

Bruksela, dnia 7.3.2017 r.
COM(2017) 115 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**Sprawozdanie z oceny ex post dotyczącej programu szczegółowego „Wymiar
sprawiedliwości w sprawach karnych” (2007–2013)**

SPIS TREŚCI

1	WPROWADZENIE.....	3
1.1	CEL SPRAWOZDANIA.....	3
1.2	METODYKA I ŹRÓDŁA INFORMACJI.....	3
1.3	PRZEGLĄD PROGRAMU.....	3
2	WYNIKI OCENY	8
2.1	ZNACZENIE PROGRAMU	8
2.2	SPÓJNOŚĆ I KOMPLEMENTARNOŚĆ	11
2.3	SKUTECZNOŚĆ.....	13
2.4	TRWAŁOŚĆ I MOŻLIWOŚĆ PRZENOSZENIA.....	17
2.5	EFEKTYWNOŚĆ I MOŻLIWOŚĆ UPROSZCZENIA.....	20
2.6	EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA	26
3	WNIOSKI.....	30

1 WPROWADZENIE

1.1 CEL SPRAWOZDANIA

W decyzji ustanawiającej program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” (program szczegółowy) zobowiązuje się Komisję do przedstawienia oceny *ex post* za lata 2007–2013¹. Ocena *ex post*² została sporządzona przez niezależny zewnętrzny podmiot oceniający przy wsparciu ze strony służb Komisji.

Niniejsze sprawozdanie jest oparte na tej ocenie. Struktura sprawozdania jest zgodna z głównymi kryteriami oceny i odpowiadającymi im pytaniami. Kryteria te obejmują znaczenie, spójność i komplementarność, skuteczność, wpływ i trwałość, efektywność i możliwość uproszczenia oraz europejską wartość dodaną.

1.2 METODYKA I ŹRÓDŁA INFORMACJI

Niniejszą końcową ocenę programu szczegółowego opracowano na podstawie następujących informacji:

- szeroko zakrojonego przeglądu dostępnej dokumentacji dotyczącej 284 dotacji na działania i 50 dotacji na działalność sfinansowanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” na lata 2007–2013;
- przeglądu dokumentacji programu, 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, decyzji ustanawiających powiązane programy UE itd.;
- analizy ilościowej 334 projektów realizowanych w ramach programu szczegółowego (dotacje na działania i dotacje na działalność);
- analizy 97 odpowiedzi na badanie internetowe przeprowadzone wśród beneficjentów dotacji;
- omówienia 33 uzupełniających wywiadów z koordynatorami projektów/organizacjami będącymi beneficjentami dotacji przyznanych w ramach programu szczegółowego w latach 2007–2013, którzy wzięli także udział w badaniu internetowym;
- wywiadów z urzędnikami Komisji uczestniczącymi w programie.

1.3 PRZEGLĄD PROGRAMU

Program szczegółowy ustanowiono na mocy decyzji Rady 2007/126/WSiSW z dnia 12 lutego 2007 r. jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”. Program był realizowany przez siedem lat – od 2007 r. do 2013 r. Stanowi on kontynuację programu ramowego w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (AGIS) (2003–2007).

W programie szczegółowym odniesiono się do jednego z czterech celów programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, tj. potrzeby propagowania współpracy sądowej i utworzenia prawdziwego obszaru sprawiedliwości w sprawach karnych zgodnie z zasadami wzajemnego uznawania. Program stworzono także w celu ustanowienia skomputeryzowanego systemu wymiany informacji na temat danych kryminalnych.

¹ Art. 16 ust. 3 lit. d) decyzji Rady 2007/126/WSiSW z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiającej na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie podstawowych praw i wymiaru sprawiedliwości, szczegółowy program „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=EN>

² Sprawozdanie z oceny *ex post* sporządzone przez zewnętrzny podmiot oceniający opublikowano na stronie internetowej: sprawozdanie główne: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf, załączniki: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_1_quantitative_analysis.pdf, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_2.pdf

Sprawozdanie z oceny śródkresowej sporządzone przez zewnętrzny podmiot oceniający opublikowano na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0255&qid=1480326596141&from=PL>

Program szczegółowy ma pięć celów ogólnych, wymienionych w art. 2 wspomnianej decyzji, które są następujące:

- propagowanie współpracy sądowej w celu przyczynienia się do utworzenia prawdziwej europejskiej przestrzeni sprawiedliwości w sprawach karnych w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zaufania;
- propagowanie, w zakresie niezbędnym do usprawnienia współpracy sądowej, zgodności norm stosowanych w państwach członkowskich;
- propagowanie ograniczenia istniejących przeszkód prawnych dla właściwego funkcjonowania współpracy sądowej w celu polepszenia koordynacji dochodzeń i zwiększenia zgodności istniejących systemów sądownictwa w państwach członkowskich Unii Europejskiej w celu zapewnienia odpowiednich działań w następstwie dochodzeń prowadzonych przez organy ścigania w państwach członkowskich;
- poprawę kontaktów oraz wymiany informacji i najlepszych praktyk pomiędzy organami sądowymi i administracyjnymi a przedstawicielami zawodów prawniczych (prawnikami i przedstawicielami innych zawodów uczestniczących w pracach wymiaru sprawiedliwości) oraz propagowanie szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości w celu zwiększenia wzajemnego zaufania;
- dalsze wzmacnianie wzajemnego zaufania w celu zapewnienia ochrony praw ofiar i oskarżonych.

Cele szczegółowe programu szczegółowego, wymienione w art. 3 wspomnianej decyzji, są następujące:

- rozwijanie współpracy sądowej;
- poszerzanie wzajemnej wiedzy o funkcjonujących w państwach członkowskich systemach prawnych i sądowych w sprawach karnych oraz propagowanie i wzmacnianie tworzenia sieci, wzajemnej współpracy, wymiany i rozpowszechniania informacji, doświadczeń i najlepszych praktyk;
- zapewnienie należytego wprowadzania w życie oraz prawidłowego i konkretnego stosowania i oceny instrumentów unijnych w obszarze współpracy sądowej w sprawach karnych;
- lepsze informowanie o systemach prawnych w państwach członkowskich i poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości;
- promowanie szkoleń z zakresu prawa unijnego i wspólnotowego dla sędziów i prokuratorów, prawników i przedstawicieli innych zawodów uczestniczących w pracach wymiaru sprawiedliwości;
- ocena ogólnych warunków niezbędnych do budowania wzajemnego zaufania;
- opracowanie i wdrożenie skomputeryzowanego systemu wymiany informacji o karalności oraz wspieranie badań nad tworzeniem innych rodzajów wymiany informacji.

Aby osiągnąć wymienione cele, w ramach programu finansowano działania za pośrednictwem trzech różnych rodzajów wsparcia finansowego: dotacji na działania; dotacji na działalność; i zamówień publicznych³.

Dotacje na działania przyznawano na szczegółowe projekty ponadnarodowe o znaczeniu dla całej UE; projekty krajowe przygotowujące do projektów ponadnarodowych lub działań Unii lub uzupełniające

³ Art. 7 decyzji Rady 2007/126/WSiSW z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiającej na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie podstawowych praw i wymiaru sprawiedliwości, szczegółowy program „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=EN>

te projekty lub działania; oraz projekty krajowe przyczyniające się do rozwoju innowacyjnych metod lub technologii, których wyniki można wykorzystać.

Dotacje na działalność przyznawano organizacjom pozarządowym albo innym podmiotom realizującym cele leżące w ogólnym interesie europejskim w obszarze sprawiedliwości w sprawach karnych; lub Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), przede wszystkim na współfinansowanie wydatków związanych ze stałym programem prac w dziedzinie szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości⁴.

Komisja wykorzystała środki finansowe dostępne w ramach programu szczegółowego również do zamawiania działań szczegółowych mających znaczenie dla Komisji. Działania te obejmowały analizy, badania naukowe oraz przygotowywanie i wdrażanie konkretnych projektów IT w celu ułatwienia wymiany i rozpowszechniania informacji.

Roczny program prac na 2010 r. obejmował dotacje na działania szczegółowe służące współfinansowaniu europejskich projektów w dziedzinie e-sprawiedliwości. W 2013 r. opublikowano specjalne zaproszenie do składania wniosków w celu sfinansowania projektów w zakresie szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości.

Celem programu było objęcie wsparciem następujących grup docelowych: prawników praktyków; przedstawicieli organizacji udzielających pomocy ofiarom przestępstw; przedstawicieli innych zawodów uczestniczących w pracach wymiaru sprawiedliwości; organów krajowych; oraz ogólnie obywateli UE.

Całkowity planowany budżet programu szczegółowego na okres od stycznia 2007 r. do grudnia 2013 r. wyniósł 196 mln EUR (zob. tabela 1-1 Planowany podział środków budżetowych przeznaczonych na realizację programu szczegółowego w latach 2007–2013)⁵.

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

	Dotacje na działania	Dotacje na działalność ⁶	Zamówienia publiczne	Ogółem
	Wartość w EUR	Wartość w EUR	Wartość w EUR	Wartość w EUR
2007	22 000 000	5 900 000	1 300 000	29 200 000
2008	18 800 000	6 000 000	5 000 000	29 800 000
2009	14 900 000	8 500 000	7 000 000	30 400 000
2010	17 000 000	5 000 000	4 000 000	26 000 000
2011	14 500 000	6 500 000	6 000 000	26 500 000
2012	13 450 000	7 500 000	6 000 000	26 950 000
2013	15 210 000	7 660 000	4 640 000	27 510 000
Ogółem	114 860 000	49 560 000	31 940 000	196 360 000

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

Większość środków w ramach wsparcia finansowego z budżetu programu szczegółowego przeznaczono na dotacje na działania (64 %). Dotacje na działalność na współfinansowanie rocznego programu prac organizacji pozarządowych i wydatków związanych ze stałym programem prac EJTN

⁴ Art. 6 decyzji Rady 2007/126/WSiSW z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiającej na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie podstawowych praw i wymiaru sprawiedliwości, szczegółowy program „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=EN>

⁵ Zgodnie z art. 13 decyzji Rady 2007/126/WSiSW z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiającej na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie podstawowych praw i wymiaru sprawiedliwości, szczegółowy program „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” „zasoby budżetowe przydzielone na działania przewidziane w niniejszym programie zapisuje się w rocznych środkach budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Dostępne roczne środki zatwierdza władza budżetowa w granicach wyznaczonych przez ramy finansowe”.

⁶ Środki przeznaczone na dotacje na działalność obejmują również środki pieniężne przyznane na monopole i ramowe umowy partnerstwa.

stanowiły 20 % całego budżetu programu. Pozostałą część budżetu przeznaczono na zamówienia publiczne⁷.

Jak opisano powyżej, finansowanie w ramach programu szczegółowego było udostępniane poprzez dotacje na działania i dotacje na działalność, ramowe umowy partnerstwa i zamówienia publiczne. Tabela 1-2 zawiera podsumowanie szeregu różnych działań sfinansowanych w poszczególnych latach w okresie realizacji programu. Zaproszenia do składania wniosków o dotacje na działania i dotacje na działalność zostały rozdzielone na lata 2011 i 2012.

Tabela 1-2 Liczba działań sfinansowanych w poszczególnych latach

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2013	OGÓŁEM
Dotacje na działania	56	41	32	49	53	–	–	49	280
Dotacje na działania szczegółowe	–	–	2	–	2	–	–	–	4
Dotacje na działalność	5	7	13	8	–	10	10	7	50
OGÓŁEM	61	48	47	57	55	10	10	56	334

Uwaga: dane zawarte w tabeli różnią się od liczby projektów przeanalizowanych na potrzeby przedmiotowej oceny, ponieważ nie była dostępna dokumentacja dotycząca wszystkich projektów.

Projekty realizowane w ramach programu szczegółowego prowadzone były głównie przez organy krajowe takie jak ministerstwa sprawiedliwości / ministerstwa spraw wewnętrznych (22 % wszystkich organizacji prowadzących); a następnie przez krajowe organizacje pozarządowe / platformy / sieci (18 %); europejskie sieci/platformy/fora (17 %); oraz inne instytucje kształcenia/szkolenia (10 %).

Jest to zgodne z tym, co stwierdzono w decyzji ustanawiającej program, na podstawie której organizacje uzyskały dostęp do programu.

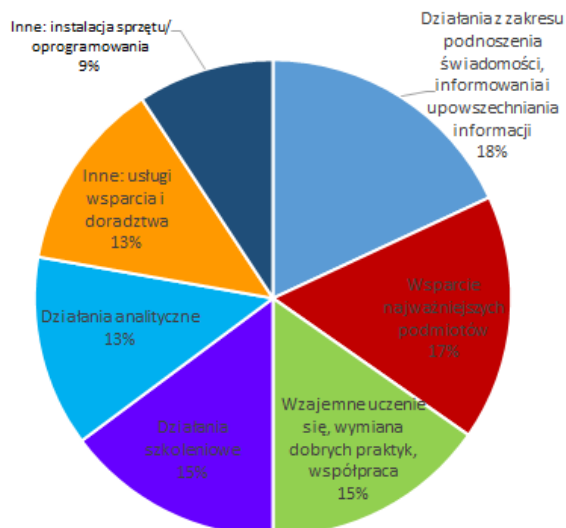
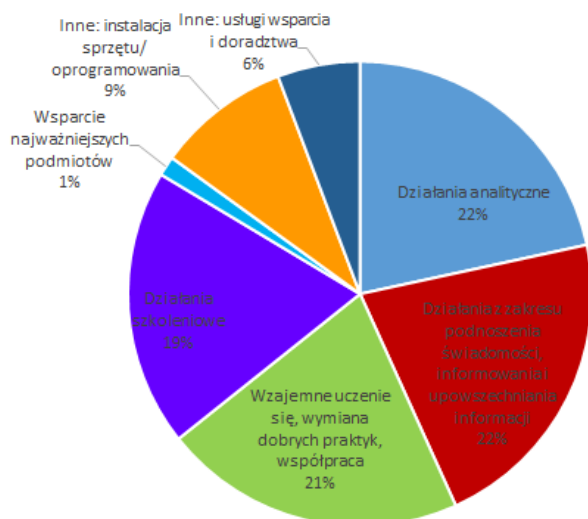
Dotacje na działania przyznawano organizacjom współpracującym ze sobą w ramach partnerstwa. Ze składu partnerstw wynika, że najczęstszymi partnerami były krajowe organizacje pozarządowe, w tym krajowe platformy i sieci, uczelnie i organy krajowe. Tego rodzaju partnerzy stanowili odpowiednio 19 %, 16 % i 15 % wszystkich partnerów. Skład partnerstw nie jest wyraźnie określony w decyzji ustanawiającej program⁸.

Na rys. 1-1 poniżej przedstawiono główne rodzaje działań finansowanych z dotacji na działania (po lewej) i dotacji na działalność (po prawej) w ramach programu szczegółowego. Większość projektów finansowanych z dotacji na działania dotyczyło działań z zakresu podnoszenia świadomości, informowania i upowszechniania informacji (22 %); następnie działań analitycznych (22 %); wzajemnego uczenia się, wymiany dobrych praktyk, współpracy (21 %); i działań szkoleniowych (19 %).

Głównymi działaniami zrealizowanymi za pośrednictwem dotacji na działalność były działania z zakresu podnoszenia świadomości, informowania i upowszechniania informacji (18 %); następnie wsparcie najważniejszych podmiotów (17 %); wzajemne uczenie się, wymiana dobrych praktyk, współpraca (15 %); oraz działania szkoleniowe (15 %).

⁷ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 2
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁸ Tamże, s. 4.



Rys. 1-1 Dotacje na działania w ramach programu szczegółowego według głównego działania (po lewej) oraz dotacje na działalność w ramach programu szczegółowego według głównego działania (po prawej)

Zamówienia publiczne dotyczyły przede wszystkim trzech głównych działań, takich jak analizy; organizacja imprez i spotkań; świadczenie usług IT.

Zamówienia publiczne wykorzystywano również na potrzeby utrzymania portalu „e-Sprawiedliwość”. Środki na zamówienia publiczne na usługi przeznaczono także na usługi ekspertów w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji dla Rumunii i Bułgarii⁹.

⁹ Tamże, s. 4.

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.

Z analizy celów i priorytetów programu wynika, że choć były one w dużej mierze skonkretyzowane, osiągalne i realne, nie były mierzalne ani (w większości przypadków) terminowe. W zaproszeniach do składania wniosków podawano coraz więcej szczegółowych informacji dotyczących oczekiwań związanych z finansowanymi projektami (w odniesieniu do różnych priorytetów). Cele większości obszarów priorytetowych dostosowano do celów i strategii politycznych UE, w szczególności w drugiej połowie okresu realizacji programu¹⁰.

Znaczenie z punktu widzenia tych celów i szerzej zakrojonych priorytetów polityki UE było głównym kryterium kwalifikacji w ramach każdego zaproszenia dotyczącego dotacji na działania i dotacji na działalność. Z oceny celów operacyjnych beneficjentów dotacji na działania i dotacji na działalność wynika, że cele operacyjne projektów są dostosowane do celów programu. Ponadto analiza dotacji na działania i dotacji na działalność pokazuje, że wszystkie działania sfinansowane z dotacji na działania były wyraźnie dostosowane do priorytetów programu, podobnie jak większość działań e-finansowanych z dotacji na działalność¹¹.

Rodzaje działalności objęte programem miały także duże znaczenie dla celów programu i były zgodne z art. 4 („działania kwalifikujące się”) decyzji Rady 2007/126/WSiSW ustanawiającej program szczegółowy. Duża liczba działań wybranych do sfinansowania w ramach dotacji lub zamówienia publicznego w latach 2007–2013 należała do następujących kategorii:

- *działania szkoleniowe*, głównie dla kadr wymiaru sprawiedliwości lub prawników praktyków;
- *wzajemne uczenie się / wymiany* między organami/organizacjami w państwach członkowskich (np. poprzez sympozja, seminaria i rozpowszechnianie dobrych praktyk);
- *opracowywanie lub instalowanie sprzętu/oprogramowania* w celu ułatwienia postępowań sądowych i dostępu do informacji na temat wymiaru sprawiedliwości na szczeblu UE lub krajowym (e-sprawiedliwość);
- *usługi wsparcia i doradztwa* (w tym informacyjne i doradcze strony internetowe);
- *badania i działania analityczne*, w ramach których oceniono zastosowanie prawa Unii w państwach członkowskich lub stworzono zestawienie krajowych ram prawnych w celu oceny zgodności z przepisami UE. W ramach takich działań zbadano również metody wymierzania różnych form sprawiedliwości (np. sprawiedliwość naprawcza lub rozwiązania alternatywne wobec pozbawienia wolności) lub przeanalizowano przeszkody w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w UE. Niektóre działania obejmowały oceny przeszkód we wdrażaniu przepisów UE i oceny wzajemnego zaufania¹².

Ponadto dotacje przyznano wielu najważniejszym organizacjom zaangażowanym w promowanie wspólnej europejskiej przestrzeni sprawiedliwości. Przykładowo dotacje przydzielono głównym sieciom europejskim i organizacjom pozarządowym zajmującym się szkoleniami (np. EJTN); probacją (Organizacja Europejskich Służb Probacyjnych – CEP); tytułami prawnymi (Advice on Individual Rights in Europe – AIRE); wspieraniem ofiar przestępstw (Victim Support Europe – VSE); ochroną podejrzanych i oskarżonych (Fair Trials); oraz sprawiedliwością naprawczą (Europejskie Forum Sprawiedliwości Naprawczej – EFRJ)¹³.

¹⁰ Tamże, s. 5.

¹¹ Tamże, s. 7.

¹² Na przykład w ramach projektu „panel doradczy ekspertów prawnych” omówiono przeszkody w prowadzeniu współpracy sądowej / budowaniu wzajemnego zaufania w UE oraz zalecono sposoby na poprawę tej sytuacji.

¹³ *Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN)*, ICF, 28 lipca 2015 r., s. 9
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

W związku z tym, że program szczegółowy dotyczył głównie poprawy współpracy sądowej i wzajemnego zaufania (oraz miał na celu wspieranie tworzenia europejskiej przestrzeni sądowej), istotne znaczenie miało także zaangażowanie partnerów i beneficjentów końcowych z różnych państw członkowskich UE w realizację programu. Program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” obejmował także działania krajowe (40 z 284 dotacji na działania, zob. poniżej, 2.6.2 Wartość dodana dla UE i beneficjentów dotacji). Działania te miały istotne znaczenie dla programu.

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

Główne instrumenty prawne utworzone i wprowadzone w danym okresie obejmowały instrumenty przewidujące wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych państw członkowskich; instrumenty przewidujące *rozwiązania alternatywne wobec pozbawienia wolności*; instrumenty wspierające *współpracę sądową w zakresie przeprowadzania dowodu* na potrzeby innych państw członkowskich; instrumenty wprowadzające przepisy dotyczące *praw procesowych*; oraz instrumenty służące do *wspierania ofiar przestępstw i zapewnienia poszanowania ich praw*.

Roczne priorytety programu szczegółowego odzwierciedlają zmiany w polityce UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych¹⁴.

Komisja wdrożyła i promowała różne instrumenty praktyczne na rzecz wsparcia głównych instrumentów prawnych. Celem była poprawa współpracy sądowej i wzajemnego uznawania orzeczeń, a także zwiększenie dostępu społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. Wspomniane instrumenty praktyczne obejmowały¹⁵:

- *europejski portal „e-Sprawiedliwość”* – portal informacyjny skierowany do ogółu społeczeństwa, przedsiębiorców, prawników praktyków i kadr wymiaru sprawiedliwości, który zawiera informacje na temat praw, dostępnych usług i narzędzi realizujących zróżnicowane potrzeby;
- *europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)* – skomputeryzowany system utworzony w celu prowadzenia skutecznej wymiany informacji na temat wyroków skazujących za przestępstwo między państwami UE;
- *Europejską Sieć Sądową (EJN)* – sieć mającą na celu promowanie współpracy sądowej w sprawach karnych między państwami UE;
- *szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości*.

Od 2010 r. priorytety, przedstawione w zaproszeniach do składania wniosków i programach prac, stały się bardziej skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, realne, terminowe, w takim stopniu, że stały się bardziej skonkretyzowane niż oczekiwana zawartość projektów służących realizacji priorytetu. Stały się one także w większym stopniu dostosowane do polityki i ustawodawstwa. Dokonane ulepszenia były wynikiem zmian instytucjonalnych wprowadzonych w Komisji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, w którym przyznano większe uprawnienia Komisji w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Ponadto w 2010 r. Dyрекję Generalną ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa (DG JLS) podzielono na DG do Spraw Wewnętrznych i DG ds. Sprawiedliwości (program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” jest realizowany przez nową DG ds. Sprawiedliwości) i obu dyrekcjom generalnym przyznano szersze uprawnienia¹⁶.

Działania sfinansowane z dotacji na działania i dotacji na działalność miały na celu przede wszystkim wspieranie wdrażania istniejących przepisów¹⁷. Wybrane działania wspierały również pośrednio rozwój nowej polityki do tego stopnia, że ułatwiły wymianę pomysłów i dyskusję na temat przeszkód utrudniających wymierzanie sprawiedliwości / współpracę w UE między ministerstwami

¹⁴ Tamże, s. 11.

¹⁵ Tamże, s. 10–11.

¹⁶ Tamże, s. 11.

¹⁷ Tamże.

sprawiedliwości i pracownikami wymiaru sprawiedliwości / prawnikami praktykami w UE. Z 334 dotacji w ramach 16 stworzono zestawienie i opracowano zalecenia dotyczące polityki¹⁸.

Ze względu na fakt, że do obszarów priorytetowych przedstawionych w zaproszeniach do składania wniosków dołączono opis przewidywanej zawartości projektów, stały się one bardziej konkretne i pomogły wnioskodawcom ubiegającym się o dotacje w zapewnieniu dostosowania swoich projektów do celów UE. Ponadto dzięki temu, że wspomniane obszary priorytetowe były w tak dużym stopniu zgodne z celami programu i celami polityki UE, z łatwością można było wybrać działania również ukierunkowane na te cele.

Niemal wszystkie organizacje osiągające takie produkty były kluczowymi platformami europejskimi lub organizacjami pozarządowymi, które odgrywają czołową rolę w zakresie monitorowania konkretnych aspektów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w UE, mianowicie Organizacja Europejskich Służb Probacyjnych (CEP); Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE); Europejska Organizacja Służby Więziennej i Kuratorskiej (EuroPris) Fair Trials International (FTI); Międzynarodowe Obserwatorium Wymiaru Sprawiedliwości dla Nieletnich; VSE; oraz Irlandzka Rada ds. Wolności Obywatelskich.

W związku z tym, że powyższe organy są sieciami działającymi na obszarze UE i posiadają ugruntowaną wiedzę w tych dziedzinach, są one dobrze przygotowane do przedstawienia zaleceń dotyczących polityki.

Usługi zamawiane ze środków finansowych programu szczegółowego miały również istotne znaczenie dla celów programu i szerzej zakrojonych celów UE, ponieważ dotyczyły głównie rozwoju portalu „e-Sprawiedliwość” i jego modułów lub ocen skutków i innych analiz na rzecz dalszego rozwoju przepisów i polityki ustanawiającej wspólny unijny obszar wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych¹⁹.

2.1.2 Znaczenie programu pod względem potrzeb grup docelowych

W sumie 70 spośród 97 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, wskazało, że przeprowadzili oni oceny potrzeb do celów opracowania i rozwinięcia swoich projektów. Dalsza analiza dokumentacji projektowej 16 formularzy wniosków pokazała jednak, że tylko sześć sporządzono na podstawie oceny potrzeb. Nie istniał, co prawda, żaden szczegółowy wymóg przeprowadzenia oceny potrzeb i dostarczenia dowodów potwierdzających tę ocenę. Gdyby jednak wnioskodawcy ubiegający się o dotacje przeprowadzili taką ocenę, określiliby bardziej trafnie znaczenie swojego projektu, dokonaliby lepszej analizy i zapewnili punkt odniesienia na potrzeby oceny skuteczności projektu w późniejszym terminie. Projekty, które nie opierają się na ocenie potrzeb, wciąż mogą mieć znaczenie z punktu widzenia potrzeb grup docelowych, jednak brak oceny potrzeb stwarza ryzyko, że można było opracować bardziej odpowiednie metody lub środki wsparcia grup docelowych²⁰.

Spośród 97 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, 69 (81,2 %) zgłosiło, że otrzymało pozytywne informacje zwrotne od swoich grup docelowych dotyczące znaczenia projektu. Jednym z powodów otrzymania dużej ilości pozytywnych informacji zwrotnych od grup docelowych (81 %) może być fakt, że podmiot realizujący projekt był również jego beneficjentem. Dokładniej rzecz biorąc, można założyć, że pracownicy wymiaru sprawiedliwości, prawnicy praktycy itd. ubiegali się o możliwość szkolenia własnych współpracowników poza pracownikami z innych państw członkowskich lub o możliwość prowadzenia spotkań z udziałem pracowników/ekspertów z innych państw członkowskich. Podobnie organy krajowe ubiegały się o dotacje, które pomogłyby im w utworzeniu systemów rejestrów karnych zgodnych z ECRIS lub innymi narzędziami e-sprawiedliwości w celu ujednolicenia swoich systemów wymiaru sprawiedliwości z systemami innych państw członkowskich²¹.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże, s. 5.

²⁰ Tamże, s. 13–14.

²¹ Tamże, s. 14.

2.2 SPÓJNOŚĆ I KOMPLEMENTARNOŚĆ

2.2.1 Komplementarność z innymi programami UE

W art. 12 decyzji Rady 2007/126/WSiSW ustanawiającej program szczegółowy opisano możliwość osiągnięcia komplementarności i synergii z innymi instrumentami finansowymi UE, mianowicie z programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” (JCIV); programem szczegółowym „Zapobieganie i walka z przestępczością (ISEC); programem szczegółowym „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” (CIPS); programem ogólnym „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (znanym jako „fundusze SOLID”); oraz Komitetem ds. Programu Statystycznego.

Do innych instrumentów UE, które mogły być komplementarne lub pokrywać się z programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, należały program Daphne III; program „Prawa podstawowe i obywatelstwo” (FRC); program „Uczenie się przez całe życie”; Siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (7PR); oraz „Horyzont 2020” – nowy program UE w zakresie badań naukowych i innowacji.

Wymienione programy były podobne do programu szczegółowego pod względem celów i tematów. Dzięki temu, że cele programu szczegółowego były szczegółowe, można było jednak uniknąć powielania się z innymi programami DG ds. Sprawiedliwości, które różniły się od programu szczegółowego pod względem:

- objętego obszaru prawa – program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” dotyczy prawa karnego, program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”(JCIV) dotyczy prawa cywilnego, zaś program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” (FRC) dotyczy praw podstawowych;
- przedmiotu zainteresowania – wszystkie programy dotyczyły głównie ofiar przestępstw, chociaż program „Profilaktyka narkotykowa i informacje o narkotykach” i program Daphne III były skierowane do konkretnych grup ofiar i poświęcone przeciwdziałaniu szkodom i zapewnianiu pomocy po wystąpieniu szkody. Program szczegółowy „Profilaktyka narkotykowa i informacje o narkotykach” i program Daphne III były również w większym stopniu ukierunkowane na leczenie i ochronę niż program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, który dotyczył raczej etapów, jakie muszą przejść ofiary w systemie wymiaru sprawiedliwości;
- grup docelowych lub wyników – jak w przypadku programu szczegółowego „Zapobieganie i walka z przestępczością (ISEC), programu Daphne III i programu szczegółowego „Profilaktyka narkotykowa i informacje o narkotykach”.

Także programy DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii oraz 7PR mają spójne cele, które jednak niekoniecznie pokrywają się z celami programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”²².

Ze środków programu Progress i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) sfinansowano również szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości, jednak oba te programy uzupełniają program szczegółowy: ze środków programu Progress sfinansowano szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości z zakresu równouprawnienia płci i zapobiegania dyskryminacji (żaden z pozostałych programów wymiaru sprawiedliwości nie ma takich szkoleń w ofercie); zaś w ramach EFS sfinansowano głównie szkolenia krajowe.

Z kolei wartością dodaną szkoleń sfinansowanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” był ich zawsze ponadnarodowy charakter (ponieważ uczestnicy czerpali korzyści z uczenia się o innych państwach członkowskich i z zacieśnionej współpracy ponadnarodowej).

²² Tamże, s. 16.

Tabela 2-1 poniżej przedstawia możliwość osiągnięcia spójności i komplementarności celów i obszarów tematycznych programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” z wybranymi unijnymi programami finansowania.

Tabela 2-1 Możliwość osiągnięcia komplementarności i nakładanie się celów: program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” (JPEN) i programy UE

Współpraca sądowa	Promowanie zgodności przepisów	Wymiana informacji i najlepszych praktyk (w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych)	e-Sprawiedliwość	Szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości	Ochrona praw ofiar i oskarżonych	Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych
JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN
JCIV	JCIV		JCIV	JCIV		
FRC				FRC		
		ISEC			ISEC	ISEC
				program Daphne III	program Daphne III	
			program DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii			
		7PR / „Horyzont 2020”				

Podczas przygotowywania rocznych programów prac zwiększono komplementarność i spójność między programami DG ds. Sprawiedliwości dzięki konsultacjom pomiędzy służbami Komisji i spotkaniom grup złożonych z przedstawicieli różnych służb, podczas których omawiano z innymi dyrekcjami generalnymi kwestię komplementarności i możliwego nakładania się programów. Komisja przedstawiła komitetowi państw członkowskich ds. programu roczny program prac i jego priorytety w celu określenia wszelkich kwestii związanych z komplementarnością i spójnością z innymi inicjatywami unijnymi lub krajowymi²³.

2.2.2 Komplementarność na poziomie projektu

Na etapach wyboru projektu, monitorowania i sprawozdawczości w cyklu programowym Komisja nie zastosowała żadnych mechanizmów w celu zwiększenia komplementarności, z wyjątkiem mechanizmu wymiany zasobów (tj. portal „e-Sprawiedliwość”) z programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”.

Na poziomie projektu beneficjenci dotacji dążyli do ustanowienia synergii ze współpracownikami lub innymi organizacjami realizującymi projekty sfinansowane ze środków programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” lub innych programów UE; lub projektami sfinansowanymi w ramach mechanizmów krajowych i międzynarodowych.

Niemal dwie trzecie respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, wskazało, że osiągnięto niektóre formy synergii z innymi projektami realizowanymi w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” (29 %), innych programów UE (20 %), programów krajowych (20 %) lub programów międzynarodowych (5,5 %)²⁴. Nie wszyscy respondenci przedstawili jednak przykłady uzyskanej synergii, więc nie zawsze możliwe było potwierdzenie tych zgłoszonych informacji.

²³ Tamże, s. 20.

²⁴ 26 respondentów badania (czyli 27 % wszystkich respondentów) stwierdziło, że nie osiągnięto żadnej synergii, zaś 11 respondentów udzieliło odpowiedzi „Nie wiem”. W przypadku tych danych pojawia się niewielki problem metodyczny, mianowicie: nie wszyscy respondenci mieli możliwość wybrania wariantu „nie” lub „nie wiem”, ponieważ te dwie kategorie dodano, gdy badanie było już w trakcie. W sumie 17 respondentów uwzględnionych w tym badaniu nie miało możliwości zaznaczenia takiego wariantu i dlatego spośród 33 respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi na to pytanie, 17 mogło odpowiedzieć „nie” lub „nie wiem”, gdyby mieli taką możliwość.

Beneficjenci dotacji dążyli do zwiększenia wpływu swoich projektów sfinansowanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” w oparciu o wyniki innych projektów; opracowywanie projektu w oparciu o dobre praktyki ustalone w ramach innych programów; oraz rozpowszechnianie wyników projektów w sieciach utworzonych w ramach innych projektów.

Jeden z beneficjentów poinformował o rozpowszechnianiu wyników projektu podczas spotkań z udziałem użytkowników końcowych innego projektu sfinansowanego ze środków 7PR opracowanego przez DG ds. Badań Naukowych i Innowacji. Inny respondent wyjaśnił, że korzystał z kilku narzędzi opracowanych w ramach projektu sfinansowanego ze środków programu „Uczenie się przez całe życie”. Wyniki projektów realizowanych w ramach programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” rozpowszechniano również na konferencjach organizowanych ze środków pochodzących z innych programów UE²⁵.

2.3 SKUTECZNOŚĆ

Program jest skuteczny w zakresie, w jakim udało się zrealizować jego cele. Sukces programu szczegółowego „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” można również zmierzyć w oparciu o zakres, w jakim udało się osiągnąć cele poszczególnych projektów realizowanych w ramach tego programu.

2.3.1 Osiągnięcia programu

Ogólnie rzecz biorąc, prowadzone działania dotyczyły celów programu, przede wszystkim celów szczegółowych w zakresie szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości i współpracy sądowej. Trudno jest ocenić, w jakim stopniu uzyskano produkty projektu (w porównaniu z planowanymi produktami). Jest to spowodowane faktem, że nałożony na wnioskodawców ubiegających się o dotacje wymóg dotyczący określenia mierzalnego celu dotyczącego produktów wprowadzono dopiero pod koniec programu. Jak wynika ze sprawozdań beneficjentów dotacji, w przypadku większości projektów (około 70 %) uzyskano zamierzone produkty, a w przypadku niemal dwóch trzecich udało się uzyskać wszystkie produkty i wyniki²⁶.

Ogólnie rzecz biorąc, dotacje na działania i dotacje na działalność przyznane w ramach programu szczegółowego przyniosły produkty i pozytywne wyniki, mianowicie²⁷:

- szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości, z którego skorzystało blisko 26 000 sędziów, prokuratorów i innych przedstawicieli zawodów prawniczych z niemal wszystkich państw członkowskich, co przyczyniło się do zwiększenia wzajemnego zaufania, chociaż jego zakresu nie można było zmierzyć;
- zacieśnienie współpracy między sądownictwem a ministerstwami sprawiedliwości państw członkowskich obejmujące utworzenie blisko tysiąca partnerstw, z których większość ma charakter dwustronny;
- większą zgodność przepisów (lub lepsze zrozumienie różnic) dzięki analizom, wzajemnemu uczeniu się i promocji dobrych praktyk mających na celu ujednolicenie przepisów. Działania te sprzyjały również (lepszemu) wdrażaniu przepisów UE poprzez podniesienie wiedzy i umiejętności osób stosujących te przepisy na szczeblu krajowym;
- wyeliminowanie różnych przeszkód utrudniających obecną współpracę sądową poprzez rozwijanie odpowiednich usług, prowadzenie badań, rozwijanie wzajemnego uczenia się i tworzenie sieci. Działania dotyczyły następujących przeszkód: braku zrozumienia i wiedzy, kanałów komunikacyjnych i platform współpracy, różnic językowych itd.;
- zwiększenie zdolności organizacji do zapewniania wsparcia ofiarom i oskarżonym.

²⁵ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 21
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁶ Tamże, s. 22.

²⁷ Tamże, s. 45.

Program szczegółowy znacząco wpłynął na poprawę **współpracy sądowej** między sądownictwem a ministerstwami sprawiedliwości państw członkowskich, zwłaszcza ze względu na liczbę utworzonych partnerstw dwustronnych. Powstało co najmniej 947 partnerstw, z czego 826 między państwami członkowskimi. Wśród produktów i wyników projektów ponadnarodowych można wymienić²⁸:

- zacieśnienia współpracy dwustronnej między prokuratorami państw członkowskich w zakresie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych w sprawach transgranicznych;
- podniesienie wiedzy na temat postępowania z obywatelami UE oskarżonymi o popełnienie przestępstwa w innym państwie członkowskim;
- wspólny dialog na temat wspólnych problemów, także poprzez tworzenie ogólnounijnych grup roboczych, takich jak panel doradczy ekspertów prawnych.

W ramach programu szczegółowego wyraźnie propagowano **współpracę sądową i zgodność** przepisów państw członkowskich; program przyczynił się także do zmniejszenia niektórych przeszkód prawnych.

W ramach programu propagowano zgodność przepisów państw członkowskich poprzez²⁹:

- pogłębienie wiedzy na temat różnic istniejących między przepisami/praktykami poszczególnych państw członkowskich oraz wskazanie możliwych rozwiązań zmniejszających te różnice;
- propagowanie dobrych praktyk i większej harmonizacji;
- intensyfikację dialogu między podmiotami odpowiedzialnymi za utrzymanie i zmianę przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, w tym tworzenie grup roboczych między państwami członkowskimi w celu omówienia i znalezienia rozwiązań usuwających przeszkody we wdrażaniu przepisów UE;
- propagowanie (lepszego) wdrażania przepisów UE poprzez pogłębienie wiedzy państw członkowskich na ten temat oraz zwiększenie ich zdolności do wdrażania tych przepisów.

W ramach programu szczegółowego – na potrzeby zmniejszenia przeszkód językowych – za priorytet finansowy uznano dostęp do usług tłumaczenia ustnego, tym samym przyznano dotacje na szkolenia językowe sędziów i prokuratorów oraz ocenę usług językowych w państwach członkowskich. Ze względu na niewielką skalę wspomnianego szkolenia językowego jest mało prawdopodobne, aby wywarło ono znaczący wpływ na zmniejszenie przeszkód językowych. Stanowiło ono jednak element **szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości** i przyczyniło się do propagowania szkoleń językowych dla prawników praktyków³⁰, co jest priorytetem Komisji³¹.

Jednym z najważniejszych rodzajów sfinansowanych działań (47 dotacji na działania plus 10 umów w sprawie zamówień publicznych o wartości 4,2 mln EUR) było zapewnienie państwom członkowskim wsparcia na potrzeby dostosowania systemów rejestrów karnych, aby były one kompatybilne na szczeblu UE, co umożliwi wymianę informacji z tych rejestrów za pośrednictwem ECRIS. Choć partnerzy projektu odnotowali pewne problemy wdrożeniowe związane z utworzeniem ECRIS w państwach członkowskich, system ten pomyślnie utworzono w 2012 r., co oznacza, że działania prowadzone w tym obszarze w ramach programu szczegółowego przynajmniej częściowo zakończyły się powodzeniem³².

W zakresie, w jakim działania podejmowane w ramach programu szczegółowego poprawiły **dialog i wymianę między państwami członkowskimi** oraz promowały współpracę sądową, program poprawił kontakty oraz wymianę informacji i najlepszych praktyk między organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W przypadku co najmniej 187 (z 334) sfinansowanych działań

²⁸ Tamże, s. 26.

²⁹ Tamże, s. 27.

³⁰ Tamże, s. 27–28.

³¹ Zob. komunikat Komisji z 2011 r. w sprawie budowania zaufania do europejskiego wymiaru sprawiedliwości: nowy wymiar europejskiego szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:PL:PDF>

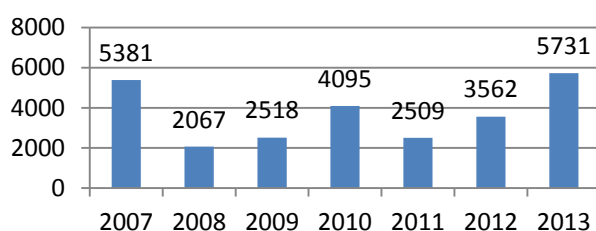
³² Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 28 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

zrealizowane w ich ramach projekty obejmowały wzajemne uczenie się, wymianę dobrych praktyk i współpracę. Działania te przyczyniły się do wymiany współpracy i zacieśnienia kontaktów między krajowymi kadrami wymiaru sprawiedliwości. Organy krajowe z 21 państw członkowskich³³, w tym 15 ministerstw sprawiedliwości, kierowały jedną dotacją lub większą liczbą dotacji przyznanych w ramach programu szczegółowego. Wiele z tych dotacji wykorzystano do dostosowania krajowych systemów rejestrów karnych do europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)³⁴.

Oprócz działań sfinansowanych z dotacji środki finansowe z programu szczegółowego wykorzystano do zawarcia umów z konsultantami, którzy opracowali i prowadzą portal „e-Sprawiedliwość”³⁵.

W sumie 93 dotacje w ramach programu szczegółowego o wartości ponad 44 mln EUR (26 % całkowitego planowanego budżetu programu na lata 2007–2013) przeznaczono na szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości i prawników praktyków. W badanym okresie z tego szkolenia skorzystało 25 863 sędziów, prokuratorów i innych prawników praktyków, średnio 3 695 beneficjentów rocznie. Na rys. 2-1 przedstawiono liczbę prawników praktyków uczestniczących w takich szkoleniach każdego roku. Obejmują one szkolenia sfinansowane w ramach dotacji na działania, ramowych umów partnerstwa i dotacji na działalność przyznanych EJTN.

Rys. 2-1 Liczba uczestników korzystających z unijnego szkolenia prawniczego sfinansowanych ze środków programu szczegółowego w latach 2007–2013



Komisja ustaliła cele polegające na przeszkoleniu połowy wszystkich unijnych prawników praktyków (szacunkowo 700 000) do 2020 r. W tym celu każdego roku do 2020 r. co najmniej 5 % wszystkich prawników praktyków w każdym państwie członkowskim musi odbyć szkolenie, niezależnie od tego, czy szkolenie jest organizowane na szczeblu lokalnym, krajowym czy europejskim przez podmioty lokalne, krajowe czy unijne³⁶. Ze sprawozdania Komisji z 2014 r. w sprawie europejskich szkoleń kadr wymiaru sprawiedliwości wynika, że w 2013 r. osiągnięto cel wyznaczony dla sędziów (zob. rys. 2-2 u góry), zaś cel dotyczący rocznych szkoleń dla prokuratorów osiągnięto w 19 państwach członkowskich.

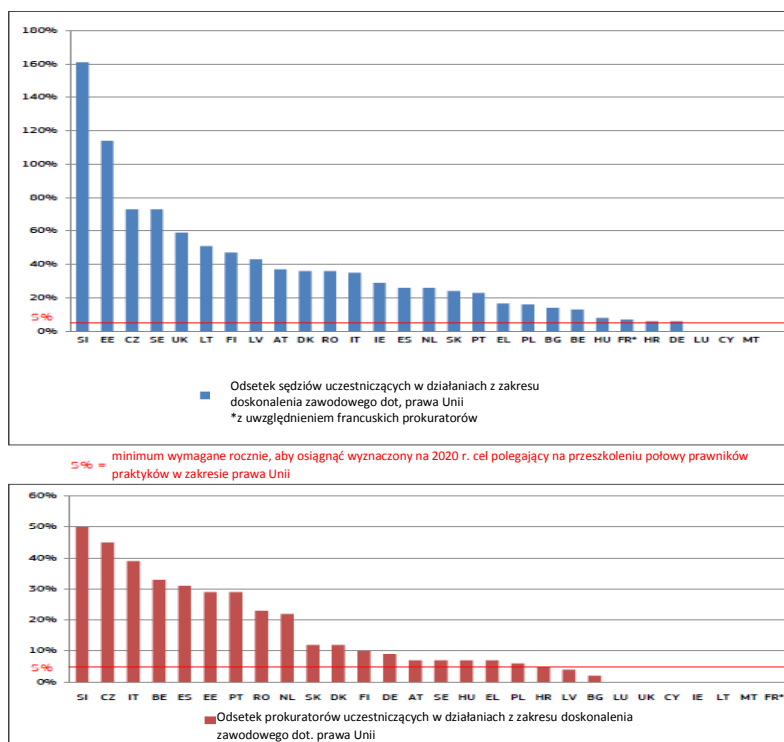
³³ Z wyjątkiem Belgii, Danii, Cypru, Węgier, Malty, Słowacji i Szwecji.

³⁴ *Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN)*, ICF, 28 lipca 2015 r., s. 27
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

³⁵ Tamże, s. 28.

³⁶ COM(2011) 551 final „Budowanie zaufania do europejskiego wymiaru sprawiedliwości: nowy wymiar europejskiego szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:PL:PDF>

Rys. 2-2 Liczba sędziów i prokuratorów uczestniczących w 2013 r. w doskonaleniu zawodowym w swoim państwie członkowskim i (w przypadku prokuratorów) za granicą



Źródło: Szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości w Europie w 2014 r. Dane obejmują szkolenia sfinansowane przez agencje unijne lub za pośrednictwem innych programów unijnych, takich jak program Progress, program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” oraz program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo”.

Duży odsetek dotacji finansowanych ze środków programu szczegółowego przyznano na projekty bezpośrednio lub pośrednio dotyczące praw ofiar i oskarżonych. Jednym z głównych sposobów, w jaki program szczegółowy przyczynił się do budowania wzajemnego zaufania w kwestii praw ofiar i oskarżonych w UE, jest finansowanie platform unijnych działających w tych obszarach, w szczególności:

- Fair Trials International, której celem jest m.in. „angażowanie się w międzynarodowy ruch [sieć] obrońców w ramach zasady rzetelnego procesu sądowego [prawników praktyków zajmujących się prawami człowieka] i wspieranie tych działań”; oraz
- Victim Support Europe (VSE) – sieci krajowych organizacji wspierających ofiary przestępstw, która promuje utworzenie i rozwijanie praw ofiar i usług oferowanych ofiarom w całej Europie³⁷.

2.3.2 Osiągnięcia projektów

W przypadku większości projektów (około 70 %) udało się osiągnąć zaplanowane produkty i cele projektów. Prawie jedna trzecia projektów nie zakończyła się jednak pomyślnie, ponieważ nie wszystkie cele zostały osiągnięte (zob. tabela 2-2). Jedynie w kilku przypadkach (około 5 % wszystkich zakończonych projektów) miało to istotny wpływ na osiągnięcie celów operacyjnych projektu. Mimo że pewne przeszkody wystąpiły z powodu nieprzewidzianych czynników zewnętrznych, niektóre z nich można było zidentyfikować i ograniczyć w ramach strategii oceny ryzyka.

³⁷ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 28
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Tabela 2-2 Czynniki utrudniające wdrażanie, które wystąpiły podczas realizacji projektów

Czynniki powodujące powstanie problemów	Liczba projektów dotkniętych danym problemem
Odejście pracowników / niewystarczająca liczba pracowników	5
Brak czasu	21
Nieprzewidziana (zewnętrzna) przeszkoda	17
Kwestie finansowe / brak finansowania	12
Względy techniczne (np. problemy z systemami cyfrowymi, z funkcjonowaniem oprogramowania portalu „e-Sprawiedliwość”)	5
Okoliczności, które należało określić w ramach modelu logicznego (np. brak danych, brak informacji od beneficjentów, kwestie dotyczące czasu, spójność ze zmianami w zakresie polityki itd.)	15
Opóźnienia spowodowane przez Komisję Europejską	2
Zmiany w modelu logicznym	7

Źródło: całość dokumentacji projektowej zestawionej przez ICF (n = 334)

Ponad dwie trzecie zakończonych projektów zostało wdrożonych dokładnie zgodnie z planem, natomiast w jednej trzeciej z nich wprowadzono przynajmniej pewne zmiany dotyczące sposobu wdrażania projektów / programów prac w porównaniu z pierwotnymi założeniami³⁸.

2.4 TRWAŁOŚĆ I MOŻLIWOŚĆ PRZENOSZENIA

Podmioty oceniające przeanalizowały, czy trwałość wyników, rezultatów i skutków projektów wykraczała poza okres finansowania projektów. W ramach oceny określono trzy poziomy trwałości:

1. trwałość krótkookresową, osiągniętą głównie dzięki rozpowszechnianiu wyników projektów;
2. trwałość średniookresową, która oznacza kontynuowanie wyników projektów lub partnerstw zawartych w ramach projektów;
3. 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

Spośród 121 zakończonych projektów, w odniesieniu do których przedstawiono pewne dowody na ich trwałość w sprawozdaniach końcowych, w przypadku 39 z nich (32 %) stwierdzono w sprawozdaniach końcowych, że projekt będzie kontynuowany w pełnym zakresie z uwagi na pozyskanie dalszego finansowania. Wspomniane 39 projektów dotyczyło rozwijania narzędzi takich jak ECRIS, usługi z zakresu wspierania ofiar przestępstw oraz programy sprawiedliwości naprawczej, przy czym projekty te koncentrowały się na systemach lub usługach, które zostały już opracowane i których dalsze wdrażanie wiązałoby się z koniecznością pozyskania dalszego finansowania. Nie dotyczyło to jednak wszystkich projektów realizowanych w ramach programu szczegółowego. Co więcej, jeżeli dotacji na działania lub dotacji na działalność udzielono w związku z prowadzeniem działalności badawczej, projekt niekoniecznie musi wymagać dodatkowego finansowania, aby można było kontynuować jego realizację. Podobnie projekty, które były ukierunkowane na szkolenia lub

³⁸ Tamże, s. 31.

wzajemne uczenie się, wymagałyby dalszego finansowania wyłącznie w przypadku, gdyby zakres szkoleń został rozszerzony na nowych uczestników³⁹.

W sprawozdaniach końcowych dotyczących 28 kolejnych projektów stwierdzono, że projekty te będą nadal częściowo realizowane, np. gdy pewne aspekty szkolenia są kontynuowane lub wyniki realizacji projektu są wykorzystywane do opracowania nowych projektów lub w charakterze wkładu na potrzeby realizacji nowych projektów. W takich przypadkach można przyjąć, że wskazano już źródło finansowania kontynuacji projektów w tej części. Wyniki badania internetowego sugerowały, że większość beneficjentów dotacji (71 %, czyli 61 spośród 86 respondentów) potrzebowałaby dalszego finansowania, aby móc kontynuować projekt/działania. W uzupełniających wywiadach 25 spośród 33 respondentów stwierdziło, że dalsze finansowanie było potrzebne na działania następcze podejmowane w związku z projektami, takie jak szkolenia i tłumaczenia, testowanie opracowanych produktów oraz wdrażanie metod.

Niemniej 20 spośród 33 respondentów stwierdziło również, że działania takie jak rozpowszechnianie i podnoszenie świadomości mogły być kontynuowane bez konieczności zapewnienia dodatkowego finansowania⁴⁰.

Ogólnie rzecz biorąc, rozpowszechnianie wyników projektów przez Komisję było ograniczone, ponieważ Komisja powierzyła odpowiedzialność za bezpośrednie rozpowszechnianie produktów wśród grup docelowych głównie beneficjentom, a zasoby kadrowe Komisji były zarezerwowane głównie do celów związanych z zarządzaniem finansami. Niektóre materiały szkoleniowe zostały opublikowane oraz nadano większe znaczenie monitorowaniu wydatków projektowych i budżetów projektów niż monitorowaniu wyników. Na europejskim portalu „e-Sprawiedliwość” opublikowano tylko niektóre produkty będące wynikiem projektów szkoleniowych. Materiały szkoleniowe zamieszczano na europejskim portalu „e-Sprawiedliwość” jedynie w przypadku, gdy stanowiły one kompleksowe i istotne dokumenty służące uzupełnieniu istniejących luk (były to głównie dokumenty z seminariów Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA), łączy do stron internetowych EJTN oraz łączy do stron internetowych projektu „Budowanie wzajemnego zaufania”⁴¹⁴²).

Rozpowszechnianie zostało wskazane jako wymóg w zaproszeniach do składania wniosków i Komisja zachęcała do podejmowania działań w tym zakresie. W zaproszeniach do składania wniosków o udzielenie dotacji na działania osoby składające takie wnioski zachęcano do przedstawienia planu rozpowszechniania. Wnioskodawcy ubiegający się o dotację na działalność nie byli zobowiązani do przedstawienia strategii rozpowszechniania. Spośród 95 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, 92 % (87 respondentów) stwierdziło, że opracowali oni precyzyjny plan rozpowszechniania wyników swoich projektów/działań. Z analizy 12 formularzy wniosków o udzielenie dotacji na działania obejmującej wszystkie obszary priorytetowe i wszystkie lata realizacji programu wynika, że strategie rozpowszechniania różniły się pod względem jakości⁴³.

Z analizy ilościowej dokumentacji związanej z 334 dotacjami udzielonymi w ramach programu szczegółowego wynika, że co najmniej 197 (59 %) wszystkich beneficjentów dotacji zrealizowało działania na rzecz podnoszenia świadomości lub rozpowszechniania wyników w ramach swoich projektów / programów prac. Analiza produktów będących wynikiem projektu (zob. rys. 2-3), przedstawiona w sprawozdaniach końcowych beneficjentów dotacji, pokazuje, że najważniejszymi narzędziami rozpowszechniania były wydarzenia, biuletyny lub broszury oraz inne produkty. Niektórzy beneficjenci dotacji tworzą również strony internetowe, aby rozpowszechniać informacje na temat projektu, niemniej w momencie przeprowadzania oceny stwierdzono, że nie wszystkie strony internetowe poświęcone projektom były utrzymywane po zakończeniu finansowania projektu.

³⁹ Tamże, s. 36.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ W ramach tego projektu wspiera się organizację szkoleń językowych dla prawników praktyków.

⁴² *Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN)*, ICF, 28 lipca 2015 r., s. 33–34
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁴³ Tamże, s. 34.

Rys. 2-3 Produkty będące wynikiem działań w zakresie rozpowszechniania i podnoszenia świadomości (n=221)



Źródło: analiza 221 dotacji, w odniesieniu do których były dostępne sprawozdania końcowe.

Fakt, że tego rodzaju działania skutecznie przyciągnęły uwagę osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki i przyczyniły się do zacieśnienia kontaktów między organami w różnych państwach członkowskich, świadczy jednak o tym, że rozpowszechnianie wyników było przynajmniej częściowo skuteczne. Łącznie 44 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, poinformowało, że skutecznie wdrożyli oni produkty w państwach członkowskich innych niż ich własne państwo członkowskie. 29 respondentów stwierdziło także, że wyniki projektu/działania zostały wykorzystane w działaniach w zakresie polityki w co najmniej jednym innym państwie⁴⁴.

2.4.2 Kontynuowanie partnerstw po zakończeniu projektu

Z informacji przedstawionych w sprawozdaniach końcowych wynika, że 17 partnerstw zawartych w celu wdrażania dotacji przyznanych w ramach programu szczegółowego miało zostać kontynuowanych w całości albo w części po zakończeniu projektu. Istnieje jednak prawdopodobieństwo, że liczba kontynuowanych partnerstw była większa, ponieważ 71 spośród 91 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym (78 %), stwierdziło, że zawarte przez nich partnerstwo już było lub prawdopodobnie będzie kontynuowane po zakończeniu projektu. Kolejnym istotnym czynnikiem był fakt, że beneficjenci dotacji, z którymi przeprowadzono rozmowy i którzy wzięli udział w badaniu internetowym, wypowiadali się pozytywnie na temat korzyści płynących z partnerstw zawartych w ramach programu szczegółowego. Dowody zgromadzone w trakcie uzupełniających wywiadów z beneficjentami dotacji wskazywały, że niektóre z tych partnerstw zostały zawarte jeszcze przed rozpoczęciem projektu. Tego rodzaju wcześniejsze doświadczenia związane z partnerstwami ułatwiły budowanie zespołu, komunikowanie się i rozwiązywanie problemów w ramach zespołu, co przełożyło się na łatwiejsze nawiązanie początkowych kontaktów w ramach nowego projektu⁴⁵. Nie gromadzono żadnych danych na temat powodów rezygnacji z kontynuowania partnerstw.

2.4.3 Potencjalna trwałość i możliwość przenoszenia produktów

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,

⁴⁴ Tamże, s. 35.

⁴⁵ Tamże, s. 36.

zostały zaprojektowane w taki sposób, aby było możliwe ich przeniesienie do innych państwach członkowskich.

Beneficjenci dotacji napotykali trudności w wykazaniu trwałości swojego projektu w sprawozdaniu końcowym. Było to spowodowane faktem, że okres między zamknięciem projektu a terminem na przekazanie sprawozdania wynosił zaledwie dwa lub trzy miesiące, a więc był zbyt krótki, by wykazać trwałość projektu.

Wielu partnerów projektu, z którymi przeprowadzono wywiad na potrzeby oceny, stwierdziło, 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 badaniu internetowym, 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 państwie⁴⁶.

Osoby, z którymi przeprowadzono rozmowy, wskazały również czynniki, które mogłyby utrudniać możliwość pełnego przeniesienia wyniku. Czynniki te obejmowały konieczność dostosowań do przepisów poszczególnych państw; wymogi w zakresie tłumaczenia; dojrzałość systemów sądowych innych państw członkowskich; pozycję danego zagadnienia w hierarchii ustanowionej w programie działania danego państwa członkowskiego; oraz zapotrzebowanie na konkretny produkt będący wynikiem projektu (tj. narzędzie szkoleniowe lub metodę szkoleniową).

2.5 EFEKTYWNOŚĆ I MOŻLIWOŚĆ UPROSZCZENIA

W niniejszej sekcji ocenia się efektywność programu, jeżeli chodzi o:

- wystarczalność i efektywność dostępnych zasobów finansowych;
- stosowność kwoty poniesionych wydatków w porównaniu z pozytywnymi skutkami, jakie udało się osiągnąć;
- stopień, w jakim środki przydzielone na różne narzędzia finansowania były odpowiednie i wystarczające do osiągnięcia celów projektu.

W niniejszej sekcji przeprowadzono również analizę efektywności zarządzania przez Komisję i zbadano, czy istnieje możliwość uproszczenia zarządzania programem.

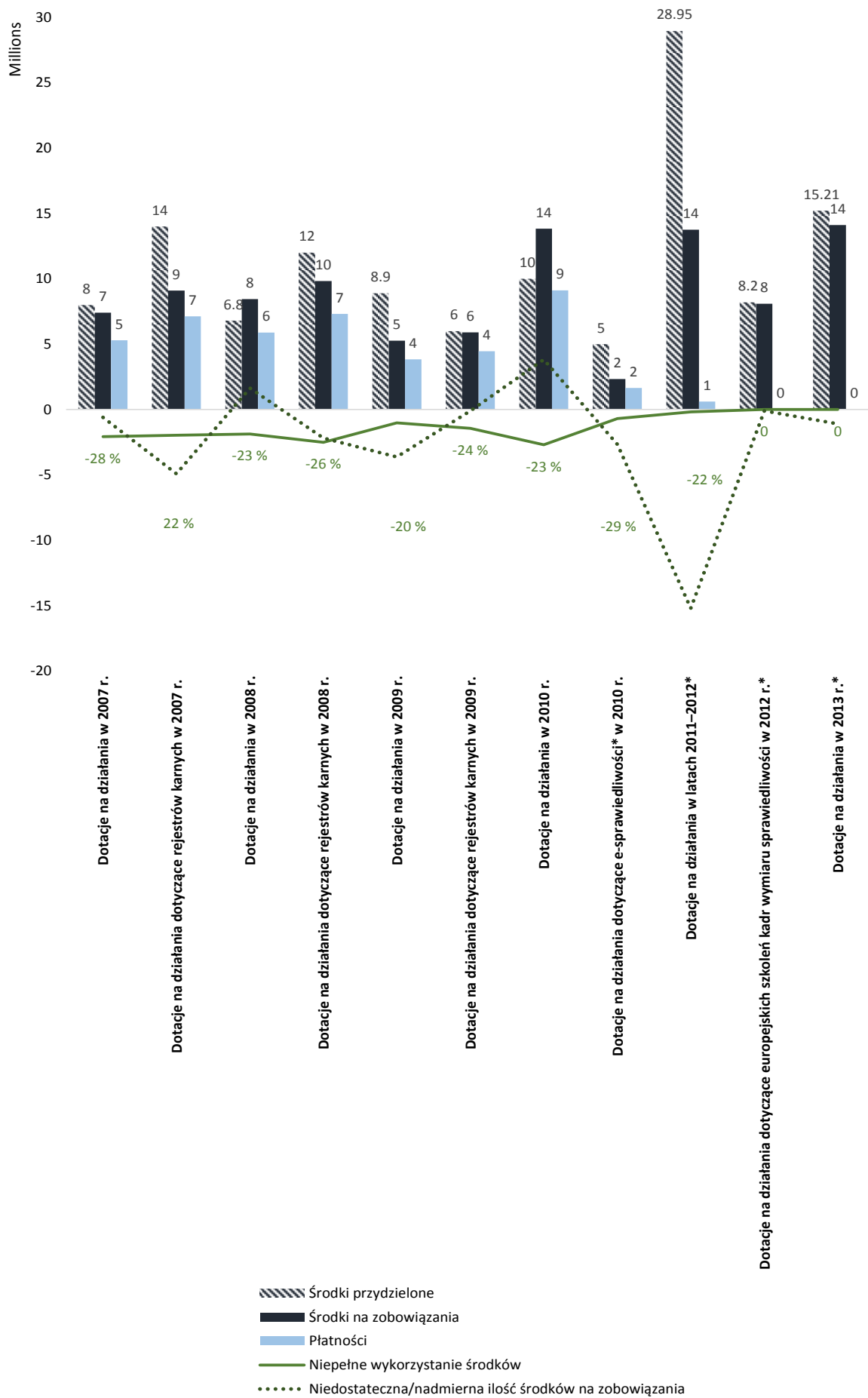
2.5.1 Wystarczalność i efektywność dostępnych zasobów finansowych

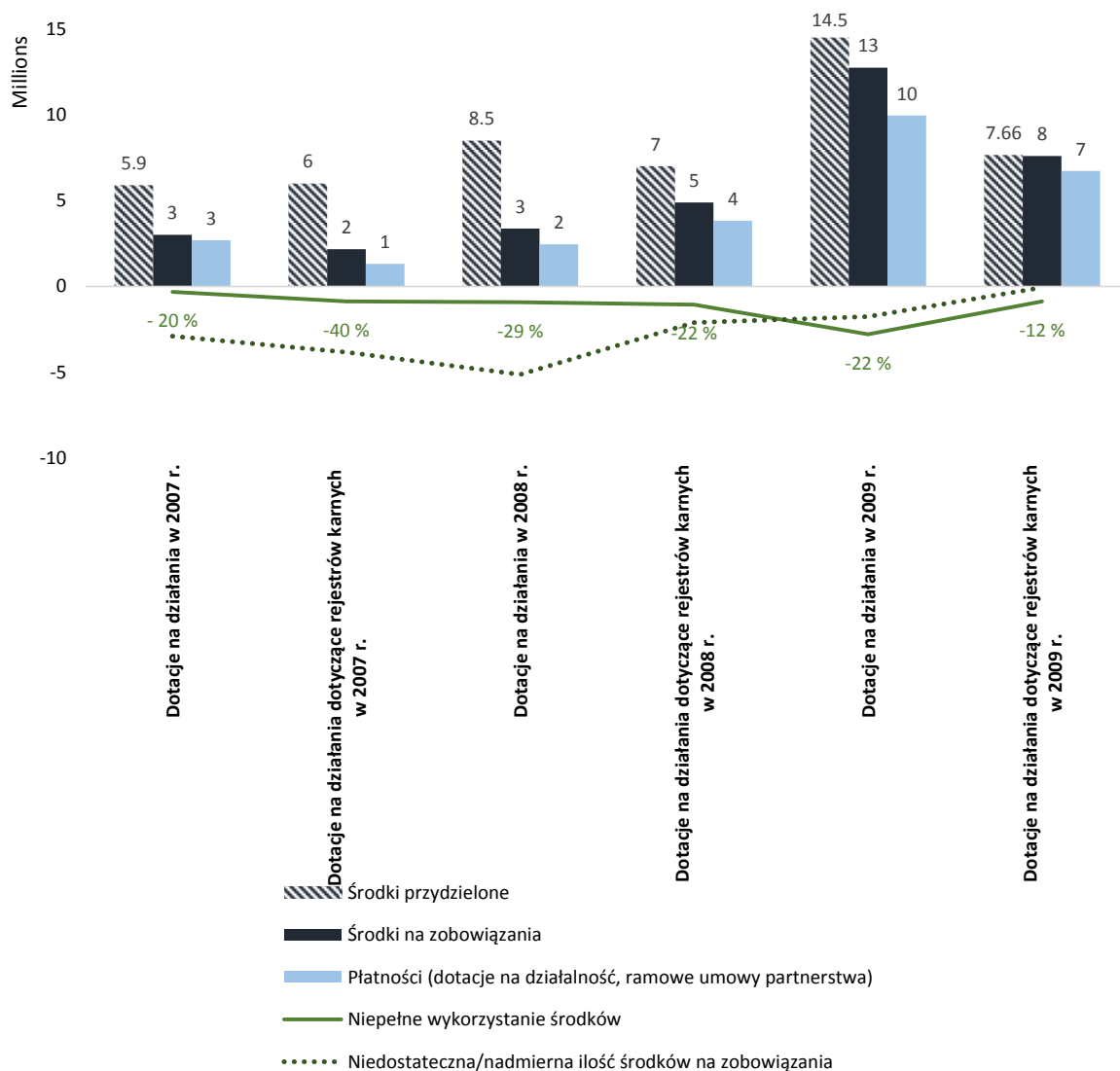
Analiza wykazała, że budżet udostępniony na realizację celów programu był odpowiedni, biorąc pod uwagę fakt, że cele te zostały dobrze sformułowane i nie były nadmiernie ambitne. Beneficjenci dotacji poinformowali również, że – co do zasady – kwoty dotacji były wystarczające do osiągnięcia wyznaczonych celów oraz do poprawy sytuacji w danym obszarze.

Z porównania kwoty przydzielonych środków finansowych z kwotą środków (ostatecznie) przeznaczonych na zobowiązania wynika, że w początkowej fazie realizacji programu zjawisko niepełnego wykorzystania środków w ramach projektów było powszechne: środki na zobowiązania przypadające na jedno zaproszenie były systematycznie niższe niż wstępnie przydzielone środki, chociaż można zaobserwować pewną poprawę w przypadku późniejszych zaproszeń (zob. rys. 2-4). Wspomniane początkowe niedopasowanie wynikało z faktu, że program szczegółowy był nowym programem skierowanym do grupy zainteresowanych stron, która miała stosunkowo niewielkie doświadczenie w składaniu wniosków o finansowanie. Przy stosowaniu narzędzi finansowania kierowano się wyraźną logiką i zasadniczo wykorzystywano je w sposób efektywny.

⁴⁶ Tamże, s. 37.

Rys. 2-4 Całkowite przydzielone, przeznaczone na zobowiązania i dotychczas wypłacone środki w ramach programu szczegółowego oraz całkowite nadmierne/niedostateczne przeznaczenie środków i niepełne wykorzystanie środków z podziałem na zaproszenia do składania wniosków (u góry dotacje na działania, u dołu dotacje na działalność).





Uwaga: Dane liczbowe dotyczące finansowania dotacji na działalność obejmują również ramowe umowy partnerstwa i monopole związane z dotacjami na działalność. Dane liczbowe na temat przydzielonych środków i projektów sfinansowanych w latach 2011–2012 zostały połączone. Niepełne wykorzystanie środków oblicza się dla wszystkich zakończonych projektów jako różnicę między środkami na zobowiązania a środkami na płatności. * Nie wszystkie projekty zostały zakończone (dane liczbowe na temat wydatków i niepełnego wykorzystania środków dotyczą wyłącznie zakończonych projektów). CR – rejestry karne, EJ – e-sprawiedliwość, EJT – europejskie szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości.

2.5.2 Kwota poniesionych wydatków w porównaniu ze skutkami, jakie udało się osiągnąć

W ramach programu szczegółowego przeznaczono 131 mln EUR na sfinansowanie 334 projektów, głównie ponadnarodowych, w których uczestniczyło ponad 1 200 organizacji wiodących i partnerskich⁴⁷. Ostatecznie, po przyznaniu dodatkowych 21 mln EUR, w ramach programu szczegółowego sfinansowano realizację 174 projektów, na które udzielono zamówienia. Przyczyniło się to również do osiągnięcia celów ogólnych i szczegółowych programu, na przykład poprzez

⁴⁷ Powyższe dane liczbowe nie uwzględniają podwójnego liczenia organizacji, które otrzymały więcej niż jedną dotację.

wsparcie opracowywania przepisów, organizowanie spotkań ekspertów w celu omówienia niektórych przeszkód oraz przekazywanie najważniejszych komunikatów⁴⁸.

Wśród oczekiwanych skutków realizacji programu szczegółowego należy wymienić przyczynienie się do utworzenia europejskiej przestrzeni sprawiedliwości w sprawach karnych w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zaufania. Oczekiwane rezultaty dotyczyły zacieśniania współpracy sądowej; wsparcia na rzecz europejskich sieci zajmujących się propagowaniem unijnego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych; dalszego rozwijania programów szkoleń transgranicznych dla specjalistów; oraz zwiększania wzajemnego zaufania, aby zapewnić ochronę praw ofiar i oskarżonych⁴⁹.

Choć oczekiwane skutki były niewątpliwie ambitne i stanowiły wyzwanie, zasoby dostępne w ramach programu szczegółowego wniosły pewien, choć trudny do zmierzenia, wkład w osiągnięcie szerszej zakrojonego celu UE polegającego na budowaniu europejskiej przestrzeni sprawiedliwości dzięki zapewnieniu dodatkowego specjalnego źródła finansowania uzupełniającego szereg innych środków (np. prawodawstwo, politykę, działalność agencji unijnych). Program pomógł również Komisji zrealizować szereg celów UE w obszarze europejskiej przestrzeni sprawiedliwości⁵⁰. Z analizy zakończonych projektów, w odniesieniu do których przekazano informacje, wynika, że w przypadku nawet 73 % wykorzystanych⁵¹ dotacji na działania i dotacji na działalność istnieją dowody świadczące o osiągnięciu zamierzonych rezultatów i skutków, podczas gdy brak takich rezultatów i skutków odnotowano w przypadku zaledwie 16 % tych dotacji⁵².

Choć dowody zgromadzone w ramach niniejszej oceny nadal nie wystarczają, aby stwierdzić z całą stanowczością, że środki wydatkowane na program były uzasadnione z punktu widzenia osiągniętych rezultatów i skutków⁵³, zidentyfikowane rezultaty i skutki wyraźnie sugerują, że poniesione wydatki były uzasadnione w świetle uzyskanych w jego ramach osiągnięć, jak już wspomniano w kontekście oceny kryterium „skuteczności”⁵⁴.

2.5.3 Stosowność przydziału środków finansowych na różne narzędzia finansowania

Zgodnie z rocznymi programami prac łączna kwota środków budżetowych przydzielonych na realizację programu szczegółowego na lata 2007–2013 wynosiła 196 mln EUR – średnio 28 mln EUR rocznie. Największa część środków została przydzielona na dotacje na działania (115 mln EUR, czyli 58 % łącznej wartości programu), a następnie na dotacje na działalność (50 mln EUR, czyli 25 % łącznej wartości programu). Na zamówienia publiczne przydzielono początkowo kwotę 32 mln EUR, czyli 16 % łącznej wartości programu. Z analizy kwot przydzielonych za pośrednictwem zaproszeń do składania wniosków wynika jednak, że na dotacje na działania przydzielono łącznie 123 mln EUR – kwota ta była o około 8 mln EUR wyższa niż kwota wstępnie zaplanowana w rocznych programach prac (zob. tabela 1-1 i tabela 1-2)⁵⁵.

Stosunkowo niewielka liczba wniosków w przeliczeniu na zaproszenie i ich wysoki wskaźnik powodzenia – w szczególności jeżeli chodzi o wnioski złożone w ramach pierwszych zaproszeń dotyczących dotacji na działania (67 % w przypadku dotacji na działania w 2007 r., 87 % w przypadku dotacji na działania dotyczących rejestrów karnych w 2007 r., 48 % w przypadku dotacji na działania w 2008 r. i 77 % w przypadku dotacji na działania dotyczących rejestrów karnych w 2008 r.) –

⁴⁸ *Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN)*, ICF, 28 lipca 2015 r., s. 45
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁴⁹ Tamże, s. 45.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Łącznie 210 dotacji na działania i 50 dotacji na działalność można uznać za w pełni lub w większości wykorzystane.

⁵² Jeżeli chodzi o pozostałe projekty, nie udostępniono jednoznacznych dowodów lub nie przedstawiono żadnych informacji.

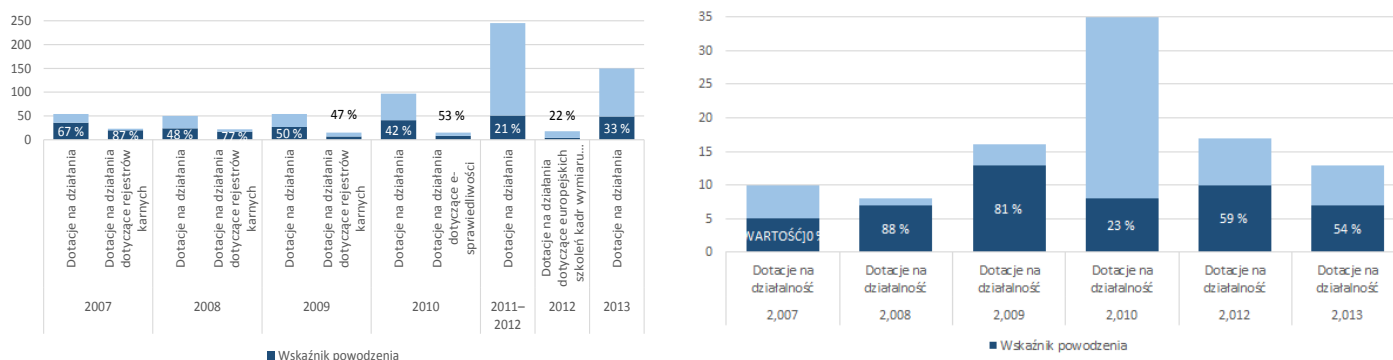
⁵³ Należy również wziąć pod uwagę fakt, że niemal jedna trzecia sfinansowanych działań nie została jeszcze zakończona i że osiągnięcie niektórych rezultatów i skutków wymaga czasu.

⁵⁴ *Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN)*, ICF, 28 lipca 2015 r., s. 45
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁵⁵ Tamże, s. 40.

ponownie świadczą o stosunkowo niskiej początkowej widoczności programu i o możliwych trudnościach w zachęceniu zainteresowanych stron do składania wniosków (zob. rys. 2-5).

Rys. 2-5 Wybrane dotacje jako odsetek wszystkich wniosków w podziale na zaproszenia



Z analizy wskaźników absorpcji dotacji na działania i dotacji na działalność (tj. płatności jako odsetek środków na zobowiązania) wynika, że w ogólnym ujęciu przyznane środki były nieznacznie wyższe niż kwoty, jakie beneficjent dotacji był w stanie skutecznie zaabsorbować i wykorzystać. Średni wskaźnik absorpcji wynosił 76 % w przypadku dotacji na działania i 80 % w przypadku dotacji na działalność. Jeżeli chodzi o dotacje na działalność, zaobserwowano również pewną poprawę poziomu absorpcji w miarę upływu czasu, co doprowadziło do ograniczenia zjawiska niepełnego wykorzystania środków. Jeżeli chodzi o zamówienia publiczne, z danych wynikało, że na zobowiązania zostało przeznaczonych 21 mln EUR ze wstępnie przydzielonej kwoty 32 mln EUR. Na tej podstawie można stwierdzić, że kwota udostępnionych środków była zasadniczo wystarczająca⁵⁶.

Ponadto, biorąc pod uwagę konkretne grupy zainteresowanych stron, do których skierowany był program, istnieje ryzyko osiągnięcia przez nie „pełnej zdolności do absorpcji środków” w przypadku tego rodzaju finansowania. Wynika to z dwóch przyczyn:

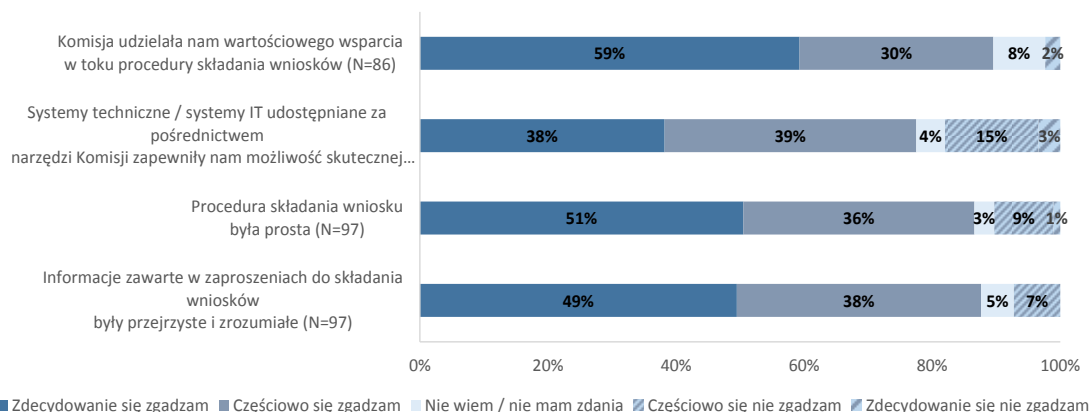
- stosunkowo „ograniczonej” liczby takich zainteresowanych stron (w odróżnieniu od programów takich jak Daphne III, które cieszą się znacznie większym zainteresowaniem z uwagi na wyraźnie większą różnorodność i większą liczbę zainteresowanych stron, do których są one skierowane);
- faktu, że dla wielu podmiotów realizacja dotacji stanowi działanie podejmowane obok „bieżącej” działalności.

2.5.4 Zarządzanie przez Komisję i możliwość uproszczenia

Na podstawie wyników badania internetowego uznano, że nałożone na wnioskodawców wymogi dotyczące dostępu do środków finansowych w ramach programu szczegółowego były zasadniczo odpowiednie, jak przedstawiono na rys. 2-6 poniżej.

⁵⁶ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 42
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Rys. 2-6 Odpowiedzi na zawarte w badaniu internetowym pytania dotyczące postrzegania wsparcia Komisji w trakcie procesu składania wniosków



Źródło: Badanie przeprowadzone na potrzeby oceny ex post wszystkich pięciu programów DG ds. Sprawiedliwości na lata 2007–2013. Pytanie 36: Proszę odnieść się do następujących stwierdzeń dotyczących zarządzania przez Komisję wszystkimi pięcioma programami, w tym monitorowania i oceny Pana/Pani projektu/działań przez Komisję: [stwierdzenia przedstawione na wykresie]

Informacje przekazywane w zaproszeniach do składania wniosków przez cały okres finansowania były zrozumiałe i wyjaśniały poszczególne elementy związane z wnioskiem. Dokument zawierający te informacje stał się jednak z czasem zbyt długi, co częściowo odzwierciedlało większy poziom szczegółowości wymagany w formularzu wniosku, liczbę przedstawionych priorytetów oraz wprowadzenie w 2008 r. systemu informatycznego PRIAMOS. Według większości respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym, informacje zawarte w zaproszeniach były jasne i zrozumiałe (tj. 87 % respondentów odpowiedziało „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się” na oba stwierdzenia). Na potrzeby zaproszenia do składania wniosków z 2013 r. wprowadzono jeden przewodnik dla wnioskodawców obejmujący wszystkie pięć programów DG ds. Sprawiedliwości, program szczegółowy „Zapobieganie i walka z przestępczością” oraz program Progress. Jeden przewodnik ułatwia i usprawnia składanie przez wnioskodawców wniosków dotyczących różnych projektów⁵⁷.

Przez cały okres objęty programem w formularzu wniosku wymagano od wnioskodawców podania ogólnych informacji o projekcie, jego realizacji, zarządzaniu finansami, wynikach, ocenie oraz rozpowszechnianiu.

Ponadto wnioskodawcy byli zobowiązani do wypełnienia formularzy szacunków budżetowych, analizy kosztów personelu i deklaracji partnerstwa. Od 2010 r. wnioskodawcy byli również zobowiązani do przedstawienia wskaźników na potrzeby oceny wyników, dowodów na posiadanie doświadczenia uzyskanego we wcześniejszych programach, oraz bardziej szczegółowych informacji na temat partnerów i obszarów interwencji.

Zwiększyło to potencjał uzyskania wysokiej jakości w projektach i zachęciło wnioskodawców do opracowania bardziej rygorystycznego planu i oszacowania kosztu każdego ze swoich działań.

Wydawało się, że zdecydowana większość respondentów jest stosunkowo dobrze zaznajomiona z procedurą składania wniosków (tj. z kwestiami związanymi ze składaniem wniosków i uwzględnianiem informacji wskazanych w zaproszeniach do składania wniosków). Gdy respondentów zapytano jednak o to, czy zwrócili się o pomoc do osób dysponujących określoną wiedzą fachową na temat stosownych procedur i znajomością tych procedur, zaledwie 45 % z nich zdecydowanie lub częściowo zaprzeczyło. 35 % respondentów słyszało o organizacjach / projektach / prawnikach / praktykach, którzy nie odpowiedzieli na zaproszenie do składania wniosków z uwagi na złożone lub trudne do spełnienia wymogi – dla porównania, zaledwie 21 % respondentów stwierdziło, że nie słyszało o żadnych takich organizacjach / projektach / prawnikach / praktykach. Ogólnie rzecz biorąc, zdecydowana większość respondentów (81 na 95, czyli 85 %) uznała wymogi w zakresie

⁵⁷ Tamże, s. 49.

sprawozdawczości (dotyczące zarówno aspektów finansowych, jak i aspektów pozafinansowych projektów) za odpowiednie⁵⁸.

Około 79 % respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym (71 na 90, czyli 79 %), uznało, że mechanizmy Komisji dotyczące monitorowania przynajmniej częściowo funkcjonowały w prawidłowy sposób i okazały się pomocne we wdrażaniu projektu/działań, natomiast 21 % z nich nie było w pełni zadowolonych ze sposobu działania tych mechanizmów (wśród przyczyn wskazywano stosunkowo dużą złożoność przepisów finansowych, co sprawiało, że sprawozdawczość finansowa stawała się skomplikowana dla beneficjentów; nadmierną biurokratyzację procesu monitorowania; oraz fakt, że służby Komisji niekiedy udzielały rozbieżnych odpowiedzi w okresie realizacji projektu). Wymóg przedłożenia sprawozdania z postępu prac został wprowadzony w zaproszeniu do składania wniosków na lata 2011–2012. Przyczyniło się to do poprawy efektywności procesu sprawozdawczości. Przygotowanie sprawozdań końcowych było stosunkowo proste, ponieważ obejmowały one opis wyników projektu, w tym napotkanych problemów i zastosowanych metod⁵⁹.

Ogólnie rzecz biorąc, efektywność zarządzania programem szczegółowym przez Komisję zwiększała się w miarę upływu czasu dzięki powołaniu specjalnej jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie programem, opublikowaniu podręcznika dla urzędników Komisji oraz – pośrednio – dzięki rozpowszechnieniu przewodnika dotyczącego zarządzania projektami w ramach zaproszenia do składania wniosków z 2011 r.

Ogólnie doświadczenia beneficjentów dotacji związane ze współpracą z Komisją były pozytywne. Wymogi dotyczące wniosków o udzielenie dotacji ewoluowały w podobny sposób jak wymogi związane z innymi programami zarządzanymi centralnie przez Komisję, co wiązało się z koniecznością przekazywania bardziej szczegółowych informacji, począwszy od zaproszenia do składania wniosków z 2010 r., co przyczyniło się do poprawy jakości wniosków i projektów. Zmiany w obszarze sprawozdawczości również doprowadziły do przyjęcia bardziej zrównoważonego podejścia w odniesieniu do zasadności finansowania, z jednej strony, a oceny/ewaluacji faktycznych wyników i potencjalnego wpływu projektów, z drugiej strony⁶⁰.

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. Dyskusja ta stanowi punkt wyjścia do stwierdzenia istnienia europejskiej wartości dodanej. Następnie europejska wartość dodana jest analizowana pod względem produktów, które przyniosły korzyści UE i beneficjentom. Niemożliwe jednak było jeszcze określenie i zmierzenie europejskiej wartości dodanej pod względem wpływu.

Program szczegółowy miał bardzo wyraźny wymiar ponadnarodowy. Wynikało to z celów tego programu i z rodzajów działań uznanych za kwalifikujące się, jak podkreślono w decyzji Rady z 2007 r. Artykuł 4 tej decyzji stanowi, że program szczegółowy „zapewnia wsparcie dla [...] szczegółowych projektów ponadnarodowych o znaczeniu dla Unii Europejskiej przedstawianych przez co najmniej dwa państwa członkowskie lub co najmniej jedno państwo członkowskie i jedno inne państwo, którym może być państwo przystępujące lub kandydujące”. W realizacji programu szczegółowego brała również udział duża liczba platform unijnych. Działania kwalifikujące się obejmowały również projekty krajowe.

2.6.1 Zasięg geograficzny i zaangażowanie państw członkowskich

Wszystkie państwa członkowskie uczestniczyły w programie szczegółowym. Ogólnie rzecz biorąc, zasięg geograficzny działań podejmowanych w całej UE był stosunkowo dobry. Niektóre państwa członkowskie otrzymały większą liczbę dotacji i uczestniczyły w większej liczbie partnerstw objętych

⁵⁸ Tamże.

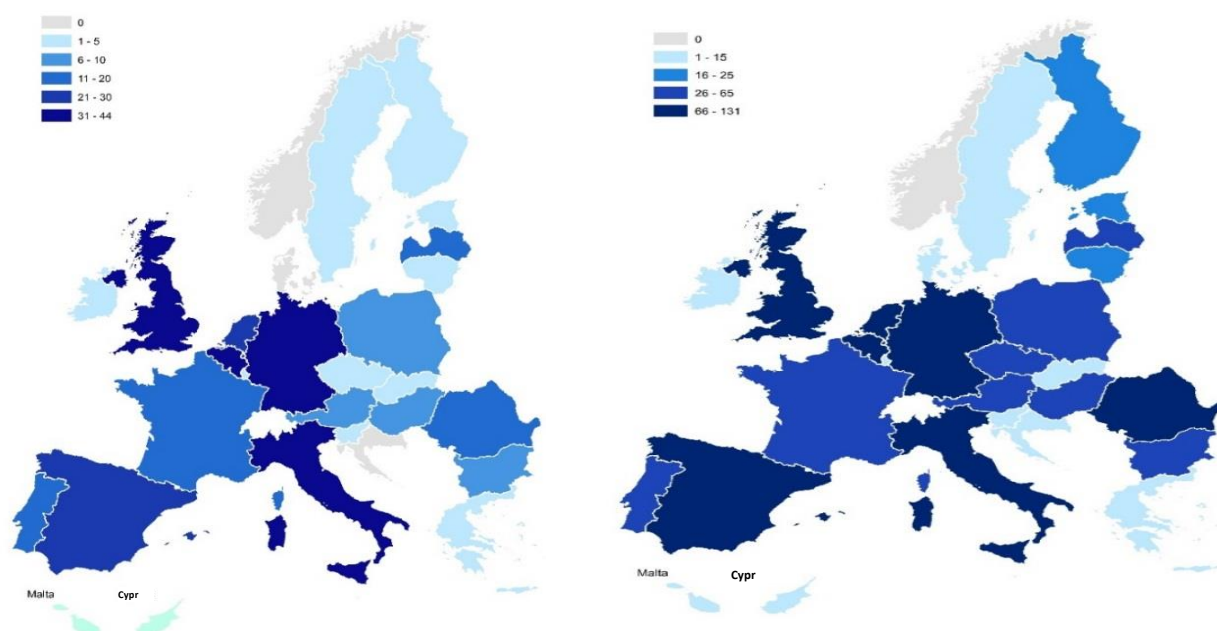
⁵⁹ Tamże, s. 39.

⁶⁰ Tamże.

finansowaniem niż inne.

Na rys. 2-7 poniżej przedstawiono położenie geograficzne organizacji, które uczestniczyły w projektach realizowanych w ramach programu szczegółowego z podziałem na państwa członkowskie. Organizacje wiodące były skupione w czterech państwach członkowskich: Włoszech, Belgii, Zjednoczonym Królestwie i Niemczech. Łącznie wymienione państwa członkowskie kierowały 48 % (161) wszystkich projektów. Wiele sieci/platform unijnych jest zarejestrowanych w Belgii. Organizacje mające swoją siedzibę w Chorwacji nie prowadziły żadnych projektów. Jeżeli chodzi o organizacje partnerskie, udział państw członkowskich rozkładał się w bardziej równomierny sposób: spośród wszystkich państw członkowskich 15 z nich uczestniczyło w tym charakterze, wliczając w to ponad 25 organizacji partnerskich.

Rys. 2-7 Całkowita liczba organizacji na państwo członkowskie uczestniczących w programie szczegółowym, w tym organizacje wiodące (po lewej) i organizacje partnerskie (po prawej)



Ponadto, mimo że organizacje wiodące zawarły średnio większą liczbę partnerstw z organizacjami ze swoich państw członkowskich niż z organizacjami z innych państw członkowskich UE⁶¹, w wyniku programu powstało do 826 partnerstw ponadnarodowych⁶². Średnia liczba partnerstw ponadnarodowych na państwo członkowskie wynosiła niecałe 32, przy czym każda organizacja mająca swoją siedzibę w Belgii, Niemczech, Włoszech, Hiszpanii i Zjednoczonym Królestwie zawarła partnerstwa z ponad 100 organizacjami z innych państw członkowskich UE.

Jeżeli chodzi o strukturę partnerstw, organizacje z Niemiec, Hiszpanii, Zjednoczonego Królestwa, Belgii i Włoch utworzyły partnerstwa z największą liczbą organizacji z różnych państw

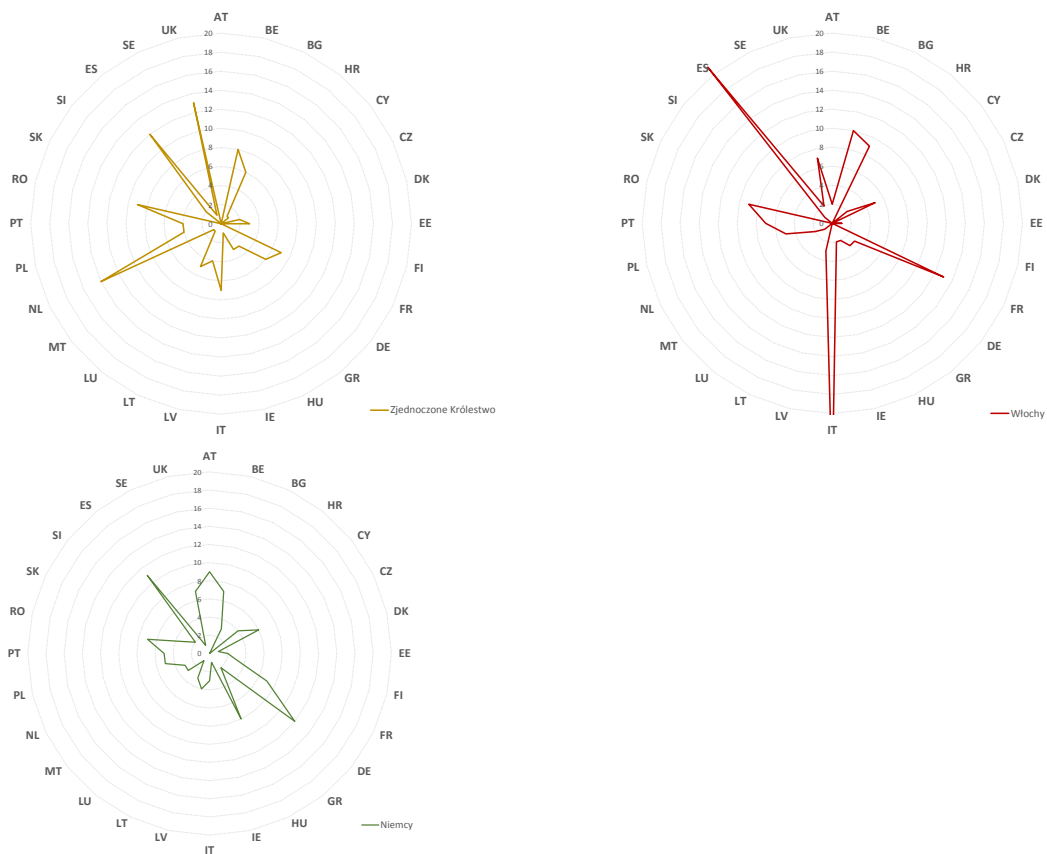
⁶¹ Jest to szczególnie dobrze widoczne w przypadku Włoch. Na przykład włoskie organizacje wiodące utworzyły partnerstwa z 28 partnerami włoskimi, 21 partnerami hiszpańskimi i 13 partnerami francuskimi. Organizacje prowadzące ze Zjednoczonego Królestwa ustanowiły partnerstwa z 14 partnerami niderlandzkimi, 13 partnerami ze Zjednoczonego Królestwa i 12 partnerami hiszpańskimi. Organizacje wiodące z Niemiec utworzyły partnerstwa z 12 partnerami niemieckimi, 11 partnerami hiszpańskimi i 9 partnerami austriackimi.

⁶² Na podstawie obliczeń dotyczących liczby partnerów innych niż krajowi, z którymi poszczególne organizacje wiodące utworzyły partnerstwa. Liczba ta jest prawdopodobnie zawyżona, ponieważ przy jej ustalaniu nie wzięto pod uwagę faktu, że partnerstwa zrzeszające te same organizacje mogły brać udział w realizacji więcej niż jednego projektu.

członkowskich; organizacje w każdym z tych państw utworzyły partnerstwa z organizacjami z 21–26 różnych państw UE⁶³.

Na rys. 2-8 poniżej przedstawiono strukturę partnerstw w odniesieniu do projektów prowadzonych przez organizacje z Niemiec, Włoch i Zjednoczonego Królestwa, ponieważ to w tych trzech państwach członkowskich odnotowano największą liczbę organizacji wiodących. Niemieckie organizacje wiodące utworzyły partnerstwa z 26 różnymi państwami członkowskimi UE (poza Niemcami), organizacje ze Zjednoczonego Królestwa zawarły partnerstwa z 23 innymi państwami członkowskimi, a organizacje z Włoch – z 21 państwami członkowskimi.

Rys. 2-8 Struktura partnerstw w przypadku państw członkowskich zajmujących trzy pierwsze miejsca pod względem liczby organizacji wiodących



2.6.2 Wartość dodana dla UE i beneficjentów dotacji

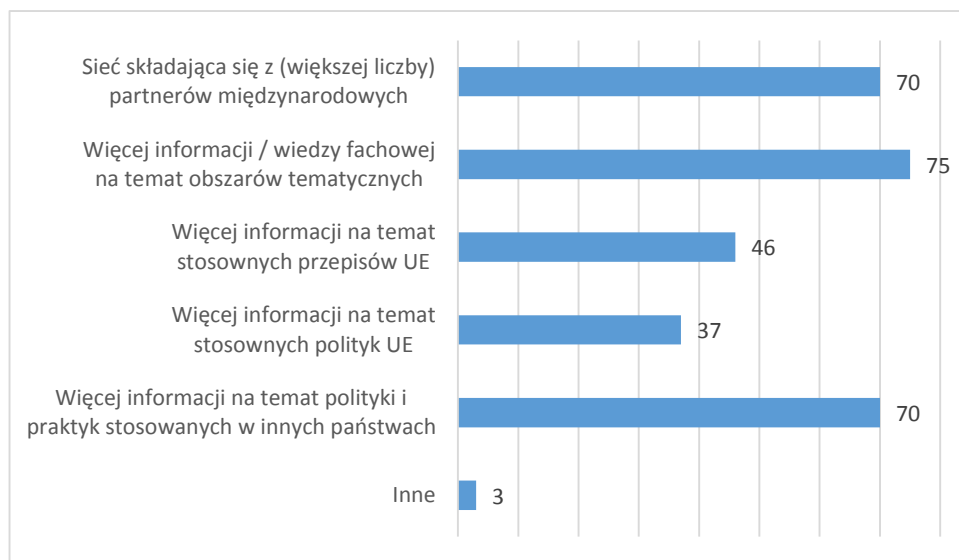
Europejska wartość dodana programu dla beneficjentów dotacji wynika z faktu, że program ten zapewnia im możliwość uzyskania dostępu do finansowania ułatwiającego im wywiązywanie się z obowiązków spoczywających na nich na mocy prawa Unii, np. za pośrednictwem szkoleń, narzędzi i badań, w celu zidentyfikowania sposobów eliminowania przeszkód utrudniających wdrażanie prawa Unii, ale także w celu wykorzystania niezbędnej wiedzy w zakresie dobrych praktyk, która mogłaby okazać się przydatna dla beneficjentów w terenie. Program ułatwił również współpracę sądową, co przynosi korzyści tym organom krajowym i pracownikom wymiaru sprawiedliwości, którzy muszą niekiedy zajmować się sprawami o wymiarze ponadnarodowym lub sprawami dotyczącymi przepisów

⁶³ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 lipca 2015 r., s. 54
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W ramach programu wspierano również działania na rzecz wzajemnego uczenia się między państwami członkowskimi⁶⁴.

Na rys. 2-9 przedstawiono wyniki badania internetowego, w ramach którego beneficjenci dotacji podzielili się swoimi opiniami na temat korzyści wynikających z partnerstw ponadnarodowych utworzonych w ramach programu szczegółowego.

Rys. 2-9 Korzyści, jakie partnerstwa ponadnarodowe przyniosły organizacjom biorącym udział w projektach realizowanych w ramach programu szczegółowego



Źródło: Badanie przeprowadzone na potrzeby oceny ex post wszystkich pięciu programów DG ds. Sprawiedliwości na lata 2007–2013. N=59. Pytanie 29c: Jakie korzyści przynosi partnerstwo ponadnarodowe Państwa organizacji? (można zaznaczyć kilka wariantów)

Ponadnarodowy charakter programu szczegółowego był również w pewnym stopniu uzależniony od dobrej współpracy w ramach partnerstw. Przeprowadzone konsultacje pokazały, że partnerzy byli zasadniczo zadowoleni z funkcjonowania partnerstw utworzonych na potrzeby projektów realizowanych w ramach programu szczegółowego. Respondenci byli zadowoleni w szczególności z podziału zadań pomiędzy partnerami, liczby organizacji biorących udział w realizacji projektów, wymiany doświadczeń i wiedzy oraz ogólnie z komunikacji. Ponad połowa respondentów, którzy wzięli udział w badaniu (62 %), stwierdziła wręcz, że korzystnym rozwiązaniem byłoby zaangażowanie większej liczby organizacji z innych państw członkowskich – mogłoby to bowiem wielokrotnie korzystać skutki.

40 spośród 282 dotacji na działania było dotacjami krajowymi. Spośród tych 40 dotacji 33 zostały udzielone na utworzenie systemów rejestrów karnych kompatybilnych z ECRIS. Celem trzech projektów było zapewnienie innowacyjnych metod radzenia sobie z problemami na szczeblu UE (tj. stała platforma wsparcia dla sędziów zajmujących się europejskimi nakazami aresztowania, nowe sposoby interpretowania unijnych wyroków skazujących i przestępstw oraz system przeciwdziałania samobójstwom w zakładach karnych), a cztery projekty były badaniami służącymi przygotowaniu zestawienia dotyczącego stosowania unijnych przepisów lub organizowania szkoleń. Produkty rozpowszechniono na obszarze całej UE i wniosły one wyraźną europejską wartość dodaną⁶⁵.

Ponadto można założyć, że istotna część działań opracowanych w ramach programu szczegółowego nie zostałaby opracowana, gdyby program ten nie został ustanowiony, ponieważ wygenerował on

⁶⁴ Tamże, s. 57.

⁶⁵ Tamże.

zapotrzebowanie na tego rodzaju nowe działania. Zaangażowane organizacje miały trudności ze znalezieniem krajowych możliwości finansowania w celu utrzymania swoich działań, w szczególności po niedawnym kryzysie finansowym i gospodarczym, lub opracowania innych projektów w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Większość projektów/działania nie była objęta dalszym finansowaniem pochodzącym z innych instrumentów. Ponadto 77 % uczestników badania internetowego stwierdziło, że realizacja projektu/działania nie byłaby możliwa przy braku finansowania UE; zaledwie sześć osób (6 %) stwierdziło, że projekty/działania zostałyby zrealizowane niezależnie od dostępności finansowania UE⁶⁶.

⁶⁶ Tamże, s. 57–58.

3 WNIOSKI

Znaczenie programu⁶⁷

- Cele i priorytety szczegółowe programu były w dużej mierze skonkretyzowane, osiągalne i realne, ale nie zawsze były one mierzalne lub terminowe.
- Ze względu na fakt, że do obszarów priorytetowych przedstawionych w zaproszeniach do składania wniosków dołączono opis przewidywanej zawartości projektów, stały się one bardziej konkretne i pomogły wnioskodawcom ubiegającym się o dotacje w zapewnieniu dostosowania swoich projektów do celów UE. Ponadto dzięki temu, że wspomniane obszary priorytetowe były w tak dużym stopniu zgodne z celami programu i celami polityki UE, z łatwością można było wybrać działania również ukierunkowane na te cele.
- Usługi zamawiane ze środków finansowych programu szczegółowego miały również istotne znaczenie dla celów programu i szerszej zakrojonych celów UE, ponieważ dotyczyły głównie rozwoju narzędzi w obszarze e-sprawiedliwości (w szczególności europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość” i jego modułów) lub badań na rzecz rozwoju przepisów i polityki.
- Z analizy formularzy wniosków o udzielenie dotacji i z informacji zgromadzonych w ramach konsultacji z beneficjentami dotacji wynika, że wielu beneficjentów dotacji albo nie opracowało swoich projektów w oparciu o ocenę potrzeb, albo nie przedstawiło wystarczających dowodów na poparcie oceny przeprowadzonej przez siebie w formularzu wniosku o udzielenie dotacji. Stwarza to ryzyko, że mogły być dostępne odpowiedniejsze lub użyteczniejsze podejść do realizacji celów projektu.
- Mimo to z informacji przekazanych przez beneficjentów dotacji wynika, że beneficjenci końcowi odnieśli się do projektów przychylnie i uznali podjęte działania za istotne. Potwierdzenie tych informacji nie jest jednak możliwe bez wcześniejszego zgromadzenia niezależnych opinii beneficjentów końcowych.

Spójność i komplementarność

- Osiągnięto niemal pełną komplementarność programu szczegółowego z innymi programami i interwencjami UE, choć w przypadku kilku projektów pojawiło się ryzyko ich pokrywania się z działaniami podejmowanymi w ramach innych interwencji UE.
- Komplementarność osiągnięto dzięki mechanizmom, które Komisja wprowadziła na etapie projektowania programu i na etapie opracowywania zaproszeń do składania wniosków.
- Na etapach wyboru projektu, monitorowania i sprawozdawczości w cyklu programowym Komisja nie zastosowała żadnych mechanizmów w celu zwiększenia komplementarności, z wyjątkiem mechanizmu wymiany zasobów (tj. portal „e-Sprawiedliwość”) z programem szczegółowym „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”.

Skuteczność

- Ogólnie rzecz biorąc, prowadzone działania dotyczyły celów programu, przede wszystkim celów szczegółowych w zakresie szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości i współpracy sądowej.
- Projekty, w realizację których zaangażowane zostały osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki poprzez konsultacje na etapie projektowania, poprzez odprawy, spotkania lub fakt, że osoby te zasiadały w radzie sterującej projektu, przyczyniły się do osiągnięcia zamierzonego rezultatu programu polegającego na zapewnieniu wykorzystywania produktów będących wynikiem projektów przez te osoby do celów związanych z kształtowaniem nowej polityki lub nowych przepisów lub dostosowywaniem istniejącej polityki lub istniejących przepisów.
- Trudno jest ocenić, w jakim stopniu uzyskano produkty będące wynikiem projektu (w porównaniu z planowanymi produktami). Było to spowodowane faktem, że nałożony na wnioskodawców ubiegających się o dotację wymóg dotyczący określenia mierzalnego celu w

⁶⁷ Tamże, s. 59–61.

odniesieniu do ich produktów został wprowadzony przez Komisję dopiero pod koniec programu, w związku z czym sprawozdania końcowe z realizacji tych projektów nie są jeszcze dostępne.

- Z informacji przekazanych przez samych beneficjentów dotacji (w sprawozdaniach końcowych i w trakcie konsultacji przeprowadzonych na potrzeby niniejszej oceny) wynika jednak, że choć w przypadku większości projektów (około 70 %) osiągnięto ich produkty, to realizacja niemal jednej trzeciej projektów nie okazała się równie skuteczna, ponieważ nie udało się zrealizować wszystkich ich celów.

Trwałość

- Ogólnie rzecz biorąc, wysiłki Komisji na rzecz rozpowszechniania wyników projektów były ograniczone – jedynym wyjątkiem były materiały szkoleniowe, z których część została opublikowana na europejskim portalu „e-Sprawiedliwość”. Komisja powierzyła odpowiedzialność za bezpośrednie rozpowszechnianie produktów wśród grup docelowych głównie beneficjentom, a zasoby kadrowe Komisji były zarezerwowane głównie do celów związanych z zarządzaniem finansami.
- Trudno jest w pełni ocenić skuteczność podejmowanych przez beneficjentów dotacji działań z zakresu rozpowszechniania bez zasięgnięcia opinii grup docelowych: przedstawione w sprawozdaniach końcowych informacje na temat liczby użytkowników i grup docelowych, do których udało się dotrzeć, nie są wyczerpujące, ponieważ w ramach programu nie ma obowiązku przekazywania takich informacji. Niemniej jednak fakt, że działania skutecznie przyciągnęły uwagę osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki i przyczyniły się do zacieśnienia kontaktów między organami w różnych państwach członkowskich, świadczy o tym, że rozpowszechnianie wyników było przynajmniej częściowo skuteczne.
- Spośród 219 zestawionych dotacji na działania i dotacji na działalność, w przypadku których udostępniono sprawozdania końcowe, 121 (55 %) wykazywało pewne cechy trwałości, ponieważ zabezpieczono dalsze finansowanie projektów, zaplanowano kontynuowanie niektórych działań, przewidziano (pełne lub częściowe) kontynuowanie partnerstwa albo zaplanowano dalsze korzystanie z produktów i wyników projektu.
- Odsetek projektów (32 %), w przypadku których zidentyfikowano dalsze finansowanie na kontynuowanie projektu (zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniach końcowych), należy uznać za szczególnie obiecujący. Nie powinno być to jednak zaskakujące, biorąc pod uwagę fakt, że produkty uzyskane w wyniku wdrożenia projektów realizowanych w ramach programu szczegółowego były często skierowane do organów krajowych i służb publicznych, które dysponują środkami zapewniającymi im możliwość pozyskania dalszego wsparcia finansowego na rzecz przydatnych produktów.

Efektywność

- Finansowanie udostępnione w ramach programu szczegółowego było wystarczające i mogłoby być potencjalnie niższe zarówno w przypadku dotacji na działania, jak i w przypadku dotacji na działalność, biorąc pod uwagę fakt, że program ten był „nowym” programem skierowanym do „nowej” i stosunkowo niedoświadczonej grupy zainteresowanych stron. Środki na zobowiązania były systematycznie niższe niż wstępnie przydzielone środki, chociaż w tym obszarze można było zaobserwować pewną poprawę.
- Przekazane informacje na temat finansowania wydają się potwierdzać, że udostępnione kwoty były wystarczające do tego, aby zagwarantować osiągnięcie celów przewidzianych dla dotacji.
- Jeżeli chodzi o możliwość uproszczenia, w miarę upływu czasu stosowane przez Komisję metody zarządzania stawały się coraz efektywniejsze, a beneficjenci dotacji stwierdzili, że ich doświadczenia związane ze współpracą z Komisją są pozytywne.
- Poziom szczegółowości informacji, jakie należy zawrzeć w formularzu wniosku, zwiększył się od zaproszenia do składania wniosków opublikowanego w 2010 r., co okazało się korzystne zarówno dla Komisji (jeżeli chodzi o jakość i przydatność sprawozdań), jak i dla

wnioskodawców (ponieważ zapewniło im możliwość bardziej precyzyjnego zaplanowania i oszacowania swoich działań). Ten zwiększony poziom szczegółowości wiązał się z wprowadzeniem obszarów interwencji. Zdecydowana większość respondentów (85 %) uznała wymogi w zakresie sprawozdawczości (dotyczące zarówno aspektów finansowych, jak i aspektów pozafinansowych projektów) za odpowiednie. Około 79 % respondentów, którzy wzięli udział w badaniu internetowym uznało, że mechanizmy Komisji dotyczące monitorowania przynajmniej częściowo były prawidłowe i pomocne w trakcie realizacji projektów/działañ.

Europejska wartość dodana

- Europejski charakter programu szczegółowego znalazł odzwierciedlenie w jego silnie zaakcentowanym wymiarze ponadnarodowym przejawiającym się w zaangażowaniu wszystkich państwach członkowskich UE.
- Partnerstwa ponadnarodowe również przyczyniły się do osiągnięcia celów programu, np. poprzez zacieśnienie współpracy transgranicznej oraz wniesienie wkładu w opracowywanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk oraz – w mniejszym stopniu – zwiększanie wiedzy na temat odpowiednich przepisów i polityki UE.
- Europejska wartość dodana programu dla beneficjentów dotacji wynika z faktu, że program ten zapewnia im możliwość uzyskania dostępu do finansowania ułatwiającego im wywiązywanie się z obowiązków spoczywających na nich na mocy prawa Unii. Za właściwe należy uznać działania UE polegające na zachęcaniu do wypełniania tych obowiązków – oraz osiągnięcia celów UE – oraz na ułatwianiu takiego wypełniania za pośrednictwem tego finansowania.

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 interwencji⁶⁸ oraz do wyraźnego, dokładnego i konkretnego przedstawienia relacji między uzasadnieniem, celami, nakładami,

⁶⁸ Zob. np. *Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN)*, ICF, 28 lipca 2015 r., s. 1–2
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf.

produktami, beneficjentami, oczekiwanymi rezultatami i skutkami w przypadku ewentualnej kontynuacji programu w przyszłości.