează două alte aplicații informatice SCM (Sistem Control Managerial) și PMS Web (Prisoner's Management System), dar și Strategia de dezvoltare a sistemului penitenciar revizuită.

În plus, în cadrul Programului „Justiție” finanțat prin Mecanismul Financiar Norvegian, ANP implementează în complementaritate mai multe proiecte (Proiectul „Corecțional”, Proiectul „Îmbunătățirea serviciilor corecționale în România prin implementarea principiului normalității”, Proiectul „Reintegrarea socială a minorilor prin învățare și dezvoltare personală - CHILD” – a se vedea anexa 12 pentru mai multe detalii). Proiectele ANP susținute prin Mecanismul Financiar Norvegian se adresează în mod direct beneficiarilor finali ai intervențiilor (spre exemplu deținuți, persoanele condamnate aflate în supravegherea serviciilor de probațiune), în timp ce intervențiile finanțate prin POCA vizează în principal consolidarea sistemului administrativ penitenciar (și de probațiune). Dacă proiectul ANP POCA a vizat în primul rând dezvoltarea unor aplicații informatice care să permită buna funcționare administrativă, proiectele MFN au finanțat atât intervenții la nivelul beneficiarilor finali, cât și intervenții pentru susținerea dezvoltării unor standarde de lucru. În plus, MFN a sprijinit într-o mare



măsură și investiții în infrastructură (spre exemplu crearea de noi spații de detenție). Per total, contribuția MFN la dezvoltarea sistemului de penitenciare cuantifică 31,7 mil Euro, iar POCA susține consolidarea administrativă a ANP cu o contribuție de aproximativ 11,3 mil Euro.

D. Care sunt actorii și factorii ce au influențat realizările înregistrate?

Conform metodologiei aprobate, răspunsul la această întrebare de evaluare se va concentra asupra factorilor care intervin în obținerea realizărilor (output-urilor) proiectelor contractate în cadrul OS 1.3 și 2.3. ale POCA, dar și asupra actorilor de care depinde obținerea acestor realizări (beneficiari sau nu de proiecte).

Portofoliul de proiecte aferent celui de-al doilea exercițiu de evaluare este format din 33 de proiecte, 15 în cadrul OS 1.3 și 18 în cadrul OS 2.3. **O majoritate a actorilor din sistemul judiciar beneficiază și/sau sunt implicați în proiectele finanțate în cadrul POCA, și astfel au posibilitatea să determine bunul mers și realizările obținute în cadrul proiectelor.**

Cele mai multe proiecte au ca beneficiar Consiliul Superior al Magistraturii (6 proiecte), Ministerul Justiției și Ministerul Public (3 proiecte), urmate de Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (2 proiecte). Alți actori publici importanți din cadrul sistemului judiciar implementează câte un proiect (Administrația Națională a Penitenciarelor, Școala Națională De Grefieri, Institutul Național al Magistraturii, Oficiul Național al Registrului Comerțului). Alte 10 proiecte sunt implementate de diferite ONG-uri. Pe de altă parte, doar două din cinci organizații profesionale/asociații ale profesiilor juridice (Uniunea Națională A Barourilor din România și Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România) implementează proiecte în cadrul POCA.

Evidențele colectate prin instrumentele aplicate nu au identificat alți actori care ar fi putut/trebuie să influențeze realizările și nici cazuri în care actorii implicați au împiedicat materializarea lor. A fost subliniată mai degrabă importanța colaborării dintre diferiți actori, percepută drept mult îmbunătățită comparativ cu anul 2015.

În ceea ce privește factorii care au influențat realizările înregistrate, în tabelul de mai jos prezentăm măsura în care evidențele colectate prin interviuri și studiu de caz mențin constatările raportului anterior. Totodată, am adăugat și noii factori identificați.

TABEL 15. MATRICEA INTENSITĂȚII ȘI TIPULUI FACTORILOR DE INFLUENȚĂ ASUPRA INTERVENȚIILOR POCA DIN CADRUL OS 1.3 ȘI OS 2.3

FACTOR DE INFLUENȚĂ	INTENSITATE	TIP INFLUENȚĂ ²¹	CONFIRMAT/NU
Procesul achizițiilor publice (complexitate, dificultăți întâmpinate, durată, măsura în care au fost depuse oferte / oferte conforme)	Ridicată	preponderent negativă	DA
Competențele echipei de proiect	Ridicată	preponderent pozitivă	DA
Susținerea proiectului de către instituția beneficiară (resurse umane, resurse materiale)*	Ridicată	pozitivă	DA
Colaborarea cu AM POCA	Ridicată	pozitivă	DA

²¹ Anumiți factori au avut atât influențe negative, cât și pozitive, în funcție de proiect.

FACTOR DE INFLUENȚĂ	INTENSITATE	TIP INFLUENȚĂ ²¹		CONFIRMAT/NU
Existența SDSJ ca element catalizator al intervențiilor*	Ridicată	pozitivă		NU ²²
Schimbări în legislație* (ex. schimbări legislație achiziții, Legea de pensionare a magistraților, legislația privind protecția datelor personale)	Ridicată ²³		preponderent negativă	NU
Colaborarea cu grupul țintă	Medie	pozitivă	negativă	DA
Colaborarea cu partenerii din proiect	Medie	pozitivă	negativă	DA
NOU: Instabilitatea și impredictibilitatea generată de contextul epidemiologic actual	Ridicată		negativă	N/A
NOU: Timpul insuficient la dispoziție pentru implementarea proiectului	Medie		negativă	N/A
NOU: Colaborarea partenerilor în cadrul proiectului	Ridicată	pozitivă		N/A
NOU: Nivelul calitativ al serviciilor de consultanță contractate	Medie		negativă/pozitivă	N/A
NOU: Reorganizarea aparatului administrativ	Ridicată		negativă	N/A
NOU: Lipsa capitalului uman în instituțiile beneficiare (spre exemplu ANABI)	Ridicată		negativă	N/A
Alți factori (ex aspecte instituționale interne, reacția în fața schimbării, schimbări politice la nivelul administrației locale)	Redusă**)		negativă	N/A

Sursa: Analiză a evaluatorilor pe baza datelor obținute prin instrumentele de cercetare

*) acești factori sunt și mecanisme, pentru că acționează pe lanțul causal și între rezultat și impact

***) deși la nivel de ansamblu al intervențiilor POCA intensitatea acestor alți factori a fost redusă, pentru anumite proiecte sau în anumite perioade intensitatea resimțită a fost ridicată

Majoritatea beneficiarilor intervievați au evidențiat că unii dintre principalii factori care au influențat negativ implementarea proiectelor în ultimele 6 luni au fost instabilitatea și impredictibilitatea generate de contextul epidemiologic actual. De asemenea, impredictibilitatea măsurilor referitoare la criza COVID de la nivel central a creat dificultăți în derularea optimă a activităților. În plus, o mare parte a activităților prevăzute în cadrul proiectelor (în special activitățile de formare, dar nu numai), nu pot fi realizate on-line din cauza lipsei infrastructurii necesare (IT, dar și ca spațiu fizic la nivelul instanțelor și parchetelor), investițiilor necesare (la nivel INM / SNG) pentru transformarea abordării către predare on-line, dar și din cauza complexității subiectelor abordate și a confidențialității documentelor utilizate. În atare condiții, organizarea on-line a multor activități nu aduce garanția calității și a eficacității.

²² Acești factori nici nu au fost invalidați. Evidențele colectate pentru acest raport nu le confirmă, dar nici nu le infirmă.

²³ În urma focus grupului și a panelului de experți și a analizei completate a literaturii de specialitate (în special „Raportul din 2020 privind statul de drept. Capitol consacrat situației statului de drept în România”), a fost întărită importanța acestui factor, care are efecte negative mult mai mari în domeniul judiciar, având în vedere specificul acestuia.



Perioada pandemiei a condus la întârzieri atât în pașii procedurali efectuați de AM POCA, cât și la nivel de proiect. La nivel de AM au existat întârzieri la procesarea rambursărilor și verificarea achizițiilor, dar nu la efectuarea plăților, unde procedurile au fost ajustate pentru a contracara efectele crizei. Autoritatea de Management a luat o serie amplă de măsuri în acest scop. Drept rezultat, durata de implementare a fost prelungită doar pentru patru dintre cele 15 intervenții din cadrul OS 1.3, și doar pentru 5 din 18 intervenții din cadrul OS 2.3. Întârzierile și, prin urmare, prelungirile efectuate s-au datorat și modificărilor la nivel de proiect (o parte dintre activitățile care presupuneau o interacțiune fizică au trebuit să fie mutate în *on-line* iar altele au fost amânate²⁴), dar au fost determinate într-o mare măsură și de reorganizarea instituțională demarată în decembrie 2019.

Acest factor nou a adăugat provocări suplimentare în contextul în care mulți beneficiari consideră că în vederea înregistrării realizărilor așteptate, un calendar mai extins al proiectului era necesar de la momentul inițial (al elaborării cererii de finanțare - după cum este evidențiat și de analiza indicatorilor).

Unul dintre factorii pozitivi suplimentari care au influențat implementarea eficientă a proiectelor (în special proiectul *Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS*) este parteneriatul existent și colaborarea dintre instituțiile partenere la nivel tehnico-administrativ. Faptul că a existat câte un reprezentant de la fiecare instituție parteneră în cadrul acestui proiect a permis susținerea unei legături directe și flexibile, care a condus la un proces al implementării mai eficient. Comunicarea inter-instituțională la nivel tehnico-administrativ a fost fundamentată prin sesiunile de formare la care au participat reprezentanți de la nivelul instituțiilor, iar înțelegerea importanței planificării strategice a fost unul dintre efectele pozitive ale proiectului. Ultimul aspect menționat este valabil inclusiv pentru proiectul ECRIS unde este importantă informarea instanțelor și parchetelor cu privire la importanța strategică a sistemului.

În cadrul aceluiași proiect, nivelul calitativ al serviciilor de consultanță contractate a fost uneori unul scăzut, expertiza pe fond a consultantului fiind deseori o problemă principală. În acest context a fost nevoie de un efort suplimentar din partea MJ pentru a aduce livrabilele și cursurile de formare la un nivel calitativ satisfăcător. Din punctul de vedere al reprezentanților MJ, soluția pentru rezolvarea unor astfel de aspecte este apelul la expertiza unor organizații internaționale. Pe de altă parte, în ceea ce privește serviciile de consultanță angajate pentru elaborarea analizei de fundamentare a ECRIS V a avut un nivel înalt de calificare, așa cum este confirmat de toate interviurile realizate pentru studiul de caz dar și cu reprezentanții ÎCCJ.

E. Cum au influențat criteriile de eligibilitate propunerile de proiecte și formarea parteneriatelor?

Analizele preconizate de metodologia aprobată pentru a răspunde la întrebarea de evaluare fac referire la criteriile de eligibilitate pentru (1) beneficiari, (2) parteneri, (3) activități, (4) cheltuieli, și la măsura în care acestea au permis, sau dimpotrivă, au creat un obstacol în atingerea obiectivelor (proiectelor și programelor).

În continuarea analizei realizate în cadrul primului raport de evaluare, metodologia a avut în vedere o concentrare asupra evoluției calității parteneriatelor din proiecte și a măsurii în care parteneriatele create la nivelul proiectelor s-au concretizat într-o abordare integrată a problemelor de sistem.

²⁴ Deși, conform interviurilor realizate, acest lucru nu a fost permis în cazul tuturor proiectelor.



Metodele principale aplicate în vederea colectării evidențelor pentru această întrebare de evaluare sunt interviul și studiul de caz. Evidențele și constatările formulate mai jos completează/validează analizele prezentate în raportul de evaluare anterior.

În ansamblu, evidențele colectate pentru acest raport confirmă claritatea și acceptabilitatea criteriilor de eligibilitate, în toate cazurile (beneficiari, parteneri, activități, cheltuieli). A fost identificată o singură situație în care criteriile de eligibilitate (ca parte a logicii de intervenție reflectată la nivel de apel de proiecte) aferente beneficiarilor au creat obstacole în calea eficacității proiectelor. Această situație face referire la organizațiile profesionale cu personalitate juridică, care sunt unice în aria profesională acoperită și au un mandat strategic (fie că se auto-susțin financiar fie că, cel puțin parțial, sunt susținute din bugetul de stat). Faptul că aceste organizații, ale căror proiecte au fost inserate în PA, au fost selectate în urma unui apel competitiv, și nu ca urmare a unei abordări strategice/apel non-competitiv, a creat o situație în care a existat o competiție cu organizații de natură și cu scopuri diferite și a redus șansa acestora să implementeze acțiuni cu impact asupra eficienței și calității actului juridic (prin neselectarea proiectului sau prin ajustarea activităților propuse în PA pentru a corespunde specificului apelului de proiecte). Trebuie adăugat, totuși, că această situație este determinată de cadrul legal actual, respectiv OUG 40/2015 și normele aferente, care prevede ca partenerii din mediul privat să fie selectați de instituțiile publice în baza unui proces de selecție transparent, cadrul normativ stabilind și anumite condiții pentru selecția partenerilor privați.

În ceea ce privește influența criteriilor de eligibilitate asupra calității parteneriatului, evidențele colectate creionează o imagine mixtă. Pe de o parte, există proiecte în cadrul cărora parteneriatul între instituțiile din sistemul judiciar (precum proiectul SIMS, proiectele CSM) a fost un element care a dus, cel puțin pe perioada implementării proiectului, la o întărire a colaborării cel puțin la nivel tehnic. Pe de altă parte, există un număr ridicat de proiecte, de interes pentru întregul sistem judiciar, care sunt implementate de o singură instituție, fără un parteneriat formal; aceste proiecte implică, totuși, alți actori instituționali relevanți, după cum este cazul (precum proiectele implementate de Ministerul Public, INM, SNG). Pe de altă parte, interviurile realizate indică faptul că acest parteneriat este mai strâns între instituțiile publice din sistemul judiciar, dar nu implică, sau implică într-o măsură foarte mică, organizații profesionale, deși acestea (de exemplu UNEJ) reprezintă activități conexe importante din perspectiva calității actului juridic.

În general, acolo unde există, parteneriatele au fost dezvoltate în baza unor nevoi comune, ceea ce, în principiu, facilitează o abordare integrată a problemelor de sistem dar și, înainte de toate, o implementare eficace a proiectului. De exemplu, după cum relevă studiul de caz, în cadrul proiectului "JUST ACCESS", ca partener în proiect, Centrul de Resurse Juridice (CRJ) a avut o contribuție extinsă în ceea ce privește elaborarea proiectului și implementarea acestuia, mai ales în ceea ce privește activitățile de formare comune ale avocaților cu personalul DGASPC/SPAS. CRJ a valorificat astfel, în beneficiul proiectului, experiența sa în apărarea și promovarea drepturilor persoanelor aparținând grupurilor vulnerabile.

F. În comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), cum a funcționat programul în ceea ce privește acțiunile și beneficiarii?

Întrebarea de evaluare presupune o comparație între beneficiarii și acțiunile eligibile în cadrul PODCA 2007-2013 și în cadrul POCA 2014-2020. Metodologia aprobată a prevăzut ca analiza să se concentreze pe:

- Numărul de beneficiari POCA 2014-2020 eligibili în cadrul OS 1.3 și 2.3 care au fost eligibili și în perioada anterioară de programare (pentru PODCA 2007-2013);
- Numărul de acțiuni eligibile, atât în cadrul OS 1.3 și 2.3 ale POCA, cât și în perioada anterioară de programare (pentru PODCA 2007-2013);



- Măsura în care acțiunile eligibile în cadrul PODCA 2007-2013 ce au avut în vedere sistemul judiciar au fost relevante pentru acesta;
- Măsura în care acțiunile eligibile în cadrul PODCA 2007-2013 ce au avut în vedere sistemul judiciar au generat efecte/au fost eficiente.

Sub aspectul numărului de beneficiari și de activități eligibile pentru sistemul judiciar, POCA a funcționat diferit și semnificativ superior față de PODCA 2007-2013. Prin comparație cu programul operațional anterior, în cadrul căruia doar un actor din sistemul judiciar a beneficiat de finanțare (Ministerul Justiției) înspre finalul perioadei de programare, în cadrul POCA toți actorii din sistemul judiciar sau adiacenți acestuia (ONG-urile relevante) au fost eligibili și o mare parte (atât instituții publice, cât și organizații importante ale diferitelor profesii din sistemul judiciar) au și beneficiat de finanțare.

Puținele acțiuni eligibile implementate în sistemul judiciar în cadrul PODCA au fost relevante (din perspectiva digitalizării, creșterii accesului la justiție și a transparenței sistemului judiciar, dar și a managementului strategic al acestuia). Totodată, acestea au avut și rezultate importante, prin facilitarea accesului gratuit al cetățenilor și al instituțiilor la o bază de date legislativă națională, completă, dar mai ales prin realizarea unei analize care a stat, de o manieră directă, la baza elaborării Strategiei de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2015-2020, cadrul de finanțare al OS 1.3 și OS 2.3 al POCA. Astfel, în ceea ce privește sistemul judiciar au fost finanțate în cadrul PODCA doar două proiecte („Implementarea portalului N-Lex” și „Analiză independentă privind eficiența sistemului judiciar”) al căror beneficiar a fost Ministerul Justiției, singura instituție din sistemul judiciar care a fost beneficiar eligibil în ambele perioade.

Pe de altă parte, din perspectiva activităților eligibile, diferența este majoră între PODCA și POCA, având în vedere că în primul caz sistemul judiciar a devenit eligibil în 2012, pe când în cadrul POCA există două obiective specifice dedicate sistemului judiciar, care acoperă un set complex de activități eligibile.

În acest context, interviurile realizate pentru acest raport de evaluare evidențiază că maniera în care a fost definită eligibilitatea în cadrul PODCA a condus la două proiecte relevante și eficiente. Ca urmare a primului proiect a fost dezvoltată aplicația electronică de legislație (portalul legislativ: legislatie.just.ro), gestionată de Ministerul Justiției, care permite accesul gratuit al cetățenilor și al entităților publice și private, atât de pe teritoriul României, cât și din spațiul Uniunii Europene (ca urmare a interconectării acesteia cu portalul european de legislație n-lex) la o bază de date legislativă națională, în formă actualizată și consolidată. În ceea ce privește „Analiza independentă privind eficiența sistemului judiciar”, aceasta a corespuns unei nevoi prezente în domeniul justiției și rezultatele obținute au stat la baza SDSJ 2015- 2020 și a întregii logici de intervenție a POCA OS 1.3 și OS 2.3.

G. În ce măsură a fost luată în considerare experiența dobândită anterior și cea actuală în implementarea programului?

Având în vedere numărul limitat de proiecte finanțate în cadrul PODCA în domeniul justiției, analiza realizată pentru acest raport de evaluare se concentrează pe măsura în care AM POCA a utilizat experiența acumulată în perioada 2007-2013 pentru a îmbunătăți modalitățile de finanțare. Măsura în care beneficiarii PODCA din sistemul judiciar utilizează experiența dobândită în implementarea actualului program pentru proiectele elaborate și contractate recent se bazează în principal pe experiența relativ limitată a Ministerului Justiției.

Din perspectiva AM POCA, conform interviului realizat, în ansamblu în perioada curentă de programare Autoritatea de Management a reușit în mare măsură să construiască pe experiența anterioară. Astfel, AM POCA a reușit să reducă procedurile aplicabile funcțiilor autorității de management de la 34-35 la 29 și să stabilească relații mai bune între structuri. Îmbunătățirile cantitative sunt însoțite de un plus de calitate în procedurile de verificări de management/ administrative și verificări la fața locului.



Faptul că a existat un proces eficace de învățare de la o perioadă la cealaltă este reflectat și de numărul și impactul financiar mult mai mici ale neregulilor identificate. Nu au fost identificate nereguli semnificative care să conducă la corecții financiare la nivel de program sau la suspendarea acestuia.

Calitatea implementării proiectelor și programului, precum și eficacitatea mecanismelor aferente procesului de implementare au crescut comparativ cu PODCA, dar și comparativ cu primii ani ai POCA, aspect confirmat și de Ministerul Justiției în calitate de beneficiar.

În plus, și beneficiarii respinși identifică evoluția pozitivă a AM POCA comparativ cu PODCA și perioada inițială de implementare. Unii dintre aceștia sunt de părere că gestionarea proiectelor prin intermediul platformei MySmis a facilitat foarte mult depunerea diferitelor rapoarte și verificarea acestora.

H. Cum au contribuit activitățile de comunicare la informarea potențialilor solicitanți și la creșterea vizibilității proiectelor finanțate?

Conform metodologiei adoptate, datele colectate pentru a răspunde la această întrebare de evaluare au în vedere strategia AM și a beneficiarilor de creștere a vizibilității proiectelor, dar și rezultatele obținute, respectiv în ce măsură publicul larg a accesat informații despre proiectele implementate. Nivelul de informare al potențialilor solicitanți a fost estimat prin consultarea beneficiarilor, dar și a solicitanților respinși.

Raportul de evaluare anterior a concluzionat că 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 cadrul sistemului judiciar, realizată de AM, cât și a publicului larg, realizată de beneficiari, cu privire la intervențiile finanțate, program și contribuția Uniunii Europene în domeniul justiției în România.

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. Această performanță este cu atât mai importantă cu cât entitățile din sistemul judiciar erau pentru prima dată beneficiare ale PODCA/POCA sau de finanțări rambursabile, dar și în contextul presiunii ridicate asupra ofițerilor de proiect, în condițiile internalizării procesului de evaluare a cererilor de finanțare, precum și imposibilitatea implementării acțiunilor de comunicare contractate.

Pe de altă parte, activitățile de comunicare realizate de beneficiari până la momentul evaluării de față au dus la un nivel ridicat al vizibilității proiectelor finanțate. Totuși, puține proiecte sunt finalizate sau avansate în implementare, iar acestea nu au implementat astfel toate activitățile de comunicare avute în vedere. Modalitatea de comunicare cea mai eficientă este cea directă cu angajații/ reprezentanții instituției/ organizației care a implementat proiectul (față în față, telefonic), dar canale clasice precum broșuri/pagină de internet sunt, de asemenea, utile. Vizibilitatea proiectelor se datorează și comunicării între membrii grupului țintă în legătură cu oportunitățile oferite de proiecte.

Evidențele colectate pentru raportul de față au confirmat, în primul rând, calitatea ridicată a comunicării dintre AM POCA și beneficiarii/potențialii beneficiari ai programului. Atât interviurile realizate cu beneficiarii, cât și interviurile cu solicitanții respinși, 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, inclusiv în ceea ce privește parcurgerea circuitului financiar (pregătirea rapoartelor de progres și a cererilor de rambursare). Inclusiv beneficiarii respinși percep echipa din cadrul Autorității de Management POCA ca fiind deschisă în a-i sprijini pentru implementarea în bune condiții a proiectelor finanțate. Această abordare a avut o valoare adăugată și mai mare în cazul instituțiilor care implementau pentru prima dată un proiect finanțat cu fonduri nerambursabile și care au



avut nevoie de timp să se adapteze la rigorile unui program precum POCA, precum și în ceea ce privește utilizarea MySMIS.

Conform informațiilor colectate, comunicarea cu AM POCA poate fi îmbunătățită prin limitarea schimbărilor în rândul ofițerilor de proiect la cel mult două pe timpul implementării acestuia. Deși noii ofițeri de proiect se informează rapid în legătură cu particularitățile proiectului, schimbările frecvente îngreunează comunicarea și colaborarea dintre părți. Totuși, o astfel de măsură este posibilă dacă sunt disponibile resursele umane necesare, arie în care AM POCA a întâmpinat dificultăți în condițiile în care ofițerii de proiect sunt responsabili și de evaluarea cererilor de finanțate din cauza imposibilității externalizării acestui proces. Totodată, ar fi fost utilă o actualizare mai frecventă a setului de întrebări frecvente publicate pe pagina de internet a programului, dar, în special organizarea și facilitarea dialogului între actorii implicați, care ar fi permis schimbul de experiență între instituții similare (peer learning) și identificarea de soluții structurale.

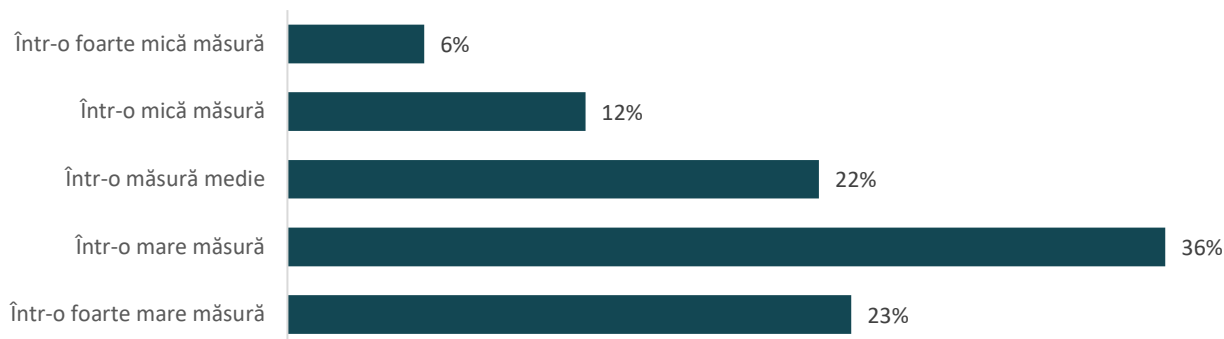
Conform informațiilor furnizate de AM POCA, implementarea activităților de comunicare (prevăzute în Planul de Comunicare sau, specific, pentru fiecare fază a proiectelor) a fost realizată pentru obiectivele specifice 1.3 și 2.3 de o manieră similară ca pentru întregul program. Dialogul cu beneficiarii din cadrul OS 1.3 și OS 2.3 a putut fi realizat într-un mod mai facil, aceștia fiind în număr mai mic comparativ cu celelalte obiective specifice. De asemenea, planul de acțiune al SDSJ este mult mai specific decât planul de acțiune al SCAP, acest aspect facilitând dialogul.

Calitatea ridicată a comunicării dintre AM POCA și beneficiarii/potențialii beneficiari ai programului a fost menținută în ciuda faptului că, în contextul creat de pandemia COVID, implementarea celor două acorduri-cadru pentru furnizarea de servicii de comunicare în sprijinul AM POCA a fost afectată negativ. Această evoluție impactează negativ comunicarea cu toți beneficiarii POCA, inclusiv beneficiarii OS 1.3 și 2.3, cu toate că AM face eforturi pentru a limita efectele generate de această situație prin organizarea unor sesiuni de comunicare în mediul on-line.

Gradul de vizibilitate al proiectelor finanțate la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar este cel mai bine evidențiat de beneficiarii finali ai proiectelor POCA – profesioniștii din sistemul judiciar și beneficiarii proiectelor care vizează accesul la justiție.

Astfel, în percepția primei categorii (a se vedea figura următoare), gradul de vizibilitate al proiectelor finanțate la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar este relativ ridicat: 59% dintre respondenți consideră că proiectele POCA au fost vizibile în instituția în care activează în mare/ foarte mare măsură, în timp ce doar 18% consideră că proiectele au un grad de vizibilitate scăzut (aspect confirmat și de interviurile realizate și parțial justificat avându-se în vedere progresul mai degrabă limitat în implementarea proiectelor CSM). Rezultatele coincid cu cele ale „*Studiului pentru determinarea gradului de satisfacție al beneficiarilor POCA privind sprijinul oferit de către AM*” (iulie 2020) care menționează acțiunile de informare/ promovare desfășurate de beneficiari și formarea unui rețele de comunicare informală între beneficiari.

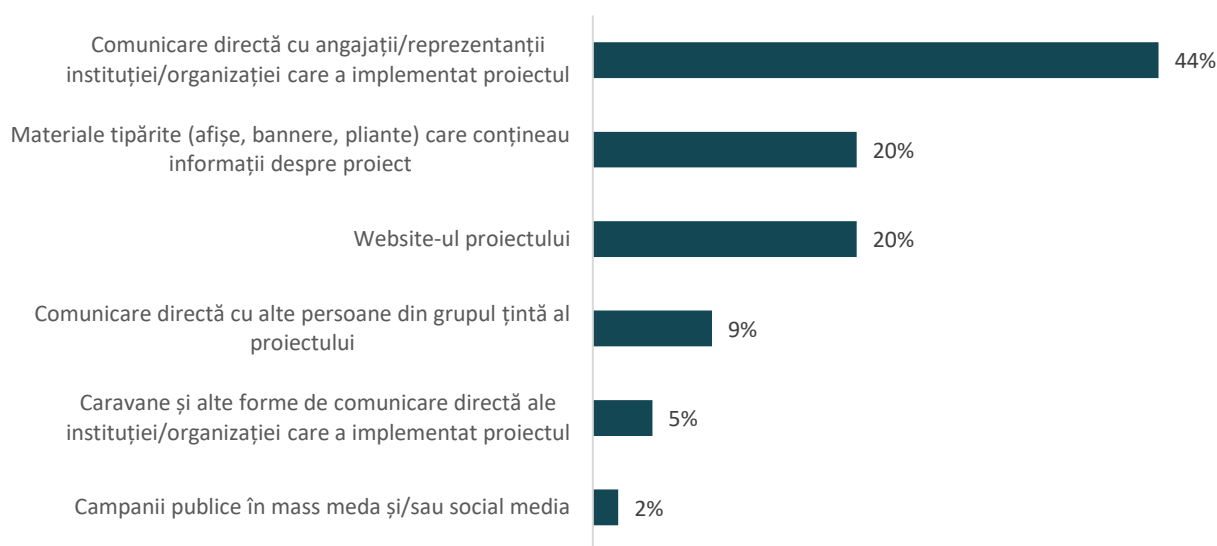
FIGURA 4. MĂSURA ÎN CARE PROIECTELE SUNT VIZIBILE ÎN INSTITUȚIILE DIN SISTEMUL JUDICIAR, DIN PRISMA PROFESIONIȘTILOR DIN SISTEMUL JUDICIAR



Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

Modalitatea de comunicare cea mai eficientă este cea directă, dar canale clasice precum broșuri/pagină de internet sunt, de asemenea, utile. Astfel, 44% dintre reprezentanții grupului țintă au declarat că au aflat informații despre proiectele POCA prin comunicarea directă cu angajații/ reprezentanții instituției/ organizației care a implementat proiectul, în timp ce alți 40% au declarat că s-au informat prin materialele tipărite ale proiectului sau prin website-ul proiectului. Rezultatele corespund cu rezultatele studiului menționat mai sus.

