



Bruksela, dnia 22.3.2022 r.
COM(2022) 118 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Ocena realizacji i osiągnięć programu „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–
2020**

{SWD(2022) 58 final} - {SWD(2022) 59 final}

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Ocena realizacji i osiągnięć programu „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–
2020**

Celem programu „Prawa, równość i obywatelstwo” było dalsze zwiększanie poszanowania praw i równości w Europie zgodnie ze strategią „Europa 2020”. Program obejmował propagowanie kluczowych wartości, na których opiera się Unia Europejska, i przyczynił się do dalszego rozwijania przestrzeni, w której propaguje się, chroni i skutecznie wdraża równość i prawa osób zapisane w Traktacie o Unii Europejskiej, Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i międzynarodowych konwencjach praw człowieka.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono wyniki uzyskane w ramach programu, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 13 ust. 2 lit. c) podstawy prawnej programu¹ („rozporządzenie”). Zgodnie z rozporządzeniem Komisja Europejska jest zobowiązana do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z oceny *ex post* programu do 31 grudnia 2021 r. Sprawozdanie to musi zawierać ocenę długofalowego wpływu programu i trwałości efektów programu, by dostarczyć informacji umożliwiających podjęcie decyzji o kolejnym programie. W 2021 r. znaczna liczba projektów (ponad 40 %) jednak nadal była w toku ze względu na ich wieloletni okres realizacji. Wynikało to również z wpływu pandemii COVID-19, która spowodowała wydłużenie czasu trwania szeregu projektów. Dlatego też kompleksowa ocena długofalowych rezultatów i wpływu programu będzie możliwa dopiero na późniejszym etapie.

Z tych powodów ocena *ex post* zostanie przeprowadzona w dwóch częściach. Niniejsze sprawozdanie stanowi pierwszą część oceny. Oparto je na obecnie dostępnych danych, przedstawiono w nim ogólny podział środków finansowych oraz ocenę dotychczasowych osiągnięć programu. Chociaż nowy program „Obywatele, równość, prawa i wartości” na lata 2021–2027 (zwany dalej „programem CERV”) został już przyjęty, m.in. w oparciu o wyniki oceny śródkresowej programu „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–2020, niniejsza pierwsza część oceny *ex post* poprzedniego programu pozwoli lepiej zrozumieć, w jaki sposób można usprawnić realizację nowego programu CERV.

Druga część oceny zostanie przeprowadzona na późniejszym etapie, gdy dostępne będą wszystkie dane końcowe, w połączeniu z oceną śródkresową nowego programu CERV. Ta druga część będzie zawierać ocenę długofalowego wpływu programu i trwałości efektów programu. W stosownych przypadkach znajdują się w niej zalecenia dotyczące nowych wieloletnich ram finansowych po 2027 r.

Chociaż w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano wszystkie roczne programy prac z lat 2014–2020, nie wszystkie działania rozpoczęto do czasu przeprowadzania niniejszej oceny. W związku z tym w celu określenia zakresu niniejszego sprawozdania ustalono datę graniczną 31 grudnia 2020 r. W drugiej części oceny *ex post* przegląd ten zostanie uzupełniony analizą pozostałych działań.

¹ Rozporządzenie (UE) nr 1381/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające program „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–2020 (Dz.U. L 354 z 28.12.2013).

Niniejsze sprawozdanie opiera się na wynikach oceny² przygotowanej przez Komisję Europejską przy wsparciu wykonawcy zewnętrznego.

1. WPROWADZENIE I KONTEKST

Program „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–2020 zastąpił programy obowiązujące w okresie programowania 2007–2013, a mianowicie program Daphne III, program „Prawa podstawowe i obywatelstwo” oraz program Progress³ w dwóch z obszarów polityki, którym był poświęcony, a mianowicie „walka z dyskryminacją” i „równość płci”.

Program „Prawa, równość i obywatelstwo” ustanowiono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1381/2013.

W rozporządzeniu tym jako **ogólny cel programu** wskazano:

- przyczynienie się do dalszego rozwijania przestrzeni, w której równość i prawa osób zapisane w TUE, TFUE, Karcie praw podstawowych i międzynarodowych konwencjach dotyczących praw człowieka, do których to konwencji przystąpiła Unia, są propagowane, chronione i skutecznie wdrażane.

Cele szczegółowe programu są następujące:

- propagowanie skutecznego wdrażania zasady niedyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, a także poszanowanie zasady niedyskryminacji ze względów, o których mowa w art. 21 Karty praw podstawowych;
- zapobieganie rasizmowi, ksenofobii, homofobii i innym formom nietolerancji oraz zwalczanie tych zjawisk;
- propagowanie i ochrona praw osób z niepełnosprawnościami;
- propagowanie równości kobiet i mężczyzn oraz wspieranie uwzględniania aspektu płci;
- zapobieganie przemocy wobec dzieci, młodzieży, kobiet i innych grup ryzyka oraz zwalczanie takiej przemocy;
- propagowanie i ochrona praw dziecka;
- przyczynienie się do zapewnienia najwyższego poziomu ochrony prywatności i danych osobowych;
- propagowanie praw wynikających z obywatelstwa Unii i przyczynienie się do lepszego korzystania z nich;
- umożliwienie osobom będącym konsumentami lub przedsiębiorcami na rynku wewnętrznym egzekwowania swoich praw wynikających z prawa Unii –

² Dokument roboczy służb Komisji dołączony do sprawozdania z oceny realizacji programu „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–2020 (Commission staff working document accompanying the report on the evaluation of the implementation of the rights, equality and citizenship programme 2014-2020).

³ Komisja Europejska (2015), Ocena *ex post* pięciu programów zrealizowanych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 – sprawozdanie końcowe (Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective – Final Report). Szczegółowa ocena programu: program Daphne, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf; Szczegółowa ocena programu: „Prawa podstawowe i obywatelstwo”, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf; ocena *ex post* programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej „Progress” na lata 2007–2013 oraz zalecenia dla programów, które mają zastąpić program Progress w latach 2014–2020 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>

z uwzględnieniem projektów finansowanych w ramach programu dotyczącego konsumentów.

Program realizuje Komisja Europejska w drodze zarządzania bezpośredniego.

Jeśli chodzi o **zasięg geograficzny**, do udziału w programie kwalifikowały się wszystkie państwa członkowskie UE, a w przypadku wybranych celów również Liechtenstein, Islandia i Serbia.

2. KLUCZOWE ELEMENTY I REALIZACJA PROGRAMU

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia **w ramach programu wspierano szeroki zakres działań**, między innymi działania analityczne, działania związane z wzajemnym uczeniem się, współpracą, podnoszeniem świadomości i rozpowszechnianiem, działania szkoleniowe, opracowywanie takich narzędzi jak zestawy szkoleniowe/materiały szkoleniowe/programy nauczania oraz działania przyczyniające się do realizacji celów szczegółowych programu. W ramach programu wspierano **organizacje** działające w obszarze praw socjalnych i praw podstawowych w całej Europie, takie jak: sieci europejskie; organizacje publiczne lub prywatne, zazwyczaj nienastawione na zysk; władze krajowe, regionalne i lokalne w państwach członkowskich UE; organizacje społeczeństwa obywatelskiego; organizacje międzynarodowe.

Grupą docelową (czyli jedną z grup, które korzystają z programu bezpośrednio, dzięki uczestnictwu w działaniach, lub pośrednio, dzięki temu, że program jest realizowany) w państwach uczestniczących jest również ogół społeczeństwa, ponieważ cele i inicjatywy w ramach programu mają na celu propagowanie, ochronę i skuteczne wdrażanie równości i praw człowieka, a w szczególności osób, które spotykają się z dyskryminacją, nietolerancją lub przemocą, w tym migrantów i członków mniejszości.

Zgodnie z rozporządzeniem głównymi mechanizmami finansowania programu były dotacje na działania, dotacje na działalność i działania w zakresie zamówień publicznych.

2.1. Cele szczegółowe programu

Cel szczegółowy nr 1: propagowanie niedyskryminacji

W ramach programu wspierano projekty mające na celu zapobieganie i zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Szczególnie istotnym obszarem w ramach tego celu jest wspieranie integracji Romów. W tym zakresie w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” wspierano krajowe platformy dotyczące Romów i ściśle współpracowano z państwami członkowskimi UE i ich krajowymi punktami kontaktowymi ds. Romów oraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w obszarze niedyskryminacji i integracji Romów. W ramach programu finansowano również działania europejskiej sieci krajowych organów ds. równości. Głównym zadaniem tych sieci jest zacieśnianie współpracy w kwestiach związanych z niedyskryminacją i wspieranie wymiany informacji na temat tych kwestii między krajowymi organami ds. równości wyznaczonymi przez państwa członkowskie.

Cel szczegółowy nr 2: zapobieganie rasizmowi, ksenofobii, homofobii i innym formom nietolerancji oraz zwalczanie tych zjawisk

Finansowane projekty w tym obszarze przyczyniały się do lepszego wdrażania obowiązujących przepisów UE w państwach członkowskich oraz do zwalczania przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści. W ramach finansowanych działań wspierano

w szczególności ochronę mniejszości przed gwałtownie rosnącym populizmem, ekstremizmem i nietolerancją.

Cel szczegółowy nr 3: propagowanie praw osób z niepełnosprawnościami

Ten cel szczegółowy był poświęcony zwiększaniu świadomości i usprawnieniu wdrażania praw osób z niepełnosprawnościami poprzez ograniczanie barier, które utrudniają tym osobom pełne uczestnictwo w życiu społecznym i korzystanie z przysługujących im praw. Cel ten realizowano głównie za pomocą dotacji na działalność wspierających działania sieci na poziomie europejskim propagujących prawa osób z niepełnosprawnościami oraz za pośrednictwem działań związanych z zamówieniami publicznymi koncentrujących się na gromadzeniu danych, szkoleniach i działaniach służących zwiększaniu świadomości. W ramach rocznego programu prac na 2014 r. wsparcie obejmowało utworzenie unijnej karty osoby niepełnosprawnej, aby ułatwić osobom z niepełnosprawnościami podróże transgraniczne.

Cel szczegółowy nr 4: propagowanie równości kobiet i mężczyzn

W ramach programu finansowano projekty mające na celu wspomaganie państw uczestniczących i odpowiednich zainteresowanych stron w poprawie równowagi płci we wszystkich sferach życia, w szczególności przy podejmowaniu decyzji gospodarczych, oraz propagowanie równej niezależności ekonomicznej kobiet i mężczyzn. Finansowanie w ramach tego celu skupiało się również na zmniejszaniu różnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie wynagrodzeń, dochodów z pracy i emerytur.

Cel szczegółowy nr 5: zapobieganie przemocy wobec dzieci, młodzieży, kobiet i innych grup ryzyka oraz zwalczanie takiej przemocy

W ramach programu finansowano przede wszystkim projekty służące chronieniu i wspieraniu ofiar przemocy, takich jak kobiety i dzieci, a także działania mające na celu zwiększanie świadomości i zapobieganie przemocy, we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w terenie. Wspierano również leczenie sprawców przemocy. Wzmocnienie systemów ochrony dzieci jest jednym z priorytetów Komisji, a w ramach programu wspierano prawa dzieci-migrantów w drodze finansowania organizacji międzynarodowych pracujących bezpośrednio na rzecz tych dzieci i z tymi dziećmi.

Cel szczegółowy nr 6: propagowanie praw dziecka

Prawa dziecka propaguje się za pośrednictwem projektów dotyczących wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dziecku oraz ochrony dzieci narażonych na zagrożenia (takich jak dzieci opuszczające placówki opieki zastępczej i dzieci będące w konflikcie z prawem), przez wspieranie szkolenia urzędników służby cywilnej, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i prawników, którzy z nimi pracują.

Cel szczegółowy nr 7: ochrona prywatności i danych osobowych

Program jest głównym źródłem finansowania UE w zakresie ochrony danych osobowych. Działania prowadzone w ramach tego celu szczegółowego były ściśle związane z reformą ochrony danych osobowych przyjętą w 2016 r. W ramach tego celu programu finansowano działania wspierające w szczególności transpozycję i wdrożenie nowych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych przez państwa członkowskie oraz szkolenie organów i inspektorów ochrony danych.

Cel szczegółowy nr 8: obywatelstwo UE

W ramach programu finansowano projekty, w tym głównie działania służące zwiększaniu świadomości, mające na celu wspieranie uczestnictwa obywateli Unii w życiu obywatelskim i politycznym UE. Obejmowały one projekty mające na celu wsparcie obywateli w lepszym

zrozumieniu ich praw wynikających z obywatelstwa UE. W ramach tego celu szczegółowego finansowano kampanie informacyjne dotyczące praw wynikających z obywatelstwa Unii, a szczególny nacisk kładziono na prawa wyborcze w perspektywie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

Cel szczegółowy nr 9: prawa konsumentów lub przedsiębiorców

W ramach programu finansowano również działania wspierające osoby fizyczne będące konsumentami lub przedsiębiorcami na rynku wewnętrznym w egzekwowaniu ich praw wynikających z prawa Unii. Celem finansowania UE w tym obszarze jest przyczynienie się do zwiększenia wiedzy i świadomości na temat praw konsumentów, zwłaszcza na rynku cyfrowym.

2.2. Budżet

W tabeli 1 poniżej przedstawiono roczne przydziały środków budżetowych, wynoszące ogółem 426,8 mln EUR w całym okresie programowania. Kwoty wzrastały co roku z 54,2 mln EUR w 2014 r. do 67,9 mln EUR w 2020 r.

Tabela 1. Kwoty budżetu zaplanowane w poszczególnych latach

Rok budżetowy	Kwota zaplanowana (EUR)	Roczny wzrost (%)
2014	54 158 000	–
2015	56 323 637	4,0 %
2016	58 852 000	4,5 %
2017	62 515 000	6,2 %
2018	62 282 000	-0,4 %
2019	64 771 000	4,0 %
2020	67 913 000	4,9 %
Ogółem	426 814 637	

Źródło: roczne programy prac z lat 2014–2020.

Największą część budżetu programu (25 %) przeznaczono na cel szczegółowy dotyczący zapobiegania przemocy (Daphne). Drugim w kolejności celem szczegółowym pod względem największego przydziału środków budżetowych był cel dotyczący propagowania niedyskryminacji (22 %). Pełny podział środków przedstawiono w tabeli 2 poniżej.

Tabela 2. Cele szczegółowe i zaplanowane kwoty

Cel szczegółowy	Budżet (EUR)	Udział
Zapobieganie przemocy wobec dzieci, młodzieży, kobiet i innych grup ryzyka (Daphne)	109 835 157	25,73 %
Propagowanie niedyskryminacji	93 294 280	21,86 %
Zapobieganie rasizmowi, ksenofobii, homofobii i innym formom nietolerancji oraz zwalczanie tych zjawisk	56 321 000	13,20 %
Propagowanie równości kobiet i mężczyzn oraz uwzględnianie aspektu płci	50 066 000	11,73 %
Propagowanie praw osób z niepełnosprawnościami	44 034 000	10,32 %
Propagowanie praw dziecka	31 740 200	7,44 %
Propagowanie praw wynikających z obywatelstwa Unii	19 571 000	4,59 %
Zapewnienie najwyższego poziomu ochrony danych	11 783 000	2,76 %
Egzekwowanie praw konsumentów	10 170 000	2,38 %
Ogółem	426 814 637	100 %

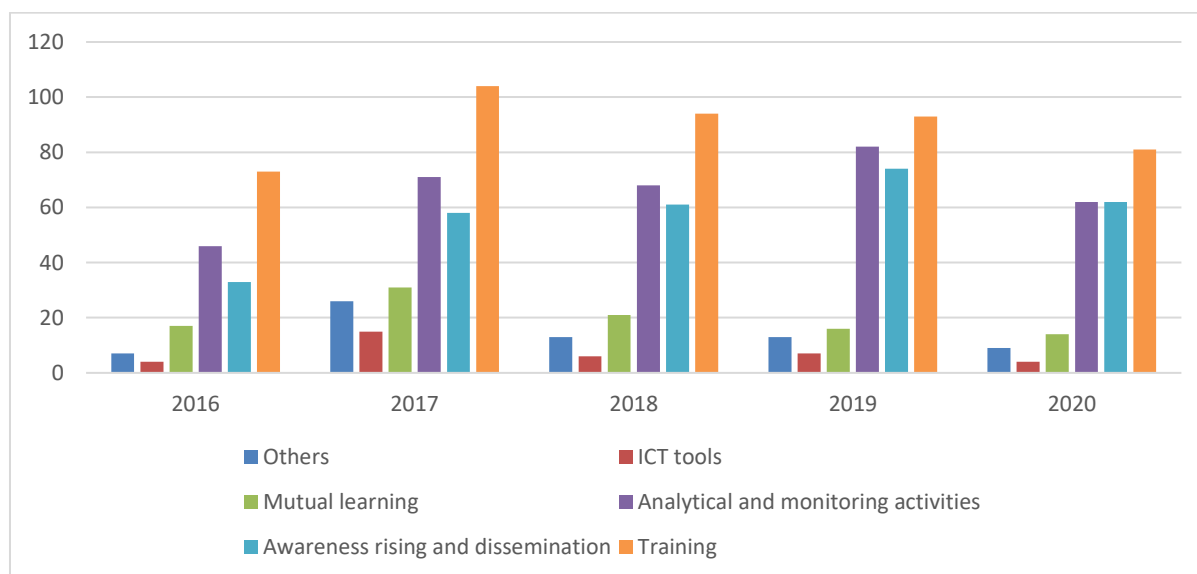
Źródło: roczne programy prac z lat 2014–2020.

2.3. Wdrożenie

W latach 2014–2020 zaplanowano łącznie **81 zaproszeń do składania wniosków**. Największa liczba tych zaproszeń była poświęcona celowi szczegółowemu dotyczącemu zapobiegania przemocy (Daphne) – 18 zaproszeń. Ponieważ cel szczegółowy dotyczący praw konsumentów finansowano wyłącznie w drodze zamówień publicznych, nie ogłoszono żadnych zaproszeń do składania wniosków dotyczących tego celu. W sumie w czasie trwania programu przyznano **942 dotacje na działania i dotacje na działalność**.

Największą część działań finansowanych dzięki projektom w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” w latach 2016–2020 można sklasyfikować jako „działania szkoleniowe” (35 %).

Rysunek 1. Rodzaje działań finansowanych w poszczególnych latach (2016–2020)⁴



Uwaga: Na osi pionowej przedstawiono liczbę działań. Projekty mogą być przypisane do więcej niż jednego rodzaju działań. Przed wprowadzeniem e-dotacji w 2016 r. dane miały inny format i nie można ich było wykorzystać w tej analizie.

Źródło: dokumenty projektowe DG JUST (dotacje na działania i dotacje na działalność).

W latach 2016–2020 większość beneficjentów (57 %) stanowiły organizacje nienastawione na zysk⁵.

Zamówienia publiczne stanowiły ważny mechanizm finansowania szeregu celów szczegółowych, obejmujący łącznie **345 umów** w całym okresie. W największym stopniu korzystano z tej możliwości finansowania w przypadku celu szczegółowego dotyczącego rasizmu i innych form nietolerancji – w całym okresie udzielono 112 zamówień publicznych.

Ogółem na zamówienia publiczne na usługi przeznaczono około **81 mln EUR**. Zamówień publicznych udzielano najczęściej w przypadku działań analitycznych i monitorujących.

Zgodnie z zebranymi danymi w latach 2014–2015 grupą, na którą wsparcie było najczęściej ukierunkowane, były osoby młode (w tym dzieci), a następnie kobiety i studenci. W latach 2016–2020 zwiększył się stopień szczegółowości grup docelowych i grupą, na którą wsparcie

⁴ Dane za lata 2014–2015 nie są dostępne.

⁵ Dane za lata 2014–2015 nie są dostępne.

było najczęściej ukierunkowane, stali się wysoko wykwalifikowani specjaliści, a następnie kobiety i dzieci. Inne istotne grupy to obywatele UE, osoby młode i społeczności.

2.4. Główne osiągnięcia programu

Wprowadzenie systemu wskaźników na potrzeby programu „Prawa, równość i obywatelstwo” okazało się odpowiednim sposobem mierzenia osiągnięć programu. W art. 14 rozporządzenia ustanawiającego program wymieniono wskaźniki, które służą jako podstawa do monitorowania i oceny.

Z danych zebranych na podstawie sprawozdań z projektów wynika, że w latach 2016–2020 co najmniej **80 mln osób** otrzymało informacje w ramach kampanii informacyjnych lub wzięło udział w wydarzeniach służących zwiększaniu świadomości. Liczba ta obejmuje różne grupy docelowe, z których najliczniejsze to ogół społeczeństwa (ok. 46 mln); następnie obywatele UE (ok. 19 mln); kobiety (ok. 4 mln); oraz środowisko naukowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, decydenci, media (ok. 3 mln); osoby należące do społeczności LGBT (ok. 1 mln) i przedstawiciele przedsiębiorstw (ok. 1 mln).

Ponadto ok. **85 000 osób** uczestniczyło w wydarzeniach związanych z wymianą i wzajemnym uczeniem się, a co najmniej **1,5 mln osób** wzięło udział w działaniach szkoleniowych.

Z dostępnych informacji wynika, że najczęściej osiągniętym rezultatem jest **wzrost wiedzy i świadomości zainteresowanych stron i beneficjentów końcowych**, co zgłoszono w odniesieniu do **78 % projektów**, w przypadku których dostępne było sprawozdanie techniczne. Jest to zgodne z logiką interwencji programu: celem interwencji jest spowodowanie zmiany zachowań w społeczeństwie, więc zwiększanie świadomości ma kluczowe znaczenie.

Po zakończeniu projektów nadal funkcjonowało **645 narzędzi i mechanizmów transgranicznych**, w tym formalne grupy doradcze, porozumienia o współpracy/umowy o współpracy oraz sieci.

W okresie realizacji programu „Prawa, równość i obywatelstwo” otrzymano dużą liczbę wniosków (4 903). Na każdą przyznaną dotację przypadało około pięciu wniosków. Ogólnie rzecz biorąc, **średni wskaźnik powodzenia w otrzymaniu dotacji w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” wyniósł 17 %**. Projekty nie były równomiernie rozłożone wśród państw członkowskich. Wynika to głównie z faktu, że w niektórych państwach złożono szczególnie dużą liczbę wniosków. Należy podkreślić, że dotacje na działalność, z których finansowane są głównie sieci ogólnounijne, gwarantowały sprawiedliwy zasięg geograficzny na poziomie UE.

Oprócz wskaźników określonych w rozporządzeniu opracowano szereg dodatkowych wskaźników służących do pomiaru osiągnięć programu.

Chociaż w czasie przygotowywania niniejszego sprawozdania dostępna była tylko część danych, wydaje się, że w przypadku większości wskaźników dotyczących celu ogólnego programu⁶ osiągnięcie celów na 2020 r. będzie trudne, biorąc pod uwagę, że Europa wychodzi z długiej recesji gospodarczej, zaostrzonej w 2020 r. przez kryzys związany z COVID-19. Osiągnięto jedynie wartość docelową wskaźnika dotyczącego *odsetka*

⁶ Przyczynienie się do dalszego rozwijania przestrzeni, w której równość i prawa osób (zapisane w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i międzynarodowych konwencjach dotyczących praw człowieka, do których to konwencji przystąpiła Unia), są propagowane, chronione i skutecznie wdrażane.

Europejczyków, którzy uważają się za „dobrze” lub „bardzo dobrze” poinformowanych na temat praw przysługujących im jako obywatelom Unii, na długo przed 2020 r.

Do oceny wyników programu na poziomie poszczególnych celów szczegółowych zastosowano szereg dodatkowych wskaźników. Z dotychczas dostępnych danych wynika, że w przypadku kilku wskaźników osiągnięto lub przekroczono wartości docelowe⁷.

W porównaniu z sytuacją wyjściową, opisaną w ocenie skutków z 2011 r.⁸ i ocenie *ex post* z 2015 r., dotyczącej trzech poprzednich programów (programy Daphne III, „Prawa podstawowe i obywatelstwo” oraz Progress)⁹, z danych wynika, że w programie „Prawa, równość i obywatelstwo” rozwiązano prawie wszystkie zidentyfikowane wówczas trudności, z wyjątkiem utrzymującej się nierównowagi geograficznej.

3. WYNIKI OCENY

3.1. Skuteczność

Na podstawie zebranych dowodów jakościowych można stwierdzić, że program „Prawa, równość i obywatelstwo” zrealizowano skutecznie i w sposób przyczyniający się do osiągnięcia jego celów ogólnych. Sukces programu wynikał w szczególności z **jakości większości projektów**, która umożliwiła realizację ukierunkowanych działań, takich jak kampanie informacyjne, szkolenia i kursy szkoleniowe oraz publikacja materiałów, badań i odpowiednich danych. Zarówno z badania źródeł wtórnych, jak i pracy w terenie wynika, że **prawie wszystkie zakończone projekty przyniosły oczekiwane rezultaty**.

Działania i osiągnięcia w ramach wszystkich projektów objętych próbą były bezpośrednio związane ze celami szczegółowymi programu. Ogólnie rzecz biorąc, z zebranych dowodów wynika, że program „Prawa, równość i obywatelstwo” przyczynił się do **zwiększenia wiedzy na temat „miękkiego” i „twardego” prawa UE**.

Realizację programów ułatwiały i utrudniały złożone interakcje czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Czynniki wewnętrzne odnoszą się głównie do trudności związanych z procesem składania wniosków, wewnętrznymi zdolnościami partnerów w ramach projektu oraz rodzajem i jakością konsorcjum projektowego. Czynniki zewnętrzne odnoszą się zazwyczaj do wpływu wstrząsów zewnętrznych, takich jak pandemia COVID-19, oraz wyzwań związanych z zaangażowaniem podmiotów publicznych i zainteresowanych stron w planowane działania.

W analizie wykazano, że czynniki powodzenia w projektach w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” obejmują jakość partnerstw, współpracę organizacji posiadających uzupełniającą się wiedzę specjalistyczną, obejmującą umiejętności w zakresie zarządzania i koordynacji oraz doświadczenie w pracy z grupami docelowymi w terenie. Innym elementem zwiększającym szanse jest zdolność dopasowania projektów do celów zaproszeń do składania wniosków, przy jednoczesnym realizowaniu długoterminowych strategii organizacji wdrażających.

⁷ Takich jak „Odsetek osób, które uważają się za »dobrze« lub »bardzo dobrze« poinformowane na temat praw przysługujących im jako obywatelom Unii”, „Poziom zaufania konsumentów w odniesieniu do zakupów transgranicznych”, „Odsetek osób, które uważają, że przemoc w rodzinie wobec kobiet jest niedopuszczalna”.

⁸ SEC(2011) 1364 final, *ibid*.

⁹ Komisja Europejska (2015), Ocena *ex post* pięciu programów zrealizowanych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 – sprawozdanie końcowe (Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective – Final Report), *ibid*.

3.2. Efektywność

Z istniejących dowodów jakościowych wynika, że **korzyści z realizacji projektów przewyższają koszty** i w tym sensie program był efektywny. Beneficjenci nadal uważają jednak, że koszty związane z obciążeniem administracyjnym stanowią problem, w szczególności w kwestii procedur składania wniosków i sprawozdawczości. Chociaż większość beneficjentów uznała obciążenia administracyjne za istotny składnik kosztów, to jednak przyznali również, że uciążliwe wymogi administracyjne są uzasadnione, gdy w grę wchodzi przejrzystość i sprawiedliwość w wykorzystaniu finansowania publicznego.

Koszty administracyjne programu „Prawa, równość i obywatelstwo” są **postrzegane jako przeciętnie wyższe** w porównaniu z innymi alternatywnymi programami nieunijnymi lub programami krajowymi. Krajowe i międzynarodowe instrumenty finansowania są postrzegane jako mniej restrykcyjne, jeśli chodzi o wymogi dotyczące składania wniosków i sprawozdawczości.

Jeśli chodzi o **korzyści**, program „Prawa, równość i obywatelstwo” oferuje możliwość prowadzenia działalności na poziomie transnarodowym, dzielenia się najlepszymi praktykami i budowania relacji z partnerami w ramach konsorcjum oraz wzmacniania wewnętrznych zdolności i wiedzy specjalistycznej. Odnotowano również korzyści niematerialne z uczestnictwa w projektach finansowanych przez UE, takie jak poprawa reputacji i **zwiększenie wiarygodności organizacji beneficjentów**.

W ocenie stwierdzono **niepełne wykorzystanie środków w 82 % projektów** objętych próbą. Chociaż niepełne wykorzystanie środków jest powszechnym zjawiskiem w analizowanej próbie, w odniesieniu do większości projektów, w sprawie których przeprowadzono rozmowy, zgłoszono niepełne wykorzystanie środków na poziomie ok. 10–12 %, co przypisano głównie pandemii COVID-19 i wynikającemu z niej wstrzymaniu spotkań i działań wymagających fizycznej obecności, co doprowadziło do oszczędności w zakresie kosztów podróży i utrzymania w przypadku fizycznych spotkań, warsztatów i innych wydarzeń.

W porównaniu z poprzednimi programami nastąpiła poprawa w kwestii szybkiego przyjmowania/publikowania zaproszeń w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” oraz przewidywalności tych działań. Z informacji zebranych podczas rozmów z ponownymi beneficjentami wynika, że **połączenie poprzednich programów poskutkowało znacznym uproszczeniem procedur w zakresie zarządzania i realizacji**.

3.3. Istotność

Potrzeby określone w czasie przyjęcia rozporządzenia w sprawie programu „Prawa, równość i obywatelstwo” są **nadal istotne** dla zapewnienia, aby równość i prawa zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i innych prawnie wiążących instrumentach były nadal propagowane w całej UE. Ponadto stale dostosowywano program do pojawiających się nowych potrzeb i zagrożeń, takich jak wzrost liczby przypadków nawoływania do nienawiści.

W analizie potwierdzono również, że działania realizowane w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” są istotne w kontekście zaspokojenia potrzeb zainteresowanych stron, takich jak zwiększenie bazy wiedzy, dzielenie się najlepszymi praktykami poprzez wzajemne uczenie się, budowanie zdolności i wsparcie strukturalne na potrzeby określonych struktur organizacyjnych. Ponadto program był istotny pod względem ukierunkowania na zamierzonych beneficjentów końcowych, czyli ostatecznie na obywateli UE. Potwierdzono to na podstawie dowodów z oceny zebranych za pomocą szeregu metod, takich jak analiza z wykorzystaniem eksploracji tekstów, badanie próby projektów i konsultacje z zainteresowanymi stronami.

Jeśli chodzi o możliwości programu w zakresie wyboru najbardziej odpowiednich beneficjentów, dwa rodzaje beneficjentów uznano za szczególnie istotne, ale o mniejszym prawdopodobieństwie zaangażowania: (i) organy publiczne, w przypadku których przeszkodą dla uczestnictwa jest głównie brak zdolności administracyjnych i zasobów ludzkich wyznaczonych specjalnie do tych zadań; (ii) małe organizacje oddolne, dla których proces składania wniosków jest bardzo złożony, a wymóg zdobycia współfinansowania stanowi wyzwanie.

3.4. Spójność

W programie „Prawa, równość i obywatelstwo” zaproszenia do składania wniosków opierają się na konkretnych kierunkach rozwoju strategii i priorytetach UE. W ten sposób program „Prawa, równość i obywatelstwo” łączył różne priorytety UE zgodnie i spójnie z innymi inicjatywami UE, takimi jak unijny program na rzecz wymiaru sprawiedliwości na 2020 r., strategiczne zaangażowanie na rzecz równości płci na lata 2016–2020, europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020, wykaz działań Komisji na rzecz równości osób LGBTI oraz unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r. Z analizy wynika również, że na poziomie projektu istnieje pewien poziom spójności z polityką i sytuacją krajową.

3.5. Unijna wartość dodana

Unijną wartość dodaną programu „Prawa, równość i obywatelstwo” oceniono na podstawie następujących czterech kryteriów:

- 1) wspieranie wdrażania przepisów UE i zwiększanie świadomości na temat wynikających z nich praw;
- 2) zwiększanie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i współpracy transgranicznej;
- 3) opracowywanie i rozpowszechnianie najlepszych praktyk;
- 4) tworzenie norm, praktycznych narzędzi i rozwiązań służących radzeniu sobie z wyzwaniami ogólnoeuropejskimi.

Program odniósł sukces we wszystkich tych aspektach dzięki swojemu transnarodowemu charakterowi. W analizie zidentyfikowano dodatkowe elementy unijnej wartości dodanej programu:

- stanowi on istotne źródło finansowania, pozwalające beneficjentom na realizację dodatkowych projektów dotyczących wyzwań, którym program „Prawa, równość i obywatelstwo” był poświęcony;
- otrzymanie finansowania unijnego i realizacja działań w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” miały pozytywne skutki dla projektów pod względem poprawy reputacji i zwiększonej widoczności, których nie można było uzyskać przy pomocy środków krajowych;
- program „Prawa, równość i obywatelstwo” stanowił istotny czynnik pobudzający innowacyjność, ponieważ niewiele środków krajowych przeznaczają się na testowanie transnarodowych działań innowacyjnych;
- program „Prawa, równość i obywatelstwo” wytworzył „efekt zakresu”¹⁰, rozszerzając działania realizowane przez beneficjentów w sposób, który trudno byłoby utrzymać w ramach interwencji na poziomie krajowym.

¹⁰ „Efekt zakresu” oznacza „rozszerzenie istniejących działań poprzez wspieranie grup lub obszarów polityki, które w innym przypadku nie otrzymałyby takiego wsparcia”.

Beneficjenci stwierdzili, że najważniejszymi rezultatami uzyskanymi dzięki uczestnictwu w programie są współpraca transgraniczna oraz partnerstwa i sieci transnarodowe, a także wzajemne uczenie się wśród partnerów. Wymiar transnarodowy jest szczególnie widoczny w przypadku beneficjentów dotacji na działalność, ze względu na ich europejski charakter; nie można by rozwinąć ich działań w podobny sposób za pomocą finansowania krajowego lub finansowania spoza UE.

3.6. Równość

Zasoby i wsparcie w ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” **nie były równo rozłożone między państwa uczestniczące** i zasoby programu trafiły przede wszystkim do niewielkiej liczby krajów – do Włoch, Belgii, Grecji i Hiszpanii, w których to krajach wnioskodawcy składają wnioski najczęściej. Sytuacja ta wygląda jednak inaczej po uwzględnieniu liczby ludności państw uczestniczących, ponieważ niektóre mniejsze kraje odnotowały dużą liczbę beneficjentów w porównaniu z liczbą ludności (np. Malta i Cypr). Dość wysoki poziom uczestnictwa odnotowano również w Rumunii i Bułgarii.

Ogólnie rzecz biorąc, przewidziane w programie finansowanie dociera do **różnych grup docelowych w sposób sprawiedliwy**, pomimo skoncentrowania zasobów programu „Prawa, równość i obywatelstwo” na trzech celach szczegółowych. Często te same grupy docelowe były objęte różnymi celami szczegółowymi.

Znaczne środki finansowe przeznaczono na wspieranie realizacji priorytetów przekrojowych dotyczących równości płci, praw dziecka i praw osób z niepełnosprawnościami. Na etapie wdrażania zaproszenia do składania wniosków, które koncentrowały się na problematyce płci, prawach osób niepełnosprawnych i prawach dziecka, organizowano głównie według odpowiednich celów szczegółowych. Chociaż świadomość znaczenia uwzględniania aspektu płci jest wysoka, w zatwierdzonych projektach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” odnotowano brak wiedzy na temat dobrych praktyk w zakresie najlepszych podejść do uwzględniania aspektu płci w działaniach finansowanych poza projektami specjalnie ukierunkowanymi na tę kwestię. Przy opracowywaniu swoich wniosków beneficjenci mają trudności w określeniu podejścia do kwestii związanych z płcią.

3.7. Uproszczenie

Wprowadzony niedawno system składania wniosków (portal o finansowaniu i przetargach) uprościł proces składania wniosków oraz usprawnił gromadzenie i agregację danych z monitorowania. Beneficjenci ogólnie pozytywnie oceniają nowe narzędzia informatyczne opracowane na potrzeby składania wniosków i zarządzania dotacjami, uznając je za skuteczne i łatwe w użyciu. Tendencja w kierunku coraz szerszej cyfryzacji jest wyraźnie postrzegana jako pozytywna, chociaż nadal możliwe jest dalsze uproszczenie tego procesu, w szczególności w odniesieniu do obciążenia administracyjnego związanego z dokumentacją wymaganą od wnioskodawców.

4. WNIOSKI I PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

Program „Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–2020 zainicjowano w czasie, gdy w wyniku kryzysu gospodarczego i finansowego spadły ogólne poziomy zasobów krajowych i środków finansowych przeznaczanych na kwestie społeczne i związane z prawami jednostki. W tym niekorzystnym kontekście politycznym i gospodarczym program udowodnił, że wytwarza **unijną wartość dodaną i odgrywa kluczową rolę w rozwoju europejskiej przestrzeni równości i praw**.

Program „Prawa, równość i obywatelstwo” **pozostaje istotny** względem zmieniających się potrzeb zainteresowanych stron i społeczeństwa UE. Było to możliwe dzięki **elastycznemu charakterowi programowania**, w tym dzięki ustalaniu priorytetów co roku z uwzględnieniem pojawiających się potrzeb i problemów politycznych, oraz dzięki prowadzeniu dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Ogólnie rzecz biorąc, na podstawie zebranych dowodów jakościowych można stwierdzić, że program „Prawa, równość i obywatelstwo” **zrealizowano skutecznie i w sposób przyczyniający się do osiągnięcia jego celów ogólnych**. Wynikało to w szczególności z **jakości większości projektów** realizowanych za pomocą środków finansowych programu „Prawa, równość i obywatelstwo”, umożliwiających realizację konkretnych działań, bezpośrednio **istotnych względem zmieniającym się potrzeb w terenie**.

Zarówno z badania źródeł wtórnych, jak i pracy w terenie wynika, że w dużej mierze udało się zrealizować działania zaplanowane w ramach projektów i **prawie wszystkie zakończone projekty przyniosły oczekiwane rezultaty**.

Z dowodów jakościowych zebranych w ramach badania wynika, że **korzyści uzyskane dzięki programowi „Prawa, równość i obywatelstwo” przewyższają koszty**.

W porównaniu z sytuacją wyjściową, opisaną w ocenie skutków z 2011 r.¹¹ i ocenie *ex post* z 2015 r. trzech poprzednich programów (programy Daphne III, „Prawa podstawowe i obywatelstwo” oraz Progress)¹², z danych uzyskanych w ramach oceny wynika, że w programie „Prawa, równość i obywatelstwo” rozwiązano prawie wszystkie zidentyfikowane wówczas trudności, z wyjątkiem utrzymującej się nierównowagi geograficznej.

W ocenie wskazano również szereg wniosków, które są uwzględniane w programie CERV, będącym następcą programu „Prawa, równość i obywatelstwo”, w szczególności potrzebę opracowania solidniejszego mechanizmu monitorowania służącego do systematycznego gromadzenia informacji na temat produktów i osiągniętych rezultatów, potrzebę rozważenia zastosowania dalszych środków w celu poprawy równowagi geograficznej, potrzebę zastosowania podejścia bardziej zorientowanego na wyniki, potrzebę zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla wnioskodawców i beneficjentów oraz potrzebę lepszego uwzględniania aspektu płci.

¹¹ SEC(2011) 1364 final, *ibid*.

¹² Komisja Europejska (2015), Ocena *ex post* pięciu programów zrealizowanych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 – sprawozdanie końcowe (Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective – Final Report), *ibid*.