



Брюксел, 13.2.2017 г.  
COM(2017) 59 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

**Доклад за ex post оценка на програма „Гражданско правосъдие“ (2007—2013 г.)**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1	ВЪВЕДЕНИЕ .....	3
1.1	ЦЕЛ НА ДОКЛАДА .....	3
1.2	МЕТОДОЛОГИЯ И ИЗТОЧНИК НА ИНФОРМАЦИЯТА.....	3
1.3	ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМАТА .....	3
2	РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА .....	9
2.1	УМЕСТНОСТ НА ПРОГРАМАТА .....	9
2.2	СЪГЛАСУВАНОСТ И ВЗАИМНО ДОПЪЛВАНЕ .....	11
2.3	ЕФЕКТИВНОСТ.....	14
2.4	УСТОЙЧИВОСТ, ПРЕНОСИМОСТ И ИНОВАЦИИ .....	16
2.5	ЕФИКАСНОСТ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОПРОСТЯВАНЕ.....	19
2.6	ЕВРОПЕЙСКА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ .....	21
3	ЗАКЛЮЧЕНИЯ .....	27

# 1 ВЪВЕДЕНИЕ

## 1.1 ЦЕЛ НА ДОКЛАДА

Съгласно Решението за създаване на програма „Гражданско правосъдие“ от Комисията се изисква да представи ex post оценка на програмата за периода 2007—2013 г.<sup>1</sup> Ex post оценката<sup>2</sup> бе извършена от независим външен оценител, подпомогнат от съответния персонал на Комисията.

Настоящият доклад се основава на тази оценка. Докладът е структуриран в раздели по основните критерии за оценка и съответните въпроси. Те включват уместност; съгласуваност и взаимно допълване; ефективност; въздействие и устойчивост; ефикасност и възможности за опростяване; и европейска добавена стойност.

## 1.2 МЕТОДОЛОГИЯ И ИЗТОЧНИК НА ИНФОРМАЦИЯТА

Настоящата окончателна оценка се основава на следното:

- обстоен преглед на наличната документация относно 130 проекта, финансирани с безвъзмездни средства за дейности, и 16 проекта, финансирани с оперативни безвъзмездни средства, по програмата за периода 2007—2013 г.;
- преглед на документация, включваща Решението за създаване на програмата, годишните работни програми и поканите за представяне на предложения във връзка с безвъзмездни средства и договори за възлагане на обществени поръчки;
- преглед на политически документи на ЕС и решенията за създаване на съответни програми на ЕС;
- количествен анализ на извадка от 146-те проекта, за които са отпуснати безвъзмездни средства за дейности и оперативни безвъзмездни средства;
- анализ на 52 отговора на онлайн анкетата сред бенефициерите на безвъзмездни средства по програма „Гражданско правосъдие“;
- 15 последващи интервюта с координатори на проекти/организации, получаващи безвъзмездни средства по програма „Гражданско правосъдие“ за периода 2007—2013 г.<sup>3</sup>;
- четири проучвателни интервюта с длъжностни лица на Комисията.

## 1.3 ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМАТА

Програмата „Гражданско правосъдие“ бе създадена с Решение № 1149/2007/ЕО от 25 септември 2007 г. за периода 2007—2013 г. като част от програмата „Основни права и правосъдие“.

В член 2 от Решението за създаване на програмата са посочени общите цели. Те са, както следва:

- насърчаване на съдебното сътрудничество с цел допринасяне за създаването на истинско европейско пространство на правосъдие в гражданскоправната област въз основа на взаимно признаване и доверие;

<sup>1</sup> Член 16, параграф 3, буква г) от Решение № 1149/2007/ЕО от 25 септември 2007 г. за създаване на специална програма „Гражданско правосъдие“ за периода 2007—2013 г. като част от общата програма „Основни права и правосъдие“.

<sup>2</sup> Докладът на външния оценител за ex post оценката е публикуван тук: Основен доклад: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf), Приложения: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_annex\\_4\\_quantitative\\_analysis.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf)

Междинният доклад на външния оценител за оценката е публикуван тук: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:BG:PDF>

<sup>3</sup> Тези два източника са по-скоро субективни източници на данни и данните, идващи от тях, не могат да бъдат приети като независими данни за резултатите от дейността.

- насърчаване на премахването на препятствията пред доброто функциониране на трансграничното гражданско съдопроизводство в държавите членки;
- подобряване на ежедневието на хората и предприятията, като им се предоставя възможност да отстояват правата си в целия Европейски съюз, по-точно чрез благоприятстване на достъпа до правосъдие;
- подобряване на контактите, обмена на информация и връзките между правни, съдебни и административни органи и юридическите професии, включително чрез подпомагане на съдебното обучение, с цел подобряване на взаимното разбирателство между тези органи и специалисти.

В член 3 са посочени конкретните цели на програмата. Те включват насърчаване на съдебното сътрудничество по граждански дела с цел:

- гарантиране на правната сигурност и подобряване на достъпа до правосъдие;
- насърчаване на взаимното признаване на решения по граждански и търговски дела;
- премахване на препятствията пред съдебни спорове с международен елемент, произтичащи от несъответствията в гражданското право и гражданския процес, и насърчаване на необходимото за тази цел сближаване на законодателствата;
- гарантиране на добро правораздаване чрез избягване на спорове за компетентност;
- подобряване на взаимното познаване на правните и съдебните системи по гражданскоправни въпроси на държавите членки и насърчаване и укрепване на установяването на връзки, взаимното сътрудничество, обмена и разпространението на информация, опит и най-добри практики;
- гарантиране на доброто изпълнение, правилното и конкретно прилагане, както и оценяването на правните инструменти на Общността в областта на съдебното сътрудничество по граждански и търговски дела;
- осигуряване на по-добра информация за правните системи в държавите членки и достъпа до правосъдие;
- насърчаване на обучението на практикуващите юристи по правото на Съюза и на Общността;
- оценяване на общите условия, необходими за укрепването на взаимното доверие при пълно зачитане на независимостта на съдебната система;
- улесняване на функционирането на Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела, създадена с Решение 2001/470/ЕО на Съвета.

Конкретните цели на програма „Гражданско правосъдие“ ограничават общите цели до очакваните резултати от програмата. Както и в други програми, които са част от общата програма „Основни права и правосъдие“ за периода 2007—2013 г. на ГД „Правосъдие и потребители“, в програмата „Гражданско правосъдие“ се предвиждат различни видове действия, включително следните:

Финансиране, посредством безвъзмездни средства за дейности, на<sup>4</sup>:

- конкретни транснационални проекти от интерес за Общността. Те могат да бъдат представени от орган или друга организация на държава членка, международна или неправителствена организация, при условията, определени в годишната работна програма. Тези проекти са съфинансирани до 80 % от общите разходи и представляват основната част от програмата;
- конкретни проекти за прилагане на европейските правила за конкуренция. Това са проекти, насочени към насърчаване на съдебното сътрудничество между и обучението на национални съдии, които трябва да осигуряват спазването на европейските правила за конкуренция, включително членове 101 и 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и правилата за държавна помощ, с цел да се допринесе за развитието и прилагането на европейската политика за конкуренцията и общностните

<sup>4</sup> Член 8 от Решение № 1149/2007/ЕО от 25 септември 2007 г. за създаване на специална програма „Гражданско правосъдие“ за периода 2007—2013 г. като част от общата програма „Основни права и правосъдие“.

мерки за сътрудничество в областта на конкуренцията, предназначени да гарантират съгласуваността на политиката на Общността за конкуренцията.

Отпускане на оперативни безвъзмездни средства, предназначени за<sup>5</sup>:

- съфинансиране (до 80 %) на годишната работна програма на неправителствени организации или други субекти, преследващи цел от общоевропейски интерес (покани за представяне на предложения);
- съфинансиране на разходите по постоянната работна програма на конкретни организации, посочени в правното основание (Европейската мрежа на висшите съдебни съвети и Мрежата на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз), при условие че безвъзмездните средства се използват за постигането на цел от общоевропейски интерес;
- финансиране на функционирането на Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела, създадена с Решение 2001/470/ЕО на Съвета.

Инициирани от Комисията проекти за провеждане на проучвания и изследвания, проучвания на общественото мнение; разработване на индикатори и общи методологии; събиране, разработване и разпространение на данни и статистика; провеждане на семинари, конференции и срещи на експерти; организиране на обществени кампании и мероприятия; изграждане и поддържане на уебсайтове; изготвяне и публикуване на информация; подкрепа и управление на мрежи на национални експерти; и извършване на анализи, мониторинг и оценка на извършената работа. За тези дейности Комисията използва процедури за възлагане на обществени поръчки<sup>6</sup>.

В таблица 1-1 е показан броят на различните действия, финансирани всяка година. Поканите за представяне на предложения за отпускане на безвъзмездни средства за дейности и на оперативни безвъзмездни средства бяха разпределени между 2011 и 2012 г. Общият планиран бюджет за програма „Гражданско правосъдие“ за периода от януари 2007 г. до декември 2013 г. възлизаше на 109,3 млн. евро<sup>7</sup> (вж. таблица 1-2). През този период Комисията публикува 6 покани за представяне на предложения за отпускане на безвъзмездни средства за дейности и 6 покани за представяне на предложения за отпускане на оперативни безвъзмездни средства, като бяха стартирани и 247 инициативи на Комисията.

Таблица 1-1 Брой на дейностите, финансирани по години

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	ОБЩО
<b>Безвъзмездни средства за дейности</b>	24	19	18	16	25		28	130
<b>Оперативни безвъзмездни средства</b>	2	3	3	3	2		3	16
<b>Обществени поръчки</b>	2	22	22	52	36	63	50	247

В таблица 1-2 е дадена подробна разбивка на бюджета по години на изпълнение и инструменти за финансиране на базата на годишните работни програми. Както се вижда от таблицата, в програмата са включени конкретни проекти в областта на конкуренцията (800 000 EUR годишно, които се управляват от Генерална дирекция „Конкуренция“); управление на членството на Общността в Хагската конференция по международно частно право; и оперативни разходи на Европейската съдебна мрежа. Финансирането за мрежата

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> Пак там.

<sup>7</sup> Член 13 от Решение № 1149/2007/ЕО от 25 септември 2007 г. за създаване на специална програма „Гражданско правосъдие“ за периода 2007—2013 г. като част от общата програма „Основни права и правосъдие“.

предвижда около шест общи заседания всяка година за обсъждане на проблеми с прилагането на инструментите в областта на гражданското правосъдие, публикации на практически ръководства за практикуващите специалисти и обществеността (това включва разходи за превод, печат и изпращане) и актуализиране на уебсайта (за което обикновено се създават работни групи). Всички дейности се определят предходната година при изготвянето на бюджета.

Бюджетът, предвиден за безвъзмездни средства за дейности и оперативни безвъзмездни средства през периода 2007—2013 г., беше в размер на 49,2 млн. евро, 34,9 млн. евро от които бяха заделени, а 14,6 млн. евро бяха изразходвани към януари 2015 г.<sup>8</sup>

Таблица 1-2 Разбивка на планирания бюджет за програма „Гражданско правосъдие“ (2007—2013 г.)

Наличен бюджет за безвъзмездни средства и договори							
Година	БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА				ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ		
	БСД <sup>9</sup>	БСД конк. <sup>10</sup>	ОБС НПО <sup>11</sup>	ОБС други <sup>12</sup>	НССН (Хагска конф.) <sup>13</sup>	ЕJN <sup>14</sup>	Инициативи на Комисията <sup>15</sup>
2007 г.	4 300 000	0	1 500 000	500 000	0	3 250 000	4 550 000
2008 г.	4 500 000	0	1 500 000	500 000	0	3 150 000	4 650 000
2009 г.	4 800 000	0	1 500 000	500 000	20 000	2 700 000	4 650 000
2010 г.	5 050 000	0	1 500 000	500 000	20 000	3 050 000	5 380 000
2011 г.	3 980 000	800 000	500 000	500 000	20 000	2 205 000	7 695 000
2012 г.	4 350 000	800 000	500 000	500 000	34 000	2 700 000	7 216 000
2013 г.	8 776 000	800 000	500 000	500 000	30 000	800 000	5 150 000
<b>Общо</b>	<b>35 756 000</b>	<b>2 400 000</b>	<b>7 500 000</b>	<b>3 500 000</b>	<b>124 000</b>	<b>15 155 000</b>	<b>39 291 000</b>

Източник: Програма „Гражданско правосъдие“ — Годишни работни програми (2007—2013 г.)

<sup>8</sup> Ex post оценка на пет програми, изпълнени съгласно финансовата перспектива за 2007—2013 г. Оценка на специалната програма „Гражданско правосъдие“, ICF, 28.7.2015 г., стр. 38

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

<sup>9</sup> Бюджет, предвиден за безвъзмездни средства за дейности за „конкретни транснационални проекти в интерес на Общността, представени от даден орган или друга организация на държава членка, международна или неправителствена организация и обхващащи във всеки случай най-малко две държави членки или най-малко една държава членка и друга държава, която може да бъде присъединяваща се страна или страна кандидатка“ (член 4, буква б) от Решението за създаване на програмата).

<sup>10</sup> Бюджет, предвиден съгласно годишната работна програма за безвъзмездни средства за дейности по конкретни проекти в помощ на изпълнение на европейските правила за конкуренция. Това са проекти за насърчване на съдебното сътрудничество между националните съдии и тяхното обучение в контекста на прилагането на европейските правила за конкуренция, включително членове 101 и 102 от ДФЕС и правилата за държавна помощ, с цел да се допринесе за развитието и прилагането на европейската политика за конкуренцията и общностните мерки за сътрудничество в областта на конкуренцията, предназначени да гарантират съгласуваността на политиката на Общността за конкуренцията.

<sup>11</sup> Бюджет, предвиден за оперативни безвъзмездни средства за „дейностите на неправителствени или други организации, преследващи цели от общоевропейски интерес, в съответствие с общите цели на програмата съгласно условията, определени в годишните работни програми“ (член 4, буква в) от Решението за създаване на програмата).

<sup>12</sup> Бюджет, предвиден за „оперативни безвъзмездни средства за съфинансиране на разходите по постоянната работна програма на Европейската мрежа на висшите съдебни съвети и Мрежата на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз, доколкото тези разходи са направени в преследване на цел от общоевропейски интерес чрез насърчване на обмена на мнения и опит по въпроси, свързани със съдебната практика, организацията и работата на членовете на тези мрежи в изпълнение на техните съдебни и/или съвещателни функции по отношение на правото на Общността“.

<sup>13</sup> Бюджет, отпуснат за управлението на членството на Общността в Хагската конференция по международно частно право.

<sup>14</sup> Бюджет, отпуснат съгласно годишната работна програма за функционирането на Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела (EJN), създадена с Решение № 2001/470/ЕО на Съвета от 28 май 2001 г. за създаване на Европейска съдебна мрежа по граждански и търговски дела.

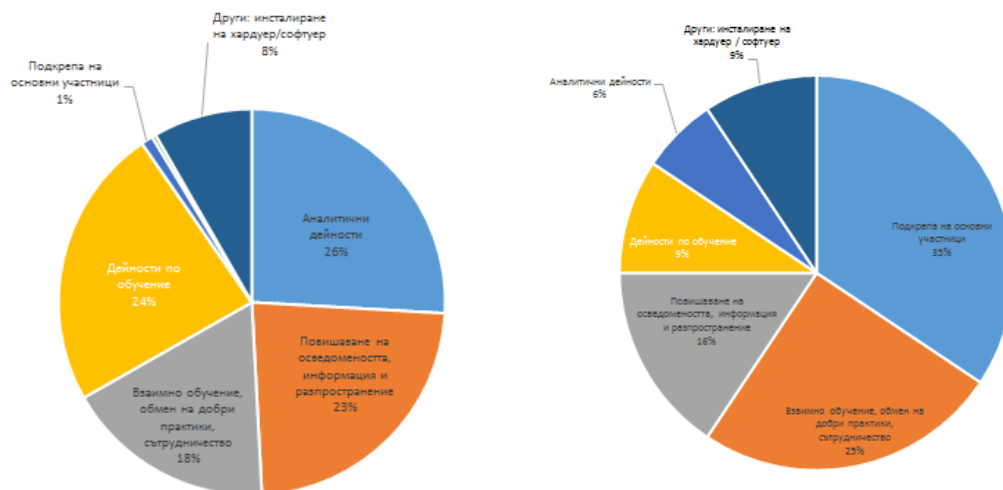
<sup>15</sup> Бюджет, отпуснат за „конкретни действия, предприети от Комисията, като проучвания и изследвания, проучвания на общественото мнение, разработване на индикатори и общи методологии, събиране, разработване и разпространение на данни и статистика, семинари, конференции и срещи на експерти, организиране на обществени кампании и мероприятия, разработване и поддържане на интернет страници, подготвяне и разпространение на информационни материали, подкрепа и ръководство на мрежи от национални експерти, дейности по анализ, мониторинг и оценка“ (член 4, буква а) от Решението за създаване на програмата).

Повечето дейности по програма „Гражданско правосъдие“ бяха ръководени от национален орган (22 % от всички водещи организации), университет (21 %) или европейска мрежа, платформа или форум (20 %). В сравнение с други програми, като „Дафне“ и „Основни права и гражданство“, националните неправителствени организации (НПО) бяха в малцинство, ръководейки само 8 % от дейностите по програма „Гражданско правосъдие“. Университетите (22 %) и националните органи (20 %) представляваха основната част от организациите партньори, следвани от други институции за образование и обучение (15 %), национални НПО и платформи (13 %) и практикуващи юристи (10 %) <sup>16</sup>.

Проектите, за които бяха отпуснати безвъзмездни средства за дейности по програма „Гражданско правосъдие“, бяха насочени главно към аналитични дейности, обучение и повишаване на осведомеността, информация и разпространение (вж. фигура 1-1, вляво).

Оперативните безвъзмездни средства бяха предоставени предимно за подкрепа на основни участници; взаимно обучение; обмен на добри практики и сътрудничество; повишаване на осведомеността, информация и разпространение (вж. фигура 1-1, вдясно).

Договорите за обществени поръчки имаха основно за предмет проучвания, практически ръководства, конференции, работни форуми, поддържане на уебсайтове и други услуги в областта на информационните технологии.



**Фигура 1-1** Проекти, за които са отпуснати безвъзмездни средства за дейности по програма „Гражданско правосъдие“, по основна дейност (вляво) и проекти, за които са отпуснати оперативни безвъзмездни средства по програма „Гражданско правосъдие“, по основна дейност (вдясно)

Фигура 1-2 предоставя преглед на това колко пъти е бил установен резултат от даден тип в проучените 146 проекта по програма „Гражданско правосъдие“ <sup>17</sup>. Например резултатът „работни форуми и фокусни групи“, свързан с взаимното обучение и работата в мрежа, който е установен 66 пъти и за който са намерени 59 индикатора, отчита 4 345 участници (общо 33 индикатора). Целевите групи бяха най-често съдии, практикуващи юристи и съдебни служители.

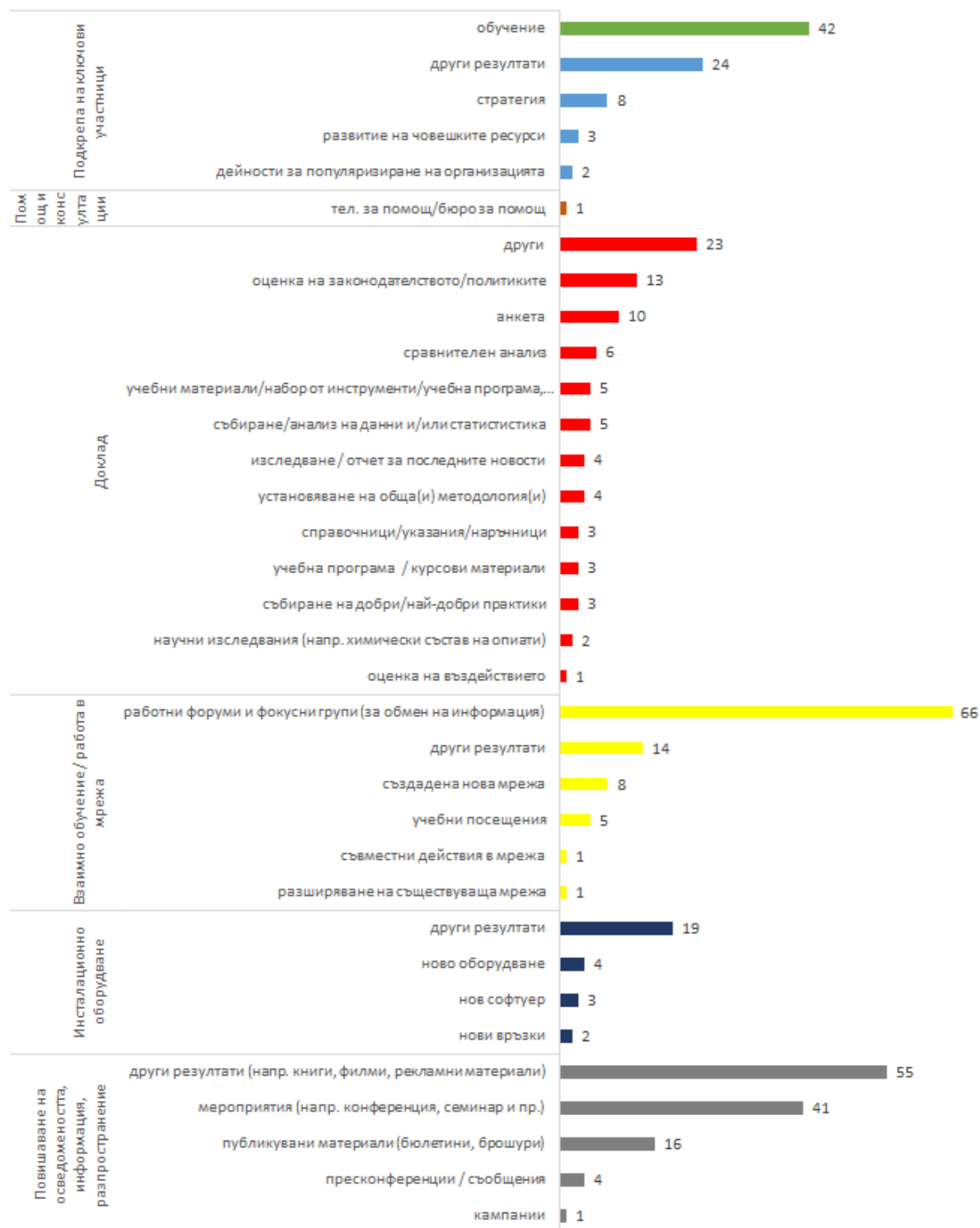
<sup>16</sup> Ex post оценка на пет програми, изпълнени съгласно финансовата перспектива за 2007—2013 г. Оценка на специалната програма „Гражданско правосъдие“, ICF, 28.7.2015 г., стр. 3  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>17</sup> Ex post оценка на пет програми, изпълнени съгласно финансовата перспектива за 2007—2013 г. Оценка на специалната програма „Гражданско правосъдие“, количествен анализ, 28.7.2015 г., стр. 10  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_annex\\_4\\_quantitative\\_analysis.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf)

Вторият най-често срещан резултат бяха дейностите по обучение (42) като част от дейностите, свързани с повишаване на осведомеността, информация и разпространение. Отчетеният брой на участниците в тях е 4 371 (въз основа на 28 различни индикатора). Целевите групи бяха най-често съдии, медиатори и практикуващи юристи.

Третият най-често срещан резултат (41) са мероприятията, по които общо са отчетени 3 646 участници (установен 23 пъти) и 8 000 получатели (резултатите по един индикатор). Целевите групи бяха най-често практикуващи юристи, широката общественост и съдебни служители.

