



Bruxelles, 13.2.2017
COM(2017) 59 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Raportul de evaluare ex post privind programul „Justiție civilă” (2007-2013)

CUPRINS

1	INTRODUCERE	3
1.1	OBIECTIVUL RAPORTULUI.....	3
1.2	METODOLOGIA ȘI SURSELE DE INFORMAȚII.....	3
1.3	PREZENTAREA GENERALĂ A PROGRAMULUI	3
2	REZULTATELE EVALUĂRII	9
2.1	RELEVANȚA PROGRAMULUI.....	9
2.2	COERENȚA ȘI COMPLEMENTARITATEA.....	11
2.3	EFICACITATEA.....	13
2.4	SUSTENABILITATEA, TRANSFERABILITATEA ȘI INOVAREA.....	15
2.5	EFICIENȚA ȘI POSIBILITĂȚILE DE SIMPLIFICARE	18
2.6	VALOAREA ADĂUGATĂ EUROPEANĂ	20
3	CONCLUZII.....	25

1 INTRODUCERE

1.1 OBIECTIVUL RAPORTULUI

Decizia de instituire a programului „Justiție civilă” (JCIV) impune Comisiei să prezinte o evaluare *ex post* privind perioada 2007-2013¹. Evaluarea *ex post*² a fost realizată de un evaluator extern independent, cu asistența personalului Comisiei.

Prezentul raport se bazează pe evaluarea respectivă. Raportul este structurat în secțiuni referitoare la principalele criterii de evaluare și la întrebările aferente. Acestea se referă, printre altele, la relevanță, coerență și complementaritate, eficacitate, impact și sustenabilitate, eficiență și posibilități de simplificare, precum și la valoarea adăugată europeană.

1.2 METODOLOGIA ȘI SURSELE DE INFORMAȚII

Această evaluare finală se bazează pe următoarele:

- o amplă analiză a documentelor disponibile referitoare la 130 de granturi pentru acțiuni și la 16 granturi de funcționare acordate în temeiul programului pentru perioada 2007-2013;
- trecerea în revistă a documentelor, respectiv a deciziei de instituire, a programelor anuale de lucru și a cererilor de propuneri pentru granturi și contracte de achiziții publice;
- trecerea în revistă a documentelor de politică ale UE și a deciziilor de instituire a programelor UE conexe;
- o analiză cantitativă a unui eșantion din cele 146 de granturi pentru acțiuni și granturi de funcționare acordate;
- analiza a 52 de răspunsuri la sondajul online din partea beneficiarilor de granturi în cadrul programului JCIV;
- 15 interviuri subsecvente cu coordonatori de proiecte/organizații care au primit granturi JCIV în perioada 2007-2013³;
- patru interviuri cu funcționari ai Comisiei referitoare la definirea sferei de aplicare.

1.3 PREZENTAREA GENERALĂ A PROGRAMULUI

Programul JCIV a fost instituit prin Decizia 1149/2007/CE din 25 septembrie 2007 pentru perioada 2007-2013, ca parte a programului „Drepturile fundamentale și justiția”.

Articolul 2 din decizia de instituire enumeră obiectivele generale. Acestea sunt:

- să promoveze cooperarea judiciară, cu scopul de a contribui la crearea unui veritabil spațiu european al justiției în materie civilă, bazat pe recunoaștere și încredere reciprocă;
- să promoveze eliminarea obstacolelor din calea bunei funcționări a procedurilor transfrontaliere în materie civilă în statele membre;
- să amelioreze viața de zi cu zi a persoanelor fizice și juridice prin aceea că li se permite să își exercite drepturile pe teritoriul Uniunii Europene, în special prin favorizarea accesului la justiție;
- să amelioreze contactele, schimbul de informații și dezvoltarea rețelelor între autoritățile legislative, judiciare și administrative și profesiile juridice, inclusiv prin sprijinirea formării în domeniul judiciar, în scopul unei mai bune înțelegeri reciproce între autorități și specialiști.

¹ Articolul 16 alineatul (3) litera (d) din Decizia nr. 1149/2007/CE din 25 septembrie 2007 de instituire, pentru perioada 2007-2013, a programului specific „Justiție civilă” în cadrul programului general „Drepturile fundamentale și justiția”.

² Raportul de evaluare *ex post* întocmit de evaluatorul extern este publicat aici: Raportul principal:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf, Anexele: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf

Raportul de evaluare la jumătatea perioadei întocmit de evaluatorul extern este publicat aici: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:RO:PDF>

³ Aceste două surse de informații sunt destul de subiective și nu pot fi considerate dovezi independente în materie de performanță.

Articolul 3 enumeră obiectivele specifice ale programului. Acestea sunt: să favorizeze cooperarea judiciară în materie civilă, cu scopul:

- de a asigura securitatea juridică și de a îmbunătăți accesul la justiție;
- de a promova recunoașterea reciprocă a hotărârilor în cauzele civile și comerciale;
- de a elimina, în cazul litigiilor transfrontaliere, obstacolele create de deosebiri în cadrul dreptului civil și al procedurilor civile și de a promova compatibilitatea legislației necesară în acel scop;
- de a garanta o bună administrare a justiției prin evitarea conflictelor de competență;
- să amelioreze cunoașterea reciprocă a sistemelor juridice și judiciare ale statelor membre în materie civilă, să promoveze și să consolideze crearea rețelelor, cooperarea reciprocă, schimbul și difuzarea de informații, experiență și cele mai bune practici;
- să asigure corecta punere în practică, aplicarea concretă și evaluarea instrumentelor comunitare în domeniul cooperării judiciare în materie civilă și comercială;
- să îmbunătățească informarea cu privire la sistemele juridice din statele membre și accesul la justiție;
- să promoveze formarea în domeniul dreptului comunitar și al Uniunii Europene a reprezentanților profesiilor juridice;
- să evalueze condițiile generale necesare pentru consolidarea încrederii reciproce, respectând integral, în același timp, independența aparatului judiciar;
- să faciliteze funcționarea Rețelei Judiciare Europene în materie civilă și comercială, instituită prin Decizia 2001/470/CE a Consiliului.

Obiectivele specifice ale programului JCIV definesc cu mai multă strictețe obiectivele generale în termeni de rezultate preconizate ale programului. La fel ca alte programe care fac parte din programul general „Drepturile fundamentale și justiția” pentru perioada 2007-2013 al Direcției Generale Justiție, programul JCIV prevede diverse tipuri de acțiuni, inclusiv:

Granturi pentru acțiuni destinate⁴:

- proiectelor transnaționale specifice de interes comunitar. Acestea pot fi prezentate de către o autoritate sau orice alt organism al unui stat membru, de o organizație internațională sau neguvernamentală, în condițiile stabilite în programul anual de lucru. Aceste proiecte sunt cofinanțate până la 80 % din costurile totale și constituie partea centrală a programului;
- proiectelor specifice în contextul punerii în aplicare a normelor europene în materie de concurență. Acestea sunt proiecte care vizează promovarea cooperării judiciare și a formării judecătorilor naționali care trebuie să aplice norme europene în materie de concurență, inclusiv articolele 101 și 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), cu scopul de a contribui la dezvoltarea și la punerea în aplicare a politicii europene în domeniul concurenței și a măsurilor comunitare de cooperare cu privire la concurență pentru a asigura coerența politicii comunitare de concurență.

Granturi de funcționare destinate⁵:

- cofinanțării (până la 80 %) a programului anual de lucru al organizațiilor neguvernamentale sau al altor entități care urmăresc un obiectiv de interes general european (cereri de propuneri);
- cofinanțării cheltuielilor asociate cu programul permanent de lucru al organizațiilor specifice menționate în temeiul juridic (Rețeaua europeană a Consiliilor Judiciare și Rețeaua președinților curților supreme de justiție ale Uniunii Europene), cu condiția ca granturile să fie utilizate în vederea atingerii unui obiectiv de interes general european;
- finanțării Rețelei Judiciare Europene în materie civilă și comercială, instituită prin Decizia 2001/470/CE a Consiliului.

⁴ Articolul 8 din Decizia nr. 1149/2007/CE din 25 septembrie 2007 de instituire, pentru perioada 2007-2013, a programului specific „Justiție civilă” în cadrul programului general „Drepturile fundamentale și justiția”.

⁵ Ibidem.

Comisia a inițiat proiecte pentru efectuarea de analize și cercetări, sondaje de opinie și studii; pentru elaborarea de indicatori și metodologii comune; pentru colectarea, dezvoltarea și diseminarea de date și statistici; pentru organizarea de seminarii, conferințe și reuniuni de experți; pentru desfășurarea de campanii publice și evenimente; pentru crearea și întreținerea site-urilor web; pentru elaborarea și publicarea de informații; pentru sprijinirea și funcționarea rețelelor de experți naționali; și pentru analizarea, monitorizarea și evaluarea activităților efectuate. Comisia utilizează proceduri de atribuire a contractelor de achiziții⁶ pentru aceste activități.

Tabelul 1-1 prezintă numărul diferitelor acțiuni finanțate în fiecare an. Cererile de propuneri pentru granturile pentru acțiuni și granturile de funcționare au fost împărțite între anii 2011 și 2012. Bugetul total prevăzut pentru programul JCIV pentru perioada ianuarie 2007-decembrie 2013 a fost de 109,3 milioane EUR⁷ (a se vedea Tabelul 1-2). În această perioadă, Comisia a publicat 6 cereri de propuneri pentru granturi pentru acțiuni și 6 cereri de propuneri pentru granturi de funcționare și au fost lansate 247 de inițiative ale Comisiei.

Tabelul 1-1 Numărul de acțiuni finanțate pe an

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Granturi pentru acțiuni	24	19	18	16	25		28	130
Granturi de funcționare	2	3	3	3	2		3	16
Achiziții publice	2	22	22	52	36	63	50	247

Tabelul 1-2 furnizează o defalcare detaliată a bugetului pentru fiecare an de punere în aplicare și instrument de finanțare, pe baza programelor anuale de lucru. Astfel cum se arată în tabel, programul include proiecte specifice cu privire la concurență (800 000 EUR pe an, care sunt gestionate de Direcția Generală Concurență); gestionarea aderării comunității la Conferința de la Haga privind dreptul internațional privat și cheltuielile de funcționare aferente Rețelei Judiciare Europene. Finanțarea aferentă rețelei cuprinde aproximativ șase adunări generale pe an, pentru a discuta problemele întâmpinate în aplicarea instrumentelor existente în materie de justiție civilă, publicarea de ghiduri practice pentru practicieni și pentru public (inclusiv traducerea, tipărirea și costurile de transport) și actualizarea site-ului web (pentru care se instituie, de regulă, grupuri de lucru). Toate acțiunile sunt stabilite în anul precedent, atunci când are loc alocarea bugetului.

Bugetul alocat granturilor pentru acțiuni și granturilor de funcționare între anii 2007 și 2013 a fost de 49,2 milioane EUR, din care 34,9 milioane EUR au fost angajate efectiv și 14,6 milioane EUR au fost cheltuite începând din ianuarie 2015⁸.

⁶ Ibidem.

⁷ Articolul 13 din Decizia nr. 1149/2007/CE din 25 septembrie 2007 de instituire, pentru perioada 2007-2013, a programului specific „Justiție civilă” în cadrul programului general „Drepturile fundamentale și justiția”.

