

Βρυξέλλες, 6.2.2017
COM(2017) 55 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

Έκθεση εκ των υστέρων αξιολόγησης του προγράμματος Δάφνη (2007-2013)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	2
1.1	ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ	2
1.2	ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΠΗΓΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ.....	2
1.3	ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	2
2	ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ	6
2.1	ΣΥΝΑΦΕΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΔΑΦΝΗ ΙΙ»	6
2.2	ΣΥΝΕΠΕΙΑ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ.....	7
2.3	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	9
2.4	ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ.....	11
2.5	ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗΣ.....	12
2.6	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ	16
3	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	20

1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Η απόφαση που θεσπίζει το πρόγραμμα «Δάφνη ΙΙΙ» απαιτεί από την Επιτροπή να υποβάλει εκ των υστέρων έκθεση αξιολόγησης για την περίοδο 2007-2013¹. Η αξιολόγηση² πραγματοποιήθηκε από ανεξάρτητο εξωτερικό αξιολογητή, επικουρούμενο από το προσωπικό της Επιτροπής.

Η παρούσα έκθεση βασίζεται στην εν λόγω αξιολόγηση. Ο συνολικός προγραμματισμένος προϋπολογισμός του προγράμματος για την περίοδο 2007-2013 ήταν 123,88 εκατ. EUR. Η έκθεση δομείται με βάση τα κύρια κριτήρια αξιολόγησης (και τις αντίστοιχες ερωτήσεις), μεταξύ άλλων, τη συνάφεια, τη συνέπεια και τη συμπληρωματικότητα· την αποτελεσματικότητα, τον αντίκτυπο και τη βιωσιμότητα· την αποδοτικότητα και τις δυνατότητες απλούστευσης· και την ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία.

1.2 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΠΗΓΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ

Η παρούσα τελική αξιολόγηση του προγράμματος «Δάφνη ΙΙΙ» βασίζεται στα ακόλουθα:

- λεπτομερή εξέταση της τεκμηρίωσης για το σύνολο των 302 επιδοτήσεων δράσης/επιδοτήσεων λειτουργίας που χρηματοδοτήθηκαν από το πρόγραμμα 2007-2013·
- εξέταση των εγγράφων του προγράμματος, όπως την απόφαση χρηματοδότησης, τα ετήσια προγράμματα εργασίας και τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων τόσο για τις επιδοτήσεις όσο και για τις δημόσιες συμβάσεις·
- εξέταση άλλων πληροφοριών στο διαδίκτυο, π.χ. έγγραφα πολιτικής της ΕΕ, ιστότοποι/αποφάσεις χρηματοδότησης άλλων συναφών προγραμμάτων της ΕΕ·
- ποσοτική ανάλυση των 302 σχεδίων·
- ανάλυση των 145 απαντήσεων στη διαδικτυακή έρευνα από τους δικαιούχους επιδοτήσεων στο πλαίσιο του προγράμματος «Δάφνη ΙΙΙ»·
- καταγραφή 30 επακόλουθων συνεντεύξεων με συντονιστές σχεδίων/οργανισμών που έλαβαν επιδοτήσεις στο πλαίσιο του προγράμματος «Δάφνη ΙΙΙ» 2007-2013 και που απάντησαν στη διαδικτυακή έρευνα·
- συνεντεύξεις με έξι υπαλλήλους της Επιτροπής.

1.3 ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Το πρόγραμμα «Δάφνη ΙΙΙ» θεσπίστηκε το 2007 βάσει της απόφασης αριθ. 779/2007/EK, σε συνέχεια τριών προηγούμενων μέσων της Επιτροπής με τους ίδιους στόχους: της πρωτοβουλίας «Δάφνη» (1997-1999)³, του προγράμματος «Δάφνη» (2000-2003)⁴ και του προγράμματος «Δάφνη ΙΙ» (2004-2008)⁵. Τελεί υπό τη διαχείριση της Γενικής Διεύθυνσης (ΓΔ) Δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹ Άρθρο 15 παράγραφος 3 στοιχείο δ) της απόφασης αριθ. 779/2007/EK, της 20ής Ιουνίου 2007, σχετικά με τη θέσπιση, για την περίοδο 2007-2013, ειδικού προγράμματος για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας εις βάρος παιδιών, νέων και γυναικών και την προστασία των θυμάτων και των ομάδων κινδύνου (Πρόγραμμα «Δάφνη ΙΙΙ») στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος «Θεμελιώδη δικαιώματα και δικαιοσύνη»

² Η έκθεση της εκ των υστέρων αξιολόγησης του εξωτερικού αξιολογητή δημοσιεύεται εδώ: Κύρια έκθεση: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf, παραρτήματα: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_annexes_1_2_4.pdf και http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dap_annex_3_quantitative_analysis.pdf.

Η έκθεση της ενδιάμεσης αξιολόγησης της Επιτροπής δημοσιεύεται εδώ: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0254&from=EN>

³ Έκθεση αξιολόγησης: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?sessionId=h594TThJ1LxvM8Y501gLP7m8nMNv7c1kmY6vX59JJjGDJspS92q!1601440011?documentId=2882>

⁴ Έκθεση αξιολόγησης: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=1946>

⁵ Η έκθεση αξιολόγησης δεν δημοσιεύτηκε.

Το άρθρο 2 της απόφασης αριθ. 779/2007/EK περιγράφει τους γενικούς του στόχους:

- να συμβάλει στην προστασία των παιδιών, των νέων και των γυναικών από όλες τις μορφές βίας και να επιτύχει υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, της ευημερίας και της κοινωνικής συνοχής·
- να συμβάλει στην ανάπτυξη κοινοτικών πολιτικών (που αφορούν τη δημόσια υγεία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ισότητα των φύλων) καθώς και σε ενέργειες για την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και της σεξουαλικής εκμετάλλευσης.

Το άρθρο 3 αναφέρει ότι ο ειδικός στόχος του προγράμματος είναι να συμβάλλει στην επίτευξη των γενικών στόχων, με το να υποστηρίζει τη λήψη προληπτικών μέτρων και την παροχή υποστήριξης και προστασίας σε θύματα και ομάδες κινδύνου. Παραθέτει επίσης διεθνείς δράσεις και άλλα είδη δράσεων για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου, συγκεκριμένα:

- αρωγή και ενθάρρυνση των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) και άλλων οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα·
- σχεδιασμός ή εκτέλεση στοχευμένων δράσεων ευαισθητοποίησης·
- διάδοση των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων «Δάφνη Ι» και «Δάφνη ΙΙ», συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής, της μεταφοράς και της χρήσης τους από άλλους δικαιούχους ή σε άλλες γεωγραφικές περιοχές·
- προσδιορισμός και βελτίωση της αντιμετώπισης των προσώπων που κινδυνεύουν να υποστούν βία·
- δημιουργία ή υποστήριξη πολυτομεακών δικτύων που περιλαμβάνουν ΜΚΟ και άλλες οργανώσεις που δρουν στον τομέα αυτό·
- διεύρυνση των τεκμηριωμένων πληροφοριών και της βάσης των γνώσεων και ανταλλαγή, εντοπισμός και διάδοση πληροφοριών και ορθών πρακτικών, μεταξύ άλλων με έρευνα, κατάρτιση, επισκέψεις μελέτης και ανταλλαγές προσωπικού·
- σχεδιασμός, δοκιμή, συμπλήρωση και προσαρμογή υλικού ευαισθητοποίησης και εκπαιδευτικού υλικού·
- μελέτη φαινομένων που έχουν σχέση με τη βία και τις επιπτώσεις της, τόσο στα θύματα όσο και στο κοινωνικό σύνολο γενικά·
- ανάπτυξη και εκτέλεση προγραμμάτων για την παροχή υποστήριξης στα θύματα και τα άτομα που κινδυνεύουν να υποστούν βία και εκτέλεση προγραμμάτων παρέμβασης για τους δράστες.

Το πρόγραμμα «Δάφνη ΙΙΙ», όπως και άλλα προγράμματα στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος για τα «Θεμελιώδη Δικαιώματα και τη Δικαιοσύνη» για την περίοδο 2007-2013 της ΓΔ Δικαιοσύνης, χρηματοδοτεί τα μέτρα μέσω τριών διαφορετικών μηχανισμών:

- **Επιδότησεις δράσης:** συγχρηματοδότηση (έως και για το 80% του συνολικού κόστους) για συγκεκριμένα σχέδια που έχουν σχεδιαστεί και εφαρμοστεί από μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς και/ή δημόσιους οργανισμούς, για περίοδο μέγιστης διάρκειας δύο ετών.
- **Επιδότησεις λειτουργίας:** οικονομική υποστήριξη (έως και 80%) για τα λειτουργικά έξοδα του ετήσιου προϋπολογισμού ενός οργανισμού.
- **Δημοπρατηθείσες συμβάσεις ή δημόσιες συμβάσεις:** διατίθενται επίσης πόροι για την ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων που δρομολογούνται από την Επιτροπή (πρωτοβουλίες της Επιτροπής), όπως μελέτες σκοπιμότητας, έρευνα για συγκεκριμένα θέματα, διοργάνωση διασκέψεων ή ανάπτυξη πληροφορικών συστημάτων.

Ο πίνακας 1-1 «Αριθμός επιδοτήσεων που χρηματοδοτήθηκαν ετησίως» παρακάτω παραθέτει τον αριθμό των επιδοτήσεων που χρηματοδοτήθηκαν κάθε έτος της περιόδου αξιολόγησης⁶.

Πίνακας 1-1 Αριθμός επιδοτήσεων που χρηματοδοτήθηκαν ετησίως

⁶ Οι προσκλήσεις υποβολής προτάσεων για επιδοτήσεις δράσης κατανεμήθηκαν από τα έτη 2009 έως 2010 και 2011 έως 2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁷	ΣΥΝΟΛΟ
Επιδότησεις δράσης	41	42	83		60		0	226
Επιδότησεις λειτουργίας	9	12	7	5	-	6	5	44
Επιδότησεις για ειδικές δράσεις (Ανοικτή τηλεφωνική γραμμή για αγνοούμενα παιδιά 116, Μηχανισμός επαγρύπνησης για τις απαγωγές παιδιών)	-	-	-	-	-	-	21	21
Ειδικές επιδοτήσεις λειτουργίας (Ανοικτή τηλεφωνική γραμμή για αγνοούμενα παιδιά 116)	-	-	-	-	-	14	-	14

Σημείωση: Τα αριθμητικά δεδομένα του πίνακα διαφέρουν από τον αριθμό σχεδίων που αναλύθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας αξιολόγησης (302), καθώς δεν υπάρχει διαθέσιμη τεκμηρίωση για όλα τα σχέδια (305).

Ο συνολικός προϋπολογισμός που είχε προβλεφθεί για το πρόγραμμα «Δάφνη III» (2007-2013) ανήλθε σχεδόν στα 124 εκατ. EUR, με μέσο ετήσιο προγραμματισμένο προϋπολογισμό ύψους σχεδόν 18 εκατ. EUR⁸. Η μερίδα του λέοντος από τον προϋπολογισμό (97,7 εκατ. EUR ή ποσοστό άνω του 79%) προοριζόταν για επιδοτήσεις δράσης. Όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο τα αρχικά κονδύλια του προγράμματος χρησιμοποιήθηκαν αποτελεσματικά, επισημαίνεται ότι περίπου 60 εκατ. EUR καταβλήθηκαν για επιδοτήσεις δράσης (από την άποψη των συμφωνιών επιχορήγησης που υπογράφηκαν), 4,5 εκατ. EUR για επιδοτήσεις λειτουργίας και 1,2 εκατ. EUR για δημόσιες συμβάσεις μεταξύ του 2010 και του 2013 (βλ. Πίνακα 1-2 Ανάλυση προγραμματισμένου προϋπολογισμού για το πρόγραμμα «Δάφνη III» (2007-2013)).

Πίνακας 1-2 Ανάλυση προγραμματισμένου προϋπολογισμού για το πρόγραμμα «Δάφνη III» (2007-2013)

Διαθέσιμος προϋπολογισμός για επιδοτήσεις και συμβάσεις								
Έτος	Επιδότησεις δράσης		Επιδότησεις λειτουργίας		Πρωτοβουλίες της Επιτροπής		Συνολικός ετήσιος προϋπολογισμός	
	Αξία (ευρώ)	%	Αξία (ευρώ)	%	Αξία (ευρώ)	%	Αξία (ευρώ)	%
2007	11 000 000	85%	1 900 000	15%	1 000 000	8%	13 000 000	100%
2008	11 944 160	81%	2 000 000	14%	800 000	5%	14 744 160	100%
2009	14 417 120	81%	2 580 000	14%	800 000	4%	17 797 120	100%
2010	15 393 600	83%	2 500 000	14%	560 000	3%	18 453 600	100%
2011	14 476 000	71%	2 000 000	10%	4 000 000	19%	20 476 000	100%
2012	14 007 000 ⁹	70%	4 000 000 ¹⁰	20%	2 000 000	10%	20 007 000	100%
2013	16 504 000 ¹¹	90%	1 000 000 ¹²	5%	1 000 000 ¹³	5%	18 504 000	100%

⁷ Δεν ελήφθη υπόψη κατά την παρούσα αξιολόγηση, επειδή οι τελικές εκθέσεις δεν υποβλήθηκαν κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας αξιολόγησης.

⁸ Απόφαση αριθ. 779/2007/EK, της 20ής Ιουνίου 2007, σχετικά με τη θέσπιση, για την περίοδο 2007-2013, ειδικού προγράμματος για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας εις βάρος παιδιών, νέων και γυναικών και την προστασία των θυμάτων και των ομάδων κινδύνου (Πρόγραμμα «Δάφνη III») στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος «Θεμελιώδη δικαιώματα και δικαιοσύνη»

⁹ Αυτός ο τύπος δράσης περιλαμβάνει τις επιδοτήσεις δράσης για συγκεκριμένα διεθνή σχέδια που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την ΕΕ (πρόσκληση υποβολής προτάσεων) και επιδοτήσεις δράσης σύμφωνα με το άρθρο 168 των κανόνων εφαρμογής.

¹⁰ Αυτός ο τύπος δράσης περιλαμβάνει τις επιδοτήσεις λειτουργίας για τη στήριξη του ετήσιου προγράμματος δραστηριοτήτων μη κυβερνητικών οργανισμών ή άλλων φορέων (προσκλησεις υποβολής προτάσεων) και επιδοτήσεις λειτουργίας για τη στήριξη των ΜΚΟ στους οποίους ανατέθηκε η διαχείριση της ανοιχτής γραμμής επικοινωνίας για αγνοούμενα παιδιά.

¹¹ Αυτός ο τύπος δράσης περιλαμβάνει τις επιδοτήσεις δράσης για ειδικά διεθνή σχέδια που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την Ένωση (πρόσκληση υποβολής προτάσεων), την ανοιχτή γραμμή επικοινωνίας 116 000 (επιδότησεις για ειδικές δράσεις) και τον Μηχανισμό επαγρύπνησης για απαγωγές παιδιών (Child Abduction Alert Mechanism) —επιδότησεις για ειδικές δράσεις.

Σύνολο	97 741 880	15 980 000	10 160 000	123 881 880
---------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------

Πηγή: ΔΑΦΝΗ ΙΙΙ - ετήσια προγράμματα εργασίας (2007-2013)

Τα περισσότερα σχέδια του προγράμματος «Δάφνη ΙΙΙ» υλοποιήθηκαν από εθνικές ΜΚΟ (μεταξύ άλλων από εθνικά δίκτυα και πλατφόρμες) (47%), ακολουθούμενες από πανεπιστήμια (18%) και ευρωπαϊκά δίκτυα, πλατφόρμες και φόρουμ (13%)¹⁴. Αυτό συνάδει με τους ειδικούς στόχους του προγράμματος, στους οποίους ορίζεται ότι η επίτευξή τους θα πρέπει να γίνει με την αρωγή και την ενθάρρυνση των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) και άλλων οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό.

Επιδότησεις δράσης καταβλήθηκαν σε οργανισμούς που δρουν σε συνεργασία. Η συμμετοχή των οργανισμών-εταίρων ακολουθεί παρόμοια δομή με αυτή των κύριων οργανισμών. Οι συνηθέστεροι εταίροι (56% του συνόλου) είναι εθνικές ΜΚΟ, μεταξύ άλλων εθνικές πλατφόρμες και δίκτυα, ενώ τα πανεπιστήμια αντιπροσωπεύουν το 15% του συνόλου των εταίρων. Ωστόσο, η κατανομή των οργανισμών-εταίρων διαφέρει από αυτή των κύριων οργανισμών, με υψηλότερη αντιπροσώπευση των δημόσιων υπηρεσιών (4%) μεταξύ των οργανισμών-εταίρων σε σύγκριση με τους κύριους οργανισμούς (0,33%)¹⁵. Και στην περίπτωση αυτή, τηρούνται οι απαιτήσεις των ειδικών στόχων του προγράμματος, υπό την έννοια ότι το πρόγραμμα προβλέπεται να δημιουργεί και να υποστηρίζει πολυτομεακά δίκτυα, καθώς και να ενισχύει και τη συνεργασία μεταξύ των ΜΚΟ και άλλων οργανισμών στον τομέα αυτό.

Όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, σχεδόν το 70% του δεσμευμένου προϋπολογισμού διατέθηκε για μελέτες ή έρευνα (π.χ. την έρευνα του Ευρωβαρομέτρου το 2009 σχετικά με την άποψη των Ευρωπαίων πολιτών για τη βία εις βάρος των γυναικών, των νέων και των παιδιών), συμπεριλαμβανομένων των ενδιάμεσων και των τελικών αξιολογήσεων του προγράμματος. Ένα επιπλέον 27% διατέθηκε για την ευαισθητοποίηση, συμπεριλαμβανομένης της οργάνωσης εκδηλώσεων, και σχεδόν το 4% για τη συντήρηση του ιστοτόπου του προγράμματος «Δάφνη ΙΙΙ»¹⁶.

¹² Αυτός ο τύπος δράσης περιλαμβάνει τις επιδοτήσεις λειτουργίας για τη στήριξη του ετήσιου προγράμματος δραστηριοτήτων μη κυβερνητικών οργανισμών ή άλλων φορέων (προσκήσεις υποβολής προτάσεων).

¹³ Το 2013, αυτός ο τύπος δράσης αποτελούνταν αποκλειστικά από δημόσιες συμβάσεις.

¹⁴ Με βάση τη λεπτομερή εξέταση της τεκμηρίωσης για το σύνολο των 302 επιδοτήσεων δράσης και των επιδοτήσεων λειτουργίας που χρηματοδοτήθηκαν από το πρόγραμμα 2007-2013. *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Final Report to DG Justice – Specific programme evaluation: Daphne Programme, ICF, 28 Ιουλίου 2015, σ. ii http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

¹⁵ Με βάση τη λεπτομερή εξέταση της τεκμηρίωσης για το σύνολο των 302 επιδοτήσεων δράσης ή των επιδοτήσεων λειτουργίας που χρηματοδοτήθηκαν από το πρόγραμμα 2007-2013. *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Daphne quantitative analysis, ICF, 28 Ιουλίου 2015, σ. 24-27 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dap_annex_3_quantitative_analysis.pdf

¹⁶ Με βάση την εξέταση των δημόσιων συμβάσεων. *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Final Report to DG Justice – Specific programme evaluation: Daphne Programme, ICF, 28 Ιουλίου 2015, σ. 3 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

2 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ

2.1 ΣΥΝΑΦΕΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΔΑΦΝΗ ΙΙΙ»

Η συνάφεια του προγράμματος αξιολογείται με βάση τον βαθμό στον οποίο οι δράσεις του επιτυγχάνουν τους στόχους του και ικανοποιούν τις ανάγκες της ευρύτερης πολιτικής της ΕΕ και τις ανάγκες του στοχευόμενου κοινού.

2.1.1 Συνάφεια των μέτρων με τους στόχους

Τα μέτρα που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος και των προτεραιοτήτων του κρίθηκαν συναφή με το πρόγραμμα και τους στόχους του. Ωστόσο, η ανάλυση υποδηλώνει επίσης ότι η ευθυγράμμιση των τομέων προτεραιότητας με τους στόχους του προγράμματος αποδείχθηκε αδύναμος δείκτης «συνάφειας» (τόσο για τους τομείς προτεραιοτήτων όσο και για τα σχέδια που χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο τους). Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι η φύση τόσο των στόχων του προγράμματος όσο και των προτεραιοτήτων που ορίστηκαν ήταν ευρεία και δεν συνδέεται σαφώς με συγκεκριμένους στόχους πολιτικής της ΕΕ¹⁷. Αυτή η έλλειψη στόχευσης σε επίπεδο προγράμματος ενδέχεται να κατέστησε πιο δύσκολη την επίτευξη στοχευμένων και συνεπώς συναφών αποτελεσμάτων για τον εν λόγω τομέα πολιτικής της ΕΕ. Πράγματι, ο στρατηγικός προγραμματισμός των ετήσιων προτεραιοτήτων κατά το πρώτο μισό του προγράμματος δεν καθορίστηκε από μακροπρόθεσμη ανάλυση πολιτικής. Αντ' αυτού, βασίστηκε περισσότερο στην ανάλυση των θεμάτων που είχαν καλυφθεί ήδη από τα χρηματοδοτούμενα σχέδια.

Εντούτοις, το πρόγραμμα χρηματοδότησε πολυάριθμες πρωτοβουλίες, οι οποίες παρείχαν πληροφόρηση και συνέβαλαν στην εξέλιξη της πολιτικής και, σε μικρότερο βαθμό, της νομοθεσίας. Εξάλλου, η Επιτροπή διεξήγαγε ευρύτερες διαβουλεύσεις εσωτερικά σε σχέση με τις προτεραιότητες πολιτικής από το 2011 και έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στη συνάφεια ως κριτήριο επιλογής¹⁸. Ο στόχος ήταν η καλύτερη διαμόρφωση των αποτελεσμάτων του προγράμματος και η ενίσχυση της επιρροής του.

Η υποβολή εκθέσεων από τους δικαιούχους των επιδοτήσεων υποδηλώνει ότι οι τελικοί δικαιούχοι ανταποκρίθηκαν θετικά στα σχέδια, πράγμα που δείχνει ότι θεωρούσαν τα μέτρα συναφή. Ωστόσο, τούτο δεν μπορεί να επιβεβαιωθεί χωρίς την ανεξάρτητη συγκέντρωση των απόψεών τους επί του θέματος. Εντούτοις, ο έλεγχος των χρηματοδοτούμενων μέτρων δηλώνει ότι σχεδιάστηκαν έτσι ώστε να ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες ανάγκες των δικαιούχων και αναπτύχθηκαν κυρίως με βάση τις εκτιμήσεις αναγκών¹⁹.

2.1.2 Συνάφεια των χρηματοδοτούμενων σχεδίων/προγραμμάτων εργασίας με τους στόχους του προγράμματος

Σε όλες τις προκλήσεις για επιδοτήσεις δράσης και επιδοτήσεις λειτουργίας, η συνάφεια σε σχέση με τους γενικούς και τους ειδικούς στόχους του προγράμματος αποτέλεσε βασικό κριτήριο για την επιλογή. Από τον έλεγχο των λειτουργικών στόχων και των πεδίων δραστηριότητας των 302 σχεδίων (από τα 307 σχέδια συνολικά, βλ. πίνακα 1-1 Αριθμός επιδοτήσεων που χρηματοδοτήθηκαν ετησίως) και των προγραμμάτων εργασίας που χρηματοδοτήθηκαν μέσω του προγράμματος «Δάφνη ΙΙΙ» προκύπτει ότι όλα στόχευαν είτε στην πρόληψη της βίας εις βάρος των γυναικών, των παιδιών και των νέων είτε στην προστασία των θυμάτων και των ομάδων κινδύνου. Οι στόχοι των σχεδίων και των

¹⁷ Στο ίδιο, σ. 3-4.

¹⁸ Στο ίδιο, σ. 4.

¹⁹ Η εκτίμηση αναγκών θα πρέπει να περιλαμβάνει συναφή και αξιόπιστα δεδομένα, καθώς και να χρησιμοποιεί τεκμηριωμένη ανάλυση που να καταδεικνύει σαφώς την ανάγκη ανάληψης δράσης. Ο αιτών μπορεί να συμβουλευτεί υπάρχουσες έρευνες, μελέτες και προηγούμενα σχέδια που προσδιορίζουν την εν λόγω ανάγκη. Η εκτίμηση αναγκών θα πρέπει να καθιστά σαφή και να προσδιορίζει ποσοτικά τον βαθμό στον οποίο η δράση θα καλύψει την ανάγκη. Ο αιτών θα πρέπει να είναι συγκεκριμένος και να εστιάζει στις πραγματικές ανάγκες που σκοπεύει να καλύψει το έργο και να μην περιοριστεί στην ανάλυση των γενικών καταστάσεων και δεδομένων σχετικά με τα προβλήματα και τις ανάγκες της στοχευόμενης ομάδας γενικά.

Στοιχεία που συγκεντρώθηκαν κατά τη λεπτομερή εξέταση της τεκμηρίωσης για το σύνολο των 302 επιδοτήσεων δράσης ή λειτουργίας που χρηματοδοτήθηκαν από το πρόγραμμα 2007-2013. *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Final Report to DG Justice – Specific programme evaluation: Daphne Programme, ICF, 28 Ιουλίου 2015, σ. 4 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

προγραμμάτων εργασίας ευθυγραμμίζονται συνεπώς με αυτούς του προγράμματος «Δάφνη III»²⁰. Οι τύποι δραστηριοτήτων που καλύφθηκαν και από τα δύο περιγράφονται παρακάτω:

Σχέδια που έχουν σχεδιαστεί για την πρόληψη της βίας, συμπεριλαμβανομένων των σχεδίων που εστιάζουν:

- σε μελέτες που διερευνούν τις βασικές αιτίες συγκεκριμένων μορφών βίας·
- στην ευαισθητοποίηση του ευρέος κοινού, όσων είναι πιθανό να έρθουν σε επαφή με θύματα βίας ή όσων διατρέχουν κίνδυνο να αποτελέσουν θύματα ή ενδέχεται να ασκήσουν βία·
- στη δημιουργία υπηρεσιών θετικής αντιμετώπισης των εντοπισμένων δραστών·
- στην ανάπτυξη πολιτικών για την αποτελεσματικότερη πρόληψη της βίας.

Σχέδια που έχουν σχεδιαστεί για την προστασία των θυμάτων ή όσων διατρέχουν κίνδυνο να αποτελέσουν θύματα βίας, συμπεριλαμβανομένων των σχεδίων που εστιάζουν:

- στην εκπαίδευση των επαγγελματιών που έρχονται σε επαφή με τα θύματα·
- στην παροχή υπηρεσιών υποστήριξης στα θύματα·
- στην αξιολόγηση των υπηρεσιών υποστήριξης ή των δράσεων για την προστασία των γυναικών, των νέων και των παιδιών και/ή τη διάδοση ορθών πρακτικών.

2.1.3 Συνάφεια σε σχέση με τις ανάγκες των στοχευόμενων ομάδων

Το πρόγραμμα «Δάφνη III» έλαβε 1921 αιτήσεις συνολικά, ήτοι 6,36 αιτήσεις για κάθε επιδότηση που χορηγήθηκε. Το πρόγραμμα «Δάφνη» είχε υψηλή αναλογία αιτήσεων σε σχέση με τα άλλα τέσσερα προγράμματα της ΓΔ Δικαιοσύνης. Η δημοτικότητά του ενδέχεται να οφείλεται σε διάφορους λόγους: Δεν υπάρχουν άλλα προγράμματα που να εστιάζουν στη βία και την πρόληψή της στην ΕΕ (οι δικαιούχοι επιδοτήσεων που κλήθηκαν σε συνέντευξη ανέφεραν ότι το πρόγραμμα «Δάφνη» ήταν «μοναδικό»)· η εθνική χρηματοδότηση περιορίστηκε λόγω της οικονομικής κρίσης· το πρόγραμμα στοχεύει τις ομάδες ενδιαφέροντος και τους οργανισμούς, που χρησιμοποιούνται κατά κύριο λόγο για την εξεύρεση πηγών χρηματοδότησης και την υποβολή αιτήσεων για επιδοτήσεις και όχι τόσο π.χ. στις δημόσιες αρχές· οι τομείς προτεραιότητας ήταν επαρκώς ευρείς, έτσι ώστε μεγάλο φάσμα σχεδίων να κρίνονται επιλέξιμα²¹.

Οι περισσότεροι απαντήσαντες στο διαδίκτυο (96%) θεωρούν τις προτεραιότητες συναφείς τόσο σε σχέση με τις συγκεκριμένες ανάγκες της στοχευόμενης ομάδας όσο και σε σχέση με τις ανάγκες της χώρας. Επιπλέον, από τους 30 δικαιούχους επιδοτήσεων που κλήθηκαν σε συνέντευξη στο πλαίσιο της αξιολόγησης, σχεδόν όλοι δήλωσαν ότι το εννοιολογικό πλαίσιο του προγράμματος (ήτοι οι καθορισμένοι στόχοι και προτεραιότητες) τους έδωσε τη δυνατότητα να υλοποιήσουν τα προγράμματά τους έτσι όπως προβλεπόταν αρχικά. Μόνο τέσσερις έκριναν ορισμένες από τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων περιοριστικές, και αυτό οφειλόταν κυρίως στη διάρκεια και/ή το μέγεθος της διαθέσιμης επιδότησης και όχι τόσο στο εννοιολογικό πλαίσιο²².

2.2 ΣΥΝΕΠΕΙΑ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Το άρθρο 11 της απόφασης αριθ. 779/2007/EK του Συμβουλίου, για τη θέσπιση του προγράμματος «Δάφνη III» περιγράφει τις δυνατότητες συμπληρωματικότητας και δημιουργίας συνεργειών με τους ακόλουθα ενωσιακά χρηματοδοτικά μέσα:

- Το πρόγραμμα «Ασφάλεια και προστασία των ελευθεριών» [το οποίο αποτελείται από δύο επιμέρους προγράμματα: «Πρόληψη και καταπολέμηση του εγκλήματος (ISEC)» και «Πρόληψη, ετοιμότητα και διαχείριση των συνεπειών της τρομοκρατίας και άλλων κινδύνων που συνδέονται με την ασφάλεια» (CIPS)]·

²⁰ Στο ίδιο, σ. 6.

²¹ Στο ίδιο, σ. 8-10.

²² Στο ίδιο.

- Το πρόγραμμα «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» [που αποτελείται από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (EBF), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής (RF), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων (ERF) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (EIF)].
- Το έβδομο πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και ανάπτυξης.
- Προγράμματα για την προστασία της υγείας, της απασχόλησης και της κοινωνικής αλληλεγγύης — PROGRESS.
- Το πρόγραμμα Safer Internet Plus.

Η απόφαση προβλέπει ακόμη ότι θα επιδιωχθεί επίσης συμπληρωματικότητα με το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων (EIGE) και το κοινοτικό στατιστικό πρόγραμμα (Eurostat). Η λογική είναι ότι τα παραπάνω προγράμματα έχουν στόχους, στοχευόμενες ομάδες ή τελικούς δικαιούχους και/ή προσεγγίσεις παρόμοιους ή πανομοιότυπους με αυτές του προγράμματος «Δάφνη III».

Μεταξύ των άλλων μέσων της ΕΕ για τα οποία υπάρχει πιθανότητα συμπληρωματικότητας ή επικάλυψης με το πρόγραμμα «Δάφνη III» συγκαταλέγονται:

- άλλα προγράμματα της ΓΔ Δικαιοσύνης, μεταξύ άλλων το πρόγραμμα «Ποινική Δικαιοσύνη» (JPEN), το πρόγραμμα «Θεμελιώδη δικαιώματα και ιθαγένεια» (FRC), το πρόγραμμα «Πρόληψη των ναρκωτικών και σχετική ενημέρωση» (DPIP) και το πρόγραμμα «Αστική δικαιοσύνη» (JCIV).
- το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Πρόγραμμα (ESP).
- το πρόγραμμα διά βίου μάθησης (LLP).

Υπάρχουν πολλοί πιθανοί τρόποι διασφάλισης ότι το πρόγραμμα «Δάφνη» δρα συμπληρωματικά και είναι συνεπές με άλλα προγράμματα της ΕΕ²³. Αρχικά, οι πληροφορίες διαμοιράζονται με άλλες ΓΔ μέσω διυπηρεσιακών διαβουλεύσεων και διυπηρεσιακών ομάδων. Για παράδειγμα, συμφωνήθηκε ότι η ΓΔ Εσωτερικών Υποθέσεων θα έχει την ευθύνη για τη χρηματοδότηση των σχεδίων που σχετίζονται με την εμπορία ανθρώπων και τους ασυνόδευτους ανηλίκους. Δεύτερον, προσωπικό από διάφορες ΓΔ διεξάγει επίσης ad-hoc συνεδριάσεις με τη ΓΔ Δικαιοσύνης σχετικά με θέματα στο πλαίσιο των οποίων υπάρχει δυνατότητα να συζητηθούν τυχόν ζητήματα συμπληρωματικότητας και επικάλυψης.

2.2.1 Στόχοι και θεματικά πεδία

Οι στόχοι του προγράμματος «Δάφνη III», όπως καθορίζονται από τον νομοθέτη, είναι αρκετά ευρείς. Τούτο, καταρχήν, ενδέχεται να προκαλέσει επικάλυψη με άλλα προγράμματα της ΕΕ. Το πρόγραμμα «Δάφνη» παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με το πρόγραμμα ISEC όσον αφορά τους στόχους και τη θεματική εστίαση, καθώς και τα δύο επιδιώκουν την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας και την προστασία των θυμάτων. Ωστόσο, το πρόγραμμα «Δάφνη III» εστιάζεται περισσότερο στα θύματα, ενώ το πρόγραμμα ISEC εστιάζεται κυρίως στους δράστες.

Ο πίνακας 2-1 παρακάτω απεικονίζει το ενδεχόμενο συμπληρωματικότητας και επικάλυψης των στόχων και των θεματικών πεδίων του προγράμματος «Δάφνη» με επιλεγμένα προγράμματα χρηματοδότησης της ΕΕ. Η παραπάνω ανάλυση, καθώς και ο παρακάτω πίνακας, υποδηλώνουν ότι ενώ το πρόγραμμα «Δάφνη III» προσέφερε πολλές ευκαιρίες για τη δημιουργία συνεργειών, υπήρχε επίσης το ενδεχόμενο να παρουσιάσει επικαλύψεις με ορισμένα άλλα προγράμματα της ΕΕ, ιδίως τα προγράμματα JPEN και Safer Internet+ όσον αφορά τους στόχους και το θεματικό πεδίο. Τούτο συνέβαινε επίσης και στην περίπτωση των προγραμμάτων «Δάφνη III» και FRC. Αυτό το ζήτημα επιλύθηκε στην τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού με τον συνδυασμό των στόχων αυτών των δύο προγραμμάτων στο πρόγραμμα για τα δικαιώματα, την ισότητα και την ιθαγένεια 2014-2020.

²³ Στο ίδιο, σ. 11.

Πίνακας 2-1 Πιθανή συμπληρωματικότητα και επικάλυψη των τύπων θεματικών πεδίων του προγράμματος «Δάφνη III» με άλλα συναφή προγράμματα της ΕΕ

Πρόληψη και προστασία των θυμάτων βίας	Ισότητα φυλών και δικαιώματα των γυναικών	Προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών	Εμπορία ανθρώπων και σεξουαλική εκμετάλλευση	Προστασία της σωματικής και της ψυχικής υγείας
Δάφνη III	Δάφνη III	Δάφνη III	Δάφνη III	Δάφνη III
	FRC	FRC		
				DPIP
JPEN		JPEN	JPEN	JPEN
	PROGRESS			
	ESF	ESF		ESF
				Κοινωνική δράση για τη δημόσια υγεία
ISEC		ISEC	ISEC	
ERF		ERF	ERF	
Safer Internet +	Safer Internet +	Safer Internet +	Safer Internet +	Safer Internet +
	LLP	LLP		

Η παρούσα αξιολόγηση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι γενικοί στόχοι του προγράμματος μπορούν να παραμείνουν ευρείς και γενικοί, δίνοντας στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει τις μεταβαλλόμενες επιτόπιες ανάγκες ή να λάβει υπόψη της καινοτόμες έρευνες ή πρακτικές. Ωστόσο, οι ειδικοί στόχοι κάθε προγράμματος μπορούν να διαμορφωθούν έτσι ώστε να διαφοροποιούν σαφώς το κάθε πρόγραμμα από τα άλλα (π.χ. θέμα, εστίαση, προσέγγιση, τύπος εμπλεκόμενου οργανισμού)²⁴. Η αξιολόγηση διαπίστωσε επίσης ότι η μετουσίωση των εν λόγω στόχων σε προτεραιότητες για προσκλήσεις υποβολής προτάσεων και σε υποψήφια σχέδια για επιλογή προς χρηματοδότηση είναι καίριας σημασίας για την αποφυγή της επικάλυψης και τη δημιουργία συνεργειών.

2.2.2 Συμπληρωματικότητα σε επίπεδο σχεδίου

Σε επίπεδο σχεδίου, ο κίνδυνος επικάλυψης μεταξύ σχεδίων χρηματοδοτούμενων από το πρόγραμμα «Δάφνη» που αφορούν τους ίδιους τομείς προτεραιοτήτων και περιλαμβάνουν το ίδιο είδος παραγόντων ή το ίδιο είδος δραστηριοτήτων ήταν μικρός, καθώς η ΓΔ Δικαιοσύνης τείνει να επιλέγει σχέδια που καλύπτουν σχετικά μεγάλο εύρος δραστηριοτήτων. Παρόμοια σχέδια (π.χ. εκπαιδευτικά σχέδια κατά του εκφοβισμού) υλοποιούνταν κατά κανόνα σε διαφορετικές χώρες, έτσι ώστε να μην υπάρχει επικάλυψη των δικαιούχων²⁵. Ωστόσο, οι αρμόδιοι για την εφαρμογή των σχεδίων θα μπορούσαν να έχουν λάβει περισσότερα μέτρα για να αξιοποιήσουν τα διδάγματα από την εμπειρία των προηγούμενων σχεδίων, προκειμένου να βελτιώσουν τη δυνατότητα δημιουργίας μιας «κρίσιμης μάζας» αντικτύπου.

2.3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Η αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος αναφέρεται στον βαθμό επίτευξης των στόχων του και στον βαθμό στον οποίο τα σχέδια του προγράμματος «Δάφνη» κατόρθωσαν να επιτύχουν τους δικούς τους στόχους.

2.3.1 Επιτεύγματα του προγράμματος

Συνολικά, η αξιολόγηση διαπίστωσε ότι τα περισσότερα μέτρα που υλοποιήθηκαν μέσω του προγράμματος «Δάφνη III» συνεισέφεραν στους γενικούς στόχους του προγράμματος, παρά το γεγονός ότι είναι δύσκολο να υπολογιστεί η σημασία των μεμονωμένων συνεισφορών, δεδομένου ότι οι στόχοι του προγράμματος ήταν ιδιαίτερος ευρείς²⁶. Τα περισσότερα μέτρα

²⁴ Στο ίδιο, σ. 14-15.

²⁵ Στο ίδιο, σ. 15-16.

²⁶ Στο ίδιο, σ. 17.

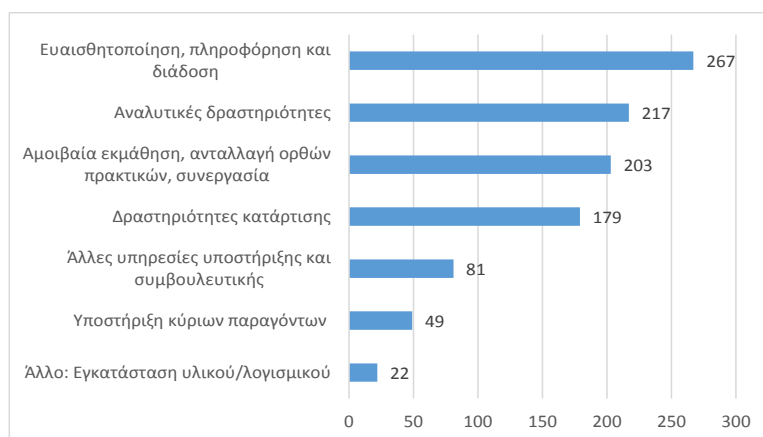
βελτίωσαν την προστασία των θυμάτων βίας ή των ομάδων κινδύνου και σημαντικός αριθμός συνέβαλε στη θέσπιση πολιτικών και νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο και επίπεδο ΕΕ. Η υποστήριξη του προγράμματος «Δάφνη ΙΙΙ» για τα δίκτυα της ΕΕ, την έρευνα και την καινοτομία, καθώς και την άμεση υποστήριξη στα θύματα και τις ομάδες κινδύνου, διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της προστασίας από τη βία. Οι δικαιούχοι των επιδοτήσεων κατόρθωσαν να ασκήσουν επιρροή στους φορείς χάραξης πολιτικής μέσω στοχευμένων δραστηριοτήτων διάδοσης²⁷.