FIGURA 5. MODUL ÎN CARE PROFESIONIȘTII DIN SISTEMUL JUDICIAR AU AFLAT DE PROIECTELE POCA



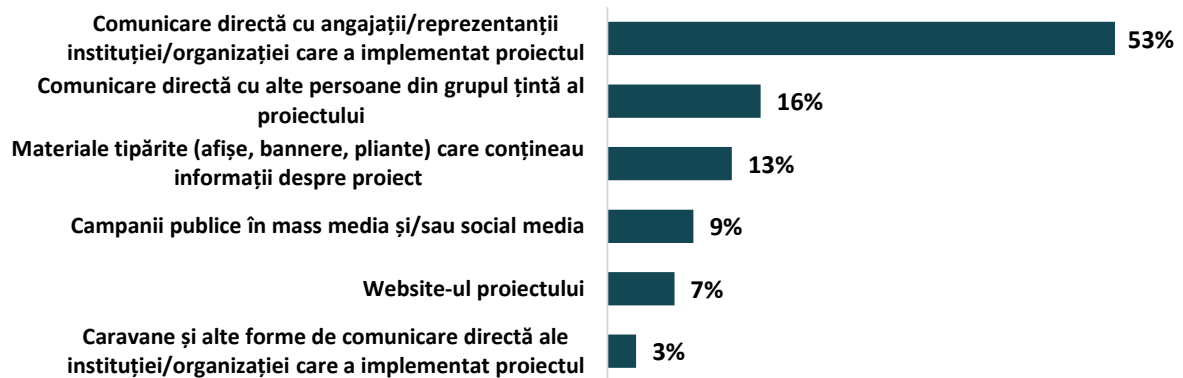
Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

Comunicarea directă pare cea mai eficientă și în cazul beneficiarilor finali ai proiectelor selectate în cadrul apelului de proiecte CP8 (a se vedea figura de mai jos). Astfel, majoritatea respondenților (53%) au aflat despre proiectul la care au participat prin comunicare directă cu angajații/reprezentanții organizației care a implementat proiectul. Spre exemplu, cei mai mulți dintre participanții la proiectul iNFOLex – Asociația „Societatea Națională Spiru Haret pentru Educație, Știință și Cultură” sunt studenți și au menționat că au auzit de proiect direct de la organizatorii din facultate. De asemenea, 16% au aflat de proiect de la alte persoane aparținând grupului țintă, 13% utilizând materiale tipărite (afișe, bannere, pliante), 9% din



campanii publice și/sau social media, iar 3% din cadrul caravelor ori alte forme de comunicare directă ale instituției/organizației care a implementat proiectul.

FIGURA 6. MODUL ÎN CARE CETĂȚENII/ JUSTIȚIABILII AU AFLAT DE PROIECTELE POCA



Sursa: Date obținute în urma sondajului telefonic în rândul beneficiarilor finali care au participat la campanii de conștientizare

Sondajul relevă și că există diferențe de abordare de la proiect la proiect. În rândul beneficiarilor proiectelor *Acces la justiție și la metodele alternative de soluționare a litigiilor și iNFOLex* se regăsesc cei mai mulți participanți care au aflat de aceste proiecte prin comunicare directă cu angajații/reprezentanții organizației care le-a organizat. În același timp, în proiectele *Informare Educare Justiție și ForLegalInfo*, informarea beneficiarilor cu privire la existența acestor proiecte s-a realizat într-o mai mare măsură comunicând cu alte persoane din grupul țintă decât în cazul celorlalte proiecte.

4.1.2. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 6: ÎN CE MĂSURĂ PROGRESSELE ÎNREGISTRATE SE DATOREAZĂ INTERVENȚIEI/ ACȚIUNILOR FINANȚATE? CUM AU FOST TRANSPUSE REZULTATELE OBTINUTE ÎN ATINGEREA OBIECTIVELOR/ PRIORITĂȚILOR STRATEGIILOR NAȚIONALE?

Întrebarea de evaluare face referire la măsura în care proiectele implementate prin POCA contribuie la atingerea celor două obiective specifice și a țintelor indicatorilor și, implicit, la atingerea obiectivelor strategiilor relevante. Pentru a răspunde la întrebarea de evaluare au fost analizate întâi progresele înregistrate în implementarea priorităților Strategiei de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2015-2020, care reprezintă efectul net al intervenției. În al doilea rând au fost identificate proiectele care sunt în implementare cu finanțare POCA din toate acțiunile planificate în PA aferent SDSJ, pentru a vedea care este potențialul de impact al programului – cu alte cuvinte, câte din toate acțiunile planificate în PA pentru atingerea obiectivelor specifice ale SDSJ sunt și implementate prin POCA, și prin urmare în ce măsură acesta poate să aibă o contribuție (efect brut) la progresele înregistrate. În al treilea rând a fost descrisă contribuția POCA la progresele înregistrate. Pentru a formula un răspuns la întrebarea de evaluare, au fost utilizate evidențe colectate prin analiză documentară, interviuri, sondaje și studii de caz.

Având în vedere că stadiul de implementare a proiectelor finanțate în cadrul celor două obiective specifice nu este avansat, și că un număr limitat de proiecte au produs realizări (și, prin urmare, rezultate), analiza va avea mai degrabă un caracter prospectiv – pentru proiectele în derulare se va analiza măsura în care acestea vor contribui, potențial, la obiectivele SDSJ având în vedere experiența concretă de implementare sau logica de intervenție a acestora.



PROGRESLE ÎNREGISTRATE ÎN IMPLEMENTAREA DIRECȚIILOR DE ACȚIUNE AFERENTE STRATEGIEI DE DEZVOLTARE A SISTEMULUI JUDICIAR 2015-2020

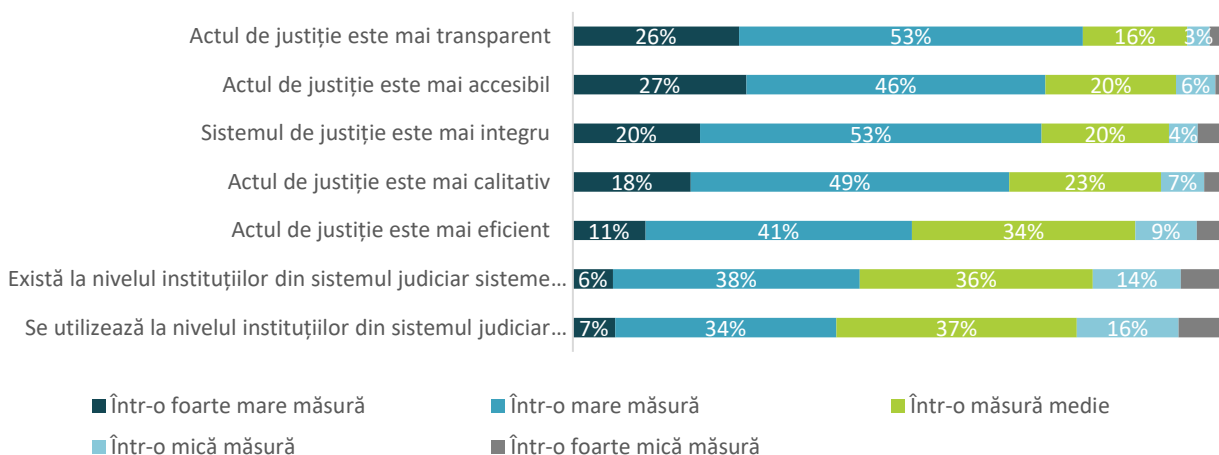
Deși proiectele POCA nu sunt finalizate, evidențele colectate prin metodele cantitative (sondaj) și calitative (interviuri, dar și analiza literaturii de specialitate prezentată mai sus) indică un progres în atingerea obiectivelor aferente celor 6 direcții ale Planului de Acțiune. Progresul este mai important în ceea ce privește transparența, accesibilitatea și integritatea actului de justiție (Direcțiile de acțiune C, D, F) dar, după cum confirmă și Evaluarea Intermediară a SDSJ 2015-2020, evoluții pozitive au fost înregistrate și în ceea ce privește Direcțiile A (eficiență) și B (consolidare instituțională)²⁵.

În toate aceste arii este nevoie, în continuare, de măsuri pentru consolidarea pe mai departe a sistemului judiciar (după cum este confirmat și de analiza relevanței POCA). Avându-se în vedere insuficiența resurselor umane angajate în sistem, mai multe intervenții sunt necesare în special în ceea ce privește eficiența sistemului judiciar. Un progres mai mare este necesar și din perspectiva performanței instituționale și a calității actului de justiție.

În ceea ce privește transparența și informatizarea sistemului justiției, foarte multe instanțe au adoptat inițiative proprii pentru dezvoltarea unor aplicații, însă nu există un mod integrat prin care să se producă diseminarea acestora la nivel de sistem. ECRIS V vine să soluționeze această provocare, prin intermediul POCA.

Astfel, din perspectiva profesioniștilor din sistemul judiciar participanți la sondaj, au fost înregistrate progrese în ceea ce privește toate direcțiile de acțiune, comparativ cu anul 2013. În ceea ce privește direcția de acțiune D - Transparență și informatizare a SDSJ, aproximativ 80% dintre respondenți consideră că actul de justiție este mai transparent comparativ cu anul 2013, în timp ce doar 19% consideră că actul de justiție este mai puțin transparent. De asemenea, aproximativ 72% dintre respondenți consideră că actul de justiție este mai accesibil (Direcția de Acțiune F), dar și mai integrat (Direcția de Acțiune C a SDSJ).

FIGURA 7. EFECTUL BRUT AL INTERVENȚILOR: EVOLUȚIA JUSTIȚIEI COMPARATIV CU ANUL 2013 ÎN PERCEPȚIA PROFESIONIȘTILOR DIN SISTEMUL JUDICIAR



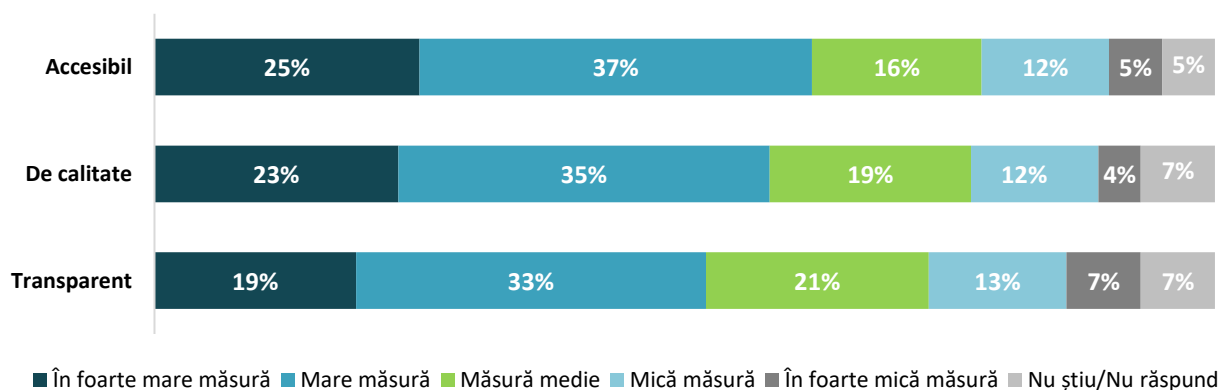
Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

²⁵ A se vedea Anexa 2: Analiza machetei de monitorizare, pagina 84, a Raportului de evaluare. Pentru DA A, 16% din măsuri sunt realizate în totalitate, 76% sunt în implementare și 8% sunt nedemarate. Pentru DA B, 13% din măsuri sunt realizate în totalitate, 83% sunt în implementare și 4% sunt nedemarate.

O evoluție mai lentă se regăsește la nivelul implementării și utilizării de sisteme și instrumente moderne și eficiente de management (Direcția A a SDSJ). În acest sens, comparativ cu anul 2013, doar 41% dintre respondenți consideră că aceste sisteme de management există și sunt utilizate în instituții din sistemul judiciar. Calitatea actului de justiție s-a îmbunătățit comparativ cu anul 2013, dar nu în aceeași măsură ca transparența și accesibilitatea.

În ceea ce privește accesibilitatea, calitatea și transparența actului de justiție, percepția profesioniștilor este confirmată în mare parte de cea a justițiabililor / potențialilor justițiabili care au participat la sondaj²⁶. După cum este prezentat în figura următoare, 6 din 10 participanți la proiecte consideră că actul de justiție din România este accesibil și de calitate în mare și foarte mare măsură (60%), iar 5 din 10 consideră că acesta este transparent (50%). Proporția celor care înclină mai mult spre o etichetare negativă a actului de justiție (inaccesibil, lipsit de calitate, netransparent) este una redusă: 17% consideră în mică și foarte mică măsură actul de justiție ca fiind accesibil; 16% în mică și foarte mică măsură ca fiind de calitate, iar 20% îl consideră ca fiind transparent tot în mică și foarte mică măsură.

FIGURA 8. PERCEPȚIA CETĂȚENILOR ASUPRA ACTULUI DE JUSTIȚIE



Sursa: Date obținute în urma sondajului telefonic în rândul beneficiarilor finali care au participat la campanii de conștientizare

Evidențele colectate prind sondaj sunt confirmate de reprezentanții instituționali intervievați, dar și de analizele recente realizate de Comisia Europeană în ceea ce privește starea justiției în România.

Astfel, în ceea ce privește Direcțiile de acțiune A și B (OS 1.3), conform interviurilor realizate, din perspectiva eficientizării sistemului judiciar a scăzut durata de soluționare a dosarelor și se remarcă un grad crescut de operaționalizare. Această operaționalizare se datorează elaborării de către CSM în 2015 a unui nou regulament pentru evaluarea judecătorilor, în cadrul căruia primii 3 indicatori se referă la această dimensiune a eficientizării (eficiență, durată a soluționării, redactări interne peste termen). La nivel de uniformizare a procedurilor au avut loc câteva intervenții legislative care au mai corectat mici neajunsuri, mai ales în aplicarea Codului Civil și Codului de Procedură Civilă.

Din perspectiva eficienței și a calității este important de subliniat că deficitul de personal din sistemul judiciar s-a accentuat, astfel, în decembrie 2019, peste 12 % din posturile de judecător și aproape 20 %

²⁶ Prin „justițiabili” înțelegem „persoanele care participă la proces în calitate de părți, intervenienți, chemați în garanție etc. Totodată, justițiabilii sunt și persoanele care încheie un contract de asistență juridică cu un avocat făcând parte dintr-o structură organizatorică în care potrivit legii poate fi exercitată profesia de avocat.” (sursă: Dicționar Juridic. Rubinian - https://www.rubinian.com/dictionar_detalii.php?id=4150). Potențialii justițiabili sunt toți cetățenii care au dreptul de a accesa actul de justiție și de a beneficia de acesta după nevoi, cu alte cuvinte întregul grup țintă final al SDSJ 2015-2020 și al POCA (OS 1.3 și 2.3).



din posturile de procuror nu erau ocupate. În contextul creat de pandemia de COVID-19 au fost întârziate noile proceduri de recrutare în vederea soluționării, măcar parțiale, a problemei resurselor umane, iar Consiliul Superior al Magistraturii nu a propus o strategie de resurse umane²⁷. Totuși, și în aceste condiții, în general, sistemul judiciar își gestionează în mod eficient volumul de lucru²⁸.

Progrese au fost înregistrate și în ceea ce privește consolidarea instituțională a sistemului judiciar. În această arie, problema principală este instabilitatea și impredictibilitatea cadrului legislativ (după cum a fost confirmat și de panelul de experți), dar evaluarea constată îmbunătățiri în ceea ce privește capacitatea instituțiilor din sistemul judiciar (la momentul realizării analizei prin comparație cu anul 2013). În acest sens, interviurile realizate au punctat faptul că Ministerul Justiției a luat o serie de măsuri pentru a întări coerența procesului de consolidare administrativă în sistemul judiciar. Astfel, procedura de admitere în magistratură a fost îmbunătățită, și este impulsionată digitalizarea justiției.

În ceea ce privește Direcțiile C, D E și F (OS 2.3), progrese au fost observate din perspectiva informatizării actului de justiție, și în ceea ce privește infrastructura informatică, mai ales pe perioada pandemiei COVID-19. În general, se consideră că România are un nivel în general bun de digitalizare a justiției și depune eforturi în vederea dezvoltării suplimentare a acestuia²⁹. Foarte multe instanțe au adoptat inițiative proprii pentru dezvoltarea unor aplicații pentru digitalizarea actului de justiție, dar nu există un mod integrat prin care să se producă diseminarea acestora la nivel de sistem. În acest context, este de remarcat inițiativa ÎCCJ de a implementa (în 2020) o soluție IT în forma dosarului electronic, realizată de către specialiștii tehnici interni, fără sprijin POCA sau alt sprijin extern. O abordare similară a fost adoptată și de Direcția Națională de Probațiune.

Privind transparența, s-au realizat pași importanți, având în vedere că fiecare curte de justiție/ apel își publică acum hotărârile on-line. Pentru asigurarea unificării practicii judiciare (E2), ÎCCJ continuă să răspundă la sesizările instanțelor pe recurs în interesul legii și pentru întrebare prealabilă.

Din perspectiva accesului și transparenței, există încă o reticență a unor instanțe de a asigura accesul la informații de interes public, dar CSM face demersurile necesare pentru a asigura un acces uniform la informații. De asemenea, în ceea ce privește direcția F2 (Îmbunătățirea mijloacelor de comunicare externă a sistemului judiciar) s-au realizat progrese importante, datorate în special proiectului TAEJ (finanțat în cadrul POCA) în cadrul căruia au fost elaborate cinci ghiduri de comunicare. În general, aceste ghiduri au fost adoptate cu deschidere și optimism de sistemul judiciar.

²⁷ Aceasta urmează să fie elaborată de CSM cu finanțare POCA.

²⁸ „Raportul din 2020 privind statul de drept”, Comisia Europeană, pagina 9. După cum este prezentat și în chenarul 2, în 2018, durata procedurilor în instanțele de prim grad de jurisdicție în cauzele civile și comerciale a scăzut ușor în comparație cu 2017, deși a rămas aproape neschimbată în cauzele de contencios administrativ. Rata de soluționare a cauzelor a crescut și este în prezent de peste 100 %, ceea ce înseamnă că sistemul judiciar poate să soluționeze mai multe cauze decât sunt introduse de fapt. În general, durata procedurilor în domeniile specifice ale dreptului UE este relativ scurtă, cu excepția proceselor pentru infracțiunea de spălare de bani.

²⁹ Idem, pagina 9.



CONTRIBUȚIA POCA LA PROGRESUL ÎNREGISTRAT ÎN IMPLEMENTAREA SDSJ 2015-2020 ȘI PA AFERENT

POCA este indicat ca sursă de finanțare pentru 66 dintre cele 152 de măsuri (43%) stabilite a fi implementate conform Planului de acțiune al SDSJ (PA) modificat³⁰. Cu toate acestea, 28 dintre cele 66 de măsuri pentru care POCA figurează ca sursă de finanțare, nu sunt încă abordate direct de niciun proiect din portofoliul de proiecte existent în cadrul OS 1.3 și OS 2.3 (și nici nu vor putea fi implementate, având în vedere gradul ridicat de contractare a fondurilor disponibile). Dintre cele 28 de măsuri neabordate de niciun proiect POCA în cadrul OS 1.3 și OS 2.3, patru măsuri erau prevăzute în PA-SDSJ ca fiind finanțabile exclusiv prin POCA iar 24 erau prevăzute ca fiind finanțabile inclusiv prin POCA, însă și prin alte surse de finanțare precum bugetul de stat, Programul Operațional Capital Uman (POCU), Mecanismul Financiar Norvegian sau alte surse de finanțare nerambursabilă (în cadrul Anexei 14 sunt prezentate toate aceste măsuri). Astfel, o parte semnificativă din cele 66 de acțiuni pentru care POCA este indicat ca sursă de finanțare vor rămâne neimplementate, ceea ce înseamnă că POCA va contribui de o măsură mai mică la atingerea obiectivelor SDSJ, comparativ cu estimările inițiale.

Proiectele POCA în implementare adresează 37 de măsuri ale PA, dintre care, însă, 35 vor depăși termenul de finalizare prevăzut în cadrul acestuia. De asemenea, prin implementarea proiectului „Dezvoltarea sistemului de management al cauzelor – ECRIS V” ce va fi gestionat de Ministerul Justiției, se va adresa încă o măsură din PA-SDSJ (respectiv măsura A.3.16), numărul total al măsurilor adresate de proiectele implementate prin OS 1.3 și OS 2.3 ajungând astfel la 38. Cu toate acestea, nici acest proiect nu va respecta însă termenul prevăzut în PA-SDSJ. Astfel, termenele de finalizare prevăzute în PA-SDSJ pentru măsurile acoperite de proiectele finanțate prin POCA vor fi aproape în totalitate depășite.

Prin urmare, până la elaborarea acestui raport și, totodată până la finalizarea cadrului de timp aferent SDSJ (finalul anului 2020), POCA contribuie la eficacitatea strategiei doar prin două proiecte.

La nivel de direcție de acțiune³¹, situația este următoarea:

- Direcția de Acțiune A (eficientizare), există 35% măsuri finanțabile prin POCA, din totalul măsurilor. Măsurile finanțabile prin POCA sunt în proporție de 77% adresate de intervenții finanțate prin POCA.
- Direcția de Acțiune B (consolidare instituțională), există 44% măsuri finanțabile prin POCA, din totalul măsurilor. Măsurile finanțabile prin POCA sunt în proporție de 47% adresate de intervenții finanțate prin POCA.
- Direcția de Acțiune C (integritate), există 36% măsuri finanțabile prin POCA, din totalul măsurilor. Măsurile finanțabile prin POCA sunt în proporție de 25% adresate de intervenții finanțate prin POCA. (1 măsură)
- Direcția de Acțiune D (transparență și informatizare), există 50% măsuri finanțabile prin POCA, din totalul măsurilor (2 din 4 măsuri). Măsurile finanțabile prin POCA sunt în proporție de 0% adresate de intervenții finanțate prin POCA.³²

³⁰ În Anexa 12 este inserată o analiză a modificărilor operate în versiunea Planului de Acțiune modificat și în vigoare în acest moment. După cum este evidențiat în această analiză, modificările sunt mai degrabă ale unor detalii aferente sursei de finanțare, volumului acestuia etc. Foarte puține modificări de fond au fost aduse, de exemplu, au fost eliminate sau reformulate doar trei activități inițial prevăzute, mai precis B.3.43. Operaționalizarea Institutului Național de Criminologie și E.4.4. Realizarea unor activități de control al performanței profesionale în domeniu, exercitat de către Consiliul Uniunii (executorilor judecătorești) în colaborare cu reprezentanții Ministerului Justiției iar C2.2 Stabilirea și implementarea unui mecanism de depistare și soluționare unitară a încălcării standardelor etice care este reformulat în C.2.2. Analiza mecanismelor de depistare și soluționare a încălcării standardelor etice.

³¹ A se vedea Anexa 12 pentru o analiză detaliată.



- Direcția de Acțiune E, există 54% din măsuri finanțabile prin POCA, din totalul măsurilor. Dintre acestea, 15% sunt acoperite de intervenții finanțate prin POCA. Măsurile finanțabile prin POCA sunt în proporție de 86% adresate de intervenții finanțate prin POCA.
- Direcția de Acțiune F, există 60% din măsuri finanțabile prin POCA, din totalul măsurilor. Măsurile finanțabile prin POCA sunt în proporție de 40% adresate de intervenții finanțate prin POCA.

Așadar, prin proiectele contractate în cadrul OS 1.3 și OS 2.3, POCA are potențial de a contribui mai mult la Direcțiile A, B, E, F, și mai puțin în ceea ce privește Direcțiile D și C – integritate, transparență și informatizare ale SDSJ. ECRIS V va aduce o valoare adăugată importantă din perspectiva transparenței și informatizării sistemului judiciar, deși acesta este prevăzut ca acțiune în cadrul Direcției C (consolidare instituțională).

În ansamblu, la finalizarea proiectelor aferente OS 1.3 și OS 2.3 prin care se vor implementa 38 de acțiuni din PA aferent SDSJ 2015-2020, POCA va avea o contribuție importantă la progresul în majoritatea ariilor acoperite de SDSJ.

- **Progresul implementării proiectelor finanțate în cadrul OS 1.3 de la exercițiul anterior de evaluare.**

Având în vedere mai ales faptul că în cadrul OS 1.3 există șase noi intervenții contractate, față de cele existente la nivelul primului exercițiu de evaluare, progresul în atingerea rezultatelor planificate la nivelul proiectelor se situează, în continuare, la extreme: fie *avansat/atins*, fie *incipient*. Totuși, numărul de rezultate obținute / foarte aproape de a fi obținute este mai mic decât numărul rezultatelor aflate în stadiu incipient. Astfel, din aproximativ 40 de rezultate așteptate la nivelul proiectelor din cadrul OS 1.3, aproximativ 10 se află într-un stadiu avansat de implementare sau sunt finalizate, conform datelor colectate prin instrumentele de cercetare derulate până la acest moment.

Dintre rezultatele obținute la nivelul proiectelor sau care se află într-un stadiu avansat, exemplificăm:

- Sistem integrat de management strategic funcțional la nivelul sistemului judiciar (proiectul Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS);
- Personal din sistemul judiciar instruit în domeniul managementului strategic (proiectul Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS);
- Document de analiză la nivel macro elaborat în vederea dezvoltării noului sistem electronic de management al cauzelor ECRIS (proiectul Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS);
- Introducerea unui set unitar de metodologii de lucru la nivelul Ministerului Public, privind punerea în executare a perchezițiilor informatice ori a constatărilor tehnico-științifice care au ca

³² Însă vor fi în proporție de 50% odată cu implementarea proiectului „Dezvoltarea sistemului de management al cauzelor – ECRIS V”.



obiect date informatice de interes în urmărirea penală (proiectul Întărirea capacității Ministerului Public de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice);

- Dezvoltarea unui sistem IT pentru realizarea audierilor persoanelor și identificarea persoanelor și obiectelor (proiectul Întărirea capacității Ministerului Public de punere în aplicare a noilor prevederi ale codurilor penale în domeniul audierilor);
- Audit de sistem privind securitatea sistemelor IT&C (proiectul Consolidarea instituțională a sistemului penitenciar românesc);
- **Progresul implementării proiectelor finanțate în cadrul OS 2.3 de la exercițiul anterior de evaluare**

Conform instrumentelor de cercetare implementate până la acest moment, dintre cele 18 intervenții, 10 se află într-un stadiu avansat sau sunt finalizate. De asemenea, din aproximativ 75 de rezultate așteptate la nivelul intervențiilor din cadrul OS 2.3, în jur de 40 sunt finalizate sau se află într-un stadiu avansat de implementare. Dintre rezultatele obținute în cadrul acestora, exemplificăm:

- Grad crescut de acces la justiție prin oferirea de servicii suport în 6 centre operaționale în primul an de proiect, susținute de o aplicație web, centre prin care se oferă posibilitatea de documentare pentru juriști și asistență pentru cetățeni, în special pentru cei din grupurile vulnerabile, care sunt victime ale unor abuzuri sau nereguli din partea administrației publice și a sistemului judiciar (proiectul „Servicii de consiliere juridica pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administratie si justitie”);
- Informarea specialiștilor în domeniul dreptului cu privire la soluțiile de asigurare a accesului la justiție, printr-un studiu de bune practici privind accesul la justiție, la asistența și la consiliere juridică, căi alternative de rezolvare a litigiilor, inclusiv a litigiilor administrative, în statele Uniunii Europene și ale Consiliului Europei și printr-un studiu privind soluționarea alternativă administrativă a plângerilor și procedurilor prealabile în practica autorităților românești. (proiectul „Îmbunătățirea accesului la justiție prin dezvoltarea și aplicarea de politici și instrumente noi în activitatea de executare silită”);
- Dezvoltarea unui model de evaluare a situației actuale a litigiilor existente între cetățeni și autoritățile locale prin realizarea unei cercetări aprofundate (studiu) privind tipologia acestora, durata și alte constrângeri existente pentru cetățeni în sistemul de justiție (proiectul „INFO-MEDIERE – relație eficientă administrație-cetățean folosind alternativa amiabilă și accesibilă a medierii în soluționarea litigiilor”);
- 540 de executori judecătorești cu competențe profesionale în domeniul executării hotărârilor judecătorești îmbunătățire în direcția eficientizării activității specifice, a unificării jurisprudenței și a creșterii nivelului de transparență și integritate a serviciului de interes public aflat în competența acestora prin participare la work-shop-uri (proiectul „Program de educație și asistență juridică pentru îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție - JUST ACCESS”);
- Un manual elaborat, 15 ateliere de lucru destinate avocaților și angajaților din Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC) și Serviciile publice de asistență socială (SPAS), o platformă de informare online, o campanie de informare în toate județele și în 46 de licee și 6 centre universitare (proiectul „Program de educație și asistență juridică pentru îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție – JUST ACCESS”);
- O platformă e-learning dezvoltată (proiectul „Creșterea gradului de pregătire profesională a personalului auxiliar pentru a face față noilor provocări legislative”);
- 4.280 de persoane (elevi și studenți) din 9.600 planificate au participat la activități de informare juridică (proiectul „iNFOLex”).



CONSTATĂRI PRINCIPALE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE CONTRIBUȚIA POCA LA PROGRESUL ÎNREGISTRAT ÎN IMPLEMENTAREA SDSJ 2015-2020 ȘI PA AFERENT

În ansamblu, pe baza evidențelor colectate prin interviuri, studiu de caz, sondaje și focus grup, portofoliul de proiecte POCA are și va avea cel mai mare impact la nivelul OS 1.3 (Direcțiile de Acțiune A și B) – în sfera consolidării capacității instituționale, a susținerii proceselor instituționale și a eficientizării managementului la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar. Acest impact este, totuși, sub așteptări, în ceea ce privește punerea în practică a unui sistem de management strategic, avându-se în vedere funcționarea limitată a Comitetul de Management Strategic.

POCA va avea o contribuție importantă și în ceea ce privește informatizarea sistemului judiciar prin proiecte implementate atât în cadrul OS 1.3, cât și 2.3, prin soluțiile informatice deja construite (de exemplu, aplicația de tip Balanced Scorecard dezvoltată) sau avute în vedere (dintre care ECRIS V este cea mai importantă).

Contribuția POCA este importantă și în ceea ce privește transparența și calitatea actului de justiție, în special prin realizările obținute sau planificate în cadrul proiectelor implementate de CSM și INM în cadrul OS 2.3. Evaluarea a constatat că, deși aceste proiecte nu sunt foarte avansate în implementare, activitățile realizate și realizările produse sunt de o calitate ridicată, ceea ce constituie o precondiție importantă pentru obținerea impactului. Abordarea unitară, strategică a acestor proiecte, care au în vedere întregul sistem judiciar, este un alt element care va influența pozitiv impactul acestor proiecte, la finalizarea lor.

Și din perspectiva accesului la justiție prin intermediul proiectelor finanțate POCA are o contribuție importantă, prin furnizare de informații grupurilor țintă (inclusiv categoriilor vulnerabile, dar și furnizorilor de asistență juridică și judiciară) și capacitarea acestora prin resurse specifice. În acest caz, impactul nu este sistemic, ci mai degrabă punctual, asupra grupurilor țintă, în lipsa unei abordări strategice coordonate de o instituție clar responsabilă.

Programul are o contribuție mai limitată în ceea ce privește direcția de acțiune C (integritate), materializată doar prin intermediul unui set de sesiuni de formare implementate în această arie de INM.

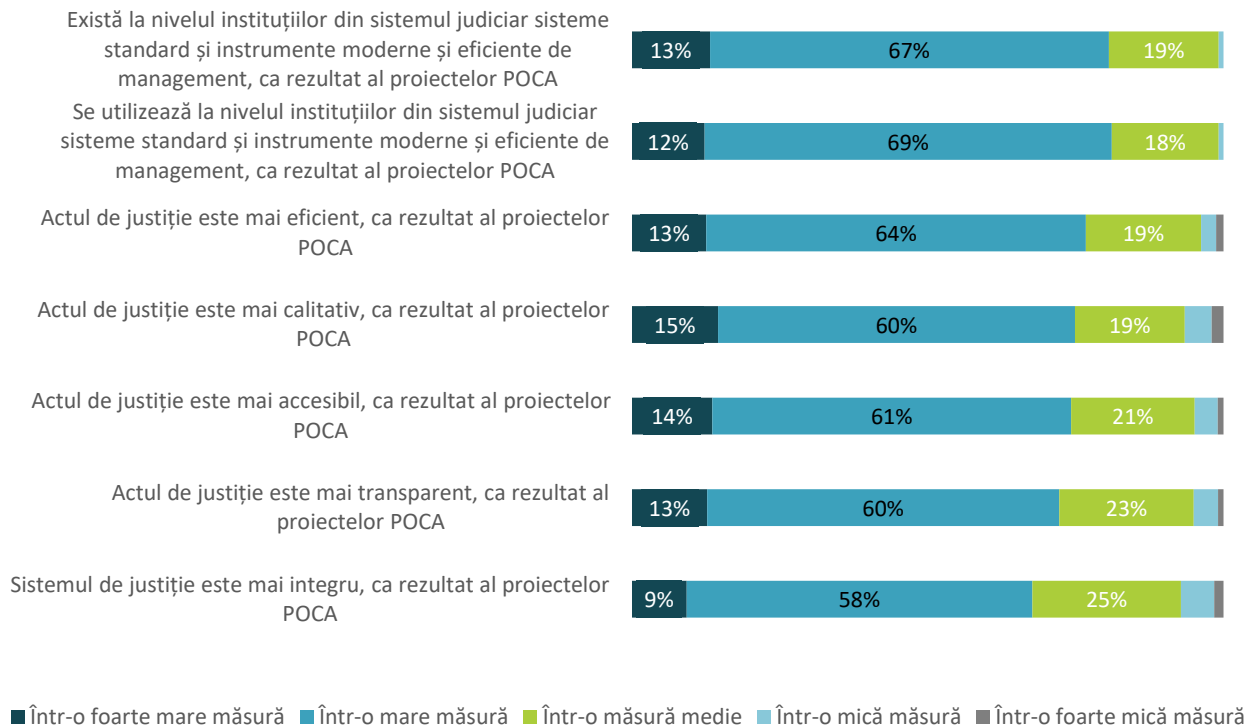
În ansamblu, efectele identificate se manifestă cu întârziere, cauzată în principal de provocări la nivelul beneficiarilor eligibili în dezvoltarea unui număr ridicat de proiecte în paralel.

OS 1.3. EFICIENȚĂ ȘI CONSOLIDARE INSTITUȚIONALĂ

Pe baza evidențelor colectate prin interviuri, studiu de caz, sondaj în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar și focus grupului, la momentul finalizării procesului de implementare proiectele finanțate prin POCA vor avea cel mai mare impact la nivelul OS 1.3 (Direcțiile de Acțiune A și B), deci din perspectiva consolidării capacității instituționale, a susținerii proceselor instituționale și a eficientizării managementului la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar (inclusiv prin intermediul ECRIS V, deși acesta va fi finanțat în cadrul OS 2.3). Acest impact este, totuși, sub așteptări, în ceea ce privește punerea în practică a unui sistem de management strategic.

Astfel, conform rezultatelor sondajului în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar (a se vedea Figura 9), validate în cadrul focus grupului, aproximativ 80% dintre respondenți consideră că POCA a fost, într-o foarte mare/mare măsură un factor determinant pentru dezvoltarea și utilizarea sistemelor de management eficiente și moderne. Mai mult decât atât, 77% dintre profesioniștii domeniului consideră că actul de justiție este mai eficient ca rezultat al proiectelor POCA.

FIGURA 9. EFECTUL NET AL INTERVENȚIILOR: CONTRIBUȚIA POCA LA EVOLUȚIA JUSTIȚIEI DIN PRISMA PROFESIONIȘTILOR DIN SISTEMUL JUDICIAR



Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

Contribuția POCA din perspectiva eficientizării și consolidării instituționale în sistemul judiciar se datorează activităților și realizărilor proiectelor din portofoliu (în implementare sau recent contractate).

Un exemplu bun de impact al proiectelor finanțate în cadrul OS 1.3. este reprezentat de proiectele implementate de MP-PÎCCJ. Acestea au contribuit la schimbarea și modernizarea structurală la nivelul activității Ministerului Public, și, prin urmare, la eficientizarea justiției ca serviciu public, prin scurtarea duratei urmăririi penale. Astfel, proiectele au asigurat o reducere a duratei urmăririi penale, dar și o independență a instituției în raport cu alte instituții în ceea ce privește derularea perchezițiilor informatice, îmbunătățesc semnificativ procedurile și procesul de audiere. Accesul părților la dosar va fi mult ușurat, timpii alocați urmăririi penale fiind scurtați, nu doar prin micșorarea duratei de înregistrare, accesare și transmitere efectivă a audierilor, ci și prin crearea unui nou instrument de management al informațiilor conținute în datele descriptive ale înregistrărilor audierilor și transcrierile acestora.

Proiectele „Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești” și „Eliminarea factorilor pentru inflația de cauze, identificarea elementelor normative și a tendințelor de aglomerare – EFICIENȚĂ”, implementate de CSM, vor contribui în momentul implementării tuturor activităților planificate, la eficientizarea sistemului judiciar prin planul și metodologia de implementare a instrumentelor standard de management la nivelul instanțelor judecătorești, metodologiilor de lucru pentru identificarea cauzelor de generare artificială a unui număr mare de litigii, care sunt disponibile și urmează să fie pilotate. Pe de altă parte, elaborarea unei strategii / plan de



dezvoltare a resurselor umane la nivelul instanțelor nu a fost realizată încă, încă, în ciuda nevoii acute a unei astfel de strategii³³.

În cele din urmă, proiectul „Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS” are o contribuție importantă din perspectiva dezvoltării unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar, dar și de susținere (viitoare) a acestuia prin optimizarea sistemului electronic de management al cauzelor ECRIS. Succesul proiectului se datorează în mare parte dezvoltării sistemului integrat de management strategic pe bază de analize de nevoi riguroase, dar și activităților ample de formare în planificare strategică, și dezvoltării de soluții informatice (Balanced Scorecard) care susțin un proces de management pe baza evidențelor.

Totuși, evaluarea a constatat că proiectul nu își obține în totalitate primul rezultat vizat („Sistem integrat de management strategic funcțional la nivelul sistemului judiciar”)³⁴. Progresul limitat în ceea ce privește managementul strategic real este consemnat și de „Capitolul consacrat situației statului de drept în România” aferent „Raportului din 2020 privind statul de drept”, emis de Comisia Europeană, care menționează că, până la momentul publicării acestuia, crearea Consiliului de management strategic în justiție nu a produs rezultatele așteptate. Pe de altă parte, deși sesiunile de formare organizate sunt apreciate de participanți, aplicația BSC este percepută, într-o anumită măsură, drept neprietenoasă.

OS 2.3. TRANSPARENȚĂ, INTEGRITATE, ACCES ȘI CALITATE

Evidențele colectate indică și un impact important al POCA prin proiectele aferente OS 2.3 în special în ceea ce privește facilitarea accesului la justiție, transparență, dar și îmbunătățirea calității actului de justiție. După cum este constatat mai sus, în analiza performanței programului prin prisma indicatorilor, contribuția POCA în ceea ce privește integritatea sistemului judiciar este redusă, aceasta materializându-se doar prin intermediul formării continue a magistraților, asigurată de INM în această arie.

Accesul la justiție a fost îmbunătățit prin furnizarea, în cadrul proiectelor, de informații referitoare la drepturi și maniera în care acestea pot fi asigurate, prin ridicarea gradului de conștientizare a utilității și accesibilității avocatului, dar și a metodelor alternative de soluționare a litigiilor, cât și prin studii, resurse, propuneri legislative care pot duce la o îmbunătățire de ordin strategic în această arie unde responsabilitatea nu este clar asumată de o instituție. Studiul de caz realizat pentru proiectele selectate în urma apelului CP8 LESS/2018 evidențiază faptul că impactul proiectelor constă în creșterea gradului de acces la justiție, prin creșterea nivelului de informare al grupurilor țintă, în special persoane aparținând grupurilor vulnerabile, cu privire la drepturile lor de acces la justiție. În acest sens până în luna martie 2020 proiectele (în special cele două proiecte analizate în profunzime) au atins grupurile țintă planificate conform calendarelor de proiect. Testimoniale prezentate de beneficiari evaluatorilor arată că sesiunile de informare față-în-față sau online sunt bine apreciate și reușesc uneori chiar să sprijine persoanele din grupurile țintă în rezolvarea unor probleme legale specifice (doar prin informare adecvată, fără a fi necesară asistență juridică de specialitate).

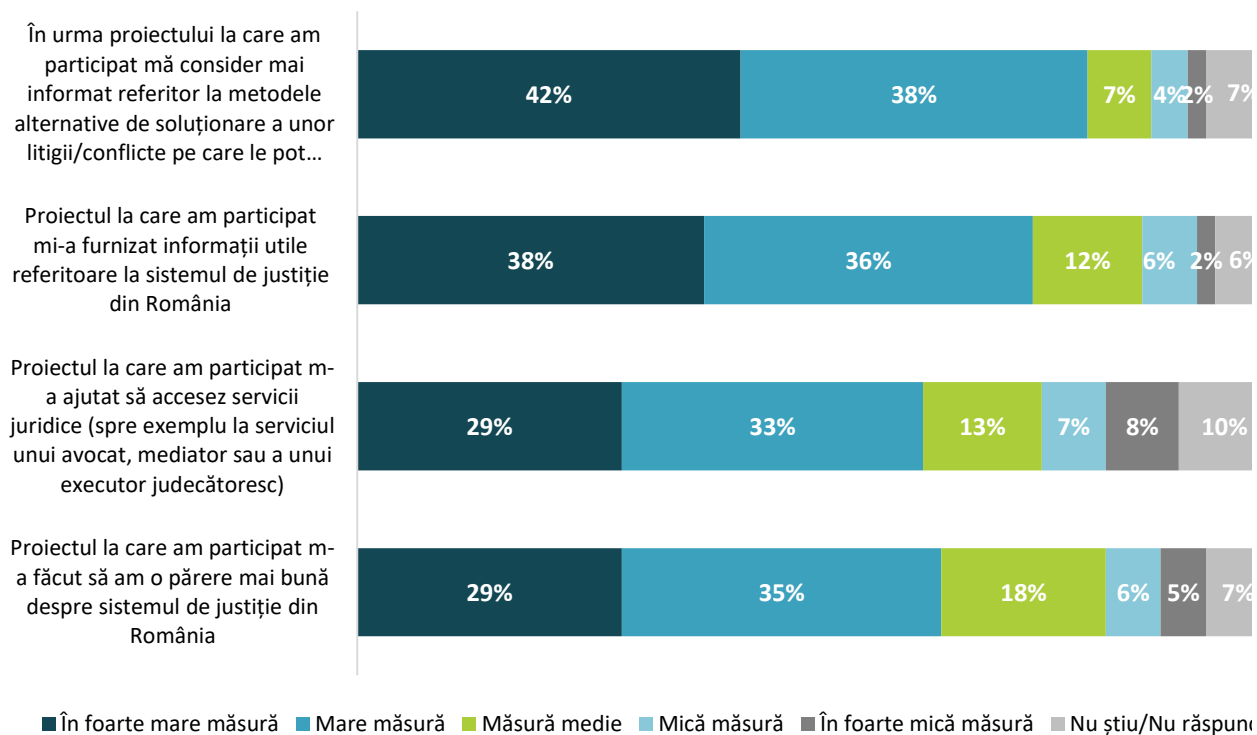
³³ Identificată și de „Raportul din 2020 privind statul de drept. Capitol consacrat situației statului de drept în România” emis de Comisia Europeană, după cum este prezentat în secțiunea 6.3.1.

³⁴ Deși, prin proiect, a fost elaborat Regulamentul de organizare și funcționare a CoMS, acesta nu a fost, încă, discutat și adoptat de CoMS, constituit, de altfel, încă din anul 2016. CoMS a avut o serie limitată de întâlniri până în acest moment.

Totodată, justițiabilii consultați în cadrul evaluării de față prin intermediul sondajului, consideră în proporție de 75% că actul de justiție este mai calitativ și accesibil ca rezultat al proiectelor POCA (a se vedea Figura 9 de mai sus).

În ceea ce privește accesul la justiție, sondajul în rândul justițiabililor relevă rezultatele importante pe care proiectele POCA le-au avut în ansamblul lor, avându-se în vedere că aproximativ 55% dintre respondenți³⁵ au fost convinși în urma participării la proiecte să acționeze în instanță dacă este necesar. Tot din perspectiva transparenței, nivelului de informare și a accesului la justiție, dar și a calității, a crescut nivelul de informare cu privire la metodele alternative de soluționare a litigiilor (a se vedea figura de mai jos). De asemenea, beneficiarii finali ai proiectelor implementate consideră că proiectul la care au participat a oferit în mare și foarte mare măsură informații utile cu privire la sistemul de justiție din România și că i-a ajutat să acceseze servicii juridice și să aibă o părere mai bună despre sistemul de justiție din România.

FIGURA 10. VIZIUNEA CETĂȚENILOR ASUPRA PROIECTELOR POCA LA CARE AU PARTICIPAT



Sursa: Date obținute în urma sondajului telefonic în rândul beneficiarilor finali care au participat la campanii de conștientizare

Evidențele colectate prin intermediul studiilor de caz indică faptul că proiectele implementate duc la creșterea gradului de acces la justiție, prin activitățile realizate (campanii, formare, ateliere de promovare și educare³⁶). Acestea determină o creștere a nivelului de informare al grupurilor țintă, în special al persoanelor aparținând grupurilor vulnerabile, cu privire la drepturile lor.

³⁵ Niciunul dintre aceștia nu aveau în vedere acest demers înainte de participarea la proiectele POCA.

³⁶ A persoanelor care desfășoară sau sunt autorizate să desfășoare o activitate juridică și specialiști în domeniul dreptului și/sau cu atribuții în legătură cu activitatea sistemului judiciar în cadrul proiectului " Informare. Educare. Justiție" implementat de Asociația Centrul de Resurse APOLLO.



Un bun exemplu în acest sens este proiectul „JUST ACCESS”, implementat de Uniunea Națională a Barourilor din România (UNBR), care a avut o contribuție importantă prin campaniile de educație juridică în rândul tinerilor din 6 centre universitare, dar și prin resursele create în sprijinul profesioniștilor din domeniul juridic (cu precădere avocați) și prin eforturile de a îmbunătăți cadrul legislativ relevant. Un efect important al proiectului a fost îmbunătățirea dialogului dintre avocați și persoanele implicate în asistența socială a persoanelor vulnerabile care au nevoie de acces la justiție sau sunt implicate în proceduri judiciare (victimele violenței domestice sau ale traficului de persoane, refugiați sau solicitanți de azil, persoane cu dizabilități, copii a căror custodie este disputată etc.). Această îmbunătățire influențează direct accesul la justiție prin depășirea stereotipului că „avocatul este scump”, și folosirea serviciilor acestuia.

Proiectul „TAEJ” implementat de CSM are o importanță majoră din perspectiva comunicării în interiorul sistemului judiciar, dar și între sistemul judiciar și alți actori relevanți. O contribuție importantă în acest sens o aduc ghidurile de bune practici privind relația sistemului judiciar cu celelalte puteri ale statului (legislativă, executivă), mass-media și celelalte profesii juridice, dar și Strategia de Comunicare Unitară la nivelul sistemului judiciar. Evidențele colectate indică faptul că strategia va fi asumată de către toate instituțiile sistemului judiciar, ceea ce constituie o premisă pozitivă pentru atingerea obiectivelor proiectului și ale SDSJ.

Formarea magistraților realizată de Institutul Național al Magistraturii până la momentul evaluării (25% din acțiunile planificate) contribuie la asigurarea unei practici unitare în aplicarea Noului cod civil, Noului cod de procedură civilă, Noului cod penal și a Noului cod de procedura penală, deci a calității actului de justiție, prin calitatea actului de formare, determinată de caracterul practic al seminarelor și discuțiile deschise între participanți, pe spețe concrete, caracterul inter-disciplinar și specializat al celor mai multe dintre subiectele abordate, dar și de formarea unei „rețele” și deschiderea unor canale de comunicare pe care participanții la formare le folosesc și după curs.

4.1.3. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 7: ÎN CE MĂSURĂ PROGRAMUL A AVUT EFECTE NEINTENȚIONATE, POZITIVE SAU NEGATIVE?

Abordarea propusă pentru această întrebare de evaluare conține următoarele elemente cheie:

- Identificarea efectelor neintenționate importante ale intervențiilor POCA în domeniul justiției, pozitive sau negative, care se manifestă deja sau care pot fi anticipate;
- Analiza modului de manifestare a acestor efecte și a mecanismelor care le produc;
- Estimarea efectelor neintenționate manifestate, pe două planuri: ca grad de răspândire la nivelul programului (anvergura) și ca intensitate a manifestării;
- Formularea de recomandări pentru a menține sau stimula efectele pozitive și pentru a contracara sau minimiza efectele negative.

Pentru a răspunde la întrebarea de evaluare metodologia prevede analiza:

- Numărului de efecte neintenționate identificate
- Numărului de proiecte / beneficiari la nivelul cărora au fost identificate efectele neintenționate (amplora efectelor neintenționate)

Principalele metode aplicate care au furnizat evidențe pentru răspunsul la această întrebare de evaluare au fost interviul și studiul de caz.

Proiectele POCA au înregistrat o serie importantă de efecte neașteptate pozitive. Dintre acestea trebuie subliniate consolidarea comunicării și cooperării la nivel tehnic între partenerii proiectului/instituțiile principale din sistemul judiciar, dar și întărirea capacității de accesare de fonduri nerambursabile. Aceste efecte facilitează sustenabilitatea proiectelor și creează premise pentru elaborarea și implementarea, pe



viitor, a unor proiecte de bună calitate, inclusiv prin accesare de fonduri nerambursabile, dacă este cazul, care vor putea susține un management strategic integrat la nivel de sistem.

Pe de altă parte, efecte pozitive neașteptate s-au manifestat sub forma cunoașterii mult mai în profunzime a nevoilor grupurilor țintă, și, prin urmare, prin realizarea de activități și furnizarea de servicii suplimentare importante prin comparație cu planurile inițiale. Astfel, în cadrul proiectului „SIMS” au fost realizate analize suplimentare pentru a incorpora în sistemul ECRIS V și alte nevoi, nu doar cele menționate inițial în cererea de finanțare. Pe de altă parte, în urma proiectului implementat de INM au fost dezvoltate de către instanțe și parchete activități de formare descentralizată pentru magistrații din componența lor. Aceste activități sunt finanțate din bugetul propriu al instanțelor iar INM pune la dispoziție formatorii. În cadrul OS 2.3 proiectele care vizează accesul la justiție au deserved un grup țintă mai mare decât cel estimat inițial, în arii teritoriale mai largi. În urma participării în proiecte, a crescut și nivelul de conștientizare și cunoaștere a acestui grup țintă cu privire la abuzurile la care ar putea fi supus și corupția cu care se confruntă în unele situații, dar și cu privire la comportamentul adecvat și căile de atac în astfel de situații.

Nu a fost colectată nicio evidență care să indice faptul că proiectele au înregistrat efecte neașteptate negative.

Astfel, efectele neintenționate pozitive înregistrate de proiectele POCA și identificate prin interviuri și focus grup sunt:

- Consolidarea comunicării și cooperării la nivel tehnic între partenerii proiectului/instituțiile principale din sistemul judiciar, efect care a început să se manifeste încă de la momentul elaborării cererilor de finanțare. Acest efect pozitiv neașteptat a fost înregistrat în mai multe proiecte, în special în cele implementate de CSM și MJ).
- Întărirea capacității de accesare de fonduri nerambursabile, a orientării spre rezultate, dar și a disciplinei necesare pentru a le obține (un număr ridicat de proiecte).
- Creșterea semnificativă a nivelului tehnic (cunoștințe juridice) și nivelului de conștientizare în ceea ce privește importanța accesului la justiție în rândul personalului din afara sistemului judiciar (DGASPC și SPAS - 1 proiect, dar cu efecte în rândul majorității DGASPC din țară).
- Relația îmbunătățită dintre alte profesii juridice și magistrați (în cadrul unor proiecte implementate de CSM).
- Extinderea activităților proiectului în noi zone, unde pe parcursul implementării a fost identificată o populație suplimentară cu nevoi mari (de informare și facilitare a accesului la justiție), comparativ cu estimările din analiza de nevoi inițială (1 proiect).
- Extinderea semnificativă a ariei de acoperire a unor activități, comparativ cu cerințele inițiale, când aceasta s-a dovedit necesară prin analize actualizate. În cadrul SIMS au fost realizate analize suplimentare care au luat în considerare și alte tipuri de nevoi pentru funcționarea sistemului ECRIS, nu doar cele menționate inițial în cererea de finanțare (1 proiect, dar cu efecte potențiale asupra întregului sistem).

Studiul de caz aferent proiectelor selectate în urma CP8 a evidențiat două tipuri de efecte neașteptate pozitive, considerate de beneficiari ca având răspândire medie:

- În ceea ce privește grupurile țintă formate din tineri (elevi și studenți), odată cu creșterea nivelului de conștientizare privind drepturile pe care le au cetățenii și dreptul și condițiile de acces la justiție a crescut și nivelul de conștientizare cu privire la nevoia de a avea educație juridică în sistemul de învățământ (efect observat de reprezentantul interviuat al SNSH).
- În ceea ce privește grupurile țintă formate din persoane vulnerabile, odată cu creșterea nivelului de conștientizare privind drepturile pe care le au cetățenii și condițiile de acces la justiție, a



crescut și nivelul de conștientizare și cunoaștere cu privire la abuzurile la care ar putea fi supuși aceștia și corupția cu care se confruntă în unele situații. În cadrul interviului realizat cu reprezentantul Fundației „TUNA”, acesta a remarcat că acțiunile de conștientizare au avut ca impact o schimbare pozitivă cu privire la fenomenul corupției. În mod specific, fundația a observat o modificare a intențiilor grupului țintă, în general, în ceea ce privește darea de mită sau plata unor intermediari abuzivi pentru a beneficia de unele drepturi.

- De asemenea, proiectele au permis beneficiarilor să identifice noi nevoi ale grupurilor țintă și să planifice proiecte noi.

În ceea ce privește proiectul „Program de educație și asistență juridică pentru îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție – JUST ACCESS”, un efect neintenționat pozitiv este faptul că UNBR și-a crescut vizibilitatea în rândul publicului larg, dată fiind campania de comunicare aferentă proiectelor. Acest efect are posibile rezultate benefice pe termen mediu și lung în ceea ce privește încrederea în sistemul judiciar, odată ce instituțiile sale sunt mai bine cunoscute.

Un efect pozitiv neașteptat este că la nivelul echipelor de proiect se poate identifica o conștientizare ridicată asupra imperativelor dezvoltării durabile, în urma implementării proiectelor POCA. În acest sens, persoanele intervievate au arătat că au încercat tot mai des achiziționarea tuturor produselor din categoria ECO (hârtie, pixuri etc.). Deși acest efect este specific fondurilor europene, ce promovează principiul dezvoltării durabile, am constatat că el este prezent în special la instituții care sunt pentru prima dată beneficiare ale Fondurilor Europene Structurale și de Investiții, cum este Uniunea Națională a Barourilor din România.

4.1.4. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 2: CE MECANISME AU FACILITAT/ AU CONSTITUIT UN OBSTACOL PENTRU SCHIMBĂRILE AVUTE ÎN VEDERE DE INTERVENȚII SAU DE EFECTELE INTERVENȚIILOR?

Analiza aferentă acestei evaluări se realizează în completarea întrebării de evaluare 1A, dar și întrebării de evaluare 6, referitoare la impact. Analiza se va axa pe acțiunile implementate cu cea mai mare influență asupra efectelor și impactului la nivel de proiect și de program, precum și pe alte intervenții (proiecte, programe) care contribuie la schimbarea așteptată. De asemenea, vor fi analizați și factorii interni (proiectului/programului) și externi (caracteristicile cheie contextuale) care influențează schimbarea.

Metodele utilizate în acest raport pentru a răspunde la această întrebare de evaluare sunt: cercetarea documentară, analiza literaturii de specialitate, interviuri strategice, sondaj, studii de caz, focus grup și panelul de experți.

Evidențele colectate indică existența atât a mecanismelor cu influență pozitivă, cât și a mecanismelor cu influență negativă care influențează realizările și impactul obținute la nivel de program. Aceste mecanisme au fost confirmate și de participanții la focus grup și panelul de experți.

Mecanismele cu influență pozitivă cele mai importante sunt:

- Relevanța activităților prevăzute și implementate - faptul că activitățile finanțate corespund direct nevoilor organizațiilor beneficiare, dar și grupurilor țintă și sistemului judiciar în totalitatea acestuia;
- Susținerea reală a proiectului de către decidenții instituției beneficiare (prin resurse umane, materiale, financiare sau alte resurse, după cum este nevoie), cu un impact direct asupra eficacității proiectului și deci a măsurii în care realizările obținute se transformă în rezultate;
- Existența și aplicarea unei abordări strategice și integrate a schimbării sistemului judiciar (prin existența SDSJ 2015 - 2020, dar și prin înființarea Comitetului de Management Strategic și, mai



ales, prin funcționarea grupurilor și comitetelor de lucru tehnice care susțin activitatea CoMS) au un efect pozitiv important pentru succesul intervențiilor în acest sistem, dar și pentru o utilizare eficientă a resurselor;

- Buna colaborare între diverse instituții, necesară implementării cu succes a proiectelor, reprezintă un mecanism care a avut o influență pozitivă importantă la nivelul proiectelor finanțate și care constituie o premisă importantă pentru preluarea de către aceste instituții a soluțiilor/instrumentelor/metodologiilor nou dezvoltate;
- Logica de intervenție solidă a proiectelor, care prevăd acțiuni pregătitoare, de creare a unei înțelegeri comune inter-instituționale asupra obiectivelor vizate, livrabile bazate pe cercetare și evidențe, și activități ample de prezentare și formare aferente noilor soluții/instrumente/metodologii, care asigură competențele și internalizarea necesare utilizării lor reale;
- În cazul sesiunilor de formare organizate în cadrul mai multor proiecte, caracterul practic al seminarelor și discuțiile deschise între participanți, pe spețe concrete; caracterul interdisciplinar și specializat al celor mai multe dintre subiectele abordate, dar și formarea unor „rețele” și deschiderea unor canale de comunicare pe care participanții la formare le folosesc și după curs pentru a comunica pe subiecte de interes, și care, astfel, facilitează ”peer learning” - ul.

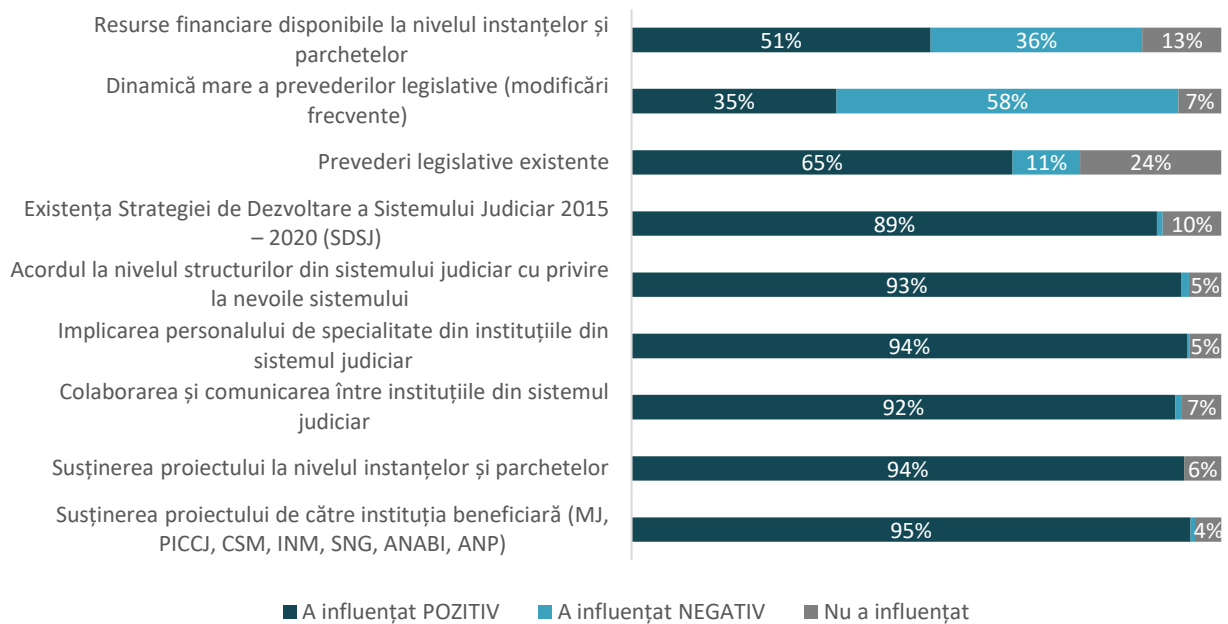
Mecanismele principale care au avut o influență negativă sunt:

- Obținerea cu întârziere a rezultatelor proiectelor sau obținerea de rezultate sub nivelul așteptat (la nivel de program, de exemplu, acțiunile de formare). În primul caz (la nivel de proiect), efectul negativ se manifestă doar în plan temporal, dar este important deoarece livrabile care trebuiau să fie disponibile cel mai târziu în anul 2020 vor fi realizate și cu câțiva ani întârziere. Aceste întârzieri în primul rând împiedică acoperirea unor nevoi reale ale sistemului judiciar din România, și, în subsidiar, cauzează constatări negative în analizele realizate la nivel european și internațional asupra performanței acestuia, care va fi instrumentală în alocarea de noi fonduri europene;
- Implementarea a puțin peste 50% din măsurile prevăzute în PA de a beneficia de finanțare POCA;
- Subestimarea timpului necesar pentru implementarea activităților proiectelor, în special în cazul unor proiecte complexe precum cele implementate de MJ sau CSM.

Profesioniștii din sistemul judiciar opinează că principalii factori care au influențat negativ dezvoltarea și implementarea intervențiilor POCA au fost externi: 58% dintre respondenți consideră că modificările frecvente ale prevederilor legislative (în special ale noilor coduri) sunt un determinant negativ pentru contribuția proiectelor POCA la evoluția justiției, în timp ce 38% consideră că dinamica mare a prevederilor legislative au influențat în mod pozitiv implementarea proiectelor.

După cum este ilustrat în figura de mai jos, rezultatele sondajului confirmă evidențele colectate prin interviuri. Astfel, factorii care au influențat pozitiv implementarea activităților POCA sunt factori interni precum consensul instituțional cu privire la nevoile sistemului judiciar, gradul ridicat de implicare a personalului de specialitate în activități, gradul ridicat al colaborării dintre instituțiile din sistemul judiciar. Astfel, aproximativ 95% dintre respondenți consideră că susținerea proiectelor POCA în instituțiile beneficiare și instanțe/ parchete a influențat în mod pozitiv implementarea acestora. Mai mult decât atât, aproximativ 93% dintre respondenți consideră că implicarea personalului de specialitate și colaborarea inter-instituțională a fost un determinant pozitiv în procesul implementării. Menționăm, de asemenea, faptul că 89% dintre respondenți consideră că existența SDSJ este un factor pozitiv pentru implementarea eficientă a proiectelor, rezultat care fundamentează și rezultatele obținute anterior.

FIGURA 11. FACTORII CARE INTERVIN ÎNTRE EFECTUL BRUT ȘI EFECTUL NET



Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

Studiile de caz confirmă unii dintre factorii menționați anterior și identifică alte mecanisme care influențează pozitiv eficacitatea și impactul proiectelor:

- În confirmarea evidențelor colectate prin interviuri și sondaj, cel mai important factor pozitiv extern identificat la nivel de studiu de caz este colaborarea bună cu partenerii instituționali: de exemplu, autoritățile publice locale, școlile și universitățile sau barourile județene, DGASPC și SPAS. Aceasta este fundamentală pentru buna implementare a proiectelor, permițând mobilizarea grupurilor țintă și contribuind la sustenabilitatea proiectelor;
- În plus, cunoașterea de către beneficiari de dinainte de implementarea proiectelor a grupurilor țintă și nevoilor lor. Spre exemplu: Asociația Societatea Națională Spiru Haret pentru Educație, Știință și Cultură (SNSH) are experiență în lucrul cu studenții și relații bune de cooperare cu liceele, în timp ce Fundația „TUNA” are o istorie importantă de activități dedicate comunității turco-tătare din Dobrogea. În acest context, grupurile țintă au putut fi mobilizate fără eforturi suplimentare față de cele planificate, iar în cazul celor două proiecte analizate în profunzime, până în luna martie implementarea proiectelor (nivelul de atingere a indicatorilor legați de grupurile țintă) era mai mare decât prognoza de la începutul proiectelor. Acest aspect contribuie la diminuarea riscului de neatingere a grupului țintă din cauza pandemiei de COVID-19;
- Implicarea experților relevanți/a grupurilor țintă (de exemplu, a avocaților) în proiecte a fost foarte importantă pentru atingerea rezultatelor proiectului și a fost binevenit faptul că au fost clarificate problemele privind incompatibilitatea avocaților și s-a permis implicarea acestora în astfel de proiecte.

Echipele de evaluare au constatat că cel mai important dintre factorii negativi interni identificați a fost imposibilitatea suspendării activităților proiectelor sau a prelungirii termenelor pentru activitățile de desfășurat în contextul pandemiei de COVID-19 și mai ales în perioada stării de urgență. Deși, conform informațiilor colectate în interviuri, AM POCA a luat măsuri pentru parcurgerea eficientă a diferiților pași procedurali (spre exemplu transmiterea, analiza și aprobarea cererilor de rambursare) în contextul crizei sanitare, începând chiar de la momentul instituirii stării de urgență, beneficiarii intervievați au simțit



nevoia unui sprijin suplimentar de la AM POCA cu privire la reorganizarea activităților din cadrul proiectelor și chiar în ceea ce privește găsirea de soluții pentru furnizarea lor on-line. În ciuda faptului că aceștia au responsabilitatea primară în implementarea proiectului, nevoia suplimentară de sprijin a fost resimțită din cauza noutății absolute a situației create de pandemie.

Studiile de caz evidențiază (pe lângă obstacolele create de procesul de achiziție publică) și că disponibilitatea și experiența limitată a membrilor echipei de management poate să aibă efecte negative importante din perspectiva eficacității (la timp) a proiectelor.

4.2. EFICIENȚĂ

4.2.1. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 4: ÎN CE MĂSURĂ SUNT JUSTIFICATE COSTURILE IMPLICATE, AVÂND ÎN VEDERE SCHIMBĂRILE/ EFECTELE/ REZULTATELE DE PROGRAM ÎNREGISTRATE?

Evaluarea eficienței urmărește relația dintre resursele utilizate de intervenție și schimbările (în special cele pozitive) generate de intervenție. Evaluarea se va concentra în special pe:

- Eficiența financiară și apariția de costuri neprevăzute;
- Întârzieri apărute în implementare;
- Valorificarea capacității tuturor membrilor din echipele de proiect (utilizarea resurselor umane);
- Măsura în care se poate îmbunătăți eficiența financiară a proiectelor și, pe cale de consecință, a programului.

EFICIENȚĂ FINANCIARĂ

Eficiența proiectelor va fi evaluată în primul rând de o manieră calitativă, dat fiind că nu există standarde de cost, iar intervențiile finanțate sunt foarte diverse (diferite între ele), mai ales în ceea ce privește proiectele finanțate în cadrul OS 1.3. De asemenea, proiectele sunt specifice sectorului judiciar, ceea ce face să nu fie fezabilă o comparație utilizând metode cantitative între costurile implicate de proiectele finanțate în cadrul OS 1.3 și costurile implicate de alte proiecte POCA sau de proiecte similare. În ceea ce privește proiectele din cadrul OS 2.3, o analiză cantitativă a costurilor pentru informare și instruire este posibilă, în sensul în care costurile medii pentru informare și instruire în cadrul OS 2.3 pot fi comparate cu alte costuri medii pentru activități similare. Dar relevanța acestor comparații este limitată din cauza metodelor foarte diferite utilizate de beneficiari pentru informarea și instruirea persoanelor din grupul țintă și dat fiind specificul subiectelor promovate. Astfel, proiectele nu pot fi comparate între ele doar la nivelul costurilor și trebuie luate în considerare multe alte aspecte legate de eficacitatea proiectelor, profilul și accesibilitatea grupurilor țintă, sustenabilitatea informațiilor și competențelor dobândite.

Comparând modul de administrare/management al proiectelor POCA cu experiența altor programe și pe baza experienței beneficiarilor vom căuta să identificăm și costuri administrative care ar putea fi eliminate prin simplificarea unor procese.

Proiectele nu au generat, până la data evaluării, costuri neprevăzute și toate datele colectate pentru evaluare arată că resursele bugetare sunt utilizate de o manieră eficientă. Beneficiarii intervievați ai proiectelor finanțate prin OS 1.3 și OS 2.3 sunt unanim de acord că proiectele pe care le implementează utilizează resursele de o manieră eficientă și nu au generat costuri suplimentare față de cele planificate. De altfel, proiectele încheiate au o rată de rambursare (absorbție) de peste 70% din bugetul alocat, ceea ce arată că proiectele nu reușesc să utilizeze bugetul în ansamblu, mai degrabă decât că acesta este insuficient.



Proiectele aflate în implementare în noiembrie 2020 și care ar trebui să se finalizeze în 2021 au o rată de rambursare (absorbție) de 40% din bugetul alocat, ceea ce confirmă constatarea că beneficiarii se confruntă cu unele provocări în absorbția bugetelor, dat fiind că mai mult de jumătate din aceste proiecte au început încă din 2018. Chestiunile legate de utilizarea integrală a bugetului sunt legate în mare parte, conform informațiilor de la beneficiari, de dificultățile întâmpinate în realizarea achizițiilor publice și alți factori care generează întâzieri în implementare, prezentați mai jos.

În general, beneficiarii consideră că eficiența proiectelor a fost mare și că nu s-ar fi putut face mai multe lucruri pentru o eficiență mai bună a proiectelor. Interviuurile și studiile de caz nu au condus la identificarea unor acțiuni care să crească eficiența financiară a proiectelor.

Valoarea costului mediu pentru participanții formați și informați în cadrul proiectelor finanțate prin POCA OS 2.3 confirmă eficiența crescută a proiectelor din punct de vedere al costurilor pentru instruire și informare. Analiza bugetelor proiectelor finanțate prin OS 2.3 arată că bugetul mediu pentru formarea magistraților și grefierilor în cele patru intervenții din cadrul apelului IP 9/2017 este puțin peste 5.000 lei/persoană³⁷. Aceste costuri medii se situează sub unele costuri înregistrate pentru formarea șomerilor în proiectele POSDRU 2007-2013 și POCU 2014-2020, costuri unitare medii calculate de o manieră similară în cele mai recente evaluări ale acestor programe.³⁸ Tot în cadrul OS 2.3, proiectele finanțate prin apeluri competitive vizează informarea prin diverse mijloace (sesiuni de informare mai complexe sau mai simple, de durate diferite) a peste 69.000 de persoane cu privire la accesul la justiție. Costul mediu pentru informarea unei persoane se situează sub 600 lei/persoană. Putem compara acest cost cu bugetele cheltuite pentru activități de informare a persoanelor din grupurile țintă ale proiectelor POCU 2014-2020, în vederea informării acestor persoane despre drepturile lor privind măsurile active de ocupare. Evaluarea contribuției POCU la creșterea ocupării în rândul tinerilor NEETs (Raportul de evaluare 2018) arată costuri medii de informare a persoanelor din grupurile țintă de aproape 830 lei/persoană, cu peste 38% mai mult decât costurile înregistrate în POCA OS 1.3 și 2.3.

Datele colectate pentru prezentul raport de evaluare, precum și pentru raportul de evaluare precedent, arată că în urma procedurilor de achiziție s-au înregistrat unele economii în cadrul proiectelor. Economii moderate rezultate din procesul de achiziție publică sunt firești, dat fiind că procedurile de achiziții sunt menite să încurajeze competiția dintre ofertanți, inclusiv în ceea ce privește prețul solicitat pentru bunurile și serviciile oferite. Atât timp cât indicatorii de realizare și rezultat sunt atinși, aceste economii sunt un indicator al eficienței proiectelor. Economii mari (peste 20% din valoarea estimată a achiziției)³⁹ reprezintă fie un indiciu al unor soluții foarte eficiente propuse de operatorii economici cărora li se atribuie contractul, fie situații în care bugetul proiectelor nu a fost corect estimat inițial și a fost supraevaluat, a fost estimat peste necesarul efectiv.

Utilizarea de o manieră eficientă și eficientă a acestor economii presupune realocarea către activități prin care să se poată obține rezultate mai bune (mai multe și/sau de calitate superioară). Conform datelor colectate până în prezent (interviuri, studii de caz), aceste realocări au fost posibile, iar procesul

³⁷ Constatate menționate deja în raportul de evaluare precedent. Costul mediu/persoană include dezvoltarea unor materiale de formare de mare complexitate, transport, cazare, masă, procesul de formare, evaluare și monitorizare a formării.

³⁸ *Evaluarea intervențiilor POCU în domeniul ocupării forței de muncă. Evaluarea contribuției POCU la creșterea ocupării în rândul tinerilor NEETs. Raportul de evaluare 2015 și Raportul de evaluare 2018.*

³⁹ Deși legislația nu mai prevede o limită pentru considerarea ofertelor ca având un preț aparent neobișnuit de scăzut, valorile propuse de OUG 34/2006 cu privire la acest aspect pot fi considerate în continuare ca reper pentru evaluare în determinarea situației în care economiile sunt firești sau se datorează unor erori de planificare, în cazul în care operatorii economici nu vin cu soluții tehnice neanticipate și care generează un plus de eficiență.



de amendare/modificare a bugetelor proiectelor în vederea creșterii eficienței acestora a funcționat optim.⁴⁰

COSTURI NEPREVĂZUTE

Beneficiarii proiectelor finanțate în cadrul apelului CP8/2018 au subliniat faptul că proiectele pe care le implementează au utilizat nu doar resursele bugetate, ci și resurse ale organizațiilor beneficiare. Acestea au constituit o contribuție necuantificată în bugetele proiectelor, dar care a contat în obținerea rezultatelor. Spre exemplu, Asociația „Societatea Națională Spiru Haret” (SNSH) a acoperit costuri indirecte fără să le includă în buget, dat fiind că aceste tipuri de cheltuieli erau planificate în bugetul organizației și beneficiarul a decis folosirea fondurilor pentru cheltuieli directe, legate de rezultate, utilizând resurse proprii pentru costurile indirecte. Același beneficiar a realizat promovarea proiectelor utilizând mijloacele de comunicare (radio, TV, website) ale organizațiilor partenere asociate Universității Spiru Haret, atât Universitatea, cât și instituțiile media fiind membri fondatori ai Asociației „Societatea Națională Spiru Haret”. De asemenea, Universitatea a pus la dispoziție săli pentru conferințele și atelierile organizate (înainte de pandemia de COVID-19), precum și facilitățile necesare pentru realizarea spot-urilor publicitare din proiect.

Alți beneficiari au menționat în interviuri că bugetele planificate pentru transport, cazare și diurnă au fost în general prea mici, nemaifiind vorba de eficiența utilizării resurselor, ci de lipsa lor sau limitarea lor considerabilă în raport cu nevoile. Astfel, INM a avut nevoie ca la nivelul CSM să fie adoptată o decizie privind creșterea baremelor de costuri pentru cazare și masă pentru magistrați, astfel încât să poată fi crescută valoarea estimată a achiziției pentru servicii de organizare de evenimente. Până la această suplimentare a baremelor de costuri, activitățile de formare pentru grupul țintă în cadrul proiectului au fost întârziate de eșecul primelor proceduri de achiziție. Cu toate acestea, interviurile cu reprezentanții INM și formatorii INM arată că, în ciuda întârzierii, în anul 2019 au fost pregătite activitățile de formare, iar instanțele și magistrații au fost interesați de organizarea de seminare în sistem descentralizat (instanțele asigurând cheltuielile logistice). În acest fel, pe parcursul anului 2019, părți terțe față de contractul de finanțare (Curți de Apel și Tribunale) au contribuit din bugetele proprii la realizarea unor activități care și-au adus contribuția la producerea efectelor și impactului proiectului INM (creșterea nivelului de competențe ale magistraților, în diferite domenii) și la valorificarea pregătirii formatorilor pentru proiect.

Aceste evidențe se adaugă celor colectate pentru raportul de evaluare anterior, în cadrul căruia menționăm că a fost semnalată nevoia, din partea unor instituții precum CSM sau ANP, de creștere a procentului de 10% din FEDR pentru a putea încadra nevoile existente de modernizare tehnologică și pentru a acoperi în totalitate sumele necesare pentru diversele sisteme IT ce urmează să fie dezvoltate.

Se conturează constatarea că proiectele au costuri justificate, iar în unele cazuri bugetele planificate au fost (aproape) insuficiente pentru acoperirea nevoilor lor, iar contribuția suplimentară a beneficiarilor (dincolo de cofinanțarea evidențiată în bugetele proiectelor) este esențială pentru buna implementare a unora dintre proiectele finanțate prin OS 1.3 și OS 2.3. De regulă, această contribuție suplimentară a fost adusă de beneficiari în natură, prin asigurarea unor spații pentru evenimente, spațiu publicitar și promovare asigurată de parteneri, utilizarea de resurse umane ale instituției beneficiare în activități ale proiectelor, chiar dacă persoanele respective nu sunt parte din echipele proiectelor. În toate cazurile constatate contribuția în natură nu a reprezentat un efort deosebit pentru beneficiari, dat fiind că au contribuit la implementarea proiectului cu resurse proprii care erau disponibile în organizațiile lor. Așa

⁴⁰ Spre exemplu, au fost utilizate economii înregistrate prin procesele de achiziții publice pentru a acoperi costurile de management generate de unele prelungiri ale proiectelor (legate de întârzieri în achiziții publice ce sunt analizate mai jos).



cum am arătat mai sus, pe de altă parte, în cazul unor linii bugetare s-au realizat economii din achiziții, iar în acest context efectuarea de o manieră operativă (fără întârzieri) a realocărilor bugetare de la linii care înregistrează excedent, la cele care ar putea să fie deficitare, este necesară. Datele colectate arată că până la momentul evaluării realocările bugetare s-au făcut adecvat pentru a sprijini implementarea proiectelor, dar atenție la acest aspect este necesară în continuare atât din partea beneficiarilor, cât și a AM.

UTILIZAREA RESURSEI DE TIMP ȘI ÎNTÂRZIERI

La momentul culegerii datelor pentru prezentul raport de evaluare, proiectele care erau programate să se încheie până în luna martie 2020 (proiecte finanțate în cadrul apelului CP3/2017) s-au finalizat fără întârzieri și cu o bună încadrare în bugetul alocat. Pe de altă parte, proiectele care se aflau în desfășurare în luna martie 2020, mai ales cele din cadrul OS 2.3, care includ activități de formare și de informare cu grupuri țintă mari, au fost afectate de pandemia de COVID-19 și măsurile impuse pentru limitarea răspândirii acesteia. Principala provocare pentru toate proiectele a fost mobilizarea grupului țintă. Totuși, strategiile și soluțiile posibile pentru a răspunde la această provocare globală au fost diferite.

Beneficiarii intervievați în lunile august-septembrie 2020, reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale ce implementează proiecte pentru creșterea accesului cetățenilor la justiție, au arătat însă că după „șocul” primelor luni afectate de pandemie, în perioada iunie-iulie activitățile au fost replanificate, acolo unde a fost cazul și că proiectele finanțate în cadrul CP8/2018 și-au continuat implementarea începând cu luna iulie cu respectarea măsurilor de protecție și distanțare fizică sau cu activități online, existând premise bune/optimism privind atingerea grupurilor țintă planificate.

Pe de altă parte, întârzierile acumulate din cauza procedurilor de achiziții publice nu au putut fi recuperate cu succes de către instituțiile beneficiare din cadrul sistemului judiciar. Cel mai mult a fost afectat proiectul „Justiția 2020: profesionalism și integritate”, implementat de INM. Așa cum am arătat, acesta a fost afectat în 2019 de o întârziere considerabilă generată de faptul că nu s-a reușit atribuirea la timp a contractului pentru organizarea activităților de formare (cazare, masă, săli pentru activități, transport).

Întârzierile acumulate din cauza proceselor de achiziții publice în 2019 au fost acutizate în 2020 de posibilitatea limitată de a organiza evenimente de formare online. Interviuurile și focus grupul organizate cu toți factorii interesați arată că aceștia nu au identificat soluții tehnice și metodologice pentru organizarea online a activităților de formare (cum sunt seminarele) sau a grupurilor de lucru. Pe de altă parte, datele culese de INM prin chestionare adresate magistraților arată că aceștia sunt rezervați să participe la seminare pe perioada pandemiei, chiar și dacă sunt luate măsuri de distanțare fizică.

În plus, pandemia de COVID-19 și măsurile impuse pentru limitarea răspândirii acesteia a afectat și AM POCA, iar o altă provocare pentru AM a fost perioada de reorganizare instituțională de la nivelul Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării Regionale și Administrației, precum și nevoia de a reorganiza activitatea angajaților în regim de telemuncă și trecerea la utilizarea (aproape) exclusivă a semnăturii electronice. Pentru a soluționa aceste provocări, AM POCA a organizat printr-o instrucțiune activitatea proprie, în special cele din cadrul Serviciului Evaluare și Contractare Proiecte și ulterior comunicarea cu beneficiarii prin mijloace electronice și utilizând semnătura electronică. În perioada stării de urgență (16 martie-14 mai 2020) modificările în cadrul proiectelor afectate de COVID-19 (prelungirea sau suspendarea proiectelor) s-au putut realiza printr-o notificare, ulterior stării de urgență, prelungirea proiectelor fiind posibilă doar prin act adițional.

O altă sursă de întârzieri, menționată în special de beneficiarii din instituții publice, sunt achizițiile publice. În unele situații, blocajele economice generate de pandemia de COVID-19 au agravat problemele din achiziții și nu au permis recuperarea întârzierilor. Mai mult decât atât, reprezentanții Ministerului Justiției și Ministerului Public au arătat că întârzierile întâmpinate în procesul de achiziții publice au



generat pierderea sumelor care nu au putut fi angajate la timp, aferente cofinanțării, la momentul realizării rectificărilor bugetare.

Specificul unor achiziții, procedurile interne și capacitatea relativ limitată a structurilor de suport instituționale, în special pentru achiziții publice în instituțiile beneficiare mai mici (sau cu experiență mai mică în desfășurarea de proiecte și achiziții similare, cum ar fi ANABI) continuă să fie factori interni cu influență negativă asupra procedurilor de achiziții și, prin urmare, a eficienței proiectelor. Alți factori legați de achizițiile publice ce afectează negativ eficiența proiectelor sunt legați de procesul de verificare ex-ante și interacțiunea beneficiarilor cu ANAP în cadrul acestuia, estimările neadecvate ale valorilor achizițiilor, adesea neatractive pentru operatorii din piață (factori interni), mai ales în contextul unor servicii cu grad mare de complexitate și/sau dificultate, pentru care nu există o concurență mare pe piață. Pe de altă parte, în mai multe situații (mai multe proceduri de achiziții desfășurate de mai mulți beneficiari) operatorii economici care au depus oferte s-au dovedit cel puțin neatenți sau neprofesioniști. Erori făcute în ofertele depuse au condus în mai multe cazuri la declararea tuturor ofertelor ca fiind inadmisibile sau neconforme și la anularea procedurilor. Cauzele întârzierilor din achizițiile publice sunt prezentate și în cadrul secțiunii următoare a raportului, dat fiind că reprezintă factori negativi ce influențează eficiența.

UTILIZAREA RESURSELOR UMANE

În ceea ce privește valorificarea capacității tuturor membrilor din echipele de proiect (utilizarea resurselor umane) de către beneficiar, putem constata că proiectele au o eficiență ridicată. Constatarea este susținută de sondajul (realizat la finalul anului 2019) și interviurile realizate cu beneficiarii, care au identificat capacitatea resurselor umane implicate în proiect ca fiind cel mai important factor care a influențat pozitiv implementarea proiectelor. Aceleași surse (sondajul cu beneficiarii realizat la finalul anului 2019 și interviurile realizate cu beneficiarii) arată că nu doar resursele umane implicate scriptic în proiect, ci și alte persoane din structura beneficiarilor (care nu au fost remunerate în cadrul proiectelor) au contribuit la implementarea proiectelor.

Pe de altă parte, în mai multe instituții beneficiare (INM, ANABI, CSM) interviurile și studiile de caz arată că ar fi fost necesar personal suplimentar pentru gestionarea proiectelor, în special a achizițiilor publice, dar și a altor activități. Cauzele care au făcut ca resursele umane necesare să nu fie întotdeauna disponibile pentru proiecte sunt: lipsa bugetelor alocate, blocarea angajărilor în perioada mai-septembrie 2020⁴¹, caracterul specializat al unor posturi ce trebuiau ocupate.

POSSIBILITĂȚI DE SIMPLIFICARE

Procesele administrative legate de raportări, plăți și rambursări au fost în general eficiente, fiind bine apreciate de beneficiari, dar și de reprezentanții AM POCA (cele două părți implicate în procesele administrative specifice programului). Elaborarea rapoartelor de activitate ale experților și mai ales ale echipei de management a proiectelor este considerată, de unii dintre beneficiari, destul de greoaie, dar nu constituie, totuși, un cost administrativ substanțial. Utilizarea MySMIS și în special raportarea în MySMIS este de asemenea apreciată ca fiind greoaie de către unii dintre beneficiarii intervievați, dar procesul de raportare devine mai simplu pe parcursul implementării proiectelor, în special datorită acomodării persoanelor responsabile cu modul de funcționare a platformei. Nevoia de simplificare apare, însă, în ceea ce privește procesele de achiziții publice.

⁴¹ Conform art. 27 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19



Așadar, bugetele proiectelor sunt rezonabile și justificate, neputând fi identificate costuri care nu erau necesare pentru activități și rezultate sau proceduri care să poată suferi simplificări considerabile. Variația mare de costuri pentru activități de același tip este justificată de diversitatea de abordări, metode și conținuturi propuse de beneficiarii OS 1.3 și 2.3. Pe de altă parte, la nivel mediu, bugetele pentru activități de formare și informare sunt comparabile sau mai mici cu alte activități de același tip finanțate în alte programe operaționale. Costurile nefinanciare, de resurse umane, sunt de asemenea rezonabile, echipele de proiect fiind considerate cel mai important factor / cea mai importantă resursă pentru atingerea rezultatelor proiectului. În schimb, resursele de timp nu sunt optim utilizate. Se înregistrează întârzieri în procesele de achiziții publice și, pe de altă parte, unele proiecte au fost afectate (întârziate) considerabil de pandemia de COVID-19.

4.2.2. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 5: CE FACTORI AU INFLUENȚAT EFICIENȚA CU CARE AU FOST ATINSE REZULTATELE?

Întrebarea urmărește să identifice factorii (și în subsidiar acțiunile beneficiarilor, de valorificare sau gestionare a acestor factori) care au avut influență pozitivă și negativă asupra eficienței financiare a proiectelor, asupra eficienței în utilizarea resurselor umane, dar și asupra încadrării în timp a proiectelor. Ne vom referi la eficiența proiectelor așa cum a fost evaluată la întrebarea de evaluare precedentă (întrebarea 4). Pe baza acestei analize urmărim să identificăm:

- Bune practici care contribuie la creșterea eficienței proiectelor prin valorificarea unor factori pozitivi sau evitarea (sau gestionarea oportună) unor factori negativi;
- Lecții învățate privind factorii ce trebuie evitați sau moduri de gestionare a factorilor negativi care nu au funcționat și au generat costuri (financiare și de timp) suplimentare.

În continuarea analizelor din cadrul primului raport de evaluare, prezentăm o nouă matrice a factorilor care au influențat eficiența cu care au fost atinse rezultatele, în baza aceluiași trei variabile utilizate și în cadrul primului exercițiu de evaluare: importanța (relevanța) factorilor pentru beneficiar, gradul de răspândire a factorilor și intensitatea efectelor acestora asupra programului.

Clasificarea factorilor a fost realizată de evaluatori prin triangularea informațiilor obținute în urma cercetării documentare, a sondajului și, mai ales, în baza interviurilor realizate cu beneficiarii.

TABEL 16. CLASIFICAREA FACTORILOR CARE AU INFLUENȚAT EFICIENȚA

FACTORI	INFLUENȚĂ POZITIVĂ SAU NEGATIVĂ +/-	IMPORTANȚĂ (RELEVANȚĂ) PENTRU BENEFICIAR	GRADUL DE RĂSPÂNDIRE	INTENSITATEA EFECTELOR ASUPRA PROGRAMULUI
INTERNI				
Echipele de management	+	Ridicată	Ridicat	Ridicată
Experiența acumulată (în implementarea altor proiecte cu finanțare nerambursabilă)	+	Medie	Mediu	Medie
Sprijinul primit din partea unor terțe părți	+	Ridicată	Scăzut	Scăzută
Buna cunoaștere a grupului țintă de către beneficiarii OS 2.3	+	Ridicată	Mediu	Ridicată
Complexitatea procedurilor de achiziții	-	Ridicată	Mediu	Ridicată

FACTORI	INFLUENȚĂ POZITIVĂ SAU NEGATIVĂ +/-	IMPORTANTĂ (RELEVANȚĂ) PENTRU BENEFICIAR	GRADUL DE RĂSPÂNDIRE	INTENSITATEA EFECTELOR ASUPRA PROGRAMULUI
Durata mare a procesului de evaluare a ofertelor pentru achiziții complexe	-	Medie	Mediu	Medie
Valorile estimate pentru achiziții, nerealiste sau neatractive pentru operatorii economici de pe piață	-	Medie	Mediu	Medie
Specificul anumitor achiziții (vezi proiectele ANABI sau ONRC)	-	Ridicată	Scăzut	Medie
Capacitatea limitată a personalului suport	-	Medie	Mediu	Medie
EXTERNI				
Utilizarea criteriilor de calitate în cadrul procedurii de achiziții	+	Ridicată	Mediu	Medie
Calitatea slabă a ofertelor prezentate în cadrul procedurilor de achiziții (inclusiv erori făcute de operatorii economici și care conduc la oferte inadmisibile sau neconforme)	-	Ridicată	Mediu	Ridicată
Procedurile de realocare a economiilor realizate la nivelul proiectelor	+	Medie	Ridicat	Medie
Interacțiunea beneficiarilor cu ANAP în procesul de verificare ex-ante a achizițiilor	-	Medie	Mediu	Medie
Blocarea angajărilor în instituțiile publice, conform art. 27 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (în perioada 15.05-16.09.2020)	-	Ridicată	Scăzut	Medie
Unele blocaje instituționale	-	Ridicată	Scăzut	Ridicată
Plafoanele impuse pentru anumite cheltuieli	-	Ridicată	Mediu	Scăzută
Sistemul MySMIS	-	Scăzută	Mediu	Scăzută
Rectificări bugetare care afectează capacitatea beneficiarilor de a furniza contribuția proprie (în condiții de întârzieri în activități)	-	Medie	Scăzut	Medie
Necesitatea păstrării distanței fizice pentru prevenirea răspândirii pandemiei de COVID-19 și imposibilitatea organizării de evenimente și activități de formare, în acest context	-	Ridicată	Ridicat	Ridicată
Timpul alocat intervențiilor	-	Medie	Mediu	Medie

Sursa: Analiză realizată de evaluatori în baza rezultatelor instrumentelor de cercetare



Factorii cu importanță ridicată pentru beneficiari și impact pozitiv atât asupra beneficiarilor, cât și a programului sunt: echipele de management ale proiectelor, precum și sprijinul primit din partea unor terțe părți. Datele colectate, în special de la beneficiarii proiectelor finanțate în urma apelului CP 8/2018 (organizații neguvernamentale) arată că acest **sprijin din partea unor terțe părți este direct legat de experiența anterioară în implementarea proiectelor și colaborarea anterioară cu acești terți:** instituții publice sau alte organizații. Așa cum am arătat în secțiunea dedicată întrebării de evaluare 4, pentru unele proiecte a fost util sprijinul material, în natură, dat de instituții sau organizații partenere cum sunt instituțiile de învățământ care au oferit săli pentru evenimente și în promovarea proiectelor. Pentru proiectele finanțate în cadrul CP 3/2017 și CP 8/2017 a fost de asemenea esențial sprijinul autorităților publice locale pentru organizarea unor evenimente de promovare sau de formare a grupului țintă la nivel local, iar acest sprijin s-a concretizat și în acțiuni de mobilizare a grupurilor țintă pentru care nu a mai fost necesară alocarea de resurse din bugetele proiectelor. Toate instituțiile din sistemul judiciar beneficiare de proiecte s-au bucurat de sprijin și colaborare din partea altor instituții din sistem sau organizații profesionale (terțe față de proiecte), care au participat la consultări și au oferit sugestii privind implementarea unor activități sau comentarii asupra unor livrabile. Sprijinul acestor instituții terțe a adus plusvaloare în cadrul proiectelor, chiar dacă personalul lor nu a fost remunerat în proiecte.

În ceea ce privește factorii negativi, așa cum am arătat anterior, procedurile de achiziții publice au pus probleme în implementarea proiectelor, cauzând întâzieri în implementare.

Se observă din tabelul de mai sus că majoritatea factorilor interni și cei mai importanți factori externi cu influență negativă sunt toți legați de achizițiile publice. Prezintă pe scurt o analiză a fiecăruia dintre acești factori și a modului în care afectează eficiența proiectelor:

- **Complexitatea mare a serviciilor necesare a dus la perioade foarte lungi necesare pentru elaborarea documentațiilor de atribuire** (factor intern). În cazul instituțiilor care se confruntă și cu deficit de personal, cum este ANABI, întâzierile s-au menținut pe tot parcursul procesului de achiziții, neputând fi recuperate în nicio etapă;
- **A fost deficitară colaborarea cu ANAP** pentru remedierea unor deficiențe din documentațiile de atribuire care au generat observații în procesul de control ex-ante (factor extern). Beneficiarii subliniază că observațiile formulate de ANAP sunt adesea neclare pentru ei, verificarea ex-ante de mai multe ori a documentației de atribuire poate genera seturi foarte diferite de observații și recomandări, ceea ce prelungeste suplimentar procesul de finalizare a documentației. Ca și în cazul factorului anterior, în cazul instituțiilor care se confruntă și cu deficit de personal, cum este ANABI, acest aspect a generat întâzieri substanțiale în publicarea anunțurilor de participare;
- **Valorile estimate pentru achiziții au fost uneori nerealiste sau neadaptate la cerințele pieței**, generate fie de **baremele de cost existente** (cum este cazul baremelor de cost pentru cazare și masă utilizate de INM), fie de utilizarea valorilor contractate anterior pentru servicii similare în estimarea valorii achizițiilor actuale (utilizarea de prețuri istorice, ce nu se mai potrivesc cu situația actuală a pieței și nu țin cont de dinamica sa). Utilizarea baremelor de cost neatractive este un factor extern, în timp ce estimarea valorilor achizițiilor actuale pe baza prețurilor istorice este un factor intern. Acești factori au făcut ca la mai multe proceduri lansate să nu se prezinte niciun ofertant sau să se prezinte doar oferte de calitate slabă, dat fiind că nu au putut fi atrași întotdeauna operatori economici cu experiență mare, standarde ridicate de profesionalism, dar și costuri mai ridicate, care nu au fost interesați de achiziții în condițiile unor valori estimate relativ scăzute.
- **Durata procesului de evaluare a ofertelor pentru achiziții complexe** (factor intern) a fost relativ mare, direct proporțională cu complexitatea achiziției și legată direct de primul factor identificat.
- **Ofertele depuse de operatorii economici au prezentat erori** formale sau administrative care au dus la declararea ofertelor ca fiind inadmisibile sau neconforme (factor extern).



- **Ofertele depuse de operatorii economici au fost de slabă calitate**, ceea ce a dus la oferte neconforme din punct de vedere tehnic. Acest aspect este legat de valorile estimate nerealiste sau neadapate la cerințele pieței la nivelul autorităților contractante, așa cum am arătat mai sus.

Prezenta secțiune permite o analiză a modului în care au evoluat în timp aceste variabile și, bineînțeles, a măsurii în care putem vorbi de noi factori care au influențat eficiența cu care sunt atinse rezultatele, atât interni, cât și externi.

Datele colectate pentru prezentul raport au permis adăugarea a trei factori cu impact negativ asupra eficienței proiectelor, în afară de cei legați de achiziții publice. Acești factori sunt externi și suplimentari față de factorii negativi identificați în raportul anterior, toți fiind legați de pandemia de COVID-19: (1) necesitatea păstrării distanței fizice pentru prevenirea răspândirii pandemiei de COVID-19 și imposibilitatea organizării de evenimente și activități de formare, în acest context, (2) blocarea angajărilor în instituțiile publice, conform art. 27 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (în perioada 15.05-16.09.2020) și (3) apariția unor rectificări bugetare care au influențat disponibilitatea resurselor financiare, dată fiind concentrarea resurselor publice pentru prevenirea răspândirii pandemiei.

Valoarea costului mediu pentru participanții formați și informați în cadrul proiectelor finanțate prin POCA OS 2.3 confirmă eficiența crescută a proiectelor din punct de vedere al costurilor pentru instruire și informare. În acest context, unele proiecte nu și-au putut completa echipele de proiecte cu experți angajați în afara organigramei, așa cum fusese inițial planificat. Pe de altă parte, în multe cazuri au trebuit dezvoltate proceduri pentru telemuncă/muncă de la domiciliu. Pe de altă parte, timpul alocat intervențiilor a fost estimat ca fiind limitat încă dinainte de izbucnirea pandemiei de COVID-19, iar calendarele unora dintre proiecte erau afectate de întârzieri în achizițiile publice dinainte de martie 2020.

Aceste întârzieri au fost agravate în perioada stării de urgență, în care nu s-au putut organiza deloc evenimente de informare sau cursuri de formare și în care au fost suplimentar întârziate alte activități. Așa cum am arătat, reprezentanții INM, ai ANABI, ai Ministerului Public și ai CSM, precum și magistrații sunt de părere că nu ar fi fost posibilă organizarea online a aceluiași tip de activități de formare sau a evenimentelor pentru magistrați. La opinia unanimă a factorilor interesați privind imposibilitatea de a organiza online evenimentele și activitățile de formare în 2020 contribuie următoarele aspecte: caracterul de seminar interactiv al activităților de formare INM, pentru care organizatorii (INM, SNG, ANABI, CSM) nu au identificat soluții de reorganizare online, nevoia de schimbare a modului de organizare a discuției și dinamicii de grup, pentru a o adapta la modul de interacțiune specific online, nevoia esențială de asigurare a securității informatice pentru a păstra confidențialitatea discuțiilor, care determină și nevoia unor investiții suplimentare (nebugetate) în sisteme informatice. Pe de altă parte, reticența privind utilizarea unor metode de învățare și comunicare online pentru organizarea seminarelor poate fi asociată cu gradul relativ mic de utilizare a comunicării online în sistemul judiciar în ansamblu înainte de 2020 și cu rezerva personalului din sistem față de o serie de schimbări realizate în termen scurt (fără o pregătire și consultare extinsă cu magistrații și grefierii).

Pe de altă parte, datele culese de INM prin chestionare adresate magistraților, au arătat că aceștia sunt reticenți să participe la seminare în perioada pandemiei, când pericolul răspândirii virusului este crescut, chiar și în condițiile de asigurare a distanțării fizice.

Pe de altă parte, un factor pozitiv ce poate fi adăugat, este buna cunoaștere a grupului țintă de către beneficiarii OS 2.3 și canalele de comunicare stabilite cu aceștia dinainte de implementarea proiectelor. Acest factor a permis beneficiarilor să economisească / să nu aloce timp și resurse pentru identificarea și mobilizarea grupurilor țintă și a devenit vizibil în urma progresului în implementare înregistrat în 2020, mai ales în condițiile în care contactarea unor grupuri țintă noi a fost foarte dificilă (pentru beneficiarii proiectelor finanțate în urma apelului CP 8/2018) din cauza pandemiei de COVID-19.



Astfel, principalii factori care asigură eficiența în atingerea rezultatelor, permițând utilizarea unor resurse limitate pentru rezultate de amploare sunt: echipele de management de proiect și cunoașterea bună a grupului țintă de către beneficiari (în cazul OS 2.3). Factorii care sprijină eficiența cu impact mai redus asupra proiectelor sunt: experiența acumulată în implementarea altor proiecte cu finanțare nerambursabilă și utilizarea unor proceduri optime de gestiune a bugetelor (achiziții și realocări bugetare). Factorii care afectează negativ eficiența în atingerea rezultatelor, punând presiune pe resursele proiectului, sunt legați în primul rând de procesele de achiziții publice care generează întârzieri. Un alt factor ce afectează eficiența proiectelor este pandemia de COVID-19, ce generează alți factori negativi: imposibilitatea organizării evenimentelor și seminarelor, indisponibilitatea resurselor umane și bugetare în condițiile pandemiei și nevoia de a reorganiza unele activități în condițiile restrictive generate din cauza acesteia.

4.3. SUSTENABILITATE, ECHITATE, UTILITATE

4.3.1. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 8A: ÎN CE MĂSURĂ EFECTELE INTERVENȚIILOR SUNT SUSTENABILE PE O PERIOADĂ LUNGĂ DE TIMP?

Având în vedere faptul că majoritatea proiectelor din cadrul OS 1.3 și 2.3 ale POCA sunt în implementare la momentul realizării evaluării, analiza sustenabilității se referă mai degrabă la potențialul de sustenabilitate. În acest sens, prezenta întrebare de evaluare urmărește să identifice:

- Măsura în care beneficiarii s-au angajat să asigure sustenabilitatea proiectelor și a efectelor lor;
- Care sunt acțiunile întreprinse de beneficiari pe perioada de implementare a proiectelor și care pot să sprijine sustenabilitatea (au potențial să asigure sustenabilitatea);
- În ce măsură acțiunile întreprinse pentru asigurarea sustenabilității sunt adecvate.

Totodată, în continuarea analizei din cadrul primului raport de evaluare, vom continua să analizăm măsura în care cauzele problemelor din sistemul judiciar vor fi eliminate, sau cel puțin diminuate, prin intervențiile programului.

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. Principalele acțiuni realizate pentru asigurarea sustenabilității includ:

- Realizarea de proceduri instituționale care să integreze instrumentele de management dezvoltate în cadrul proiectelor, atât formal, cât și concret. Spre exemplu, după achiziționarea și operarea softurilor obținute prin intermediul proiectului „Întărirea capacității Ministerului Public de punere în executare a unor procedee probatorii vizând perchezițiile informatice”, angajații Ministerului Public au putut observa direct beneficiile acestora în activitatea lor curentă și aceste beneficii asigură continuitatea folosirii sistemului;
- Asigurarea unor activități de formare și de informare de calitate care să asigure învățare profundă și pe termen lung și dobândirea unor competențe relevante pentru viitor, inclusiv dobândirea competențelor pentru utilizarea în viitor a sistemelor informatice dezvoltate;
- Încheierea de contracte pentru echipamente și sisteme informatice incluzând clauze privind garanția acestora pentru perioada de sustenabilitate a proiectelor, în cadrul tuturor proiectelor;
- În ceea ce privește ghidurile, metodologiile, studiile și toate celelalte documente elaborate prin proiecte, acestea sunt, de asemenea, livrabile pentru care beneficiarii au dorit și prevăzut continuarea utilizării lor după finalizarea proiectelor. Spre exemplu în proiectele implementate



de MJ, Regulamentul de Organizare și Funcționare al CoMS sau aplicația de tip Balance Scorecard, vor fi internalizate și instituționalizate în totalitate, acest lucru contribuind major la sustenabilitatea rezultatelor;

- 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);

Trebuie subliniat că în ceea ce privește sistemele informatice, procedurile, ghidurile și metodologiile, sustenabilitatea efectelor proiectelor – aferente utilizării tuturor acestor instrumente – depinde în mod direct de sustenabilitatea rezultatelor, respectiv de utilizarea continuă și pe scară largă în sistemul judiciar (de către grupurile țintă definite) a acestor sisteme, proceduri, ghiduri, metodologii.

Datele colectate, analiza rapoartelor de progres depuse de beneficiari, precum și interviurile cu beneficiarii și studiile de caz arată că în perioada de implementare a proiectelor, beneficiarii realizează activități menite să sprijine sustenabilitatea. Acestea contribuie la realizarea precondițiilor identificate anterior (în precedentul raport de evaluare) ca esențiale pentru sustenabilitatea proiectelor. Aceste precondiții se referă la:

- Calitatea implementării proiectelor, inclusiv a activităților de formare și informare a grupurilor țintă, pentru a menține relevanța și utilitatea acestora pe termen lung;
- Organizarea unor activități de formare pentru magistrați, magistrați asistenți (în proiectul implementat de INM), pentru grefieri (în proiectul implementat de SNG) și pentru avocați (în proiectul implementat de UNBR) cu un puternic caracter practic, ce permit dezvoltarea de competențe cu aplicabilitate practică directă și care vor fi utilizate în activitatea persoanelor din grupurile țintă pe termen lung;
- Utilizarea programelor de formare dezvoltate și după finalizarea proiectelor, în activitatea formatorilor SNG și INM (mai ales în formarea descentralizată a magistraților – în cazul continuității activităților INM), precum și în activitatea INPPA, pentru formarea avocaților stagiați;
- Asigurarea mijloacelor financiare pentru mentenanța sistemelor IT;
- Asigurarea utilizării ghidurilor, procedurilor și sistemelor IT dezvoltate în proiecte, inclusiv prin integrarea lor cu procesele instituționale coerente.

Pe de altă parte, beneficiarii principali din sistemul judiciar pot solicita (și planifică să solicite) finanțare direct prin programele comunitare administrate de Comisia Europeană, ceea ce ar putea oferi un grad de sustenabilitate suplimentar. În plus, se conturează și intenția de a aplica pentru Programul de sprijin pentru reforme structurale (PSRS), dar măsurile trebuie să fie în strânsă legătură cu Planul Național de Reformă.

Nu în ultimul rând, trebuie spus că activitățile întreprinse pentru asigurarea sustenabilității sunt adecvate. Așa cum se poate observa, acțiunile planificate contribuie de o manieră logică la îndeplinirea unor precondiții cheie pentru sustenabilitate. Alte precondiții de sustenabilitate asupra cărora beneficiarii au o influență scăzută sau pe care nu le pot influența sunt analizate ca riscuri de sustenabilitate în secțiunea următoare a raportului.

Totuși, există o interdependență între proiecte ce afectează atât eficacitatea, cât și sustenabilitatea rezultatelor și efectelor lor. Dacă proiectele sunt concepute ca un prim pas ce trebuie continuat de alte proiecte, atunci o parte din rezultatele lor sunt sustenabile doar în măsura în care se implementează cu succes și proiectele subsecvente, iar efectul global urmărit de ansamblul de proiecte nu se realizează:

- Primul exemplu în acest sens îl constituie proiectul MJ „Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS”. În timp ce prin acest



proiect se va elabora un document de analiză macro în vederea dezvoltării noului sistem de management al cauzelor ECRIS, dezvoltarea efectivă a acestui sistem este planificată a se realiza printr-un proiect subsecvent viitor, bazat pe rezultatele obținute în actualul proiect, ce ar urma să fie finanțat prin obiectivul specific 2.3 al POCA.

- Proiectul ANABI reprezintă un al doilea exemplu elocvent. Acesta este practic instrumentul principal pentru operaționalizarea unei instituții noi în administrația centrală și pentru consolidarea capacității instituționale a acesteia. Proiectul următor pe care ANABI își propune să-l implementeze va duce mai departe aceste eforturi și va dezvolta un sistem informatic la nivel național, interconectat cu programul ECRIS care va furniza informații cu privire la diferite etape ale procesului de recuperare a creanțelor. Pentru acest proiect a fost semnat contractul de finanțare în vara anului 2020, dar riscurile legate de achizițiile de servicii complexe pentru dezvoltarea acestui sistem informatic determină beneficiarul (ANABI) să fie rezervat cu privire la finalizarea în timp a proiectului și realizarea interconectării cu ECRIS în paralel cu dezvoltarea acestuia. Putem identifica astfel riscuri suplimentare atât pentru eficacitatea, cât și pentru sustenabilitatea celor două proiecte.

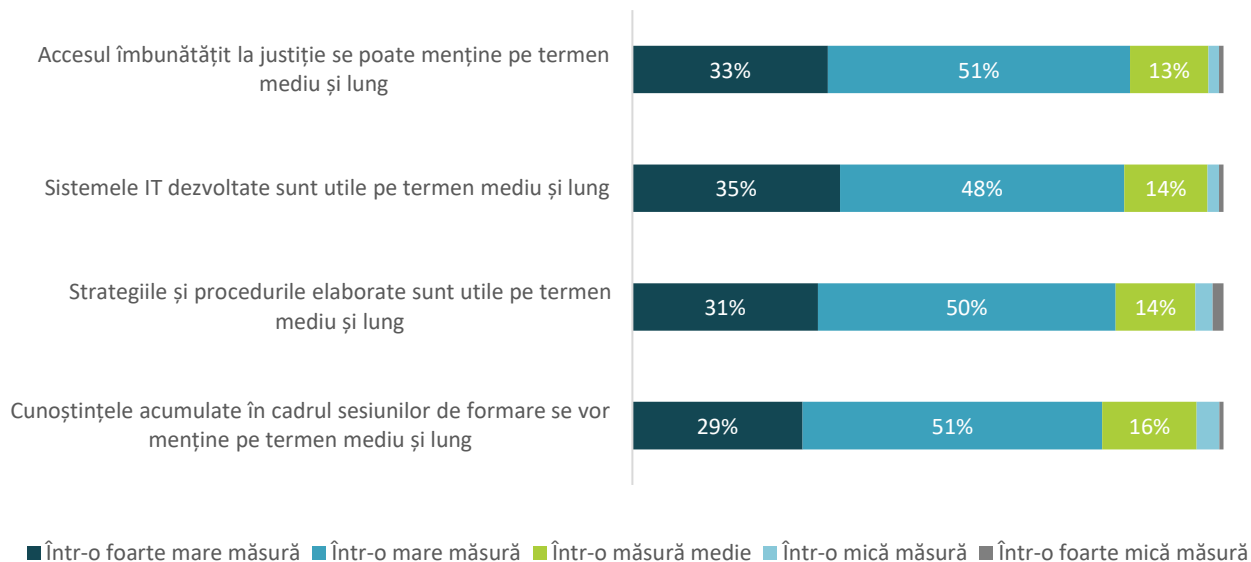
Pe de altă parte, sondajul realizat cu magistrați și grefieri din grupul țintă al proiectelor implementate ca urmare a apelului IP9, arată că un număr mare de magistrați și grefieri, actori cheie în sistemul judiciar, consideră că proiectele au potențial de sustenabilitate, ceea ce confirmă că modul în care sunt implementate este adecvat pentru a asigura durabilitatea efectelor lor. Astfel:

- 84% dintre reprezentanții grupului țintă - magistrați și grefieri - susțin că accesul îmbunătățit la justiție poate fi sustenabil,
- 80% consideră că abilitățile și cunoștințele acumulate în cadrul sesiunilor de formare au un grad de sustenabilitate ridicat.
- Aproximativ 81% dintre respondenții sondajului cu magistrați și grefieri consideră că sistemele IT, strategiile și procedurile dezvoltate sunt utile și sustenabile pe termen lung.

Acest sondaj confirmă și faptul că o serie de probleme ale sistemului judiciar care au afectat pe termen lung funcționarea acestuia vor putea fi eliminate prin implementarea integrală și sustenabilă a proiectelor finanțate în cadrul OS 1.3 și 2.3 a POCA.

Caracterul practic al sesiunilor de formare asigură utilizarea pe termen mediu și lung a competențelor dobândite. Mai mult decât atât, în cazul formării magistraților, aceasta asigură dezvoltarea practicii judiciare unitare în domeniile acoperite de seminarele organizate, iar acest efect se poate menține pe termen lung în măsura în care sistemul judiciar prezintă o stabilitate ridicată a personalului (magistrații migrează rar spre alte profesii). Există însă o condiție importantă pentru păstrarea pe termen mediu și lung a competențelor dobândite și a efectelor sesiunilor de formare asupra unificării practicii judiciare, respectiv stabilitatea legislativă (în special în materie penală și de procedură penală, principala ramură de drept cuprinsă în programul de formare finanțat de POCA pentru INM).

FIGURA 12. SUSTENABILITATEA REZULTATELOR DIN PRISMA PROFESIONIȘTILOR DIN SISTEMUL JUDICIAR



Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

Pe de altă parte, așa cum arată analiza eficacității și relevanței în cadrul prezentului raport, toate intervențiile acționează asupra cauzelor problemelor din sistemul judiciar și nu doar asupra efectelor acestora, existând premise suficiente pentru a putea afirma că o bună parte dintre aceste cauze vor fi rezolvate sau cel puțin diminuate ca intensitate, în ciuda anumitor incoerențe identificate în răspunsul la întrebarea 1A și B și a unor factori care au îngreunat într-o anumită măsură procesul de implementare al intervențiilor. Spre exemplu, proiectele finanțate în cadrul OS 1.3, având ca beneficiari MJ, CSM, MP, vizează în mod direct dezvoltarea unui management strategic al sistemului judiciar, lipsa acestui tip de management fiind o cauză pentru eficiența scăzută a justiției ca serviciu public, conform analizelor existente⁴². De asemenea, proiectele finanțate în cadrul OS 2.3 contribuie direct, printr-un număr mare de sesiuni de formare practice planificate, la dezvoltarea unei culturi a integrității în sistemul judiciar și la pregătirea și dezvoltarea profesională continuă a magistraților, grefierilor și avocaților, precum și la dezvoltarea unei practici judiciare unitare. Aceste aspecte contribuie la creșterea integrității, eficienței și calității actului de justiție.

Totuși, proiectele finanțate în cadrul OS 2.3 (CP 3/2017 și CP 8/2018) au contribuit la dezvoltarea unor mijloace de asistență juridică pentru justițiabilii care provin din grupuri vulnerabile într-o manieră insuficientă pentru ca problema legată de accesul limitat la justiție al persoanelor vulnerabile să fie rezolvată, chiar și parțial, de o manieră sustenabilă.

⁴² Analiza funcțională, analizele Comisiei Europene.



4.3.2. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 8B: EXISTĂ ELEMENTE CARE AR PUTEA AFECTA IMPACTUL ȘI/SAU SUSTENABILITATEA INTERVENȚIILOR? CARE SUNT RISCURILE PENTRU SUSTENABILITATEA PROIECTELOR LEGATE DE STRATEGIILE NAȚIONALE?

Întrebările de evaluare urmăresc să identifice riscurile pentru sustenabilitatea proiectelor și cauzele acestor riscuri (factorii care afectează impactul și sustenabilitatea). În timp ce analiza pentru întrebarea anterioară (întrebarea 8A) se referă la acțiunile întreprinse de beneficiari pe perioada de implementare a proiectelor și care pot să sprijine sustenabilitatea efectelor proiectelor, analiza pentru această întrebare de evaluare se referă la:

- Riscuri pentru impactul și sustenabilitate investițiilor generate de factori externi (nu de beneficiari, sau cel puțin nu de echipa de proiect și structurile direct responsabile. Elemente ce țin de structura organizațională și decizii la nivel înalt, cum sunt alocările bugetare în instituții mari, se vor regăsi în analiza pentru această întrebare de evaluare);
- Riscuri posibile ce pot apărea după finalizarea proiectelor și care pot afecta negativ impactul și sustenabilitatea proiectelor.

Riscurile pentru sustenabilitate identificate în prezentul exercițiu de evaluare și referitoare la factori externi sunt similare cu cele identificate în exercițiul de evaluare precedent⁴³. Acestea sunt:

- **Riscul adoptării unor modificări legislative** care pot face ca conținutul unor activități de formare să-și piardă relevanța/ actualitatea.
- **Riscul neadoptării unor modificări legislative** care să permită implementarea unor rezultate sau extinderea acestora la nivel național, în cazul unor proiecte pilot.
- **Riscul instabilității la nivelul conducerii și/sau structurii anumitor instituții** poate influența impactul și sustenabilitatea atât din perspectiva beneficiarilor, cât și din perspectiva AM POCA. Experiența anumitor beneficiari (spre exemplu, ANP) arată faptul că fluctuațiile frecvente la nivelul conducerii instituției au influențat deseori importanța acordată proiectelor implementate prin fonduri nerambursabile. Acest factor este considerat un factor extern, întrucât este în principal influențat de decizii politice care se iau la nivel superior instituțiilor beneficiare (cu excepția MJ, ICCJ și CSM).
- **Riscul resurselor financiare insuficiente** pentru continuarea unor activități demarate prin implementarea proiectelor finanțate prin POCA, ulterior finalizării acestora și pentru asigurarea mentenanței, inclusiv a mentenanței evolutive a sistemelor informatice, care poate fi costisitoare în absența unor investiții constante, mai ales în sistemele informatice, aceste își pierd capacitatea de a genera efecte benefice pentru sistem pe termen lung.
- **Riscul insuficienței resurselor umane** necesare pentru realizarea integrală a activităților necesare pentru a asigura impactul (generarea efectelor pe termen lung) și sustenabilitate (menținerea efectelor) programului. O serie de beneficiari, inclusiv ANABI și INM au mai trecut prin perioade în care s-au confruntat cu personal insuficient, iar prefigurarea unei crize economice și bugetare cauzate de pandemia de COVID-19 face ca aceste instituții să estimeze că se află în riscul de a avea bugetul diminuat pentru posturile neocupate și că nu vor putea face angajări. Lipsa resurselor umane poate afecta în mare măsură capacitatea instituțiilor de a utiliza instrumentele elaborate (sisteme informatice, proceduri, metodologii etc.), dar și de a valorifica cunoștințele dobândite prin formări și seminare.

⁴³ Aceste riscuri au fost menționate pe larg și în raportul de evaluare precedent.



- **Riscul de neactualizare a soluțiilor IT, odată cu progresul tehnologic**, asociat cu riscurile menționate anterior, legate de resursele umane și financiare insuficiente pentru evaluarea nevoii de mentenanță evolutivă și contractarea acestui tip de mentenanță.

Principalul risc pentru impact și sustenabilitate identificat în prezentul exercițiu de evaluare este legat de disponibilitatea resurselor umane. Riscul și-a mărit probabilitatea de apariție odată cu impunerea unor restricții privind angajarea în cadrul autorităților și instituțiilor publice în contextul măsurilor necesare pentru contracararea efectelor pandemiei de COVID-19 (inclusiv a efectelor acestora asupra bugetului de stat).

Alte două riscuri au fost identificate de o manieră teoretică (pe baza analizei de birou) în raportul anterior de evaluare: riscul unui nivel insuficient al calității activităților de informare și conștientizare și riscul generat de rezistența instituțională la schimbare. Aceste riscuri nu sunt confirmate de datele colectate de la factorii interesați pentru prezenta evaluare, ceea ce arată că au o probabilitate foarte redusă să se materializeze în viitor și să genereze efecte negative. Astfel, datele colectate de la grupurile țintă ale proiectelor implementate ca urmare a apelului IP 9 (magistrați și grefieri) și CP 8/2018 (cetățeni, inclusiv persoane aparținând unor grupuri vulnerabile) arată că **activitățile de formare și de informare au fost de calitate, generând impactul urmărit.**⁴⁴ Aceste aspecte reprezintă un factor pozitiv care contribuie la impactul și sustenabilitatea proiectelor. Pe de altă parte, magistrații și grefierii care au răspuns sondajului au apreciat ca fiind factori pozitivi care susțin impactul și sustenabilitatea proiectelor elementele legate de **implicarea și susținerea pentru proiecte a personalului din sistem**, a conducerii instanțelor și instituțiilor sistemului judiciar.⁴⁵ Aceste răspunsuri arată că riscul referitor la rezistența la schimbare, identificat anterior prin metode calitative, nu este confirmat în majoritatea cazurilor în cadrul instituțiilor din sistemul judiciar.

În concluzie, principalele riscuri pentru sustenabilitatea intervențiilor sunt legate de instabilitatea și/sau lipsa de predictibilitate a cadrului legislativ și instituțional, precum și de alocările bugetare pentru instituțiile din sistemul judiciar, mai ales în condițiile în care pandemia de COVID-19 are efecte puternice asupra economiei și finanțelor publice disponibile pentru toate domeniile.

4.3.3. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 9: ÎN CE MĂSURĂ MODIFICĂRILE / EFECTELE UNEI INTERVENȚII SATISFAC (SAU NU) NEVOILE PĂRȚILOR INTERESATE? CÂT DE MULT DIFERĂ GRADUL DE SATISFAȚIE ÎN FUNCȚIE DE DIFERITELE GRUPURI DE PĂRȚI INTERESATE? (ÎNTREBARE DE EVALUARE SUPLIMENTARĂ)

Dacă întrebarea de evaluare 1.B face referire la logica de intervenție și la modul în care acțiunile au fost planificate/implementate, această întrebare o completează, făcând referire la măsura în care efectele (modificările determinate de acțiunile implementate) sunt aliniate cu așteptările beneficiarilor și în special ale grupurilor țintă largi, nu neapărat direct implicate în proiect. Pe de altă parte, răspunsul la această întrebare de evaluare face referire și la rezultatele proiectelor (*outcomes*), dat fiind că acestea determină în mod direct, în logica intervenției, alături de alți factori externi, efectele investițiilor POCA.

⁴⁴ Întrebați direct cu privire la modul în care evaluează impactul participării la proiecte, 8 din 10 cetățeni participanți la activități de informare și formare se consideră în mare și foarte mare măsură mai informați cu privire la metodele alternative de soluționare a litigiilor. De asemenea, 7 din 10 cetățeni consideră că proiectul la care au participat a oferit în mare și foarte mare măsură informații utile cu privire la sistemul de justiție din România. În același timp, aproximativ 6 din 10 au declarat că proiectul la care au participat i-a ajutat să acceseze servicii juridice și să aibă o părere mai bună despre sistemul de justiție din România.

⁴⁵ A se vedea constatările privind factorii ce influențează și implementarea proiectelor, în cadrul prezentului raport.



Părțile interesate sunt toate categoriile de grupuri țintă ale programului și proiectelor, inclusiv publicul larg (potențialii utilizatori ai sistemului de justiție etc.). Astfel, răspunsul la această întrebare include patru secțiuni: (1) prezentarea utilității pentru instituțiile cheie din sistemul judiciar (cele mai multe dintre acestea fiind și beneficiari de proiecte), (2) prezentarea utilității pentru profesioniștii din sistemul judiciar – magistrați, grefieri, dar și avocați, din perspectiva activității lor profesionale, dincolo de aspectele instituționale, (3) prezentarea utilității pentru cetățeni, (4) prezentarea utilității pentru alte profesii și instituții, din afara sistemului judiciar.

UTILITATEA REZULTATELOR ȘI EFECTELOR PROIECTELOR POCA PENTRU PRINCIPALELE INSTITUȚII DIN SISTEMUL JUDICIAR

În ceea ce privește principalele instituții din cadrul sistemului judiciar, proiectele POCA sunt apreciate ca fiind foarte utile. Pentru instituțiile din sistem, corespondența clară dintre finanțarea POCA și SDSJ este o garanție a utilității, iar interviurile realizate arată că SDSJ și planificarea proiectelor finanțate din POCA pe baza strategiei și-au păstrat relevanța, utilitatea și importanța pentru sistem. Instituțiile din sistemul judiciar intervievate pentru prezentul raport, Ministerul Justiției, CSM, Ministerul Public, dar și organizații profesionale din sistem: Uniunea Națională a Judecătorilor din România și Uniunea Națională a Barourilor din România au subliniat că proiectele finanțate prin POCA se înscriu bine în planul de implementare al SDSJ, iar prin aceasta își arată utilitatea pentru sistem.

Mai mult decât atât, din perspectiva reprezentanților Ministerului Justiției, o serie de rezultate și efecte ale proiectelor finanțate de POCA nu ar fi putut fi atinse fără finanțarea externă oferită de programul operațional, dat fiind că investiția publică, mobilizarea și coordonarea necesare sunt mai ușor de obținut în condițiile unei contribuții externe substanțiale și a monitorizării și sprijinului din partea Autorității de Management.

În plus, pentru o parte dintre beneficiarii din cadrul sistemului, cum ar fi Uniunea Națională a Barourilor din România, proiectul POCA s-a dovedit util și din perspectiva faptului că a oferit posibilitatea organizației să se implice activ în creșterea accesului la justiție și promovarea asistenței publice judiciare, cu potențial mare de a aduce mai multe activități relevante, necesare și utile în atenția avocaților, ca urmare a colaborării lor cu instituțiile de asistență socială.

UTILITATEA REZULTATELOR ȘI EFECTELOR PROIECTELOR POCA PENTRU PERSONALUL CHEIE DIN SISTEMUL JUDICIAR

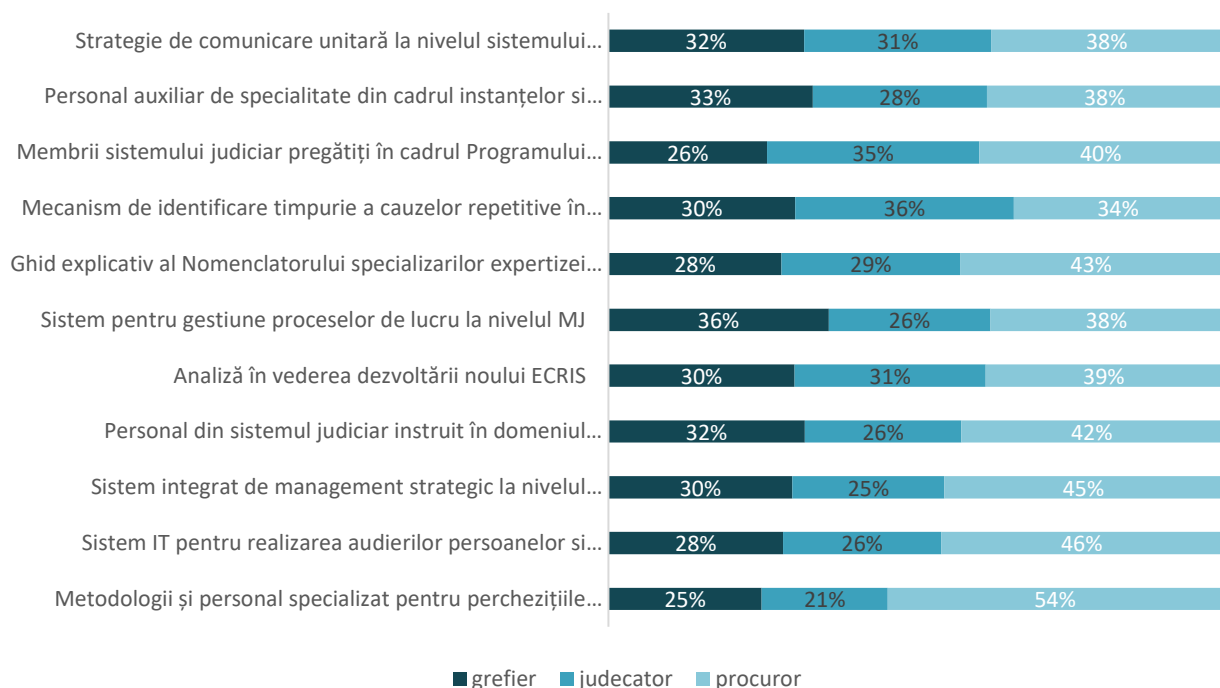
La nivelul personalului cheie din sistemul judiciar, utilitatea proiectelor și rezultatelor acestora este confirmată prin sondajul realizat cu grupul țintă al proiectelor implementate de CSM, INM și SNG. Conform magistraților și grefierilor care au răspuns sondajului, rezultatele aferente apelurilor necompetitive din cadrul OS 1.3 corespund în foarte mare măsură nevoilor beneficiarilor finali, fiind utile pentru aceștia:

- **74%** dintre respondenți consideră că **realizarea analizei pentru dezvoltarea noului ECRIS** corespunde nevoilor acestora.
- **67%** dintre respondenți consideră că **sistemul IT pentru realizarea audierilor și identificării persoanelor** le este necesar.
- **61%** consideră că **metodologiile (dar și personalul specializat) pentru perchezițiile informatice ori constatările tehnico-științifice care au ca obiect date informatice de interes în urmărirea penală**, le sunt necesare în mare/ foarte mare măsură.
- **62%** dintre respondenți consideră **Ghidul explicativ al Nomenclatorului specializărilor expertizei tehnice judiciare** ce urmează a fi elaborat în cadrul proiectului MJ (SMIS 126229) și diseminat

prin ateliere de lucru organizate la nivel național/regional, a fi necesar (chiar dacă la acest moment activitatea aferentă acestui rezultat nu a fost începută).

Mai mult decât atât, se observă un grad ridicat de corespondență între nevoi, rezultatele proiectelor, efectele așteptate din utilizarea acestor rezultate și fiecare categorie profesională (judecător, procuror, grefier). Distribuția rezultatelor proiectelor în funcție de nevoie și categorie profesională este echilibrată. Se poate concluziona că rezultatele proiectelor sunt necesare tuturor, în egală măsură, ceea ce demonstrează gradul ridicat de satisfacție al părților interesate cu proiectele implementate și faptul că aceste proiecte răspund în mare măsură nevoilor lor profesionale.

FIGURA 13. CORESPONDENȚA NEVOILOR/ CATEGORIE PROFESIONALĂ



Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

Se remarcă și utilitatea activităților de formare implementate în special în proiectele contractate în cadrul apelului IP9/2017. Astfel, 75% dintre respondenți consideră că acțiunile care au vizat formarea personalului auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor și parchetelor corespund nevoilor acestora într-o mare sau foarte mare măsură. Acest rezultat indică nevoia constantă de formare și specializare continuă a personalului din cadrul instituțiilor din sistemul judiciar și poate justifica intervenții viitoare care ar putea avea același tip de obiective: formarea personalului auxiliar de specialitate.

În concluzie, gradul de corespondență dintre nevoile grupului țintă format din magistrați și grefieri și rezultatele proiectelor aferente OS 1.3 și 2.3 este unul ridicat pentru aproximativ toate tipurile de activități finanțate. Se remarcă faptul că rezultatele cele mai utile ale proiectelor POCA pentru personalul cheie din sistemul judiciar, magistrați și grefieri, sunt:

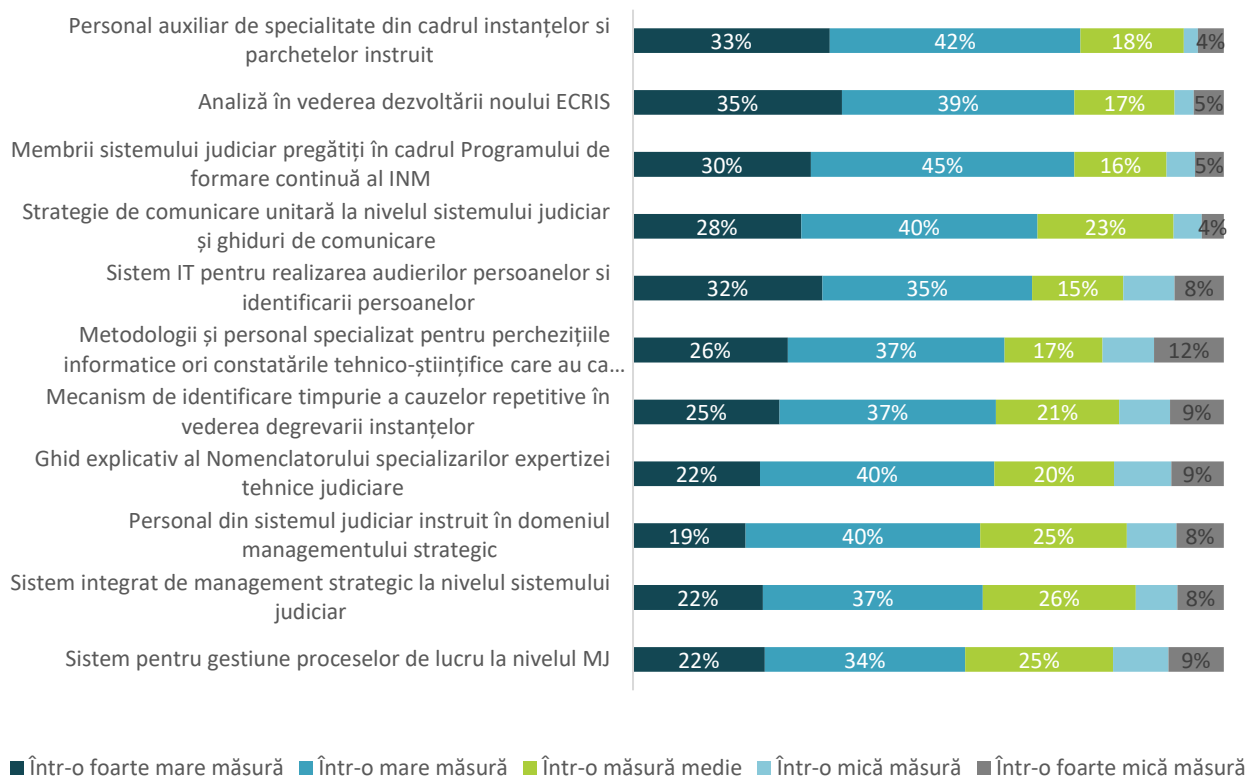
- Dobândirea de noi competențe și cunoștințe prin activități de formare atât pentru personalul auxiliar, cât și pentru magistrați, acesta fiind un rezultat care îi privește și îi implică direct pe profesioniștii din sistem;
- Dezvoltarea noului ECRIS, dat fiind că acesta este folosit zilnic în activitatea profesională de magistrați și grefieri;

- Dezvoltarea strategiei de comunicare în sistemul judiciar, toți profesioniștii din sistem fiind implicați în comunicare intra și interinstituțională și fiind afectați de eșecurile de comunicare atunci când acestea se produc și afectează fie desfășurarea activității magistraților și grefierilor, fie încrederea în sistem în general și în acești profesioniști în special, deoarece ei interacționează direct cu cetățenii/justițiabilii.

Pe de altă parte, pentru magistrați și grefieri sunt mai puțin relevante și utile rezultatele legate de managementul strategic, atât la nivelul instanțelor (consideră formarea în management strategic mai puțin relevantă pentru ei ca profesioniști), cât și la nivelul sistemului în ansamblu. Din evidențele prezentate anterior, rezultă că pentru profesioniștii din sistemul judiciar activitățile POCA și rezultatele cele mai relevante și mai utile sunt cele care au legătură directă cu activitatea lor curentă.

Proiectul implementat de UNBR, „JUST ACCES”, a permis avocaților o mai bună înțelegere a modului în care vulnerabilitățile afectează accesul persoanelor marginalizate la justiție. Se remarcă faptul că avocații au relativ puține oportunități de formare, iar acestea sunt de regulă contra cost. În acest context, avocații preferă să investească în formare în domeniile lucrative (drept comercial, dreptul muncii), iar în aceste domenii există și inițiative ale consiliilor barourilor județene pentru organizarea de sesiuni de formare. Pe de altă parte, proiectul „JUST ACCES” a oferit o oportunitate unică avocaților să se formeze în domeniul asistenței juridice oferite persoanelor vulnerabile.

FIGURA 14. CORESPONDENȚA DINTRE NEVOI ȘI REZULTATELE PROIECTELOR PENTRU PROFESIONIȘTII DIN SISTEMUL JUDICIAR



Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

Astfel, având în vedere utilitatea rezultatelor pentru grupurile țintă și modul în care este percepută utilitatea activităților de formare, se remarcă faptul că grupurile țintă apreciază că activitățile de formare, sistemul ECRIS și activitățile de întărire a comunicării sunt utile în special din perspectiva relevanței lor și efectelor lor așteptate cu privire la asigurarea unei practici judiciare unitare și a îmbunătățirii relației



dintre sistemul judiciar și principalii lui actori și cetățeni/justițiabili (beneficiarii serviciului de justiție). Această constatare este susținută de informațiile culese prin toate instrumentele calitative utilizate (interviuri, studii de caz, focus grup și panel de experți).

UTILITATEA REZULTATELOR ȘI EFECTELOR PROIECTELOR POCA PENTRU INSTITUȚII ȘI PROFESII DIN AFARA SISTEMULUI JUDICIAR

Proiectele de formare adresate magistraților, magistraților asistenți, grefierilor și avocaților au efecte și asupra profesioniștilor și instituțiilor cu care aceștia lucrează.

În cadrul proiectului de formare implementat de INM, magistrații participanți dezvoltă competențe și ajung la soluții comune ce inspiră practica unitară ce asigură calitatea serviciului public de justiție atât în raport cu justițiabilii, cât și în raport cu alți actori implicați: avocați, organe de urmărire penală, grefieri etc. Astfel, în afară de grupul țintă există și alte categorii care ar putea fi interesate de rezultatele proiectului, precum profesiile liberale juridice, polițiștii, grefierii. În mod direct, ghidurile elaborate sprijină și activitatea avocaților și a altor profesioniști din sistemul judiciar, precum și a organelor de cercetare penală (polițiștilor).

Aceste categorii profesionale, care au relații strânse cu instituțiile din sistemul judiciar, beneficiază și de efectele ce privesc îmbunătățirea managementului strategic al sistemului, realizată prin proiectele implementate de MJ, MP și CSM, precum și de creșterea transparenței sistemului, realizată prin proiectul „TAEJ” implementat de CSM.

UTILITATEA REZULTATELOR ȘI EFECTELOR PROIECTELOR POCA PENTRU CETĂȚENI

La nivelul cetățenilor, utilitatea proiectelor este confirmată de sondajul realizat cu persoane din grupul țintă al unor proiecte finanțate ca urmare a CP 8/2018. Activitățile la care au participat respondenții au fost percepute a fi fost deopotrivă necesare și utile: aproximativ 6 din 10 consideră că acestea au fost utile și necesare în mare și foarte mare măsură.

Aceste rezultate sunt cu atât mai bune cu cât studiul de caz asupra proiectelor finanțate ca urmare a CP 8/2018 arată că relația cu justiția și accesul la justiție nu era o nevoie prioritară conștientizată de persoanele din grupul țintă, fie pentru că acestea provin din grupuri vulnerabile ce identifică în principal nevoi economice și de incluziune, fie pentru că aceștia sunt tineri ce identifică în principal nevoi legate de educație și ocupare. Astfel, proiectele finanțate ca urmare a CP 8/2018 au fost utile pentru grupul țintă deoarece au condus la două tipuri de efecte complementare: au ajutat la conștientizarea importanței justiției și nevoii de acces la justiție pentru grupurile lor țintă și au furnizat informații utile cu privire la modul de accesare de către cetățeni a serviciilor publice din domeniul justiției.

Proiectul „JUST ACCES” a avut efecte directe asupra avocaților și asistenților sociali, dar indirect proiectul este util pentru persoanele din grupuri vulnerabile care au acces la justiție (victime ale violenței în familie, victime ale traficului de persoane, solicitanți de azil etc.). Pentru că proiectul a contribuit la creșterea accesului la justiție pentru persoanele vulnerabile și posibilitatea ca un avocat să fie mai repede apelat în asistarea acestor persoane de către asistenții sociali, indirect proiectul este util și pentru polițiștii ce intervin în cazuri de violență în familie și pentru organele de urmărire penală implicate în anchetarea cazurilor de trafic de persoane etc.



4.3.4. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 10: CÂT DE ECHITABIL SUNT DIFERITELE EFECTE DISTRIBUITE ÎNTRE DIFERITELE PĂRȚI INTERESATE/ REGIUNI, GENURI, GRUPURI SOCIALE?

Suplimentar față de primul exercițiu de evaluare, în cadrul acestei întrebări a fost realizată o analiză a echității distribuției efectelor proiectelor, în funcție de regiuni, gen și grupuri sociale. Efectele intervențiilor au putut fi diferențiate din punct de vedere teritorial prin rezultatele sondajului, iar răspunsul la această întrebare a fost completat de date provenind din cercetarea documentară.

În prezenta analiză înțelegem prin echitate o distribuire justă (în raport cu nevoile) și egală a efectelor intervențiilor implementate, la nivelul grupurilor sociale vizate. De asemenea, analiza echității urmărește o distribuție egală a efectelor la nivel de gen și proporțională cu populația la nivel regional/teritorial.

În ansamblu, distribuția activităților și efectelor lor la nivel teritorial (regional și județean) și din punct de vedere al egalității de gen se realizează echitabil pentru proiectele din cadrul OS 1.3, dar încă nu și pentru proiectele din cadrul OS 2.3. Sistemul de selecție a participanților la activitățile de formare INM și SNG asigură selectarea participanților în funcție de interesul și nevoile lor. În special în cazul INM, acest sistem a generat însă, până la prezenta evaluare, diferențe considerabile în distribuția numărului de participanți la nivel județean raportat la numărul total de magistrați din fiecare județ. Pe de altă parte, proiecte finanțate pentru a sprijini accesul la justiție al cetățenilor au fost concentrate geografic în regiunile unde beneficiarii selectați aveau acces și experiență și nu au acoperit nevoile la nivelul întregii țări.

Din punct de vedere al egalității de gen, nu s-a asigurat o participare egală a femeilor și bărbaților în cadrul proiectelor, având în vedere faptul că numărul de femei din profesiile juridice este considerabil mai mare decât al bărbaților. Astfel, pentru a răspunde proporțional nevoilor de formare, femeile au fost cuprinse mai mult în activități. Pe de altă parte, toate datele colectate arată că efectele sunt echitabil distribuite în raport cu nevoile fiecărei profesii juridice. În ceea ce privește cetățenii participanți la activitățile proiectelor finanțate în cadrul CP3/2017 și CP 8/2018, acestea s-au adresat persoanelor din grupuri vulnerabile și profesioniștilor care să sprijine aceste persoane (de exemplu, asistenți sociali) pentru un acces efectiv la justiție, întărind nivelul de echitate al acestor proiecte.

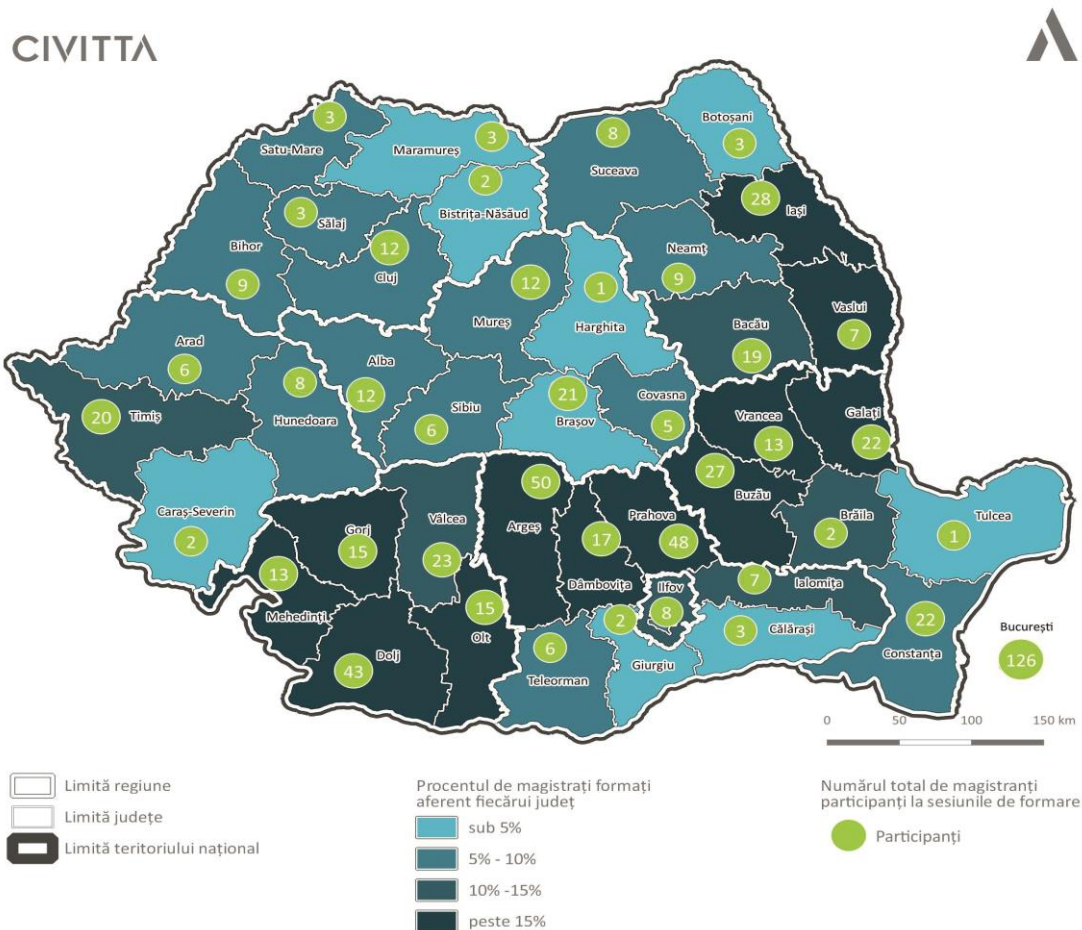
DISTRIBUȚIA TERITORIALĂ A EFECTELOR PROIECTELOR

Din punct de vedere al distribuției geografice, proiectele din cadrul OS 1.3 au acoperire națională, având impact asupra tuturor regiunilor și asupra tuturor părților interesate din sistemul judiciar, de o manieră directă sau indirectă. Chiar dacă există proiecte în cadrul cărora sunt vizate acțiuni la nivelul unor instanțe pilot, precum „Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești”, implementat de CSM, ulterior parcurgerii etapei de pilotare, beneficiile proiectelor vor fi extinse și disponibile la nivel național. În plus, sistemele informatice dezvoltate vor fi accesibile la nivel național, gradul de utilitate și echitate al acestora fiind ridicat.

De asemenea, în cadrul OS 2.3, proiectele implementate de CSM, INM și SNG au vizat personalul din toate instanțele și parchetele, având acoperire națională. Din punct de vedere al distribuției teritoriale totale, pentru proiectele de formare a personalului din sistemul judiciar cu privire la care există date disponibile, respectiv proiectele implementate de SNG și INM, se remarcă o distribuție neuniformă a numărului de persoane din grupul țintă, în special în rândul magistraților.

Următoarele două figuri oferă o reprezentare grafică la nivel teritorial a numărului de magistrați și grefieri care au beneficiat, până la momentul elaborării acestui raport, de sesiuni de formare în cadrul proiectelor INM, respectiv SNG.

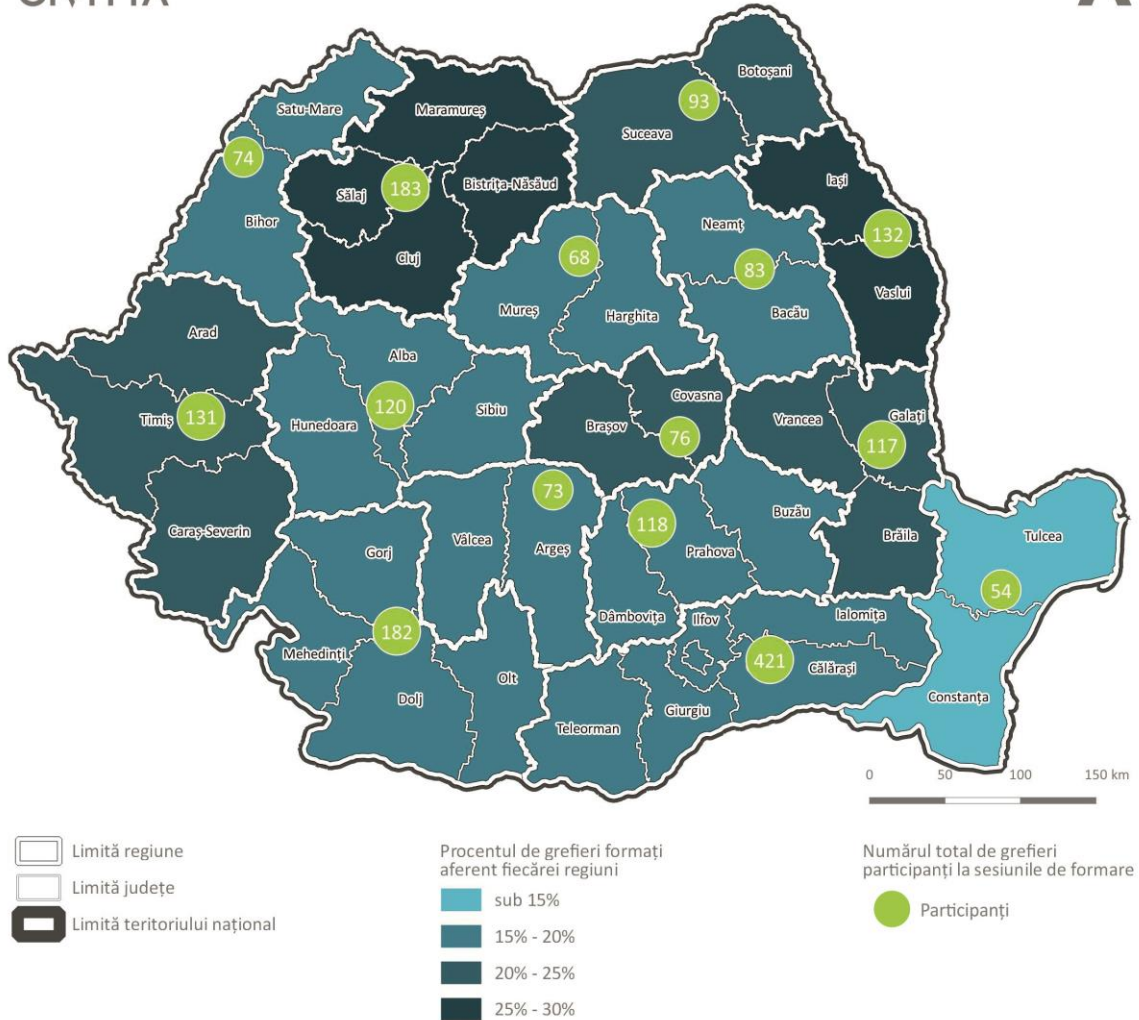
FIGURA 15. DISTRIBUȚIA GEOGRAFICĂ A MAGISTRAȚILOR PARTICIPANȚI ÎN CADRUL ACTIVITĂȚILOR DE FORMARE ALE INM



Cele două hărți țin cont de faptul că, la nivel național, evidența magistraților angajați este disponibilă la nivel de județ, în timp ce evidența grefierilor angajați este realizată la nivelul a 15 regiuni care reunes două sau mai multe județe (grefierii sunt repartizați la nivelul Curților de Apel și al Parchetelor de pe lângă Curțile de Apel, care deservesc mai multe județe). Limitele acestor regiuni sunt demarcate corespunzător în figura 16. Astfel, cele două hărți țin cont de aceste aspecte pentru o corectă reprezentare a procentelor de magistrați/grefieri instruiți din numărul total angajat la nivelul fiecărui județ/regiuni.

FIGURA 16. DISTRIBUȚIA GEOGRAFICĂ A GREFIERILOR PARTICIPANȚI ÎN CADRUL ACTIVITĂȚILOR DE FORMARE ALE SNG

CIVITTA



În baza acestor reprezentări geografice putem observa în primul rând faptul că, la acest moment, proiectul SNG a reușit să formeze un număr mai larg de grefieri la nivel național, în comparație cu numărul magistraților instruiți prin proiectul INM. La nivelul magistraților, există județe precum Tulcea și Caraș-Severin unde numărul magistraților care au beneficiat de formare este foarte scăzut, doar un magistrat, respectiv doi, la nivel de județ, fiind implicați până în acest moment în activitățile de instruire ale proiectului. Acest lucru este cauzat în primul rând de dificultățile în implementare care au survenit la nivelul proiectului INM (amintite în mai multe rânduri în cadrul acestui raport).

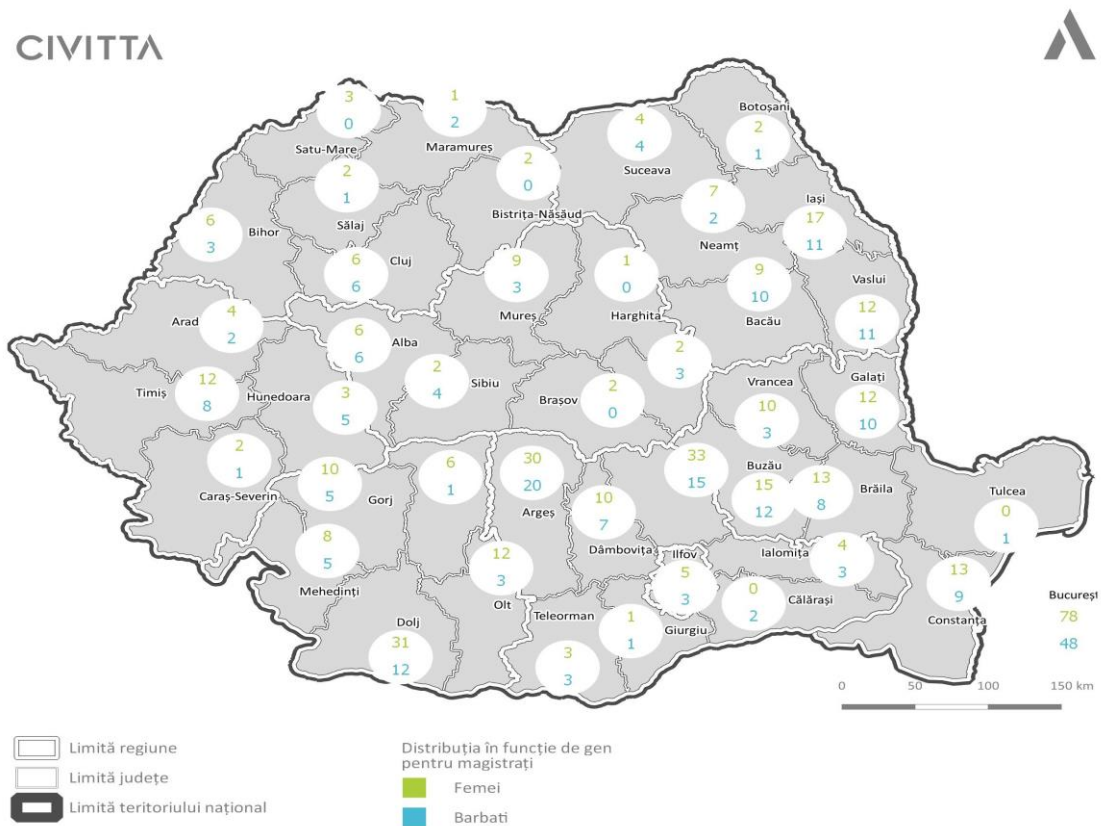
Cu toate ca distribuția geografică a participanților la activitățile de formare este puțin mai echilibrată în rândul grefierilor, la acest moment poate fi observată o distribuție mai degrabă inechitabilă la nivelul ambelor proiecte din acest punct de vedere. Totuși, ambele intervenții implementează un sistem instituționalizat de formare prin intermediul căruia este de așteptat ca, în cele din urmă, să se asigure o echitate satisfăcătoare, la nivel național.

Din punct de vedere al numărului de proiecte implementate pentru a sprijini accesul la justiție al grupurilor vulnerabile (ca urmare a apelurilor CP 3/2017 și cp 8/2018), se remarcă o concentrare a acestora în zona de sud a țării. Cele mai multe proiecte sunt implementate în regiunea Sud-Muntenia (5 proiecte care o vizează direct și 7 proiecte cu acoperire națională), aceasta fiind urmată de către regiunile Sud-Est și Sud-Vest (4 proiecte care le vizează direct și 7 proiecte cu acoperire națională). Un motiv pentru această distribuție este legat de proximitatea regiunilor sudice de municipiul București-Ilfov, unde se află sediul celor mai mulți dintre beneficiari. De altfel, se observă că majoritatea beneficiarilor proiectelor finanțate ca urmare a apelului CP 8/2018 au ales să acționeze în regiunea în care au sediul și în 1-3 alte regiuni, în timp ce beneficiarii proiectelor finanțate ca urmare a apelului CP 3/2017 au implementat proiecte naționale.⁴⁶

DISTRIBUȚIA EFECTELOR PROIECTELOR ÎN FUNCȚIE DE GEN

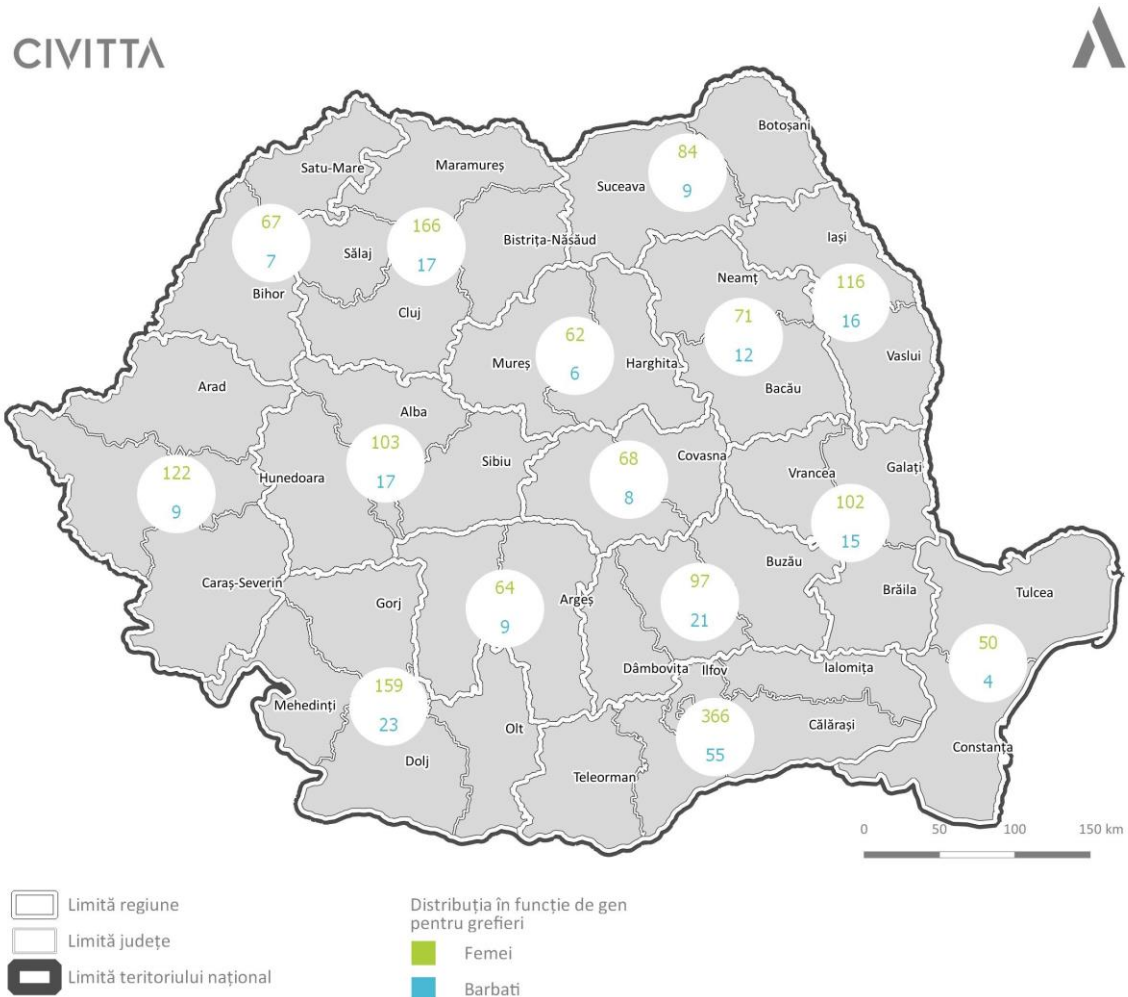
În ceea ce privește distribuția participanților în funcție de gen, în majoritatea județelor/regiunilor observăm o participare mult mai mare a reprezentanților de gen feminin. Totuși, considerăm că această situație reflectă distribuția existentă la nivelul întregului sistem judiciar din România unde femeile reprezintă majoritatea persoanelor angajate. Astfel, această inechitate este mai degrabă o problemă sistemică și nu una a intervenției POCA.

FIGURA 17. DISTRIBUȚIA MAGISTRAȚILOR PARTICIPANȚI ÎN CADRUL ACTIVITĂȚILOR DE FORMARE ALE INM, ÎN FUNCȚIE DE GEN



⁴⁶ Constatarea se păstrează de la raportul de evaluare anterior.

FIGURA 18. DISTRIBUȚIA GREFIERILOR PARTICIPANȚI ÎN CADRUL ACTIVITĂȚILOR DE FORMARE ALE SNG, ÎN FUNCȚIE DE GEN



Inechitatea de gen este în prezent mai vizibilă în rândul grefierilor, dat fiind faptul că proiectul INM are un parcurs mai limitat în implementare. În figura 17 putem observa că încă există județe în care niciun magistrat de gen masculin nu a fost încă instruit, precum Satu Mare, Brașov sau Călărași. Similar, în cadrul figurii 18 observăm regiuni precum Constanța-Tulcea unde raportul grefierilor instruiți este de un bărbat la 20 de femei.

Această inechitate a fost observată însă și în rândul activităților realizate de organizațiile profesionale beneficiare ale proiectelor finanțate în cadrul OS 2.3 (UNBR, UNEJR). Astfel, în ciuda faptului că proiectele au asumat promovarea obiectivului orizontal privind egalitatea de gen, beneficiarii au acordat mai puțină atenție acestui aspect în organizarea cursurilor de formare, având în vedere preponderența femeilor și în rândul celorlalte profesii din cadrul sistemului judiciar (precum avocații sau executorii judecătorești).

DISTRIBUȚIA EFECTELOR PROIECTELOR ÎN FUNCȚIE DE PROFESIE ȘI CATEGORII SOCIALE

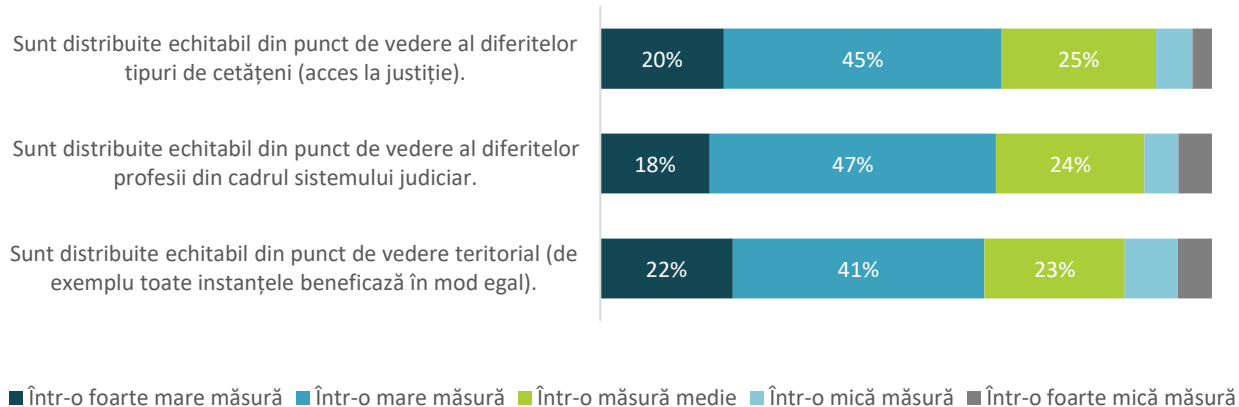
Pentru a asigura accesul echitabil al magistraților la formarea profesională continuă, INM utilizează un sistem de selecție a participanților la aceste activități. Astfel, criteriile de selecție sunt următoarele:

- Competența, domeniul de activitate (specializarea) pentru formarea centralizată, astfel încât să se asigure participarea magistraților la cele mai relevante activități de formare pentru activitatea lor de zi cu zi;
- Asigurarea participării regulate la formarea profesională continuă, în funcție de interesul manifestat de fiecare magistrat care se înscrie pentru formarea descentralizată. Aplicarea acestui criteriu face ca un magistrat care a participat de curând la o activitate de formare să aibă mai puține șanse să fie selectat decât un magistrat care nu a participat recent la formare.

Combinarea celor două modalități de selecție contribuie la o mai bună echitate a distribuției rezultatelor activităților de formare, ținându-se în mod direct cont atât de relevanța și utilitatea acestora, cât și de nevoia de a asigura formare continuă regulată. Spre exemplu, pentru magistrații cu mai multă experiență sunt adresate domenii de nișă, mai rar întâlnite în practică, în timp ce pentru cei cu mai puțină experiență, sunt avute în vedere domenii mai largi, dar cu practică judiciară neunitară. Sistemul nu vizează direct asigurarea unei distribuții geografice echitabile a activităților de formare, ci realizarea lor în funcție de gradul de interes (înscrieri) și nevoile celor înscriși.

Cu toate acestea, rezultatele și efectele intervențiilor INM și SNG sunt percepute ca fiind echitabile din toate punctele de vedere de către profesioniștii din sistemul judiciar – 65% dintre respondenți menționează că aceste beneficii sunt distribuite echitabil în rândul diferitelor profesii din cadrul sistemului. În plus, 63% dintre respondenți menționează că sunt de acord cu afirmația conform căreia toate instanțele beneficiază de rezultatele proiectelor în mod egal.

FIGURA 19. GRADUL DE ECHITATE A BENEFICIILOR PROIECTELOR DIN PRISMA PROFESIONIȘTILOR DIN SISTEMUL JUDICIAR

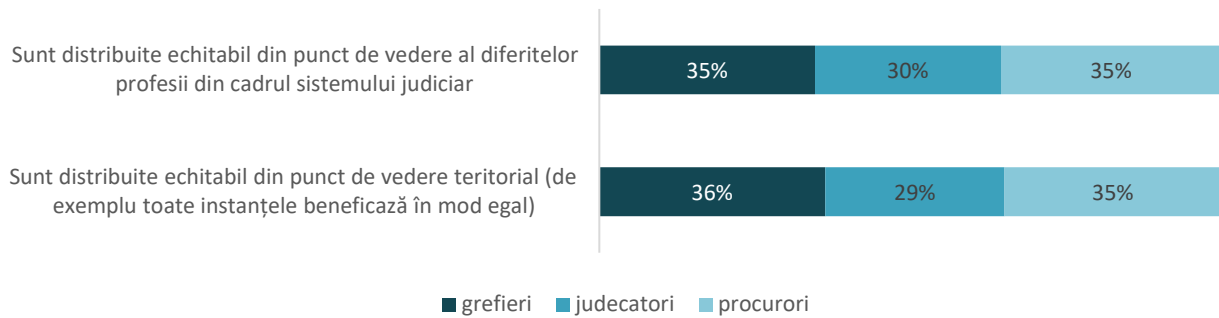


Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

Mai mult decât atât, corelând gradul de echitate a beneficiilor proiectelor cu profesia respondenților, obținem rezultate echilibrate. Acestea consolidează percepția grupului țintă despre modul în care sunt distribuite beneficiile atât din punctul de vedere al diferitelor profesii, cât și la nivel teritorial. Astfel, se poate concluziona că beneficiile sunt percepute ca fiind distribuite echitabil per profesie întrucât opiniile acestora sunt distribuite relativ egal în eșantion (nici o categorie profesională nu consideră că beneficiile sunt îndreptate preponderent către altă categorie profesională). De asemenea, urmărind aceeași

modalitate de argumentare, se poate concluziona că beneficiile sunt percepute ca fiind distribuite echitabil din punct de vedere teritorial.

FIGURA 20. GRADUL DE ECHITATE A BENEFICIILOR PROIECTELOR / CATEGORIE PROFESIONALĂ



Sursa: Date obținute în urma sondajului online în rândul profesioniștilor din sistemul judiciar

În ceea ce privește nivelul de echitate, respondenții sondajului clasifică distribuția echitabilă a beneficiilor la valori peste medie. În primul rând, 65% dintre magistrații și grefierii intervievați pentru sondaj consideră că rezultatele obținute ca urmare a implementării proiectelor sunt echitabil distribuite din punct de vedere al diferitelor tipuri de cetățeni, ceea ce indică un impact pozitiv al POCA pentru creșterea gradului de acces la justiție.

Proiectele finanțate în cadrul OS 2.3 prin CP 3/2017 și CP 8/2018 vizează în mod special creșterea accesului la justiție cu precădere pentru persoanele aparținând unor grupuri vulnerabile. Astfel, proiectele includ activități care acordă o atenție specială grupurilor vulnerabile și persoanelor care se califică pentru ajutor public judiciar: persoane cu o situație materială precară, persoane cu dizabilități, minori sau victime ale violenței domestice. Cu toate acestea, și rezultatele acestor proiecte sunt neechitabil distribuite la nivel teritorial, așa cum am arătat anterior, unele județe beneficiind de sprijin pentru acces la justiție în proporție mult mai mare decât celelalte, ceea ce se va reflecta și în distribuția efectelor proiectelor.

În baza sondajului realizat se remarcă o distribuție echitabilă în ceea ce privește relevanța și utilitatea proiectelor, respectiv modul în care acestea răspund unor nevoi existente și generează efecte. Analiza a avut în vedere relevanța și utilitatea efectelor proiectelor pentru diferite categorii socio-demografice definite în funcție de: vârstă, mediu de rezidență, gen, nivel de educație. În general, nu există diferențe mari în ceea ce privește utilitatea și necesitatea activităților din proiecte în funcție de categoriile socio-demografice urmărite. Totuși, se remarcă tendința ca cei mai tineri (18-24 ani) și cei care au participat la proiectele „iNFOLex, Informare Educare Justiție” (în principal studenți) și „Acces la justiție și la metodele alternative de soluționare a litigiilor” (în principal juriști, dar și persoane din grupuri vulnerabile) să evalueze activitățile la care au participat drept mai utile sau necesare decât celelalte categorii analizate.

Beneficiarii proiectelor din mediul urban, cu vârste cuprinse între 18-24 ani sunt cei care au declarat într-o mai mare măsură că le-ar fi ușor să apeleze la servicii juridice. Pe de altă parte, în general, se remarcă tendința ca beneficiarii de gen masculin și cu vârste cuprinse între 18-40 de ani să considere într-o mai mare măsură că sistemul de justiție este unul accesibil, transparent și de calitate. Totuși, diferențele



dintre aceste categorii nu sunt unele crescute, astfel că impactul proiectelor din acest punct de vedere este unul crescut și echitabil în rândul tuturor categoriilor de participanți.⁴⁷

4.4. LECȚII ÎNVĂȚATE ȘI BUNE PRACTICI

4.4.1. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 3B: ÎN CE MĂSURĂ FACILITEAZĂ LOGICA DE INTERVENȚIE CALITATEA PROGRAMULUI? CÂT DE COERENTĂ ȘI DE RELEVANTĂ ESTE LOGICA INTERVENȚIEI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE RELAȚIILE CAUZALE DINTRE REZULTATELE PROPUSE PRIN PROGRAM ȘI ACȚIUNILE ÎNTREPRINSE PENTRU ATINGEREA LOR?

Întrebarea de evaluare se referă la coerența internă a logicii de intervenție a programului, respectiv nivelul de coerență dintre obiectivele fixate, acțiunile propuse pentru atingerea obiectivelor, beneficiarii eligibili pentru acțiunile propuse, rezultatele pe termen scurt (realizări) și pe termen mediu așteptate.

Metodele prevăzute pentru a formula răspunsul la această întrebare de evaluare sunt cercetarea documentară, analiza literaturii de specialitate și panelul de experți.

În general, evaluarea a identificat o relație cauzală puternică între acțiunile POCA planificate și întreprinse, pe de o parte, și rezultatele obținute (sau care vor fi obținute în momentul finalizării proiectelor), pe de altă parte. Cu alte cuvinte, logica de intervenție a programului este coerentă într-o foarte mare măsură.

Pe baza analizelor și interviurilor realizate, au fost identificate o serie de aspecte legate de logica de intervenție a programului, care ar trebui să primească o atenție mai mare într-un exercițiu de programare viitor.

După cum a fost identificat în analizele prezentate în secțiunile anterioare, acțiunile eligibile din cadrul celor două OS corespund nevoilor din sistemul judiciar, în conformitate cu SDSJ. Evidențele colectate pentru această evaluare nu au identificat nicio acțiune care să nu fi fost relevantă în raport cu nevoile sistemului judiciar. În același timp, realizările (output-urile) obținute sunt cele necesare, conform nevoilor din sistem și aliniate la acțiunile planificate (de exemplu, ghiduri metodologice diverse în proiectele SIMS și CSM). Totuși, indicatorii de realizare sunt parțial „acoperitori”, cu alte cuvinte reflectă doar parțial multitudinea de realizări importante obținute prin proiecte.

Acțiunile aprobate și realizările obținute duc, în multe cazuri, la rezultatele așteptate, dar analiza din această perspectivă este parțială din cauza evaluabilității relativ scăzute în special în ceea ce privește proiectele din cadrul OS 1.3. În plus, obținerea rezultatelor depinde și de caracterul strategic al intervențiilor și volumul acestora (de exemplu, intervențiile care vizează facilitarea accesului la justiție prin comparație cu proiectele „SIMS” sau „Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta de instanțe judecătorești”, care are cel mai mare buget din portofoliul curent).

Obiectivele specifice (în special OS 2.3) sunt formulate de o manieră largă și acoperă un număr ridicat de direcții de acțiune ale SDSJ, în contradicție cu criteriile de calitate ale unui OS și cele emise conform logicii de intervenție pentru perioada 2014-2020. Această abordare, doar parțial aliniată la definiția OS/efectului așteptat pentru intervenții finanțate prin Fondul Social European, creează dificultăți și în a selecta indicatori de rezultat adecvați.

Cel mai important aspect este legat de faptul că, în practică, linia de demarcație între OS 1.3 și OS 2.3 a fost mai degrabă fluidă⁴⁸. Această stare de fapt s-a produs ca urmare a faptului că unele activități sunt relevante pentru mai multe obiective, cum este cazul ECRIS V care contribuie atât la eficiență, cât și la

⁴⁷ A se vedea pentru detalii anexa 5, incluzând rezultatele la sondajele realizate.

⁴⁸ După cum a fost confirmat și de interviul cu reprezentanții Comisiei Europene.



transparență și la digitalizare, sau activități de formare care duc și la consolidare instituțională, dar și la calitatea ridicată a actului de justiție. Aspecte legate de capacitate instituțională au fost declarate eligibile și în cadrul OS 2.3 care nu acoperă, conform logicii de intervenție, direcția de acțiune B a SDSJ. O linie de demarcație clară, care să nu permită posibilitatea ca anumite intervenții să fie finanțate în oricare din cele două obiective specifice ar fi permis o diferențiere mai bună a beneficiarilor eligibili pe cele două OS și o legătură clară între proiecte și contribuția acestora la valorile indicatorilor.

La un nivel mai operațional, intervențiile similare viitoare ar trebui să ia în considerare o perioadă mai lungă de implementare a proiectelor, necesară în vederea înregistrării realizărilor așteptate. Pentru a se lua în considerare o durată suficientă de implementare a proiectelor este necesară și o atenție sporită în elaborarea calendarului de rambursare la nivel de program și în estimarea țintelor.

După cum a fost menționat anterior, analizele realizate au identificat o singură situație în care criteriile de eligibilitate aferente beneficiarilor (ca parte a logicii de intervenție) au creat obstacole în calea eficacității proiectelor. Pe viitor este important ca și aceste organizații și proiectele lor strategice din perspectiva SDSJ, să fie eligibile, pregătite și selectate în cadrul/urma unui apel non-competitiv, ca beneficiari de proiecte POCA.

4.4.2. ÎNTREBAREA DE EVALUARE 3A: ÎN CE MĂSURĂ ACȚIUNILE ÎNTREPRINSE LA NIVELUL PROGRAMULUI AR FI PUTUT FI REALIZATE MAI BINE? (RECOMANDĂRI PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIRI DE PROGRAM VIITOARE)

Conform metodologiei de evaluare, pentru a răspunde la această întrebare sunt utilizate analizele prezentate în secțiunile anterioare ale raportului. Scopul principal al secțiunii este să identifice în special aspecte care nu au fost planificate suficient de bine pentru a răspunde obiectivelor programului și nevoilor factorilor interesați sau aspecte care nu au funcționat așa cum a fost planificat.

Raportul de evaluare anterior a constatat că, în ansamblu, următoarele patru elemente puteau fi mai bine abordate:

- Planificarea și monitorizarea mai bună a realizării indicatorilor;
- Definirea priorităților concrete ale sistemului judiciar în domeniul IT;
- Asigurarea managementului schimbării la nivelul sistemului judiciar;
- Corelarea intervențiilor de o manieră mai clară prin cooperarea inter-instituțională.

Evidențele suplimentare colectate confirmă necesitatea unei planificări și a monitorizării mai bune a indicatorilor. În plus, analizele din prezentul raport (ÎE 1.A) evidențiază și posibilitatea ca indicatorii selectați (în special cei de rezultat) să nu fie cei mai relevanți din perspectiva logicii intervenției în cazul Fondului Social European (FSE) sau a rezultatelor/schimbărilor așteptate prin proiectele implementate. Totodată, un aspect ce poate fi îmbunătățit în această perioadă de programare și/sau pe viitor, este realismul țintelor prin comparație cu nevoile reale sau cu capacitatea de implementare de proiecte din sistemul judiciar. Este necesară o analiză aprofundată a cauzelor pentru care țintele unor indicatori nu vor fi atinse, respectiv dacă este o situație clară de sub-performanță sau țintele au fost setate nerealist în faza de programare a intervențiilor.

Pe de altă parte, evaluarea de față evidențiază și nevoia unui sistem îmbunătățit de monitorizare (dar și de evaluare) la nivel de proiect. După cum prezentăm anterior, încă nu a fost găsită o soluție pentru monitorizarea rezultatelor campaniilor de informare online: e-mail, newsletter, platforme dedicate informării. Dincolo de numărul de persoane care primesc sau accesează informația, beneficiarii nu au prevăzut modalități de monitorizare sau evaluare a nivelului la care informația este relevantă și utilă pentru publicul țintă vizat de acest tip de comunicare.

Provocările ridicate de indicatori relevă o altă arie în care sunt necesare îmbunătățiri în cazul intervențiilor similare anterioare. Deși PA a oferit un fundament important pentru formularea OS 1.3 și



2.3, calitatea acestuia, dar și a SDSJ putea fi îmbunătățită, după cum este evidențiat și de evaluarea intermediară a Strategiei.⁴⁹ Astfel, pe viitor este necesară o analiză de nevoi mai aprofundată a intervențiilor similare, care să specifice și să cuantifice într-o mai mare măsură nevoile beneficiarilor, și prin urmare proiectele de finanțat. Intervenițiile realizate au punctat situații în care doar în procesul de dezvoltare a proiectului s-a conștientizat dimensiunea reală a nevoilor, ceea ce a avut un impact asupra designului proiectului.

Pe de altă parte, strategia de implementare a programului necesită unele îmbunătățiri din perspectiva aplicării sistemului competitiv/necompetitiv în cazul unor beneficiari strategici, dar care nu sunt instituții publice. În cazul acestor instituții (precum UNEJR), abordarea competitivă nu este cea mai potrivită. Conform PA al SDSJ, proiectele acestor instituții sunt esențiale pentru atingerea unor obiective legate de eficiența și calitatea actului de justiție, și astfel abordarea strategică/necompetitivă, era mai potrivită în aceste cazuri.

Din perspectiva eficienței, principalul factor care afectează eficiența și buna desfășurare a proiectelor este legat de achizițiile publice. În acest sens, ar fi fost necesar un sprijin mai susținut din partea AM POCA pentru beneficiari în ceea ce privește realizarea achizițiilor publice. Formarea în cadrul AM POCA a unei echipe de sprijin specializată pe achiziții publice ar fi putut ajuta la evitarea unor întârzieri în proiecte. De asemenea, alte activități cu impact în ceea ce privește achizițiile publice ar fi fost:

- Organizarea unor ateliere care să reunească în discuții aplicative reprezentanții ANAP, reprezentanții AM POCA și ai beneficiarilor, ateliere în care ANAP și AM POCA să încurajeze schimbul de bune practici și să prezinte cele mai frecvente probleme în achizițiile realizate în alte proiecte și soluțiile adoptate care au rezolvat eficient aceste probleme. Aceste ateliere de lucru ar fi fost și o bună ocazie pentru a permite ANAP să promoveze în rândul (celorlalți) beneficiari POCA și instrumentele de sprijin cum sunt biblioteca de spețe, ghidul online al achizițiilor publice, modelele de documentație. Aceste instrumente ar trebui să sprijine beneficiarii și în organizarea procedurilor.
- Încurajarea și îndrumarea beneficiarilor POCA să organizeze consultări de piață, în acord cu prevederile Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice pentru a evita situațiile în care beneficiarii formulează cerințe la care agenții economici nu pot răspunde adecvat.

Pe de altă parte, în conformitate cu informațiile colectate, comunicarea cu AM POCA ar fi putut fi îmbunătățită dacă se limitau schimbările în rândul ofițerilor de proiect la maximum două pe timpul implementării acestuia. În cazul în care această limitare nu este posibilă din cauza altor exigențe și a nevoii de personal pentru managementul programului sub toate aspectele lui, este necesar să se asigure o tranziție foarte bună între ofițerii care monitorizează același proiect, iar managementul POCA trebuie să se asigure că procedura existentă pentru tranziție este implementată în toate cazurile.

Din perspectiva echității este necesară o mai bună distribuție teritorială a proiectelor ce sprijină informarea cetățenilor pentru accesul la justiție, deoarece în acest moment sunt regiuni în care numărul de cetățeni informați este foarte mic. Această distribuție s-ar fi putut obține prin stabilirea unor criterii de evaluare care să favorizeze zonele neacoperite etc. (zone care ar fi putut fi identificate de o analiză de nevoi aprofundată).

⁴⁹ A se vedea pagina 73 a raportului de evaluare: „Însă, numărul prea mare de măsuri, pentru o perioadă scurtă de timp, decalajul de 2 ani între elaborarea strategiei, a Planului de acțiuni și semnarea Protocolului COMS, [...] responsabilitățile neclare cu privire la măsuri (mai multe instituții responsabile de aceeași măsură) fac dificilă implementarea. Strategia și-a propus să rezolve majoritatea problemelor fundamentale ale sistemului judiciar, fără să se țină cont de capacitatea instituțională reală și de capacitatea de finanțare.”



5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

POCA 2014 – 2020 este primul program operațional prin care sunt finanțate din fonduri europene măsuri multiple destinate exclusiv consolidării sistemului judiciar din România. Prin comparație cu programul operațional anterior (PODCA 2007-2013), în cadrul căruia doar un actor din sistemul judiciar a beneficiat de finanțare (Ministerul Justiției), în cadrul POCA toți actorii din sistemul judiciar sau adiacenți acestuia (ONG-urile relevante) au fost eligibili și o mare parte dintre aceștia, atât instituții publice cât și organizații importante ale diferitelor profesii din sistemul judiciar, au și beneficiat de finanțare.

Cele 33 de proiecte contractate la momentul realizării evaluării în cadrul celor două obiective specifice aferente sistemului judiciar (OS 1.3: „Dezvoltarea și implementarea de sisteme standard și instrumente moderne și eficiente de management la nivelul instituțiilor din sistemului judiciar” și OS 2.3: „Asigurarea unei transparențe și integrități sporite la nivelul sistemului judiciar în vederea îmbunătățirii accesului și a calității serviciilor furnizate la nivelul acestuia”), au o valoare totală de 440,5 milioane de lei, dintre care 364,7 milioane fonduri europene. În noiembrie 2020 erau rambursate beneficiarilor 70,3 milioane lei, reprezentând 19% din fondurile UE contractate. Un număr limitat de proiecte erau finalizate (4 proiecte în cadrul OS 2.3), majoritatea dintre acestea fiind în diferite faze ale implementării; șase proiecte au fost contractate pe perioada evaluării, în a doua jumătate a anului 2020.

În ansamblu, proiectele POCA aferente OS 1.3 și OS 2.3 sunt relevante într-o foarte mare măsură deoarece răspund efectiv nevoilor instituțiilor și grupurilor țintă din sistemul judiciar. Această relevanță ridicată a intervențiilor POCA din cadrul OS 1.3 și OS 2.3 a fost posibilă în primul rând datorită unei foarte bune alinieri între logica de intervenție a programului (obiective, activități eligibile) și Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar 2015-2020 (SDSJ) precum și cu Planul de acțiune (PA) aferent. AM POCA a asigurat și alinierea obiectivelor apelurilor de proiecte la logica de intervenție a programului, ceea ce a determinat ca toate proiectele din cadrul OS 1.3 și OS 2.3 să răspundă unei nevoi identificate în Strategia de Dezvoltare a Sistemului Judiciar și Planul de Acțiune aferent.

Proiectele implementează activități care corespund nevoilor cheie ale sistemului judiciar, în special în ceea ce privește dezvoltarea sistemului de management strategic, metode pentru managementul instanțelor și parchetelor, formarea specialiștilor, comunicarea în cadrul sistemului judiciar și între acesta și alți actori, dar și sisteme informatice cu valoare adăugată majoră, atât din perspectiva eficientizării, cât și a transparentizării actului juridic. Totodată, evaluarea a identificat un grad ridicat de coerență a proiectelor aferente celor două OS cu recomandări europene și internaționale în domeniul justiției (acolo unde a fost cazul), dar și de coerență și sinergie cu proiecte finanțate din alte surse. Această abordare complementară și sinergică indică, pe lângă un grad de relevanță ridicat (dintr-o perspectivă strategică națională și internațională), și un potențial important de obținere a efectelor așteptate.

Deși POCA acoperă un număr ridicat de măsuri prevăzute în Planul de Acțiune aferent SDSJ, măsuri care nu puteau fi implementate fără acest sprijin, continuă să existe nevoi importante în sistemul judiciar, unele chiar considerabile. Sistemul judiciar continuă să aibă nevoie de finanțare pentru îmbunătățirea infrastructurii instanțelor și a altor sedii (inclusiv la nivel central, a instituțiilor cheie), dar și a infrastructurii de IT. Aceste nevoi pot fi acoperite doar într-o mică măsură prin programe finanțate de Fondul Social European. Există o nevoie continuă din perspectiva formării personalului din sistemul judiciar, dar și din perspectiva accesibilității la servicii juridice, în special pentru categorii vulnerabile sau a promovării procedurilor de soluționare alternativă a litigiilor.



Evaluarea evidențiază că proiectele POCA vor avea, la momentul finalizării acestora, o contribuție importantă la soluționarea problemelor din sistemul judiciar, așa cum sunt ele identificate în SDSJ 2015-2020. Independent de proiectele POCA, sunt înregistrate progrese în implementarea măsurilor prevăzute în Planul de acțiuni aferent SDSJ. Progresul este mai important în ceea ce privește transparența, accesibilitatea și integritatea actului de justiție (Direcțiile de acțiune C, D, F ale SDSJ) dar, după cum confirmă și Evaluarea Intermediară a SDSJ 2015-2020, și în ceea ce privește Direcțiile A (eficiență) și B (consolidare instituțională)⁵⁰. Ultimele acoperă un număr mai mare de măsuri mai complexe, astfel că progresul mai lent este de înțeles.

Portofoliul de proiecte POCA are și va avea cel mai mare impact la nivelul OS 1.3 (Direcțiile de Acțiune A și B), deci din perspectiva consolidării capacității instituționale, a susținerii proceselor instituționale și a eficientizării managementului la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar. Totuși, acest impact este sub așteptări în ceea ce privește punerea în practică a unui sistem de management strategic.

POCA va avea o contribuție importantă și în ceea ce privește informatizarea sistemului judiciar prin proiecte implementate atât în cadrul OS 1.3, cât și 2.3, prin soluțiile informatice deja dezvoltate (de exemplu, aplicația de tip Balanced Scorecard) sau avute în vedere (dintre care ECRIS V este cea mai importantă). Contribuția POCA este importantă și în ceea ce privește transparența și calitatea actului de justiție, în special prin realizările obținute sau planificate în cadrul proiectelor implementate de CSM și INM în cadrul OS 2.3. Abordarea unitară, strategică a acestor proiecte, care au în vedere întregul sistem judiciar, este un element care influențează pozitiv impactul. Prin furnizarea de informații grupurilor țintă (inclusiv categoriilor vulnerabile, dar și furnizorilor de asistență juridică și judiciară) și capacitarea acestora cu ajutorul resurselor dezvoltate în cadrul proiectelor, POCA are un impact și din perspectiva accesului la justiție. În acest caz, totuși, impactul nu este sistemic, ci mai degrabă punctual, asupra grupurilor țintă implicate în lipsa unei abordări strategice coordonate de o instituție clar responsabilă.

Programul are o contribuție mai limitată în ceea ce privește direcția de acțiune C (integritate), materializată doar prin intermediul unui set de sesiuni de formare implementate în această arie de INM.

Totuși, efectele identificate se manifestă cu întârziere, din cauza stadiului mai puțin avansat în implementarea proiectelor. Întârzierile sunt cauzate de complexitatea și numărul ridicat de proiecte, precum și de provocările întâmpinate de beneficiarii eligibili în dezvoltarea acestora în același timp.

Analizată prin prisma indicatorilor de program, eficacitatea POCA era limitată la momentul realizării evaluării, dar devine medie spre ridicată la finalul programului. Ratele de realizare ale indicatorilor de program evidențiază necesitatea clarificării definiției acestora, verificarea ipotezelor care au stat la baza estimării țintelor, dar și selectarea de indicatori de rezultat care să nu coincidă cu cei de realizare. Într-un singur caz, rata de realizare scăzută este datorată neimplementării acțiunilor avute în vedere prin Planul de acțiuni aferent SDSJ (în aria „integritatea sistemului judiciar”).

RECOMANDARE 1 | Este necesar ca AM POCA să ia măsuri pentru calibrarea țintelor indicatorilor pe baze realiste, asigurarea atingerii acestora prin colectare suplimentară de date și lansarea de apeluri suplimentare, astfel:

- În cazul indicatorului 5S52 „Participanți din grupul țintă la acțiuni de formare profesională în domenii ce sprijină calitatea” se recomandă colectarea valorii acestui indicator și din proiectele implementate în cadrul OS 2.3 care contribuie la calitatea actului de justiție.

⁵⁰ A se vedea Anexa 2: Analiza machetei de monitorizare, pagina 84, a Raportului de evaluare. Pentru DA A, 16% din măsuri sunt realizate în totalitate, 76% sunt în implementare și 8% sunt nedemarate. Pentru DA B, 13% din măsuri sunt realizate în totalitate, 83% sunt în implementare și 4% sunt nedemarate.



- În cazul indicatorului 5S67 „Acțiuni de formare specializată organizate în vederea unificării jurisprudenței” se recomandă reducerea țintei pentru ca aceasta să reflecte portofoliul de proiecte real și estimările reale inițiale. Alternativ, se poate menține ținta, dar cu implementarea unui alt set de proiecte care să contribuie, până la finalul anului 2023, la atingerea acesteia.
- În ceea ce privește indicatorul 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.”, se recomandă o reanaliză a țintei din perspectiva comasării diferitelor sisteme IT în cadrul ECRIS V și reducerea țintei acestui indicator, după cum este cazul.
- Pentru indicatorii „Rata de soluționare a cauzelor”, „Cauzele în curs de soluționare” și „Durata de soluționare la nivelul instanțelor”, recomandarea evaluării este ca valorile atinse ale acestor indicatori să fie raportate pe baza aceleiași metodologii de la nivel național. O atenție sporită trebuie acordată datei la care datele sunt disponibile, în acest caz – datele pentru anul 2023 vor fi disponibile în 2024, într-un caz optimist.
- În ceea ce privește indicatorul 5S70 „Proceduri standardizate dezvoltate pentru a asigura integritatea și etica la nivelul sistemului judiciar” se recomandă distribuirea fondurilor inițial destinate acțiunilor care trebuiau să determine acest rezultat către alte acțiuni relevante, dar neacoperite sau insuficient acoperite, după cum este identificat în analiza relevanței proiectelor POCA din cadrul OS 1.3 și 2.3.

Contribuția POCA la îmbunătățirile produse în cadrul sistemului judiciar se datorează, în principiu, și altor efecte înregistrate, neașteptate, dar pozitive, dintre care le menționăm aici pe cele mai importante:

- Consolidarea comunicării și cooperării la nivel tehnic între partenerii proiectului/instituțiile principale din sistemul judiciar;
- Întărirea la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar a capacității de accesare de fonduri nerambursabile și a orientării spre rezultate;
- Creșterea semnificativă a nivelului tehnic (cunoștințe juridice) și nivelului de conștientizare în ceea ce privește importanța accesului la justiție în rândul personalului din afara sistemului judiciar;
- Extinderea activităților în noi arii tematice sau zone geografice, unde pe parcursul implementării a fost identificată o populație suplimentară cu nevoi mari (de informare și facilitare a accesului la justiție), comparativ cu estimările din analiza de nevoi inițială;
- Implementarea de noi activități, dincolo de prevederile caietelor de sarcini (după cum este cazul analizei de fundamentare a sistemului ECRIS V).

Un factor pozitiv care a contribuit la eficacitatea programului în cazul OS 1.3 și OS 2.3. este faptul că AM POCA a reușit în mare măsură să utilizeze experiența anterioară, câștigată în implementarea PODCA 2007-2013, în implementarea cu succes a programului curent.

Totodată, acțiunile de comunicare la nivel de program au fost bine definite, ample și utile, asigurându-se o bună informare, atât a potențialilor beneficiari din sistemul judiciar, cât și a publicului larg. Comunicarea dintre AM POCA și potențialii beneficiari/beneficiari este considerată aproape unanim ca de foarte bună calitate. Gradul de vizibilitate al proiectelor finanțate la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar este relativ ridicat, iar modalitatea de comunicare cea mai eficientă este cea directă, prin contact direct cu angajații/ reprezentanții instituției/ organizației care a implementat proiectul. Totuși, comunicarea cu AM POCA se poate îmbunătăți dacă se limitează schimbările în rândul ofițerilor de proiect pe timpul implementării acestuia și prin actualizarea răspunsurilor la întrebările frecvente



aferente procesului de dezvoltare a cererilor de finanțare și a implementării proiectelor. Prima măsură este posibilă dacă ofițerii de proiect au un volum de muncă adecvat și nu mai sunt implicați și în alte activități precum evaluarea cererilor de finanțare, în condițiile în care nu pot fi contractate servicii de evaluare externă.

RECOMANDARE 2 | Autoritatea de Management ar trebui să limiteze schimbările în rândul ofițerilor de proiect prin asigurarea resurselor umane necesare (din surse interne sau externe) pentru monitorizarea proiectelor sau/și efectuarea altor atribuții care nu cad direct în sarcina acestora.

În plus, evaluarea a identificat o serie de alți factori și mecanisme importante care au influențat, pozitiv sau negativ, succesul programului. Cei mai importanți factori și mecanisme cu influență pozitivă sunt:

- Susținerea reală a proiectului de către decidenții instituției beneficiare (prin resurse umane, materiale, financiare sau alte resurse, după cum este nevoie), cu un impact direct asupra eficacității proiectului și deci a măsurii în care realizările obținute se transformă în rezultate;
- Existența și aplicarea unei abordări strategice și integrate a schimbării în sistemului judiciar (prin existența SDSJ 2015 - 2020, dar și funcționarea Grupurilor și comitetelor de lucru tehnice care susțin activitatea Comitetului de Management Strategic);
- Logica de intervenție solidă a proiectelor, care prevăd acțiuni pregătitoare, de creare a unei înțelegeri comune inter-instituționale asupra obiectivelor vizate, livrabile bazate pe cercetare și evidențe, și activități ample de prezentare și formare aferente noilor soluții/instrumente/metodologii, care asigură competențele și internalizarea necesare utilizării lor reale;
- Caracterul practic al sesiunilor de formare, al seminarelor și discuțiile deschise între participanți, pe spețe concrete; caracterul inter-disciplinar și specializat al celor mai multe dintre subiectele abordate, dar și formarea unor „rețele” și deschiderea unor canale de comunicare pe care participanții la formare le folosesc și după curs pentru a comunica pe subiecte de interes.

Factorii/mecanismele principale cu influență negativă asupra implementării cu succes a POCA, identificați de evaluarea de față sunt:

- Modificările frecvente ale prevederilor legislative, care afectează semnificativ sistemul judiciar având în vedere obiectivul principal al acestuia de aplicare a legii – astfel, cu cât cadrul legislativ este mai instabil, cu atât este mai greu pentru actorii din sistemul judiciar să le aplice;
- Implementarea a puțin peste 50% din măsurile prevăzute în PA pentru a beneficia de finanțare POCA;
- Obținerea cu întârziere a rezultatelor proiectelor;
- Subestimarea timpului necesar pentru implementarea activităților proiectelor, în special în cazul unor proiecte complexe, precum cele implementate de MJ sau CSM;
- Instabilitatea și impredictibilitatea generată de contextul epidemiologic actual.



Totodată, analiza de nevoi realizată pentru program în sine putea să specifice și să cuantifice de o manieră mai aprofundată nevoile beneficiarilor, și prin urmare să estimeze cu o mai mare precizie trăsăturile proiectelor de finanțat. Acest demers ar fi facilitat procedura de pregătire și selecție a proiectelor, precum și contractarea mai rapidă și cuantificarea de o manieră adecvată a indicatorilor.

RECOMANDARE 3 | Autoritățile de Management care vor dezvolta intervenții similare viitoare ar trebui să realizeze o analiză de nevoi aprofundată, care să identifice exhaustiv și să cuantifice cu mai mare precizie nevoile potențialilor beneficiari și ale grupurilor țintă.

În cea mai mare parte, criteriile de eligibilitate aferente apelurilor din cadrul celor două obiective specifice nu au ridicat obstacole în dezvoltarea și implementarea eficace a proiectelor. Totuși, organizațiile profesionale cu personalitate juridică, cu mandat unic și strategic în aria profesională acoperită (precum UNEJR, UNBR, Consiliul Medierii) au fost vizate de program prin apeluri competitive. Din cauza acestei abordări, aceste organizații strategice au concurat cu alte entități de natură și cu scopuri foarte diferite, ceea ce a redus posibilitatea ca prin program să se implementeze acțiuni cu impact sistemic asupra eficienței și calității actului juridic (de exemplu, proiecte care să promoveze și să faciliteze mijloace alternative de soluționare a litigiilor).

RECOMANDARE 4 | Autoritățile de Management care vor dezvolta intervenții similare viitoare ar trebui să organizeze apeluri non-competitive pentru toate organizațiile strategice din sistemul judiciar, indiferent dacă acestea sunt instituții publice, asociații profesionale sau organizații neguvernamentale.

Proiectele se dovedesc în mare parte eficiente și utilizează bine resursele financiare și umane avute la dispoziție. Din perspectiva utilizării resurselor, timpul este resursa care pune cele mai multe probleme în implementare, doi factori fiind determinanți pentru întârzierile acumulate: procedurile de achiziții publice blocate în diferite etape și pandemia de COVID-19, în special pentru proiectele ce presupun activități de formare și campanii de informare în cadrul OS 2.3. Datele colectate arată că evenimentele și activitățile de formare dedicate profesioniștilor din domeniul justiției (în special magistrații) nu pot fi organizate în format online decât dacă metodologia lor este regândită/reproiectată. Mai mult decât atât, în orice formă de organizare online, mare parte din schimbul spontan de idei ce sprijină dezvoltarea practicii judiciare unitare s-ar pierde.

Pe de altă parte, nivelul de absorbție a fondurilor alocate până în prezent arată că există un risc ca proiectele să nu utilizeze bugetul disponibil, în primul rând date fiind economiile din achiziții publice, iar în al doilea rând date fiind activitățile neimplementate sau modificate din cauza pandemiei.

RECOMANDARE 5 | Având în vedere efectele generate până la momentul elaborării raportului de evaluare de pandemia de COVID-19, se recomandă prelungirea, prin acte adiționale, a tuturor proiectelor ce includ activități de formare sau evenimente destinate creșterii nivelului de conștientizare și informare la nivelul profesioniștilor din sistemul judiciar (magistrați, magistrați asistenți, grefieri, avocați, experți etc.). Beneficiarii trebuie să pregătească solicitările de prelungire în timp util și să documenteze solid aceste cereri, bazându-se pe datele care arată provocările reorganizării online a activităților, iar AM POCA ar trebui să fie proactivă în a semnală beneficiarilor că prelungirea proiectelor este o soluție posibilă pentru creșterea eficacității proiectelor (atingerea indicatorilor).

RECOMANDARE 6 | Până la finalizarea implementării POCA, ar fi util ca AM POCA să formeze un grup de experți în achiziții publice care să sprijine beneficiarii atunci când aceștia întâmpină probleme în procesul de achiziții publice.

RECOMANDARE 7 | Pentru procedurile de achiziții publice ce nu au fost desfășurate încă, se recomandă beneficiarilor să organizeze consultări de piață, în acord cu prevederile Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, pentru a evita situațiile în care în caietele de sarcini formulează cerințe la care agenții economici nu pot răspunde adecvat. Ar fi util ca AM POCA să încurajeze activ organizarea acestor consultări.



RECOMANDARE 8 | Pentru a asigura o absorbție cât mai bună a fondurilor, la nivelul fiecărui proiect aflat în implementare se recomandă o analiză a rambursărilor realizate și economiilor înregistrate și realizarea cât mai rapidă a realocărilor financiare. Atât beneficiarii, cât și ofițerii de proiect, trebuie să țină o evidență strictă a economiilor realizate. AM POCA trebuie să continue demersurile de sprijin pentru beneficiari pentru a se asigura că aceștia realocă sumele economisite din achiziții (sau din alte surse) în vederea atingerii obiectivelor proiectelor, inclusiv a depășirii provocărilor generate de pandemia de COVID-19. Pe de altă parte, beneficiarii trebuie să acționeze prompt în realizarea de realocări, dacă sunt necesare, sau dezangajări, pentru a nu bloca fonduri acolo unde ele nu mai pot fi utilizate.

Până în prezent, OS 1.3 și OS 2.3 ale POCA îndeplinesc condițiile necesare pentru ca rezultatele lor să fie sustenabile. Beneficiarii acordă o atenție adecvată nevoii de sustenabilitate a intervențiilor, derulând activități care să sprijine menținerea pe termen lung a rezultatelor. Mai mult decât atât, datele colectate pentru prezentul raport arată că riscurile referitoare la rezistența la schimbare în sistemul judiciar sunt supraestimate la nivel central. Actorii implicați la nivel local, în special magistrații și grefierii participanți la sondaj, dar și avocații reprezentați de UNBR, se declară susținători ai schimbărilor aduse de proiectele POCA.

Proiectele implementate în domeniul justiției cu finanțare POCA se dovedesc utile pentru toate grupurile lor țintă. Mai mult decât atât, o serie de proiecte se dovedesc utile și pentru alte instituții și categorii profesionale decât cele din sistemul judiciar, dar care sunt esențiale în colaborarea inter-instituțională necesară pentru justiție. Astfel, activitățile ce au avut ca principal grup țintă magistrații și grefierii sunt utile și benefice și pentru avocați, experți judiciari, organe de urmărire penală (poliție) și pentru asistenți sociali ce lucrează cu persoane din grupuri vulnerabile ce accesează justiția. Activitățile care au avut ca principal grup țintă avocații au fost utile și magistraților, polițiștilor, asistenților sociali.

RECOMANDARE 9 | Pentru valorificarea maximă a beneficiilor proiectelor destinate sistemului judiciar (indiferent de sursa de finanțare), se recomandă ca în proiectele viitoare implementate de MJ, CSM, INM, UNBR să se organizeze și sesiuni de formare inter-profesionale, cu participarea magistraților, polițiștilor, avocaților, asistenților sociali (în funcție de domeniu). Asemenea sesiuni de formare inter-profesionale pot privi aspecte de drept referitoare la violența în familie, infracțiuni cu participanți minori, azil și migrație etc.

În ansamblu, rezultatele proiectelor POCA în domeniul justiției sunt distribuite echitabil între persoanele din grupurile țintă. Poate fi constatată o singură limită în ceea ce privește echitatea, referitoare la distribuția teritorială neuniformă a proiectelor care sprijină accesul la justiție pentru cetățeni și implicit a rezultatelor acestora.

RECOMANDARE 10 | Finanțatorii ce își vor propune să sprijine intervenții pentru creșterea accesului la justiție pentru cetățeni ar trebui să utilizeze criteriile de planificare și selecție a proiectelor care să asigure o distribuție teritorială echitabilă a activităților și rezultatelor.



6. ANEXE

Anexa 1: METODOLOGIA UTILIZATĂ, INCLUSIV INSTRUMENTELE DE EVALUARE

Anexa 2: PORTOFOLIUL DE PROIECTE

Anexa 3: LISTA DOCUMENTELOR ȘI A LITERATURII PARCURSE

Anexa 4: INTERVIURI

Anexa 5: SONDAJE

Anexa 6: STUDII DE CAZ

Anexa 7: FOCUS GRUP

Anexa 8: PANEL DE EXPERTI

Anexa 9: LOGICA DE INTERVENȚIE / TEORIA SCHIMBĂRII DETALIATE

Anexa 10: TABEL DE CORELARE A CONSTATĂRIILOR, CONCLUZIILOR ȘI RECOMANDĂRIILOR

Anexa 11: PLAN DE ACȚIUNE PENTRU RECOMANDĂRI

Anexa 12: ANALIZE EFECTUATE PE PARCURSUL PROCESULUI DE EVALUARE

Anexa 13: SUMAR EXECUTIV ÎN LIMBA ENGLEZĂ

Anexa 14: LISTA MĂSURILOR DIN PLANUL DE ACȚIUNE AL SDSJ 2015-2020 CARE NU AU BENEFICIAT DE FINANȚARE POCA