⁸ Evaluarea *ex post* a cinci programe puse în aplicare în cadrul perspectivei financiare 2007-2013. Evaluarea programului specific: Justiție Civilă (JCIV), ICF, 28 iulie 2015, p. 38
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

Tabelul 1-2 Defalcarea bugetară planificată pentru programul JCIV (2007-2013)

Anul	Bugetul disponibil pentru granturi și contracte de achiziții publice						
	GRANTURI				ACHIZIȚII PUBLICE		
	GA ⁹	GA conc ¹⁰	GF pentru ONG-uri ¹¹	GF pentru altele ¹²	HCC ¹³	RJE ¹⁴	Inițiative COM ¹⁵
2007	4 300 000	0	1 500 000	500 000	0	3 250 000	4 550 000
2008	4 500 000	0	1 500 000	500 000	0	3 150 000	4 650 000
2009	4 800 000	0	1 500 000	500 000	20 000	2 700 000	4 650 000
2010	5 050 000	0	1 500 000	500 000	20 000	3 050 000	5 380 000
2011	3 980 000	800 000	500 000	500 000	20 000	2 205 000	7 695 000
2012	4 350 000	800 000	500 000	500 000	34 000	2 700 000	7 216 000
2013	8 776 000	800 000	500 000	500 000	30 000	800 000	5 150 000
Total	35 756 000	2 400 000	7 500 000	3 500 000	124 000	15 155 000	39 291 000

Sursa: Programul JCIV — Programe de lucru anuale (2007-2013)

Majoritatea acțiunilor programului JCIV au fost conduse de o autoritate națională (22 % din numărul total de organizații coordonatoare), o universitate (21 %) sau o rețea, o platformă sau un forum la nivel european (20 %). În comparație cu alte programe precum Daphne și programul „Drepturi fundamentale și cetățenie” (FRC), organizațiile neguvernamentale naționale (ONG-urile) au fost în minoritate, conducând numai 8 % din acțiunile JCIV. Universitățile (22 %) și autoritățile naționale (20 %) au reprezentat cea mai mare parte a organizațiilor partenere, urmate de alte instituții de educație și formare (15 %), ONG-uri și platforme naționale (13 %) și profesioniști din domeniul juridic (10 %)¹⁶.

Granturile pentru acțiuni atribuite în cadrul programului JCIV s-au axat, în principal, pe activități analitice, de formare și de sensibilizare, de informare și de diseminare (a se vedea Figura 1-1, diagrama din stânga).

⁹ Bugetul alocat granturilor pentru acțiuni pentru „proiecte transnaționale specifice de interes comunitar prezentate de către o autoritate sau de către orice alt organism al unui stat membru, de către o organizație internațională sau neguvernamentală și care implică în orice caz cel puțin două state membre sau cel puțin un stat membru și un alt stat, care poate fi ori un stat aderent, ori un stat candidat” [articolul 4 litera (b) din decizia de instituire].

¹⁰ Bugetul alocat, în conformitate cu programul anual de lucru, granturilor pentru acțiuni destinate unor proiecte specifice, în scopul de a sprijini punerea în aplicare a normelor europene în materie de concurență. Acestea sunt proiecte de promovare a cooperării judiciare și a formării judecătorilor naționali în contextul aplicării normelor europene în materie de concurență, inclusiv articolele 101 și 102 din TFUE și normele în materie de ajutoare de stat, cu scopul de a contribui la dezvoltarea și punerea în aplicare a politicii europene în domeniul concurenței și a măsurilor comunitare de cooperare în domeniul concurenței pentru a asigura coerența politicii comunitare de concurență.

¹¹ Bugetul alocat granturilor de funcționare privind „activitățile desfășurate de organizațiile neguvernamentale sau de alte entități care urmăresc un scop de interes general european în conformitate cu obiectivele de ordin general ale programului, în condițiile stabilite prin programele de lucru anuale” [articolul 4 litera (c) din decizia de instituire].

¹² Bugetul alocat „granturilor de funcționare pentru cofinanțarea cheltuielilor asociate cu programele permanente de lucru ale Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare și Rețelei președinților curților supreme de justiție ale Uniunii Europene, în măsura în care sunt efectuate în contextul urmării unui obiectiv de interes general european prin promovarea schimburilor de opinii și de experiență în materie de jurisprudență, de organizare și funcționare a membrilor acestor rețele în îndeplinirea funcțiilor judiciare și/sau de consiliere privind dreptul comunitar.”

¹³ Bugetul alocat pentru gestionarea aderării comunității la Conferința de la Haga privind dreptul internațional privat.

¹⁴ Bugetul alocat, în conformitate cu programul anual de lucru, pentru funcționarea Rețelei judiciare europene în materie civilă și comercială, instituită prin Decizia nr. 2001/470/CE a Consiliului din 28 mai 2001 privind crearea unei Rețele Judiciare Europene în materie civilă și comercială.

¹⁵ Bugetul alocat pentru „acțiuni specifice inițiate de către Comisie, cum ar fi analize și cercetări, sondaje de opinie și studii, elaborarea de indicatori și metodologii comune, colectarea, dezvoltarea și diseminarea de date și statistici, seminare, conferințe și reuniuni de experți, organizarea unor campanii și evenimente adresate publicului, crearea și întreținerea unor site-uri de internet, întocmirea și difuzarea unor materiale informative, sprijinirea și administrarea unor rețele de experți naționali, precum și activitățile analitice, de monitorizare și evaluare” [articolul 4 litera (a) din decizia de instituire].

¹⁶ Evaluarea *ex post* a cinci programe puse în aplicare în cadrul perspectivei financiare 2007-2013. Evaluarea programului specific: Justiție Civilă (JCIV), ICF, 28 iulie 2015, p. 3

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

Granturile de funcționare au urmărit, în principal, sprijinirea actorilor principali; învățarea reciprocă; schimbul de bune practici și cooperarea; precum și sensibilizarea, informarea și diseminarea (a se vedea Figura 1-1, diagrama din dreapta).

Contractele de achiziții publice s-au axat pe studii, ghiduri practice, conferințe, ateliere, mentenanța site-urilor web și furnizarea de alte servicii informatice.

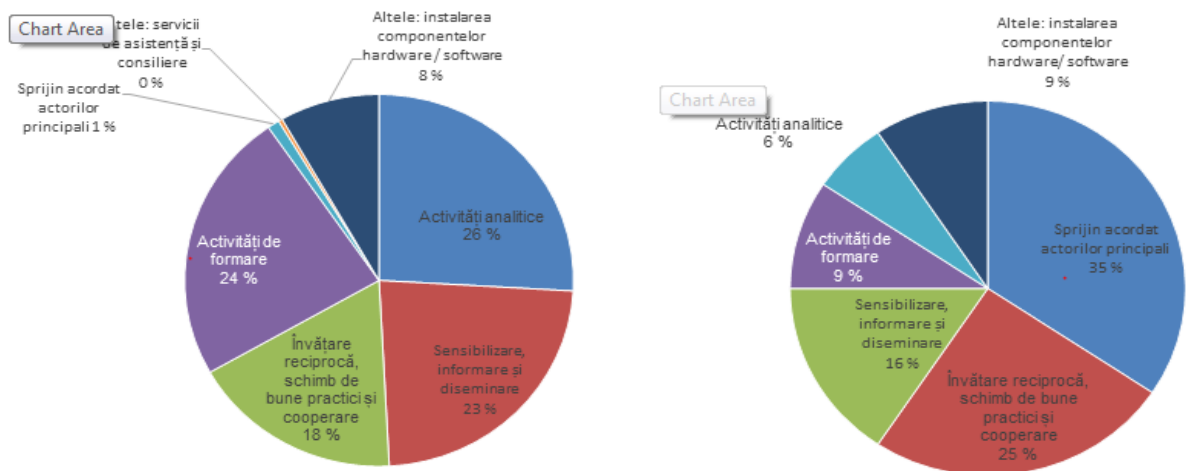


Figura 1-1 Proiectele care au beneficiat de granturi pentru acțiuni (diagrama din stânga) și de granturi de funcționare (diagrama din dreapta) în cadrul programului JCIV în funcție de activitatea principală

Figura 1-2 furnizează o imagine de ansamblu asupra numărului de identificări ale unui tip de realizări în cele 146 de proiecte JCIV cartografiate¹⁷. De exemplu, realizarea denumită „ateliere și grupuri tematice”, referitoare la învățarea reciprocă și la crearea de rețele, care a fost identificată de 66 de ori și pentru care au fost identificați 59 de indicatori, a avut un total de 4 345 de participanți (totalul a 33 de indicatori). Cel mai adesea, grupurile-țintă au fost judecătorii, practicienii și personalul judiciar.

Cea de a doua cea mai frecventă realizare au reprezentat-o activitățile de formare (42), ca parte a activităților de sensibilizare, informare și diseminare. Acestea au înregistrat 4 371 de participanți (pe baza a 28 de indicatori diferiți). Grupurile-țintă vizate cel mai adesea au fost mediatorii, judecătorii și practicienii.

Cea de a treia cea mai frecventă realizare au fost evenimentele (41), cu un total de 3 646 de participanți (identificate de 23 de ori) și 8 000 de destinatari (realizările pentru un indicator). Grupurile-țintă vizate cel mai adesea au fost practicienii, publicul larg și personalul judiciar.

Figura 1-2 Cuantificarea realizărilor programului JCIV

¹⁷ Evaluarea *ex post* a cinci programe puse în aplicare în cadrul perspectivei financiare 2007-2013. Evaluarea programului specific: Justiție Civilă (JCIV), analiză cantitativă, 28 iulie 2015, p. 10
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf



2 REZULTATELE EVALUĂRII

2.1 RELEVANȚA PROGRAMULUI

Relevanța unui program este evaluată în funcție de măsura în care acțiunile sale abordează logic obiectivele acestuia, necesitățile de politică mai ample ale UE și nevoile publicului-țintă.

2.1.1 Relevanța acțiunilor programului pentru îndeplinirea obiectivelor sale

Toate obiectivele generale și specifice sunt orientate spre promovarea cooperării judiciare pentru a contribui la crearea unui veritabil spațiu european de justiție în materie civilă și comercială. La evaluarea faptului dacă obiectivele sunt SMART¹⁸, se poate concluziona că acestea sunt specifice (în sensul că vizează un domeniu specific de îmbunătățire), realizabile și realiste (întrucât pot fi realizate prin acțiunile finanțate și în limitele resurselor programului). Cu toate acestea, obiectivele nu sunt măsurabile, întrucât nu cuantifică sau nu sugerează cel puțin un indicator al progresului. De asemenea, acestea nu sunt încadrate în timp, întrucât nu au un anumit termen și nu se specifică momentul în care trebuie să fie atinse rezultatele¹⁹.

Comisia are un obiectiv amplu de promovare a formării judiciare europene, care acordă prioritate formării pe teme specifice pentru a satisface necesitățile de politică, în concordanță cu activitatea desfășurată de Rețeaua Europeană de Formare Judiciară (EJTN). În anul 2011, Comisia Europeană a stabilit un obiectiv care constă în formarea, până în 2020, a jumătate dintre toți practicienii din domeniul dreptului din UE (aproximativ 700 000) în ceea ce privește legislația europeană și legislația unui stat membru²⁰. În cadrul programului JCIV, formarea judiciară europeană a fost susținută, în principal, prin intermediul granturilor pentru acțiuni și printr-o serie de acțiuni specifice, cu toate că au fost atribuite granturi de funcționare și prin intermediul altor programe²¹.

Având în vedere responsabilitatea Comisiei de a asigura secretariatul Rețelei Judiciare Europene în materie civilă și comercială (RJE în materie civilă), au fost alocate fonduri, de asemenea, prin intermediul unor acorduri privind achizițiile publice sau al unor acorduri administrative pentru a sprijini funcționarea acestuia. Aceasta ține de un obiectiv general, chiar dacă s-ar putea susține că este un obiectiv transversal. Rețeaua se reunește, în general, pentru a discuta despre problemele întâmpinate în aplicarea instrumentelor existente în materie de justiție civilă, publicarea de ghiduri practice pentru practicieni sau pentru public și actualizarea site-ului web²².

2.1.2 Prioritățile stabilite în cererile de propuneri și acțiunile selectate și relevanța acestora în materie de politică

Programul JCIV a fost strâns corelat cu principalele evoluții de politică și instrumente juridice în domeniul justiției civile încă de la început și s-au depus eforturi periodice pentru a alinia programul JCIV la noile evoluții politice și legislative prin stabilirea de priorități în cadrul cererilor de propuneri.

În general, prioritățile și acțiunile finanțate pot fi considerate relevante pentru obiectivele programului. Cu toate acestea, procesul instituit pentru a selecta prioritățile programului a lăsat o marjă limitată de manevră odată ce au fost stabilite prioritățile (cu toate că, în principiu, o propunere de proiect care nu corespundea niciunei priorități putea primi un grant conform altor criterii de atribuire). Aceasta a însemnat că, în unele cazuri, dacă o prioritate s-a modificat pe parcursul punerii în aplicare a unui proiect, rezultatele sale au fost mai puțin utile. În același timp, în ceea ce privește formarea, de

¹⁸ Obiectivele SMART se definesc ca fiind obiective specifice, măsurabile, abordabile, axate pe obținerea de rezultate și încadrate în timp.