Фигура 1-2 Брой на резултатите по програма „Гражданско правосъдие“





## **2 РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА**

### **2.1 УМЕСТНОСТ НА ПРОГРАМАТА**

Уместността на една програма се оценява от гледна точка на степента, в която дейностите по програмата отговарят логично на целите ѝ, на по-широките нужди на ЕС от политики и на нуждите на целевите аудитории.

#### **2.1.1 Уместност на дейностите по програмата за постигане на нейните цели**

Всички общи и специфични цели са насочени към насърчаване на съдебното сътрудничество с цел да се допринесе за създаването на истинско европейско пространство на правосъдие по граждански и търговски дела. Когато се извършва преценка дали целите са SMART<sup>18</sup>, може да се направи изводът, че те са конкретни (доколкото са насочени към конкретна област на подобряване), постижими и реалистични (тъй като могат да бъдат постигнати чрез финансираните дейности и в рамките на ресурсите на програмата). Те обаче не са измерими, тъй като не определят количествено напредъка или поне не предлагат индикатор за него. Те не са обвързани със срокове, тъй като за тях няма определен срок и не е посочено кога следва да бъдат постигнати резултатите.<sup>19</sup>

Комисията има обща цел да насърчава европейското съдебно обучение, като отдава приоритет на обучението по конкретни теми в съответствие с нуждите на политиките и с работата на Европейската мрежа за съдебно обучение (EJTN). През 2011 г. Европейската комисия постави като цел до 2020 г. половината от всички практикуващи юристи в ЕС (около 700 000 души) да получат обучение по европейско право и по правото на една държава членка<sup>20</sup>. В рамките на програма „Гражданско правосъдие“ европейското съдебно обучение се подкрепяше главно чрез безвъзмездни средства за дейности и чрез няколко конкретни дейности, въпреки че оперативни безвъзмездни средства бяха също предоставени в тази област чрез други програми<sup>21</sup>.

С оглед на задължението на Комисията да ръководи секретариата на Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела, финансиране беше предоставено и чрез обществени поръчки или административни договорености в подкрепа на дейността на мрежата. Това е присъщо за обща цел, макар да може да се твърди, че става въпрос за хоризонтална цел. Членовете на мрежата се срещат по принцип за обсъждане на проблеми във връзка с прилагането на съществуващите инструменти в областта на гражданското правосъдие, публикуването на практическите ръководства за практикуващи юристи или обществеността и актуализиране на уебсайта.<sup>22</sup>

#### **2.1.2 Приоритети, определени в поканите за представяне на предложения, и подобрени действия и тяхната уместност за политиката**

Програма „Гражданско правосъдие“ е тясно свързана с основните тенденции на развитие на политиката и правните инструменти в областта на гражданското правосъдие от самото си начало и редовни усилия се полагат тази програма да бъде адаптирана в съответствие с новите тенденции на развитието на политиката и законодателството чрез определяне на приоритети в поканите за представяне на предложения.

<sup>18</sup> Целите SMART се определят като конкретни, измерими, постижими, ориентирани към резултати и обвързани със срокове.

<sup>19</sup> Ex post оценка на пет програми, изпълнени съгласно финансовата перспектива за 2007—2013 г. Оценка на специалната програма „Гражданско правосъдие“, ICF, 28.7.2015 г., стр. 7  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>20</sup> Европейска комисия, съобщение „Изграждане на доверие в правосъдието в целия ЕС — ново измерение на европейското съдебно обучение“, COM(2011) 551 окончателен, 13.9.2011 г.

<sup>21</sup> Например за EJTN чрез програма „Наказателно правосъдие“ и за други организации, като Академията по европейско право (ERA) и Европейския институт по публична администрация (EIPA), чрез оперативни безвъзмездни средства, предоставени от Генерална дирекция „Образование и култура“.

<sup>22</sup> Ex post оценка на пет програми, изпълнени съгласно финансовата перспектива за 2007—2013 г. Оценка на специалната програма „Гражданско правосъдие“, ICF, 28.7.2015 г., стр. 7  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

Като цяло приоритетите и финансираните дейности могат да се разглеждат като уместни за целите на програмата. Процесът, въведен за подбор на приоритетите на програмата, не оставяше обаче много възможности за свобода на действие, след като приоритетите бъдат веднъж определени (макар че по принцип проект, който не отразява нито един приоритет, може да получи безвъзмездно финансиране съгласно други критерии за възлагане). Това означава, че в някои случаи, ако даден приоритет бъде променен при изпълнението на проекта, резултатите от последния са по-малко полезни. И обратно, например във връзка с обучението, може да възникнат нужди, които не попадат в обсега на определените приоритети. В такъв случай те не могат да бъдат финансирани по програмата, защото не са били взети предвид в съответната покана за предложения.

Програмата беше изпълнена с цел:

- да даде принос за развитието в областта на политиката и законодателството чрез изследвания, анализи и други помощни дейности, които предоставят на законодателя ясна и подробна информация относно проблемите и ситуацията на място, както и чрез укрепване на мрежите в помощ на изготвянето на бъдещи инициативи в тази област. Едно от най-важните ѝ постижения, финансирания през 2009 г. с безвъзмездни средства за дейности проект за „Свързване на европейските регистри на завещания“, имащ за цел разработване на голяма мрежа от взаимосвързани регистри на завещания в съответствие с развитието на политиката, доведе в крайна сметка до приемането на Регламента за наследяването<sup>23</sup> през 2012 г. Договори за възлагане на обществени поръчки бяха използвани също за тази цел, напр. чрез Европейския съдебен атлас по гражданскоправни въпроси, базата данни за съдебна практика JURE, както и различни проучвания за оценка и изпълнение.
- да подкрепя практическото прилагане и изпълнение на съществуващите политики и законодателни актове на ЕС чрез развиване на мрежи; да подпомага последователното прилагане на инструментите на ЕС в цяла Европа чрез обучение и изграждане на капацитета на практикуващи юристи и други специалисти, така че да им се предоставят възможности ефективно да прилагат в практиката правата и политиките на ЕС. Сред най-важните ѝ постижения са два проекта, финансирани с безвъзмездни средства за дейности през 2009 г. и насочени към създаване на лесни за ползване инструменти (достъпни на европейския портал за електронно правосъдие) за намиране съответно на адвокати и нотариуси в областта на гражданското право в целия ЕС. Друг пример е проектът „i-Support“, финансиран с безвъзмездни средства за дейности, с който се цели да бъдат проучени системи за информационни и комуникационни технологии с оглед на прилагането на Регламента на ЕС за издръжката от 2009 г. и Хагската конвенция от 2007 г. относно издръжката, присъединяването към която беше в процес на обсъждане към момента на предоставяне на безвъзмездните средства. Договорите за възлагане на обществени поръчки изиграха важна роля и в този случай, напр. чрез консултации със заинтересованите страни, оценки на въздействието и проучвания за изпълнимост.<sup>24</sup>

### **2.1.3 Уместност на програмата за нуждите на целевите групи**

Като цяло, бенефициерите на безвъзмездни средства бяха на мнение, че в поканите за предложения и подбраните действия са били установени нуждите на целевите групи са били предоставени съответни отговори на тези нужди въпреки че степента в която нуждите са били

<sup>23</sup> Регламент (ЕС) № 650/2012 относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на решения и приемането и изпълнението на автентични актове в областта на наследяването и относно създаването на европейско удостоверение за наследство.

<sup>24</sup> Ex post оценка на пет програми, изпълнени съгласно финансовата перспектива за 2007—2013 г. Оценка на специалната програма „Гражданско правосъдие“, ICF, 28.7.2015 г., стр. 7  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

точно установени е била различна, като в някои случаи са били извършени задълбочени оценки на нуждите, а в други е бил възприет не толкова стриктен подход. Повечето бенефициери на безвъзмездни средства, с които са проведени консултации относно настоящия доклад за оценка, докладваха, че са извършили оценки на нуждите от помощ за изготвяне и разработване на техните проекти. Анализът на проектната документация показва обаче, че значителен брой от заявителите за безвъзмездни средства не са изготвили проектите си въз основа на оценка на нуждите или не са документирали достатъчно тази оценка във формуляра за кандидатстване за безвъзмездно финансиране. Въпреки че Комисията не беше поставила конкретно изискване за извършване и документиране на оценка на нуждите, такава оценка щеше да даде на заявителите за безвъзмездни средства възможността да покажат много по-ясно уместността на своя проект, да повишат качеството на проучването си и да предоставят изходни данни, въз основа на които да бъде оценен по-късно успехът на проекта. Проектите, които не се основават на оценка на нуждите, могат да бъдат все пак уместни за нуждите на целевите групи. Оценката на нуждите обаче повишава вероятността кандидатите да изберат най-подходящите методи или средства за подпомагане на целевите групи<sup>25</sup>.

Бенефициерите на безвъзмездни средства съобщиха, че концептуалната рамка на програмата „Гражданско правосъдие“ им е дала възможност да разработят своите проекти съгласно плана. От 61 респонденти на онлайн анкетата, 59 заявиха, че са успели да достигнат до целевите групи. Освен това 86,8 % от респондентите на онлайн анкетата (53) съобщиха за положителни отзиви от целевата(ите) си група(и), потвърждаващи уместността на изпълнения проект/осъществяваните дейности за проблемите или въпросите, пред които са били изправени. При последвалите събеседвания повечето заинтересовани страни заявиха, че не си спомнят конкретните отзиви на целевите групи, но че проектите им са били приети, общо взето, положително<sup>26</sup>.

Общото заключение, че програмата „Гражданско правосъдие“ и нейните приоритети са били уместни за бенефициерите на безвъзмездни средства, беше потвърдено при събеседванията със заинтересованите страни. 10 от 15 интервюирани лица посочиха, че концептуалната рамка на програмата (т.е. нейните цели и наборът от приоритети) им е дала възможност да разработят своите проекти съгласно първоначалните предвиждания<sup>27</sup>.

## **2.2 СЪГЛАСУВАНост И ВЗАИМНО ДОПЪЛВАНЕ**

Съгласуваността е свързана със степента, в която интервенционната логика на програмата е вътрешно последователна, т.е. между целите, приносите, дейностите и очакваните резултати, както и с това дали интервенцията е съвместима с интервенции, имащи подобни цели. Взаимното допълване се отнася до степента, в която има сближаване или припокриване с други политики или интервенции. Взаимно допълване и съгласуваност могат да се постигнат чрез създаване на полезни взаимодействия, т.е. съгласувани действия, сътрудничество или взаимодействие между различни субекти/заинтересовани страни, подкрепящи взаимно постигането на общите цели. Между различните програми може обаче да се установят припокривания. Съгласуваността и взаимното допълване бяха анализирани по отношение на това дали програмата е оптимизирана във връзка с други програми на ЕС и как резултатите на осъществяваните дейности допълват националните инициативи/програми в областта на политиката и други европейски или международни инициативи/програми. Тя може да бъде многоизмерна по отношение на i) целите и тематичните области; ii) приоритетите, определени в поканите за представяне на предложения, и iii) финансираните дейности.

В член 12 от Решението за създаване на програмата е набелязана възможността за взаимно допълване с други финансови програми на ЕС: програма „Наказателно правосъдие“ като част от общата програма „Основни права и правосъдие“; общата програма „Сигурност и гарантиране на свободите“, състояща се от две финансови програми, а именно

<sup>25</sup> Пак там, стр. 12.

<sup>26</sup> Пак там, стр. 13.

<sup>27</sup> Пак там, стр. 12.

„Предотвратяване и борба с престъпността“ (ISEC) и „Предотвратяване, подготвеност и управление на последиците от тероризъм и други рискове, свързани със сигурността“ (CIPS); „Солидарност и управление на миграционните потоци“, състояща се от четири фонда, а именно Фонд за външните граници (ФВГ), Европейски фонд за връщане (ЕФВ), Европейски бежански фонд (ЕБФ) и Европейски фонд за интеграция на граждани на трети страни (т.е. на страни извън ЕС) (ЕФИ). Освен програмите, посочени в Решението за създаване на програмата, по-нататъшно взаимно допълване е възможно с някои други инструменти на ЕС, например с програмата „Основни права и гражданство“ (по отношение на някои цели и тематични области, на характера на програмата, както и отчасти на целевите групи) и с програмата „Дафне“ (по отношение на характера на програмата и целевите групи)<sup>28</sup>.

### 2.2.1 Цели и тематични области

Програмата постигна съгласуваност и взаимно допълване с програми, имащи подобни цели и теми, чрез вземане на решения относно обхвата на програмите на етапите на изготвяне на програмата и поканите за представяне на предложения. Анализът обаче установи както взаимно допълване, така и припокриване между програма „Гражданско правосъдие“ и програмите „Наказателно правосъдие“, „Основни права и гражданство“ и (потенциално) ISEC, по отношение на целите и темите.

Както програма „Гражданското правосъдие“, така и програма „Наказателно правосъдие“ имат за цел създаването на европейско пространство на правосъдие въз основа на принципа на взаимно признаване на съдебните решения, сътрудничество между съдебните органи по граждански и наказателноправни въпроси и насърчаване на доверието. Те имат също за цел да се улесни достъпът до съдилищата и така да се улесни животът на европейците, като заинтересованите страни и гражданското общество се включат в дебата относно правосъдието. Има възможност за взаимно допълване, тъй като те имат сходни цели. Програма „Гражданско правосъдие“ се отнася до граждански и търговски въпроси, докато програма „Наказателно правосъдие“ — до наказателноправни въпроси. Винаги съществува обаче риск за припокриване между тях, по-специално по общи въпроси, като електронното правосъдие или обучението. Освен това някои специфични теми попадат в обхвата на гражданското правосъдие в едни държави членки и в обхвата на наказателното правосъдие — в други от тях. Един такъв пример са мерките за защита: те се регулират от два отделни инструмента на равнището на ЕС, един гражданскоправен<sup>29</sup> и един наказателноправен<sup>30</sup>. Програмите останаха разделени през 2007 г. поради различните си правни основания, изискващи различни процедури на одобрение. Случаят обаче не е вече такъв след влизането в сила на Договора от Лисабон. Двете програми имат много сходни цели, методи на управление и крайни бенефициери и всъщност бяха съчетани в един инструмент за финансиране през периода 2014—2020 г.

Има взаимно допълване с целта на програмата „Основни права и гражданство“ за предоставяне на „обучение за юридически професии и практикуващи юристи“<sup>31</sup>, която може да бъдат изтъкувана като сходна с целта на програма „Гражданско правосъдие“ за „подобряване на взаимното познаване на правните и съдебните системи по гражданскоправни въпроси за специалисти и практикуващи юристи“.

Програма „Гражданско правосъдие“ има за цел „насърчаване на съдебното сътрудничество по граждански дела“. В член 3, параграф 3 от Решението за създаване на програмата „Предотвратяване и борба с престъпността“ (ISEC) се посочва, че тя не обхваща съдебното сътрудничество. Тя може обаче да включва дейности, които имат за цел насърчаване на сътрудничеството между съдебните власти и правоприлагащите органи, и поради това съществува възможност за взаимно допълване и припокриване с програма „Гражданско правосъдие“.

<sup>28</sup> Пак там, стр. 14.

<sup>29</sup> Регламент (ЕС) № 606/2013 относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела.

<sup>30</sup> Директива 2011/99/ЕС относно европейската заповед за защита.

<sup>31</sup> Уебсайт на Европейската комисия, Програма за финансиране „Основни права и гражданство“, може да се намери на: [http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm).

Съществува значително възможност за взаимно допълване между програма „Гражданско правосъдие“ и други програми на ЕС за финансиране, както същевременно няма много данни за припокриване. По-конкретно, сравнително тясно определеният обхват на програма „Гражданско правосъдие“ (с акцент върху специфична тематична област, а именно насърчаване на достъпа до правосъдие и засилване на съдебното сътрудничество по граждански дела за конкретен тип бенефициери, т.е. практикуващи юристи и национални органи) допринесе за свеждане до минимум на припокриването и дублирането с други програми на ЕС. По-специално по хоризонталните въпроси, като електронно правосъдие и обучение, е необходимо взаимно допълване (също и с цел избягване на припокриване)<sup>32</sup>.

### **2.2.2 Приоритети, определени в поканите за представяне на предложения**

При подготовката на годишните работни програми ГД „Правосъдие“ също положи усилия да увеличи взаимното допълване и съгласуваността между програмите на ГД „Правосъдие“, като организира срещи между ръководителите на програми и отделите по политики. Същевременно генералната дирекция участва в междуведомствени консултации и междуведомствени групи за обсъждане на взаимно допълване и евентуално припокриване в програмирането с други генерални дирекции. Комисията представи годишната работна програма и своите приоритети пред Програмния комитет с оглед държавите членки да могат да установят евентуални проблеми с взаимното допълване и съгласуваността с други европейски или национални инициативи<sup>33</sup>.

### **2.2.3 Финансирани действия**

Известна възможност за взаимно допълване беше установена и при малък брой проекти, изпълнени в рамките на програма „Гражданско правосъдие“. Това включваше няколко случая на потенциално припокриване с други програми на ЕС. Сред най-важните от тях са<sup>34</sup>:

- Проектът по програма „Гражданско правосъдие“ „Разбиране на правосъдието“ е сходен с програмата „Наказателно правосъдие“ по това, че има за цел да адаптира съществуващите знания и практически препоръки за устни и писмени преводи в областта на наказателното правосъдие към извършването на устни и писмени преводи в областта на гражданското правосъдие, както и да създаде и разпространи знания сред съдебните служители и практикуващите юристи, устните преводачи, работещи в областта на наказателното правосъдие, и широката общественост относно най-добри практики при устния и писмения превод в производствата в областта на гражданското правосъдие.
- Проектът по програма „Наказателно правосъдие“ „Европейска платформа за обучение на юристи“, беше създаден в рамките на приоритета „електронно правосъдие“ за практикуващи юристи в областта на гражданското и наказателното правосъдие, макар че е финансиран в рамките на програмата „Наказателно правосъдие“.
- В рамките на проекта по програма „Гражданско правосъдие“ „Конференция относно правосъдието в ЕС — от гледната точка на гражданите“ бе проведена конференция, която допринесе за по-задълбочено разбиране на въпроса за достъпа на физическите лица до гражданско и наказателно правосъдие в ЕС и бе подобрена работата в мрежа между практикуващите юристи. Специфичните цели на програма „Наказателно правосъдие“ включват подобряване на взаимното познаване на правните и съдебните системи по наказателноправни въпроси, насърчаване и засилване на работата в мрежа и подобряване на информацията относно правните системи в държавите членки и достъпа до правосъдие.

<sup>32</sup> Ex post оценка на пет програми, изпълнени съгласно финансовата перспектива за 2007—2013 г. Оценка на специалната програма „Гражданско правосъдие“, ICF, 28.7.2015 г., стр. 14—15  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>33</sup> Пак там, стр. 8.

<sup>34</sup> Пак там, стр. 17.

- Проектът по програма „Гражданско правосъдие“ „Litigious Love: Same-sex couples and mediation in the European Union“ дава принос в борбата срещу хомофобията и е насочен към еднополовите двойки в ЕС. Тези цели и целеви групи са сходни с изложените в програмата „Основни права и гражданство“.

Онлайн анкетата установи различни полезни взаимодействия с други безвъзмездни средства, отпуснати по други европейски, национални или регионални програми, както и в рамките на програма „Гражданско правосъдие“. В обобщение, девет респонденти на онлайн анкетата съобщиха за полезни взаимодействия с други проекти по програма „Гражданско правосъдие“, седем съобщиха за полезни взаимодействия с други програми на ЕС и шест — за полезни взаимодействия с други национални или регионални програми със сходни цели<sup>35</sup>.

## **2.3 ЕФЕКТИВНОСТ**

Ефективността на дадена програма се определя от степента, в която тази програма е постигнала успешно целите си, и степента, в която проектите по програма „Гражданско правосъдие“ са постигнали успешно своите собствени цели.

### **2.3.1 Постижения на програмата**

Трудно е да се извърши оценка на ефективността на програмата поради ограничената информация за резултатите и въздействието<sup>36</sup>. Системата на Комисията за мониторинг и оценка беше насочена повече към капацитета, отколкото към резултатите, което обяснява някои от пропуските на настоящия доклад за оценка.

Нито в образеца за окончателен доклад за безвъзмездните средства за дейности, нито в образеца за окончателен доклад за оперативните безвъзмездни средства няма раздел с изрично изискване за описание на въздействието. Освен това в прегледаните окончателни доклади обикновено не се прави разлика между резултатите и въздействието на проектите. Възможно е това да е така, защото нито в образеца за окончателен доклад, нито в указанията за попълване на доклада, няма ясно обяснение на разликата между резултати и въздействие<sup>37</sup>.

От 146 безвъзмездни средства за дейности и за оперативни разходи, отпуснати през програмния период, 107 са били усвоени окончателно към момента на предоставяне на информацията за настоящата оценка. Само за 94 от тях обаче имаше готов окончателен доклад. При преглед на окончателните доклади за тези проекти бяха установени 54 безвъзмездни средства за дейности и шест оперативни безвъзмездни средства с някои данни за полезно въздействие<sup>38</sup>.

### **2.3.2 Постижения на проектите**

Общо взето, финансираните дейности допринесоха за постигане на целите на програмата. По-голямата част от проектите успяха своевременно да постигнат планираните резултати или да достигнат до очакваната целева група. Не бяха установени сериозни пречки за постигане на резултатите или целите на проекта, освен свързаните с икономическата криза. Що се отнася до неочакваното въздействие на проектите, събраните факти показаха, че повечето от проектите са постигнали неочаквани положителни резултати, като не са установени почти никакви неочаквани отрицателни въздействия.

По повече от половината от всички окончателно одобрени проекти, финансирани с безвъзмездни средства за дейности и за оперативни разходи (69 от 94 проекта, за които имаше окончателни доклади) са изпълнени всички планирани дейности. В някои случаи постигането

<sup>35</sup> Пак там, стр. 18.

<sup>36</sup> Пак там.

<sup>37</sup> Пак там, стр. 19.

<sup>38</sup> Пак там, стр. 19.

на този резултат е предизвикало промени в персонала или е изисквало търсене на допълнително финансиране. От 37 респонденти на онлайн анкетата на 16 се е наложило да заменят член на персонала в течение на проекта/дейностите, 10 респонденти са заменили повече от един член на персонала в течение на проекта/дейностите, а на 7 респонденти се е наложило да търсят допълнително финансиране, за да изпълнят планираните дейности. Независимо от това посочените отклонения са оказали незначително въздействие върху развитието на финансираните действия. В действителност 85 % от 33 респонденти на онлайн анкетата посочиха, че тези промени не са повлияли на резултатите от проекта/дейностите. Така например, въпреки че през 2013 г. се е наложило да бъде заменен повече от един член на персонала по проекта, финансиран с БСД, „Предизвикателства за бизнеса и правата на човека при трансгранични съдебни спорове в Европейския съюз“, всички цели на проекта бяха постигнати.

По-голямата част от общо 61 респонденти заявиха, че са успели да постигнат всички (56 %) или повечето (26 %) от планираните резултати навреме, а 94 % от 52 респонденти са успели да достигнат до очакваните целеви групи. Освен това 58 % от 52 респонденти отговориха, че техният проект е допринесъл значително за тематичната област, в която работят.

Според фактите, събрани чрез онлайн анкетата и последвалите събеседвания, става ясно, че основните вътрешни фактори, повлияли положително върху изпълнението на проектите, са били добрите отношения между партньорите и доброто сътрудничество с Комисията. Не бяха установени сериозни пречки за постигане на резултатите или целите на проектите. Известни изменения бяха все пак направени в първоначалния вид на някои проекти с цел да бъдат постигнати по-добре планираните резултати или за адаптиране към променящи се обстоятелства.

По отношение на измененията по време на проекта/дейностите, 55 % от 33 респонденти отговориха, че това изменение (тези изменения) не е(са) повлияло(и) на изпълнението на проекта/дейностите, а според 42 % въздействието на горепосоченото(ите) изменение(я) е било незначително. Само 3 % отговориха, че въздействието на изменението(ята) е било съществено. Що се отнася до въздействието на тези изменения върху резултатите, 85 % от 33 респонденти отговориха, че те не са повлияли на резултатите от проекта/дейностите; според 12 % въздействието е било незначително, а само 3 % заявиха, че изменението(ята) е повлияло (са повлияли) съществено на проекта/дейностите. При последвалите събеседвания партньорите по проекти също посочиха като положителни фактори, допринесли за ефективно изпълнение на проектите и дейностите, изграждането на добри отношения между партньорите и сътрудничеството с Комисията.

Всичките 16 оперативни безвъзмездни средства бяха окончателно усвоени през периода 2007—2013 г. Извършените дейности бяха главно във връзка с повишаване на осведомеността, взаимното обучение и подкрепата за основните участници. Например безвъзмездните средства за оперативни разходи за 2009 г., предоставени на организацията „Save the Children Italy“, помогнаха на тази организация да осъществи дейности за укрепване на съдебното сътрудничество в гражданскоправната област и подобряване на информацията относно правните системи и достъпа до правосъдие в държавите членки. Дейностите включваха производството и изпращането на онлайн бюлетин до 1000 получатели в 13 държави членки, организацията на две срещи на съдии и централни органи и четири срещи за вътрешно обучение на правни експерти от „Save the Children“. Това допринесе и за създаването на секция на ЕС в Международната асоциация на съдиите и магистратите по дела по въпросите на младежта и семейството (IAUFJM)<sup>39</sup>.

В рамките на обществените поръчки по програмата „Гражданско правосъдие“ бяха възложени 247 обществени поръчки. Информацията, предоставена за извършване на оценката, включва

<sup>39</sup> Пак там, стр. 23.

общата сума на договора, наименованието на водещия изпълнител и уточнение дали договорът е за извършване на проучвания, провеждане на събития или задачи в областта на информационните технологии. Информацията показва<sup>40</sup>, че договори за възлагане на обществени поръчки са били използвани за разработване, изпълнение и разпространение на политиките и законодателството на ЕС, както и за осигуряване на устойчивост на резултатите от проектите.

Договорите за възлагане на обществени поръчки са използвани за финансиране на Европейския ден на гражданското правосъдие, който се чества на 25 октомври всяка година. Тези основни събития, организирани съвместно от Съвета на Европа и Европейската комисия, имат за цел да приблизят правосъдието до гражданите и да ги информират за техните права чрез симулиране на съдебни процедури и информационни сесии за студенти, правни специалисти и широката общественост, както и чрез отворени врати в съдилищата. Финансирани по договори за възлагане на обществени поръчки са и дейности за повишаване на осведомеността (напр. през 2012 г. кампания относно правата на потребителите) и дейности за разпространение, напр. през 2010 г. „Guide du citoyen“ (Наръчник за гражданите), през 2011 г. „Практическо ръководство за прилагането на Регламента за европейска заповед за плащане“ и през 2012 г. „Procédure européenne d'injonction de payer“ (Европейска процедура по заповедта за плащане). Трябва да се посочи също Европейският съдебен атлас по гражданскоправни въпроси и договорите, финансирани за поддръжката на портала за електронно правосъдие.

## **2.4 УСТОЙЧИВОСТ, ПРЕНΟΣИМОСТ И ИНОВАЦИИ**

Във връзка с устойчивостта беше извършен анализ дали резултатите и въздействието, постигнати от проектите, остават устойчиви след изтичане на периода на финансирането на тези проекти.

При оценката бяха установени три степени на устойчивост:

- краткосрочна устойчивост, която се постига главно чрез разпространение на резултатите от проектите;
- средносрочна устойчивост, която включва продължаване на резултатите от проектите и/или на партньорствата; и
- дългосрочна устойчивост, постигната главно чрез успешно пренасяне на резултатите от проектите в други условия, организации или държави членки с малко или никакво допълнително финансиране.

### **2.4.1 Продължаване на действията по проектите, резултати и разпространение**

Разработването на електронни инструменти беше определено като приоритет за проектите, финансирани по програма „Гражданско правосъдие“, след съобщението от 2008 г. и плана за действие в областта на електронното правосъдие. Това обяснява може би защо респондентите на анкетата са посочили, че са продължили или ще продължат да поддържат хардуера и/или софтуера.

При провеждане на последвалите събеседвания 7 от 15 респонденти посочиха, че електронните устройства и онлайн порталите, създадени в резултат на проектите, са дългосрочни резултати, въпреки че 2 от 7 сигнализираха за трудности при тяхното поддържане и актуализиране. Длъжностни лица на Комисията потвърдиха, че актуализациите (и поддръжката) на резултатите (напр. уебсайтове, проучвания) будят сериозна загриженост, което може да повлияе на подбора на проектите. Въпросът е дали да се продължи финансирането на полезни проекти с резултати с добро качество, които може да не са устойчиви в дългосрочен план, ако информацията не се актуализира редовно<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Пак там.

<sup>41</sup> Пак там, стр. 32.



Събраните данни<sup>42</sup> чрез консултации с бенефициерите на безвъзмездни средства за настоящата оценка, също показват, че проектите разчитат до голяма степен на средства на ЕС за гарантиране на резултати. Финансирането от ЕС дава съществен принос и за способността на организациите да продължат дейности, които вече са били извършвани.

Всъщност повече от половината от участниците в анкетата, а именно 27 от 52 респонденти, посочиха, че е необходимо допълнително финансиране за осигуряване на финансова стабилност на проектите/дейностите.

В някои случаи бенефициерите на безвъзмездни средства съобщиха при последвалите събеседвания, че конкретни елементи от техните проекти се нуждаят от допълнително финансиране като гаранция за устойчиви резултати — главно за по-нататъшно разпространение на резултатите от проектите и за пренасяне на части от тях. Тези конкретни елементи са, както следва:

- поддръжка на уебсайтове или електронни инструменти, т.е. на електронен регистър или „клирингови къщи“, напр. онлайн портал за медиация;
- последващи действия за осигуряване на продължаване на резултатите от проектите и разширяване на тези резултати за по-широка група бенефициери, като напр. конференции, мероприятия и отговори на искания и въпроси във връзка с резултатите от проектите;
- последващо изготвяне на материали, напр. наръчници;
- преносимост на резултатите, постигнати в една държава членка, в други държави членки, напр. сравнителен анализ и обмен на най-добри практики;
- дейности по обучение — по-специално, адаптиране на дейностите към други условия.

От 52 респонденти на анкетата, само 13 заявиха, че допълнително финансиране е било вече осигурено от други фондове на ЕС. Не беше дадена обаче допълнителна информация относно вида на допълнителното финансиране. В някои случаи организацията финансира сама последващи действия, напр. институтът „Макс Планк“, Люксембург<sup>43</sup>.

#### **2.4.2 Продължаване на партньорствата след приключване на проекта**

Окончателните доклади относно действията, финансирани по програма „Гражданско правосъдие“, показват, че процентът на продължаване на партньорствата е забележително нисък. Само при 10 от 146-те проекта, проверени на базата на информацията, предоставена в проектната документация, се съобщава за продължаване на установените от тях партньорства — изцяло в 6 случая и частично в 4 случая. Процентът на продължаване може да е нисък, тъй като, както е посочено в междинния доклад за оценка, поканите за представяне на предложения са били много технически (с фокус върху подчертано технически правни теми). Това може да е повлияло на възможностите за партньорство в края на проектите<sup>44</sup>.

Онлайн анкетата показва обаче различни резултати за това дали партньорствата са продължили след приключване на проектите. От 52 респонденти 69 % посочиха, че партньорството е продължило и само 6 % — че то не е продължило. Възможно е данните да са противоречиви, тъй като проверката беше извършена на базата на окончателните доклади (които може да са предоставили непълна информация по темата), докато анкетата е събрала непосредствено гледните точки на ръководителите на проекти. Данните от анкетата са по всяка вероятност представителни за действителното положение във връзка с продължаването на партньорствата, създадени по време на проект, финансиран по програма „Гражданско правосъдие“<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Пак там.

<sup>43</sup> Пак там, стр. 33.

<sup>44</sup> Пак там, стр. 32.

<sup>45</sup> Пак там.

### 2.4.3 Потенциална устойчивост и преносимост на резултатите

Окончателните доклади предоставиха малко информация относно устойчивостта на резултатите от проектите. Разпространението на резултатите до широка аудитория може да повиши тяхната устойчивост. Много от резултатите бяха вече предназначени за използване на равнището на ЕС (напр. съдебното обучение по EJTN беше предназначено за участници от повече държави членки, а порталът за електронно правосъдие — за използване от аудитории във всички държави членки). Някои резултати, непредназначени за използване в целия ЕС, бяха, от друга страна, пригодени за пренасяне в други държави членки. Много от партньорите по проекта, анкетирани за оценката, показаха, че са изготвили своите проекти с насоченост към ясно определени продукти или резултати, много от които ще бъдат или могат да бъдат пренесени в други държави членки. Общо 70 от 89 респонденти на онлайн анкетата изразиха също мнение, че всички или някои резултати могат да бъдат използвани без никакви изменения в повече от една държава, а други 22 съобщиха, че пренасянето може да се осъществи с някои незначителни промени в повече от една държава. Повече от две трети (61 респонденти) също отговориха, че резултатите от проекта/дейностите могат да дадат полезна информация за дейностите по политиката в една или повече други държави<sup>46</sup>.

Имаше данни, че поне някои от действията, осъществени по програма „Гражданско правосъдие“, са продължили след приключване на финансирането от ЕС. От 94 проекта (безвъзмездни средства за дейности и за оперативни разходи), за които имаше окончателни доклади, 45 предоставиха някои данни за продължаване на резултатите от проектите. Докладите за останалите 49 финансирани действия не предоставиха информация по този въпрос. Наличността на информация оказва следователно въздействие върху възможността за оценяване на устойчивостта на проектите по програма „Гражданско правосъдие“<sup>47</sup>.

Според бенефициерите на безвъзмездни средства много проекти са постигнали устойчиви резултати. Освен това 30 (58 %) от 52 респонденти отговориха, че техните проекти са допринесли значително за тематичната област, в която работят; 18 респонденти (35 %) не знаеха, а според 4 респонденти (8 %) проектът им не е дал значителен принос.<sup>48</sup>

В някои случаи бяха установени проблеми с преносимостта — те са свързани със специфичната насоченост на някои от извършените дейности. Такъв беше случаят с проекта „Европейски опит в медиацията и нейното използване в чешката правна среда“, имащ за цел обучение на чешките юристи и съдебни служители в областта на медиацията. Проектът „Изпълнение на регламентите „Рим I“ и „Рим II“ и Регламент (ЕО) № 4/2009 от практикуващите юристи в Южна Европа — EUROME“ се отнасяше до регламенти с акцент върху морското право и следователно няма да е приложим в държави, за които тази област е без значение. И в двата случая обаче разработените модели могат да се използват за други цели.

Някои от пренесените елементи на проектите са, както следва:

- методологични инструменти, създадени за проектите, напр. методологични оценки, и модели за дейности, напр. за провеждане на кампании, мероприятия и дейности с други целеви групи;
- уебсайтове — ако съдържанието се преведе, да се използва в други държави;
- инструментариуми и инструменти за проекти, напр. доклади, указания и наръчници; и
- учебни курсове и материали<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Пак там, стр. 27.

<sup>47</sup> Пак там, стр. 31.

<sup>48</sup> Пак там, стр. 27.

<sup>49</sup> Пак там, стр. 34.

#### 2.4.4 Иновации

Иновациите представляват разработване и прилагане на нови идеи (продукти, услуги и модели) за задоволяване на нуждите и създаване на нови взаимоотношения или сътрудничество. Иновациите са свързани с разработване на нови отговори на спешни (социални) изисквания.

Събраните данни показаха, че повечето проекти са иновативни по отношение на осъществените дейности или практики и използваните методи. По този начин беше потвърдено и това, че проектите могат да се разглеждат като водещи в своята област. От заявителите за безвъзмездни средства беше поискано да документират иновативните аспекти на своите проекти. В 140 проекта бяха предоставени някои данни за иновации. Това се потвърждава от отговорите на онлайн анкетата. Всъщност 90 % от 52-мата респонденти на онлайн анкетата считаха своите проекти/дейности за иновативни.

Иновативните практики и дейности включваха обучение, авангардни изследвания в област, неизследвана дотогава, създаването на онлайн платформа и практики, включващи активно целеви групи, напр. обсъждания в местната общност, използване на модели на поведение и проучване на ресурсите на общността. Като иновативни методи проучването установи използването на методи за индивидуализирано обучение, методи за активно включване на целеви групи, напр. предприятия, съдебни служители и медиатори, модели на междуинституционално сътрудничество и методология на взаимното обучение<sup>50</sup>.

Повечето респонденти на онлайн анкетата (62 % от 52) също потвърдиха, че проектът може да бъде считан за водещ в своята област на политиката<sup>51</sup>.

Някои от респондентите съобщиха, че заинтересованите страни на местно и европейско равнище, като специалисти, институции и социални групи, са проявили интерес към резултатите от техните проекти — по-конкретно във връзка с иновативните аспекти на осъществените дейности<sup>52</sup>, като например следните:

- изготвяне на инструменти и методологии, които могат да се използват непосредствено от целевите групи за повишаване на тяхната осведоменост и степен на защита (например Технологичният университет Lappeenranta работи върху създаването на онлайн платформа „Управление на съдебните дела“, която предлага на практикуващите специалисти информация и най-добри практики за избягване на закъсненията и неефективността при управлението на съдебното производство, които могат евентуално да подкопаят работата на съдилищата);
- решаване на проблемите в област, където не са били решавани дотогава, напр. Университетът на Печ с неговия проект „Подобряване на ефективността на трансграничното правоприлагане в ЕС“ или проектът на румънското Министерство на правосъдието за засилване на съдебното сътрудничество относно родителската отговорност.

## 2.5 ЕФИКАСНОСТ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОПРОСТЯВАНЕ

### 2.5.1 Съпоставка между изразходваните парични средства и постигнатите въздействия

По-голямата част от финансовата подкрепа в рамките на бюджета по програма „Гражданско правосъдие“ беше предвидена за договори за възлагане на обществени поръчки и безвъзмездни средства за дейности (вж. таблица 1-2 Planned budget breakdown for the JCIV (2007-2013)). Останалата част от бюджета беше предвидена за оперативни безвъзмездни средства. Големи суми бяха отпуснати за договори за възлагане на обществени поръчки по програма

<sup>50</sup> Пак там.

<sup>51</sup> Пак там.

<sup>52</sup> Пак там.

„Гражданско правосъдие“ в помощ на разработването и изпълнението на политиките и законодателството на ЕС, популяризиране на политиките и законодателството на ЕС и осигуряване на устойчивостта на резултатите от проектите. За тази цел голяма сума беше изразходвана за инструменти и поддръжка на информационните технологии, по-специално на портала за електронно правосъдие, както и на други инструменти, като Европейския съдебен атлас по гражданскоправни въпроси и базата данни JURE<sup>53</sup>.

### **2.5.2 Търсене на безвъзмездни средства за дейности**

Имаше голямо търсене на финансиране за проекти, изразяващо се в съотношението между броя на заявленията за кандидатстване към подбраните проекти. Общо 385 заявления за кандидатстване за безвъзмездни средства за дейности по програма „Гражданско правосъдие“ бяха подадени между 2007 г. и 2013 г., като процентът на успешните заявления по първите покани за предложения беше по-висок, отколкото на тези за последвалите покани. Поканите за представяне на предложения от 2007 г. и 2008 г. имаха по-висок процент на успеваемост от 61 % съответно с 44 и 31 заявления за кандидатстване, но този дял спадна на 20 % за поканата от 2011—2012 г. (която обхваща две бюджетни години), когато броят на заявленията достигна максимална стойност от 127, и на 29 % за поканата от 2013 г. (с 96 заявления за кандидатстване). При стартирането на програмата Комисията не получи очаквания брой заявления за кандидатстване. Броят им обаче се увеличи рязко с нарастването на популярността на програмата. Броят на заявленията за безвъзмездни средства за дейности се повиши от средно 40,5 заявления през периода 2007—2010 г. до 127 заявления през периода 2011—2012 г. и до 96 през 2013 г.<sup>54</sup>

### **2.5.3 Търсене на оперативни безвъзмездни средства**

С общо 50 заявления за оперативни безвъзмездни средства (средно по 7 заявления на година през целия период с изключение на поканата за предложения за 2010 г., когато бе достигната максимална стойност от 15 заявления), процентите на успеваемост бяха по-високи през 2008 г. и 2009 г. (съответно 50 % и 43 %), те спаднаха на 20 % през 2010 г., след което се повишиха до 29 % и 38 % през 2012 г. и 2013 г.<sup>55</sup>

### **2.5.4 Използване на възлагането на обществени поръчки**

Около 36,2 % от разходите за обществени поръчки бяха отпуснати за проучвания: над 33,4 % за информационни услуги и 26,8 % за мероприятия<sup>56</sup>. В допълнение на инициативите на Комисията, за обществени поръчки по програма „Гражданско правосъдие“ е предназначен бюджетът за управлението на членството на Общността в Хагската конференция по международно частно право, както и друг, отпуснат съгласно годишната работна програма за Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела (EJN), създадена с Решение 2001/470/ЕО на Съвета от 28 май 2001 г. за създаване на Европейска съдебна мрежа по граждански и търговски дела. Първата обществена поръчка не се отрази съществено на бюджета, а по втората бяха отпуснати 17,8 млн. евро. Този бюджет беше предвиден за конкретни дейности през предходната година и беше изцяло заделен и изплатен<sup>57</sup>.

### **2.5.5 Цялостно изпълнение**

Както е посочено по-горе, първоначалният общ бюджет, планиран за изпълнението на програма „Гражданско правосъдие“ през програмния период, възлизаше на 103,7 млн. евро. Като се има предвид, че не всички дейности бяха изцяло завършени, общата изплатена сума не е още известна. Средната степен на неусвояване към днешна дата е 25 %.

<sup>53</sup> Пак там, стр. 37.

<sup>54</sup> Пак там, стр. 39.

<sup>55</sup> Пак там.

<sup>56</sup> Пак там.

<sup>57</sup> Пак там.

С тези суми програма „Гражданско правосъдие“ финансира 130 безвъзмездни средства за дейности, 16 оперативни безвъзмездни средства и 247 дейности по обществени поръчки. За дейностите по обществени поръчки се очертава, че завършилите към днешна дата са изцяло изплатени, което също говори за ефективно използване на финансовите ресурси<sup>58</sup>.

### **2.5.6 Възможности за опростяване**

Оценката за ефикасност на управлението и възможностите за опростяване са тясно свързани с другите констатации относно ефикасността в този раздел и се основават на оценяване на процеса на изпълнение, напр. дали същият не е прекомерно усложнен (включително с ненужно сложни административни правила) или изискванията за докладване не са твърде обременителни.

Въз основа на събраните до настоящия момент данни, управлението от Комисията на програма „Гражданско правосъдие“ беше по принцип окачествено като ефикасно по отношение на изискванията, наложени на кандидатите и бенефициерите на безвъзмездни средства, и като се има предвид получената подкрепа. Някои организации са имали обаче затруднения при процедурата за кандидатстване и изпълнение. Заинтересованите страни отбелязаха например сложност на процедурата за кандидатстване по поканите за представяне на предложения и затруднения с техническата и информационната система, които са довели до това, че някои организации са се въздържали да отговорят на поканите за представяне на предложения. Има известни възможности за опростяване на процедурите за заявителите и бенефициерите, сред които са следните: подобряване на техническите/информационните системи; опростяване на счетоводните процедури и финансовото отчитане; подобряване и ускоряване на процедурата за обратна връзка; заплащане на институциите за извършената от тях работа. Правилата за отчитане бяха окачествени, общо взето, като приемливи, макар и понякога обременителни, по-конкретно по отношение на финансовото отчитане. Правилата на Комисията за мониторинг бяха приети като цяло за полезни, някои организации са имали обаче затруднения.

Системата на Комисията за мониторинг и оценка беше ориентирана повече към капацитета, отколкото към резултатите, което обяснява някои от пропуските на настоящия доклад за оценка.

## **2.6 ЕВРОПЕЙСКА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ**

Европейската добавена стойност представлява степента, в която европейският характер на програмата добавя стойност за нейните участници, и степента, в която ЕС има сравнително предимство пред националните и международните субекти, действащи в същата област. Първо се обсъждат европейският характер на програмата и нейният географски обхват. След това европейската добавена стойност се анализира като стойност за ЕС и бенефициерите. Не беше възможно обаче европейската добавена стойност да се определи и измери като въздействие.

По принцип финансирането по програмите, управлявани от ГД „Правосъдие и потребители“ и попадащи в обхвата на настоящата оценка, се предоставяше само за дейности с ясно изразена европейска „добавена стойност“. Това означава, че дейностите трябва да надхвърлят обсега на националните или местните интереси, за да станат наистина „европейски“, с уместност, обхват и въздействие за ЕС.

Добавената стойност на специалната програма „Гражданско правосъдие“ е свързана главно с транснационалното ѝ измерение в рамките на ЕС. Програмата беше създадена с цел утвърждаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което да се гарантира свободното движение на хора. Държавите членки не могат да постигнат това само със собствени усилия. Ето защо програмата беше изготвена така, че да изисква европейски ответни

<sup>58</sup> Пак там.

действия, включително обмен на информация на равнището на ЕС и осигуряване на разпространението на добри практики в целия ЕС. Сътрудничеството между държавите — членки на ЕС, е поради това от решаващо значение за изпълнението на програмата.

За безвъзмездните средства за дейности в член 4 от Решението за създаване на програмата се определя, че програма „Гражданско правосъдие“ финансира конкретни транснационални проекти, обхващащи най-малко две държави членки или най-малко една държава членка и друга държава, която може да бъде присъединяваща се страна или страна кандидатка. В годишните работни програми и поканата за представяне на предложения от заявителите се изисква от тях да създадат транснационални партньорства „на допустими организации, т.е. един кандидат и най-малко един партньор, състоящи се от организации от най-малко две различни допустими държави, т.е. от най-малко две различни държави — членки на ЕС“.

За безвъзмездните средства за оперативни разходи организациите трябваше да провеждат дейности с европейско измерение, в което участват най-малко 10 държави — членки на ЕС. В член 9, параграф 5 от Решението за създаване на програмата се посочва също, че един от критериите за оценка при подбора на заявления за оперативни безвъзмездни средства е „географското въздействие на осъществяваните дейности“.

Съгласно член 5 от Решението за създаване на програмата държавите в процес на присъединяване, държавите кандидатки и държавите от Западните Балкани, включени в процеса за стабилизиране и асоцииране, могат да участват в дейностите на програмата. Освен това практикуващи юристи от Дания, от държавите кандидатки, които не участват в програмата, когато това ще допринесе за тяхната подготовка за присъединяване, или други държави извън ЕС, които не участват в програмата, когато това служи на целите на проектите, могат да участват като асоциирани партньори, но нямат право да кандидатстват за проекти, нито да бъдат съвместни кандидати (съвместни бенефициери). Темите, включени в обхвата на програма „Гражданско правосъдие“, както е посочено в годишните работни програми и поканите за представяне на предложения, са силно насочени към проблемите на ЕС и транснационалното сътрудничество. Основно място сред тях заема годишната работна програма за 2010 г., за която общ приоритет е областта на европейското електронно правосъдие, и по-специално подкрепата за разработване на най-добри практики чрез транснационални пилотни проекти, които трябва да докажат по какъв начин са допринесли за подобряване на оперативната съвместимост на равнището на ЕС.

### **2.6.1 Географско покритие на финансираните проекти**

От оценката се вижда, че повечето от безвъзмездните средства по програма „Гражданско правосъдие“ са били насочени към подбрана група държави членки (Белгия, Германия, Франция и Италия). Други държави членки са участвали само в ограничена степен или изобщо не са участвали.

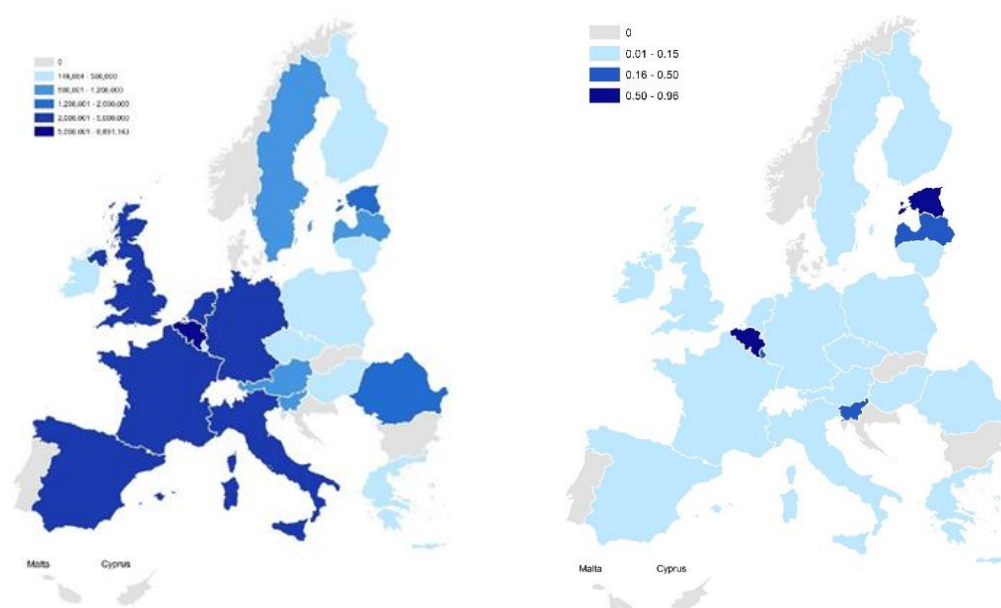
Тъй като в програма „Гражданско правосъдие“ ударението беше поставено върху подобряване на съдебното сътрудничество и взаимното доверие, от решаващо значение беше в нея да участват партньори и крайни бенефициери от различни държави — членки на ЕС. Повечето участващи организации бяха установени в Белгия, Германия и Испания, като основната част от тях бяха организации партньори. Дания не взе участие в програма „Гражданско правосъдие“.

Организации от всички държави членки, с изключение на Португалия, Малта, Кипър, Хърватия, България, Словакия и Дания, участваха като водещи организации в проектите по специалната програма „Гражданско правосъдие“. Най-много водещи организации имаше от Белгия (21 % или 31 организации), следвана от Германия (12 % или 18 организации) и Испания (11 % или 16 организации). В Белгия са разположени висок дял от мрежите, платформите и форумите на равнището на ЕС, което обяснява големия брой водещи организации, регистрирани в Белгия. Най-голям брой организации партньори имаше от Италия (10 % или 57 организации), следвана от Испания (10 % или 55 организации). Организациите партньори

бяха обаче разпределени по-равномерно в различните държави членки.

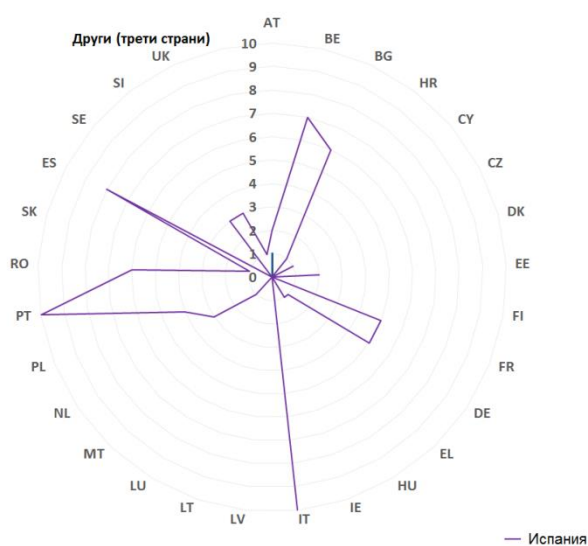
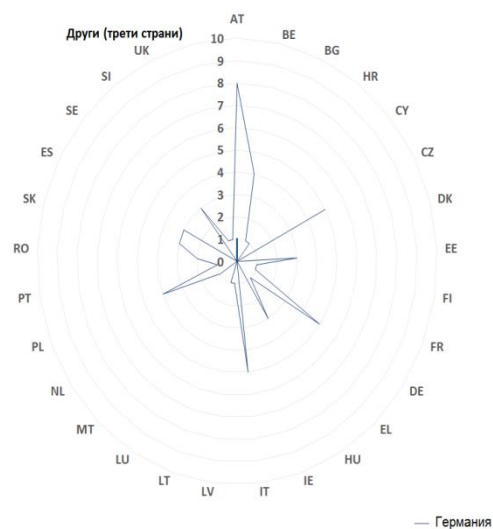
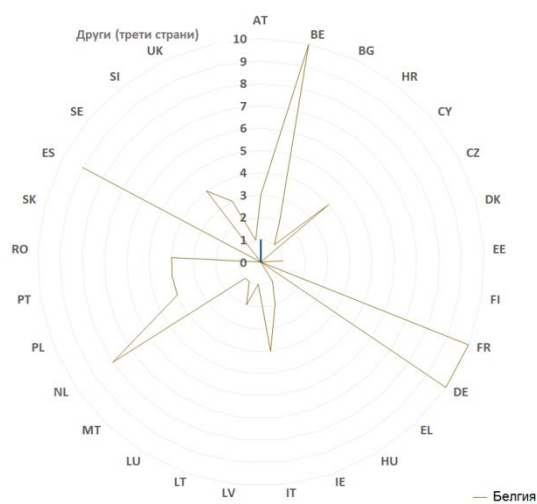
21 % от финансирането по програма „Гражданско правосъдие“ беше отпуснато за проекти с водеща организация от Белгия. Белгия беше следвана от Германия (12 %) и Франция (11 %). Това разпределение на финансирането следва отблизо разпределението на броя на проектите, водени от държавите членки (вж. фигура 2-1 (ляво)). Разпределението на финансирането не показва обаче разпределението на отпуснатите финансови средства между партньорите по проекти. Във фигура 2-1 е прието, че цялото отпуснато финансиране е предоставено на държавата на водещата организация. Случаят в действителност не е такъв (проектите бяха транснационални и партньорите по проекти също са получили част от финансирането), така че фигура 2-1 следва да се тълкува предпазливо.

**Фигура 2-1** Разпределение на отпуснатото финансиране за програма „Гражданско правосъдие“ по водещи организации (ляво) и по водещи организации на глава от населението (дясно)



На фигура 2-2 е показана освен това партньорската структура на първите 3 държави членки с най-голям брой водещи организации (Белгия, Германия и Испания). От фигурите се вижда, че белгийските водещи организации работят обикновено с белгийски, френски и германски партньори, както и с партньори от Испания и Нидерландия. Германските водещи организации си партнираха най-често с австрийски организации (осем проекта), следвани от организации от Чешката република, Германия и Италия. Испанските водещи организации си партнираха най-често с организации от Португалия, Италия и Испания.

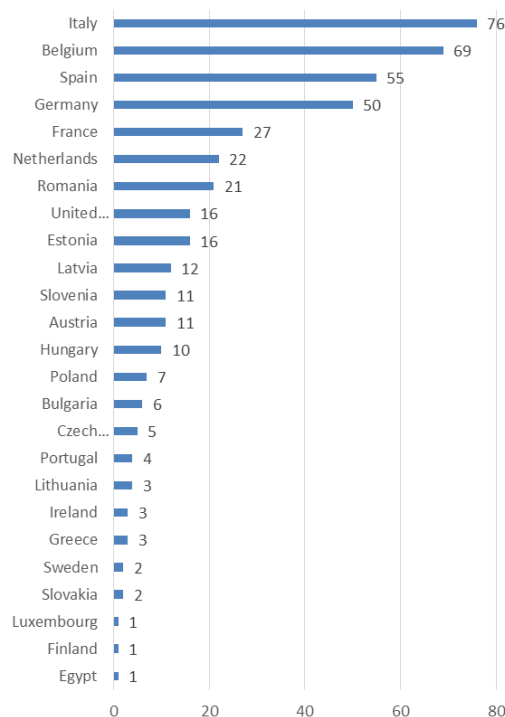
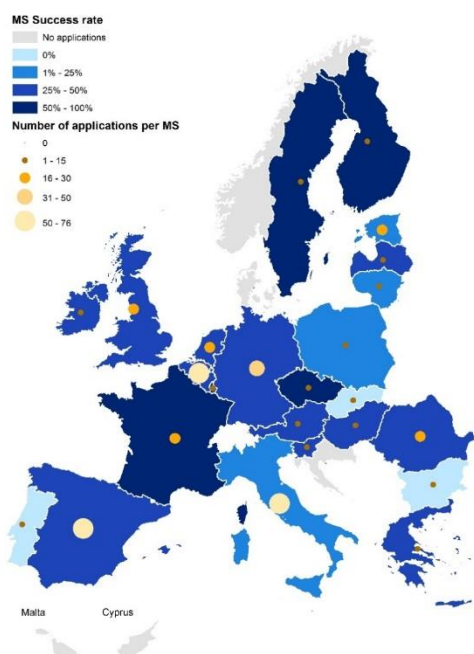
**Фигура 2-2** Партньорска структура за първите три държави членки по брой на водещите организации



В програма „Гражданско правосъдие“ не бяха обхванати поравно всички държави членки. Най-големият брой заявления за кандидатстване бяха подадени от италиански организации (76 от 385), следвани от организации от Белгия (69) и Испания (55). Тези три държави членки с най-голям брой кандидати подадоха 52 % от всички заявления за финансиране по програмата. Хърватия, Малта, Кипър и Дания не са кандидатствали за финансиране по програма „Гражданско правосъдие“ (вж. фигура 2-3).

**Фигура 2-3** Общ брой на заявленията за кандидатстване по програма „Гражданско правосъдие“ по държави членки (дясно) и процент на успеваемост по държави членки (ляво)





Люксембург, Финландия, Чешката република, Франция и Швеция имаха най-високи проценти на успеваемост на подадените заявления (над 50 % от заявленията бяха успешни). Португалия, България и Словакия не получиха финансиране от програма „Гражданско правосъдие“.

## 2.6.2 Добавена стойност за ЕС и за бенефициерите на безвъзмездни средства

Последвалите събеседвания и онлайн анкетата показаха, че транснационалното партньорство е донесло конкретни ползи за организацията бенефициер, каквито тя не би могла да получи в същата степен от никой друг източник на финансиране<sup>59</sup>. Партньорският подход е довел до увеличаване на базата от знания на участващите организации. 45 от 59 респонденти на онлайн анкетата потвърдиха, че партньорството е довело до повече знания/експертен опит в основната област (не беше измерено с колко са увеличени техните знания), в работата в мрежа с (повече) международни партньори (41 респонденти) и до повече знания относно политиката и практиката в други държави (38 респонденти). В по-малка степен този подход е допринесъл и за повече знание относно съответните законодателни актове и политики на ЕС<sup>60</sup>.

Транснационалното партньорство също разшири допълнително обхвата на разпространение на резултатите. Резултатите от проучването, заедно с консултациите със заинтересованите страни, показват, че добрите работни отношения между партньорите са дали възможност на организациите да достигнат до всички целеви групи — в това число до трудно достъпните, и са осигурили широкото разпространение на резултатите. Активното участие на всички партньори в проекта, ясното разпределение на задачите и съгласието относно начините за осъществяване на дейностите са им помогнали да постигнат тези резултати. Но въпреки общото задоволство от партньорството, 26 % от респондентите на онлайн анкетата изразиха пълно, а 35 % — частично съгласие с твърдението, че би било по-полезно да се включат партньори от други държави. Последвалите събеседвания също потвърждават конкретните ползи от транснационални партньорства, като по-голяма база от знания и разширен обхват на разпространение, а също и добри работни отношения между партньорите, на които се основават тези конкретни ползи.

<sup>59</sup> Според 87 % от респондентите на анкетата, отговорили на този въпрос, проектите/дейностите нямаше да бъдат изпълнени без финансиране от ЕС.

<sup>60</sup> Ex post оценка на пет програми, изпълнени съгласно финансовата перспектива за 2007—2013 г. Оценка на специалната програма „Гражданско правосъдие“, ICF, 28.7.2015 г., стр. 52

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

Освен добавената стойност за бенефициерите на безвъзмездни средства, анкетата показва, че проектите са добавили стойност, като са допринесли за постигане на целите на ЕС. Според повечето респонденти на анкетата изпълнението на проектите/дейностите е дало значителен/голям принос за подобряване на трансграничното сътрудничество, както и за изготвяне и разпространение на най-добри практики. Сред тях аналитичните дейности са допринесли главно за други цели (40 %), взаимното обучение е допринесло главно за укрепване на взаимното доверие между държавите (28 %), а повишаването на осведомеността е допринесло главно за създаване и разпространение на най-добри практики (25 %).

Според повечето респонденти обаче изпълнените проекти/дейности са дали твърде малък принос или изобщо не са допринесли за създаване на практически инструменти и решения за справяне с трансгранични или общосъюзни проблеми и за повишаване на осведомеността сред широката общественост относно правата, произтичащи от законодателството на ЕС.

Европейската добавена стойност се откроява особено отчетливо в отговорите на бенефициерите на безвъзмездни средства за това колко важно е било финансирането от ЕС за постигането на целите. Според 87 % от респондентите на анкетата проектите/дейностите нямаше да бъдат изпълнени без финансиране от ЕС. Може следователно да се приеме, че по-голямата част от проектите/дейностите, осъществени в рамките на програма „Гражданско правосъдие“, нямаше да бъдат изпълнени, ако не съществуваше такава програма<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Пак там, стр. 53.

### **3 ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

#### *Уместност на програмата<sup>62</sup>*

- Целите на програмата бяха до голяма степен конкретни, постижими и реалистични. Те обаче не бяха нито измерими, нито обвързани със срокове (макар и обвързани от продължителността на програмата и проекта).
- Като цяло приоритетите и финансираните дейности могат да се разглеждат като уместни за целите на програмата. Процесът, въведен за подбор на приоритетите на програмата, не оставяше обаче малко възможности за свобода на действие, след като приоритетите бъдат веднъж определени (макар че по принцип проект, в който не е отразен нито един приоритет, може да получи безвъзмездно финансиране по силата на други критерии за възлагане). Това означава, че в някои случаи, ако даден приоритет бъде променен при изпълнението на проекта, резултатите от последния са по-малко полезни. И обратно, във връзка с обучението например може да възникнат нужди, които не попадат в обсега на определените приоритети. В такъв случай те не могат да бъдат финансирани по програмата, защото не са били взети предвид в съответната покана за предложения.
- Програма „Гражданско правосъдие“ е изготвена добре, така че да подкрепя практическото прилагане и изпълнение на политиката и законодателството на ЕС, както и да допринася за тяхното развитие.
- Общо взето, бенефициерите на безвъзмездни средства бяха на мнение, че в поканите за предложения и подбраните действия са били установени нуждите на целевите групи и са били предоставени съответни отговори на тези нужди, въпреки че степента в която нуждите са били точно установени е била различна, като в някои случаи са били извършени задълбочени оценки на нуждите, а в други е бил възприет не толкова стриктен подход. Пригодността на метода, използван за оценки на нуждите, извършени в рамките на проектите, не може обаче да бъде установена в настоящата оценка. Оценка на нуждите не са задължително изискване за бенефициерите на безвъзмездни средства.

#### *Съгласуваност и взаимно допълване*

- Като цяло, програма „Гражданско правосъдие“ постигна известна степен на взаимно допълване с други програми на ЕС по отношение на определени цели и тематични области, характера на програмата и целевите групи, по-конкретно със програма „Наказателно правосъдие“ и програма „Основни права и гражданство“. В същото време обаче има риск от припокриване с тези програми.
- Полезни взаимодействия бяха установени на европейско и национално равнище, както и вътре в самата програма.
- Програма „Гражданско правосъдие“ беше съгласувана с развитието по отношение на политиките на европейско и национално равнище и можа да подкрепи развитието на политиката и законодателството в областта на гражданското правосъдие посредством финансираните дейности и договорите за възлагане на обществени поръчки.

#### *Ефективност*

- Общо взето, финансираните дейности допринесоха за постигане на целите на програмата. Трудно е обаче да се извърши оценка на ефективността на програмата поради ограничената информация за резултатите и въздействието, предоставена в окончателните доклади за проектите и при събеседванията. Системата на Комисията за мониторинг и оценка беше

<sup>62</sup> Пак там, стр. 54—56.

ориентирана повече към капацитета, отколкото към резултатите, което обяснява някои от пропуските на настоящия доклад за оценка.

- По-голямата част от проектите успяха да постигнат своевременно планираните от тях резултати и да достигнат до очакваната целева група. Не бяха установени сериозни пречки за постигане на резултатите или целите на проекта.
- Безвъзмездните средства по програма „Гражданско правосъдие“ допринесоха за изпълнението и разработването на политиките и законодателството на ЕС чрез предоставяне на безвъзмездно финансиране и договори за възлагане на обществени поръчки. Дългият проектен цикъл би могъл да сведе до нула ефективността на окончателно завършените действия, когато се променят приоритетите на политиката.

### ***Устойчивост***

- Що се отнася до краткосрочната устойчивост (т.е. чрез разпространение на резултатите от проектите), усилията на Комисията за разпространение (и мониторинг) на резултатите от проектите бяха, като цяло, ограничени. Комисията разчиташе главно на бенефициерите за разпространение на резултатите непосредствено в техните целеви групи и собствените ѝ човешки ресурси бяха вложени предимно във финансовото управление. Разпространението до по-широка аудитория се посочва като ключов елемент за постигане на по-голямо въздействие на програмата. Ефективността на разпространение на резултатите от програма „Гражданско правосъдие“ беше ограничена от липсата на специализиран канал за тяхното разпространение. Разпространението сред бенефициерите на безвъзмездни средства се очерта като по-ефективно, тъй като повечето от тях бяха изготвили ясни планове за разпространението на резултатите от своите проекти/дейности.
- Общо взето, програма „Гражданско правосъдие“ генерира устойчиви резултати в средносрочен (продължаване на резултатите от проектите и/или партньорствата) и дългосрочен план (чрез пренасяне на резултатите от проектите в други условия, организации и държави членки с малко допълнително финансиране или без такова). Що се отнася до продължаване на партньорствата, събраните данни са донякъде противоречиви: според окончателните доклади на програма „Гражданско правосъдие“ то е било недостатъчно, докато онлайн анкетата показва различен резултат, като повечето респонденти посочиха, че партньорството е продължило. Това може да се дължи на факта, че партньорствата се „подновяват“ след известно време, когато окончателният доклад е бил вече предаден.
- Преобладаващата част от проектите бяха окачествени като иновативни, по-специално поради насочеността си към групи и разглеждането на въпроси, които не са били изследвани или регулирани дотогава, или в резултат от разработването на нови методологии, подходи и инструменти.
- Всъщност повече от половината респонденти посочиха, че е необходимо допълнително финансиране за осигуряване на финансова стабилност на проектите/дейностите.

### ***Ефикасност***

- Като цяло, финансирането, предоставено за безвъзмездни средства за дейности, оперативни безвъзмездни средства и договори за възлагане на поръчки, е било, както изглежда, достатъчно, за да допринесе за постигането на общите цели на програма „Гражданско правосъдие“.
- Финансовите ресурси са използвани като цяло ефикасно, ако се съди от сравнението на вложените средства и резултатите между отделните бюджети на проектите, както и от общите получени резултати. През първите години на изпълнението равнищата на усвояване бяха сравнително ниски, което говори за недостатъчен финансов и административен

капацитет на потенциалните бенефициери, но те нараснаха до приемливи стойности две години по-късно.

- Управлението от Комисията на програма „Гражданско правосъдие“ беше по принцип качествено като ефикасно по отношение на изискванията и като се има предвид получената подкрепа. Някои организации обаче са определили като трудна процедурата на кандидатстване и изпълнение. Има известни възможности за опростяване на процедурите за кандидати и бенефициери (напр. подобряване на техническите/информационните системи или опростяване на счетоводните процедури и финансовото отчитане). Правилата за отчитане бяха окачествени, като цяло, като приемливи, макар и понякога обременителни, по-конкретно по отношение на финансовото отчитане. Правилата на Комисията за мониторинг бяха окачествени като цяло за полезни.

### *Добавена стойност за ЕС*

- Програма „Гражданско правосъдие“ беше със силно изразено транснационално измерение. Транснационалните партньорства доведоха до конкретни ползи за организациите, участващи в осъществяването на дейностите по програма „Гражданско правосъдие“, като увеличена база от знания на участващите организации, работа в мрежа, състояща се от (повече) международни партньори, и подобрени познания за политиката и практиката на други държави.
- Географското покритие на проектите, финансирани безвъзмездни средства за дейности и за оперативни разходи, беше неравномерно, като няколко държави членки бяха представени с непропорционално високо участие (Белгия, Германия, Франция и Италия), а други имаха ограничено участие или изобщо не участваха.

### *Основни препоръки*

- По-добро определяне на приоритетите: Комисията следва да инвестира повече време и човешки ресурси в процеса на определяне на приоритетите, за да се гарантира, че те могат да бъдат адекватно постигнати в рамките на заделения бюджет.
- Реалистична оценка на рисковете от проектите и по-добри стратегии за редуциране на риска: Комисията следва да следи по-добре рисковете през цялата продължителност на проекта, например като изисква кратки отчети за напредъка, определящи всички потенциални рискове, които възникват при изпълнението на проекта.
- Засилване на акцента върху оценката на въздействията на всички равнища, а не само върху резултатите, във връзка с мониторинга и оценката. Това съпътства необходимостта от събиране, анализиране и използване на обективни и независими факти за извършване на оценки на проекта и програмата. Засилване на акцента върху оценката на нуждите, които всеки проект има за цел да задоволи.
- Проучване на начини за по-широко прилагане на въздействията, резултатите и най-добрите практики на проектите от други организации, в това число в други държави членки, включително на повече ресурси за писмен превод, комуникация и разпространение.
- Уточняване на интервенционната логика на програмата: в допълнение към обхвата на програмата и нейните общи и конкретни цели и приоритети, видове действия и видове интервенции и мерки за изпълнение, Комисията трябва да се стреми да уточни интервенционната логика<sup>63</sup> и да направи връзките между обосновката, целите, входящите данни, резултатите, бенефициерите и очакваните въздействия ясни, точни и конкретни при всяко бъдещо продължаване на програмата.

<sup>63</sup> Вж. например „Ex post оценка на пет програми, изпълнени съгласно финансовата перспектива за 2007—2013 г.“ Оценка на специалната програма „Гражданско правосъдие“, ICF, 28.7.2015 г., стр. 1—2  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf).