



Bruksela, dnia 13.2.2017 r.  
COM(2017) 59 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

**Sprawozdanie z oceny ex post dotyczącej programu „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” (2007-2013)**

## **SPIS TREŚCI**

SPIS TREŚCI .....	2
1 WPROWADZENIE.....	3
1.1 CEL SPRAWOZDANIA.....	3
1.2 METODYKA I ŹRÓDŁO INFORMACJI.....	3
1.3 PRZEGLĄD PROGRAMU.....	3
2 WYNIKI OCENY .....	9
2.1 ZNACZENIE PROGRAMU .....	9
2.2 SPÓJNOŚĆ I KOMPLEMENTARNOŚĆ .....	11
2.3 SKUTECZNOŚĆ.....	14
2.4 TRWAŁOŚĆ, MOŻLIWOŚĆ PRZENOSZENIA I INNOWACJE.....	16
2.5 EFEKTYWNOŚĆ I MOŻLIWOŚĆ UPROSZCZENIA.....	20
2.6 EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA .....	21
3 WNIOSKI.....	27

# 1 WPROWADZENIE

## 1.1 CEL SPRAWOZDANIA

W decyzji ustanawiającej program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” (JCIV) zobowiązuje się Komisję do przedstawienia oceny *ex post* za lata 2007–2013<sup>1</sup>. Przedmiotowa ocena *ex post*<sup>2</sup> została przeprowadzona przez niezależny zewnętrzny podmiot oceniający przy wsparciu ze strony służb Komisji.

Niniejsze sprawozdanie jest oparte na tej ocenie. Sprawozdanie zostało podzielone na części zgodnie z głównymi kryteriami oceny i odpowiadającymi im pytaniami. Obejmują one: znaczenie, spójność i komplementarność, skuteczność, wpływ i trwałość, efektywność i możliwość uproszczenia, oraz europejska wartość dodana.

## 1.2 METODYKA I ŹRÓDŁO INFORMACJI

Niniejszą końcową ocenę opracowano na podstawie następujących informacji:

- szeroko zakrojonego przeglądu dostępnej dokumentacji dotyczącej 130 dotacji na działania i 16 dotacji na działalność finansowanych w ramach programu na lata 2007–2013;
- przeglądu dokumentacji, takiej jak decyzja ustanawiająca program, roczne programy prac oraz zaproszenia do składania wniosków dotyczących zarówno dotacji, jak i zamówień publicznych;
- przeglądu dokumentów dotyczących polityki UE i decyzji ustanawiających powiązane programy UE;
- analizy ilościowej próby obejmującej 146 przyznanych dotacji na działania i dotacji na działalność;
- analizy 52 odpowiedzi na ankietę internetową przeprowadzoną wśród beneficjentów dotacji przyznanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”;
- 15 uzupełniających wywiadów z koordynatorami projektów/organizacjami będącymi beneficjentami dotacji przyznanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” w latach 2007–2013<sup>3</sup>;
- czterech wywiadów ewaluacyjnych z urzędnikami Komisji.

## 1.3 PRZEGLĄD PROGRAMU

Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” został ustanowiony decyzją nr 1149/2007/WE z dnia 25 września 2007 r. na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”.

W art. 2 decyzji ustanawiającej program wymieniono cele ogólne. Obejmują one:

- propagowanie współpracy sądowej w celu przyczynienia się do utworzenia prawdziwej europejskiej przestrzeni sprawiedliwości w sprawach cywilnych, opartej na zasadzie wzajemnego uznawania i zaufania;
- wspieranie usuwania przeszkód zakłócających właściwy przebieg transgranicznych postępowań cywilnych w państwach członkowskich;

<sup>1</sup> Art. 16 ust. 3 lit. d) decyzji nr 1149/2007/WE z dnia 25 września 2007 r. ustanawiającej na lata 2007–2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”.

<sup>2</sup> Sprawozdanie z oceny *ex post* sporządzone przez zewnętrzny podmiot oceniający opublikowano na następujących stronach internetowych: sprawozdanie główne: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf), załączniki: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_annex\\_4\\_quantitative\\_analysis.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf)

Sprawozdanie z oceny śródkresowej sporządzone przez zewnętrzny podmiot oceniający opublikowano na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:PL:PDF>

<sup>3</sup> Oba źródła mają stosunkowo subiektywny charakter, przez co nie można ich uznać za niezależne dowody potwierdzające wyniki.

- doprowadzenie do poprawy codziennego życia osób fizycznych i przedsiębiorstw przez umożliwienie im dochodzenia swoich praw na terytorium całej Unii Europejskiej, w szczególności dzięki poprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości;
- rozwijanie kontaktów, wymiany informacji i tworzenia sieci pomiędzy organami prawnymi, sądowymi i administracyjnymi oraz zawodami prawniczymi – między innymi poprzez wspieranie szkoleń w dziedzinie sądownictwa, w celu poprawy wzajemnego zrozumienia między tymi organami i między przedstawicielami zawodów prawniczych.

W art. 3 wymieniono cele szczegółowe programu. Obejmują one rozwijanie współpracy sądowej w sprawach cywilnych w celu:

- zapewnienia pewności prawa i poprawienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości;
- wspierania wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych;
- eliminowania przeszkód, w odniesieniu do transgranicznych postępowań spornych, wynikających z rozbieżności w zakresie prawa cywilnego i postępowania cywilnego, oraz wspierania w tym celu niezbędnej zgodności prawodawstwa;
- zagwarantowania prawidłowego stosowania prawa przez unikanie konfliktów jurysdykcji;
- poszerzanie wzajemnej wiedzy o funkcjonujących w państwach członkowskich systemach prawnych i sądowych w sprawach cywilnych oraz propagowanie i wzmacnianie tworzenia sieci kontaktów, wzajemnej współpracy, wymiany i rozpowszechniania informacji, doświadczeń i najlepszych praktyk;
- zapewnienie należytego wprowadzania w życie oraz prawidłowego i konkretnego stosowania i oceny instrumentów wspólnotowych w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych;
- lepsze informowanie o systemach prawnych w państwach członkowskich i poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości;
- promowanie szkoleń przedstawicieli zawodów prawniczych w zakresie prawa unijnego i wspólnotowego;
- ocena ogólnych warunków niezbędnych do wzmocnienia wzajemnego zaufania, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu niezawisłości władzy sądowej;
- ułatwienie działania europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych ustanowionej decyzją Rady 2001/470/WE.

Cele szczegółowe programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” zawężają zakres celów ogólnych do oczekiwanych rezultatów programu. Podobnie jak pozostałe programy stanowiące część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości na lata 2007–2013, program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” obejmuje różnego rodzaju działania, w tym:

dotacje na działania przeznaczone na<sup>4</sup>:

- szczegółowe projekty ponadnarodowe o znaczeniu wspólnotowym. Tego rodzaju projekty może przedstawiać organ lub jakakolwiek inna instytucja państwa członkowskiego, organizacja międzynarodowa lub organizacja pozarządowa na warunkach określonych w rocznym programie prac. Odnośne projekty stanowią podstawę programu, a współfinansowanie w ich przypadku osiąga maksymalny poziom 80 % łącznych kosztów;
- konkretne projekty dotyczące wdrożenia europejskich reguł konkurencji. Projekty te są ukierunkowane na rozwijanie współpracy sądowej między sędziami krajowymi, którzy muszą stać na straży poszanowania europejskich reguł konkurencji, w tym art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i zasad pomocy państwa, oraz na prowadzenie szkoleń dla sędziów krajowych, co ma służyć rozwojowi i wdrożeniu europejskiej polityki konkurencji i wspólnotowych środków współpracy w dziedzinie konkurencji w celu zapewnienia spójności wspólnotowej polityki konkurencji.

Dotacje na działalność przeznaczone na<sup>5</sup>:

<sup>4</sup> Art. 8 decyzji nr 1149/2007/WE z dnia 25 września 2007 r. ustanawiającej na lata 2007-2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”.

- współfinansowanie (do 80 %) rocznego programu prac organizacji pozarządowych lub innych podmiotów realizujących cel leżący w ogólnym interesie europejskim (zaproszenia do składania wniosków);
- współfinansowanie wydatków związanych ze stałym programem prac konkretnych organizacji wymienionych w podstawie prawnej (tj. europejskiej sieci rad sądownictwa i Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej), pod warunkiem że dotacje służą osiągnięciu celu leżącego w ogólnym interesie europejskim;
- finansowanie działania europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych ustanowionej decyzją Rady 2001/470/WE.

Komisja zainicjowała projekty mające na celu: przeprowadzenie studiów i badań naukowych, badań opinii publicznej i sondaży, określanie wskaźników i wspólnych metod, gromadzenie, opracowywanie i rozpowszechnianie danych i statystyk, organizację seminariów, konferencji i spotkań ekspertów, prowadzenie kampanii i imprez publicznych, tworzenie i obsługę witryn internetowych, opracowanie i rozpowszechnianie informacji; wspieranie sieci ekspertów krajowych i zarządzanie tymi sieciami, oraz analizę, monitorowanie i ocenę przeprowadzonych prac. W celu realizacji powyższych działań Komisja organizuje postępowania o udzielenie zamówienia<sup>6</sup>.

Tabela 1-1 pokazuje szereg różnych działań sfinansowanych w poszczególnych latach. Zaproszenia do składania wniosków o udzielenie dotacji na działania i dotacje na działalność zostały rozdzielone na lata 2011 i 2012. Całkowity planowany budżet programu szczegółowego na okres od stycznia 2007 r. do grudnia 2013 r. wyniósł 109,3 mln EUR<sup>7</sup> (zob. Tabela 1-2). W tym okresie Komisja opublikowała 6 zaproszeń do składania wniosków o udzielenie dotacji na działania, 6 zaproszeń do składania wniosków o dotacje na działalność, a także uruchomiono 247 inicjatyw Komisji.

**Tabela 1-1 Liczba działań sfinansowanych w poszczególnych latach**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	OGÓŁEM
<b>Dotacje na działania</b>	24	19	18	16	25		28	130
<b>Dotacje na działalność</b>	2	3	3	3	2		3	16
<b>Zamówienia publiczne</b>	2	22	22	52	36	63	50	247

Tabela 1-2 zawiera szczegółowy podział budżetu na poszczególne lata wdrażania i narzędzia finansowania w oparciu o roczne programy prac. Jak przedstawiono w tabeli, program obejmuje projekty szczegółowe z zakresu konkurencji (800 000 EUR rocznie – kwota zarządzana przez Dyрекcję Generalną ds. Konkurencji); zarządzania uczestnictwem w Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego, oraz wydatków operacyjnych europejskiej sieci sądowej. Finansowanie na rzecz sieci obejmuje organizację około sześciu ogólnych posiedzeń rocznie służących omówieniu problemów związanych ze stosowaniem instrumentów z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, publikację praktycznych poradników dla praktyków i ogółu społeczeństwa (uwzględniając koszty tłumaczenia, druku i wysyłki) oraz aktualizację strony internetowej (w tym celu zwykle ustanawia się grupy robocze). Decyzje w sprawie wszystkich działań zapadają w roku poprzedzającym, w którym sporządza się budżet.

Budżet przeznaczony na dotacje na działania i dotacje na działalność w latach 2007–2013 wyniósł 49,2 mln EUR, z czego przydzielono 34,9 mln EUR i wydano 14,6 mln EUR zgodnie ze stanem na

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Art. 13 decyzji nr 1149/2007/WE z dnia 25 września 2007 r. ustanawiającej na lata 2007-2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”.

styczeń 2015 r.<sup>8</sup>.

Tabela 1-2 Planowany podział środków budżetowych przeznaczonych na realizację programu szczegółowego JCIV (w latach 2007–2013)

Budżet dostępny na dotacje i zamówienia publiczne							
Rok	DOTACJE				ZAMÓWIENIA PUBLICZNE		
	Dotacje na działania <sup>9</sup>	Dotacje na działania w dziedzinie konkurencji <sup>10</sup>	Dotacje na działalność organizacji pozarządowych <sup>11</sup>	Pozostałe dotacje na działalność <sup>12</sup>	Konferencja haska <sup>13</sup>	Europejska sieć sądowa <sup>14</sup>	Inicjatywy Komisji <sup>15</sup>
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
<b>Ogółem</b>	<b>35 756 000</b>	<b>2 400 000</b>	<b>7 500 000</b>	<b>3 500 000</b>	<b>124 000</b>	<b>15 155 000</b>	<b>39 291 000</b>

Źródło: Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” – roczne programy prac (2007–2013)

Większość działań w ramach programu szczegółowego została zrealizowana pod przewodnictwem organu krajowego (22 % spośród wszystkich organizacji prowadzących), uczelni (21 %) lub europejskiej sieci, europejskiej platformy lub europejskiego forum (20 %). W porównaniu z innymi programami szczegółowymi, takimi jak Daphne III i „Prawa podstawowe i obywatelstwo”, do mniejszości należały krajowe organizacje pozarządowe (NGO), które poprowadziły jedynie 8 % działań w ramach programu szczegółowego. Większość organizacji partnerskich stanowiły uczelnie

<sup>8</sup> Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 38  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>9</sup> Budżet przydzielony na dotacje na działania przeznaczone na „szczegółowe projekty ponadnarodowe o znaczeniu wspólnotowym przedstawione przez organ lub jakąkolwiek inną instytucję państwa członkowskiego, organizację międzynarodową lub organizację pozarządową i w każdym przypadku dotyczące co najmniej dwóch państw członkowskich lub co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego innego państwa, które może być krajem przystępującym albo krajem kandydującym” (art. 4 lit. b) decyzji ustanawiającej program).

<sup>10</sup> Budżet przydzielony zgodnie z rocznym programem prac na dotacje na działania przeznaczone na szczegółowe projekty w celu wsparcia wdrożenia europejskich reguł konkurencji. Projekty te są ukierunkowane na rozwijanie współpracy sądowej między sędziami krajowymi i prowadzenie szkoleń dla sędziów krajowych w kontekście egzekwowania europejskich reguł konkurencji, w tym art. 101 i 102 TFUE, oraz zasad pomocy państwa, tak aby przyczynić się do rozwoju i wdrożenia europejskiej polityki konkurencji i wspólnotowych środków współpracy w dziedzinie konkurencji w celu zapewnienia spójności wspólnotowej polityki konkurencji.

<sup>11</sup> Budżet przydzielony na dotacje na „działalność organizacji pozarządowych lub innych podmiotów realizujących cele leżące w ogólnym interesie europejskim zgodnie z celami ogólnymi programu na warunkach określonych w rocznych programach prac” (art. 4 lit. c) decyzji ustanawiającej program).

<sup>12</sup> Budżet przydzielony na „dotacje operacyjne przeznaczone na współfinansowanie wydatków związanych ze stałym programem prac europejskiej sieci naczelników sądów oraz Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej w zakresie, w jakim wydatki te są przeznaczone na osiągnięcie celów leżących w ogólnym interesie europejskim przez propagowanie wymiany poglądów i doświadczeń w sprawach dotyczących prawoznawstwa, organizacji i działań członków tych sieci w ramach wykonywania przez nich funkcji sądowniczych lub doradczych w kwestiach związanych z prawem wspólnotowym”.

<sup>13</sup> Budżet przydzielony na zarządzanie uczestnictwem w Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego.

<sup>14</sup> Budżet przydzielony zgodnie z rocznym programem prac na działalność europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych utworzonej decyzją Rady 2001/470/WE z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiającą europejską sieć sądową w sprawach cywilnych i handlowych.

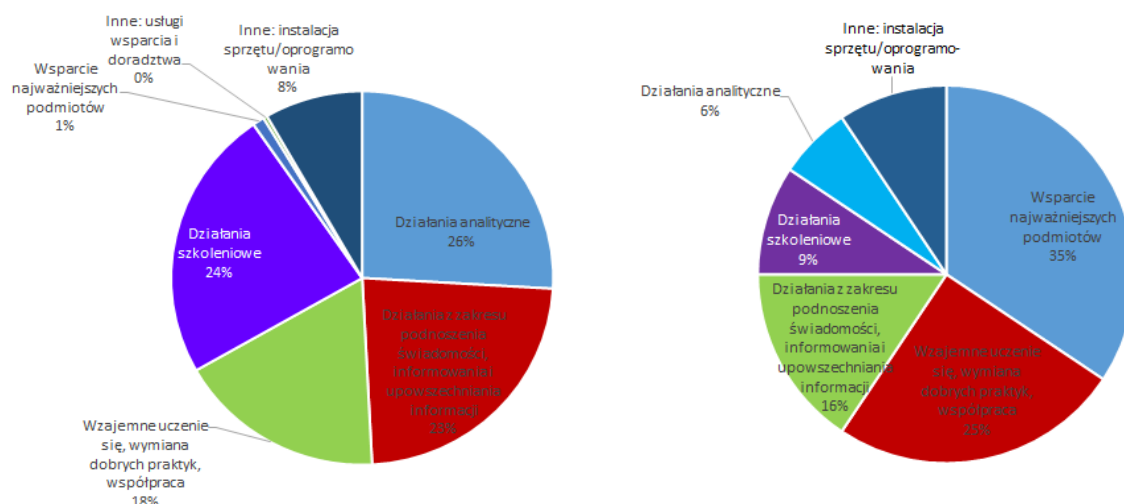
<sup>15</sup> Budżet przydzielony na „działania szczegółowe inicjowane przez Komisję, takie jak studia i badania naukowe, badania opinii publicznej i sondaże, określanie wskaźników i wspólnych metodologii, gromadzenie, opracowywanie i rozpowszechnianie danych i statystyk, seminaria, konferencje i spotkania ekspertów, organizacja kampanii i imprez publicznych, tworzenie i obsługa witryn internetowych, przygotowywanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych, wspieranie sieci ekspertów krajowych i zarządzanie tymi sieciami oraz działania w zakresie analizy, monitorowania i oceny” (art. 4 lit. a) decyzji ustanawiającej program).

(22 %) i organy krajowe (20 %), a następnie inne instytucje kształcenia i szkolenia (15 %), krajowe organizacje pozarządowe i platformy (13 %) oraz prawnicy praktycy (10 %) <sup>16</sup>.

Dotacje na działania przyznane na projekty realizowane w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” dotyczyły w szczególności działań analitycznych, szkoleń oraz działań z zakresu podnoszenia świadomości, informowania i upowszechniania informacji (zob. Rys. 1-1, po lewej).

Dotacje na działalność przeznaczone były głównie na: wsparcie najważniejszych podmiotów, wzajemne uczenie się, wymianę dobrych praktyk i współpracę, oraz działania z zakresu podnoszenia świadomości, informowania i upowszechniania informacji (zob. Rys. 1-1, po prawej).

Zamówienia publiczne przyznano głównie na badania, praktyczne poradniki, konferencje, warsztaty, obsługę witryn internetowych i świadczenie innych usług IT.



**Rys. 1-1 Projekty finansowane z dotacji na działania w ramach programu szczegółowego według głównego działania (po lewej) oraz dotacje na działalność w ramach programu szczegółowego według głównego działania (po prawej)**

Na Rys. 1-2 przedstawiono, ile razy dany rodzaj produktu został zidentyfikowany w ramach zestawionych 146 projektów realizowanych w ramach programu szczegółowego <sup>17</sup>. Na przykład produkt „warsztaty i grupy docelowe”, który dotyczył wzajemnego uczenia się i tworzenia sieci kontaktów, został zidentyfikowany 66 razy i ustalono dla niego 59 wskaźników; zgromadził on łącznie 4 345 uczestników (ogółem 33 wskaźniki). Najczęściej grupy docelowe stanowili sędziowie, prawnicy praktycy i pracownicy wymiaru sprawiedliwości.

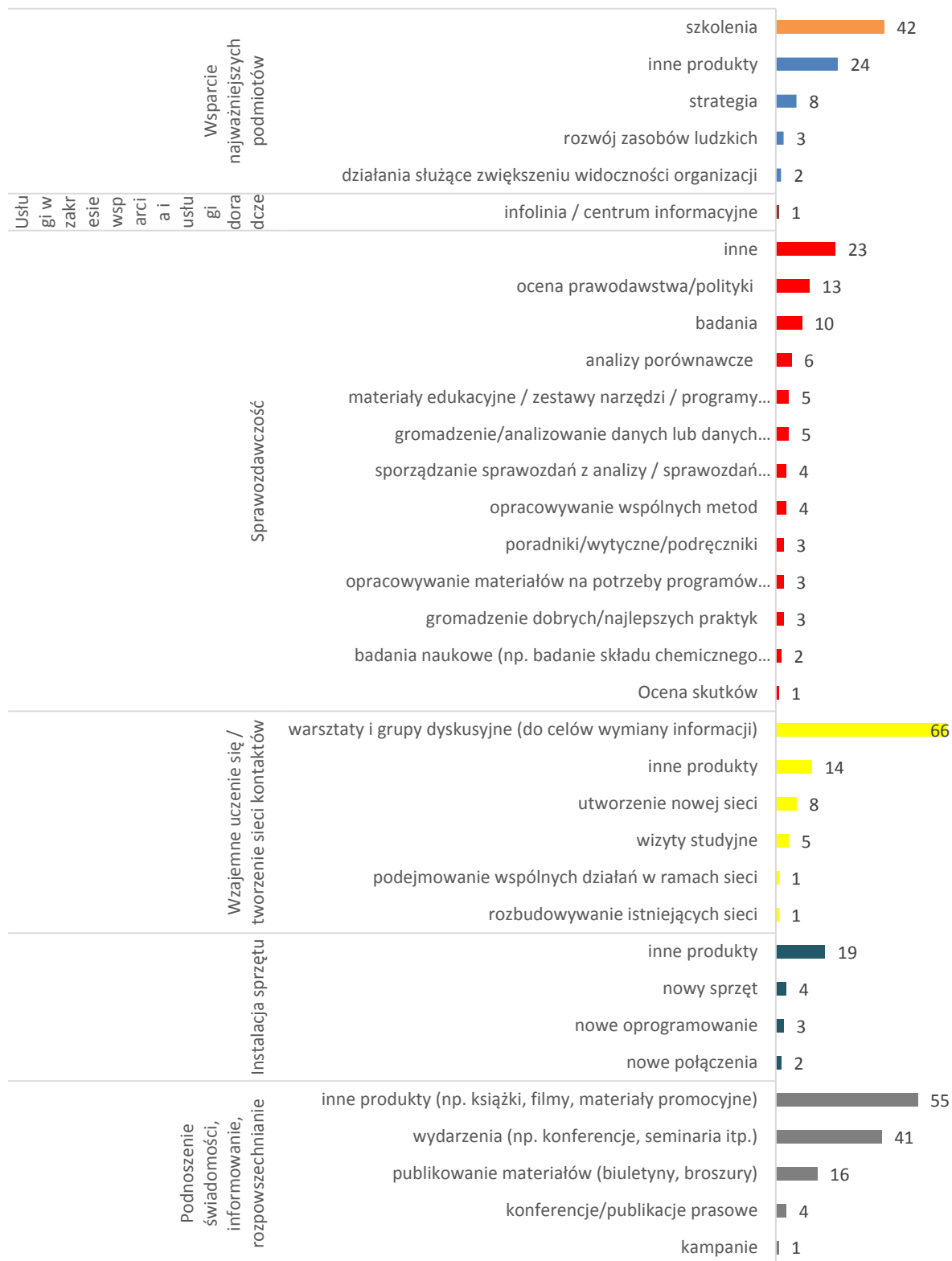
Drugim najczęściej występującym produktem były działania szkoleniowe (42) w ramach działań z zakresu podnoszenia świadomości, informowania i upowszechniania informacji. W tych działaniach wzięło udział 4 371 uczestników (w oparciu o 28 różnych wskaźników). Najczęściej grupy docelowe stanowili sędziowie, mediatorzy i prawnicy praktycy.

Trzeci co do częstości występowania produkt stanowiły wydarzenia (41), z łączną liczbą 3 646 uczestników (zidentyfikowanych 23-krotnie) i 8 000 odbiorców (produkty związane z jednym wskaźnikiem). Najczęściej grupy docelowe stanowili prawnicy praktycy, ogół społeczeństwa i pracownicy wymiaru sprawiedliwości.

<sup>16</sup> Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 3 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>17</sup> Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV) quantitative analysis, 28 lipca 2015 r., s. 10 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_annex\\_4\\_quantitative\\_analysis.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf)

Rys. 1-2 Podliczenie produktów JCIV





## 2 WYNIKI OCENY

### 2.1 ZNACZENIE PROGRAMU

Znaczenie programu ocenia się pod względem stopnia, w jakim działania realizowane w jego ramach logicznie uwzględniają jego cele, szerzej rozumiane potrzeby polityczne UE i potrzeby docelowych odbiorców.

#### 2.1.1 Znaczenie działań zrealizowanych w ramach programu dla jego celów

Wszystkie cele ogólne i szczegółowe są ukierunkowane na propagowanie współpracy sądowej w celu przyczynienia się do utworzenia prawdziwej europejskiej przestrzeni sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych. Oceniając, czy cele są zgodne z zasadą SMART<sup>18</sup>, można uznać, że są one skonkretyzowane (ponieważ dotyczą konkretnego obszaru wymagającego usprawnienia), osiągalne i realne, ponieważ można je osiągnąć poprzez realizację sfinansowanych działań i w ramach środków finansowych programu. Cele nie są jednak mierzalne, ponieważ nie można ich określić ilościowo ani nawet nie można określić żadnego wskaźnika postępu. Ponadto cele nie są terminowe, ponieważ nie wiążą się z żadnym terminem i nie określono, kiedy powinny zostać osiągnięte wyniki<sup>19</sup>.

Propagowanie europejskiego szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości stanowi szeroko zakrojony cel Komisji, w ramach którego na pierwszym miejscu stawia się szkolenia poświęcone konkretnym zagadnieniom, odpowiednie do potrzeb w zakresie polityki oraz zgodne z pracami Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN). W roku 2011 Komisja Europejska określiła cel polegający na objęciu szkoleniami w dziedzinie prawa europejskiego i prawa danego państwa członkowskiego połowy wszystkich prawników praktyków (około 700 000 osób) w UE do 2020 r.<sup>20</sup>. W ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” wsparcie na rzecz europejskiego szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości przybierało głównie formę dotacji na działania i kilku działań szczegółowych, natomiast dotacje na działalność były udzielane również za pośrednictwem innych programów<sup>21</sup>.

Ponieważ Komisja odpowiada za prowadzenie sekretariatu europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych, przewidziano również wsparcie jego działalności poprzez przydzielenie środków finansowych w ramach zamówień publicznych lub porozumień administracyjnych. Jest to cel ogólny, chociaż można by argumentować, że ma on charakter przekrojowy. Na posiedzeniach sieci zasadniczo omawia się problemy związane ze stosowaniem obowiązujących instrumentów z zakresu sprawiedliwości w sprawach cywilnych, publikacją praktycznych poradników dla praktyków lub ogółu społeczeństwa oraz aktualizacją strony internetowej<sup>22</sup>.

#### 2.1.2 Priorytety określone w zaproszeniach do składania wniosków i wybrane działania oraz ich znaczenie dla polityki

Od samego początku program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” był ściśle związany z głównymi zmianami polityki i instrumentami prawnymi w obszarze wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, a ponadto w celu dostosowania go do nowych zmian polityki i przepisów podejmowano regularne starania polegające na określaniu priorytetów w zaproszeniach do składania wniosków.

<sup>18</sup> Cele SMART (ang. *specific, measurable, achievable, realistic, time-bound*) oznaczają cele skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, realne i terminowe.

<sup>19</sup> *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 7

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>20</sup> Komunikat Komisji Europejskiej „Budowanie zaufania do europejskiego wymiaru sprawiedliwości – nowy wymiar europejskiego szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości”, COM(2011) 551 final z dnia 13 września 2011 r.

<sup>21</sup> Na przykład na rzecz EJTN w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” oraz na rzecz innych organizacji, takich jak Akademia Prawa Europejskiego (ERA) i Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA), w ramach dotacji na działalność przyznanych przez Dyрекję Generalną ds. Edukacji i Kultury.

<sup>22</sup> *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 7

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

Zasadniczo można uznać, że priorytety i sfinansowane działania mają znaczenie z punktu widzenia celów programu. Wdrożona procedura wyboru priorytetów programu pozostawiła jednak niewielkie pole manewru po ustaleniu tych priorytetów (choć zasadniczo projekt, który nie wpisuje się w żaden priorytet, mógł otrzymać dotację w ramach innych kryteriów przyznania dotacji). Oznaczało to w niektórych przypadkach, że jeżeli priorytet uległ zmianie w trakcie realizacji projektu, wyniki projektu były mniej przydatne. Z drugiej strony, na przykład w przypadku szkoleń, mogły powstawać potrzeby wykraczające poza zakres określonych priorytetów. Tego rodzaju potrzeby nie mogły następnie zostać sfinansowane w ramach programu, ponieważ nie zostały uwzględnione w danym zaproszeniu do składania wniosków.

Program zrealizowano w celu:

- wsparcia zmian polityki i przepisów poprzez organizację działań naukowych, analitycznych i innego rodzaju działań wspierających w celu dostarczenia prawodawcy przejrzystych i szczegółowych informacji dotyczących praktycznych problemów i panującej sytuacji, a także poprzez wzmocnienie sieci, tak aby pomóc w opracowywaniu przyszłych inicjatyw w tym obszarze. Jednym z najważniejszych osiągnięć programu był projekt „Połączenie europejskich rejestrów testamentów” z 2009 r. objęty dotacją na działania, którego celem było utworzenie dużej sieci połączonych rejestrów testamentów zgodnie ze zmianami polityki, które ostatecznie doprowadziły do przyjęcia w 2012 r. rozporządzenia w sprawie dziedziczenia<sup>23</sup>. W tym celu w dużym stopniu wykorzystywano również zamówienia publiczne, np. za pośrednictwem europejskiego atlasu sądowego w sprawach cywilnych, bazy danych JURE zawierającej orzeczenia, a także różnego rodzaju badań oceniających i badań dotyczących wdrożenia;
- wsparcia praktycznego wykorzystania i wdrożenia obowiązującej polityki UE i obowiązujących przepisów UE poprzez propagowanie sieci, aby pomóc w spójnym wdrożeniu instrumentów UE w całej Europie poprzez organizację szkoleń i budowanie zdolności wśród prawników praktyków i innych praktyków celem wyposażenia ich w narzędzia umożliwiające skuteczne egzekwowanie praw i polityki UE w praktyce. Do najważniejszych osiągnięć programu należały dwa projekty z 2009 r. objęte dotacjami na działania, których celem było utworzenie łatwych w obsłudze narzędzi dostępnych na europejskim portalu „e-Sprawiedliwość”, służących do wyszukiwania odpowiednio prawników specjalizujących się w prawie cywilnym i notariuszy w całej UE. Kolejnym przykładem jest dotacja na działania przyznana na projekt „i-Support” służący zbadaniu systemów ICT w celu wdrożenia rozporządzenia UE w sprawie zobowiązań alimentacyjnych z 2009 r. oraz konwencji haskiej z 2007 r. dotyczącej zobowiązań alimentacyjnych; przystąpienie do niej było przedmiotem dyskusji w czasie gdy przyznano przedmiotową dotację. W tym kontekście zamówienia publiczne również odegrały istotną rolę, np. za pośrednictwem konsultacji z zainteresowanymi stronami, ocen skutków i studiów wykonalności<sup>24</sup>.

### 2.1.3 Znaczenie programu pod względem potrzeb grup docelowych

Zasadniczo beneficjenci dotacji uznali, że w ramach zaproszeń do składania wniosków i wybranych działań zidentyfikowano potrzeby grup docelowych i podjęto środki w celu sprostania tym potrzebom, chociaż stopień prawidłowego określenia potrzeb był różny, przy czym czasem stosowano złożoną ocenę potrzeb, a czasem przyjmowano mniej rygorystyczne podejście. Większość beneficjentów dotacji, z którymi przeprowadzono konsultacje na potrzeby niniejszego sprawozdania z oceny, wskazała, że przeprowadzili oni oceny potrzeb do celów opracowania i rozwinięcia swoich projektów. Z analizy dokumentacji projektowej wynika jednak, że bardzo wielu wnioskodawców ubiegających

<sup>23</sup> Rozporządzenie (UE) nr 650/2012 w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego.

<sup>24</sup> *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 7

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

się o dotacje albo nie opracowało swoich projektów w oparciu o ocenę potrzeb, albo niewystarczająco udokumentowało przeprowadzoną ocenę w formularzu wniosku o udzielenie dotacji. Chociaż Komisja nie nałożyła na nich szczegółowego wymogu przeprowadzenia i przedstawienia oceny potrzeb, dzięki takim ocenom wnioskodawcy ubiegający się o dotacje mogliby w znacznie bardziej przejrzysty sposób wykazać znaczenie swojego projektu, podnieśliby jakość badań i zapewniliby punkt odniesienia na potrzeby późniejszej oceny skuteczności projektów. Projekty, które nie opierają się na ocenie potrzeb, wciąż mogą mieć znaczenie z punktu widzenia potrzeb grup docelowych. Ocena potrzeb zwiększa jednak prawdopodobieństwo, że wnioskodawcy wybiorą metody lub środki wsparcia najlepiej odpowiadające potrzebom grup docelowych<sup>25</sup>.

Beneficjenci dotacji stwierdzili, że koncepcyjne ramy programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” umożliwiły im opracowanie swoich projektów zgodnie z planem. Spośród 61 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, 59 oświadczyło, że zdołali dotrzeć do grup docelowych. Ponadto 86,8 % respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym (53), zgłosiło, że otrzymali informacje zwrotne od swojej grupy docelowej lub od swoich grup docelowych potwierdzające znaczenie zrealizowanego projektu/zrealizowanych działań dla problemów lub wyzwań, z którymi się zmagali. W uzupełniających wywiadach większość zainteresowanych stron wskazała, że chociaż nie potrafi przytoczyć konkretnych wiadomości otrzymanych od grup docelowych, to jednak ich projekty zasadniczo zostały przyjęte pozytywnie<sup>26</sup>.

Ogólny wniosek, zgodnie z którym program szczegółowy i jego priorytety miały znaczenie z punktu widzenia beneficjentów dotacji, został potwierdzony w wywiadach z zainteresowanymi stronami. Dziesięć na piętnaście osób, z którymi przeprowadzono wywiady, wskazało, że koncepcyjne ramy programu (tj. jego cele i ustalone priorytety) umożliwiły im opracowanie projektów zgodnie z oryginalnymi założeniami<sup>27</sup>.

## **2.2 SPÓJNOŚĆ I KOMPLEMENTARNOŚĆ**

Spójność dotyczy stopnia, w jakim logika interwencji w ramach programu jest wewnętrznie spójna, tj. czy istnieje spójność pomiędzy celami, założeniami, działaniami i oczekiwanymi wynikami, a także tego, czy podejmowana interwencja jest spójna z interwencjami służącymi podobnym celom. Komplementarność dotyczy stopnia, w jakim występuje zbieżność lub pokrywanie się z innymi dziedzinami polityki i z innymi interwencjami. Komplementarność i spójność można osiągnąć poprzez tworzenie synergii, tj. poprzez wspólne działania, współpracę lub interakcję różnych podmiotów/zainteresowanych stron, które wzajemnie uzupełniają się w działaniach na rzecz osiągnięcia wspólnych celów. Można jednak zaobserwować przypadki pokrywania się określonych elementów między różnymi programami. Spójność i komplementarność przeanalizowano pod kątem tego, czy program zoptymalizowano w odniesieniu do innych programów UE oraz w jaki sposób wyniki zrealizowanych działań uzupełniają krajowe inicjatywy/programy w zakresie polityki oraz inne europejskie lub międzynarodowe inicjatywy/programy. Program może być wielowymiarowy pod względem: (i) celów i obszarów tematycznych, (ii) priorytetów określonych w zaproszeniach do składania wniosków oraz (iii) sfinansowanych działań.

Art. 12 decyzji ustanawiającej program określa możliwość osiągnięcia komplementarności z innymi unijnymi programami finansowymi: z programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” jako częścią programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, z ogólnym programem w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, na który składają się oba programy finansowe – program szczegółowy „Zapobieganie i walka z przestępczością” i program szczegółowy „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”, z programem ogólnym „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, na który składają się cztery fundusze, tj. Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów, Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców i Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Poza programami, o których jest mowa w decyzji

<sup>25</sup> Tamże, s. 12.

<sup>26</sup> Tamże, s. 13.

<sup>27</sup> Tamże, s. 12.

ustanawiającej program, istnieje również możliwość osiągnięcia dalszej komplementarności z szeregiem innych instrumentów UE, takich jak program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” (pod względem określonych celów i obszarów tematycznych, charakteru programu oraz w pewnym stopniu grup docelowych) oraz program Daphne III (pod względem charakteru programu i grup docelowych)<sup>28</sup>.

### 2.2.1 Cele i obszary tematyczne

Spójność i komplementarność programu z programami o podobnych celach i zakresie tematycznym osiągnięto za pomocą decyzji dotyczących zakresu programów podejmowanych na etapie opracowania programów i formułowania zaproszeń do składania wniosków. W wyniku analizy ustalono jednak, że cele i obszary tematyczne programów szczegółowych „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, „Prawa podstawowe i obywatelstwo” i (potencjalnie) „Zapobieganie i walka z przestępczością” są względem siebie komplementarne oraz pokrywają się ze sobą.

Zarówno program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, jak i program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” mają na celu ustanowienie europejskiej przestrzeni sprawiedliwości opartej na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, współpracy między organami sądowymi w sprawach cywilnych i karnych oraz zwiększeniu poziomu zaufania. Poprzez włączenie zainteresowanych stron i społeczeństwa obywatelskiego do debaty na temat wymiaru sprawiedliwości programy te służą również ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a tym samym ułatwieniu życia Europejczykom. Istnieje możliwość osiągnięcia komplementarności, ponieważ oba programy mają podobne cele. Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” dotyczy spraw cywilnych i handlowych, natomiast program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” dotyczy spraw karnych. W dalszym ciągu pozostaje jednak ryzyko pokrywania się tych programów, szczególnie w kwestiach ogólnych, takich jak e-sprawiedliwość czy szkolenia. Ponadto niektóre szczegółowe zagadnienia w jednych państwach członkowskich podlegają wymiarowi sprawiedliwości w sprawach cywilnych, a w innych – wymiarowi sprawiedliwości w sprawach karnych. Dotyczy to na przykład środków ochrony: są one regulowane na mocy dwóch odrębnych instrumentów na szczeblu UE – jednego w sprawach cywilnych<sup>29</sup>, a drugiego w sprawach karnych<sup>30</sup>. W 2007 r. postanowiono o utworzeniu dwóch odrębnych programów ze względu na ich odmienne podstawy prawne, które wymagały zastosowania różnych procedur przyjęcia. Sytuacja ta uległa jednak zmianie wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Oba programy są bardzo podobne pod względem celów, metod zarządzania i beneficjentów końcowych, a w okresie finansowania 2014–2020 zostały nawet połączone w jeden instrument finansowania.

Istnieje komplementarność z celem programu szczegółowego „Prawa podstawowe i obywatelstwo” polegającym na zapewnieniu „szkoleń adresowanych do przedstawicieli różnych zawodów prawniczych i prawników praktyków”<sup>31</sup>, który można zinterpretować jako podobny do celu programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, który polega na „poszerzaniu wzajemnej wiedzy o funkcjonujących w państwach członkowskich UE systemach prawnych i sądowych w sprawach cywilnych wśród prawników praktyków”.

Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” ma na celu „rozwijanie współpracy sądowej w sprawach cywilnych”. Art. 3 ust. 3 decyzji ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie i walka z przestępczością” stanowi, że program ten nie dotyczy współpracy sądowej. Może on jednak obejmować działania, których celem jest zachęcanie do współpracy między organami sądowymi a organami ścigania, a tym samym istnieje możliwość komplementarności i możliwość pokrywania się tego programu z programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”.

<sup>28</sup> Tamże, s. 14.

<sup>29</sup> Rozporządzenie (UE) nr 606/2013 w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych.

<sup>30</sup> Dyrektywa 2011/99/UE w sprawie europejskiego nakazu ochrony.

<sup>31</sup> Strona internetowa Komisji Europejskiej, program finansowania „Prawa podstawowe i obywatelstwo”, dostępna pod adresem [http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm)

Istnieje znaczna możliwość osiągnięcia komplementarności między programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” a innymi programami finansowania UE, a jednocześnie nie odnotowano wielu dowodów na pokrywanie się tych programów. W szczególności stosunkowo wąsko zdefiniowany zakres programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” (koncentrujący się na konkretnych obszarach tematycznych, tj. propagowaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości i rozwijania współpracy sądowej w sprawach cywilnych na potrzeby konkretnych grup beneficjentów, tj. prawników praktyków i organów krajowych) pomógł zminimalizować pokrywanie się i dublowanie z innymi programami UE. Zapewnienie komplementarności jest szczególnie istotne w przypadku kwestii przekrojowych, takich jak e-sprawiedliwość i szkolenia (a także w celu uniknięcia pokrywania się programów)<sup>32</sup>.

### **2.2.2 Priorytety określone w zaproszeniach do składania wniosków**

Przy opracowaniu rocznych programów prac DG ds. Sprawiedliwości dążyła również do zwiększenia komplementarności i spójności między swoimi programami, organizując spotkania między jednostkami zarządzającymi programami i jednostkami ds. polityki. Jednocześnie DG ds. Sprawiedliwości uczestniczyła w konsultacjach między służbami i spotkaniach grup złożonych z przedstawicieli różnych służb, podczas których omawiano z innymi dyrekcjami generalnymi kwestię komplementarności i ewentualnego pokrywania się programów. Komisja przedstawiła komitetowi państw członkowskich ds. programu roczny program prac i jego priorytety w celu określenia, czy są one komplementarne i spójne z innymi inicjatywami unijnymi lub krajowymi<sup>33</sup>.

### **2.2.3 Sfinansowane działania**

Pewien stopień komplementarności stwierdzono również w przypadku nieznaczącej liczby projektów realizowanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”. Wśród nich zidentyfikowano również kilka przypadków potencjalnego pokrywania się z innymi programami UE. Do najważniejszych należą<sup>34</sup>:

- projekt realizowany w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”: projekt „Understanding Justice” (Zrozumieć wymiar sprawiedliwości) jest podobny do programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, ponieważ jego celem jest dostosowanie istniejącego korpusu wiedzy i zaleceń praktycznych w zakresie prawniczych tłumaczeń pisemnych i ustnych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na potrzeby zapewniania prawniczych tłumaczeń pisemnych i ustnych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych oraz na potrzeby rozwijania wiedzy na temat najlepszych praktyk w dziedzinie tłumaczeń ustnych i pisemnych w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych oraz upowszechniania tej wiedzy wśród pracowników wymiaru sprawiedliwości i praktyków, tłumaczy ustnych specjalizujących się w tłumaczeniach z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz ogółu społeczeństwa;
- projekt realizowany w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”: celem projektu „European Training Platform for lawyers” (Europejska platforma szkoleniowa dla prawników) opracowanego w ramach priorytetu „e-sprawiedliwość” było utworzenie europejskiej platformy szkoleniowej dla praktyków zarówno w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, jak i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, mimo że projekt był finansowany w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”;
- projekt realizowany w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”: w ramach projektu „Conference on Justice in the EU — from the Citizen’s Perspective” (Konferencja na temat wymiaru sprawiedliwości w UE z punktu

<sup>32</sup> *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 14–15

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>33</sup> Tamże, s. 8.

<sup>34</sup> Tamże, s. 17.

widzenia obywatela) zorganizowano konferencję, która posłużyła do pogłębienia wiedzy na temat dostępu osób fizycznych do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych w UE oraz do usprawnienia tworzenia sieci kontaktów wśród prawników praktyków. Cele szczegółowe programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” obejmują poszerzanie wzajemnej wiedzy o funkcjonujących w państwach członkowskich systemach prawnych i sądowych w sprawach karnych, propagowanie i wzmacnianie tworzenia sieci kontaktów oraz lepsze informowanie o systemach prawnych w państwach członkowskich i poprawę dostępu do wymiaru sprawiedliwości;

- projekt realizowany w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”: projekt „Litigious Love: Same-sex couples and mediation in the European Union” (Rozwiązywanie sporów w związkach osób tej samej płci a mediacja w Unii Europejskiej) służy wyeliminowaniu homofobii, a jego grupą docelową są związki osób tej samej płci w UE. Podobne cele i grupy docelowe określono w programie szczegółowym „Prawa podstawowe i obywatelstwo”.

W ankiecie internetowej stwierdzono różnego rodzaju synergie z innymi dotacjami sfinansowanymi w ramach innych unijnych, krajowych lub regionalnych programów oraz w ramach samego programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”. Podsumowując, dziewięciu respondentów, którzy wzięli udział w ankiecie internetowej, zgłosiło synergie z innymi projektami realizowanymi w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, siedmiu – z innymi programami UE, a sześciu – z innymi programami krajowymi lub regionalnymi o podobnych celach<sup>35</sup>.

## 2.3 SKUTECZNOŚĆ

Skuteczność programu oznacza stopień, w jakim w ramach programu udało się osiągnąć jego cele, oraz stopień, w jakim w projektach realizowanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” udało się osiągnąć przewidziane w nich cele.

### 2.3.1 Osiągnięcia programu

Trudno jest ocenić skuteczność programu ze względu na ograniczoną dostępność informacji na temat rezultatów i skutków<sup>36</sup>. Stosowany przez Komisję system monitorowania i oceny był raczej ukierunkowany na produkty, a nie na wyniki, co tłumaczy niektóre braki w niniejszym sprawozdaniu z oceny.

Ani we wzorze sprawozdania końcowego z dotacji na działania, ani we wzorze sprawozdania końcowego z dotacji na działalność nie przewidziano części, w której konkretnie wymagano by opisanie uzyskanych rezultatów. Ponadto zbadane sprawozdania końcowe przeważnie nie zawierały rozróżnienia na produkty i rezultaty lub skutki projektu. Może wynikać to z faktu, że ani we wzorze sprawozdania końcowego, ani w wytycznych zawierających instrukcje dotyczące sporządzania sprawozdania, nie wyjaśniono wyraźnie różnicy między produktami i rezultatami czy skutkami<sup>37</sup>.

Spośród 146 dotacji na działania i dotacji na działalność przyznanych w okresie programowania 107 było już zakończonych w czasie udostępnienia informacji na potrzeby tej oceny. Sprawozdanie końcowe było jednak gotowe tylko w przypadku 94 z nich. W wyniku przeglądu sprawozdań końcowych z realizacji tych projektów zidentyfikowano 54 dotacje na działania i sześć dotacji na działalność, w przypadku których odnotowano pewne dowody na uzyskanie przydatnych rezultatów<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Tamże, s. 18.

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Tamże, s. 19.

<sup>38</sup> Tamże, s. 19.

### 2.3.2 Osiągnięcia projektów

W ogólnym rozrachunku sfinansowane działania przyczyniły się do osiągnięcia celów programu. W przypadku większości projektów zdołano osiągnąć planowane wyniki w terminie lub dotrzeć do oczekiwanej grupy docelowej. Oprócz przeszkód związanych z kryzysem gospodarczym nie zaobserwowano żadnych innych przeszkód, które poważnie wpłynęły na możliwość osiągnięcia wyników lub celów projektu. Jeżeli chodzi o niespodziewane skutki projektów, ze zgromadzonych dowodów wynika, że większość projektów przyniosła niespodziewane pozytywne wyniki i nie odnotowano niemal żadnych skutków negatywnych.

W przypadku ponad połowy wszystkich wykorzystanych dotacji na działania i dotacji na działalność (69 spośród 94 dotacji, w przypadku których dostępne było sprawozdanie końcowe) zrealizowano wszystkie zaplanowane działania. W niektórych przypadkach osiągnięcie tego celu wymagało zmian personalnych lub pozyskania dodatkowego finansowania. Spośród 37 respondentów, którzy wzięli udział w ankiecie internetowej, 16 musiało zastąpić jednego członka personelu w toku realizacji projektu/działania, a 10 respondentów w toku realizacji projektu/działania zastąpiło więcej niż jednego członka personelu, natomiast 7 respondentów musiało pozyskać dodatkowe finansowanie na realizację zaplanowanych działań. Wspomniane zmiany miały jednak nieznaczny wpływ na realizację sfinansowanych działań. W praktyce 85 % spośród 33 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, wskazało, że zmiany te nie miały żadnego wpływu na rezultaty projektu/działania. Przykładowo w toku realizacji projektu „Business & Human Rights challenges for cross border litigation in the European Union” (Wyzwania dotyczące sporów transgranicznych w Unii Europejskiej w dziedzinie prowadzenia działalności gospodarczej i praw człowieka) objętego dotacją na działania w 2013 r. konieczne było zastąpienie więcej niż jednego członka personelu, zdołano jednak osiągnąć wszystkie cele projektu.

Spośród wszystkich 61 respondentów większość stwierdziła, że zdołali oni osiągnąć w terminie wszystkie planowane wyniki (56 %) lub większość z nich (26 %), a spośród 52 respondentów 94 % zdołało dotrzeć do oczekiwanych grup docelowych. Ponadto spośród 52 respondentów 58 % wskazało, że realizowany przez nich projekt wniósł istotny wkład w obszarze tematycznym, którego dotyczył.

Z dowodów zgromadzonych za pośrednictwem ankiecie internetowej i uzupełniających wywiadów wynika, że głównymi wewnętrznymi czynnikami pozytywnie wpływającymi na realizację projektu były dobre stosunki między partnerami oraz dobra współpraca z Komisją. Nie zaobserwowano żadnych przeszkód, które poważnie wpłynęły na możliwość osiągnięcia wyników lub celów projektu. W niektórych przypadkach w pierwotnej wersji projektu wprowadzono jednak pewne zmiany w celu lepszego osiągnięcia planowanych wyników lub dostosowania projektu do zmieniających się okoliczności.

Jeżeli chodzi o zmiany w toku realizacji projektu/działania, spośród 33 respondentów 55 % stwierdziło, że tego rodzaju zmiana lub zmiany nie miały żadnego wpływu na realizację projektu/działania, a 42 % stwierdziło, że wspomniana zmiana lub wspomniane zmiany wywarły nieznaczny wpływ. Tylko 3 % stwierdziło, że zmiana lub zmiany wywarły istotny wpływ. Jeżeli chodzi o wpływ tego rodzaju zmian na rezultaty, spośród 33 respondentów 85 % stwierdziło, że wspomniana zmiana lub wspomniane zmiany nie wywarły żadnego wpływu na rezultaty projektu/działania. Zdaniem 12 % wpływ był nieznaczny, a jedynie 3 % stwierdziło, że zmiana lub zmiany wywarły istotny wpływ na rezultaty projektu/działania. W trakcie uzupełniających wywiadów partnerzy projektów wymieniali wśród pozytywnych czynników, które przyczyniły się do skutecznej realizacji projektów i działań, wypracowanie dobrych stosunków między partnerami oraz współpracę z Komisją.

Wszystkie 16 dotacji na działalność sfinalizowano w latach 2007–2013. Przeprowadzone działania dotyczyły głównie podnoszenia świadomości, wzajemnego uczenia się i wsparcia najważniejszych podmiotów. Na przykład dzięki uzyskanej w 2009 r. dotacji na działalność dział prawny organizacji Save the Children Italy mógł przeprowadzić działania służące zacieśnianiu współpracy sądowej w

sprawach cywilnych oraz lepszemu informowaniu o systemach prawnych i poprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. Zrealizowane działania obejmowały: przygotowanie internetowego biuletynu i rozesłanie go do 1 000 odbiorców w 13 państwach członkowskich, organizację dwóch spotkań dla sędziów i organów centralnych oraz czterech wewnętrznych spotkań szkoleniowych adresowanych do specjalistów prawników organizacji Save the Children. Działania te przyczyniły się również do utworzenia sekcji UE w ramach Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów ds. Nieletnich i Rodzinnych (International Association of Youth and Family Judges and Magistrates – IAYFJM)<sup>39</sup>.

W ramach przetargów organizowanych jako element programu szczegółowego udzielono 247 zamówień publicznych. Informacje przedstawione na potrzeby oceny obejmują całkowitą wartość zamówienia, nazwę głównego wykonawcy oraz przedmiot zamówienia, tj. czy zamówienie dotyczyło badań, wydarzeń czy zadań z dziedziny IT. Z informacji tych wynika<sup>40</sup>, że zamówienia publiczne stosowano w celu opracowania, wdrożenia i rozpowszechnienia polityki i przepisów UE oraz zapewnienia trwałości wyników projektów.

Zamówienia publiczne są wykorzystywane do sfinansowania Europejskiego Dnia Sprawiedliwości obchodzonego corocznie w dniu 25 października. Celem głównych wydarzeń w ramach obchodów, organizowanych wspólnie przez Radę Europy i Komisję Europejską, jest przybliżenie wymiaru sprawiedliwości obywatelom, informowanie ich o przysługujących im prawach poprzez organizowanie symulacji postępowań i oraz organizację sesji informacyjnych otwartych dla studentów, prawników praktyków oraz ogółu społeczeństwa, a także poprzez organizację „dni otwartych” w sądach. Działania z zakresu podnoszenia świadomości (takie jak kampania dotycząca praw konsumentów zorganizowana w 2012 r.) oraz działania z zakresu upowszechniania informacji (takie jak opracowanie poradników w różnych wersjach językowych, tj. w 2010 r. poradnika *Guide du citoyen*, w 2011 r. poradnika *Practice Guide for the Application of the Regulation on the European Order for Payment*, a w 2012 r. *Procédure européenne d'injonction de payer*) również są finansowane za pośrednictwem zamówień publicznych. Należy również wspomnieć o europejskim atlasie sądowym w sprawach cywilnych oraz zamówieniach finansowanych w celu obsługi europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość”.

## **2.4 TRWAŁOŚĆ, MOŻLIWOŚĆ PRZENOSZENIA I INNOWACJE**

Jeżeli chodzi o trwałość wyników, rezultatów i skutków projektów, zbadano, czy wykracza ona poza okres finansowania projektów.

W ramach oceny określono trzy poziomy trwałości:

- trwałość krótkookresową, osiągniętą głównie dzięki rozpowszechnianiu wyników projektów;
- trwałość średniookresową, która obejmuje kontynuowanie wyników projektów lub partnerstw zawartych w ramach projektów; oraz
- trwałość długookresową, osiągniętą głównie dzięki przeniesieniu wyników projektów do innych kontekstów, organizacji i państw członkowskich przy niewielkim dodatkowym finansowaniu lub bez dodatkowego finansowania.

### **2.4.1 Kontynuowanie działań w ramach projektów i wykorzystania produktów oraz rozpowszechnianie**

Od czasu opracowania w 2008 r. komunikatu i planu działań dotyczącego e-sprawiedliwości opracowanie narzędzi elektronicznych stanowi jeden z priorytetów projektów finansowanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”. Może to wyjaśniać, dlaczego respondenci biorący udział w ankiecie wskazali, że kontynuowali lub będą kontynuować utrzymywanie sprzętu komputerowego lub oprogramowania.

<sup>39</sup> Tamże, s. 23.

<sup>40</sup> Tamże.



W uzupełniających wywiadach 7 na 15 respondentów jako trwałe produkty wskazało urządzenia elektroniczne i portale internetowe uzyskane i powstałe w wyniku realizacji projektów, przy czym 2 na 7 respondentów jednocześnie zwróciło uwagę na trudności w ich utrzymaniu i aktualizacji. Urzędnicy Komisji potwierdzili, że aktualizacja (i utrzymanie) produktów (takich jak strony internetowe, badania) stanowiły poważny problem, a kwestia ta mogła mieć wpływ na wybór projektów. Powstaje pytanie, czy kontynuować finansowanie przydatnych projektów dających wysokiej jakości produkty, których trwałość długookresowa wymaga regularnego aktualizowania informacji<sup>41</sup>.

Z dowodów zgromadzonych<sup>42</sup> w wyniku konsultacji z beneficjentami dotacji na potrzeby niniejszej oceny wynika ponadto, że uzyskanie produktów w ramach realizowanych projektów w dużym stopniu zależało od finansowania ze środków UE. Finansowanie UE miało również istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości kontynuowania przez organizacje realizowanych wcześniej działań.

W praktyce ponad połowa uczestników badania, tj. 27 z 52 respondentów, wskazała, że dalsze finansowanie było niezbędne do zagwarantowania stabilności finansowania projektu/działania.

W niektórych przypadkach w uzupełniających wywiadach beneficjenci dotacji zgłaszali, że zapewnienie trwałych wyników wymagało dalszego finansowania określonych elementów realizowanych przez nich projektów – głównie dotyczyło to zapewnienia dalszego rozpowszechnienia produktów będących wynikiem projektu i przenoszenia części projektu. Wspomniane określone elementy obejmują:

- utrzymanie stron internetowych lub narzędzi elektronicznych, tj. rejestru elektronicznego lub platform koordynacyjnych (ang. *clearing houses*), takich jak internetowy portal mediacji;
- działania następcze służące zapewnieniu kontynuacji wyników projektu i ich rozszerzeniu, tak aby obejmowały większą grupę beneficjentów, np. konferencje, wydarzenia, a także reagowanie na wnioski i pytania dotyczące wyników projektu;
- opracowanie dodatkowych materiałów, takich jak podręczniki;
- umożliwienie przenoszenia wyników osiągniętych w jednym państwie członkowskim na grunt innych państw członkowskich, na przykład analiza porównawcza i wymiana najlepszych praktyk;
- działania szkoleniowe dotyczące w szczególności dostosowania działań do innych kontekstów.

Spośród 52 respondentów biorących udział w badaniu tylko 13 stwierdziło, że dalsze finansowanie zostało już zapewnione z innych funduszy UE. Nie przedstawiono jednak żadnych dalszych informacji na temat rodzaju dodatkowego finansowania. W niektórych przypadkach organizacja będzie finansowała działania następcze z funduszy własnych, np. Instytut Maxa Plancka w Luksemburgu<sup>43</sup>.

#### **2.4.2 Kontynuowanie partnerstw po zakończeniu projektu**

Ze sprawozdań końcowych z działań finansowanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” wynika, że wskaźnik kontynuacji ustanowionych partnerstw był bardzo niski. Spośród 146 projektów zestawionych na podstawie informacji dostępnych w dokumentacji projektowej tylko w przypadku 10 projektów zgłoszono kontynuację partnerstw zawartych w ramach projektu – w 6 przypadkach partnerstwo kontynuowano w pełnym zakresie, a w 4 przypadkach – częściowo. Niski wskaźnik kontynuacji partnerstw może wynikać – jak wskazano w sprawozdaniu z oceny śródkresowej – z niezwykle technicznego charakteru zaproszeń do składania wniosków (koncentrujących się na bardzo technicznych zagadnieniach prawnych). Czynnikiem ten mógł mieć wpływ na możliwości kontynuowania partnerstw po zakończeniu projektów<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Tamże, s. 32.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> Tamże, s. 33.

<sup>44</sup> Tamże, s. 32.

Nie pokrywa się to jednak z wynikami ankiety internetowej dotyczącymi kontynuacji partnerstw po zakończeniu projektów. Spośród 52 respondentów kontynuację partnerstw wskazało 69 %, a brak kontynuacji – 6 %. Odnotowana sprzeczność danych może wynikać z faktu, że zestawienie opracowano na podstawie sprawozdań końcowych (które mogły zawierać niepełne informacje na ten temat), natomiast w ramach badań internetowych zgromadzono bezpośrednio opinie kierowników projektów. Dane uzyskane w wyniku badania prawdopodobnie w większym stopniu oddają faktyczną sytuację pod względem kontynuacji partnerstw zawartych w trakcie realizacji projektów finansowanych w ramach programu szczegółowego<sup>45</sup>.

### **2.4.3 Potencjalna trwałość i możliwość przenoszenia produktów**

Sprawozdania końcowe zawierały niewiele informacji na temat trwałości produktów projektów. Rozpowszechnianie produktów i wyników wśród szerszej grupy odbiorców może zwiększyć ich trwałość. Wiele produktów od początku zaprojektowano z myślą o ich wykorzystaniu na szczeblu unijnym (np. programy szkoleń kadr wymiaru sprawiedliwości organizowanych przez EJTN były opracowywane z myślą o uczestnikach z wielu państw członkowskich, podobnie jak europejski portal „e-Sprawiedliwość”, który jest skierowany do odbiorców we wszystkich państwach członkowskich). Niektóre spośród produktów, których nie opracowano z myślą o ich wykorzystaniu w całej UE, zostały opracowane w taki sposób, aby było możliwe ich przeniesienie do innych państw członkowskich. Wielu partnerów projektu, z którymi przeprowadzono wywiad na potrzeby oceny, wykazało, że opracowywali oni swoje projekty z myślą o konkretnych produktach, z których wiele zostałoby lub mogłoby zostać przeniesionych do innych państw członkowskich. Spośród 89 respondentów, którzy wzięli udział w ankiecie internetowej, łącznie 70 badanych stwierdziło ponadto, że wszystkie produkty lub część z nich można wykorzystać w niezmienionej formie w więcej niż jednym państwie, natomiast 22 respondentów wskazało, że produkty mogłyby zostać przeniesione do więcej niż jednego państwa po wprowadzeniu w nich drobnych zmian. Ponad dwie trzecie respondentów (61) stwierdziło również, że wyniki projektów/działań można wykorzystać w działaniach w zakresie polityki w co najmniej jednym innym państwie<sup>46</sup>.

Istniały dowody, że przynajmniej niektóre działania zrealizowane w ramach programu szczegółowego kontynuowano po zakończeniu finansowania UE. Spośród 94 projektów (dotacje na działania i dotacje na działalność), w odniesieniu do których dostępne były sprawozdania końcowe, w przypadku 45 projektów odnotowano pewne dowody na kontynuację ich wyników. Sprawozdania z pozostałych 49 sfinansowanych działań nie zawierały informacji na ten temat. Kwestia dostępności informacji wpływa zatem na możliwość oceny trwałości projektów realizowanych w ramach programu szczegółowego<sup>47</sup>.

Zdaniem beneficjentów dotacji w ramach wielu projektów osiągnięto trwałe wyniki. Spośród 52 respondentów 30 (58 %) wskazało, że realizowane przez nich projekty wniosły istotny wkład w obszarze tematycznym, którego dotyczyły, 18 respondentów (35 %) nie miało zdania w tej kwestii, a 4 (8 %) uznało, że realizowany przez nich projekt nie wniósł istotnego wkładu.<sup>48</sup>

W niektórych przypadkach stwierdzono problemy z możliwością przenoszenia wyników – są one powiązane ze szczególnymi obszarami, na które ukierunkowane były niektóre spośród realizowanych działań. Dotyczyło to projektu „European experience in mediation and its implementation in the Czech legal environment” (Europejskie doświadczenia w zakresie mediacji i przeniesienie ich na grunt otoczenia prawnego w Republice Czeskiej), który miał na celu przeszkolenie czeskich prawników i pracowników wymiaru sprawiedliwości w zakresie mediacji. Projekt „The application of Rome I and II Regulations and EC 4/2009 by legal practitioners in southern Europe – EUROME” (Stosowanie rozporządzeń Rzym I i Rzym II oraz rozporządzenia nr 4/2009 przez prawników praktyków na południu Europy) dotyczył rozporządzeń z dziedziny prawa morza, w związku z czym nie było

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> Tamże, s. 27.

<sup>47</sup> Tamże, s. 31.

<sup>48</sup> Tamże, s. 27.

możliwości jego realizacji w państwach, dla których ta dziedzina prawa nie ma istotnego znaczenia. W obu przypadkach opracowane modele można było wykorzystywać do innych celów.

Przeniesione elementy projektów obejmowały:

- narzędzia metodyczne stworzone na potrzeby projektów, np. oceny metodyczne, oraz modele działań służące na przykład przeprowadzaniu kampanii, organizacji wydarzeń i prowadzeniu działań z udziałem innych grup docelowych;
- strony internetowe – pod warunkiem zapewnienia tłumaczenia ich zawartości na potrzeby wykorzystania w innych państwach;
- zestawy narzędzi i narzędzia projektowe, takie jak sprawozdania, wytyczne i podręczniki; oraz
- kursy i materiały szkoleniowe<sup>49</sup>.

#### **2.4.4 Innowacyjność**

Innowacyjność oznacza rozwój i wdrażanie nowych pomysłów (produktów, usług i modeli) w celu zaspokajania potrzeb i nawiązywania nowych stosunków lub współpracy. Innowacyjność dotyczy opracowywania nowych odpowiedzi na pilne potrzeby (społeczne).

Ze zgromadzonych dowodów wynika, że większość projektów była innowacyjna pod względem działań lub praktyk oraz zastosowanych metod. Dowody potwierdziły także, że można uznać, iż zrealizowane projekty wytyczyły kierunek działań w przedmiotowym obszarze. Wnioskodawcy ubiegający się o dotacje musieli dokumentować innowacyjne aspekty swojego projektu. Dowody na innowacyjność odnotowano w przypadku 140 projektów. Ustalenia te potwierdzają odpowiedzi na ankietę internetową. W praktyce spośród 52 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, 90 % uznało swoje projekty/działania za innowacyjne.

Innowacyjne praktyki i działania obejmowały: szkolenia, przełomowe badania naukowe w obszarze, w którym nigdy wcześniej nie prowadzono badań, utworzenie platformy internetowej, a także praktyki obejmujące aktywny udział grup docelowych, takie jak dyskusje społeczne, stosowanie wzorów do naśladowania oraz tworzenie zestawień zasobów wspólnotowych. Pod względem innowacyjnych metod w badaniu zwrócono uwagę na wykorzystanie dostosowanych do potrzeb metod szkoleniowych, metod aktywizacji grup docelowych, w tym przedsiębiorstw, pracowników wymiaru sprawiedliwości i mediatorów, modeli współpracy międzyinstytucjonalnej oraz metodyki wzajemnego uczenia się<sup>50</sup>.

Większość respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym (62 % z 52 respondentów), potwierdziła ponadto, że można uznać, iż zrealizowany projekt wytyczył kierunek działań w dziedzinie polityki, której dotyczył<sup>51</sup>.

Wielu respondentów wskazało, że zainteresowane strony na szczeblu lokalnym i europejskim, w tym prawnicy praktycy, instytucje i grupy społeczne, były zainteresowane produktami będącymi wynikiem ich projektów, w szczególności innowacyjnymi aspektami realizowanych działań<sup>52</sup>, takimi jak:

- opracowanie instrumentów i metodyk, z których grupy docelowe mogą bezpośrednio korzystać w celu pogłębienia swojej wiedzy i zwiększenia stopnia ochrony (przykładowo Uniwersytet Technologiczny w Lappeenranta opracowuje platformę internetową służącą zarządzaniu przepływem spraw, dzięki której prawnicy praktycy mogą zapoznać się z informacjami i najlepszymi praktykami w celu zapobiegania opóźnieniom i niedociągnięciom w zarządzaniu pracą sądu, które mogą negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie sądów);
- zajęcie się zagadnieniami, które nigdy wcześniej nie były podejmowane, jak w przypadku projektu „Improving the effectiveness of cross-border enforcement in the EU” (Poprawa

<sup>49</sup> Tamże, s. 34.

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Tamże.

<sup>52</sup> Tamże.

skuteczności transgranicznego egzekwowania przepisów w UE) realizowanego przez Uniwersytet w Peczu, czy projekt na rzecz intensyfikacji współpracy sądowej w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej realizowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości w Rumunii.

## **2.5 EFEKTYWNOŚĆ I MOŻLIWOŚĆ UPROSZCZENIA**

### **2.5.1 Kwota poniesionych wydatków w zestawieniu ze skutkami, jakie udało się osiągnąć**

Większość wsparcia finansowego z budżetu programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” zaplanowano na zamówienia publiczne i dotacje na działania (zob. Tabela 1-2 Planowany podział środków budżetowych przeznaczonych na realizację programu szczegółowego JCIV (w latach 2007–2013)). Pozostałą część budżetu przydzielono na dotacje na działalność. Wysokie kwoty przydzielono na zamówienia publiczne, które często wykorzystywano w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” w celu opracowania i wdrożenia polityki i przepisów UE, rozpowszechnienia polityki i przepisów UE oraz zapewnienia trwałości wyników projektów. W tym celu znaczną kwotę wydano na narzędzia IT i ich utrzymanie, szczególnie na potrzeby europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość”, w uzupełnieniu innych narzędzi, takich jak europejski atlas sądowy w sprawach cywilnych i baza danych JURE<sup>53</sup>.

### **2.5.2 Popyt na dotacje na działania**

Odnotowano duży popyt na finansowanie projektów, mierzony na podstawie stosunku złożonych wniosków do liczby wybranych projektów. W latach 2007–2013 złożono łącznie 385 wniosków o udzielenie dotacji na działania w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, przy czym wskaźnik powodzenia w przypadku wniosków złożonych w odpowiedzi na pierwsze zaproszenia do składania wniosków był wyższy niż w przypadku wniosków złożonych w odpowiedzi na późniejsze zaproszenia. Wskaźnik powodzenia w przypadku zaproszeń do składania wniosków w latach 2007 i 2008 wyniósł 61 % odpowiednio spośród 44 i 31 wniosków, a następnie odsetek ten zmalał do 20 % w przypadku zaproszenia na lata 2011–2012 (dwa lata budżetowe), kiedy to złożono największą liczbę wniosków, bo aż 127, oraz do 29 % w przypadku zaproszenia z 2013 r. (w odpowiedzi na które złożono 96 wniosków). Na początku programu Komisja nie otrzymała oczekiwanej liczby wniosków. Liczba wpływających wniosków gwałtownie jednak wzrosła wraz ze zwiększeniem widoczności programu. Liczba wniosków o udzielenie dotacji na działania wzrosła ze średniej wynoszącej 40,5 w latach 2007–2010 do 127 w latach 2011–2012 i 96 w roku 2013<sup>54</sup>.

### **2.5.3 Popyt na dotacje na działalność**

Łącznie wpłynęło 50 wniosków o udzielenie dotacji na działalność (średnio 7 wniosków rocznie w okresie realizacji programu, z wyjątkiem zaproszenia z roku 2010, kiedy to wpłynęło najwięcej wniosków, bo aż 15), przy czym wskaźniki powodzenia były wyższe w latach 2008 i 2009 (odpowiednio 50 i 43 %), po czym w 2010 r. odnotowano spadek do 20 %, a następnie wzrost do 29 % i 38 % w latach 2012 i 2013<sup>55</sup>.

### **2.5.4 Wykorzystanie zamówień publicznych**

Okolo 36,2 % wydatków na zamówienia publiczne przeznaczono na badania, ponad 33,4 % – na usługi informatyczne, a 26,8 % – na wydarzenia<sup>56</sup>. Oprócz inicjatyw Komisji zamówienia publiczne w ramach programu szczegółowego obejmują budżet przeznaczony na zarządzanie uczestnictwem w Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego oraz budżet przydzielony zgodnie z rocznym programem prac na działalność europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i

<sup>53</sup> Tamże, s. 37.

<sup>54</sup> Tamże, s. 39.

<sup>55</sup> Tamże.

<sup>56</sup> Tamże.

handlowych utworzonej decyzją Rady 2001/470/WE z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiającą europejską sieć sądową w sprawach cywilnych i handlowych. O ile te pierwsze miały nieznaczny wpływ na budżet, w przypadku tych drugich przeznaczono środki w wysokości 17,8 mln EUR. Budżet ten został zaplanowany na szczegółowe działania w roku poprzednim i w ogólnym rozrachunku został całkowicie rozdysponowany i wypłacony<sup>57</sup>.

#### **2.5.5 Ogólna realizacja**

Jak wspomniano powyżej, początkowy całkowity budżet zaplanowany na realizację programu szczegółowego w okresie programowania wyniósł 103,7 mln EUR. Ponieważ nie wszystkie działania zostały w pełni ukończone, całkowita wypłacona kwota nie jest jeszcze znana. Do tej pory niepełne wykorzystanie środków utrzymuje się średnio na poziomie 25 %.

Z dostępnych środków w ramach programu szczegółowego sfinansowano 130 dotacji na działania, 16 dotacji na działalność i 247 działań w ramach zamówień publicznych. Jeżeli chodzi o działania w ramach zamówień publicznych, wydaje się, że w odniesieniu do wszystkich dotychczas ukończonych działań wypłacono pełną kwotę środków, co świadczy również o wydajnym wykorzystaniu środków finansowych<sup>58</sup>.

#### **2.5.6 Możliwość uproszczenia**

Ocena efektywności zarządzania i możliwości uproszczenia jest ściśle powiązana z pozostałymi ustaleniami dotyczącymi efektywności przedstawionymi w niniejszej części i opiera się na ocenie procesu wdrożenia, tj. na tym, czy jest on nadmiernie złożony (co obejmuje zbędne skomplikowane przepisy administracyjne) lub czy wymogi w zakresie sprawozdawczości są zbyt uciążliwe.

Z danych zgromadzonych do tej pory wynika, że zasadniczo uznano, iż Komisja zarządza programem szczegółowym w sposób efektywny pod względem wymogów nałożonych na wnioskodawców i beneficjentów dotacji oraz z punktu widzenia otrzymanego wsparcia. Niektóre organizacje doświadczyły jednak trudności na etapie procesu składania wniosków i realizacji projektów. Przykładowo zainteresowane strony zwróciły uwagę na złożoną procedurę składania wniosków w odpowiedzi na zaproszenia do składania wniosków oraz napotykaną trudności związane z systemem techniczno-informatycznym, wskutek czego kilka organizacji zrezygnowało z odpowiedzi na zaproszenia do składania wniosków. Istnieje pewna możliwość uproszczenia procedur obowiązujących wnioskodawców i beneficjentów obejmująca: udoskonalenie systemów technicznych/informatycznych, uproszczenie procedur księgowych i sprawozdawczości finansowej, udoskonalenie i przyspieszenie procedury udzielania informacji zwrotnych, wynagradzania instytucji za ich pracę. Mechanizmy dotyczące sprawozdawczości zasadniczo uznano za odpowiednie, choć czasem uciążliwe, w szczególności jeżeli chodzi o sprawozdawczość finansową. Mechanizmy Komisji dotyczące monitorowania zasadniczo uznano za przydatne, chociaż niektórzy respondenci napotkali trudności.

Stosowany przez Komisję system monitorowania i oceny był raczej ukierunkowany na produkty, a nie na wyniki, co tłumaczy niektóre braki w niniejszym sprawozdaniu z oceny.

### **2.6 EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA**

Europejska wartość dodana oznacza zakres, w jakim unijny charakter programu przynosi korzyść zainteresowanym stronom, oraz zakres, w jakim UE ma względną przewagę nad podmiotami krajowymi i międzynarodowymi działającymi na danym obszarze. Najpierw omawia się unijny charakter programu i jego zasięg geograficzny. Następnie europejska wartość dodana jest analizowana pod względem wartości dla UE i beneficjentów. Niemożliwe jednak było określenie i zmierzenie europejskiej wartości dodanej pod względem wpływu.

<sup>57</sup> Tamże.

<sup>58</sup> Tamże.

Ogólnie rzecz biorąc, finansowanie w ramach programów zarządzanych przez DG ds. Sprawiedliwości i objętych niniejszą oceną było dostępne wyłącznie w odniesieniu do działań mających wyraźną europejską „wartość dodaną”. Oznacza to, że działania muszą wykraczać poza interesy krajowe lub lokalne, by zyskać prawdziwie „europejski” wymiar o europejskim znaczeniu, zasięgu i wpływie.

Wartość dodana programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” dotyczy głównie jego ponadnarodowego wymiaru w granicach UE. Program ustanowiono w celu rozwinięcia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zapewniony jest swobodny przepływ osób. Państwa członkowskie nie są w stanie skutecznie zrealizować tego celu samodzielnie. Dlatego też wdrożono program wymagający reakcji ogólnoeuropejskiej, obejmującej wymianę informacji na szczeblu UE i zapewnienie rozpowszechnienia dobrej praktyki w całej UE. Współpraca między państwami członkowskimi UE jest zatem niezbędna dla realizacji programu.

W odniesieniu do dotacji na działania art. 4 decyzji ustanawiającej program stanowi, że w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” finansuje się szczegółowe projekty ponadnarodowe dotyczące co najmniej dwóch państw członkowskich lub co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego innego państwa, które może być krajem przystępującym albo krajem kandydującym. W rocznych programach prac i zaproszeniu do składania wniosków wymaga się, aby wnioskodawcy tworzyli partnerstwa ponadnarodowe między „kwalifikującymi się organizacjami, tj. między wnioskodawcą i co najmniej jednym partnerem, składające się z organizacji z przynajmniej dwóch różnych kwalifikujących się państw, tj. z przynajmniej dwóch różnych państw członkowskich UE”.

Jeżeli chodzi o dotacje na działalność, organizacje musiały prowadzić działalność o wymiarze europejskim obejmującą co najmniej 10 państw członkowskich UE. W art. 9 ust. 5 decyzji ustanawiającej program określono również, że jednym z kryteriów oceny przy wyborze wniosków o udzielenie dotacji na działalność jest „geograficzny aspekt skutków przeprowadzonych działań”.

Zgodnie z art. 5 decyzji ustanawiającej program w działaniach objętych programem mogą uczestniczyć kraje przystępujące, kraje kandydujące oraz kraje Bałkanów Zachodnich objęte procesem stabilizacji i stowarzyszenia. Ponadto w projektach w charakterze stowarzyszonych partnerów mogą uczestniczyć prawnicy praktycy z Danii, prawnicy praktycy z krajów kandydujących nieuczestniczących w programie, o ile pomoże to w przygotowaniu tych krajów do przystąpienia, lub prawnicy praktycy z innych krajów trzecich nieuczestniczących w programie, o ile służy to celom projektów, nie mogą oni jednak składać projektów ani być współwnioskodawcami (współbeneficjentami). Obszary tematyczne, których dotyczył program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, wymienione w rocznych programach prac i zaproszeniach do składania wniosków, w dużym stopniu koncentrowały się na kwestiach unijnych i współpracy ponadnarodowej. Wśród najważniejszych kwestii tego rodzaju w rocznym programie prac na rok 2010 jako ogólny priorytet wymienia się europejską e-sprawiedliwość, w szczególności wsparcie na rzecz rozwoju najlepszej praktyki poprzez realizację ponadnarodowych projektów pilotażowych, w ramach których należało wykazać sposób, w jaki przyczyniły się one do poprawy interoperacyjności na szczeblu UE.

#### **2.6.1 Zasięg geograficzny sfinansowanych projektów**

Z oceny wynika, że większość dotacji przyznanych w ramach programu szczegółowego trafiła do ograniczonej grupy państw członkowskich (Belgii, Niemiec, Francji i Włoch). Inne państwa członkowskie uczestniczyły w projektach jedynie w ograniczonym zakresie lub wcale w nich nie uczestniczyły.

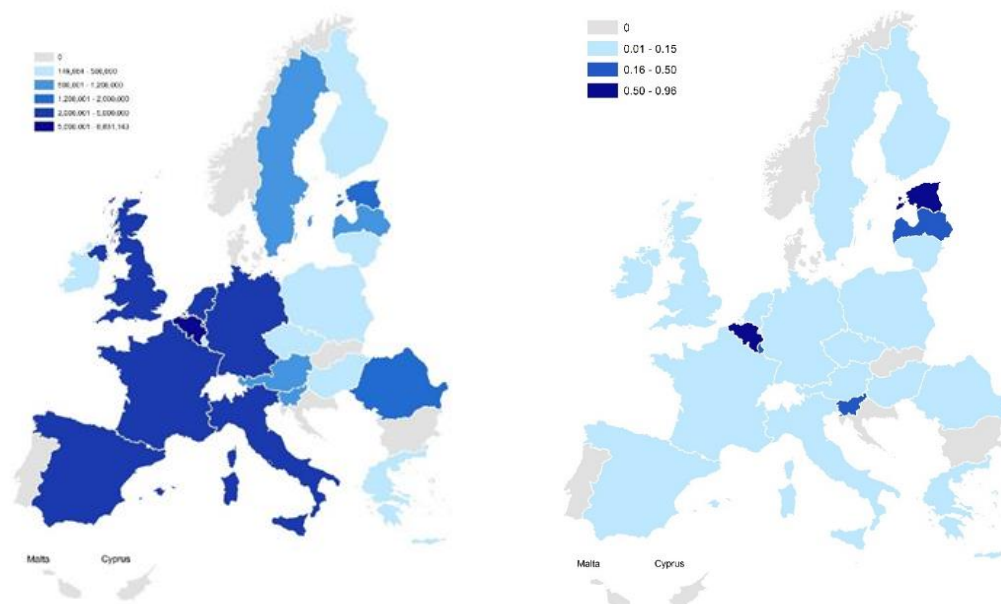
W związku z tym, że program szczegółowy dotyczył głównie poprawy współpracy sądowej i wzajemnego zaufania, istotne znaczenie miało zaangażowanie w realizację programu partnerów i beneficjentów końcowych z różnych państw członkowskich UE. Większość uczestniczących

organizacji miała siedzibę w Belgii, Niemczech i Hiszpanii, przy czym większość tych organizacji była organizacjami partnerskimi. Dania nie uczestniczyła w programie szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”.

W charakterze organizacji prowadzących w projektach realizowanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” uczestniczyły organizacje ze wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Portugalii, Malty, Cypru, Chorwacji, Bułgarii, Słowacji i Danii. Najwięcej organizacji prowadzących pochodziło z Belgii (21 %, czyli 31 organizacji), a następnie z Niemiec (12 %, czyli 18 organizacji) i Hiszpanii (11 %, czyli 16 organizacji). W Belgii mieści się duża część unijnych sieci, platform i forów, co tłumaczy dużą liczbę organizacji prowadzących zarejestrowanych w tym państwie. Najwięcej organizacji partnerskich pochodziło z Włoch (10 %, czyli 57 organizacji), a następnie z Hiszpanii (10 %, czyli 55 organizacji). Organizacje partnerskie były jednak bardziej równomiernie rozłożone między poszczególne państwa członkowskie.

21 % finansowania w ramach programu szczegółowego przeznaczono na projekty, w których organizacja prowadząca pochodziła z Belgii. Na kolejnych miejscach znalazły się Niemcy (12 %) i Francja (11 %). Ten rozkład finansowania ściśle odpowiada rozkładowi liczby projektów kierowanych przez państwa członkowskie (zob. Rys. 2-1 (po lewej)). Na mapie przedstawiającej rozkład finansowania nie przedstawiono jednak rozkładu przyznanego finansowania między partnerami projektu. Na Rys. 2-1 założono, że całość przeznaczonego finansowania przydzielono państwu, z którego pochodzi organizacja prowadząca. Ponieważ w rzeczywistości sytuacja była inna (projekty były ponadnarodowe, a partnerzy projektu również otrzymali część finansowania), przy interpretacji Rys. 2-1 należy zachować ostrożność.

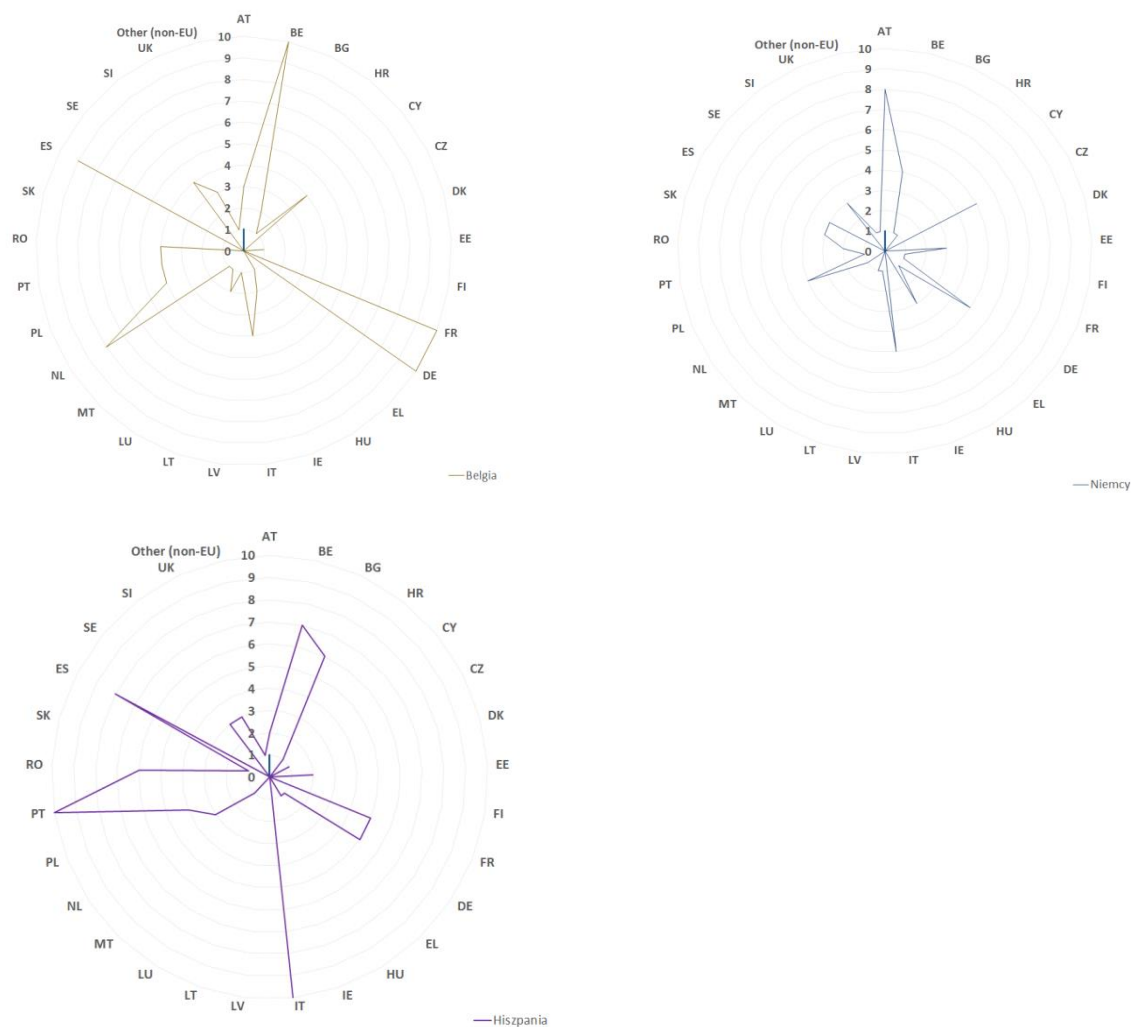
**Rys. 2-1** Przydzielanie finansowania przeznaczonego na realizację programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” według organizacji prowadzącej (po lewej) oraz według organizacji prowadzącej na mieszkańca (po prawej)



**Rys. 2-2** dodatkowo wyjaśnia strukturę partnerstw w trzech państwach członkowskich z największą liczbą organizacji prowadzących (w Belgii, Niemczech i Hiszpanii). Z danych wynika, że belgijskie

organizacje prowadzące przeważnie współpracują z partnerami belgijskimi, francuskimi i niemieckimi, a także z partnerami hiszpańskimi i holenderskimi. Z kolei niemieckie organizacje prowadzące najczęściej tworzyły partnerstwa z organizacjami austriackimi (w przypadku ośmiu projektów), a następnie czeskimi, niemieckimi i włoskimi. Hiszpańskie organizacje prowadzące najczęściej tworzyły partnerstwa z organizacjami portugalskimi, włoskimi i hiszpańskimi.

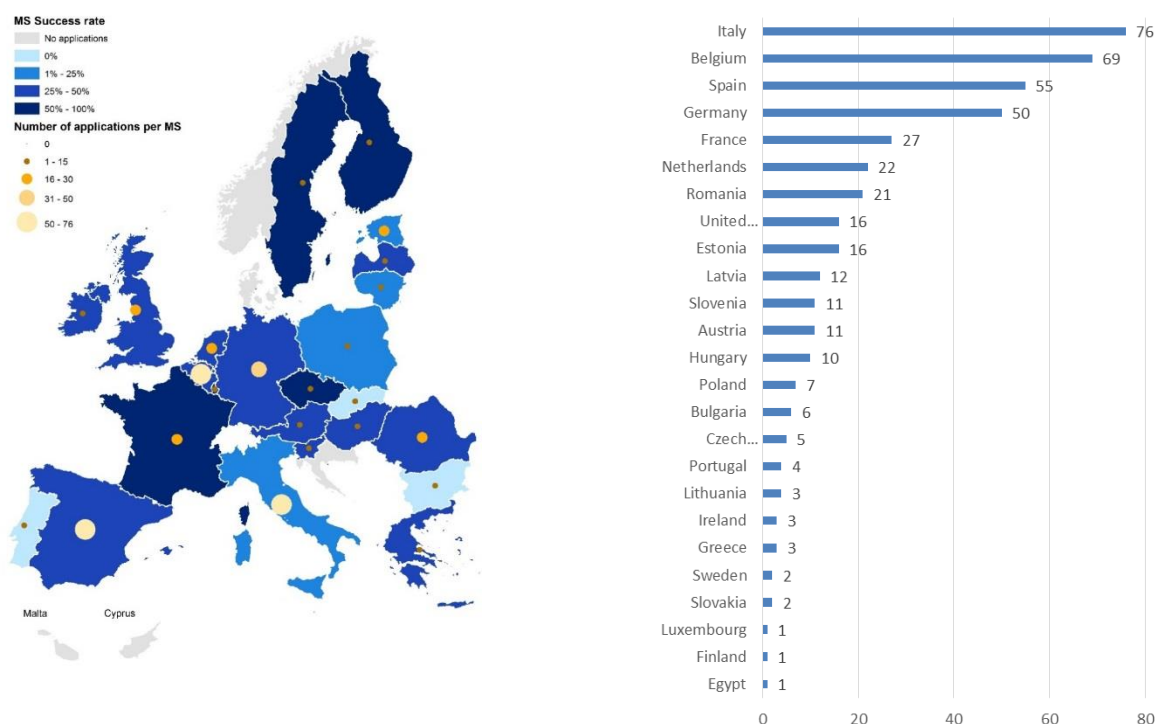
**Rys. 2-2** Struktura partnerstw w przypadku państw członkowskich zajmujących pierwsze trzy miejsca pod względem liczby organizacji prowadzących



Program szczegółowy nie obejmował w równym stopniu wszystkich państw członkowskich. Najwięcej wniosków złożyły organizacje włoskie (76 z 385), a następnie organizacje belgijskie (69) i hiszpańskie (55). Te państwa członkowskie zajmujące trzy pierwsze miejsca pod względem liczby złożonych wniosków złożyły 52 % wszystkich wniosków o dofinansowanie w ramach programu. O dofinansowanie w ramach programu szczegółowego nie ubiegały się Chorwacja, Malta, Cypr i Dania (zob. Rys. 2-3).



Rys. 2-3 Całkowita liczba wniosków złożonych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” według państw członkowskich (po prawej) oraz wskaźnik powodzenia według państwa członkowskiego (po lewej)



Luksemburg, Finlandia, Republika Czeska, Francja i Szwecja osiągnęły najwyższe wskaźniki powodzenia w zakresie złożonych wniosków (ponad 50 % wniosków objętych dofinansowaniem). Portugalia, Bułgaria i Słowacja nie otrzymały dofinansowania w ramach programu szczegółowego.

## 2.6.2 Wartość dodana dla UE i beneficjentów dotacji

Z uzupełniających wywiadów i ankiety internetowej wynika, że partnerstwa ponadnarodowe przyniosły określone korzyści organizacjom będącym beneficjentami, a żadne inne źródło finansowania nie umożliwiłoby tego w tej samej skali<sup>59</sup>. Podejście oparte na partnerstwie doprowadziło do zwiększenia bazy wiedzy organizacji uczestniczących. Spośród 59 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, 45 potwierdziło, że partnerstwo skutkowało podniesieniem poziomu wiedzy/wiedzy fachowej w danym obszarze tematycznym (nie zmierzono stopnia, w jakim tego rodzaju poziom wiedzy został podniesiony), tworzeniem sieci kontaktów obejmujących (więcej) partnerów międzynarodowych (41 respondentów), a także zgromadzeniem większej wiedzy na temat polityki i praktyki w innych państwach (38 respondentów). Partnerstwo przyczyniło się również, choć w mniejszym stopniu, do poszerzenia wiedzy na temat odpowiednich przepisów UE i polityki UE<sup>60</sup>.

Ponadto w ramach partnerstwa ponadnarodowego dodatkowo rozszerzono również możliwość rozpowszechniania wyników. Z wyników badania i konsultacji z zainteresowanymi stronami wynika, że dzięki dobrym relacjom roboczym między partnerami organizacje były w stanie dotrzeć do wszystkich grup docelowych, nawet w przypadkach, w których nie było to łatwe, i zapewniły rozpowszechnienie wyników na szeroką skalę. W uzyskaniu tych wyników przez organizacje pomocne były następujące elementy: zaangażowanie wszystkich partnerów w realizację projektu, przejrzysty podział zadań i porozumienie w sprawie sposobu realizacji działań. Pomimo ogólnego

<sup>59</sup> W odpowiedzi na to pytanie 87 % respondentów, którzy wzięli udział w badaniu, stwierdziło, że realizacja projektów/działań nie byłaby możliwa w przypadku braku finansowania UE.

<sup>60</sup> *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 52

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

zadowolenia z partnerstw 26 % respondentów, którzy wzięli udział w ankiecie internetowej, zdecydowanie zgodziło się jednak, a 35 % zgodziło się częściowo, ze stwierdzeniem, że warto byłoby zaangażować partnerów z innych państw. Wyniki uzupełniających wywiadów również potwierdzają konkretne korzyści płynące z partnerstw ponadnarodowych, tj. większą bazę wiedzy i większą możliwość rozpowszechnienia, a także dobre relacje robocze pomiędzy partnerami leżące u podstaw tychże korzyści.

Oprócz wartości dodanej dla odbiorców dotacji w badaniu wskazano, że projekty wniosły wartość dodaną w postaci wkładu w osiągnięcie celów UE. Większość respondentów, którzy wzięli udział w badaniu, wskazała, że projekt/działania znacząco lub w dużej mierze przyczyniły się do poprawy współpracy transgranicznej oraz do opracowania i rozpowszechnienia najlepszych praktyk. Spośród tego rodzaju działań działania analityczne służyły głównie osiągnięciu innych celów (40 %), wzajemne uczenie się służyło głównie rozwojowi wzajemnego zaufania między państwami (28 %) a podnoszenie świadomości – opracowaniu i rozpowszechnieniu najlepszych praktyk (25 %).

Większość respondentów wskazała jednak, że zrealizowany projekt/przeprowadzone działania miały zaledwie nieznaczny wkład (lub wręcz nie miały żadnego wkładu) w tworzenie praktycznych narzędzi i rozwiązań służących sprostaniu wyzwaniom transgranicznym lub ogólnounijnym oraz do upowszechnienia w społeczeństwie wiedzy o prawach wynikających z prawa Unii.

O istnieniu europejskiej wartości dodanej w szczególności świadczą odpowiedzi beneficjentów dotacji dotyczące tego, jak ważne było finansowanie UE dla osiągnięcia celów. 87 % respondentów, którzy wzięli udział w badaniu, stwierdziło, że realizacja projektów/działań nie byłaby możliwa w przypadku braku finansowania UE. Można zatem uznać, że większość projektów/działań przeprowadzonych w ramach programu szczegółowego nie zostałyby zrealizowane, gdyby program nie istniał<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Tamże, s. 53.

### **3 WNIOSKI**

#### ***Znaczenie programu***<sup>62</sup>

- Cele programu w dużej mierze były skonkretyzowane, osiągalne i realne. Nie były one jednak ani mierzalne, ani terminowe (choćby były ograniczone czasem trwania programu i projektu).
- Zasadniczo można uznać, że priorytety i sfinansowane działania mają znaczenie z punktu widzenia celów programu. Wdrożona procedura wyboru priorytetów programu pozostawiła jednak niewielkie pole manewru po ustaleniu tych priorytetów (choćby zasadniczo projekt, który nie wpisuje się w żaden priorytet, mógł otrzymać dotację w ramach innych kryteriów przyznania dotacji). Oznaczało to w niektórych przypadkach, że jeżeli priorytet uległ zmianie w trakcie realizacji projektu, wyniki projektu były mniej przydatne. Z drugiej strony, na przykład w przypadku szkoleń, mogły powstawać potrzeby wykraczające poza zakres określonych priorytetów. Tego rodzaju potrzeby nie mogły następnie zostać sfinansowane w ramach programu, ponieważ nie zostały uwzględnione w danym zaproszeniu do składania wniosków.
- Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” został odpowiednio opracowany w celu wsparcia praktycznego wykorzystania i wdrożenia polityki UE i przepisów UE oraz wsparcia zmiany polityki i przepisów.
- Co do zasady beneficjenci dotacji uznali, że w ramach zaproszeń do składania wniosków i wybranych działań zidentyfikowano potrzeby grup docelowych i podjęto środki w celu sprostania tym potrzebom, chociaż stopień prawidłowego określenia potrzeb był różny, przy czym czasem stosowano złożoną ocenę potrzeb, a czasem przyjmowano mniej rygorystyczne podejście. W niniejszej ocenie nie można było jednak oszacować wiarygodności metody wykorzystanej do przeprowadzenia ocen potrzeb w ramach poszczególnych projektów. Oceny potrzeb nie są obowiązkowym wymogiem dla beneficjentów dotacji.

#### ***Spójność i komplementarność***

- W ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” zasadniczo osiągnięto pewien stopień komplementarności pod względem określonych celów i obszarów tematycznych, charakteru programu i grup docelowych z innymi programami UE, szczególnie z programami szczegółowymi „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” i „Prawa podstawowe i obywatelstwo”. Jednocześnie istnieje jednak ryzyko pokrywania się z innymi programami.
- Ustanowiono synergie na szczeblu unijnym i krajowym oraz w ramach samego programu.
- Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” był zgodny ze zmianami polityki na szczeblu unijnym i krajowym oraz stanowił wkład w zmiany polityki i przepisy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych poprzez sfinansowane działania i udzielone zamówienia publiczne.

#### ***Skuteczność***

- W ogólnym rozrachunku sfinansowane działania przyczyniły się do osiągnięcia celów programu. Trudno jest jednak ocenić skuteczność programu ze względu na ograniczone informacje na temat rezultatów i skutków przedstawione w sprawozdaniach końcowych z realizacji projektów i w wywiadach. Stosowany przez Komisję system monitorowania i oceny był raczej ukierunkowany na produkty, a nie na wyniki, co tłumaczy niektóre braki w niniejszym sprawozdaniu z oceny.
- W przypadku większości projektów zdołano osiągnąć planowane wyniki w terminie i dotrzeć do oczekiwanej grupy docelowej. Nie zaobserwowano żadnych przeszkód, które poważnie wpłynęły na możliwość osiągnięcia wyników lub celów projektu.

<sup>62</sup> Tamże, s. 54–56.

- Program szczegółowy przyczynił się do wdrażania i kształtowania polityki UE oraz opracowania prawodawstwa unijnego poprzez przyznane dotacje i zamówienia publiczne. Długi cykl projektu mógł jednak zniweczyć skuteczność ukończonych działań w przypadku zmiany priorytetów polityki.

### ***Trwałość***

- Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli chodzi o trwałość krótkookresową (osiąganą poprzez rozpowszechnianie wyników projektu), starania Komisji służące rozpowszechnieniu (i monitorowaniu) wyników projektów były ograniczone. Komisja powierzyła odpowiedzialność za bezpośrednie rozpowszechnianie produktów wśród grup docelowych głównie beneficjentom, a zasoby kadrowe Komisji były przeznaczone głównie do celów związanych z zarządzaniem finansami. Rozpowszechnianie wśród ogółu społeczeństwa określono jako kluczowy element zwiększający wpływ programu. Skuteczność rozpowszechniania wyników programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” była ograniczona ze względu na brak szczególnego kanału przeznaczonego do tego celu. Wydaje się, że rozpowszechnianie było skuteczniejsze w wykonaniu beneficjentów dotacji, z których większość ustanowiła przejrzyste plany rozpowszechniania wyników swoich projektów/działania.
- Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” zasadniczo przyniósł trwałe wyniki w perspektywie średniookresowej (osiągane dzięki kontynuacji wyników projektów lub partnerstw zawartych w ramach projektów) i długookresowej (osiągane dzięki przeniesieniu wyników projektów do innych kontekstów, organizacji i państw członkowskich przy niewielkim dodatkowym finansowaniu lub bez dodatkowego finansowania). Jeżeli chodzi o kontynuację partnerstw, zgromadzone dowody są w pewnym stopniu sprzeczne: o ile ze sprawozdań końcowych z programu szczegółowego wynikało, że poziom kontynuacji partnerstw był niski, to jednak większość respondentów, którzy wzięli udział w ankiecie internetowej, poinformowała o kontynuacji partnerstwa. Przyczyną rozbieżności może być wznawianie partnerstw po upływie pewnego czasu już po złożeniu sprawozdania końcowego.
- Większość projektów uznano za innowacyjne, szczególnie pod względem określania grup docelowych lub rozwiązywania kwestii, które nigdy wcześniej nie były badane ani uwzględniane, a także ze względu na opracowanie nowych metodyk, podejść lub narzędzi.
- Ponad połowa respondentów, którzy wzięli udział w badaniu, wskazała, że dalsze finansowanie było niezbędne do zagwarantowania stabilności finansowania projektu/działania.

### ***Efektywność***

- Ogólnie rzecz biorąc wydaje się, że finansowanie zapewnione na dotacje na działania, dotacje na działalność i zamówienia publiczne było wystarczające, aby wesprzeć osiągnięcie celów ogólnych programu szczegółowego.
- Na podstawie porównania nakładów i produktów w ramach budżetów różnych projektów oraz na podstawie wszystkich uzyskanych produktów i wyników można uznać, że zasoby finansowe zasadniczo wykorzystano w sposób efektywny. W pierwszych latach realizacji wskaźniki absorpcji utrzymywały się na stosunkowo niskim poziomie – co świadczyło o braku zdolności finansowych i administracyjnych potencjalnych beneficjentów – po czym po dwóch latach wskaźniki te wzrosły do akceptowalnego poziomu.
- Uznano, że Komisja zarządza programem szczegółowym w sposób efektywny pod względem wymogów nałożonych na wnioskodawców i beneficjentów dotacji oraz z punktu widzenia otrzymanego wsparcia. Niektóre organizacje uznały jednak proces składania wniosków i realizacji projektów za trudny. Istnieje pewna możliwość uproszczenia procedur obowiązujących wnioskodawców i beneficjentów (obejmująca między innymi udoskonalenie systemów technicznych/informatycznych lub uproszczenie procedur księgowych i sprawozdawczości finansowej). Mechanizmy dotyczące sprawozdawczości zasadniczo uznano za odpowiednie, choć

czasem uciążliwe, w szczególności jeżeli chodzi o sprawozdawczość finansową. Mechanizmy Komisji dotyczące monitorowania zasadniczo uznano za przydatne.

### ***Europejska wartość dodana***

- Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” miał bardzo wyraźny wymiar ponadnarodowy. Partnerstwa ponadnarodowe przyniosły konkretne korzyści organizacjom uczestniczącym w realizacji działań w ramach programu szczegółowego, tj. większą bazę wiedzy organizacji uczestniczących, tworzenie sieci kontaktów obejmujących (więcej) partnerów międzynarodowych oraz pogłębienie wiedzy o polityce i praktykach w innych państwach.
- Zasięg geograficzny dotacji na działania i dotacji na działalność był nierówny – kilka państw członkowskich było reprezentowanych w stopniu nadmiernym (Belgia, Niemcy, Francja i Włochy), a inne były reprezentowane niedostatecznie lub wcale nie były reprezentowane.

### ***Kluczowe zalecenia***

- Lepsze definiowanie priorytetów: Komisja powinna zainwestować więcej czasu i zasobów ludzkich w proces ustalania priorytetów w celu zapewnienia, aby priorytety te można było w wystarczający sposób zrealizować w ramach przeznaczonego na to budżetu.
- Realistyczna ocena ryzyka dotyczącego projektu i lepsze strategie ograniczania ryzyka: Komisja powinna lepiej monitorować ryzyko przez cały czas trwania projektu, na przykład wymagając przedkładania krótkich sprawozdań z postępu prac, aby zidentyfikować wszelkie potencjalne ryzyko pojawiające się w trakcie realizacji projektu.
- W odniesieniu do monitorowania i oceny – skupienie się w większym stopniu na ocenie skutków na wszystkich poziomach, a nie tylko na produktach. Wiąże się to z koniecznością gromadzenia, analizowania i wykorzystywania obiektywnych i niezależnych dowodów w celu przeprowadzania ocen projektu i programu. Skoncentrowanie się w większym stopniu na ocenie potrzeb, które poszczególne projekty powinny zaspokoić.
- Zbadanie sposobów lepszego wykorzystania produktów, wyników i najlepszych praktyk wypracowanych w ramach projektów przez inne organizacje, uwzględniając organizacje w innych państwach członkowskich, oraz zwiększenie zasobów na tłumaczenie, komunikację i rozpowszechnianie.
- Sprecyzowanie logiki interwencji programu; oprócz sprecyzowania zakresu programu oraz jego ogólnych i szczegółowych celów i priorytetów, rodzajów działań oraz rodzajów interwencji i środków wykonawczych, Komisja dąży do sprecyzowania logiki interwencji<sup>63</sup> oraz do wyraźnego, dokładnego i konkretnego przedstawienia relacji między uzasadnieniem, celami, nakładami, produktami, beneficjentami, oczekiwanymi rezultatami i skutkami w przypadku ewentualnej kontynuacji programu w przyszłości.

<sup>63</sup> Zob. np. *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Civil Justice (JCIV), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 1–2  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)