¹⁹ Evaluarea *ex post* a cinci programe puse în aplicare în cadrul perspectivei financiare 2007-2013. Evaluarea programului specific: Justiție Civilă (JCIV), ICF, 28 iulie 2015, p. 7
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁰ Comunicarea Comisiei Europene intitulată „Instaurarea unui climat de încredere în justiție la nivelul UE - O nouă dimensiune a formării judiciare europene”, COM/2011/0551 final, 13.9.2011.

²¹ De exemplu, pentru EJTN, prin intermediul programului JPEN, iar pentru alte organizații precum Academia de Drept European (ERA), Institutul European de Administrație Publică (EIPA), prin granturi de funcționare acordate de Direcția Generală Educație și Cultură.

²² Evaluarea *ex post* a cinci programe puse în aplicare în cadrul perspectivei financiare 2007-2013. Evaluarea programului specific: Justiție Civilă (JCIV), ICF, 28 iulie 2015, p. 7
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

exemplu, puteau să apară necesități de învățare care nu se încadrau în prioritățile stabilite. Prin urmare, acestea nu puteau fi finanțate în cadrul programului deoarece nu au fost luate în considerare într-o anumită cerere de propuneri.

Programul a fost pus în aplicare:

- pentru a contribui la evoluțiile în materie de politici și de legislație, prin cercetare, analiză și alte activități de sprijin, pentru a furniza legiuitorului informații clare și detaliate cu privire la problemele și situația de pe teren, precum și prin consolidarea rețelelor pentru a contribui la pregătirea viitoarelor inițiative în acest domeniu. Printre cele mai importante realizări ale sale, proiectul de granturi pentru acțiuni din anul 2009 intitulat „Interconectarea registrelor de succesiuni europene” a avut ca obiectiv dezvoltarea unei rețele ample de registre de succesiuni interconectate, în conformitate cu evoluțiile politice, ceea ce a condus, în final, la adoptarea, în 2012, a Regulamentului privind succesiunile²³. În acest scop au fost utilizate, de asemenea, contracte de achiziții publice, de exemplu prin Atlasul judiciar european în materie civilă, baza de date JURE de jurisprudență și diferite studii de evaluare și de punere în aplicare;
- pentru a sprijini aplicarea practică și punerea în aplicare a politicilor și a legislației UE actuale, prin promovarea de rețele, pentru a contribui la punerea în aplicare coerentă a instrumentelor UE în toată Europa, prin programe de formare și de consolidare a capacităților pentru profesioniștii din domeniul juridic și alți practicieni, cu scopul de a le pune la dispoziție instrumentele necesare pentru punerea efectivă în practică a drepturilor și a politicilor UE. Printre cele mai importante realizări ale sale se numără două proiecte de granturi pentru acțiuni din 2009 menite să creeze instrumente ușor de utilizat – disponibile pe portalul european e-justiție – pentru a găsi avocați de drept civil și, respectiv, notari în întreaga UE. Un alt exemplu este grantul pentru acțiuni „i-Sprijin”, care a fost conceput pentru a explora sistemele TIC în vederea punerii în aplicare a Regulamentului UE privind obligațiile de întreținere din 2009 și a Convenției de la Haga din 2007 privind obligațiile de întreținere, aderarea la acestea fiind în discuție în momentul atribuirii proiectului. Contractele de achiziții publice au jucat un rol important, de asemenea, în acest domeniu, de exemplu prin consultări cu părțile interesate, evaluări ale impactului și studii de fezabilitate²⁴.

2.1.3 Relevanța programului în raport cu nevoile grupurilor-țintă

În general, beneficiarii de granturi au constatat că cererile și acțiunile selectate au identificat nevoile grupurilor-țintă și au răspuns acestor nevoi, cu toate că măsura în care aceștia au identificat în mod corespunzător astfel de nevoi a variat, unii efectuând evaluări elaborate ale nevoilor, iar alții adoptând o abordare mai puțin rigidă. Majoritatea beneficiarilor de granturi consultați pentru această evaluare au raportat că au realizat evaluări ale nevoilor pentru a susține conceperea și dezvoltarea proiectelor lor. Cu toate acestea, analiza documentației aferente proiectului a arătat că un număr semnificativ de solicitanți de granturi fie nu și-au conceput proiectele pe baza unei evaluări a nevoilor, fie nu au documentat în mod suficient respectiva evaluare în formularul de solicitare de grant. În timp ce Comisia nu a solicitat beneficiarilor în mod specific să efectueze și să demonstreze că au realizat o evaluare a nevoilor, un astfel de demers le-ar fi permis solicitanților de grant să ofere o indicație mult mai clară a relevanței proiectelor lor, ar fi îmbunătățit calitatea studiilor și ar fi furnizat o referință pentru a evalua succesul proiectelor la o dată ulterioară. Proiectele care nu se bazează pe o evaluare a nevoilor pot fi totuși relevante pentru necesitățile grupurilor-țintă. Cu toate acestea, o evaluare a

²³ Regulamentul (UE) nr. 650/2012 privind competența, legea aplicabilă, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești și acceptarea și executarea actelor autentice în materie de succesiuni și privind crearea unui certificat european de moștenitor.

²⁴ Evaluarea *ex post* a cinci programe puse în aplicare în cadrul perspectivei financiare pentru perioada 2007-2013. Evaluarea programului specific: Justiție Civilă (JCIV), ICF, 28 iulie 2015, p. 7

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

nevoilor sporește probabilitatea ca solicitanții să aleagă cele mai relevante metode sau mijloace de sprijinire a grupurilor-țintă²⁵.

Beneficiarii de granturi au raportat că actualul cadru conceptual al programului JCIV le-a permis să își dezvolte proiectele conform planificării. Dintre cei 61 de respondenți la sondajul online, 59 au afirmat că au putut ajunge la grupurile-țintă. În plus, 86,8 % din respondenții la sondajul online (53) au raportat reacții pozitive de la grupul (grupurile) lor țintă, confirmând că proiectul/activitățile puse în aplicare au fost relevante pentru problemele sau aspectele cu care se confruntă. În interviurile subsecvente, majoritatea părților interesate au afirmat că nu și-au amintit mesajele specifice ale grupurilor-țintă, dar că, în general, proiectele lor au fost bine primite²⁶.

Concluzia generală conform căreia programul JCIV și prioritățile acestuia au fost relevante pentru beneficiarii de granturi a fost confirmată în interviurile cu părțile interesate. 10 din 15 persoane intervievate au indicat faptul că actualul cadru conceptual al programului (și anume, obiectivele acestuia și prioritățile stabilite) le-a permis să își dezvolte proiectele astfel cum s-a prevăzut inițial²⁷.

2.2 COERENȚA ȘI COMPLEMENTARITATEA

Coerența se referă la măsura în care logica de intervenție a programului este coerentă la nivel intern, și anume între obiectivele, resursele, activitățile și rezultatele preconizate, precum și dacă intervenția în cauză este coerentă cu intervenții care au obiective similare. Complementaritatea se referă la măsura în care există convergență cu alte politici și intervenții sau suprapunere. Complementaritatea și coerența pot fi obținute prin crearea de sinergii, și anume acțiuni concertate, colaborare sau interacțiuni implicând diferiți actori/părți interesate care își consolidează reciproc obiectivele comune. Cu toate acestea, pot fi identificate suprapuneri între diferitele programe. Coerența și complementaritatea au fost analizate în ceea ce privește optimizarea programului în legătură cu alte programe ale UE și modul în care rezultatele acțiunilor puse în aplicare completează inițiativele/programele naționale de politică și alte inițiative/programe europene sau internaționale. Acesta poate fi multidimensional în ceea ce privește (i) obiectivele și domeniile tematice; (ii) prioritățile stabilite în cererile de propuneri și (iii) acțiunile finanțate.

Articolul 12 din decizia de instituire subliniază posibilitățile de complementaritate cu alte programe financiare ale UE: Programul „Justiție penală” (JPEN), ca parte a programului general „Drepturile fundamentale și justiția”; Securitate și protecția libertăților, compus din două programe financiare, și anume prevenirea și combaterea infracționalității (ISEC) și prevenirea, pregătirea și gestionarea consecințelor terorismului și ale altor riscuri legate de securitate (CIPS); Solidaritate și gestiunea fluxurilor migratorii, compus din patru fonduri, și anume Fondul pentru frontierele externe (FFE), Fondul european de returnare (FR), Fondul european pentru refugiați (FER) și Fondul european de integrare a resortisanților țărilor terțe (și anume, din afara UE) (FEI). În plus față de programele menționate în decizia de instituire, este posibilă o mai mare complementaritate cu o serie de alte instrumente UE, de exemplu, programul FRC (în ceea ce privește anumite obiective și domenii tematice, natura programului și, într-o anumită măsură, grupurile-țintă) și programul Daphne (în ceea ce privește natura programului și grupurile-țintă)²⁸.

2.2.1 Obiectivele și domeniile tematice

Programul a realizat coerență și complementaritate cu programe similare în ceea ce privește obiectivele și temele, prin intermediul deciziilor cu privire la domeniul de aplicare a programelor în etapele de concepere a programului și de elaborare a cererilor de propuneri. Cu toate acestea, analiza a constatat atât complementaritate, cât și suprapuneri între programele JCIV și JPEN, FRC și (potențial) programe ISEC din punct de vedere al obiectivelor și al temelor.

²⁵ Ibidem, p. 12.

²⁶ Ibidem, p. 13.

²⁷ Ibidem, p. 12.

²⁸ Ibidem, p. 14.

Programele JCIV și JPEN urmăresc ambele crearea unui spațiu european de justiție bazat pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești, cooperarea între autoritățile judiciare în domeniul civil și penal și stimularea unui climat de încredere. Aceste programe vizează, de asemenea, facilitarea accesului la justiție și, în consecință, facilitarea vieții cetățenilor europeni, implicând părțile interesate și societatea civilă în procesul de reflecție în materie de justiție. Există posibilități de complementaritate deoarece acestea au obiective similare. Programul JCIV abordează aspecte în materie civilă și comercială, în timp ce programul JPEN abordează aspecte în materie penală. Cu toate acestea, există întotdeauna un risc de suprapunere, în special în ceea ce privește aspectele generale, cum ar fi e-justiția sau formarea. În plus, unele subiecte specifice se încadrează în justiția civilă în unele state membre și în justiția penală din alte state membre. Măsurile de protecție reprezintă un exemplu: acestea sunt reglementate de două instrumente distincte la nivelul UE, de natură civilă²⁹ și de natură penală³⁰. Programele au fost menținute separat în 2007 din cauza temeiurilor lor juridice diferite, care au necesitat proceduri de adoptare diferite. Cu toate acestea, acest lucru nu mai este valabil de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Programele sunt foarte asemănătoare în ceea ce privește obiectivele, metodele de gestionare și beneficiarii finali și au fost combinate, de fapt, într-un singur instrument de finanțare pentru perioada 2014-2020.

Există complementaritate în ceea ce privește obiectivul programului FRC de a furniza „formare pentru profesiile juridice și practicienii din domeniul dreptului”³¹, care ar putea fi interpretat ca fiind similar cu obiectivul programului JCIV de a „îmbunătăți cunoașterea reciprocă a sistemelor juridice și judiciare în materie civilă pentru profesioniștii și practicienii din domeniul dreptului al țărilor UE”.

Programul JCIV are ca obiectiv „favorizarea cooperării judiciare în materie civilă”. Articolul 3 alineatul (3) din decizia de instituire a ISEC stipulează că programul nu tratează cooperarea judiciară. Cu toate acestea, programul poate cuprinde acțiuni care urmăresc încurajarea cooperării între autoritățile judiciare și autoritățile de aplicare a legii, prin urmare, există posibilități de complementaritate și de suprapunere cu programul JCIV.

Există măsuri semnificative de complementaritate între programul JCIV și alte programe ale UE de finanțare, însă există puține dovezi de suprapunere. În special, domeniul relativ restrâns de aplicare a programului JCIV (care se axează pe un domeniu tematic specific, și anume promovarea accesului la justiție și sprijinirea cooperării judiciare în materie civilă pentru anumite tipuri de beneficiari, și anume practicienii din domeniul dreptului și autorități naționale), a contribuit la reducerea la minimum a suprapunerilor și a duplicării cu alte programe UE. În special în ceea ce privește aspectele transversale precum e-justiția și formarea, există o nevoie de complementaritate (de asemenea, pentru a evita suprapunerea)³².

2.2.2 Prioritățile stabilite în cererile de propuneri

În pregătirea programelor anuale de lucru, DG Justiție a urmărit, de asemenea, să sporească complementaritatea și coerența între programele DG Justiție prin organizarea de reuniuni între unitățile de gestionare a programului și unitățile de politică. În același timp, aceasta a participat la consultări interservicii și la grupuri interservicii pentru a discuta complementaritatea și posibilele suprapuneri de programare cu alte direcții generale. Comisia a prezentat programul anual de lucru și prioritățile sale Comitetului pentru programe, pentru ca statele membre să identifice orice aspecte legate de complementaritate și coerență cu alte inițiative ale UE sau naționale³³.

2.2.3 Activitățile finanțate

S-a constatat, de asemenea, că există o anumită măsură de complementaritate într-un număr mic de proiecte puse în aplicare în temeiul programului JCIV. Acesta a inclus unele cazuri de potențială

²⁹ Regulamentul (UE) nr. 606/2013 privind recunoașterea reciprocă a măsurilor de protecție în materie civilă.

³⁰ Directiva 2011/99/UE privind ordinul european de protecție.

³¹ Site-ul web al Comisiei Europene, programul de finanțare „Drepturi fundamentale și cetățenie”, disponibil la adresa http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm.

³² Evaluarea *ex post* a cinci programe puse în aplicare în cadrul perspectivei financiare 2007-2013. Evaluarea programului specific: Justiție Civilă (JCIV), ICF, 28 iulie 2015, p. 14-15

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

³³ Ibidem, p. 8.

suprapunere cu alte programe ale UE. Printre cele mai importante se numără³⁴:

- Proiectul JCIV: „Înțelegerea justiției” este similar cu JPEN prin faptul că urmărește adaptarea actualului set de cunoștințe și recomandări practice pentru interpretarea și traducerea juridică (ITJ) în domeniul justiției penale la livrarea ITJ în domeniul justiției civile, precum și crearea și diseminarea de cunoștințe în rândul personalului judiciar și al practicienilor, al interpreților care practică în domeniul justiției penale și al publicului cu privire la cele mai bune practici în materie de interpretare și traducere în procedurile judiciare în materie civilă.
- Proiectul JPEN: „Platforma europeană de formare pentru avocați”, înființată în temeiul priorității e-justiție, a vizat crearea unei platforme europene de formare pentru practicienii din domeniul justiției civile și penale, cu toate că a fost finanțată în cadrul programului JPEN.
- Proiectul JCIV: „Conferința privind justiția în UE - din perspectiva cetățeanului” a cuprins o conferință care a contribuit la o înțelegere mai aprofundată a subiectului accesului cetățenilor la justiția civilă și penală în UE și la o mai bună colaborare în rețea între practicienii din domeniul dreptului. Obiectivele specifice ale programului JPEN includ îmbunătățirea cunoașterii reciproce a sistemelor juridice și judiciare ale statelor membre în materie penală, promovarea și consolidarea creării de rețele și îmbunătățirea informării cu privire la sistemele juridice din statele membre și accesul la justiție.
- Proiectul JCIV: „Iubire litigioasă”: Cuplurile de același sex și medierea în interiorul Uniunii Europene contribuie la combaterea homofobiei și vizează cuplurile de același sex în cadrul UE. Aceste obiective și grupurile-țintă sunt similare cu programul FRC.

sondajul online a constatat mai multe sinergii cu alte granturi finanțate de alte programe la nivelul UE, național sau regional și în cadrul programului JCIV propriu-zis. În rezumat, nouă respondenți la sondajul online au raportat sinergii cu alte proiecte JCIV, șapte au raportat sinergii cu alte programe ale UE, iar șase au raportat sinergii cu alte programe naționale sau regionale cu obiective similare³⁵.

2.3 EFICACITATEA

Eficacitatea unui program se referă la măsura în care programul și-a îndeplinit cu succes obiectivele, precum și la măsura în care proiectele JCIV au avut succes în atingerea propriilor obiective.

2.3.1 Realizările programului

Este dificil să se evalueze eficacitatea programului din cauza informațiilor limitate disponibile privind rezultatele și impacturile³⁶. Sistemul de monitorizare și evaluare al Comisiei a fost mai degrabă orientat spre realizări decât orientat spre rezultate, ceea ce explică unele deficiențe ale prezentului raport de evaluare.

Nici modelul de raport final pentru granturi pentru acțiuni, nici modelul de raport final pentru granturi de funcționare nu conține o secțiune care să solicite în mod expres o descriere a rezultatelor. În plus, rapoartele finale revizuite au avut tendința să nu diferențieze între realizările și rezultatele sau impactul proiectului. Acest lucru se datorează faptului că nici modelul de raport final, nici orientările care furnizează instrucțiuni pentru completarea raportului nu au oferit o explicație clară a diferenței dintre realizări și rezultate sau impact³⁷.

Dintre cele 146 de granturi pentru acțiuni și granturi de funcționare puse în aplicare în cursul perioadei acoperite de program, 107 erau finalizate la momentul punerii la dispoziție a informațiilor pentru prezenta evaluare. Cu toate acestea, numai 94 dintre acestea aveau deja un raport final. O revizuire a rapoartelor finale pentru proiectele respective a constatat că 54 de granturi pentru acțiuni și șase granturi de funcționare prezintă unele dovezi de rezultate utile³⁸.

³⁴ Ibidem, p. 17.

³⁵ Ibidem, p. 18.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, p. 19.

³⁸ Ibidem, p. 19.

2.3.2 Realizările proiectului

În general, acțiunile finanțate au contribuit la obiectivele programului. Majoritatea proiectelor au putut obține rezultatele planificate la timp sau au ajuns la grupul-țintă preconizat. Nu a fost identificat niciun obstacol serios care să influențeze punerea în aplicare a rezultatelor sau a obiectivelor proiectelor, cu excepția celor legate de criza economică. În ceea ce privește efectele neașteptate ale proiectelor, dovezile colectate au arătat că majoritatea proiectelor au obținut rezultate pozitive neprevăzute și aproape niciun efect negativ neprevăzut.

Mai mult de jumătate din totalul granturilor pentru acțiuni și al granturilor de finanțare finalizate (69 dintre cele 94 de granturi pentru care au fost disponibile rapoarte finale) au pus în aplicare toate activitățile planificate. În unele cazuri, realizarea acestui lucru a determinat modificări în ceea ce privește personalul sau a necesitat căutarea de finanțare suplimentară. Dintre cei 37 de respondenți la sondajul online, 16 au fost nevoiți să înlocuiască un membru al personalului în timpul desfășurării proiectului/activităților, în timp ce 10 respondenți au înlocuit mai mult de un singur membru al personalului în timpul desfășurării proiectului/activităților, iar 7 respondenți au trebuit să caute finanțare suplimentară pentru punerea în aplicare a activităților planificate. Cu toate acestea, astfel de fluctuații au avut un impact minor asupra dezvoltării acțiunilor finanțate. De fapt, 85 % din cei 33 de respondenți la sondajul online au indicat că aceste modificări nu au avut niciun impact asupra rezultatelor proiectului/activităților. De exemplu, în cadrul proiectului de grant pentru acțiuni „Business & Human Rights challenges for cross border litigation in the European Union” (Provocările de afaceri și la adresa drepturilor omului pentru litigiile transfrontaliere în Uniunea Europeană) din anul 2013, în pofida faptului că a fost necesară înlocuirea a mai mult de un membru al personalului, toate obiectivele proiectului au fost atinse.

Dintr-un număr total de 61 de respondenți, majoritatea au afirmat că au putut atinge toate (56 %) sau cea mai mare parte (26 %) din rezultatele planificate la timp, iar din 52 de respondenți, 94 % au reușit să ajungă la grupurile-țintă preconizate. În plus, din cei 52 de respondenți, 58 % au raportat că proiectul lor a făcut o diferență semnificativă în domeniul tematic în care lucrau.

În conformitate cu dovezile colectate prin intermediul sondajului online și al interviurilor subsecvente, se pare că principalii factori interni care influențează în mod pozitiv punerea în aplicare a proiectului au fost bunele relații între parteneri și o bună cooperare cu Comisia. Nu a fost identificat niciun obstacol serios care să influențeze punerea în aplicare a rezultatelor sau a obiectivelor proiectului. Cu toate acestea, au fost introduse unele modificări la conceptul inițial al unor proiecte pentru a obține mai bine rezultatele planificate sau pentru adaptarea la circumstanțele aflate în schimbare.

În ceea ce privește modificările intervenite pe parcursul proiectului/activităților, dintre cei 33 de respondenți, 55 % au raportat că modificarea (modificările) nu a (au) avut niciun impact asupra punerii în aplicare a proiectului/activităților și 42 % au raportat că modificarea (modificările) menționată(e) mai sus a (au) avut un impact minor. Doar 3 % au raportat că modificarea (modificările) a (au) avut un impact major. În ceea ce privește efectul unor astfel de modificări asupra rezultatelor, din 33 de respondenți, 85 % au raportat că modificarea (modificările) nu a (au) avut niciun impact asupra rezultatelor proiectului/activităților; 12 % au considerat că a existat un impact minor și numai 3 % au declarat că modificarea (modificările) a (au) avut un impact asupra rezultatelor proiectului/activităților. În cursul interviurilor subsecvente, de asemenea, partenerii de proiect au citat ca factori pozitivi, care au contribuit la punerea în aplicare eficace a proiectelor și a activităților, dezvoltarea de bune relații între parteneri și cooperarea cu Comisia.

Toate cele 16 granturi de funcționare au fost finalizate între 2007 și 2013. Activitățile desfășurate au fost legate, în principal, de creșterea sensibilizării, învățarea reciprocă și sprijinul acordat actorilor principali. De exemplu, grantul de funcționare pentru organizația Salvați Copiii Italia din anul 2009 a susținut unitatea juridică a acesteia să desfășoare activități de promovare a cooperării judiciare în materie civilă și să îmbunătățească informarea cu privire la sistemele juridice și accesul la justiție în

statele membre. Acestea au inclus elaborarea și transmiterea unui buletin informativ online către 1 000 de beneficiari din 13 state membre, organizarea a două reuniuni pentru judecători și autoritățile centrale menționate și a patru reuniuni interne de formare pentru experții judiciari din cadrul organizației Salvați Copiii. De asemenea, aceasta a contribuit la instituirea secțiunii UE a Asociației internaționale a magistraților pentru tineret și familie (IAYFJM)³⁹.

În cadrul componentei de achiziții publice a programului JCIV, au fost atribuite 247 de contracte. Informațiile furnizate pentru evaluare includ valoarea totală a contractului, numele contractantului principal și dacă contractul a fost încheiat pentru efectuarea de studii, evenimente sau sarcini legate de tehnologia informației. Informațiile indică⁴⁰ faptul că toate contractele de achiziții publice au fost utilizate pentru dezvoltarea, punerea în aplicare și diseminarea politicii și a legislației UE și pentru a se asigura că rezultatele proiectelor sunt sustenabile.

Contractele de achiziții publice sunt utilizate pentru a finanța Ziua europeană a justiției civile, care se sărbătorește în fiecare an la 25 octombrie. Aceste evenimente centrale, organizate în comun de Consiliul Europei și Comisia Europeană, au scopul de a aduce justiția mai aproape de cetățeni și de a-i informa cu privire la drepturilor lor prin organizarea unor procese simulate și prin găzduirea de sesiuni de informare deschise studenților, profesioniștilor din domeniul juridic și publicului larg și prin „zilele ușilor deschise” la instanțe. Activitățile de sensibilizare (de exemplu, în 2012 campania privind drepturile consumatorilor) și activitățile de diseminare (de exemplu, crearea de ghiduri, în diferite limbi, de exemplu, în 2010, *Guide du citoyen*, în 2011, *Ghidul practic pentru aplicarea Regulamentului cu privire la somația europeană de plată* și, în 2012, „*Procédure européenne d'injonction de payer*”) sunt finanțate, de asemenea, prin contracte de achiziții publice. Atlasul judiciar european în materie civilă ar trebui să fie menționat, de asemenea, precum și contractele finanțate pentru mentenanța portalului e-justiție.

2.4 SUSTENABILITATEA, TRANSFERABILITATEA ȘI INOVAREA

În ceea ce privește sustenabilitatea, s-a analizat dacă rezultatele, realizările și impacturile realizate de proiecte sunt sustenabile dincolo de perioada de finanțare a proiectelor.

Trei niveluri de sustenabilitate au fost identificate în evaluare:

- sustenabilitatea pe termen scurt, care se realizează, în principal, prin diseminarea rezultatelor proiectelor;
- sustenabilitatea pe termen mediu, care include continuarea rezultatelor și/sau a parteneriatelor proiectului și
- sustenabilitatea pe termen mai lung, care se realizează, în principal, prin transferul rezultatelor proiectelor în alte contexte, organizații sau state membre cu o finanțare suplimentară redusă sau fără finanțare suplimentară.

2.4.1 Continuarea activităților și a realizărilor proiectului, precum și diseminarea rezultatelor acestora

Dezvoltarea instrumentelor electronice a fost considerată o prioritate pentru proiectele finanțate prin programul JCIV după comunicarea din 2008 și planul de acțiune e-justiție. Aceasta ar putea explica de ce respondenții la sondaj au menționat că au continuat sau vor continua să asigure mentenanța pentru hardware și/sau software.

În interviurile subsecvente, 7 din 15 persoane intervievate au indicat faptul că dispozitivele electronice și portalurile online, rezultate din proiecte, au fost realizări pe termen lung, cu toate că 2 din 7 au subliniat, de asemenea, dificultățile în întreținerea și actualizarea acestora. Funcționarii Comisiei au confirmat că actualizările (și întreținerea) realizărilor (de exemplu, site-uri web, studii) reprezintă o preocupare majoră și ar putea influența selectarea proiectelor. Întrebarea este dacă ar trebui să se

³⁹ Ibidem, p. 23.

⁴⁰ Ibidem.

finanțeze în continuare proiecte utile cu realizări de o bună calitate care ar putea să nu fie sustenabile pe termen lung, în cazul în care informațiile nu sunt actualizate în mod regulat⁴¹

Dovezile obținute⁴² prin consultarea cu beneficiarii de granturi pentru această evaluare sugerează, de asemenea, că proiectele s-au bazat într-o măsură semnificativă pe fonduri UE pentru a garanta realizările. Finanțarea din partea UE a contribuit, de asemenea, în mod semnificativ la capacitatea organizațiilor de a continua activitățile care au fost puse în aplicare în trecut.

În fapt, mai mult de jumătate dintre participanții la sondaj, și anume 27 din 52 de participanți la sondaj, au indicat că sunt necesare fonduri suplimentare pentru a garanta sustenabilitatea financiară a proiectului/activităților.

În unele cazuri, beneficiarii granturilor au raportat în interviurile subsecvente că elemente specifice ale proiectelor lor au necesitat fonduri suplimentare pentru a asigura obținerea de rezultate sustenabile - în special, pentru diseminarea în continuare a realizărilor și pentru a transfera părți din proiect. Aceste elemente sunt:

- mentenanța site-urilor web sau a instrumentelor electronice, și anume registrul electronic sau „casele de compensare”, cum ar fi un portal de mediere online;
- activități de monitorizare pentru a asigura continuitatea rezultatelor proiectului și extinderea acestor rezultate către un grup mai larg de beneficiari, de exemplu conferințe, evenimente și răspunsul la cereri și întrebări cu privire la rezultatele proiectelor;
- producția de materiale subsecvente, cum ar fi manuale;
- transferabilitatea rezultatelor obținute în cadrul unui stat membru către alte state membre, de exemplu analiza comparativă și schimbul de cele mai bune practici;
- activități de formare – în special, adaptarea activităților la alte contexte.

Dintre cei 52 de respondenți la sondaj, numai 13 au declarat că s-a asigurat deja finanțare suplimentară din alte fonduri UE. Cu toate acestea, nu a fost furnizată nicio informație suplimentară cu privire la tipul de finanțare suplimentară. În unele cazuri, organizația ar finanța ea însăși activitățile de monitorizare, de exemplu, Institutul Max Planck, Luxemburg⁴³.

2.4.2 Continuarea parteneriatului după finalizarea proiectului

Rapoartele finale ale acțiunilor finanțate de JCIV sugerează că rata de continuare a parteneriatelor a fost extrem de scăzută. Dintre cele 146 de proiecte cartografiate pe baza informațiilor disponibile în documentația proiectului, numai 10 au raportat că au continuat parteneriatele înființate - în 6 cazuri în totalitate și în 4 cazuri parțial. Rata de continuare ar putea fi scăzută din cauza faptului că, astfel cum se indică în raportul de evaluare intermediară, cererile de propuneri au fost foarte tehnice (punând accentul pe teme juridice extrem de specializate). Aceasta ar fi putut afecta opțiunile de parteneriat la finalizarea proiectelor⁴⁴.

Cu toate acestea, sondajul online a avut rezultate diferite în ceea ce privește întrebarea dacă parteneriatele au continuat după finalizarea proiectului. Dintre cei 52 de respondenți, 69 % au precizat că parteneriatul a continuat și doar 6 % au indicat că parteneriatul nu a continuat. Datele ar putea fi contradictorii deoarece cartografierea a fost efectuată pe baza rapoartelor finale (care se poate să fi furnizat informații incomplete privind acest subiect), în timp ce studiile au colectat în mod direct punctele de vedere ale managerilor de proiect. Datele sondajului sunt susceptibile de a fi mai reprezentative pentru situația actuală în ceea ce privește continuarea parteneriatelor încheiate într-un proiect finanțat de programul JCIV⁴⁵.

⁴¹ Ibidem, p. 32.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, p. 33.

⁴⁴ Ibidem, p. 32.

⁴⁵ Ibidem.

2.4.3 Sustenabilitatea și transferabilitatea potențială a realizărilor

Rapoartele finale au furnizat puține informații cu privire la sustenabilitatea realizărilor proiectului. Diseminarea realizărilor și a rezultatelor către un public larg poate spori sustenabilitatea acestora. Multe dintre realizări au fost concepute astfel încât să fie utilizate la nivelul UE (astfel cum formarea judiciară a EJTN a fost concepută pentru participanți din mai multe state membre, iar portalul european e-justiție, pentru utilizarea de către categorii de public din toate statele membre). Unele dintre realizările care nu au fost concepute pentru aplicarea pe întreg teritoriul UE au fost elaborate astfel încât să fie transferabile către alte state membre. Mulți dintre partenerii de proiect intervievați pentru evaluare au demonstrat că și-au conceput proiectele în jurul unor produse sau realizări clare, dintre care multe vor fi sau ar putea fi transferate către alte state membre. În total, 70 dintre cei 89 de respondenți la sondajul online și-au exprimat, de asemenea, opinia că toate realizările sau unele dintre acestea ar putea fi utilizate fără modificări în mai multe țări, iar alți 22 de respondenți au raportat că transferul ar putea fi efectuat, cu unele modificări minore, în mai multe țări. Mai mult de două treimi (61 de respondenți) au raportat, de asemenea, că rezultatele proiectului/activităților ar putea sta la baza activităților de politică în una sau mai multe alte țări⁴⁶.

Există dovezi conform cărora cel puțin unele acțiuni puse în aplicare în cadrul programului JCIV au continuat după ce finanțarea din partea UE s-a încheiat. Dintre 94 de proiecte (granturi pentru acțiuni și granturi de funcționare) pentru care au fost disponibile rapoarte finale, 45 au furnizat unele dovezi privind continuarea rezultatelor proiectului. Rapoartele referitoare la celelalte 49 de acțiuni finanțate nu au furnizat informații cu privire la acest aspect. Prin urmare, disponibilitatea informațiilor afectează posibilitățile de evaluare a sustenabilității proiectelor JCIV⁴⁷.

Beneficiarii granturilor au considerat că multe proiecte au atins rezultate sustenabile. Din 52 de respondenți, 30 (58 %) au declarat că proiectele lor au adus o schimbare semnificativă în domeniul tematic în care lucrau; 18 respondenți (35 %) au declarat că nu știu și 4 (8 %) au considerat că proiectul lor nu a adus o schimbare semnificativă.⁴⁸

În unele cazuri, au fost identificate probleme în ceea ce privește transferabilitatea rezultatelor — acestea sunt legate de obiectivele specifice ale unora dintre acțiunile puse în aplicare. Acesta a fost cazul proiectului „Experiența europeană în ceea ce privește medierea și punerea sa în aplicare în mediul juridic ceh”, destinat formării în domeniul medierii a avocaților și a personalului judiciar ceh. Proiectul „Aplicarea Regulamentelor Roma I și Roma II și a Regulamentului (CE) nr. 4/2009 de către practicienii în domeniul dreptului din Europa de Sud – EUROME” s-a referit la regulamente axate pe dreptul mării și, prin urmare, nu ar fi aplicabil în țările pentru care acest domeniu nu este relevant. Cu toate acestea, în ambele cazuri, modelele elaborate ar putea fi utilizate în alte scopuri.

Elementele proiectelor care au fost transferate au inclus:

- instrumente metodologice create pentru proiecte, de exemplu evaluări metodologice, precum și modele de activitate, de exemplu desfășurarea de campanii, evenimente și activități cu alte grupuri-țintă;
- site-uri web— în cazul în care conținutul este tradus, pentru a fi utilizat în alte țări;
- set de instrumente și instrumente aferente proiectului, de exemplu rapoarte, orientări și manuale; precum și
- cursuri și materiale de formare⁴⁹.

2.4.4 Inovarea

Inovarea reprezintă dezvoltarea și punerea în aplicare a unor noi idei (produse, servicii și modele) pentru a satisface nevoile și pentru a crea noi relații sau colaborare. Inovarea se referă la conceperea de noi răspunsuri la cerințe (sociale) presante.

⁴⁶ Ibidem, p. 27.

⁴⁷ Ibidem, p. 31.

⁴⁸ Ibidem, p. 27.

⁴⁹ Ibidem, p. 34.

Dovezile colectate în acest sens au arătat că majoritatea proiectelor au fost inovatoare în ceea ce privește activitățile sau practicile și metodele utilizate. De asemenea, acestea au confirmat că proiectele ar putea fi considerate ca fiind deschizătoare de drum în domeniul vizat. Solicitanții de granturi au obligația de a documenta aspectele inovatoare ale proiectului lor. 140 de proiecte au prezentat unele dovezi de inovare. Acest lucru este confirmat de răspunsurile la sondajul online. De fapt, 90 % din cei 52 de respondenți la sondajul online și-au considerat proiectele/activitățile ca fiind inovatoare.

Practicile și activitățile inovatoare au inclus cursuri de formare, cercetare revoluționară într-un domeniu care nu a mai fost studiat înainte, crearea unei platforme online și practici care implică în mod activ grupuri-țintă, de exemplu discuții la nivelul comunității, utilizarea de modele și cartografierea resurselor comunității. În ceea ce privește metodele inovatoare, cercetarea a subliniat utilizarea de metode de formare adaptate, metode privind modul de implicare a grupurilor-țintă, de exemplu întreprinderi, personalul judiciar și mediatorii, modele de cooperare interinstituțională și metodologii pentru educația reciprocă⁵⁰.

Majoritatea respondenților la sondajul online (62 % din 52) au afirmat, de asemenea, că proiectul ar putea fi considerat ca deschizător de drum în domeniul lor de politică⁵¹.

O serie de persoane intervievate au raportat că părțile interesate de la nivel local și european, de exemplu profesioniști, instituții și grupuri sociale, au fost interesate de realizările proiectelor acestora - în special în ceea ce privește aspectele inovatoare ale acțiunilor puse în aplicare⁵², cum ar fi:

- elaborarea de instrumente și metodologii care să poată fi utilizate direct de către grupurile-țintă pentru a spori gradul de sensibilizare și nivelul de protecție (de exemplu, Universitatea de Tehnologie Lappeenranta creează o platformă online, „caseflow management”, care oferă practicienilor informații și cele mai bune practici pentru a evita întârzierile și ineficiențele în ceea ce privește gestionarea instanțelor care ar putea afecta funcționarea instanțelor);
- abordarea unui domeniu care nu a fost abordat anterior, de exemplu Universitatea din Pècs cu proiectul său „Îmbunătățirea eficacității executării transfrontaliere în UE” sau proiectul Ministerului Justiției din România pentru a stimula cooperarea judiciară cu privire la răspunderea părintească.

2.5 EFICIENȚA ȘI POSIBILITĂȚILE DE SIMPLIFICARE

2.5.1 Cheltuielile efectuate în raport cu impacturile obținute

Cea mai mare parte a sprijinului financiar în cadrul bugetului programului JCIV a fost planificată pentru contracte de achiziții publice și pentru granturi pentru acțiuni [a se vedea Tabelul 1-2 Defalcarea bugetară planificată pentru programul JCIV (2007-2013)]. Restul bugetului a fost alocat pentru granturi de funcționare. Rate ridicate au fost alocate contractelor de achiziții publice, care au fost utilizate în mod extensiv în cadrul programului JCIV pentru a contribui la elaborarea și punerea în aplicare a politicilor și a legislației UE, pentru publicarea politicii și a legislației UE și pentru asigurarea sustenabilității rezultatelor proiectului. În acest sens, o sumă semnificativă a fost cheltuită pentru instrumente și mentenanță IT, în special pentru portalul e-justiție, în plus față de alte instrumente precum Atlasul judiciar european în materie civilă și baza de date JURE⁵³.

2.5.2 Cererea de granturi pentru acțiuni

S-a înregistrat o cerere ridicată de finanțare a proiectelor, pe baza raportului dintre solicitările depuse și proiectele selectate. În total, au fost depuse 385 de solicitări pentru obținerea de granturi pentru acțiuni în cadrul programului JCIV între anii 2007 și 2013, iar solicitările depuse în urma primelor

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem, p. 37.

cereri au avut o rată de succes mai ridicată decât cele depuse pentru cererile ulterioare. Cererile din 2007 și 2008 au avut o rată de succes de 61 % din 44 și, respectiv, 31 de solicitări, dar această proporție a scăzut la 20 % pentru cererea din 2011-2012 care a acoperit două exerciții bugetare), când solicitările depuse au atins un număr record de 127, și la 29 % pentru cererea din 2013 (cu 96 de solicitări). La începutul programului, Comisia nu a primit numărul preconizat de solicitări. Cu toate acestea, numărul a crescut semnificativ pe măsură ce programul a dobândit mai multă vizibilitate. Numărul solicitărilor depuse pentru granturi pentru acțiuni a evoluat de la o medie de 40,5 în perioada 2007-2010 la 127 în 2011-2012 și la 96 în 2013⁵⁴.

2.5.3 Cererea de granturi de funcționare

Cu un total de 50 de solicitări depuse pentru granturi de funcționare (în medie, 7 pe an pe parcursul perioadei, cu excepția cererii din 2010, când a fost atins un nivel maxim de 15 solicitări depuse), ratele de succes au avut valori mai ridicate în 2008 și 2009 (50 % și, respectiv, 43 %), scăzând la 20 % în 2010 și ulterior crescând la 29 % și 38 % în 2012 și, respectiv, 2013⁵⁵.

2.5.4 Utilizarea achizițiilor publice

Aproximativ 36,2 % din cheltuielile de achiziție au fost angajate pentru studii, peste 33,4 % pentru servicii IT și 26,8 % pentru evenimente⁵⁶. În plus față de inițiativele Comisiei, achizițiile publice din cadrul programului JCIV cuprind un buget pentru gestionarea apartenenței la comunitatea Conferinței de la Haga privind dreptul internațional privat și altul alocat, în conformitate cu programul anual de lucru, pentru Rețeaua Judiciară Europeană în materie civilă și comercială, instituită prin Decizia nr. 2001/470/CE a Consiliului din 28 mai 2001 privind crearea unei Rețele Judiciare Europene în materie civilă și comercială. Cel dintâi eveniment a avut un impact redus asupra bugetului, în timp ce cel din urmă a fost un angajament în valoare de 17,8 milioane EUR. Acest buget a fost planificat pentru activități specifice în cursul exercițiului financiar precedent și, în general, a fost angajat și plătit în totalitate⁵⁷.

2.5.5 Punerea în aplicare generală

Astfel cum se menționează mai sus, bugetul total inițial planificat pentru punerea în aplicare a programului JCIV pe parcursul perioadei de programare a fost de 103,7 milioane EUR. Având în vedere că nu toate acțiunile au fost finalizate integral, suma totală plătită nu este cunoscută încă. Media bugetului necheltuit până în prezent este de 25 %.

Cu aceste sume, programul JCIV a finanțat 130 de granturi pentru acțiuni, 16 granturi de funcționare și 247 de acțiuni care fac obiectul achizițiilor. În ceea ce privește activitățile care fac obiectul achizițiilor, se pare că toate cele finalizate până în prezent au fost plătite integral, ceea ce ar sugera, de asemenea, utilizarea eficientă a resurselor financiare⁵⁸.

2.5.6 Posibilitățile de simplificare

Evaluarea eficienței gestionării și a posibilităților de simplificare este strâns legată de alte constatări privind eficiența în cadrul prezentei secțiuni și se bazează pe o evaluare a procesului de punere în aplicare, de exemplu dacă acesta este exagerat de complex (inclusiv norme administrative complicate inutile) sau dacă cerințele de raportare sunt prea împovărătoare.

Pe baza datelor colectate până în prezent, modul în care Comisia a gestionat programul JCIV a fost perceput, în general, ca fiind eficient în ceea ce privește cerințele impuse solicitanților și beneficiarilor de granturi și având în vedere sprijinul primit. Cu toate acestea, unele organizații au întâmpinat

⁵⁴ Ibidem, p. 39.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

dificultăți în procesul de depunere și de punere în aplicare. De exemplu, părțile interesate au evidențiat procedurile complexe de aplicare în cadrul cererilor de propuneri și dificultățile întâmpinate în legătură cu sistemul tehnic și informatic, ceea ce a condus la abținerea unor organizații de la a răspunde la cererile de propuneri. Există unele posibilități de simplificare a procedurilor pentru solicitanți și pentru beneficiari, inclusiv: îmbunătățirea sistemelor tehnice/informatic; simplificarea procedurilor contabile și a raportării financiare; îmbunătățirea și accelerarea procesului de furnizare de feedback; recompensarea instituțiilor pentru activitatea acestora. Modalitățile de raportare, în general, au fost considerate adecvate, dar uneori împovărătoare, în special în ceea ce privește raportarea financiară. În general, modalitățile de monitorizare ale Comisiei au fost considerate utile, însă unii respondenți au întâmpinat dificultăți.

Sistemul de monitorizare și evaluare al Comisiei a fost mai degrabă orientat spre realizări decât orientat spre rezultate, ceea ce explică unele deficiențe ale prezentului raport de evaluare.

2.6 VALOAREA ADĂUGATĂ EUROPEANĂ

Valoarea adăugată europeană se referă la măsura în care caracterul european al programului aduce un plus de valoare părților interesate și la măsura în care UE deține un avantaj comparativ față de actorii naționali și internaționali care lucrează în același domeniu. În primul rând, este analizat caracterul european al programului și acoperirea geografică a acestuia. Valoarea adăugată europeană este examinată în continuare în ceea ce privește valoarea pentru UE și pentru beneficiari. Cu toate acestea, nu a fost încă posibil să se identifice și să se cuantifice valoarea adăugată europeană din punctul de vedere al efectelor produse.

În general, finanțarea în cadrul programelor gestionate de DG Justiție și vizate de prezenta evaluare a fost disponibilă numai pentru activități cu „valoare adăugată” europeană clară. Aceasta înseamnă că activitățile trebuie să depășească interesele naționale sau locale pentru a deveni cu adevărat „europene”, dovedind că au o importanță, o acoperire și un impact la nivel european.

Valoarea adăugată a programului JCIV se referă, în principal, la dimensiunea sa transnațională în cadrul UE. Programul a fost stabilit cu scopul de a dezvolta un spațiu de libertate, securitate și justiție, în care este asigurată libera circulație a persoanelor. Statele membre nu pot soluționa eficace acest aspect în mod independent. Prin urmare, programul a fost pus în aplicare pentru a solicita un răspuns european, inclusiv schimbul de informații la nivelul UE și asigurarea diseminării buneii practici în întreaga UE. Cooperarea între statele membre ale UE reprezintă, prin urmare, un instrument esențial pentru punerea în aplicare a programului.

În ceea ce privește granturile pentru acțiuni, articolul 4 din decizia de instituire prevede că programul JCIV finanțează proiecte transnaționale specifice care implică cel puțin două state membre sau cel puțin un stat membru și un alt stat care poate fi ori un stat aderent, ori un stat candidat. Programele anuale de lucru și cererile de propuneri impun solicitanților să formeze parteneriate transnaționale „de organizații eligibile, și anume, un solicitant plus cel puțin un partener, compuse din organizații din cel puțin două țări eligibile, și anume, din cel puțin două state membre ale UE”.

În ceea ce privește granturile de funcționare, organizațiile trebuiau să desfășoare activități cu o dimensiune europeană care implică cel puțin 10 state membre ale UE. Articolul 9 alineatul (5) din decizia de instituire prevede, de asemenea, că unul dintre criteriile de evaluare pentru selectarea solicitărilor de granturi de funcționare este „impactului geografic al activităților desfășurate”.

În conformitate cu articolul 5 din decizia de instituire, pot participa la acțiunile din cadrul programului statele în curs de aderare, statele candidate și statele din Balcanii de Vest incluse în procesul de stabilizare și de asociere. În plus, reprezentanții profesiiilor juridice din Danemarca, din țările candidate care nu participă în cadrul programului, în cazul în care acest lucru ar contribui la pregătirea lor pentru aderare, sau din alte țări din afara UE care nu participă în cadrul programului, în cazul în care acest lucru servește scopului proiectelor în cauză, pot participa ca parteneri asociați, însă acestora nu li se permite să prezinte proiecte sau să fie co-solicitanți (co-beneficiari). Temele abordate de programul

JCIV, astfel cum se menționează în programele anuale de lucru și cererile de propuneri, s-au concentrat puternic pe aspecte legate de UE și cooperarea transnațională. Printre cele mai importante, programul anual de lucru pentru 2010 se referă la domeniul e-justiției europene ca prioritate generală și, în special, sprijinul pentru dezvoltarea de cele mai bune practici prin proiecte-pilot transnaționale, care au trebuit să demonstreze modul în care au contribuit la îmbunătățirea interoperabilității la nivelul UE.

2.6.1 Acoperirea geografică a proiectelor finanțate

În urma evaluării, se pare că majoritatea granturilor JCIV au fost acordate unui grup restrâns de state membre (Belgia, Germania, Franța și Italia). Alte state membre au fost implicate numai într-o măsură limitată sau nu au fost implicate deloc.

Întrucât programul JCIV s-a axat pe îmbunătățirea cooperării judiciare și a încrederii reciproce, era esențial ca programul să implice parteneri și beneficiari finali din diferite state membre ale UE. Cele mai multe dintre organizațiile participante au fost stabilite în Belgia, Germania și Spania, majoritatea acestor organizații fiind organizații partenere. Danemarca nu a participat la programul JCIV.

Organizații din toate statele membre, cu excepția Portugaliei, Maltei, Ciprului, Croației, Bulgariei, Slovaciei și Danemarcei, au participat ca organizații coordonatoare la proiectele programului JCIV. Cel mai mare număr de organizații coordonatoare a fost din Belgia (21 % sau 31 de organizații), urmată de Germania (12 % sau 18 organizații) și Spania (11 % sau 16 organizații). Belgia găzduiește o mare parte din rețelele, platformele și forumurile la nivelul UE, ceea ce explică numărul ridicat de organizații coordonatoare înregistrate în Belgia. Cel mai mare număr de organizații partenere a fost din Italia (10 % sau 57 de organizații), urmată de Spania (10 % sau 55 de organizații). Cu toate acestea, organizațiile partenere au fost repartizate mai echitabil între diferite state membre.

21 % din finanțarea programului JCIV a fost angajată pentru proiecte în care organizația coordonatoare a fost din Belgia. Belgia a fost urmată de Germania (12 %) și Franța (11 %). Această distribuție a finanțării urmărește îndeaproape distribuția numărului de proiecte conduse de statele membre [a se vedea Figura 2-1 (stânga)]. Cu toate acestea, harta finanțării nu indică răspândirea finanțării angajate între partenerii de proiect. Figura 2-1 pornește de la premisa că toate finanțările prevăzute în angajamente au fost alocate țării organizației coordonatoare. Acest lucru nu s-a întâmplat în realitate (proiectele au fost transnaționale și partenerii de proiect au primit, de asemenea, o parte din finanțare), astfel încât Figura 2-1 trebuie să fie interpretată cu precauție.

Figura 2-1 Alocarea finanțării angajate în cadrul programului JCIV în funcție de organizația coordonatoare (stânga) și în funcție de organizația coordonatoare pe cap de locuitor (dreapta)

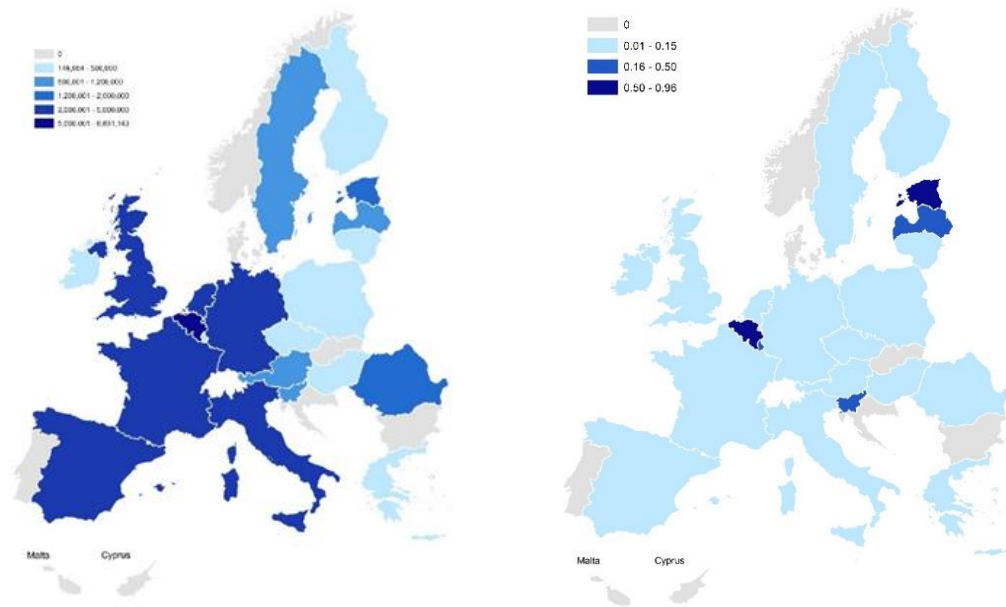
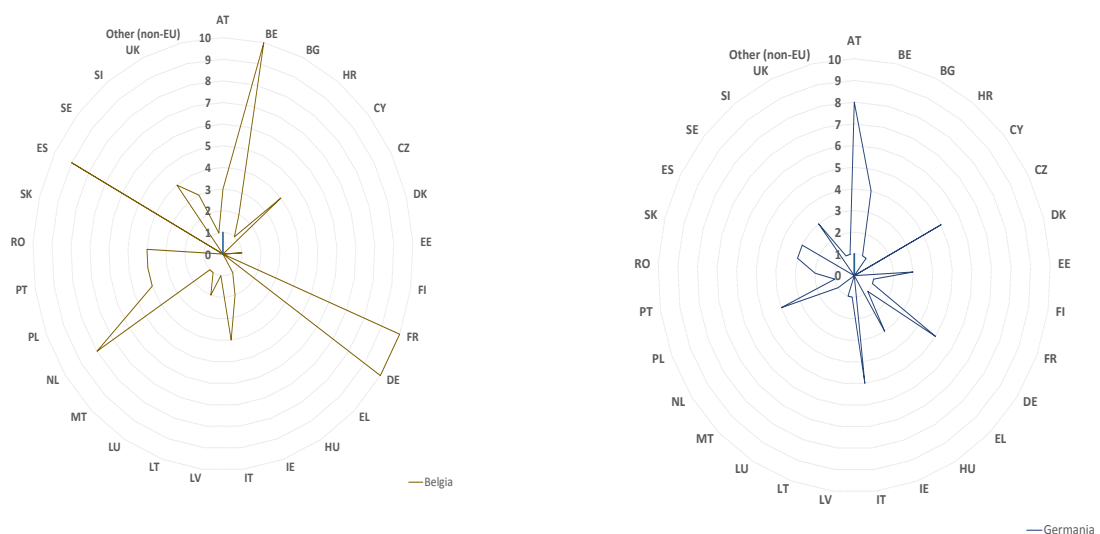
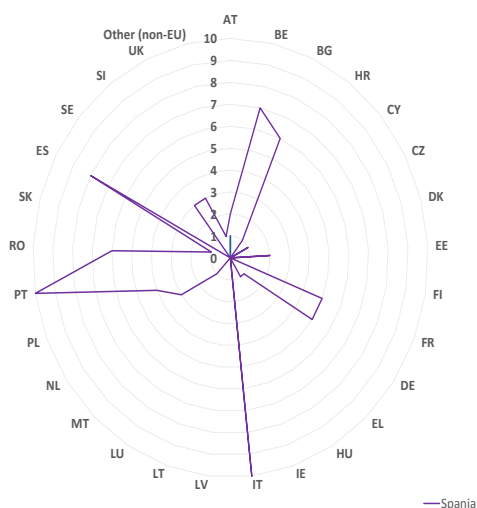


Figura 2-2 evidențiază structura de parteneriat a primelor 3 state membre cu cel mai mare număr de organizații coordonatoare (Belgia, Germania și Spania). Figurile arată că organizațiile coordonatoare belgiene desfășoară activități în comun cu parteneri belgieni, francezi și germani și cu parteneri spanioli și olandezi. Organizațiile coordonatoare germane au colaborat, cel mai adesea, cu organizații austriece (opt proiecte), urmate de organizații cehe, germane și italiene. Organizațiile coordonatoare spaniole au colaborat, în cea mai mare parte, cu organizații portugheze, italiene și spaniole.

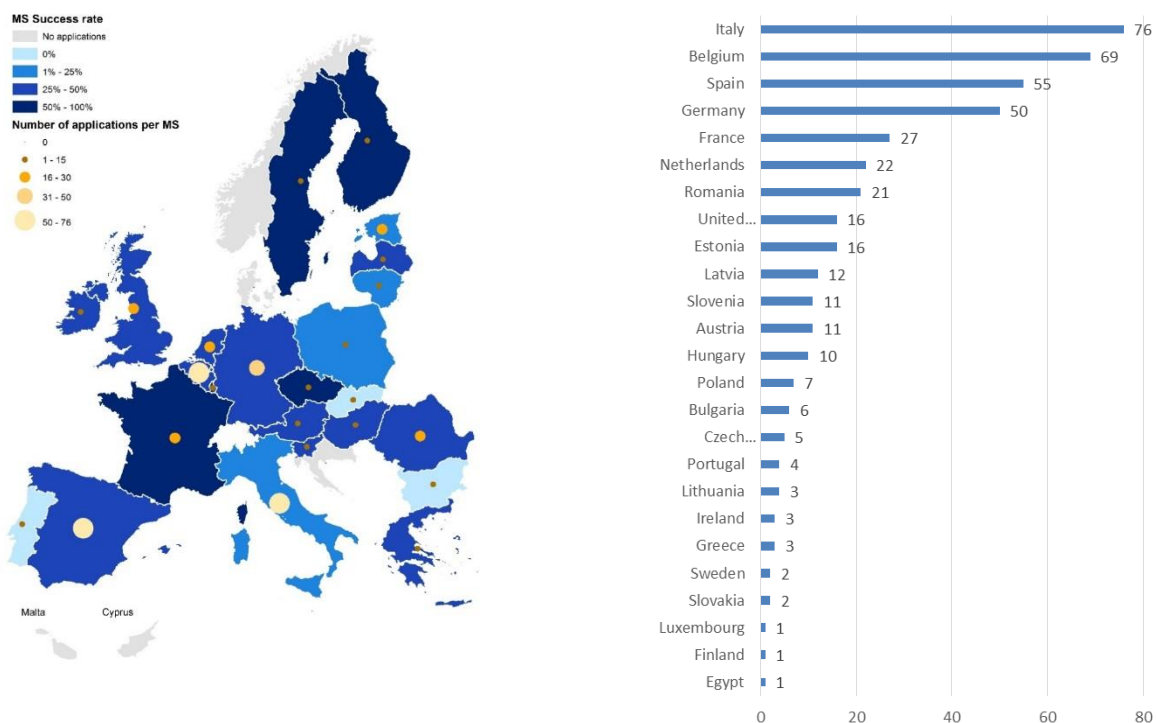
Figura 2-2 Structura parteneriatelor în primele trei state membre cu cel mai mare număr de organizații coordonatoare





Programul JCIV nu a acoperit toate statele membre în mod egal. Cel mai mare număr de solicitări a fost depus de organizații italiene (76 din 385), urmate de organizații din Belgia (69) și Spania (55). Aceste trei state membre solicitante au depus 52 % din toate solicitările de finanțare din cadrul programului JCIV. Croația, Malta, Cipru și Danemarca nu au aplicat pentru finanțare în cadrul programului JCIV (a se vedea Figura 2-3).

Figura 2-3 Numărul total de solicitări în cadrul programului JCIV pe stat membru (dreapta) și rata de succes pe stat membru (stânga)



Luxemburg, Finlanda, Republica Cehă, Franța și Suedia au înregistrat cele mai mari rate de succes pentru solicitările depuse (mai mult de 50 % dintre solicitări au avut succes). Portugalia, Bulgaria și Slovacia nu au obținut finanțare în cadrul programului JCIV.

2.6.2 Valoarea adăugată pentru UE și pentru beneficiarii de granturi

Interviurile subsecvente și sondajul online au arătat că parteneriatul transnațional a adus beneficii

specifice pentru organizația beneficiară, pe care nicio altă sursă de finanțare nu le-ar fi permis în aceeași măsură⁵⁹. Abordarea bazată pe parteneriat a condus la o bază de cunoștință sporită a organizațiilor participante. Dintre cei 59 de respondenți la sondajul online, 45 au confirmat faptul că parteneriatul a condus la sporirea cunoștințelor/expertizei în domeniu (nivelul de creștere a cunoștințelor acestora nu a fost măsurat), la crearea de rețele cu (mai mulți) parteneri internaționali (41 de respondenți), precum și la mai multe cunoștințe privind politica și practica din alte țări (38 de respondenți). Într-o măsură mai mică, parteneriatul a contribuit la dobândirea de mai multe cunoștințe referitoare la legislația UE și politicile UE relevante⁶⁰.

Parteneriatul transnațional, de asemenea, a extins și mai mult posibilitățile de diseminare a rezultatelor. Rezultatele sondajului, împreună cu consultări ale părților interesate indică faptul că bunele relații de lucru dintre parteneri au permis organizațiilor să ajungă la toate grupurile-țintă, inclusiv cele greu accesibile și au asigurat diseminarea la scară largă a rezultatelor. Angajamentul tuturor partenerilor din cadrul proiectului, alocarea clară a sarcinilor și acordul privind modul de punere în aplicare a activităților au contribuit la obținerea acestor rezultate. Cu toate acestea, în pofida satisfacției generale cu privire la parteneriate, 26 % din respondenții sondajului online s-au declarat foarte de acord și 35 % s-au declarat parțial de acord cu afirmația potrivit căreia ar fi fost utilă implicarea partenerilor din alte țări. Interviuurile subsecvente confirmă, de asemenea, beneficiile specifice ale parteneriatelor transnaționale, și anume o bază de cunoștințe mai amplă și mai multe posibilități de diseminare, precum și bune relații de lucru între parteneri, care sprijină aceste beneficii specifice.

Pe lângă valoarea adăugată pentru beneficiarii de granturi, sondajul indică faptul proiectele au adăugat valoare contribuind la realizarea obiectivelor UE. Majoritatea respondenților la sondaj au raportat că proiectul/activitățile pus(e) în aplicare a (au) adus o contribuție importantă/majoră la îmbunătățirea cooperării transfrontaliere și la elaborarea și diseminarea celor mai bune practici. Printre acestea, activitățile analitice au contribuit, în principal, la alte obiective (40 %), învățarea reciprocă a contribuit îndeosebi la dezvoltarea încrederii reciproce între țări (28 %), iar sensibilizarea a contribuit, în principal, la elaborarea și la diseminarea celor mai bune practici (25 %).

Cu toate acestea, majoritatea respondenților au raportat că proiectul/activitățile pus(e) în aplicare a (au) avut o contribuție minoră sau nu a (au) contribuit la crearea de instrumente și soluții practice care abordează provocări transfrontaliere sau la nivelul Uniunii și la sensibilizarea unui public mai larg cu privire la drepturile conferite de dreptul Uniunii.

Valoarea adăugată europeană este evidentă, în special, în răspunsurile beneficiarilor de granturi în ceea ce privește importanța finanțării UE pentru realizarea obiectivelor. 87 % din respondenții la sondaj au afirmat că proiectele/activitățile nu ar fi fost puse în aplicare fără finanțare din partea UE. Prin urmare, se poate presupune că majoritatea proiectelor/activităților desfășurate în cadrul programului JCIV nu ar fi fost puse în aplicare în cazul în care programul nu ar fi existat⁶¹.

⁵⁹ 87 % din respondenții la această întrebare din cadrul sondajului au declarat că proiectele/activitățile nu ar fi fost puse în aplicare fără finanțare din partea UE.

⁶⁰ Evaluarea *ex post* a cinci programe puse în aplicare în cadrul perspectivei financiare 2007-2013. Evaluarea programului specific: Justiție Civilă (JCIV), ICF, 28 iulie 2015, p. 52
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf

⁶¹ *Ibidem*, p. 53.

3 CONCLUZII

*Relevanța programului*⁶²

- Obiectivele programului au fost în mare măsură specifice, realizabile și realiste. Cu toate acestea, obiectivele nu au fost nici măsurabile, nici încadrate în timp (cu toate că au fost legate de durata programului și a proiectului).
- În general, prioritățile și acțiunile finanțate pot fi considerate relevante pentru obiectivele programului. Cu toate acestea, procesul instituit pentru a selecta prioritățile programului a lăsat o marjă limitată de manevră odată ce au fost stabilite prioritățile (cu toate că, în principiu, o propunere de proiect care nu corespundea niciunei priorități putea primi un grant datorită altor criterii de atribuire). Aceasta a însemnat că, în unele cazuri, dacă o prioritate s-a modificat pe parcursul punerii în aplicare a unui proiect, rezultatele sale au fost mai puțin utile. În același timp, în ceea ce privește formarea, de exemplu, puteau să apară nevoi de învățare care nu se încadrau în prioritățile stabilite. Prin urmare, acestea nu puteau fi finanțate în temeiul programului, întrucât nu au fost luate în considerare într-o anumită cerere de propuneri.
- Programul JCIV a fost bine conceput pentru a sprijini aplicarea practică și punerea în aplicare a politicii și a legislației UE și pentru a contribui la evoluțiile în materie de politică și de legislație.
- În general, beneficiarii de granturi au constatat că cererile și acțiunile selectate au răspuns nevoilor grupurilor-țintă, cu toate că măsura în care aceștia au identificat în mod corespunzător astfel de nevoi a variat, unii realizând evaluări elaborate ale nevoilor, iar alții adoptând o abordare mai puțin rigidă. Cu toate acestea, robustețea metodei utilizate pentru evaluările nevoilor efectuate în contextul proiectelor nu a putut fi măsurată în cadrul acestei evaluări. Evaluările nevoilor nu reprezintă o cerință obligatorie pentru beneficiarii de granturi.

Coerența și complementaritatea

- În ansamblu, programul JCIV a atins un anumit nivel de complementaritate cu alte programe ale UE în ceea ce privește anumite obiective și domenii tematice, caracterul programului și grupurile-țintă, în special JPEN și FRC. Cu toate acestea, în același timp, există riscul unei suprapuneri cu aceste programe.
- Au fost stabilite sinergii la nivelul UE și la nivel național și în cadrul programului propriu-zis.
- Programul JCIV a fost în concordanță cu evoluțiile de politică la nivelul UE și la nivel național și a fost în măsură să sprijine evoluțiile în materie de politică și legislația în domeniul justiției civile prin intermediul acțiunilor finanțate și al contractelor de achiziții publice.

Eficacitatea

- În general, acțiunile finanțate au contribuit la obiectivele programului. Cu toate acestea, este dificil să se evalueze eficacitatea programului din cauză că, în rapoartele finale ale proiectelor și în interviuri, au fost furnizate doar informații limitate cu privire la rezultate și la impacturi. Sistemul de monitorizare și de evaluare al Comisiei a fost orientat mai degrabă spre realizări decât spre rezultate, ceea ce explică unele deficiențe ale prezentului raport de evaluare.
- Majoritatea proiectelor au fost în măsură să își obțină rezultatele planificate la timp și au putut ajunge la grupul-țintă preconizat. Nu a fost identificat niciun obstacol serios care să influențeze punerea în aplicare a rezultatelor sau a obiectivelor proiectelor.
- Programul JCIV a contribuit la punerea în aplicare și la elaborarea politicii și a legislației UE prin intermediul granturilor și al contractelor de achiziții publice. Cu toate acestea, ciclul îndelungat al

⁶² Ibidem, p. 54-56.

proiectului ar putea anula eficacitatea acțiunilor finalizate în cazul în care prioritățile de politică se modifică.

Sustenabilitatea

- În ceea ce privește sustenabilitatea pe termen scurt (și anume, prin diseminarea rezultatelor proiectelor), eforturile Comisiei de a disemina (și de a monitoriza) rezultatele proiectelor au fost limitate, în general. Comisia s-a bazat, în principal, pe beneficiarii acestora pentru a disemina realizările în mod direct către grupurile lor țintă, în timp ce resursele sale umane au fost dedicate, în principal, gestiunii financiare. Diseminarea către un public mai larg este identificată ca un element esențial pentru sporirea impactului programului. Diseminarea rezultatelor programului JCIV a avut o eficacitate limitată din cauza lipsei unui canal specific pentru diseminarea acestora. Diseminarea la nivelul beneficiarilor de granturi a părut a fi mai eficientă, întrucât cea mai mare parte a acestora aveau stabilite planuri clare de diseminare a rezultatelor proiectului/activităților lor.
- În ansamblu, programul JCIV a generat rezultate sustenabile pe termen mediu (și anume, continuarea rezultatelor proiectului și/sau a parteneriatelor) și pe termen lung (și anume, prin transferul rezultatelor proiectelor în alte contexte, organizații și state membre, cu o finanțare suplimentară redusă sau fără finanțare suplimentară). În ceea ce privește continuarea parteneriatelor, dovezile colectate sunt contradictorii într-o oarecare măsură: în timp ce rapoartele finale ale programului JCIV au sugerat că aceasta a fost redusă, sondajul online a avut rezultate diferite, majoritatea respondenților indicând că parteneriatul a continuat. Acest lucru s-ar putea datora „reconstituirii” parteneriatelor numai după un timp, după ce raportul final a fost deja prezentat.
- Majoritatea proiectelor au fost considerate inovatoare, în special prin vizarea unor grupuri sau abordarea unor aspecte care nu au mai fost cercetate sau abordate înainte sau prin dezvoltarea de noi metodologii, abordări sau instrumente.
- Mai mult de jumătate dintre respondenții la sondaj au indicat că este necesară finanțarea suplimentară pentru a garanta sustenabilitatea financiară a proiectului/activităților.

Eficiența

- În general, finanțarea furnizată pentru granturile pentru acțiuni, granturile de funcționare și contractele de achiziții publice pare să fi fost suficientă pentru a sprijini realizarea obiectivelor generale ale programului JCIV.
- Resursele financiare au fost utilizate, în general, în mod eficient având în vedere raportul dintre investiții și realizări în bugetele proiectelor, precum și totalul realizărilor și rezultatelor obținute. În primii ani de punere în aplicare, ratele de absorbție au fost relativ scăzute, indicând o lipsă de capacitate financiară și administrativă a potențialilor beneficiari, dar acestea au crescut la un nivel acceptabil după doi ani.
- Modul în care Comisia a gestionat programul JCIV a fost perceput ca fiind eficient în ceea ce privește cerințele impuse solicitanților și beneficiarilor de granturi și având în vedere sprijinul primit. Cu toate acestea, unele organizații au considerat că procesul de depunere a proiectului și de punere în aplicare este dificil. Există posibilități de simplificare a procedurilor pentru solicitanți și beneficiari (de exemplu, îmbunătățirea sistemelor tehnice/informatică sau simplificarea procedurilor contabile și de raportare financiară). Modalitățile de raportare, în general, au fost considerate adecvate, dar uneori împovărătoare, în special în ceea ce privește raportarea financiară. În general, modalitățile de monitorizare ale Comisiei au fost considerate utile.

Valoarea adăugată europeană

- Programul JCIV a avut o puternică dimensiune transnațională. Parteneriatele transnaționale au condus la beneficii specifice pentru organizațiile implicate în punerea în aplicare a activităților programului JCIV, de exemplu un nivel sporit de cunoștințe în cadrul organizațiilor participante, crearea de rețele formate din (mai mulți) parteneri internaționali și o mai bună cunoaștere a politicii și a practicii din alte țări.
- Acoperirea geografică a granturilor pentru acțiuni și a granturilor de funcționare a fost inegală, unele state membre fiind suprareprezentate (Belgia, Germania, Franța și Italia), în timp ce altele au fost implicate puțin sau deloc.

Principalele recomandări

- O mai bună definire a priorităților: Comisia ar trebui să investească mai mult timp și resurse umane în procesul de stabilire a priorităților pentru a se asigura că acestea pot fi realizate în mod corespunzător în limitele unui buget alocat.
- Evaluări realiste ale riscurilor proiectului și strategii mai bune de atenuare a riscurilor: Comisia ar trebui să monitorizeze mai bine riscurile pe toată durata proiectului, de exemplu solicitând rapoarte scurte cu privire la progres care identifică toate riscuri potențiale pe măsură ce acestea apar pe parcursul punerii în aplicare a proiectului.
- Accent sporit pe evaluarea impacturilor la toate nivelurile și nu numai cu privire la realizări, în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea. Aceasta este în corelație cu necesitatea de a colecta, a analiza și a utiliza dovezi obiective și independente pentru a efectua evaluări ale proiectului și ale programului. Accent sporit pe evaluarea nevoilor pe care fiecare proiect își propune să le abordeze.
- Explorarea unor modalități de creștere a absorbției realizărilor, a rezultatelor și a bunelor practici ale proiectelor de către alte organizații, inclusiv din alte state membre, de exemplu prin alocarea mai multor resurse pentru traduceri, comunicare și diseminare.
- Îmbunătățirea logicii de intervenție a programului; în completarea domeniului de aplicare al programului, a obiectivelor generale și specifice și a priorităților acestuia, a tipurilor de acțiuni și de intervenție, precum și a măsurilor de punere în aplicare, Comisia va urmări să îmbunătățească logica de intervenție⁶³ și să facă mai clare, precise și concrete relațiile dintre justificare, obiective, contribuții, realizări, beneficiari, rezultate și impacturi preconizate în cazul în care programul va continua în viitor.

⁶³ A se vedea, de exemplu, Evaluarea *ex post* a cinci programe puse în aplicare în cadrul perspectivei financiare 2007-2013. Evaluarea programului specific: Justiție Civilă (JCIV), ICF, 28 iulie 2015, p. 1-2
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf.