



Bruxelles, 13.2.2017.
COM(2017) 59 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

Izvješće o ex-post ocjeni programa „Civilno pravosuđe” (2007.-2013.)

SADRŽAJ

1	UVOD.....	3
1.1	CILJ IZVJEŠĆA.....	3
1.2	METODOLOGIJA I IZVOR INFORMACIJA.....	3
1.3	PREGLED PROGRAMA.....	3
2	REZULTATI OCJENE	9
2.1	RELEVANTNOST PROGRAMA	9
2.2	DOSLJEDNOST I KOMPLEMENTARNOST	11
2.3	DJELOTVORNOST.....	13
2.4	ODRŽIVOST, PRENOSIVOST I INOVACIJA.....	15
2.5	UČINKOVITOST I PROSTOR ZA POJEDNOSTAVNJENJE.....	18
2.6	EUROPSKA DODANA VRIJEDNOST.....	19
3	ZAKLJUČCI	24

1 UVOD

1.1 CILJ IZVJEŠĆA

U odluci kojom se uspostavlja program „Civilno pravosuđe” (JCIV) od Komisije se zahtijeva da pošalje *ex-post* ocjenu za razdoblje od 2007. do 2013.¹ *Ex-post* ocjenu² proveo je neovisni vanjski ocjenjivač kojem je pomoglo nadležno osoblje Komisije.

Ovo izvješće temelji se na toj ocjeni. Izvješće je podijeljeno u odjeljke o glavnim kriterijima ocjene i odgovarajućim pitanjima. Oni uključuju relevantnost, dosljednost i komplementarnost, djelotvornost, učinak i održivost, učinkovitost i prostor za pojednostavnjenje te europsku dodanu vrijednost.

1.2 METODOLOGIJA I IZVOR INFORMACIJA

Završna ocjena temelji se na sljedećem:

- opsežnom pregledu dostupne dokumentacije 130 ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za aktivnosti i 16 ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za operativne troškove u okviru programa za razdoblje 2007. – 2013.;
- pregledu dokumentacije, kao što su odluka o uspostavi, godišnji programi rada i pozivi na podnošenje prijedloga za bespovratna sredstva i ugovore o javnoj nabavi;
- pregledu dokumentacije politike EU-a i odluka o uspostavi povezanih programa EU-a;
- kvantitativnoj analizi uzorka 146 ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za aktivnosti i operativne troškove;
- analizi odgovora na internetsku anketu 52 korisnika bespovratnih sredstava dodijeljenih u okviru programa JCIV;
- petnaest naknadnih intervjua s koordinatorima projekata / organizacijama koje primaju bespovratna sredstva iz programa JCIV za razdoblje 2007. – 2013.³;
- četirima intervjuima za ispitivanje područja primjene sa službenicima Komisije.

1.3 PREGLED PROGRAMA

Program JCIV uspostavljen je Odlukom 1149/2007/EZ od 25. rujna 2007. za razdoblje 2007. – 2013. u okviru programa „Temeljna prava i pravosuđe”.

U članku 2. odluke o uspostavi navode se opći ciljevi. Ti su ciljevi:

- promicati pravosudnu suradnju s ciljem doprinosa stvaranju istinskog europskog prostora pravde u građanskim stvarima koji se temelji na uzajamnom priznanju i uzajamnom povjerenju;
- promicati uklanjanje prepreka dobrom funkcioniranju prekograničnih građanskih postupaka u državama članicama;
- poboljšati svakodnevni život pojedinaca i poduzeća omogućavajući im ostvarivanje njihovih prava po cijeloj Europskoj uniji, posebno poboljšanjem pristupa pravosuđu;
- poboljšati kontakte, razmjenu informacija i mreže između pravnih, pravosudnih i upravnih tijela i pravnih profesija, uključujući pružanjem potpore pravosudnom osposobljavanju s ciljem boljeg uzajamnog razumijevanja između takvih tijela i stručnjaka.

¹ Članak 16. stavak 3. točka (d) Odluke br. 1149/2007/EZ od 25. rujna 2007. o uspostavi posebnog programa „Civilno pravosuđe” za razdoblje 2007. – 2013. u okviru općeg programa „Temeljna prava i pravosuđe”.

² Izvješće vanjskog ocjenjivača o *ex-post* ocjeni objavljeno je ovdje: glavno izvješće: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf, prilozi: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf

Izvješće vanjskog ocjenjivača o ocjeni u sredini provedbenog razdoblja objavljeno je ovdje: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:EN:PDF>

³ Ta dva izvora informacija subjektivni su izvori dokaza i ne mogu se smatrati neovisnim dokazima o uspješnosti.

U članku 3. navedeni su posebni ciljevi programa. Oni se odnose na poboljšavanje pravosudne suradnje u građanskim stvarima u cilju:

- osiguranja pravne sigurnosti i poboljšanja pristupa pravosuđu;
- promicanja uzajamnog priznanja odluka u građanskim i trgovačkim predmetima;
- uklanjanja prepreka kod prekograničnih sporova koje su nastale zbog razlika u građanskom pravu i građanskim postupcima te promicanja u tu svrhu potrebnih usklađenosti zakonodavstva;
- jamčenja ispravne primjene pravosuđa izbjegavanjem sukoba sudskih nadležnosti;
- poboljšanja uzajamnog poznavanja pravnih i pravosudnih sustava država članica u građanskim pitanjima te promicanja i jačanja umrežavanja, uzajamne suradnje, razmjene i širenja informacija, iskustava i najboljih praksi;
- osiguranja dobre provedbe, ispravne i konkretne primjene i ocjene instrumenata Zajednice u području pravosudne suradnje u građanskim i trgovačkim stvarima;
- poboljšanja informiranja o pravnim sustavima država članica i pristupa pravosuđu;
- promicanja osposobljavanja pravosudnih djelatnika u području prava Unije i Zajednice;
- ocjene općih uvjeta potrebnih za jačanje uzajamnog povjerenja, uz puno poštovanje neovisnosti pravosuđa;
- olakšavanja rada Europske pravosudne mreže u građanskim i trgovačkim stvarima koja je uspostavljena Odlukom Vijeća 2001/470/EZ.

Posebni ciljevi programa JCIV sužavaju opće ciljeve na očekivane ishode programa. Kao i drugim programima koji čine dio Općeg programa temeljnih prava i pravosuđa za razdoblje 2007. – 2013. Glavne uprave za pravosuđe, programom JCIV predviđaju se različiti oblici djelovanja, uključujući:

bespovratna sredstva za aktivnosti za⁴:

- posebne transnacionalne projekte u interesu Zajednice. Njih može predstavljati vlast ili bilo koje drugo tijelo države članice, međunarodna ili nevladina organizacija, pod uvjetima utvrđenima godišnjim programom rada. Ti se projekti sufinanciraju u iznosu do 80 % ukupnih troškova i čine osnovu programa,
- posebne projekte o provedbi europskih pravila o tržišnom natjecanju. To su projekti usmjereni na promicanje pravosudne suradnje među nacionalnim sucima koji moraju provoditi europska pravila o tržišnom natjecanju, uključujući članke 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i pravila o državnim potporama, i na osposobljavanje tih sudaca s ciljem pridonosa razvoju i provedbi europske politike tržišnog natjecanja i mjera suradnje u Zajednici u području tržišnog natjecanja da bi se osigurala dosljednost politike tržišnog natjecanja Zajednice.

bespovratna sredstva za operativne troškove za⁵:

- sufinanciranje (do 80 %) godišnjeg programa rada nevladinih organizacija ili drugih subjekata koji nastoje ostvariti cilj od općeg europskog interesa (pozivi na podnošenje prijedloga);
- sufinanciranje rashoda povezanih sa stalnim radnim programom određenih organizacija navedenih u pravnoj osnovi (Europska mreža sudbenih vijeća i Mreža predsjednika vrhovnih sudova Europske unije), pod uvjetom da se bespovratna sredstva upotrebljavaju za ostvarenje cilja od općeg europskog interesa;
- financiranje rada Europske pravosudne mreže u građanskim i trgovačkim stvarima koja je uspostavljena Odlukom Vijeća 2001/470/EZ.

Komisija je pokrenula projekte za provođenje studija i istraživanja, ispitivanja javnog mišljenja i anketa, oblikovanje pokazatelja i zajedničkih metodologija, prikupljanje, razvoj i širenje podataka i statističkih podataka, održavanje seminara, konferencija i stručnih skupova, organiziranje javnih kampanja i događanja, razvoj i održavanje *web*-mjesta, izradu i objavljivanje informacija,

⁴ Članak 8. Odluke br. 1149/2007/EZ od 25. rujna 2007. o uspostavi posebnog programa „Civilno pravosuđe” za razdoblje 2007. – 2013. u okviru općeg programa „Temeljna prava i pravosuđe”.

⁵ Isto.

potporu i upravljanje mrežama nacionalnih stručnjaka te aktivnosti analize, praćenja i vrednovanja rada. Komisija je za te aktivnosti upotrijebila postupke nabave⁶.

U tablici Table 1-1 prikazan je niz različitih aktivnosti financiranih svake godine. Pozivi na podnošenje prijedloga za bespovratna sredstva za aktivnosti i za operativne troškove podijeljeni su na 2011. i 2012. Ukupni planirani proračun za JCIV za razdoblje od siječnja 2007. do prosinca 2013. iznosio je 109,3 milijuna EUR⁷ (vidjeti tablicu Table 1-2). Tijekom tog razdoblja Komisija je objavila šest poziva na podnošenje prijedloga za bespovratna sredstva za aktivnosti i šest poziva na podnošenje prijedloga za bespovratna sredstva za operativne troškove te je pokrenula 247 inicijativa.

Tablica 1-1 Broj aktivnosti financiranih u godini

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	UKUPNO
Bespovratna sredstva za aktivnosti	24	19	18	16	25		28	130
Bespovratna sredstva za operativne troškove	2	3	3	3	2		3	16
Javna nabava	2	22	22	52	36	63	50	247

U tablici Table 1-2 prikazana je detaljna raspodjela proračuna za svaku provedbenu godinu i mehanizam financiranja, na temelju godišnjih programa rada. Kako je prikazano u tablici, program uključuje posebne projekte o tržišnom natjecanju (800 000 EUR godišnje, njima upravlja Glavna uprava za tržišno natjecanje), upravljanju članstvom zajednice u Haškoj konferenciji o međunarodnom privatnom pravu i operativnim rashodima Europske pravosudne mreže. Sredstva za mrežu obuhvaćaju otprilike šest općih sastanaka godišnje za raspravu o problemima u primjeni mehanizama u vezi s građanskim pravosuđem, objavu praktičnih vodiča za pravosudne djelatnike i javnost (uključujući troškove prijevoda, tiska i dostave) i ažuriranje *web*-mjestâ (za što se obično utvrđuju radne skupine). O svim se aktivnostima odlučuje u prethodnoj godini kada se sastavlja proračun.

Proračun dodijeljen za bespovratna sredstva za aktivnosti i operativne troškove između 2007. i 2013. iznosio je 49,2 milijuna eura, od kojih je odobreno 34,9 milijuna eura, a do 2015.⁸ potrošeno 14,6 milijuna eura.

⁶ Isto.

⁷ Članak 13. Odluke br. 1149/2007/EZ od 25. rujna 2007. o uspostavi posebnog programa „Civilno pravosuđe” za razdoblje 2007. – 2013. u okviru općeg programa „Temeljna prava i pravosuđe”.

⁸ *Ex-post* ocjena pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007. – 2013. Posebna ocjena programa: Civilno pravosuđe (JCIV), ICF, 28. srpnja 2015., str. 38.

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

Tablica 1-2 Raščlamba planiranog proračuna za JCIV (2007. – 2013.)

Proračun dostupan za bespovratna sredstva i ugovore							
Godina	BESPOVRATNA SREDSTVA				JAVNA NABAVA		
	Bespovratna sredstva za aktivnosti ⁹	Bespovratna sredstva za aktivnosti tržišnog natjecanja ¹⁰	Bespovratna sredstva za operativne troškove nevladinih organizacija ¹¹	Bespovratna sredstva za ostale operativne troškove ¹²	HCCH ¹³	EJN ¹⁴	Inicijative Komisije ¹⁵
2007.	4 300 000	0	1 500 000	500 000	0	3 250 000	4 550 000
2008.	4 500 000	0	1 500 000	500 000	0	3 150 000	4 650 000
2009.	4 800 000	0	1 500 000	500 000	20 000	2 700 000	4 650 000
2010.	5 050 000	0	1 500 000	500 000	20 000	3 050 000	5 380 000
2011.	3 980 000	800 000	500 000	500 000	20 000	2 205 000	7 695 000
2012.	4 350 000	800 000	500 000	500 000	34 000	2 700 000	7 216 000
2013.	8 776 000	800 000	500 000	500 000	30 000	800 000	5 150 000
Ukupno	35 756 000	2 400 000	7 500 000	3 500 000	124 000	15 155 000	39 291 000

Izvor: JCIV – godišnji programi rada (2007. – 2013.)

Većinu aktivnosti programa JCIV vodila su nacionalna tijela (22 % svih vodećih organizacija), sveučilište (21 %) ili europska mreža, platforma ili forum (20 %). U usporedbi s drugim programima, poput programa Daphne i Temeljna prava i građanstvo (FRC), nacionalne nevladine organizacije činile su manjinu i vodile samo 8 % aktivnosti programa JCIV. Sveučilišta (22 %) i nacionalna tijela (20 %) činila su većinu partnerskih organizacija, nakon čega slijede druge ustanove za obrazovanje i osposobljavanje (15 %), nacionalne nevladine organizacije i platforme (13 %) te pravni stručnjaci (10 %)¹⁶.

⁹ Proračun dodijeljen za bespovratna sredstva za aktivnosti za „posebne transnacionalne projekte od interesa za Zajednicu koje predstavljaju tijela ili drugi subjekti države članice, međunarodne organizacije i nevladine organizacije, uključujući u svakom slučaju najmanje dvije države članice ili barem jednu državu članicu i jednu drugu državu koja može biti zemlja pristupnica ili zemlja kandidatkinja” (članak 4. točka (b) odluke o uspostavi).

¹⁰ Proračun koji je prema godišnjem programu rada dodijeljen za bespovratna sredstva za aktivnosti za posebne projekte kojima se pomaže u provedbi europskih pravila o tržišnom natjecanju. To su projekti kojima se promiče pravosudna suradnja među nacionalnim sucima i njihovo osposobljavanje u kontekstu provedbe europskih pravila o tržišnom natjecanju, uključujući članke 101. i 102. UFEU-a te pravila o državnim potporama, s ciljem pridonosa razvoju i provedbi europske politike tržišnog natjecanja i mjera suradnje u Zajednici u području tržišnog natjecanja da bi se osigurala dosljednost politike tržišnog natjecanja Zajednice.

¹¹ Proračun koji je dodijeljen za bespovratna sredstva za operativne troškove „aktivnosti nevladinih organizacija ili drugih subjekata čiji je cilj opći europski interes u skladu s općim ciljevima Programa pod uvjetima iz godišnjih programa rada” (članak 4. točka (c) odluke o uspostavi).

¹² Proračun dodijeljen za „bespovratna sredstva za poslovanje za sufinanciranje izdataka povezanih sa stalnim programima rada Europske mreže vijeća za pravosuđe i Mreže predsjednika vrhovnih sudova Europske unije, u mjeri u kojoj nastaju u ostvarivanju cilja od općeg europskog interesa promicanjem razmjena mišljenja i iskustava o pitanjima povezanim sa sudskom praksom te organizacijom i funkcioniranjem članova tih mreža u obavljanju njihovih sudačkih i/ili savjetničkih poslova u vezi s pravom Zajednice.”

¹³ Proračun dodijeljen za upravljanje članstvom zajednice u Haškoj konferenciji o međunarodnom privatnom pravu.

¹⁴ Proračun koji je prema godišnjem programu rada dodijeljen za rad Europske pravosudne mreže u građanskim i trgovačkim stvarima koja je utvrđena Odlukom Vijeća br. 2001/470/EZ od 28. svibnja 2001. o uspostavi Europske pravosudne mreže u građanskim i trgovačkim stvarima.

¹⁵ Proračun dodijeljen za „posebne mjere koje pokreće Komisija, kao što su studije i istraživanja, ankete o javnom mišljenju i statistički pregledi, oblikovanje pokazatelja i zajedničkih metodologija, prikupljanje, razvoj i širenje podataka i statistika, seminari, konferencije i stručni sastanci, organizacija javnih kampanja i događaja, razvoj i održavanje internetskih stranica, priprema i širenje informativne građe, podrška i upravljanje mrežama nacionalnih stručnjaka, analitičke, nadzorne i ocjenjivačke aktivnosti” (članak 4. točka (a) odluke o uspostavi).

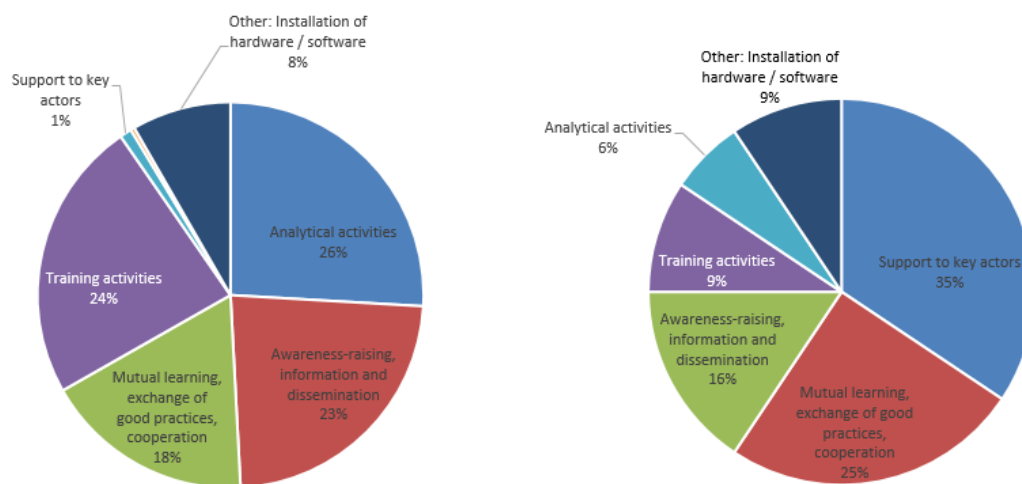
¹⁶ Ex-post ocjena pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007. – 2013. Posebna ocjena programa: Civilno pravosuđe (JCIV), ICF, 28. srpnja 2015., str. 3.

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

Projekti kojima su programom JCIV dodijeljena bespovratna sredstva za aktivnosti bili su uglavnom usmjereni na analitičke aktivnosti, osposobljavanje i podizanje razine svijesti, informiranje i širenje informacija (vidjeti sliku Figure 1-1, lijevo).

Bespovratna sredstva za operativne troškove dodijeljena su uglavnom za pružanje podrške ključnim akterima, uzajamno učenje, razmjenu dobrih praksi i suradnju i podizanje razine svijesti, informiranje i širenje informacija (vidjeti sliku Figure 1-1, desno).

Ugovori o javnoj nabavi bili su usmjereni na studije, praktične vodiče, konferencije, radionice, održavanje *web*-mjesti i pružanje drugih informacijskih usluga.



Slika 1-1 Projekti financirani bespovratnim sredstvima za aktivnosti programa JCIV prema glavnoj aktivnosti (lijevo) i projekti financirani bespovratnim sredstvima za operativne troškove programa JCIV prema glavnoj aktivnosti (desno)

Na slici Figure 1-2 u nastavku prikazan je pregled broja puta koliko je određena vrsta ostvarenja utvrđena u 146 raspoređenih projekata iz programa JCIV¹⁷. Na primjer, ostvarenje „radionice i fokusne skupine”, koje je povezano s uzajamnim učenjem i umrežavanje, utvrđeno je 66 puta i za njega je pronađeno 59 pokazatelja, a imalo je ukupno 4 345 sudionika (ukupno 33 pokazatelja). Ciljane skupine najčešće su bili suci, pravosudni djelatnici i pravosudno osoblje.

Drugo najčešće ostvarenje bile su aktivnosti osposobljavanja (42) kao dio podizanja razine svijesti, informiranja i širenja informacija. One su obuhvaćale 4 371 sudionika (na temelju 28 različitih pokazatelja). Ciljane skupine najčešće su bili suci, miritelji i pravosudni djelatnici.

Treće najčešće ostvarenje (41) bila su događanja, s ukupno 3 646 sudionika (utvrđeno 23 puta) i 8 000 primatelja (ostvarenja jednog pokazatelja). Ciljane skupine najčešće su bili pravosudni djelatnici, opća javnost i pravosudno osoblje.

Slika 1-2 Broj ostvarenja programa JCIV

¹⁷ *Ex-post* ocjena pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007. – 2013. Posebna ocjena programa: Civilno pravosuđe (JCIV), kvantitativna analiza, 28. srpnja 2015., str. 10. http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf



2 REZULTATI OCJENE

2.1 RELEVANTNOST PROGRAMA

Relevantnost programa procjenjuje se s obzirom na to u kojoj se mjeri njegove aktivnosti logično bave ciljevima programa, širim potrebama politike EU-a i potrebama ciljane skupine.

2.1.1 Relevantnost aktivnosti programa za njegove ciljeve

Svi opći i posebni ciljevi prilagođeni su promicanju pravosudne suradnje s ciljem doprinosa stvaranju istinskog europskog prostora pravde u građanskim i trgovačkim stvarima. Kada se procjenjuje jesu li ciljevi usklađeni s kriterijem SMART¹⁸, može se zaključiti da su određeni (jer su usmjereni na specifično područje za poboljšanje), dostižni i realni (jer se mogu ostvariti financiranim aktivnostima i sredstvima dodijeljenima programu). Međutim, nisu mjerljivi jer se ne mogu kvantificirati i ne upućuju na pokazatelj napretka. Nisu ni vremenski ograničeni jer ciljevi nisu povezani s određenim vremenskim okvirom i nije određeno do kada bi se rezultati trebali ostvariti¹⁹.

Komisija ima širok cilj poticanja europskog pravosudnog osposobljavanja kojim se daje prednost osposobljavanju o posebnim temama da bi se zadovoljile potrebe politike i osposobljavanju koje je usklađeno s radom Europske mreže za pravosudno osposobljavanje (EJTN). Europska komisija 2011. godine postavila je cilj osposobljavanja polovine svih pravnih djelatnika u EU-u (otprilike 700 000) o europskom pravu i pravu država članica do 2020.²⁰ godine. Unutar programa JCIV europsko se pravosudno osposobljavanje uglavnom podržavalo bespovratnim sredstvima za aktivnosti i s nekoliko posebnih aktivnosti, iako su dodijeljena i bespovratna sredstva za operativne troškove preko drugih programa²¹.

S obzirom na odgovornost Komisije za vođenje tajništva Europske pravosudne mreže u građanskim i trgovačkim stvarima (EJN-Civil), sredstva su dodijeljena i putem nabave ili administrativnih aranžmana da bi se olakšao njezin rad. To pripada općim ciljevima, iako se može tvrditi da je to međusektorski cilj. Mreža se obično sastaje da bi raspravljala o problemima u primjeni postojećih mehanizama u vezi s građanskim pravosuđem, o objavi praktičnih vodiča za pravne djelatnike ili javnost i ažuriranju *web*-mjest²².

2.1.2 Prioriteti utvrđeni u pozivima na podnošenje prijedloga i odabranim aktivnostima i njihova relevantnost za politiku

Program JCIV blisko je povezan s glavnim razvojima politike i pravnim instrumentima u području građanskog pravosuđa od samog početka programa te su se redovito ulagali naponi da se program JCIV uskladi s novim razvojima politike i zakonodavstva određivanjem prioriteta u pozivima na podnošenje prijedloga.

Sveukupno se prioriteti i financirane aktivnosti mogu smatrati relevantnima za ciljeve programa. Međutim, postupak koji je utvrđen za odabir prioriteta programa nije ostavio mnogo manevarskog prostora nakon što su se odredili prioriteti (iako bi u načelu projekt koji nije odražavao nijedan prioritet mogao dobiti bespovratna sredstva prema drugim kriterijima za dodjelu). To je značilo da su u nekim slučajevima rezultati bili manje korisni ako se prioritet promijenio tijekom provođenja projekta. S druge strane, u osposobljavanju se, na primjer, mogu javiti potrebe koje ne pripadaju

¹⁸ SMART ciljevi definirani su kao određeni, mjerljivi, dostižni, usmjereni na rezultate i vremenski utvrđeni.

¹⁹ *Ex-post* ocjena pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007. – 2013. Posebna ocjena programa: Civilno pravosuđe (JCIV), ICF, 28. srpnja 2015., str. 7.

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

²⁰ Europska komisija, komunikacija *Izgradnja povjerenja u pravosuđu diljem EU-a – nova dimenzija europskog pravosudnog osposobljavanja*, COM/2011/0551 final, 13.9.2011.

²¹ Na primjer Europskoj mreži za pravosudno osposobljavanje (EJTN) preko programa JPEN, a drugim organizacijama, poput Akademije za europsko pravo (ERA) i Europskog instituta za javnu upravu (EIPA), putem bespovratnih sredstava za operativne troškove koja dodjeljuje Glavna uprava za obrazovanje i kulturu.

²² *Ex-post* ocjena pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007. – 2013. Posebna ocjena programa: Civilno pravosuđe (JCIV), ICF, 28. srpnja 2015., str. 7.

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

utvrđenim prioritetima. One se tada ne mogu financirati programom jer nisu uzete u obzir u određenom pozivu na podnošenje prijedloga.

Program je proveden za sljedeće:

- doprinos razvoju politike i zakonodavstva istraživanjem, analizom i drugim aktivnostima podrške da bi se zakonodavcu dale jasne i detaljne informacije o problemima i stanju u praksi, ali i jačanjem mreža za pomoć u pripremi budućih inicijativa u tom području. Među najvažnijim postignućima jest projekt „Povezivanje europskih registara oporuka” financiran bespovratnim sredstvima za aktivnosti za 2009. koji je bio usmjeren na razvoj velike mreže međusobno povezanih registara oporuka u skladu s razvojem politike, što je 2012. u konačnici dovelo do donošenja Uredbe o nasljeđivanju²³. Za to su se često upotrebljavali i ugovori o javnoj nabavi, npr. preko Europskog pravosudnog atlasa u građanskim stvarima, baze podataka sudske prakse JURE te različitih studija o procjeni i provedbi;
- pružanje podrške praktičnoj primjeni i provedbi postojeće politike i zakonodavstva EU-a promicanjem mreža, pomaganje u postizanju dosljedne provedbe instrumenata EU-a u cijeloj Europi osposobljavanjem i izgradnjom kapaciteta za pravne stručnjake i druge djelatnike te pružanje alata za djelotvorno provođenje prava i politika EU-a. Među najvažnijim su postignućima dva projekta financirana bespovratnim sredstvima za aktivnosti za 2009. koja su bila usmjerena na stvaranje alata prilagođenih korisniku za pronalaženje odvjetnika za građansko pravo i javnih bilježnika u cijeloj Europi. Alati su dostupni na portalu europskog e-pravosuđa. Još je jedan primjer projekt „i-Support”, financiran bespovratnim sredstvima za aktivnosti, za istraživanje informacijskih i komunikacijskih sustava s ciljem provedbe Uredbe EU-a o uzdržavanju iz 2009. i Haške konvencije o uzdržavanju iz 2007. jer se u vrijeme kada su bespovratna sredstva dodijeljena raspravljalo o pristupanju toj konvenciji. Ugovori o javnoj nabavi i ovdje su imali veliku ulogu, npr. putem savjetovanja s dionicima, procjena učinka i studija izvedivosti²⁴.

2.1.3 Relevantnost programa za potrebe ciljanih skupina

Općenito, korisnici bespovratnih sredstava smatrali su da su pozivi na podnošenje prijedloga i odabrane aktivnosti utvrdili i odgovorili na potrebe ciljanih skupina, iako postoje razlike u mjeri u kojoj su te potrebe pravilno utvrđene. Neki su proveli složene procjene potreba, dok su se drugi koristili manje strogim pristupom. Većina korisnika bespovratnih sredstava ispitanih za potrebe ove ocjene izjavila je da su proveli procjene potreba koje su podržale osmišljavanje i razvoj njihovih projekata. Međutim, analiza projektne dokumentacije pokazala je da u znatnom broju prijava za bespovratna sredstva projekt nije osmišljen na temelju procjene potreba ili da procjena nije dovoljno dokumentirana u obrascu prijave za bespovratna sredstva. Iako Komisija nije posebno zahtijevala da se provede i pokaže procjena potreba, to bi podnositeljima prijava za bespovratna sredstva pomoglo da jasnije pokažu relevantnost svojih programa, učinilo bi studije kvalitetnijima i pružilo bi osnovu prema kojoj bi se poslije procjenjivao uspjeh projekta. Projekti koji se ne temelje na procjeni potreba i dalje mogu biti relevantni za potrebe ciljanih skupina. No procjena potreba povećava vjerojatnost da podnositelji prijava odaberu najrelevantnije metode ili sredstva za pružanje podrške ciljanim skupinama²⁵.

Korisnici bespovratnih sredstava izjavili su da im je konceptualni okvir programa JCIV omogućio da razviju svoje projekte prema planu. Od 61 ispitanika u internetskoj anketi njih 59 izjavilo je da su uspjeli doprijeti do ciljanih skupina. Osim toga, 86,8 % ispitanika u internetskoj anketi (53) izjavilo je

²³ Uredba (EU) br. 650/2012 o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka te prihvaćanju i izvršavanju javnih isprava u nasljednim stvarima i o uspostavi Europske potvrde o nasljeđivanju.

²⁴ *Ex-post* ocjena pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007. – 2013. Posebna ocjena programa: Civilno pravosuđe (JCIV), ICF, 28. srpnja 2015., str. 7.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁵ Isto, str. 12.

da su povratne informacije ciljne skupine ili ciljnih skupina potvrdile da su provedeni projekti/aktivnosti bili relevantni za probleme ili pitanja s kojima se susreću. U naknadnim intervjuima većina dionika navela je da se ne sjeća točnih poruka ciljanih skupina, ali da su njihovi projekti općenito bili dobro prihvaćeni²⁶.

Opći zaključak da su program JCIV i njegovi prioriteti relevantni za korisnike bespovratnih sredstava potvrdili su i intervjui s dionicima. Deset od petnaest ispitanika navelo je da im je konceptualni okvir programa (tj. njegovi ciljevi i utvrđeni prioriteti) omogućio razvoj projekata kako su izvorno zamislili²⁷.

2.2 DOSLJEDNOST I KOMPLEMENTARNOST

Dosljednost se odnosi na mjeru u kojoj je logika intervencije programa interno dosljedna, tj. jesu li ciljevi, ulazna sredstva, aktivnosti i očekivani rezultati dosljedni, te je li intervencija usklađena s intervencijama koje imaju slične ciljeve. Komplementarnost se odnosi na mjeru usklađenosti ili preklapanja s drugim politikama i intervencijama. Komplementarnost i dosljednost mogu se postići stvaranjem sinergija, tj. usklađenog djelovanja, suradnje ili interakcije različitih subjekata/dionika koji međusobno jačaju zajedničke ciljeve. Međutim, među različitim programima mogu se utvrditi i preklapanja. Dosljednost i komplementarnost analizirane su s obzirom na to je li program optimiziran u odnosu na druge programe EU-a i s obzirom na to kako rezultati provedenih aktivnosti nadopunjuju nacionalne političke inicijative/programe i druge europske ili međunarodne inicijative/programe. Program može biti višedimenzionalan s obzirom na i. ciljeve i tematska područja, ii. prioritete utvrđene u pozivima na podnošenje prijedloga i iii. financirane aktivnosti.

U članku 12. odluke o uspostavi navodi se područje primjene u kojem je moguća komplementarnost s drugim programima koje financira EU: program „Kazneno pravosuđe” (JPEN), kao dio općeg programa „Temeljna prava i pravda”; program „Sigurnost i zaštita sloboda” koji se sastoji od dvaju financijskih programa – „Sprečavanje i borba protiv kriminala” (ISEC) i „Sprečavanje, pripravnost i upravljanje posljedicama terorizma i drugih rizika povezanih sa sigurnošću” (CIPS); program „Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima”, koji se sastoji od četiriju fondova – Fonda za vanjske granice (EBF), Europskog fonda za povratak (RF), Europskog fonda za izbjeglice (ERF) i Europskog fonda za integraciju državljanima trećih zemalja (tj. osoba koje nisu državljani EU-a) (EIF). Osim programa koji su navedeni u odluci o uspostavi, komplementarnost je moguća i s nekoliko drugih instrumenata EU-a, npr. s programom FRC (s obzirom na određene ciljeve i tematska područja, prirodu programa i u određenoj mjeri na ciljane skupine) i s programom Daphne (s obzirom na prirodu programa i ciljane skupine)²⁸.

2.2.1 Ciljevi i tematska područja

Program je ostvario dosljednost i komplementarnost s programima koji imaju slične ciljeve i teme odlukama o području primjene programa u fazama osmišljavanja programa i razvoja poziva na podnošenje prijedloga. Međutim, analizom su utvrđeni i komplementarnost i preklapanja između programa JCIV i programa JPEN, FRC i (možda) ISEC, s obzirom na ciljeve i teme.

Programi JCIV i JPEN usmjereni su na uspostavu europskog područja pravde koje se temelji na načelu uzajamnog priznavanja sudskih presuda, suradnji pravosudnih tijela u građanskim i kaznenim stvarima te promicanju povjerenja. Namijenjeni su i olakšavanju pristupa sudovima, a time i olakšavanju života Europljana uključivanjem dionika i građanskog društva u raspravu o pravosuđu. Postoji područje za komplementarnost jer imaju slične ciljeve. JCIV se bavi građanskim i trgovačkim stvarima, a JPEN kaznenim stvarima. No uvijek postoji rizik od preklapanja, osobito kod općih pitanja, poput e-pravosuđa ili osposobljavanja. Štoviše, neke posebne teme u nekim državama članicama pripadaju građanskom pravosuđu, a u drugima kaznenom pravosuđu. Primjer su toga zaštitne mjere: njih na razini EU-a uređuju dva zasebna instrumenta, građanski²⁹ i kazneni³⁰. Programi su 2007. bili odvojeni

²⁶ Isto, str. 13.

²⁷ Isto, str. 12.

²⁸ Isto, str. 14.

²⁹ Uredba (EU) br. 606/2013 o uzajamnom priznavanju zaštitnih mjera u građanskim stvarima.

zbog njihove različite pravne osnove koja je zahtijevala različite postupke donošenja. Međutim, to više nije tako otkada je Lisabonski ugovor stupio na snagu. Programi su vrlo slični s obzirom na ciljeve, metode upravljanja i krajnje korisnike pa su zapravo spojeni u jedan instrument financiranja za razdoblje 2014. – 2020.

Postoji komplementarnost s ciljem programa FRC da se pruži „osposobljavanje pravnih stručnjaka i djelatnika³¹”, koji se može tumačiti slično kao i cilj programa JCIV da se „poboljša uzajamno poznavanja pravnih i pravosudnih sustava zemalja EU-a u građanskim stvarima među stručnjacima i pravosudnim djelatnicima”.

Cilj je programa JCIV „poboljšavati pravosudnu suradnju u građanskim stvarima”. Člankom 3. stavkom 3. odluke o utvrđivanju programa ISEC navodi se da se program ne bavi pravosudnom suradnjom. Međutim, može obuhvaćati aktivnosti usmjerene na poticanje suradnje između pravosudnih tijela i tijela za provedbu zakona pa postoji područje za moguću komplementarnost, ali i preklapanja s programom JCIV.

Postoji znatna mogućnost za komplementarnost između programa JCIV i drugih EU-ovih programa financiranja i malo dokaza o preklapanju. Relativno usko definirano područje primjene programa JCIV (usmjerenost na posebno tematsko područje, tj. promicanje pristupa pravosuđu i poboljšanje pravosudne suradnje u građanskim stvarima za određene vrste korisnika, npr. pravne djelatnike i nacionalna tijela) posebno je pomoglo smanjiti preklapanja i udvostručavanje s drugim programima EU-a. Komplementarnost je posebno potrebna kod zajedničkih pitanja, poput e-pravosuđa i osposobljavanja (također da bi se izbjeglo preklapanje)³².

2.2.2 Prioriteti utvrđeni u pozivima na podnošenje prijedloga

Pri pripremi godišnjih programa rada Glavna uprava za pravosuđe također je nastojala povećati komplementarnost i dosljednost između programa Glavne uprave za pravosuđe organiziranjem sastanaka jedinica za upravljanje programima i politike. Istodobno je sudjelovala u savjetovanjima između službi i u skupinama predstavnika različitih službi radi rasprave o komplementarnosti i mogućim preklapanjima u određivanju programa s ostalim glavnim upravama. Komisija je godišnji program rada i njegove prioritete predstavila Odboru za program da bi države članice utvrdile sva pitanja povezana s komplementarnošću i dosljednošću s drugim inicijativama EU-a ili nacionalnim inicijativama³³.

2.2.3 Aktivnosti koje se financiraju

Određena mogućnost za komplementarnost utvrđena je i kod manjeg broja projekata provedenih u okviru projekta JCIV. To je obuhvaćalo i nekoliko slučajeva mogućeg preklapanja s drugim programima EU-a. Najvažniji uključuju sljedeće³⁴:

- projekt „Razumijevanje pravosuđa” programa JCIV sličan je JPEN-u jer je usmjeren na prilagodbu postojećeg korpusa znanja i praktičnih preporuka za pravno tumačenje i prevođenje u području kaznenog pravosuđa da bi se oni mogli upotrebljavati u području građanskog pravosuđa i na stvaranje i širenje znanja o najboljim praksama u tumačenju i prevođenju u građanskim postupcima među pravosudnim osobljem i djelatnicima, usmenim prevoditeljima koji djeluju u području kaznenog pravosuđa i javnosti;
- projekt „Europska platforma za osposobljavanje odvjetnika” programa JPEN, utvrđen pod prioritetom e-pravosuđa, bio je usmjeren na stvaranje europske platforme za osposobljavanje za pravosudne djelatnike u građanskom i kaznenom pravosuđu, iako je financiran pod programom JPEN;

³⁰ Direktiva 2011/99/EU o europskom nalogu za zaštitu.

³¹ Web-mjesto Europske komisije, Program financiranja temeljnih prava i građanstva, dostupno na http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm.

³² Ex-post ocjena pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007. – 2013. Posebna ocjena programa: Civilno pravosuđe (JCIV), ICF, 28. srpnja 2015., str. 14–15. http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

³³ Isto, str. 8.

³⁴ Isto, str. 17.

- u projektu „Konferencija o pravosuđu u EU-u – iz perspektive građana” programa JCIV održane su konferencije koje su doprinijele boljem razumijevanju pitanja pristupa pojedina građanskom i kaznenom pravosuđu u EU-u i boljeg umrežavanja među pravosudnim djelatnicima. Posebni ciljevi programa JPEN uključuju poboljšanje međusobnog poznavanja pravnih i pravosudnih sustava država članica u kaznenim stvarima, promicanje i jačanje umrežavanja i poboljšanje informacija o pravnim sustavima u državama članicama te pristupu pravosuđu;
- projektom „Sporna ljubav: istospolni parovi i posredovanje u Europskoj uniji” programa JCIV pomaže se u borbi protiv homofobije i usmjeren je na istospolne parove u EU-u. Ti ciljevi i ciljane skupine slični su programu FRC.

Internetskom anketom utvrđene su različite sinergije s drugim bespovratnim sredstvima koja se financiraju preko drugih programa EU-a, nacionalnih ili regionalnih programa te unutar programa JCIV. Ukratko, devet ispitanika u internetskoj anketi izjavilo je da postoje sinergije s drugim projektima unutar programa JCIV, sedmero je izjavilo da postoje sinergije s drugim programima EU-a, a šestoro da postoje sinergije s drugim nacionalnim ili regionalnim programima sa sličnim ciljevima³⁵.

2.3 DJELOTVORNOST

Djelotvornost programa odnosi se na mjeru u kojoj je program bio uspješan u ostvarivanju svojih ciljeva i mjeru u kojoj su projekti u okviru programa JCIV bili uspješni u ostvarivanju vlastitih ciljeva.

2.3.1 Postignuća programa

Teško je procijeniti djelotvornost programa zbog ograničenih informacija koje su dostupne o ishodima i učincima³⁶. Komisijin sustav praćenja i ocjenjivanja bio je više usmjeren na ishode nego na rezultate, što objašnjava neke nedostatke ovog izvješća o ocjeni.

Predložak završnog izvješća o bespovratnim sredstvima za aktivnosti i predložak završnog izvješća o bespovratnim sredstvima za operativne troškove nemaju odjeljak u kojem se izričito traži opis ishoda. Štoviše, u završnim izvješćima koja su pregledana obično se nije radila razlika između ostvarenja i ishoda ili učinka projekata. Uzrok je možda činjenica da ni predložak završnog izvješća ni smjernice koje sadržavaju upute za dovršavanje izvješća ne daju jasno objašnjenje razlike između ostvarenja i ishoda ili učinka³⁷.

Od 146 projekata financiranih bespovratnim sredstvima za aktivnosti i operativne troškove provedenih tijekom razdoblja trajanja programa njih 107 bilo je dovršeno u vrijeme kada su informacije bile dostupne za ovu ocjenu. Međutim, završno izvješće bilo je spremno u samo 94 projekta. Pregledom završnih izvješća tih projekata utvrđeno je da 54 projekta financiranih bespovratnim sredstvima za aktivnosti i šest projekata financiranih bespovratnim sredstvima za operativne troškove pokazuju određene dokaze o korisnim ishodima³⁸.

2.3.2 Postignuća projekata

Financirane aktivnosti sveukupno su pridonijele ciljevima programa. U većini projekata planirani rezultati ostvareni su na vrijeme ili su dosegnute očekivane ciljane skupine. Nisu utvrđene nikakve prepreke koje su ozbiljno utjecale na provedbu rezultata ili ciljeva projekta, osim onih povezanih s gospodarskom krizom. S obzirom na neočekivane učinke projekata, prikupljeni dokazi pokazali su da je većina projekata ostvarila neočekivane pozitivne rezultate i gotovo nikakve neočekivane negativne učinke.

³⁵ Isto, str. 18.

³⁶ Isto.

³⁷ Isto, str. 19.

³⁸ Isto, str. 19.

U više od polovine svih dovršenih projekata financiranih bespovratnim sredstvima za aktivnosti i operativne troškove (69 od 94 projekta financirana bespovratnim sredstvima za koje su bila dostupna završna izvješća) provedene su sve aktivnosti kako je planirano. U nekim je slučajevima to podrazumijevalo promjene u osoblju ili traženje dodatnih sredstava. Od 37 ispitanika u internetskoj anketi 16 ispitanika moralo je zamijeniti člana osoblja za vrijeme projekta/aktivnosti, dok je 10 ispitanika zamijenilo više od jednog člana osoblja za vrijeme projekta/aktivnosti, a 7 ispitanika moralo je tražiti dodatno financiranje da bi proveli planirane aktivnosti. Unatoč tome, te promjene nisu znatno utjecale na razvoj financiranih aktivnosti. Štoviše, 85 % od 33 ispitanika u internetskoj anketi navelo je da te promjene nisu uopće utjecale na ishode projekta/aktivnosti. Na primjer, iako se u projektu „Izazovi za rješavanje prekograničnih sporova s obzirom na poslovanje i ljudska prava” financiranom bespovratnim sredstvima za aktivnosti za 2013. moralo zamijeniti više od jednog člana osoblja, ostvareni su svi ciljevi projekta.

Od ukupno 61 ispitanika većina je izjavila da su uspjeli na vrijeme ostvariti sve planirane rezultate (56 %) ili većinu planiranih rezultata (26 %), a 94 % od 52 ispitanika uspjelo je doprijeti do očekivanih ciljnih skupina. Nadalje, 58 % od 52 ispitanika izjavilo je da je njihov projekt bio značajan za tematsko područje u kojem su radili.

Prema dokazima prikupljenima u internetskoj anketi i naknadnim intervjuima, čini se da su glavni unutarnji čimbenici koji su pozitivno utjecali na provedbu projekta bili dobri odnosi među partnerima i dobra suradnja s Komisijom. Nisu utvrđene nikakve prepreke koje su ozbiljno utjecale na provedbu rezultata ili ciljeva projekta. Međutim, početni dizajn nekih projekata malo je izmijenjen da bi se bolje ostvarili planirani rezultati ili da bi se projekt prilagodio promjenljivim okolnostima.

S obzirom na izmjene za vrijeme projekta/aktivnosti, od 33 ispitanika 55 % izjavilo je da izmjena ili izmjene nisu utjecale na provedbu projekta/aktivnosti, a 42 % da su navedene izmjene imale slab utjecaj. Samo 3 % izjavilo je da su izmjene imale velik utjecaj. S obzirom na učinak tih izmjena na ishode, od 33 ispitanika 85 % izjavilo je da promjene nisu utjecale na ishode projekta/aktivnosti, 12 % smatralo je da su izmjene imale slab utjecaj, a samo 3 % izjavilo je da su izmjene imale velik utjecaj na ishode projekta/aktivnosti. U naknadnim intervjuima projektni partneri također su kao pozitivne čimbenike koji su pridonijeli djelotvornoj provedbi projekta i aktivnosti naveli razvoj dobrih odnosa među partnerima i suradnju s Komisijom.

Svih 16 projekata financiranih bespovratnim sredstvima za operativne troškove dovršeno je između 2007. i 2013. Provedene aktivnosti uglavnom su se odnosile na podizanje razine svijesti, uzajamno učenje i podršku ključnim akterima. Na primjer, bespovratnim sredstvima za operativne troškove za 2009. u projektu „Save the Children Italija” pomoglo se pravnoj jedinici da provede aktivnosti za poboljšavanje pravosudne suradnje u građanskim stvarima i poboljšavanje informacija o pravnim sustavima i pristupu pravosuđu u državama članicama. To je uključivalo izradu i slanje internetskog biltena za 1000 primatelja u 13 država članica, održavanje dvaju sastanaka za suce i središnja tijela te četiriju sastanaka za interno osposobljavanje pravnih stručnjaka u projektu „Save the Children”. Pomoglo je i u uspostavi odjela EU-a u Međunarodnom udruženju sudaca za mlade i obitelji (IAYFJM)³⁹.

Pod sastavnicom javne nabave programa JCIV dodijeljeno je 247 ugovora. Informacije koje su dostavljene za ocjenu uključuju ukupan iznos ugovora, naziv glavnog ugovaratelja i podatak o tome je li ugovor bio namijenjen provođenju studija, događanja ili zadataka povezanih s informacijskim tehnologijama. Informacije pokazuju⁴⁰ da su se ugovori o javnoj nabavi upotrebljavali za razvoj, provedbu i širenje politike i zakonodavstva EU-a te za osiguravanje održivosti rezultata projekata.

Ugovori o javnoj nabavi upotrebljavaju se za financiranje Europskog dana građanskog pravosuđa koji se svake godine obilježava 25. listopada. Ta središnja događanja, koja sufinanciraju Vijeće Europe i Europska komisija, usmjerena su na približavanje pravosuđa građanima i na informiranje građana o

³⁹ Isto, str. 23.

⁴⁰ Isto.

njihovim pravima tako da se organiziraju imitacije slučajeva i održavaju informativni sastanci koji su otvoreni za učenike, pravne stručnjake i opću javnost te organiziranjem „otvorenih dana” na sudovima. Aktivnosti podizanja razine svijesti (npr. kampanja o pravima potrošača iz 2012.) i aktivnosti širenja informacija (npr. izrada vodiča na različitim jezicima – *Guide du citoyen* iz 2010., *Praktični vodič za primjenu Uredbe o europskom platnom nalogu* iz 2011. i *Procédure européenne d'injonction de payer* iz 2012.) također se financiraju ugovorima o javnoj nabavi. Trebaju se spomenuti i Europski pravosudni atlas u građanskim stvarima i ugovori koji se financiraju za održavanje portala e-pravosuđa.

2.4 ODRŽIVOST, PRENOSIVOST I INOVACIJA

S obzirom na održivost analiziralo se jesu li rezultati, ishodi i učinci koji su ostvareni projektima održivi i nakon razdoblja financiranja projekta.

U ocjeni su utvrđene tri razine održivosti:

- kratkoročna održivost, koja se uglavnom ostvaruje širenjem rezultata projekata,
- srednjoročna održivost, koja uključuje nastavak rezultata projekata i/ili partnerstva, i
- dugoročna održivost, koja se uglavnom ostvaruje prijenosom rezultata projekata u druge kontekste, organizacije ili države članice bez dodatnog financiranja ili uz malo dodatno financiranje.

2.4.1 Nastavak projektnih aktivnosti i ostvarenja te njihovo širenje

Razvoj elektroničkih alata bio je prioritet projekata financiranih programom JCIV od komunikacije iz 2008. i akcijskog plana za e-pravosuđe. Time se može objasniti zašto su ispitanici u anketi izjavili da su nastavili ili da će nastaviti održavati hardver i/ili softver.

U naknadnim intervjuima 7 od 15 ispitanika navelo je da elektronički uređaji i internetski portali koji su rezultat projekata predstavljaju dugoročna ostvarenja, iako su 2 ispitanika od njih 7 istaknula poteškoće u njihovu održavanju i ažuriranju. Službenici Komisije potvrdili su da ažuriranja (i održavanje) ostvarenja (npr. *web*-mjest, studije) predstavljaju veliku zabrinutost, što može utjecati na odabir projekta. Postavlja se pitanje trebaju li se nastaviti financirati korisni projekti s kvalitetnim ostvarenjima koja možda nisu dugoročno održiva ako se informacije ne ažuriraju redovito⁴¹.

Dokazi prikupljeni⁴² savjetovanjima s korisnicima bespovratnih sredstava za potrebe ove ocjene također upućuju na to da se projekti uvelike oslanjaju na sredstva EU-a da bi se zajamčila ostvarenja. I sredstva EU-a znatno su doprinijela sposobnosti organizacija da nastave s aktivnostima koje su prethodno provedene.

Štoviše, više od polovine sudionika u anketi, tj. 27 od 52 sudionika, navelo je da je potrebno daljnje financiranje da bi se zajamčila financijska održivost projekta/aktivnosti.

U nekim su slučajevima korisnici bespovratnih sredstava u naknadnim intervjuima izjavili da posebni elementi njihovih projekata zahtijevaju daljnje financiranje da bi se osigurali održivi rezultati – uglavnom da bi se dodatno širila ostvarenja projekta i da bi se prenijeli dijelovi projekta. Ti posebni elementi uključuju:

- održavanje *web*-mjest i elektroničkih alata, tj. elektroničkog registra ili „klirinških kuća”, poput internetskog portala za posredovanje,
- prateće aktivnosti za osiguravanje nastavka rezultata projekta i širenje tih rezultata široj skupini korisnika, npr. konferencije, događanja i odgovaranje na zahtjeve i pitanja o rezultatima projekta,
- izrada pratećih materijala poput priručnika,

⁴¹ Isto, str. 32.

⁴² Isto.

- prenosivost rezultata ostvarenih u jednoj državi članici u druge države članice, npr. komparativnu analizu i razmjenu najboljih praksi,
- aktivnosti osposobljavanja, osobito prilagodbu aktivnosti drugim kontekstima.

Od 52 ispitanika u anketi samo ih je 13 izjavilo da je daljnje financiranje već osigurano iz drugih fondova EU-a. Međutim, nisu navedene daljnje informacije o vrsti dodatnih sredstava. U nekim bi slučajevima organizacija sama financirala naknadne aktivnosti, npr. Institut „Max Planck” u Luksemburgu⁴³.

2.4.2 Nastavak partnerstva nakon dovršetka projekta

Završna izvješća o aktivnostima financiranih programom JCIV upućuju na to da je stopa nastavka partnerstava bila iznimno niska. Od 146 projekata raspoređenih na temelju informacija dostupnih u projektnoj dokumentaciji, u samo 10 projekata navedeno je da se nastavlja s uspostavljenim partnerstvima – u potpunosti u 6 slučajeva i djelomično u 4 slučaja. Stopa nastavka mogla bi biti niska jer su pozivi na podnošenje bili vrlo tehnički (usmjereni na vrlo tehničke pravne teme), kako je navedeno i u izvješću o ocjeni u sredini provedbenog razdoblja. To je moglo utjecati na mogućnosti partnerstva na kraju projekata⁴⁴.

Međutim, internetska anketa pokazala je drukčije rezultate o tome jesu li se partnerstva nastavila nakon dovršetka programa. Od 52 ispitanika 69 % izjavilo je da su se partnerstva nastavila, a samo 6 % da se partnerstva nisu nastavila. Podaci su možda kontradiktorni jer je raspoređivanje provedeno na temelju završnih izvješća (u kojima možda nisu navedene potpune informacije o toj temi), dok su se anketom izravno prikupljala stajališta voditelja projekata. Podaci iz ankete vjerojatno bolje predstavljaju stvarno stanje s obzirom na nastavak partnerstava utvrđenih u projektima financiranim programom JCIV⁴⁵.

2.4.3 Moguća održivost i prenosivost ostvarenja

U završnim izvješćima nije bilo mnogo informacija o održivosti ostvarenja projekata. Širenje ostvarenja i rezultata široj publici može povećati njihovu održivost. Mnoga ostvarenja već su bila osmišljena za upotrebu na razini EU-a (npr. pravosudno osposobljavanje Europske mreže za pravosudno osposobljavanje bilo je osmišljeno za sudionike iz više država članica, a portal e-pravosuđa za upotrebu u svim državama članicama). Neka ostvarenja koja nisu osmišljena za primjenu u cijelom EU-u na drugi su način osmišljena da bi se mogla prenijeti u druge države članice. Mnogi projektni partneri koji su intervjuirani za potrebe ove ocjene pokazali su da su projekte osmislili oko jasnih proizvoda ili ostvarenja, od kojih će se mnogi prenijeti u druge države članice ili se mogu prenijeti. Ukupno 70 od 89 ispitanika u internetskoj anketi također je izrazilo stajalište da se sva ili neka ostvarenja mogu upotrijebiti u više zemalja bez ikakvih izmjena, a dodatna 22 ispitanika izjavila su da je prijenos u više zemalja moguć uz manje izmjene. Više od dvije trećine ispitanika (61) izjavilo je i da rezultati projekta/aktivnosti mogu pružiti informacije za političke aktivnosti u jednoj zemlji ili u njih više⁴⁶.

Postoje dokazi da su se barem neke aktivnosti provedene pod programom JCIV nastavile i nakon završetka financiranja sredstvima EU-a. Od 94 projekta (bespovratna sredstva za aktivnosti i operativne troškove) za koje su bila dostupna završna izvješća u njih 45 postojali su određeni dokazi o nastavku rezultata projekta. U izvješćima o ostalih 49 financiranih aktivnosti nisu navedene informacije o tom pitanju. Stoga dostupnost informacija utječe na mogućnost ocjene održivosti projekata programa JCIV⁴⁷.

Korisnici bespovratnih sredstava smatrali su da su u mnogim projektima ostvareni održivi rezultati. Od 52 ispitanika njih 30 (58 %) izjavilo je da su njihovi projekti bili značajni za tematsko područje u

⁴³ Isto, str. 33.

⁴⁴ Isto, str. 32.

⁴⁵ Isto.

⁴⁶ Isto, str. 27.

⁴⁷ Isto, str. 31.

kojem su radili, 18 ispitanika (35 %) nije znalo, a 4 ispitanika (8 %) smatrala su da njihov projekt nije bio značajan.⁴⁸

U nekim su slučajevima utvrđeni problemi s prenosivošću rezultata. Oni su povezani s posebnom usmjerenosti određenih aktivnosti koje su provedene. To je bio slučaj u projektu „Europsko iskustvo u posredovanju i njegova provedba u češkom pravnom okruženju”, koji je bio usmjeren na osposobljavanje čeških odvjetnika i pravosudnog osoblja za posredovanje. Projekt „Primjena uredbi Rim I, Rim II i EZ 4/2009 među pravnim djelatnicima u južnoj Europi – EUROME” odnosio se na uredbe usmjerene na pravo mora i zato se ne bi mogao primijeniti u zemljama za koje to područje nije relevantno. Međutim, u oba bi se slučaja razvijeni modeli mogli upotrijebiti u druge svrhe.

Elementi projekata koji su se prenijeli obuhvaćali su:

- metodološke alate stvorene za projekte (npr. metodološke procjene) i modele aktivnosti (npr. za provođenje kampanja, događanja i aktivnosti s drugim ciljanim skupinama),
- *web*-mjesto – za upotrebu u drugim zemljama ako je sadržaj preveden,
- pakete i projektne alate, npr. izvješća, smjernice i priručnike, i
- tečajeve i materijale za osposobljavanje⁴⁹.

2.4.4 Inovacije

Inovacija je razvoj i provedba novih ideja (proizvoda, usluga i modela) da bi se zadovoljile potrebe i razvili novi odnosi ili suradnja. Inovacija se odnosi na osmišljavanje novih odgovora na bitne (društvene) zahtjeve.

Prikupljeni dokazi pokazali su da je većina projekata bila inovativna s obzirom na aktivnosti ili prakse i korištene metode. Potvrdili su i da se može smatrati da projekti predvode napredak u svojem području. Od podnositelja prijave za bespovratna sredstva tražilo se da dokumentiraju inovativne aspekte svojeg projekta. Određeni dokazi inovativnosti vidljivi su kod 140 projekata. To su potvrdili odgovori u internetskoj anketi. Štoviše, 90 % od 52 ispitanika u internetskoj anketi smatralo je svoje projekte/aktivnosti inovativnima.

Inovativne prakse i aktivnosti uključivale su osposobljavanje, revolucionarna istraživanja u području koje do tada nije istraživano, izradu internetske platforme i prakse u koje su aktivno uključene ciljane skupine, npr. rasprave u zajednici, upotreba uzora i raspoređivanje resursa zajednice. S obzirom na inovativne metode, u istraživanju je istaknuta upotreba prilagođenih metoda osposobljavanja, metoda za uključivanje ciljanih skupina, npr. poduzeća, pravosudnog osoblja i posrednika, modela međuinstitucionalne suradnje i metodologije obrazovanja vršnjaka⁵⁰.

Većina ispitanika u internetskoj anketi (62 % od 52) potvrdila je i da se može smatrati da projekt predvodi u svojem području politike⁵¹.

Nekoliko je ispitanika izjavilo da su dionici na lokalnoj i europskoj razini, npr. stručnjaci, institucije i socijalne skupine, bili zainteresirani za ostvarenja njihovih projekata – osobito s obzirom na inovativne aspekte provedenih aktivnosti,⁵² kao što su:

- razvoj instrumenata i metodologija koje bi ciljane skupine mogle izravno upotrebljavati da bi poboljšale svoju razinu svijesti i razinu zaštite (na primjer Tehnološko sveučilište u Lappeenranti izrađuje internetsku platformu za „upravljanje tijekom slučajeva” koja će pravosudnim djelatnicima pružati informacije i najbolje prakse da bi se izbjegla kašnjenja i neučinkovitosti u upravljanju sudovima koji bi mogli potkopati funkcioniranje sudova);

⁴⁸ Isto, str. 27.

⁴⁹ Isto, str. 34.

⁵⁰ Isto.

⁵¹ Isto.

⁵² Isto.

- bavljenje područjem kojim se do tada nitko nije bavio, npr. Sveučilište u Pečuhu s projektom „Poboljšanje djelotvornosti prekogranične provedbe u EU-u” ili projekt rumunjskog Ministarstva pravosuđa za jačanje pravosudne suradnje u području roditeljske odgovornosti.

2.5 UČINKOVITOST I PROSTOR ZA POJEDNOSTAVNENJE

2.5.1 Potrošeni novac u usporedbi s ostvarenim učincima

Većina financijske potpore unutar proračuna programa JCIV namijenjena je ugovorima o javnoj nabavi i bespovratnim sredstvima za aktivnosti (vidjeti tablicu Table 1-2 Planned budget breakdown for the JCIV (2007-2013)). Ostatak proračuna dodijeljen je za bespovratna sredstva za operativne troškove. Visoke stope dodijeljene su ugovorima o javnoj nabavi koji su se u programu JCIV upotrebljavali u velikoj mjeri da bi se pomoglo u razvoju i provedbi politike i zakonodavstva EU-a, oglašavanju politike i zakonodavstva EU-a i osiguravanju održivosti rezultata projekta. U tu je svrhu velika količina novca potrošena na informatičke alate i održavanje, posebno za portal e-pravosuđa, ali i za ostale alate, poput Europskog pravosudnog atlasa u građanskim stvarima i baze podataka JURE⁵³.

2.5.2 Potražnja za bespovratnim sredstvima za aktivnosti

Potražnja za financiranjem projekata bila je velika s obzirom na usporedbu prijava i odabranih projekata. Između 2007. i 2013. podneseno je ukupno 385 prijava za bespovratna sredstva za aktivnosti programa JCIV, a prijave za prvi poziv na podnošenje prijedloga imale su višu stopu uspješnosti od onih koje su podnesene za kasnije pozive. Stopa uspješnosti poziva iz 2007. i 2008. iznosila je 61 % od 44 odnosno 31 prijave, ali taj se udjel smanjio na 20 % za pozive iz razdoblja 2011. – 2012. (koje je obuhvaćalo dvije proračunske godine), kada je broj prijava dosegnuo vrhunac od 127 prijava, i 29 % za pozive iz 2013. (uz 96 prijava). Na početku programa Komisija nije primila očekivani broj prijava. Međutim, brojke su se znatno povećale kada se povećala vidljivost programa. Broj prijava za bespovratna sredstva povećao se s prosječno 40,5 u razdoblju 2007. – 2010. na 127 u razdoblju 2011. – 2012. i 96 u 2013.⁵⁴

2.5.3 Potražnja za bespovratnim sredstvima za operativne troškove

S ukupno 50 prijava za bespovratna sredstva za operativne troškove (prosječno 7 godišnje tijekom cijelog razdoblja, osim za 2010. kada je dosegnut vrhunac od 15 prijava), stope uspješnosti bile su više u 2008. (50 %) i 2009. (43 %), dok su 2010. pale na 20 %, a zatim porasle na 29 % u 2012. i 38 % u 2013.⁵⁵

2.5.4 Upotreba javne nabave

Otprilike 36,2 % rashoda za javnu nabavu odobreno je za studije, više od 33,4 % za usluge informacijskih tehnologija i 26,8 % za događanja⁵⁶. Osim inicijativa Komisije nabava pod programom JCIV obuhvaća proračun za upravljanje članstvom zajednice u Haškoj konferenciji o međunarodnom privatnom pravu i proračun koji je, prema godišnjem programu rada, dodijeljen Europskoj pravosudnoj mreži u građanskim i trgovačkim stvarima, uspostavljenoj Odlukom Vijeća br. 2001/470/EZ od 28. svibnja 2001. o uspostavi Europske pravosudne mreže u građanskim i trgovačkim stvarima. Prva stavka nije znatno utjecala na proračun, dok je druga predstavljala obvezu od 17,8 milijuna eura. Taj je proračun bio planiran za posebne aktivnosti tijekom prethodne godine te je potpuno odobren i isplaćen⁵⁷.

⁵³ Isto, str. 37.

⁵⁴ Isto, str. 39.

⁵⁵ Isto.

⁵⁶ Isto.

⁵⁷ Isto.

2.5.5 Sveukupna provedba

Kako je već navedeno, početni sveukupni proračun planiran za provedbu programa JCIV u razdoblju provedbe iznosio je 103,7 milijuna eura. Ukupni iznos koji je isplaćen još se ne zna jer nisu dovršene sve aktivnosti. Dosad prosjek sredstava koja nisu u cijelosti iskorištena iznosi 25 %.

Tim je iznosima programom JCIV financirano 130 projekata financiranih bespovratnim sredstvima za aktivnosti, 16 projekata financiranih bespovratnim sredstvima za operativne troškove i 247 aktivnosti nabave. S obzirom na aktivnosti nabave, čini se da su sve aktivnosti koje su dosad dovršene bile isplaćene u cijelosti, što upućuje i na učinkovitu upotrebu financijskih resursa⁵⁸.

2.5.6 Prostor za pojednostavnjenje

Ocjena učinkovitosti upravljanja i prostora za pojednostavnjenje blisko je povezana s drugim rezultatima o učinkovitosti u ovom odjeljku i temelji se na procjeni postupka provedbe, npr. je li previše složen (uključujući nepotrebno složena administrativna pravila) ili predstavljaju li zahtjevi za izvješćivanje preveliko opterećenje.

Na osnovi dosad prikupljenih podataka Komisijino upravljanje programom JCIV sveukupno se smatralo učinkovitim s obzirom na zahtjeve koji su postavljeni podnositeljima prijave i korisnicima bespovratnih sredstava te s obzirom na primljenu podršku. Međutim, neke su organizacije naišle na poteškoće s procesom prijave i provedbe. Na primjer, dionici su naveli složene postupke za prijavu u pozivima na podnošenje prijedloga i poteškoće s tehničkim sustavima i sustavima informacijskih tehnologija, zbog čega neke organizacije nisu odgovorile na pozive na podnošenja prijedloga. Postoji određeni prostor za pojednostavnjenje postupaka za podnositelje prijave i korisnike, uključujući: poboljšanje tehničkih sustava / sustava informacijskih tehnologija, pojednostavnjenje računovodstvenih postupaka i financijskog izvještavanja, poboljšanje i ubrzavanje postupka povratnih informacija, plaćanje institucija za njihov rad. Ispitanici su mehanizme izvješćivanja općenito smatrali prikladnima, ali katkad i opterećujućima, posebno s obzirom na financijsko izvješćivanje. Komisijine mehanizme praćenja ispitanici su općenito smatrali korisnima, ali neki su ispitanici naišli na poteškoće.

Komisijin sustav praćenja i ocjenjivanja bio je više usmjeren na ishode nego na rezultate, što objašnjava neke nedostatke ovog izvješća o ocjeni.

2.6 EUROPSKA DODANA VRIJEDNOST

Dodana vrijednost za EU odnosi se na mjeru u kojoj europska priroda programa donosi vrijednost dionicima i mjeru u kojoj EU ima komparativnu prednost pred nacionalnim i međunarodnim akterima koji djeluju u tom području. Prvo se raspravlja o europskoj prirodi programa i njegovoj zemljopisnoj pokrivenosti. Zatim se analizira dodana vrijednost za EU s obzirom na vrijednost za EU i korisnike. Međutim, nije bilo moguće utvrditi i mjeriti dodanu vrijednost za EU s obzirom na učinke.

Općenito je financiranje programima kojima upravlja Glavna uprava za pravosuđe i koje je obuhvaćeno ovom ocjenom bilo dostupno samo za aktivnosti s jasnom europskom „dodanom vrijednošću”. To znači da aktivnosti moraju nadilaziti nacionalne ili lokalne interese da bi postale uistinu „europske” i imale europski značaj, pokrivenost i učinak.

Dodana vrijednost programa JCIV uglavnom se odnosi na njegovu transnacionalnu dimenziju unutar EU-a. Program je utvrđen radi razvoja područja slobode, sigurnosti i pravde, u kojemu je osigurano slobodno kretanje osoba. Države članice ne mogu se same djelotvorno nositi s tim pitanjima. Program je stoga proveden tako da zahtijeva europski odgovor, uključujući i razmjenu informacija na razini EU-a i osiguravanje širenja dobre prakse u cijelom EU-u. Suradnja država članica stoga je ključna za

⁵⁸ Isto.

provedbu programa.

U članku 4. odluke o uspostavi za bespovratna sredstva za aktivnosti navodi se da se programom JCIV financiraju posebni transnacionalni projekti u koje su uključene najmanje dvije države članice ili barem jedna država članica i jedna druga država koja može biti zemlja pristupnica ili zemlja kandidatkinja. U godišnjim programima rada i pozivima na podnošenje prijedloga od podnositelja prijava traži se da uspostave transnacionalna partnerstva „prihvatljivih organizacija, tj. podnositelja prijave i najmanje jednog partnera, koja se sastoje od organizacija iz najmanje dviju različitih prihvatljivih zemalja, tj. iz najmanje dviju država članica EU-a.”

Da bi dobila bespovratna sredstva za operativne troškove, organizacije su morale provoditi aktivnosti s europskom dimenzijom u koje je uključeno najmanje 10 država članica EU-a. U članku 9. stavku 5. odluke o uspostavi navodi se i da je procjena „zemljopisnog utjecaja aktivnosti koje se provode” jedan od kriterija ocjene za odabir podnositelja prijava za bespovratna sredstva za operativne troškove.

Prema članku 5. odluke o uspostavi u aktivnostima programa mogu sudjelovati zemlje pristupnice, zemlje kandidatkinje i zemlje Zapadnog balkana koje su uključene u proces stabilizacije i pridruživanja. Nadalje, ako to služi svrsi projekata, u programu kao pridruženi partneri mogu sudjelovati pravni djelatnici iz Danske, iz zemalja kandidatkinja koje ne sudjeluju u programu, kada bi to pridonijelo njihovoj pripremi za pristupanje, ili iz trećih zemalja koje ne sudjeluju u programu, ali nije im dopušteno podnositi projekte ili biti supodnositelji prijave (sukorisnici). Kako je navedeno u godišnjim programima rada i pozivima na podnošenje prijedloga, teme obuhvaćene programom JCIV snažno su usmjerene na pitanja EU-a i na transnacionalnu suradnju. Glavna među njima je ona iz godišnjeg programa rada za 2010., u kojem se kao glavni prioritet navodi područje europskog e-pravosuđa, a posebno podrška razvoju najbolje prakse putem transnacionalnih pokusnih projekata u kojima se mora pokazati kako su doprinijeli poboljšanju interoperabilnost na razini EU-a.

2.6.1 Zemljopisna pokrivenost financiranih projekata

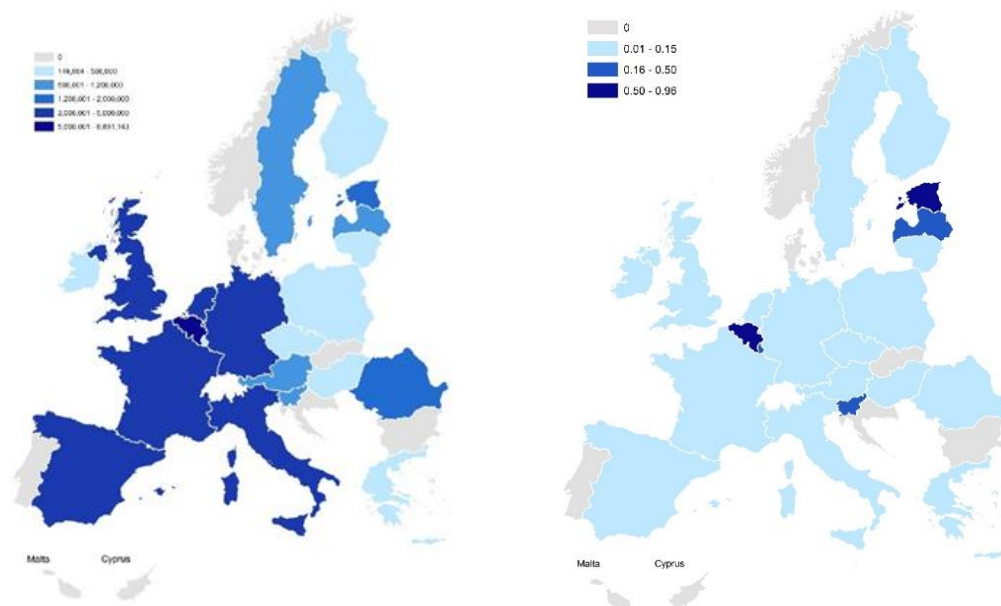
Ocjena upućuje na to da je većina bespovratnih sredstava programa JCIV dodijeljena odabranoj skupini država članica (Belgija, Njemačka, Francuska i Italija). Druge države članice bile su uključene samo u ograničenoj mjeri ili uopće nisu bile uključene.

Budući da je program JCIV bio usmjeren na poboljšanje pravosudne suradnje i uzajamnog povjerenja, bilo je ključno da se u program uključe partneri i korisnici iz različitih država članica EU-a. Većina organizacija koje su sudjelovale imale su sjedište u Belgiji, Njemačkoj i Španjolskoj, a većina tih organizacija bile su partnerske organizacije. Danska nije sudjelovala u programu JCIV.

Organizacije iz svih država članica osim Portugala, Malte, Cipra, Hrvatske, Bugarske, Slovačke i Danske sudjelovale su kao vodeće organizacije u projektima programa JCIV. Najveći broj vodećih organizacija bio je iz Belgije (21 % ili 31 organizacija), a zatim iz Njemačke (12 % ili 18 organizacija) i Španjolske (11 % ili 16 organizacija). U Belgiji se nalazi velik udjel mreža, platformi i foruma na razini EU-a, što objašnjava velik broj vodećih organizacija registriranih u Belgiji. Najveći broj partnerskih organizacija bio je iz Italije (10 % ili 57 organizacija), a zatim iz Španjolske (10 % ili 55 organizacija). Međutim, partnerske organizacije bile su ravnomjernije raspoređene među različitim državama članicama.

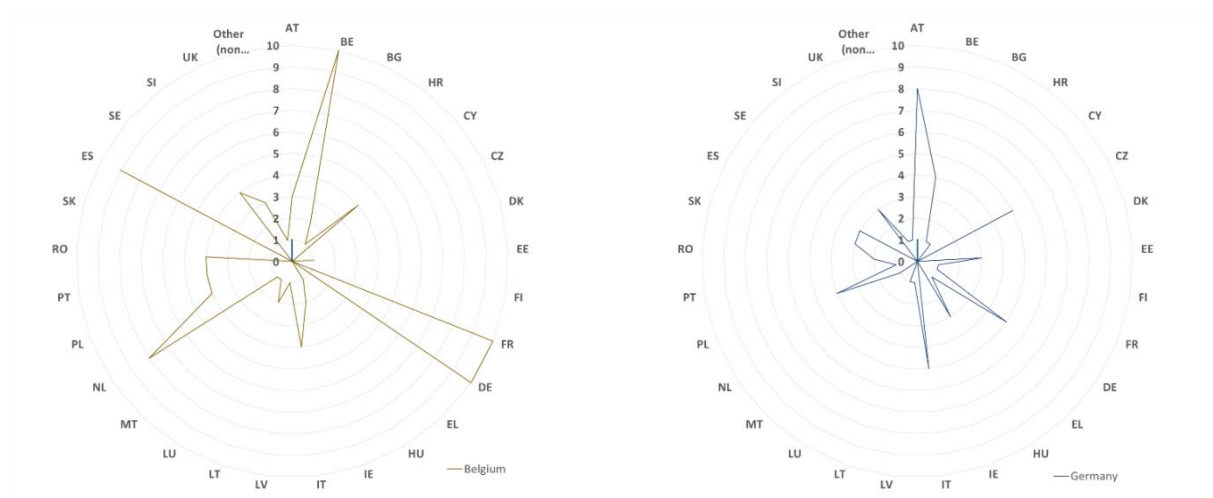
Udjel od 21 % sredstava programa JCIV odobren je za projekte u kojima je glavna organizacija bila iz Belgije. Nakon Belgije slijedile su Njemačka (12 %) i Francuska (11 %). Takva raspodjela sredstava blisko prati raspodjelu broja projekata koje su vodile države članice (vidjeti sliku Figure 2-1 (lijevo)). Međutim, na karti financiranja nije prikazan raspored odobrenih sredstava među projektnim partnerima. Na slici Figure 2-1 pretpostavlja se da su sva odobrena sredstva dodijeljena zemlji vodeće organizacije. To nije bio slučaj u stvarnosti (projekti su bili transnacionalni i projektni partneri također su dobili dio sredstava) pa sliku Figure 2-1 treba tumačiti oprezno.

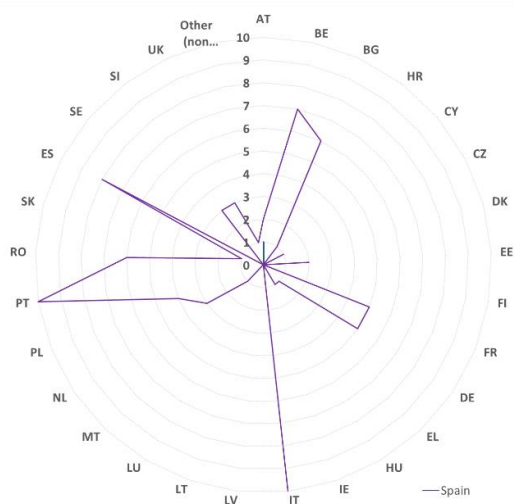
Slika 2-1 Dodjela odobrenih sredstava u okviru programa JCIV prema vodećoj organizaciji (lijevo) i prema vodećoj organizaciji po stanovniku (desno)



Na slici Figure 2-2 istaknuta je struktura partnerstva prvih triju država članica s najvećim brojem vodećih organizacija (Belgija, Njemačka i Španjolska). Na slikama se može vidjeti da belgijske vodeće organizacije često surađuju s belgijskim, francuskim i njemačkim partnerima te sa španjolskim i nizozemskim partnerima. Njemačke vodeće organizacije najčešće su surađivale s austrijskim organizacijama (osam projekata), a zatim s češkim, njemačkim i talijanskim organizacijama. Španjolske vodeće organizacije najčešće su surađivale s portugalskim, talijanskim i španjolskim organizacijama.

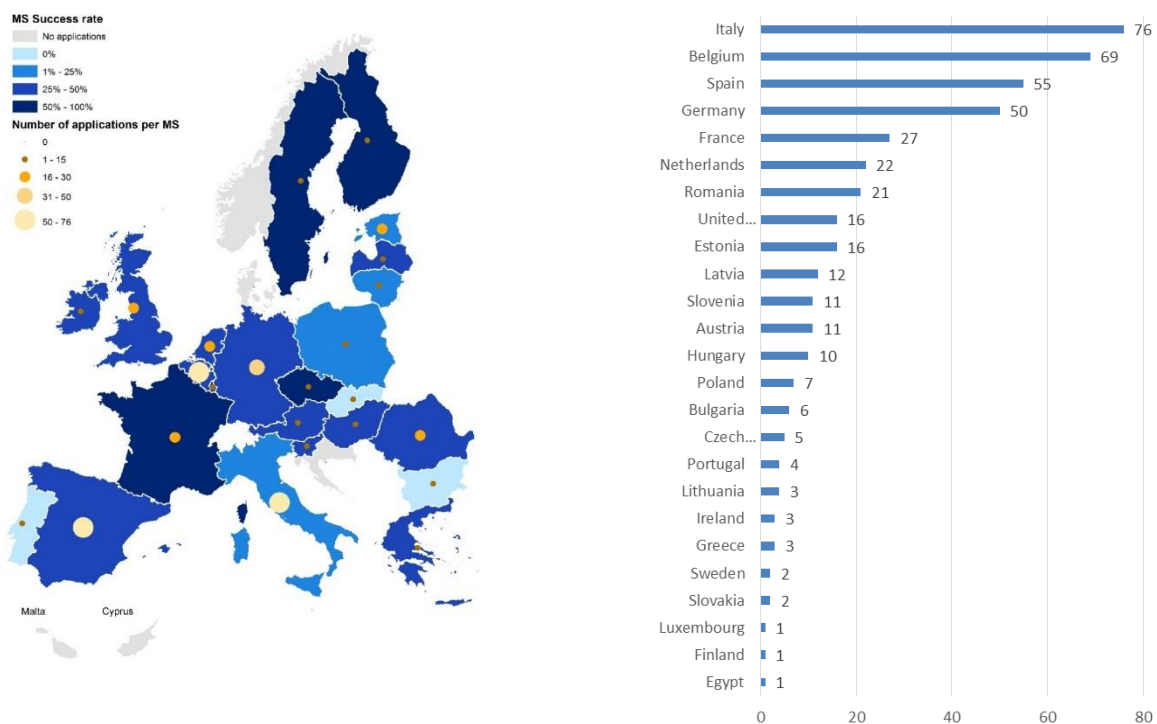
Slika 2-2 Struktura partnerstva prvih triju država članica vodećih organizacija





Programom JCIV nisu ravnomjerno pokrivena sve države članice. Najveći broj prijava podnijele su talijanske organizacije (76 od 385), a zatim organizacije iz Belgije (69) i Španjolske (55). Te prve tri države članice podnijele su 52 % prijava za financiranje putem programa. Hrvatska, Malta, Cipar i Danska nisu se prijavile za financiranje putem programa JCIV (vidjeti sliku Figure 2-3).

Slika 2-3 Ukupni broj prijava u programu JCIV prema državi članici (desno) i stopa uspješnosti prema državi članici (lijevo)



Luksemburg, Finska, Češka Republika, Francuska i Švedska imale su najviše stope uspješnosti podnesenih prijava (više od 50 % prijava bilo je uspješno). Portugal, Bugarska i Slovačka nisu dobile sredstva iz programa JCIV.

2.6.2 Dodana vrijednost za EU i za korisnike bespovratnih sredstava

Naknadni intervjui i internetska anketa pokazali su da je transnacionalno partnerstvo donijelo

specifične prednosti organizaciji koje drugi izvor financiranja ne bi omogućio na istoj razini⁵⁹. Pristup ostvarivanja partnerstva doveo je do veće baze znanja organizacija koje su sudjelovale. Od 59 ispitanika u internetskoj anketi 45 ispitanika potvrdilo je da je partnerstvo dovelo do više znanja/stručnosti u tematskom području (nije se mjerilo koliko se povećalo njihovo znanje), umrežavanja s (brojnijim) međunarodnim partnerima (41 ispitanik) i većeg znanja o politici i praksi drugih zemalja (38 ispitanika). U manjoj je mjeri pridonijelo većem znanju o relevantnom zakonodavstvu i relevantnim politikama EU-a⁶⁰.

Transnacionalno partnerstvo također je dodatno proširilo područje za širenje rezultata. Rezultati ankete, zajedno sa savjetovanjem s dionicima, pokazuju da su dobri radni odnosi među partnerima omogućili da organizacije dosegnu sve ciljne skupine, uključujući i one do kojih je teško doći, i da su osigurali široko područje širenja rezultata. Uključenost svih partnera u projekt, jasna dodjela zadataka i slaganje oko načina provođenja aktivnosti pomogli su im da ostvare te rezultate. Međutim, unatoč sveukupnom zadovoljstvu partnerstvom, s izjavom da bi bilo korisno uključiti partnere iz drugih zemalja čvrsto se slagalo 26 % ispitanika u internetskoj anketi, a djelomično 35 % ispitanika. Naknadni intervjui također su potvrdili posebne prednosti transnacionalnih partnerstva, tj. veću bazu znanja i veće područje za širenje informacija te dobre radne odnose među partnerima na kojima se temelje te posebne prednosti.

Osim dodane vrijednosti za korisnike bespovratnih sredstava, anketa je također uputila na to da su projekti dodali vrijednost tako što su pridonijeli ostvarenju ciljeva EU-a. Većina ispitanika u anketi izjavila je da je doprinos provedenih projekata/aktivnosti poboljšanju prekogranične suradnje te razradi i širenju najboljih praksi bio značajan ili presudan. Među njima, analitičke su aktivnosti uglavnom pridonijele drugim ciljevima (40 %), uzajamno je učenje uglavnom pridonijelo razvoju uzajamnog povjerenja među zemljama (28 %), a podizanje razine svijesti pridonijelo je uglavnom razradi i širenju najboljih praksi (25 %).

Međutim, većina ispitanika izjavila je da su provedeni projekti/aktivnosti samo u manjoj mjeri pridonijeli ili uopće nisu pridonijeli stvaranju praktičnih alata i rješenja koja se bave prekograničnim izazovima i izazovima prisutnima u cijeloj Uniji te osvještavanju šire javnosti o pravima koja proizlaze iz prava EU-a.

Dodana vrijednost za EU posebno je očita iz odgovora korisnika bespovratnih sredstava o tome koliko su sredstva EU-a bila važna za ostvarenje ciljeva. Udjel od 87 % ispitanika u anketi izjavio je da projekti/aktivnosti ne bi bili provedeni da nije bilo financiranja EU-a. Stoga se može pretpostaviti da većina projekata/aktivnosti provedenih pod programom JCIV ne bi bila provedena da nije bilo programa⁶¹.

⁵⁹ Udio od 87 % ispitanika u anketi na to je pitanje odgovorio da projekti/aktivnosti ne bi bili provedeni da nije bilo financiranja EU-a.

⁶⁰ *Ex-post* ocjena pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007. – 2013. Posebna ocjena programa: Civilno pravosuđe (JCIV), ICF, 28. srpnja 2015., str. 52.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

⁶¹ Isto, str. 53.

3 ZAKLJUČCI

Relevantnost programa⁶²

- Ciljevi programa velikim su dijelom bili određeni, dostizni i realni. Međutim, nisu bili mjerljivi ni vremenski određeni (iako su bili ograničeni trajanjem programa i projekta).
- Sveukupno se prioritete i financirane aktivnosti mogu smatrati relevantnima za ciljeve programa. Međutim, postupak koji je utvrđen za odabir prioriteta programa nije ostavio mnogo manevarskog prostora nakon što su se odredili prioritete (iako bi u načelu projekt koji nije odražavao nijedan prioritet mogao dobiti bespovratna sredstva prema drugim kriterijima za dodjelu). To je značilo da su u nekim slučajevima rezultati bili manje korisni ako se prioritet promijenio tijekom provođenja projekta. S druge strane, u osposobljavanju se, na primjer, mogu javiti potrebe koje ne pripadaju utvrđenim prioritetima. One se tada ne mogu financirati programom jer nisu uzete u obzir u određenom pozivu na podnošenje prijedloga.
- Program JCIV bio je dobro osmišljen za pružanje podrške praktičnoj primjeni i provedbi politike i zakonodavstva EU-a i za doprinošenje razvoju politike i zakonodavstva.
- Korisnici bespovratnih sredstava sveukupno su smatrali da su pozivi na podnošenje prijedloga i odabrane aktivnosti utvrdili i odgovorili na potrebe ciljanih skupina, iako se razlikovala mjera u kojoj su te potrebe pravilno utvrđene. Neki su poduzeli složene procjene potreba, dok su se drugi koristili manje strogim pristupom. Međutim, u ovoj se ocjeni nije mogla procijeniti otpornost metode upotrijebljene za procjenu potreba provedenu u projektima. Procjene potreba nisu obvezan zahtjev za korisnike bespovratnih sredstava.

Dosljednost i komplementarnost

- Program JCIV sveukupno je ostvario određeni stupanj komplementarnosti s drugim programima EU-a s obzirom na određene ciljeve i tematska područja, prirodu programa i ciljane skupine, a posebno s programima JPEN i FRC. Međutim, istodobno postoji i rizik od preklapanja s tim programima.
- Ostvarene su sinergije na razini EU-a i na nacionalnoj razini te unutar samog programa.
- Program JCIV dosljedan je razvoju politike na razini EU-a i nacionalnoj razini te je uspio pružiti podršku razvoju politike i zakonodavstvu u području građanskog pravosuđa putem financiranih aktivnosti i ugovora o javnoj nabavi.

Djelotvornost

- Financirane aktivnosti sveukupno su pridonijele ciljevima programa. Međutim, teško je procijeniti djelotvornost programa zbog ograničenih informacija o ishodima i učincima navedenima u završnim izvješćima projekata i u intervjuima. Komisijin sustav praćenja i ocjenjivanja bio je više usmjeren na ishode nego na rezultate, što objašnjava neke nedostatke ovog izvješća o ocjeni.
- U većini projekata planirani rezultati ostvareni su na vrijeme i dosegnute su očekivane ciljane skupine. Nisu utvrđene nikakve prepreke koje su ozbiljno utjecale na provedbu rezultata ili ciljeva projekta.
- JCIV je pridonio provedbi i razvoju politike i zakonodavstva EU-a preko bespovratnih sredstava i ugovora o javnoj nabavi. Međutim, dugačak projektni ciklus mogao bi poništiti djelotvornost dovršenih aktivnosti u kojima su se promijenili prioritete politike.

Održivost

⁶² Isto, str. 54–56.

- S obzirom na kratkoročnu održivost (tj. širenjem rezultata projekta) nastojanja Komisije u širenju (i praćenju) rezultata projekata bila su sveukupno ograničena. Komisija se uglavnom oslanjala na to da će korisnici izravno širiti ostvarenja svojim ciljanim skupinama, dok su njezini ljudski potencijali uglavnom bili posvećeni financijskom upravljanju. Širenje informacija široj publici utvrđeno je kao ključni element ostvarivanja većeg učinka programa. Djelotvornost širenja rezultata programa JCIV bila je ograničena nedostatkom posebnih kanala za njihovo širenje. Čini su da je širenje rezultata koje su provodili korisnici bespovratnih sredstava bilo učinkovitije jer je većina utvrdila jasne planove za širenje rezultata svojih projekata/aktivnosti.
- Sveukupno je program JCIV ostvario srednjoročno (nastavak rezultata projekata i/ili uspostavljenih partnerstava) i dugoročno (prijenosom rezultata projekata u druge kontekste, organizacije i države članice bez dodatnog financiranja ili uz malo dodatno financiranje) održive rezultate. Prikupljeni dokazi ponešto su kontradiktorni s obzirom na nastavak partnerstava: dok završna izvješća pokazuju da to nije bilo često, internetska anketa pokazala je različit rezultat te je većina ispitanika navela da se partnerstvo nastavilo. Uzrok je možda u tome što se partnerstva „rekonstituiraju” tek nakon nekog vremena, nakon što su završna izvješća već bila predana.
- Većinu projekata smatralo se inovativnima, osobito s obzirom na ciljanje skupina, bavljenje pitanjima koja do tada nitko nije istraživao ili se bavio njima ili preko razvoja novih metodologija, pristupa ili alata.
- Više od polovine ispitanika u anketi navelo je da je potrebno daljnje financiranje da bi se zajamčila financijska održivost projekata/aktivnosti.

Učinkovitost

- Čini se da su sredstva osigurana za bespovratna sredstva za aktivnosti, bespovratna sredstva za operativne troškove i ugovore o nabavi sveukupno bila dovoljna za podršku ostvarenju općih ciljeva programa JCIV.
- Na temelju usporedbe ulaznih i izlaznih resursa proračuna projekata te ukupnih ostvarenja i rezultata može se zaključiti da su financijska sredstva sveukupno učinkovito iskorištena. U prvoj godini provedbe stope apsorpcije bile su relativno niske, što upućuje na nedostatak financijskog i administrativnog kapaciteta potencijalnih korisnika, ali stopa se nakon dvije godine povećala na prihvatljivu razinu.
- Komisijino upravljanje programom JCIV smatralo se učinkovitim s obzirom na zahtjeve koji su postavljeni podnositeljima prijava i korisnicima bespovratnih sredstava te s obzirom na primljenu podršku. Međutim, neke su organizacije proces prijave i provedbe smatrale teškim. Postoji određeni prostor za pojednostavnjenje postupaka za podnositelje prijava i korisnike (npr. poboljšanje tehničkih sustava / sustava informacijskih tehnologija ili pojednostavnjenje računovodstvenih postupaka i financijskog izvještavanja). Ispitanici su mehanizme izvješćivanja općenito smatrali prikladnima, ali katkad i opterećujućima, osobito s obzirom na financijsko izvješćivanje. Mehanizmi praćenja sveukupno su se smatrali korisnima.

Dodana vrijednost za EU

- Program JCIV ima snažnu transnacionalnu dimenziju. Transnacionalna partnerstva dovela su do posebnih prednosti za organizacije uključene u provedbu aktivnosti programa JCIV, npr. veće baze znanja organizacija koje su sudjelovale, umrežavanje (više) međunarodnih partnera i bolje znanje o politici i praksi drugih zemalja.
- Zemljopisna pokrivenost bespovratnih sredstava za aktivnosti i operativne troškove bila je neravnomjerna pa je nekoliko država članica bilo prekomjerno zastupljeno (Belgija, Njemačka, Francuska i Italija), dok su ostale bile slabo uključene ili uopće nisu bile uključene.

Ključne preporuke

- Bolje definiranje prioriteta: Komisija bi trebala uložiti više vremena i ljudskih potencijala u proces određivanja prioriteta da bi osigurala mogućnost pravilnog ostvarivanja prioriteta unutar predviđenog proračuna.
- Realistična procjena rizika projekta i bolja strategija ublažavanja rizika: Komisija bi trebala bolje pratiti rizike tijekom cijelog projekta, na primjer tako da traži kratka izvješća o napretku u kojima će se utvrditi svi mogući rizici koji se pojave tijekom provedbe projekta.
- Povećati usmjerenost na procjenu učinaka na svim razinama, a ne samo na ostvarenja s obzirom na praćenje i ocjenu. To je usko povezano s potrebom prikupljanja, analiziranja i upotrebe ciljeva i neovisnih dokaza da bi se provela ocjenjivanja projekta i programa. Povećati usmjerenost na procjenu potreba kojima se svaki projekt nastoji baviti.
- Istražiti načine poboljšanja iskorištavanja ostvarenja, rezultata i najboljih praksi projekta u drugim organizacijama, uključujući i u drugim državama članicama, pa tako i više sredstava za prijevod, komunikaciju i širenje rezultata.
- Izoštriti logiku intervencije programa: na temelju područja primjene programa i njegovih općih i posebnih ciljeva i prioriteta, vrsti aktivnosti i mjera intervencije i provedbe Komisija će nastojati izoštriti logiku intervencije⁶³ i učiniti odnose između opravdanosti, ciljeva, ulaznih resursa, ostvarenja, korisnika, očekivanih ishoda i učinaka artikuliranim, preciznim i konkretnim za mogući nastavak projekta u budućnosti.

⁶³ Vidjeti, na primjer, *ex-post* ocjenu pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007. – 2013. Posebna ocjena programa: Civilno pravosuđe (JCIV), ICF, 28. srpnja 2015., str. 1–2.

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