2.3.2 Επιτεύγματα των σχεδίων

Η έρευνα, οι μελέτες και άλλες δραστηριότητες ανάλυσης που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα «Δάφνη» συνεισέφεραν στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και επέφεραν πρακτικές βελτιώσεις. Βελτίωσαν την κατανόηση του φαινομένου της βίας. Σε 217 από τα 302 σχέδια που εξετάστηκαν από τους αξιολογητές (72%) υλοποιήθηκαν δραστηριότητες ανάλυσης διαφόρων ειδών (βλ. Διάγραμμα 2-1 Αριθμός επιδοτήσεων δράσης και επιδοτήσεων λειτουργίας για διάφορες δραστηριότητες). Επίσης, 203 από τα 302 σχέδια (67%) υλοποίησαν δραστηριότητες αμοιβαίας μάθησης, που περιλάμβαναν δίκτυα. Τα δίκτυα, τα οποία ενσωματώνουν την οπτική των εμπλεκόμενων μερών, έχουν εξ ορισμού ευρύτερη γεωγραφική εμβέλεια, κάτι που τους προσφέρει μεγαλύτερη ορατότητα και μεγαλύτερη επιρροή στους φορείς χάραξης πολιτικής. Τα δίκτυα που χρηματοδοτήθηκαν από το πρόγραμμα «Δάφνη» λειτούργησαν ως εύκολα προσδιορίσιμα εστιακά σημεία για νέα «ακροατήρια» και συγκέντρωσαν την εργασία των μελών τους σε μια κεντρική τοποθεσία (ήτοι έναν ιστότοπο), διευρύνοντας και μ' αυτόν τον τρόπο τον διάλυτο διάδοσης²⁸.

Περισσότερο από το ένα τέταρτο των σχεδίων που χρηματοδοτήθηκαν από το πρόγραμμα «Δάφνη ΙΙΙ» (81) παρείχαν υπηρεσίες υποστήριξης και συμβουλευτικής. Οι υπηρεσίες άμεσης υποστήριξης, ήτοι οι ανοιχτές γραμμές επικοινωνίας και υπηρεσίες συμβουλευτικής, καθώς και η κατάρτιση και εκπαίδευση των θυμάτων και των ομάδων κινδύνου προκειμένου να προστατεύονται καλύτερα, βελτίωσαν άμεσα την προστασία των εν λόγω ομάδων. Αντιθέτως, η ανάπτυξη εκπαιδευτικού υλικού και η κατάρτιση των επαγγελματιών φαίνεται να έχουν πιο μικρό, πιο τοπικό αντίκτυπο²⁹. Συνολικά 49 από τις 302 επιδοτήσεις που χορηγήθηκαν υποστήριζαν κύριους παράγοντες —κυρίως ΜΚΟ— που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της προστασίας των κύριων στοχευόμενων ομάδων (παιδιά, νέοι και γυναίκες)³⁰.

Διάγραμμα 2-1 Αριθμός επιδοτήσεων δράσης και επιδοτήσεων λειτουργίας για διάφορες δραστηριότητες



Πηγή: ανάλυση των δεδομένων της τεκμηρίωσης των 302 σχεδίων και προγραμμάτων εργασίας που χρηματοδοτήθηκαν με επιδοτήσεις δράσης και επιδοτήσεις λειτουργίας

²⁷ Στο ίδιο.

²⁸ Στο ίδιο, σ. 17-18.

²⁹ Στο ίδιο.

³⁰ Στο ίδιο, σ. 21-22.

2.4 ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ

Εξετάστηκε το κατά πόσο τα αποτελέσματα, τα επιτεύγματα και ο αντίκτυπος των σχεδίων είναι βιώσιμα πέρα από την περίοδο χρηματοδότησης του προγράμματος. Εντοπίστηκαν τρία επίπεδα βιωσιμότητας:

1. βραχυπρόθεσμη βιωσιμότητα, η οποία επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της διάδοσης των αποτελεσμάτων των σχεδίων·
2. μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητα, η οποία συνεπάγεται τη συνέχιση των αποτελεσμάτων του σχεδίου και/ή των συνεργασιών·
3. μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα, η οποία επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της επιτυχούς μεταφοράς των αποτελεσμάτων των σχεδίων σε άλλα πλαίσια, οργανισμούς και χώρες της ΕΕ χωρίς πρόσθετη χρηματοδότηση (ή μόνο με περιορισμένη χρηματοδότηση)³¹.

2.4.1 Συνέχιση των δραστηριοτήτων των σχεδίων, των αποτελεσμάτων που υλοποιήθηκαν και διάδοση

Συνολικά, η διάδοση των αποτελεσμάτων των σχεδίων από την Επιτροπή ήταν περιορισμένη, καθώς βασίστηκε κυρίως στους δικαιούχους για τη διάδοση των αποτελεσμάτων απευθείας στις στοχευόμενες ομάδες τους, ενώ οι ίδιοι της ανθρωπίνου πόροι χρησιμοποιήθηκαν κατά κύριο λόγο για την οικονομική διαχείριση. Συνεπώς, παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή διαθέτει τα δικά της μέσα διάδοσης (εργαλειοθήκη του προγράμματος «Δάφνη»), διαπιστώθηκε ότι ήταν λιγότερο αποτελεσματική στη διάδοση των αποτελεσμάτων. Αντιθέτως, οι δικαιούχοι επιδοτήσεων φαίνεται να σχεδίασαν και να διέδωσαν αποτελεσματικά τα αποτελέσματα των σχεδίων τους στους φορείς χάραξης πολιτικής, τους επαγγελματίες και άλλους οργανισμούς σε αυτό το πεδίο.

Όσον αφορά τη συνέχιση των δραστηριοτήτων των σχεδίων, οι περισσότεροι δικαιούχοι επιδοτήσεων έκριναν ότι, παρά το γεγονός ότι εφαρμόστηκαν ρυθμίσεις σε ορισμένες περιπτώσεις για τη συνέχιση της χρήσης και/ή της διαθεσιμότητας των αποτελεσμάτων (π.χ. ένας ιστότοπος), χρειαζόταν πρόσθετη χρηματοδότηση. Τα στοιχεία για τη βιωσιμότητα των συνεργασιών που διαμορφώθηκαν υπό τη χρηματοδότηση του προγράμματος είναι αντικρουόμενα· ενώ τα έγγραφα των σχεδίων υποδεικνύουν ότι τα σχέδια που επρόκειτο να συνεχιστούν ήταν λίγα, οι περισσότεροι απαντήσαντες στη διαδικτυακή έρευνα δήλωσαν ότι οι συνεργασίες τους θα είναι βιώσιμες και μετά την ολοκλήρωση του σχεδίου³².

2.4.2 Συνέχιση των συνεργασιών μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος

Από τα 216 σχέδια για τα οποία υπήρχαν εκθέσεις, τα δύο τρίτα (154) ανέφεραν ότι θα υπάρξει κάποια μορφή βιωσιμότητας για τα σχέδια αυτά από την άποψη της πλήρους ή μερικής συνέχισης των δραστηριοτήτων τους και/ή συνέχισης της συνεργασίας. Στις περισσότερες περιπτώσεις (105 από τις 154), οι δραστηριότητες των σχεδίων θα συνεχίζονταν τουλάχιστον σε κάποιο βαθμό, ενώ οι συνεργασίες που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο του έργου συνεχίστηκαν μόλις στις 29 από τις 154 περιπτώσεις.

Κατά τη χρονική στιγμή της διεξαγωγής της διαδικτυακής έρευνας, ένα υψηλότερο ποσοστό, ήτοι 68% (94 από τους 139 απαντήσαντες), δήλωσε ότι η συνεργασία που καθιερώθηκε για τους σκοπούς του σχεδίου συνεχίστηκε και μετά την ολοκλήρωσή του. Αυτή η σημαντική διαφορά ενδέχεται να οφείλεται στη χρονική συγκυρία (π.χ. μπορεί να εντοπίστηκαν ευκαιρίες για τη διεύρυνση της συνεργασίας μετά την υποβολή της τελικής έκθεσης) ή στο δείγμα (ήτοι το δείγμα που έλαβε μέρος στη διαδικτυακή έρευνα μπορεί να μην ήταν αντιπροσωπευτικό).

Στα παραδείγματα των τελικών εκθέσεων περιλαμβάνονται περιγραφές δραστηριοτήτων που είχαν σχεδιαστεί ήδη με τους συνεργάτες· άλλοι αναφέρουν ότι τα αποτελέσματα των μέτρων που υλοποιήθηκαν ενσωματώθηκαν σε προγράμματα κατάρτισης και εκπαίδευσης (14 μέτρα)· άλλοι ότι τα αποτελέσματα (π.χ. ιστότοποι, εκθέσεις, φυλλάδια κ.λπ.) που προέκυψαν από τη χρηματοδότηση

³¹ Στο ίδιο, σ. 27.

³² Στο ίδιο.

του προγράμματος θα εξακολουθούσαν να διαδίδονται και/ή να είναι διαθέσιμα μετά το κλείσιμο του προγράμματος.

Ωστόσο, συνολικά, δεν υπάρχουν ισχυρά στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι τα αποτελέσματα των σχεδίων όχι απλώς συνεχίστηκαν, αλλά αποδείχθηκαν στην πραγματικότητα βιώσιμα και πέρα από την περίοδο χρηματοδότησης του προγράμματος. Συνολικά το 79% των απαντησάντων στη διαδικτυακή έρευνα (113 από τους 143) δήλωσαν ότι απαιτείται περαιτέρω χρηματοδότηση για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων του σχεδίου ή των δραστηριοτήτων³³.

2.4.3 Προοπτική βιωσιμότητας και δυνατότητας μεταφοράς των αποτελεσμάτων

Τα δεδομένα από τη διαδικτυακή έρευνα υποδεικνύουν ότι ήταν δυνατή η μεταφορά των αποτελεσμάτων και σε άλλες χώρες της ΕΕ. Τούτο επιβεβαιώθηκε από όλους τους δικαιούχους επιδοτήσεων που κλήθηκαν σε συνέντευξη. Από τους 139 απαντήσαντες, το 82% αναφέρει ότι ήταν δυνατή η χρήση όλων ή ορισμένων αποτελεσμάτων χωρίς καμία τροποποίηση σε περισσότερες από μία χώρες. Από τους 135 απαντήσαντες, το 67% δήλωσε ότι η μεταφορά ήταν δυνατή με ορισμένες μικρές τροποποιήσεις σε περισσότερες από μία χώρες, ενώ το 10% δήλωσε ότι κάτι τέτοιο δεν ήταν δυνατό. Ορισμένοι δικαιούχοι δήλωσαν ότι η δυνατότητα μεταφοράς των αποτελεσμάτων ή των προσεγγίσεων μπορεί να επηρεαστεί σημαντικά από την πρόοδο που σημειώνεται από τις άλλες χώρες της ΕΕ σε έναν δεδομένο τομέα πολιτικής. Οι προηγμένες κοινωνικές πολιτικές θα μπορούσαν να διευκολύνουν τη δυνατότητα μεταφοράς των καινοτόμων μεθόδων, ενώ οι χώρες που υστερούν σε έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής δεν κατόρθωσαν να υιοθετήσουν μια νέα προσέγγιση³⁴.

Με βάση την ανάλυση των τελικών εκθέσεων και των συνεντεύξεων με τους δικαιούχους των επιδοτήσεων, διαπιστώθηκε ότι, για ορισμένα σχέδια, προβλέπονταν ήδη κατά τη φάση σχεδίασης του σχεδίου αυξημένες δυνατότητες μεταφοράς. Για παράδειγμα, στις περιπτώσεις όπου στο πλαίσιο του προγράμματος έγινε αξιολόγηση αναγκών ή συγκριτική έρευνα σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ένα συγκεκριμένο ζήτημα αντιμετωπίστηκε σε ορισμένες χώρες της ΕΕ ή σχετικά με τις διαφορές στη νομοθεσία ή την πολιτική, κατέστη δυνατή η άμεση ανάπτυξη ενός προϊόντος, όπως ενός οδηγού, προσαρμοσμένου στα διάφορα γνωστά περιβάλλοντα. Αυτή προσέγγιση είναι πιο αποτελεσματική και αποδοτική για τη διασφάλιση της δυνατότητας μεταφοράς, αντί να επιδιώκεται η προσαρμογή ενός υπάρχοντος προϊόντος σε διαφορετικά περιβάλλοντα. Επιπλέον, η συμμετοχή σε ένα δίκτυο ή η διατήρηση πολλών εταίρων στο εξωτερικό διευκολύνει τη δυνατότητα μεταφοράς.

2.5 ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗΣ

Από την αξιολόγηση της αποδοτικότητας προέκυψε ότι η χρηματοδότηση που διατέθηκε για την υλοποίηση του προγράμματος ενδεχομένως να μην ήταν επαρκής, αν ληφθούν υπόψη οι υψηλοί στόχοι, η πολύ υψηλή ζήτηση χρηματοδότησης και το συνολικά υψηλό ποσοστό απορρόφησης των επιδοτήσεων. Επιπλέον, τα θέματα που εξετάζονται από το πρόγραμμα «Δάφνη III» είναι ιδιαίτερος «δημοφιλής», ιδίως μεταξύ των ενδιαφερομένων που έχουν την τάση να εξαρτώνται σε μεγαλύτερο βαθμό από την εξωτερική χρηματοδότηση. Οι επιδοτήσεις παρήγαγαν αποτελέσματα που ήταν ανάλογα με τις εισροές και είχαν καλή σχέση ποιότητας-κόστους, δεδομένων των στενών διασυνδέσεων μεταξύ των δραστηριοτήτων³⁵.

2.5.1 Προβλεπόμενος προϋπολογισμός

Οι γενικοί στόχοι του προγράμματος «Δάφνη III» συνέβαλαν στην πρόληψη της βίας· στην προστασία των γυναικών από τη βία· στην προστασία των παιδιών από τη βία· στην προστασία των νέων από τη βία· και στην επιρροή στη χάραξη κοινοτικής πολιτικής.

Οι τέσσερις πρώτοι στόχοι είναι πάρα πολύ φιλόδοξοι και δεν είναι δυνατή η αποτελεσματική αντιμετώπισή τους με μόλις 124 εκατ. EUR για περίοδο επτά ετών. Για τον λόγο αυτόν, η διατύπωση

³³ Στο ίδιο.

³⁴ Στο ίδιο.

³⁵ Στο ίδιο, σ. 32.

της απόφασης θέσπισης του προγράμματος διευκρινίζει ότι στόχος του προγράμματος είναι να συμβάλει στην αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων. Ωστόσο, η κλίμακα των προβλημάτων της κακοποίησης και της βίας συνολικά απαιτεί πολύ μεγαλύτερη χρηματοδότηση. Ο τελευταίος στόχος, που εστιάζεται στην ανάπτυξη πολιτικών της ΕΕ που υποστηρίζουν τους τέσσερις πρώτους στόχους, είναι πιο ρεαλιστικός και ανάλογος προς τη διαθέσιμη χρηματοδότηση.

Το γεγονός ότι πρόκειται για τον τρίτο κύκλο του προγράμματος και ότι το πρόγραμμα παρουσιάζει σταδιακή αύξηση με κάθε δημοσιονομική προοπτική ενδέχεται να αποτελεί ένδειξη υψηλότερης ζήτησης και πιθανώς ανεπαρκούς επιπέδου χρηματοδότησης γι' αυτό το είδος πρωτοβουλιών (ήτοι κατά κύριο λόγο σε διεθνές επίπεδο και/ή σε επίπεδο ΕΕ). Αφετέρου, τα προγράμματα «Δάφνη» αφορούν «δημοφιλή» θέματα για τα οποία η διαθέσιμη χρηματοδότηση σε εθνικό επίπεδο είναι σχετικά μικρή αλλά ο αριθμός των ενδιαφερομένων που εξαρτώνται από εξωτερική χρηματοδότηση μεγάλος (π.χ. ΜΚΟ).

Σε σχέση με τις αρχικές κατανομές, οι επιδοτήσεις δράσης έλαβαν περίπου 7 εκατ. EUR περισσότερα από τις αρχικές προβλέψεις, ενώ οι επιδοτήσεις λειτουργίας έλαβαν 7 εκατ. λιγότερα. Εκτός από αυτήν την προφανή μεταφορά, η ζήτηση για επιδοτήσεις ήταν συνολικά πολύ υψηλή και ενδεχομένως να είχε επίσης απορροφηθεί και μεγαλύτερη χρηματοδότηση.

2.5.2 Βαθμός στον οποίο οι πόροι που δαπανήθηκαν ήταν εύλογοι σε σχέση με τον αντίκτυπο

Οι αποδείξεις που έχουν συλλεγεί στο πλαίσιο της αξιολόγησης είναι ενδεχομένως ανεπαρκείς προκειμένου να εξαχθεί με ασφάλεια το συμπέρασμα ότι οι πόροι που δαπανήθηκαν στο πρόγραμμα ήταν εύλογοι σε σχέση με τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπό τους, ιδίως δεδομένου ότι ποσοστό κάτω του 30% των μέτρων που χρηματοδοτήθηκαν δεν είχαν ολοκληρωθεί ακόμη και ότι απαιτείται χρόνος προκειμένου να εμφανιστούν τα αποτελέσματα και ο αντίκτυπός τους. Ωστόσο, τα αποτελέσματα και ο αντίκτυπος που εντοπίστηκαν υποδηλώνουν σαφώς ότι οι δαπάνες ήταν εύλογες βάσει των επιτευγμάτων των σχεδίων³⁶.

Το πρόγραμμα «Δάφνη III» χρηματοδότησε, με περίπου 109 εκατ. EUR, περισσότερα από 300 διεθνή κατά κύριο λόγο σχέδια, στα οποία συμμετείχαν περισσότεροι από 1.000 κύριοι οργανισμοί και εταίροι. Η ανάλυση των ολοκληρωμένων σχεδίων έως σήμερα αποδεικνύει ότι υπάρχουν ενδείξεις επιτυχών αποτελεσμάτων και αντικτύπου για το 81% των ολοκληρωμένων επιδοτήσεων δράσης (142) και επιδοτήσεων λειτουργίας (40). Όπως αναμένεται, λόγω της φύσης του εργαλείου χρηματοδότησης, για το 83% των επιδοτήσεων δράσης παρουσιάζονται περισσότερα στοιχεία όσον αφορά τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο σε σχέση με το 76% των επιδοτήσεων λειτουργίας αντίστοιχα. Ενδέχεται να υπάρχει κάποια μεροληψία, καθώς τα εν λόγω αποτελέσματα και ο αντίκτυπος βασίζονται σε εκθέσεις που υποβάλλονται από τους ίδιους τους δικαιούχους επιδοτήσεων. Ωστόσο, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, συνολικά, απαιτείται χρόνος προκειμένου να εμφανιστούν τα αποτελέσματα και ο αντίκτυπός τους· για πολλά σχέδια αυτό δεν ήταν δυνατόν να διαπιστωθεί κατά τη σύνταξη της τελικής έκθεσης³⁷.

Από τα 10 εκατ. EUR που προορίζονταν για τις δημόσιες συμβάσεις διατέθηκαν μόνο 2. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι οι ανάγκες υπερεκτιμήθηκαν. Ωστόσο, η χρηματοδότηση που προοριζόταν για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά δεν δαπανήθηκε γι' αυτές, ανακατανεμήθηκε σε επιδοτήσεις ακολουθώντας την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης³⁸.

³⁶ Με βάση λεπτομερή εξέταση της τεκμηρίωσης για το σύνολο των 302 επιδοτήσεων δράσης ή λειτουργίας που χρηματοδοτήθηκαν από το πρόγραμμα 2007-2013. *Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective*. Final Report to DG Justice – Specific programme evaluation: Daphne Programme, ICF, 28 Ιουλίου 2015, σ. 40

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf

³⁷ Στο ίδιο.

³⁸ Στο ίδιο, σ. 41.

2.5.3 Δυνατότητες απλούστευσης

Πραγματοποιήθηκε ανάλυση της απαιτούμενης τεκμηρίωσης από τους αιτούντες επιδοτήσεων στο στάδιο υποβολής αιτήσεων στις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων για το πρόγραμμα Δάφνη 2007, 2009-2010 και 2013. Το 2007 το έντυπο της αίτησης αποτελούνταν από δύο μέρη – (i) το μέρος αίτησης πληροφοριών σχετικά με τους στόχους του σχεδίου, τη συνάφεια, τα συγκεκριμένα αποτελέσματα, τη βιωσιμότητα και την προστιθέμενη αξία για την ΕΕ και (ii) το μέρος που αφορά τους αιτούντες και τους εταίρους. Εκτός από το έντυπο της αίτησης, ζητήθηκε από τους αιτούντες να συμπληρώσουν ορισμένα παραρτήματα, μεταξύ άλλων δηλώσεις εταίρων, έντυπα προϋπολογισμού, ανάλυση προσωπικού-κόστους, έντυπα νομικών οντοτήτων, κ.λπ. Κατά την περίοδο 2009-2010, το έντυπο της αίτησης τροποποιήθηκε, έτσι ώστε να συμπεριλάβει λεπτομερή περιγραφή των ροών εργασίας, του καθορισμού δραστηριοτήτων, των παραδοτέων και των επιτευγμάτων. Παρά το γεγονός ότι η απαίτηση υποβολής λεπτομερούς περιγραφής των ροών εργασίας και των επιτευγμάτων αύξησε την πολυπλοκότητα και τον βαθμό προσπάθειας που απαιτείται από τους αιτούντες, αύξησε σαφώς και την ποιότητα της σχεδίασης και του προγραμματισμού του έργου.

Στην πρόκληση υποβολής προτάσεων του 2013, παρασχέθηκε για ορισμένα προγράμματα ένας οδηγός για τους αιτούντες (και τα πέντε προγράμματα της ΓΔ Δικαιοσύνης, το ISEC και το PROGRESS), ο οποίος περιλάμβανε επίσης αναλυτική καθοδήγηση σχετικά με τη χρήση του συστήματος PRIAMOS. Ο οδηγός συνέβαλε στην απλούστευση για τους οργανισμούς οι οποίοι επωφελήθηκαν από πολλά προγράμματα και αύξησε την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας υποβολής αιτήσεων τόσο για τους αιτούντες όσο και για το διοικητικό προσωπικό του προγράμματος.

Όσον αφορά την υποβολή της αίτησης, 58 από τους 143 (40%) απαντήσαντες ανέφεραν ότι γνώριζαν οργανισμούς/σχέδια/επαγγελματίες που δεν απάντησαν στις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων επειδή θεώρησαν ότι ήταν πολύ πολύπλοκες/δύσκολες³⁹. Επιπλέον, ορισμένοι αποδέκτες επιδοτήσεων έκριναν ότι οι διαδικασίες υποβολής αιτήσεων ήταν πολύπλοκες και χρονοβόρες, συγκεκριμένα οι δύο τελευταίες προσκλήσεις υποβολής προτάσεων θεωρήθηκαν «υπερβολικά τεχνικές» από τους απαντήσαντες. Το γεγονός αυτό ενδέχεται να απέτρεψε ορισμένους οργανισμούς από το να υποβάλουν αίτηση χρηματοδότησης ή να περιορίσει την πρόσβαση σε φορείς με υψηλά επίπεδα εξειδίκευσης στη διαχείριση/σχεδίαση σχεδίων (αλλά όχι απαραίτητα με γνώσεις του πεδίου/τομέα πολιτικής).

Η συνδρομή της Επιτροπής στους αιτούντες αξιολογήθηκε συνολικά ως θετική. Από τις 137 απαντήσεις στην έρευνα, οι περισσότεροι απαντήσαντες συμφώνησαν απόλυτα (49) ή εν μέρει (37) με τη δήλωση «Λάβαμε επαρκή υποστήριξη από την Επιτροπή κατά τη διαδικασία υποβολής αιτήσεων». Ωστόσο, το 24% των απαντησάντων δεν γνώριζε ή δεν εξέφρασε τη γνώμη του, πιθανότατα επειδή δεν επικοινωνήσε ποτέ με την Επιτροπή κατά τη φάση της υποβολής αιτήσεων ή δεν είχε υπόψη του τη δυνατότητα λήψης υποστήριξης από την Επιτροπή κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης.

Στον ιστότοπο της ΓΔ Δικαιοσύνης υπήρχαν λεπτομερείς οδηγίες για τους αιτούντες επιδοτήσεων στο πλαίσιο του προγράμματος «Δάφνη III», ενώ τα δεδομένα που συλλέχθηκαν μέσω της παρούσας αξιολόγησης υποδεικνύουν ότι οι πληροφορίες που παρασχέθηκαν στους αιτούντες ήταν σαφείς και εύκολα κατανοητές. Από τους 144 απαντήσαντες στην έρευνα, οι περισσότεροι δικαιούχοι επιδοτήσεων συμφώνησαν είτε απόλυτα (50% ή 72 απαντήσαντες) είτε εν μέρει (36% ή 52) με τη δήλωση «Οι πληροφορίες σχετικά με τις προκλήσεις υποβολής προτάσεων ήταν σαφείς και εύκολα κατανοητές». Ωστόσο, οι απαντήσεις στη διαδικτυακή έρευνα υποδεικνύουν ότι, για να απαντήσουν στην πρόκληση υποβολής προτάσεων, περισσότεροι από τους μισούς απαντήσαντες (54 από τους 104 που απάντησαν σ' αυτήν την ερώτηση) χρειάστηκε να ζητήσουν βοήθεια από άτομα με συγκεκριμένη εξειδίκευση και γνώση επί των διαδικασιών.

Το πληροφορικό σύστημα PRIAMOS λειτούργησε καλά, σύμφωνα με την πλειονότητα των αποδεκτών επιδοτήσεων που ερωτήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Ωστόσο, ορισμένοι δικαιούχοι σχεδίων ανέφεραν ότι αντιμετώπισαν προβλήματα όσον αφορά τα συνημμένα.

³⁹ Βάσει του γεγονότος ότι 38 απαντήσαντες «συμφώνησαν απόλυτα» και 28 «συμφώνησαν εν μέρει» με την πρόταση στη διαδικτυακή έρευνα.

Απαιτήθηκε από τους υπεύθυνους των σχεδίων να υποβάλουν εκθέσεις σχετικά με τα οικονομικά τους προκειμένου να καταβληθεί η πληρωμή. Για το πρόγραμμα «Δάφνη III», οι εν λόγω εκθέσεις ζητήθηκαν κατά την ολοκλήρωση του σχεδίου, προκειμένου να καταβληθεί η τελική πληρωμή⁴⁰. Μπορεί να παρατηρηθεί ότι ο αριθμός των εγγράφων που απαιτούνται για τις συμβατικές απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων αυξήθηκε κατά τη διάρκεια της περιόδου χρηματοδότησης. Από την πρώτη πρόσκληση υποβολής προτάσεων για επιδοτήσεις δράσης (2007) έως την πρόσκληση για την περίοδο 2009-2010, μόνο μια τελική οικονομική εκκαθάριση απαιτούνταν να συνοδεύει την τελική αίτηση καταβολής πληρωμής. Από την πρόσκληση για την περίοδο 2011-2012 και μετά, ζητούνταν ορισμένα έγγραφα με λεπτομερείς οικονομικές δαπάνες. Προς υποστήριξη των νέων απαιτήσεων, η Επιτροπή εξέδωσε επιπλέον καθοδήγηση σχετικά με τη δημοσιονομική διαχείριση και την υποβολή οικονομικών εκθέσεων⁴¹. Ορισμένες από τις νέες απαιτήσεις, όπως η υποβολή φύλλων κατανομής χρόνου⁴², φαίνεται να αποτελούν περιττή επιβάρυνση για τους οργανισμούς, οι οποίοι κατά κανόνα δεν διαθέτουν σύστημα καταγραφής χρόνου, αλλά και για το διοικητικό προσωπικό της Επιτροπής, που θα πρέπει να τα επαληθεύσει.

Στην πρώτη πρόσκληση υποβολής προτάσεων οι απαιτήσεις παρακολούθησης και αξιολόγησης περιορίζονταν σε μια τελική έκθεση, ενώ από τη δεύτερη πρόσκληση και μετά εισήχθη η απαίτηση για κάποια μορφή υποβολής εκθέσεων προόδου, που επιτρέπει στην Επιτροπή να παρακολουθεί τα σχέδια κατά την υλοποίησή τους.

Οι περιγραφικές εκθέσεις προόδου που εισήχθησαν στη δεύτερη πρόσκληση ήταν πολύ σύντομες και κατά κύριο λόγο ζητούσαν: την υλοποίηση του σχεδίου έως τη δεδομένη στιγμή, το χρονοδιάγραμμα, τις αλλαγές στο πεδίο του σχεδίου και τη συνολική αξιολόγηση, καθώς και τις δυσκολίες που παρουσιάστηκαν. Από την τελευταία πρόσκληση και μετά απαιτούνταν σημαντικά περισσότερες λεπτομέρειες για σχέδια με διάρκεια 24 μήνες ή περισσότερο, ζητώντας από τους δικαιούχους επιδοτήσεων να υποβάλουν εκθέσεις, ανά ροή εργασιών, για τα επιτεύγματα, τα παραδοτέα και τις δραστηριότητες που καθυστέρησαν ή δεν υλοποιήθηκαν.

Οι δικαιούχοι επιδοτήσεων έκριναν την παρακολούθηση του προγράμματος από την Επιτροπή εν μέρει αποτελεσματική και χρήσιμη κατά την υλοποίηση του σχεδίου / των δραστηριοτήτων, σύμφωνα με το 68% των απαντησάντων περίπου (89 από τους 131 απαντήσαντες). Μόνο το 14% (19 από τους 131) διαφώνησε εν μέρει με την άποψη αυτή. Τρεις ερωτηθέντες σημείωσαν ότι οι επισκέψεις παρακολούθησης της Επιτροπής ήταν σπάνιες και ορισμένα σχέδια δεν δέχτηκαν καθόλου επισκέψεις. Αυτό θεωρήθηκε χαμένη ευκαιρία και από τις δύο πλευρές, καθώς οι επισκέψεις θεωρήθηκαν χρήσιμες από τους αποδέκτες επιδοτήσεων, δεδομένου ότι αποτελούν αποτελεσματικό εργαλείο που παρέχει στην Επιτροπή καλύτερη κατανόηση των εφαρμοζόμενων δραστηριοτήτων και των συνολικών αποτελεσμάτων του σχεδίου, ενώ παράλληλα επιτρέπει στο σχέδιο να χρησιμοποιήσει την επίσκεψη για την περαιτέρω προώθηση των δραστηριοτήτων του και του προγράμματος «Δάφνη III» γενικότερα. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Επιτροπή εστιάζεται δυσανάλογα στις δαπάνες των σχεδίων και όχι στην πρόοδο που σημειώνεται.

Όπως και με τις απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων προόδου, σημειώθηκε σημαντική αύξηση στο επίπεδο λεπτομερειών που απαιτούνται από τους δικαιούχους επιδοτήσεων. Ενώ η πρόσκληση υποβολής προτάσεων του 2007 απαιτούσε ως προς το θέμα αυτό μια απλή τελική περιγραφική έκθεση, η εν λόγω απαίτηση έγινε λίγο πιο αναλυτική στην πρόσκληση για την περίοδο 2009-2010 και εξελίχθηκε σε απαίτηση υποβολής τελικής έκθεσης για τις επιμέρους ροές εργασίας στην πρόσκληση για την περίοδο 2011-2012. Ένα σημαντικό επιπλέον χαρακτηριστικό ήταν η εισαγωγή του παραρτήματος σχετικά με την υποβολή εκθέσεων ποσοτικών δεδομένων από αυτήν την πρόσκληση και μετά.

Προκειμένου να αξιολογηθεί η αποδοτικότητα ή το περιθώριο απλούστευσης, είναι σημαντικό να εξεταστεί η ισορροπία μεταξύ των απαιτούμενων πόρων για την υποβολή εκθέσεων, τόσο από τους δικαιούχους επιδοτήσεων όσο και από την Επιτροπή από την άποψη του ελέγχου των εν λόγω

⁴⁰ Η Επιτροπή μπορεί να εισαγάγει μια ενδιάμεση πληρωμή όπου κρίνεται απαραίτητο, σύμφωνα με τον οδηγό για τους αιτούντες.

⁴¹ Οδηγός διαχείρισης για τα σχέδια που συγχρηματοδοτήθηκαν από τις επιδοτήσεις δράσης της ΕΕ που χορηγήθηκαν το 2012 στο πλαίσιο των οικονομικών προγραμμάτων που τελούν υπό τη διαχείριση της ΓΔ Δικαιοσύνης.

⁴² Η χρήση τους επεξηγείται εκτενώς στον οδηγό διαχείρισης για τα έργα που συγχρηματοδοτήθηκαν από τις επιδοτήσεις δράσης της ΕΕ που χορηγήθηκαν το 2012 στο πλαίσιο των οικονομικών προγραμμάτων που τελούν υπό τη διαχείριση της ΓΔ Δικαιοσύνης.

πληροφοριών, και της χρησιμότητας της υποβολής εκθέσεων όσον αφορά τη δυνατότητα αξιολόγησης της απόδοσης του έργου, των επιτευγμάτων και του ευρύτερου αντίκτυπου. Αν και δεν διατίθενται δεδομένα για τους πόρους που δαπανήθηκαν από την Επιτροπή για τον έλεγχο των εκθέσεων των σχεδίων, η πλειονότητα των δικαιούχων επιδοτήσεων που έλαβαν μέρος σε συνέντευξη δήλωσε ικανοποιημένη με τις απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων και επιπλέον, όπως εκφράστηκε και πολλές φορές κατά τη διάρκεια των επακόλουθων συνεντεύξεων, έκρινε την παρακολούθηση του έργου από την Επιτροπή πολύ σημαντική. Από αυτήν την άποψη, φαίνεται επίσης ανάλογη προς τις λεπτομερείς απαιτήσεις υποβολής οικονομικών εκθέσεων. Προφανώς, η ποιότητα της εν λόγω τελικής έκθεσης που υποβλήθηκε από τους δικαιούχους επιδοτήσεων καθορίζει την τελική αποτελεσματικότητα και χρησιμότητά της για την Επιτροπή.

2.6 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ

Η ενωσιακή προστιθέμενη αξία αναφέρεται στον βαθμό στον οποίο η ενωσιακή φύση του προγράμματος προσδίδει αξία στους εμπλεκόμενους στο πρόγραμμα και στον βαθμό στον οποίο η ΕΕ διαθέτει συγκριτικό πλεονέκτημα σε σχέση με τους εθνικούς και τους διεθνείς παράγοντες που εργάζονται στον τομέα. Αρχικά, αναλύεται η ενωσιακή φύση του προγράμματος και η γεωγραφική του κάλυψη. Η προστιθέμενη αξία για την ΕΕ αναλύεται στη συνέχεια από την άποψη της αξίας που προσδίδεται στην ΕΕ και τους δικαιούχους. Ωστόσο, δεν ήταν δυνατό να προσδιοριστεί και να υπολογιστεί η προστιθέμενη αξία για την ΕΕ από άποψη αντίκτυπου.

Γενικά, η χρηματοδότηση μέσω των προγραμμάτων χρηματοδότησης που διαχειρίζεται η ΓΔ Δικαιοσύνης και καλύπτονται από την παρούσα αξιολόγηση ήταν διαθέσιμη μόνο για δραστηριότητες με σαφή ευρωπαϊκή διάσταση. Αυτό σημαίνει ότι οι δραστηριότητες θα πρέπει να υπερβαίνουν τα εθνικά ή τα τοπικά συμφέροντα ώστε να αποκτήσουν πραγματικά «ευρωπαϊκό» χαρακτήρα, με συνάφεια, κάλυψη και αντίκτυπο σε επίπεδο ΕΕ.

Τα τρία κύρια χαρακτηριστικά του προγράμματος «Δάφνη III» που του προσδίδουν «ευρωπαϊκή» διάσταση είναι τα ακόλουθα:

- **Στόχοι του προγράμματος:** Το άρθρο 2 της απόφασης για τη θέσπιση του προγράμματος ορίζει ότι ένας από τους γενικούς στόχους του προγράμματος είναι να συμβάλει στην ανάπτυξη «των κοινοτικών πολιτικών [στο εξής πολιτικών της Ένωσης]». Σε σχέση με τα προηγούμενα προγράμματα «Δάφνη», το πρόγραμμα «Δάφνη III» εστιάζεται πλέον σε όλες τις μορφές βίας εις βάρος των γυναικών, των παιδιών και των νέων (ενώ η ΓΔ Εσωτερικών Υποθέσεων εστιάζεται περισσότερο στην καταπολέμηση της παιδοφιλίας και της εμπορίας ανθρώπων). Η νομική του βάση στηρίζεται στην προώθηση και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αναγνωρίζονται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- **Θεματικό πεδίο των σχεδίων:** Το άρθρο 4 στοιχείο β) της απόφασης για τη θέσπιση του προγράμματος ορίζει ότι οι επιδοτήσεις δράσης θα χρηματοδοτούν σχέδια «κοινοτικού [ενωσιακού] ενδιαφέροντος». Τα ετήσια προγράμματα εργασίας και οι προσκλήσεις υποβολής προτάσεων απαιτούσαν ακολούθως από τα σχέδια να καλύπτουν ένα θέμα συναφές με την ΕΕ. Αυτά τα προγράμματα εργασίας όριζαν τις ετήσιες προτεραιότητες —που περιλαμβάνουν τις προσπάθειες της ΕΕ για την καταπολέμηση της βίας εις βάρος των παιδιών, των νέων και των γυναικών— και απαιτούσαν την τήρησή τους από τα σχέδια. Η πρόσκληση υποβολής προτάσεων όριζε επίσης ότι οι προτάσεις θα πρέπει να αποδεικνύουν ότι θα προσφέρουν «προστιθέμενη αξία σε επίπεδο ΕΕ σε αντιδιαστολή με το εθνικό και το περιφερειακό επίπεδο».
- **Διακρατική φύση:** Τα ετήσια προγράμματα εργασίας και οι προσκλήσεις υποβολής προτάσεων όριζαν ότι οι δικαιούχοι επιδοτήσεων δράσης όφειλαν να θεσπίσουν διεθνείς συνεργασίες τουλάχιστον μεταξύ δύο οργανισμών-εταίρων από τουλάχιστον δύο χώρες της ΕΕ. Οι αποδέκτες επιδοτήσεων λειτουργίας υποχρεώνονταν να καλύψουν τουλάχιστον 12 χώρες της ΕΕ/ΕΖΕΣ/ΕΟΧ. Το άρθρο 9 παράγραφος 6 της απόφασης για τη θέσπιση του προγράμματος ορίζει επίσης ότι ένα από τα κριτήρια αξιολόγησης για την επιλογή των

αιτήσεων για επιδοτήσεις λειτουργίας αποτελεί η «γεωγραφική επίπτωση των πραγματοποιηθεισών δραστηριοτήτων». Η διεθνής φύση του προγράμματος «Δάφνη III» αποτέλεσε ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά που το διαφοροποιούν από τα άλλα προγράμματα χρηματοδότησης της ΕΕ στο πεδίο της δικαιοσύνης που υλοποιούνταν κατά την ίδια χρονική περίοδο (βλ. ενότητα 3). Για την ΕΕ, στόχος των εν λόγω συνεργασιών είναι η προώθηση του διαμοιρασμού πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ, η ευρεία διάδοση ορθών πρακτικών σε επίπεδο ΕΕ, η συντονισμένη και πολυτομεακή προσέγγιση και η αύξηση της κλίμακας ή του αντικτύπου του προγράμματος. Με την απαίτηση οι συνεργασίες να έχουν διακρατικό χαρακτήρα, το πρόγραμμα συμμορφώνεται επίσης με την αρχή της επικουρικότητας, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με την οποία η Ένωση ενεργεί μόνο εάν και στον βαθμό που οι στόχοι της προτεινόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη ή μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης.

2.6.1 Γεωγραφική κάλυψη των σχεδίων

Ο αριθμός των κύριων (επικεφαλής) οργανισμών και συνεπώς ο αριθμός των σχεδίων που υλοποιήθηκαν διαφέρει σημαντικά μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Οι περισσότεροι από τους συμμετέχοντες οργανισμούς εδρεύουν στην Ιταλία, και μετά στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ισπανία, με τους περισσότερους από αυτούς τους οργανισμούς να αποτελούν οργανισμούς-εταίρους. Η Μάλτα, η Ιρλανδία και η Εσθονία αποτελούν τις χώρες με τα χαμηλότερα ποσοστά συμμετοχής. Η Μάλτα δεν ηγήθηκε κανενός προγράμματος, αλλά κάποιοι οργανισμοί της έλαβαν μέρος ως εταίροι.

Οι κύριοι οργανισμοί προέρχονται κυρίως από τρεις χώρες της ΕΕ: Ιταλία, Βέλγιο και Ηνωμένο Βασίλειο. Συνολικά, αυτές οι τρεις χώρες ηγήθηκαν του 43 % (131) του συνόλου των σχεδίων. Ωστόσο, τα σχέδια που καταγράφηκαν στο Βέλγιο περιλαμβάνουν ενωσιακά δίκτυα και πλατφόρμες, που, αν και δεν καθοδηγούνταν από εθνικούς φορείς, αυξάνουν το ποσοστό των κύριων οργανισμών στο Βέλγιο.

Σε ό,τι αφορά τους οργανισμούς-εταίρους, η συμμετοχή των χωρών της ΕΕ είναι κατανεμημένη πιο ομοιόμορφα· 17 χώρες της ΕΕ έδωσαν περισσότερους από 25 οργανισμούς-εταίρους. Έλαβαν επίσης μέρος χώρες που δεν ανήκουν στην ΕΕ. Σ' αυτές περιλαμβάνονται η Νορβηγία (τόσο με κύριους οργανισμούς όσο και με οργανισμούς-εταίρους), η Τουρκία, η Ουκρανία, η Ισλανδία, η Ελβετία και η πΓΔΜ (μόνο με συνδεδεμένους —όχι χρηματοδοτούμενους— εταίρους)⁴³.

Από την ανάλυση προκύπτει ότι το πρόγραμμα «Δάφνη III» δεν κάλυψε ισότιμα όλα τα κράτη μέλη. Η κάλυψη αντανakλά τον μεγάλο αριθμό των αιτήσεων που υποβλήθηκαν από τις διάφορες χώρες. Για παράδειγμα, η Ιταλία, μία από τις χώρες που έλαβε τις περισσότερες επιδοτήσεις, υπέβαλε 537 αιτήσεις για επιδοτήσεις κατά τη διάρκεια του προγράμματος (βλ. διάγραμμα 2-2 Αριθμός αιτήσεων ανά χώρα της ΕΕ). Το ποσοστό αυτό αντιστοιχεί στο 28% του συνόλου των αιτήσεων (ελήφθησαν 1921).

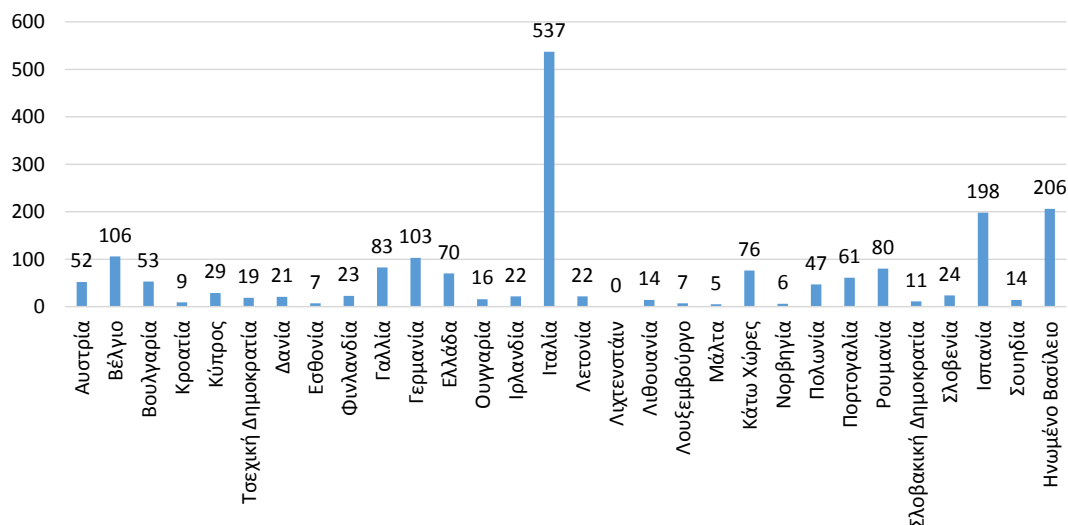
Συνολικά, οι κύριοι εταίροι που εδρεύουν στην Ιταλία δεν σημείωσαν πολύ υψηλό ποσοστό επιτυχίας. Το ποσοστό επιτυχίας της Ιταλίας ανήλθε σε 9% έναντι μέσου όρου 19%. Το ποσοστό επιτυχίας του Ηνωμένου Βασιλείου κινήθηκε ελαφρώς πάνω από τον μέσο όρο, στο 21% (έγιναν αποδεκτές 44 αιτήσεις). Στην Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο παρουσιάζονται υψηλά ποσοστά επιτυχών αιτήσεων από πανεπιστήμια: τα πανεπιστήμια του Ηνωμένου Βασιλείου αντιπροσωπεύουν ποσοστό 39% (21 από τα 54) του συνόλου των πανεπιστημίων που έλαβαν χρηματοδότηση στο πλαίσιο του προγράμματος «Δάφνη III», ενώ αντίστοιχα τα ιταλικά πανεπιστήμια αντιπροσωπεύουν ποσοστό 20% (11 από τα 54). Τα πανεπιστήμια ενδέχεται να έχουν μεγαλύτερη ευχέρεια να υποβάλουν αίτηση χρηματοδότησης σε σχέση με άλλους φορείς, δεδομένου ότι οι πανεπιστημιακοί είναι περισσότερο εξοικειωμένοι με την υποβολή ανάλογων αιτήσεων⁴⁴. Οι χώρες με τα μεγαλύτερα ποσοστά

⁴³ Στο ίδιο, σ. 48.

⁴⁴ Ωστόσο, οι ΜΚΟ, οι οποίες αποτέλεσαν τους κύριους αιτούντες επιδοτήσεων στα περισσότερα κράτη μέλη, είναι επίσης εξοικειωμένες με τη διαδικασία υποβολής αιτήσεων χρηματοδότησης.

επιτυχημένων αιτήσεων ήταν η Δανία (43%), το Βέλγιο (34%), η Νορβηγία (33%) και η Ουγγαρία και η Αυστρία (31% και στις δύο περιπτώσεις). Η Γερμανία σημείωσε ποσοστό επιτυχίας 24%⁴⁵.

Διάγραμμα 2-2 Αριθμός αιτήσεων ανά χώρα της ΕΕ



Όσον αφορά τη δομή της συνεργασίας των τριών χωρών της ΕΕ με τους περισσότερους κύριους οργανισμούς (Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο και Βέλγιο), τα αριθμητικά δεδομένα δείχνουν ότι σε όλες τις περιπτώσεις υπάρχουν πολύ περισσότερες πιθανότητες συνεργασίας των κύριων οργανισμών με οργανισμούς των δικών τους χωρών σε σχέση με οργανισμούς άλλων χωρών της ΕΕ. Για παράδειγμα, οι κύριοι οργανισμοί στην Ιταλία δημιούργησαν συνεργασίες με 38 εταιρείες στην Ιταλία, 24 στην Ισπανία και 15 στη Βουλγαρία. Οι κύριοι οργανισμοί στο Βέλγιο συνεργάστηκαν με 15 εταιρείες στο Βέλγιο, 8 στην Ελλάδα και 6 στη Γαλλία. Οι κύριοι οργανισμοί στο Ηνωμένο Βασίλειο συνεργάστηκαν με 27 εταιρείες στο Ηνωμένο Βασίλειο, 11 στη Βουλγαρία, 11 στη Γαλλία και 11 στην Ιταλία.

Δεδομένης της στενής σύνδεσης μεταξύ της χώρας του κύριου οργανισμού και της χώρας του οργανισμού-εταίρου, οι τρεις χώρες με τους περισσότερους κύριους οργανισμούς συγκαταλέγονται επίσης μεταξύ των κορυφαίων χωρών όσον αφορά τους οργανισμούς-εταίρους. Ωστόσο, η Πορτογαλία και η Σλοβενία σημείωσαν το υψηλότερο ποσοστό συνεργασίας με κύριους οργανισμούς. Με άλλα λόγια, αντιπροσωπεύουν μεγάλο αριθμό οργανισμών-εταίρων (η Πορτογαλία 35 και η Σλοβενία 31) παρά τα χαμηλά επίπεδα των κύριων οργανισμών (1). Όπως ήταν αναμενόμενο, και οι δύο χώρες έλαβαν μέρος σε σχέδια που διευθύνονταν από οργανισμούς των βασικών κύριων χωρών: Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία, Βέλγιο και Γερμανία.

2.6.2 Προστιθέμενη αξία για την ΕΕ και τους δικαιούχους των επιδοτήσεων

Από τις διαβουλεύσεις με τους δικαιούχους επιδοτήσεων του προγράμματος προκύπτει ένα σύνολο χαρακτηριστικών του προγράμματος που προσδίδουν προστιθέμενη αξία. Αυτά περιλαμβάνουν τα θέματα που καλύπτονται και το «εννοιολογικό πλαίσιο» του προγράμματος, τη διαθεσιμότητα χρηματοδότησης (όταν δεν διατίθεται καμία άλλη χρηματοδότηση) και τη δυνατότητα συνεργασίας με οργανισμούς σε άλλες χώρες. Ορισμένοι εταίροι διαπίστωσαν, επίσης, ότι με τη λήψη χρηματοδότησης από την ΕΕ, η αξιοπιστία του οργανισμού/σχεδίου τους αυξήθηκε, κάτι που τους βοήθησε να κερδίσουν μεγαλύτερη υποστήριξη για την επίτευξη των στόχων τους. Ορισμένοι δικαιούχοι επιδοτήσεων αναφέρουν ότι το «σήμα ΕΕ» μπορεί επίσης να αυξήσει την υπόληψη ενός οργανισμού. Για ορισμένες χρηματοδοτούμενες δράσεις, η ενωσιακή φύση του προγράμματος

⁴⁵ Στο ίδιο, σ. 50.

αποδείχθηκε καίριας σημασίας για τις επιδιώξεις του —αυτό συνέβη κατά κύριο λόγο με τα σχέδια που αποσκοπούν στη δημιουργία και/ή τη διατήρηση δικτύων σε επίπεδο ΕΕ (π.χ. EuroNet-FGM, το δίκτυο οργανισμών 116, το Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser), καθώς και για αυτά που αποσκοπούν να ασκήσουν επιρροή σε ζητήματα της ΕΕ (π.χ. τα δικαιώματα των θυμάτων, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα αγνοούμενα παιδιά).

Τα αποτελέσματα της διαδικτυακής έρευνας υποδηλώνουν ότι τα σχέδια προσέδωσαν προστιθέμενη αξία στον βαθμό που συνεισέφεραν στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ. Για παράδειγμα, οι περισσότεροι απαντήσαντες στην έρευνα ανέφεραν ότι τα σχέδια και/ή οι δραστηριότητες που υλοποιήθηκαν συνέβαλαν σημαντικά ή καίρια στη διαμόρφωση και τη διάδοση των βέλτιστων πρακτικών (86% από τους 144 που απάντησαν)· στη δημιουργία πρακτικών εργαλείων και λύσεων που αντιμετωπίζουν διασυνοριακές προκλήσεις ή προκλήσεις σε επίπεδο ΕΕ (75% από τους 140 που απάντησαν)· στη βελτίωση της διασυνοριακής συνεργασίας (75% από τους 143 που απάντησαν)· στη διαμόρφωση αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των χωρών (67% από τους 141 που απάντησαν)⁴⁶.

⁴⁶ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Final Report to DG Justice – Specific programme evaluation: Daphne Programme, ICF, 28 Ιουλίου 2015, σ. 50
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf.

3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συνάφεια του προγράμματος⁴⁷

- Γενικά, οι πρωτοβουλίες του προγράμματος «Δάφνη III» ήταν συναφείς με το πρόγραμμα καθώς και τους στόχους και τις προτεραιότητές του. Ο βαθμός ευθυγράμμισης των τομέων προτεραιότητας με τους στόχους του προγράμματος αποδείχθηκε αδύναμος δείκτης «συνάφειας», καθώς η φύση τόσο των στόχων όσο και των προτεραιοτήτων του προγράμματος ήταν ευρεία και δεν συνδεόταν σαφώς με συγκεκριμένους στόχους πολιτικής της ΕΕ. Ο ορισμός προτεραιοτήτων δεν αποτέλεσε τυποποιημένη διαδικασία. Δεν έγινε σημαντική επένδυση κατά το πρώτο μισό του προγράμματος στον ορισμό προτεραιοτήτων ως στρατηγική για τον επηρεασμό των αποτελεσμάτων του προγράμματος· ωστόσο, το γεγονός αυτό άλλαξε κάπως στα μεταγενέστερα στάδια του προγράμματος.
- Παρά το γεγονός αυτό, το πρόγραμμα χρηματοδότησε πολυάριθμες ενέργειες, οι οποίες παρείχαν πληροφόρηση και συνέβαλαν στην ανάπτυξη πολιτικών και νομοθεσίας. Συνολικά, οι πρωτοβουλίες φαίνεται να έχουν σχεδιαστεί ώστε να ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες ανάγκες των δικαιούχων και να έχουν αναπτυχθεί με βάση τις εκτιμήσεις αναγκών.
- Η υποβολή εκθέσεων από τους δικαιούχους των επιδοτήσεων υποδηλώνει επίσης ότι οι τελικοί δικαιούχοι ανταποκρίθηκαν θετικά στα σχέδια, υποδεικνύοντας ότι θεωρούν τις δράσεις συναφείς. Ωστόσο, τούτο δεν μπορεί να επιβεβαιωθεί χωρίς την ανεξάρτητη συγκέντρωση των απόψεων των τελικών δικαιούχων επί του θέματος.

Συνέπεια και συμπληρωματικότητα

- Το πεδίο συμπληρωματικότητας είναι μεγάλο και, συνεπώς, υφίσταται κίνδυνος επικάλυψης μεταξύ του προγράμματος «Δάφνη III» και των προγραμμάτων «Ποινική Δικαιοσύνη» (JPEN) και «Θεμελιώδη δικαιώματα και ιθαγένεια» (FRC) της ΓΔ Δικαιοσύνης, καθώς και, σε μικρότερο βαθμό, με το πρόγραμμα «Safer Internet Plus» (ΓΔ DIGIT). Παρουσιάστηκε κάποια επικάλυψη μεταξύ των στόχων των σχεδίων και, συνεπώς, κρίθηκε σκόπιμο να ενοποιηθούν τα προγράμματα «Δάφνη III» και FRC για την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού (2014-2020).
- Παρά το γεγονός ότι υφίσταται κάποια επικάλυψη μεταξύ των προγραμμάτων «Δάφνη III», FRC και JPEN, το στάδιο της πρόσκλησης υποβολής προτάσεων της διαδικασίας συνέβαλε στη διαφοροποίηση τους σε ορισμένο βαθμό.
- Δημιουργήθηκαν διάφορα είδη συνεργειών μεταξύ σχεδίων στο πλαίσιο του προγράμματος «Δάφνη III» αλλά και μεταξύ σχεδίων του προγράμματος «Δάφνη III» και άλλων οργανισμών στο ίδιο πεδίο, οι οποίες (συνέργειες) θεωρήθηκαν ως αμοιβαία ενίσχυση δυνάμεων.

Αποτελεσματικότητα

- Τα στοιχεία έως σήμερα υποδηλώνουν ότι το πρόγραμμα «Δάφνη III» κατόρθωσε να επιτύχει τους στόχους του. Τα περισσότερα μέτρα συνέβαλαν στη βελτίωση της προστασίας των θυμάτων βίας ή των ομάδων άμεσου ή έμμεσου κινδύνου. Σημαντικός αριθμός συνέβαλε επίσης στη θέσπιση πολιτικών και νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο και, σε ορισμένο βαθμό, σε επίπεδο ΕΕ.
- Η μεγαλύτερη συνεισφορά στην προστασία από τη βία προήλθε από την υποστήριξη του προγράμματος «Δάφνη III» για τα ενωσιακά δίκτυα, την έρευνα και την καινοτομία, καθώς και από την άμεση υποστήριξη στα θύματα/ τις ομάδες κινδύνου· εξάλλου, οι δικαιούχοι των επιδοτήσεων κατόρθωσαν να ασκήσουν επιρροή στους φορείς χάραξης πολιτικής μέσω στοχευμένων δραστηριοτήτων διάδοσης.

⁴⁷ Στο ίδιο, σ. 52-54.

- Τα περισσότερα σχέδια κατόρθωσαν να επιτύχουν τους σκοπούς τους και υπάρχουν ήδη επαρκείς αποδείξεις για θετικά αποτελέσματα, καθώς και αποδείξεις για μη αναμενόμενα θετικά αποτελέσματα.

Βιωσιμότητα

- Διαπιστώθηκε ότι η Επιτροπή, παρά το γεγονός ότι διαθέτει τα δικά της μέσα διάδοσης, δεν κατόρθωσε να διαδώσει τα αποτελέσματα των σχεδίων επαρκώς. Το γεγονός αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στην έλλειψη ανθρωπίνων πόρων και την έμφαση στην υποβολή οικονομικών εκθέσεων και την παραγωγή αποτελεσμάτων από τα σχέδια. Αντιθέτως, οι δικαιούχοι επιδοτήσεων φαίνεται να σχεδίασαν και να διέδωσαν αποτελεσματικά τα αποτελέσματα των σχεδίων τους στους φορείς χάραξης πολιτικής, τους επαγγελματίες και άλλους οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στο αντίστοιχο πεδίο.
- Το γεγονός ότι πολλοί δικαιούχοι επιδοτήσεων κατόρθωσαν να προσεγγίσουν επιτυχώς τους φορείς χάραξης πολιτικής και τους επαγγελματίες και/ή να μεταδώσουν τα αποτελέσματα και τις μεθόδους τους στις άλλες χώρες της ΕΕ υποδηλώνει ότι οι δικαιούχοι επιδοτήσεων ήταν ευλόγως αποτελεσματικοί στη διάδοση των αποτελεσμάτων των πρωτοβουλιών τους.
- Παρά το γεγονός ότι υπήρξαν σε ορισμένες περιπτώσεις ρυθμίσεις για τη συνέχιση της χρήσης και της διαθεσιμότητας των αποτελεσμάτων (π.χ. ιστότοπος), ωστόσο, σύμφωνα με τους δικαιούχους των επιδοτήσεων, για τη συνέχιση των δραστηριοτήτων των σχεδίων απαιτείται πρόσθετη χρηματοδότηση. Αφετέρου, σημαντικό μέρος των δραστηριοτήτων στο πλαίσιο του προγράμματος δεν θα είχε αναπτυχθεί αν δεν υπήρχε το πρόγραμμα, καθώς το ίδιο το πρόγραμμα δημιούργησε ζήτηση για νέες δραστηριότητες.

Αποδοτικότητα

- Η ζήτηση για χρηματοδότηση από το πρόγραμμα «Δάφνη III» ήταν υψηλή, κυρίως λόγω της φύσης του προγράμματος και του τύπου των επιλέξιμων δικαιούχων επιδοτήσεων.
- Η διαθέσιμη χρηματοδότηση κρίθηκε επαρκής προκειμένου οι επιδοτήσεις να επιτύχουν τους στόχους τους. Ωστόσο, οι ανάγκες για δημόσιες συμβάσεις ως εργαλείο χρηματοδότησης υπερεκτιμήθηκαν.
- Όσον αφορά τις δυνατότητες απλούστευσης, το επίπεδο λεπτομερειών που απαιτούνται στο έντυπο της αίτησης αυξήθηκε από την πρόσκληση υποβολής προτάσεων του 2010 και μετά, περιλαμβάνοντας την εισαγωγή των ροών εργασίας. Το γεγονός αυτό ήταν προς όφελος τόσο της Επιτροπής όσο και των αιτούντων. Οι απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων κρίθηκαν κατάλληλες από την πλειονότητα των απαντησάντων. Οι μηχανισμοί παρακολούθησης της Επιτροπής κρίθηκαν τουλάχιστον εν μέρει αποτελεσματικοί και χρήσιμοι κατά την υλοποίηση του προγράμματος / των δραστηριοτήτων. Οι απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων αντανakλούν μια πιο ισορροπημένη προσέγγιση μεταξύ της οικονομικής αιτιολόγησης, αφενός, και της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων, αφετέρου. Η αξιολόγηση των (πιθανών) επιπτώσεων του προγράμματος είναι περιορισμένη.

Προστιθέμενη αξία για την ΕΕ

- Το γεγονός ότι το πρόγραμμα υλοποιήθηκε υπό την αιγίδα της ΕΕ επέφερε μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία στους περισσότερους δικαιούχους επιδοτήσεων. Οι περισσότεροι διαπίστωσαν ότι οι διεθνείς συνεργασίες που απαιτήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος τούς έδωσαν τη δυνατότητα να μάθουν από τις άλλες χώρες. Για πολλούς άλλους, η δυνατότητα διάδοσης των αποτελεσμάτων και των επιτευγμάτων του έργου τους σε επίπεδο ΕΕ αποτέλεσε πραγματικό πλεονέκτημα.
- Η «επωνυμία» ΕΕ έδωσε επίσης ώθηση σε ορισμένα σχέδιά τους και άσκησε μεγαλύτερη επιρροή στους φορείς χάραξης πολιτικής και άλλους βασικούς ενδιαφερόμενους.

- Για τα δίκτυα, όπως το EuroNet-FGM και το Missing Children Europe, είναι πιθανό ότι οι στόχοι τους θα μπορούσαν να επιτευχθούν μόνο με ένα ενωσιακό πρόγραμμα. Για τους δικαιούχους επιδοτήσεων, το γεγονός ότι το πρόγραμμα προσέφερε χρηματοδότηση για σχέδια που εστιάζονται στα ανθρώπινα δικαιώματα ή τις κοινωνικές επιστήμες σε μια περίοδο κατά την οποία οι πόροι χρηματοδότησης ήταν περιορισμένοι, ιδίως σε επίπεδο ΕΕ, ήταν επίσης πολύ σημαντικό.
- Ωστόσο, η γεωγραφική κάλυψη του σχεδίου ήταν αρκετά περιορισμένη, με τους βασικούς κύριους οργανισμούς να εδρεύουν στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιταλία, τη Γερμανία και το Βέλγιο. Επιπλέον, δεν ήταν δυνατό να προσδιοριστεί και να υπολογιστεί η προστιθέμενη αξία για την ΕΕ από άποψη αντικτύπου.

Βασικές συστάσεις

- Καλύτερος καθορισμός προτεραιοτήτων: η Επιτροπή θα πρέπει να επενδύσει περισσότερο χρόνο και ανθρώπινους πόρους στον καθορισμό προτεραιοτήτων, για να διασφαλίσει ότι αυτές συμβάλλουν στην επίτευξη των ειδικών στόχων του προγράμματος που είναι σχετικοί με τους γενικούς στόχους του και τους ευρύτερους στόχους πολιτικής της ΓΔ Δικαιοσύνης.
- Υποστήριξη της επίτευξης των μακροπρόθεσμων στόχων και άσκηση επιρροής στους φορείς χάραξης πολιτικής και το στοχευόμενο κοινό: η Επιτροπή θα πρέπει να χρησιμοποιήσει τον διαθέσιμο προϋπολογισμό για τις δραστηριότητες δημόσιων συμβάσεων για τη συγκέντρωση των αποτελεσμάτων και των επιτευγμάτων του προγράμματος «Δάφνη III» στον ιστότοπο και/ή να εξετάσει τη δυνατότητα αποτελεσματικότερης δημοσιοποίησης των υφιστάμενων βάσεων δεδομένων με τα αποτελέσματα.
- Ρεαλιστικές αξιολογήσεις των κινδύνων των σχεδίων και καλύτερες στρατηγικές άμβλυνσης του κινδύνου: Η Επιτροπή θα πρέπει να παρακολουθεί καλύτερα τους κινδύνους καθ' όλη τη διάρκεια του σχεδίου, ζητώντας π.χ. σύντομες εκθέσεις προόδου που προσδιορίζουν τους πιθανούς κινδύνους όπως αυτοί ανακύπτουν κατά τη διάρκεια υλοποίησης του σχεδίου.
- Μεγαλύτερη εστίαση στην αξιολόγηση του αντικτύπου σε όλα τα επίπεδα και όχι αποκλειστικά στα αποτελέσματα, όσον αφορά την παρακολούθηση και την αξιολόγηση. Αυτό συμβαδίζει με την ανάγκη συλλογής, ανάλυσης και χρήσης αντικειμενικών και ανεξάρτητων αποδεικτικών στοιχείων για την αξιολόγηση του σχεδίου και του προγράμματος.
- Διερεύνηση τρόπων βελτίωσης της αξιοποίησης των επιτευγμάτων του σχεδίου, των αποτελεσμάτων και των βέλτιστων πρακτικών από άλλους οργανισμούς, μεταξύ άλλων από άλλα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης της διάθεσης περισσότερων πόρων για τις μεταφράσεις, την επικοινωνία και τη διάδοση.
- Ενίσχυση της λογικής της παρέμβασης του προγράμματος: πέρα από το πεδίο εφαρμογής του προγράμματος και τους γενικούς και ειδικούς στόχους και προτεραιότητές του, τα είδη δράσεων και παρεμβάσεων, καθώς και τα μέτρα εφαρμογής, η Επιτροπή θα πρέπει να επιδιώξει να βελτιώσει τη λογική παρέμβασης⁴⁸ και να καταστήσει τις σχέσεις μεταξύ του σκεπτικού, των στόχων, των εισροών, των αποτελεσμάτων, των δικαιούχων, των αναμενόμενων επιτευγμάτων και του αντικτύπου σαφείς, ακριβείς και συγκεκριμένες σε τυχόν μελλοντική συνέχιση του προγράμματος.

⁴⁸ Βλ. για παράδειγμα *Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective*. Final Report to DG Justice – Specific programme evaluation: Daphne Programme, ICF, 28 Ιουλίου 2015, σ. 1-2 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf.