



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 1 април 2022 г.
(OR. en)

7849/22

JAI 437
FREMP 70
DROIPEN 44
COPEN 117
CADREFIN 46
INF 41
JUSTCIV 41

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	22 март 2022 г.
До:	Г-н Јерре TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2022) 118 final
Относно:	ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ за оценка на изпълнението и постиженията на програмата „Права, равенство и гражданство“ за периода 2014—2020 г.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 118 final.

Приложение: COM(2022) 118 final



Брюксел, 22.3.2022 г.
COM(2022) 118 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**за оценка на изпълнението и постиженията на програмата „Права, равенство и
гражданство“ за периода 2014—2020 г.**

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

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

за оценка на изпълнението и постиженията на програмата „Права, равенство и гражданство“ за периода 2014—2020 г.

Програмата „Права, равенство и гражданство“ имаше за цел по-нататъшното развитие на една Европа на права и равенство съгласно стратегията „Европа 2020“. В рамките на програмата бяха популяризирани основните ценности, на които се основава Европейският съюз, като тя допринесе за по-нататъшното развитие на пространство, в което равенството и правата на лицата, залегнали в Договора за Европейския съюз, Хартата на основните права на Европейския съюз и международните конвенции за правата на човека, се насърчават, защитават и прилагат ефективно.

В настоящия доклад са изложени постигнатите резултати по програмата в съответствие със задължението, посочено в член 13, параграф 2, буква в) от правното основание на програмата¹ („Регламентът“). Съгласно Регламента Европейската комисия представя на Европейския парламент и на Съвета последващ доклад за оценка на програмата до 31 декември 2021 г. В този доклад трябва да се оценяват дългосрочните въздействия и трайността на ефекта от програмата, така че това да допринесе за вземане на решение относно последваща програма. През 2021 г. обаче значителен брой проекти (повече от 40 %) все още бяха в процес на изпълнение поради техния многогодишен характер. Тази ситуация се влоши в резултат на пандемията от COVID-19, която доведе до удължаването на продължителността на няколко проекта. Поради това изготвянето на цялостна оценка на дългосрочните резултати и въздействия на програмата е възможно едва на по-късен етап.

Поради тези причини последващата оценка ще бъде извършена в две части. Настоящият доклад представлява първата част от оценката. Той се основава на наличните до момента данни, като в него се представя преглед на начина, по който е разпределено финансирането, и се прави оценка на постиженията по програмата до момента. Въпреки че новата програма „Граждани, равенство, права и ценности“ за периода 2021—2027 г. вече е приета въз основа на, наред с другото, резултатите от междинната оценка на програмата „Права, равенство и гражданство“ за периода 2014—2020 г., тази първа част от последващата оценка на предишната програма ще хвърли светлина върху потенциалните области, които подлежат на подобрене по отношение на изпълнението на новата програма „Граждани, равенство, права и ценности“.

Втората част от оценката ще бъде извършена на по-късен етап, след като са налични всички окончателни данни и във връзка с междинната оценка на следващата програма „Граждани, равенство, права и ценности“. В тази втора част ще се оценяват дългосрочните въздействия и трайността на ефекта от програмата. В нея ще се предоставят препоръки за новата многогодишна финансова рамка след 2027 г., ако това е подходящо.

Въпреки че в настоящия доклад се анализират всички годишни работни програми за периода 2014—2020 г., към момента на настоящата оценка не са започнали всички дейности. Поради това, за да се определи обхватът на настоящия доклад, като крайна дата беше определена 31.12.2020 г. Прегледът ще бъде завършен във втората част на последващата оценка, като ще бъдат анализирани останалите дейности.

¹ Регламент (ЕС) № 1381/2013 от 17 декември 2013 г. за създаване на програма „Права, равенство и гражданство“ за периода 2014—2020 г. (ОВ L 354, 28.12.2013 г.).

Настоящият доклад се основава на констатациите от оценката², изготвена от Европейската комисия, подкрепена от изпълнител.

1. ВЪВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

Програмата „Права, равенство и гражданство“ за периода 2014—2020 г. замени действащите програми за програмен период 2007—2013 г., а именно програмата „Дафне III“, програмата „Основни права и гражданство“ и две от областите на политиката на програмата „Прогрес“³, а именно „борба с дискриминацията“ и „равенство между половете“.

Програмата „Права, равенство и гражданство“ беше създадена с Регламент (ЕС) № 1381/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

В Регламента е определена нейната **обща цел**, а именно:

- принос към по-нататъшното развитие на пространство, в което равенството и правата на лицата, залегнали в ДЕС, ДФЕС, Хартата и международните конвенции за правата на човека, по които Съюзът е страна, се насърчават, защитават и прилагат ефективно.

Конкретните цели на програмата са:

- насърчаване на ефективното прилагане на принципа за недопускане на дискриминация въз основа на пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на увреждане, възрастта или сексуалната ориентация и спазване на принципа за недопускане на дискриминация на основанията, посочени в член 21 от Хартата;
- предотвратяване и борба с расизма, ксенофобията, хомофобията и други форми на нетърпимост;
- насърчаване и защита на правата на лицата с увреждания;
- насърчаване на равенството между жените и мъжете и подкрепа за интегриране на принципа на равенство между половете;
- предотвратяване и борба с насилието над деца, младежи, жени и други рискови групи;
- утвърждаване и защита на правата на детето;
- принос за осигуряването на най-висока степен на защита на правото на неприкосновеност на личния живот и личните данни;
- утвърждаване и укрепване на упражняването на правата, произтичащи от гражданството на Съюза;

² Работен документ на службите на Комисията, придружаващ доклада относно оценката на изпълнението на програмата „Права, равенство и гражданство“ за периода 2014—2020 г.

³ Европейска комисия (2015 г.), Последваща оценка на пет програми, изпълнени по финансовата перспектива за периода 2007—2013 г. — окончателен доклад. Оценка на конкретна програма: програма „Дафне III“, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf; Оценка на конкретна програма: програма „Основни права и гражданство“, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf; Последваща оценка на програмата за заетост и социална солидарност „Прогрес“ за периода 2007—2013 г. и препоръки за програмите, които ще заместят „Прогрес“ през периода 2014—2020 г. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>.

- овластяване на лицата в качеството им на потребители и предприемачи на вътрешния пазар да упражняват правата си, произтичащи от правото на Съюза, като се вземат предвид проектите, финансирани по програмата „Потребители“.

Програмата се изпълнява от Европейската комисия чрез пряко управление.

От гледна точка на **географското покритие** всички държави — членки на ЕС, имаха право да участват в програмата, а за конкретни цели право на участие имаха и Лихтенщайн, Исландия и Сърбия.

2. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМАТА

В съответствие с член 5 от Регламента с **програмата бяха подкрепени широк набор от дейности**, включително аналитични дейности, дейности за взаимно обучение, сътрудничество, повишаване на осведомеността и разпространение на резултати, дейности по обучение, разработването на инструменти, като например комплекти/материали/учебни програми и дейности за изпълнение на конкретните цели на програмата. Програмата подкрепи **организации**, работещи в сферата на социалните и основните права в цяла Европа, включително: европейски мрежи; публични или частни организации, обикновено с нестопанска цел; национални, регионални и местни органи в държави — членки на ЕС; организации на гражданското общество; както и международни организации.

Обществеността в участващите държави е също **целева група** (групи, които биха се възползвали или пряко — чрез участие в дейностите по програмата, или непряко — от изпълнението на програмата), тъй като целите и инициативите по програмата са насочени към насърчаване, защита и ефективно прилагане на равенството и правата на хората, и по-специално хората, подложени на дискриминация, нетолерантност или насилие, включително мигранти и малцинства.

Както се предвижда в Регламента, като основни механизми за финансиране програмата използва безвъзмездни средства за дейности, безвъзмездни средства за оперативни разходи и дейности по поръчки.

2.1. Конкретни цели на програмата

Конкретна цел № 1: Насърчаване на недискриминацията

С програмата бяха подкрепени проекти за предотвратяване и борба с дискриминация, основана на пола, расата или етническият произход, религията или убежденията, наличието на увреждане, възрастта или сексуалната ориентация. Особена основна област в рамките на тази цел е насърчаването на интегрирането на ромите. В това отношение програмата „Права, равенство и гражданство“ подкрепи националните ромски платформи и работи в тясно сътрудничество с държавите — членки на ЕС, и техните национални ромски звена за контакт и с организации на гражданското общество, работещи в областта на недискриминацията и интегрирането на ромите. По програмата бяха финансирани и дейностите на Европейската мрежа на органите за равно третиране. Основната задача на тази мрежа е да укрепва сътрудничеството и обмена на информация между определените от държавите членки органи за равно третиране по теми, свързани с недискриминацията.

Конкретна цел 2: Предотвратяване и борба с расизма, ксенофобията, хомофобията и други форми на нетърпимост

Финансираните в тази сфера проекти допринесоха за по-доброто изпълнение на действащото законодателство на ЕС в държавите членки и за борбата с престъпленията от омраза и речта на омразата. По-специално финансираните дейности подпомагаха защитата на малцинствата от вълни на популизъм, екстремизъм и нетолерантност.

Конкретна цел 3: Защита на правата на лицата с увреждания

Насочеността на тази конкретна цел беше повишаване на осведомеността и подобряване на зачитането на правата на хората с увреждания, като се намалят пречките за пълноценното им участие в обществото и упражняване на правата им. Това стана най-вече чрез безвъзмездни средства за оперативни разходи в подкрепа на дейностите на европейски мрежи, защитаващи правата на хората с увреждания, както и чрез дейности по поръчки, съсредоточени върху събиране на данни, обучения и дейности за повишаване на осведомеността. В годишната работна програма за 2014 г. бе подкрепено въвеждането на „картата на ЕС за хора с увреждания“ с цел улесняване на трансграничното пътуване на лицата с увреждания.

Конкретна цел 4: Насърчаване на равенството между жените и мъжете

С програмата бяха финансирани проекти за подкрепа на участието на държавите и съответните заинтересовани страни в подобряването на баланса между половете във всички сфери на живота, особено при вземането на икономически решения, както и при популяризирането на еднаква икономическа независимост на жените и мъжете. Финансирането по тази цел бе съсредоточено и върху намаляването на неравенствата между половете по отношение на заплащането, доходите и пенсиите.

Конкретна цел 5: Предотвратяване и борба с насилието над деца, младежи, жени и други рискови групи

По програмата бяха финансирани главно проекти, които допринасят за защитата и оказването на подкрепа на жертвите на насилие, като например жените и децата, и дейности за повишаване на осведомеността и предотвратяване на насилието и активна работа с организациите на гражданското общество, работещи на място. Наред с това тя подкрепи работата с извършителите на актове на насилие. Укрепването на системите за защита на детето е сред приоритетите на Комисията, като с програмата бяха подкрепени правата на децата мигранти чрез финансиране на международни организации, работещи директно за тези деца и с тях.

Конкретна цел 6: Утвърждаване на правата на детето

Правата на детето се утвърждават чрез проекти, насочени към съобразено с децата правосъдие и закрила на уязвими деца (като например деца, напускащи системите за приемни грижи, и децата в конфликт със закона), посредством подкрепа за дейности по обучение за държавни служители, организации на гражданското общество и адвокати, които работят с тях.

Конкретна цел 7: Защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни

Програмата е основният източник на ЕС на финансиране по отношение на защитата на личните данни. Изпълняваните по тази конкретна цел дейности бяха тясно свързани с приетата през 2016 г. реформа в областта на защитата на личните данни. Съгласно тази цел по програмата бяха финансирани дейности, подкрепящи най-вече транспонирането и изпълнението на новото законодателство на ЕС за защита на личните данни от страна на държавите членки и обучението на органите и служителите, занимаващи се с тези въпроси.

Конкретна цел 8: Гражданство на ЕС

По програмата бяха финансирани проекти, най-вече дейности за повишаване на осведомеността, които да подкрепят приобщаването на гражданите на ЕС към обществения и политическия живот на ЕС. Те включваха проекти, които да помогнат на гражданите да познават по-добре своите права, произтичащи от гражданството на ЕС. По тази конкретна цел бяха финансирани информационни кампании относно правата на гражданите на ЕС със специален акцент върху изборните им права на европейските избори през 2019 г.

Конкретна цел 9: Права на потребителите или предприемачите

По програмата бяха финансирани и дейности, които подкрепят лицата в качеството им на потребители или предприемачи на единния пазар, така че те да могат да упражняват правата си, произтичащи от правото на ЕС. Целта на средствата от ЕС в тази област е да се помогне за увеличаването на знанията и осведомеността относно правата на потребителите, особено на цифровия пазар.

2.2. Бюджет

В таблица 1 по-долу са показани годишните бюджетни средства, възлизащи на 426,8 млн. евро за целия програмен период. Сумите се увеличават всяка година — от 54,2 млн. евро през 2014 г. на 67,9 млн. евро през 2020 г.

Таблица 1. Планирана бюджетна сума по години

Бюджетна година	Планирана сума (в EUR)	Годишно увеличение (в %)
2014 г.	54 158 000	-
2015 г.	56 323 637	4,0 %
2016 г.	58 852 000	4,5 %
2017 г.	62 515 000	6,2 %
2018 г.	62 282 000	-0,4 %
2019 г.	64 771 000	4,0 %
2020 г.	67 913 000	4,9 %
Общо	426 814 637	

Източник: годишни работни програми за периода 2014—2020 г.

Най-големият дял от бюджета на програмата (25 %) беше разпределен за конкретната цел „предотвратяване на насилието (Дафне)“. Конкретната цел с втория най-голям дял от разпределените бюджетни средства беше „насърчаване на недискриминацията“ (22 %). Пълното разпределение е показано в таблица 2 по-долу.

Таблица 2. Конкретни цели и планирани средства

Конкретна цел	Бюджет (в EUR)	Дял
Предотвратяване на насилието над деца, младежи, жени и други рискови групи (Дафне)	109 835 157	25,73 %
Насърчаване на недискриминацията	93 294 280	21,86 %
Предотвратяване и борба с расизма, ксенофобията, хомофобията и други форми на нетърпимост	56 321 000	13,20 %
Насърчаване на равенството между жените и мъжете и интегриране на принципа на равенство между половете	50 066 000	11,73 %
Насърчаване на правата на лицата с увреждания	44 034 000	10,32 %
Утвърждаване на правата на детето	31 740 200	7,44 %
Утвърждаване на правата, произтичащи от гражданството на ЕС	19 571 000	4,59 %

Осигуряване на най-висока степен на защита на личните данни	11 783 000	2,76 %
Упражняване на правата на потребителите	10 170 000	2,38 %
Общо	426 814 637	100 %

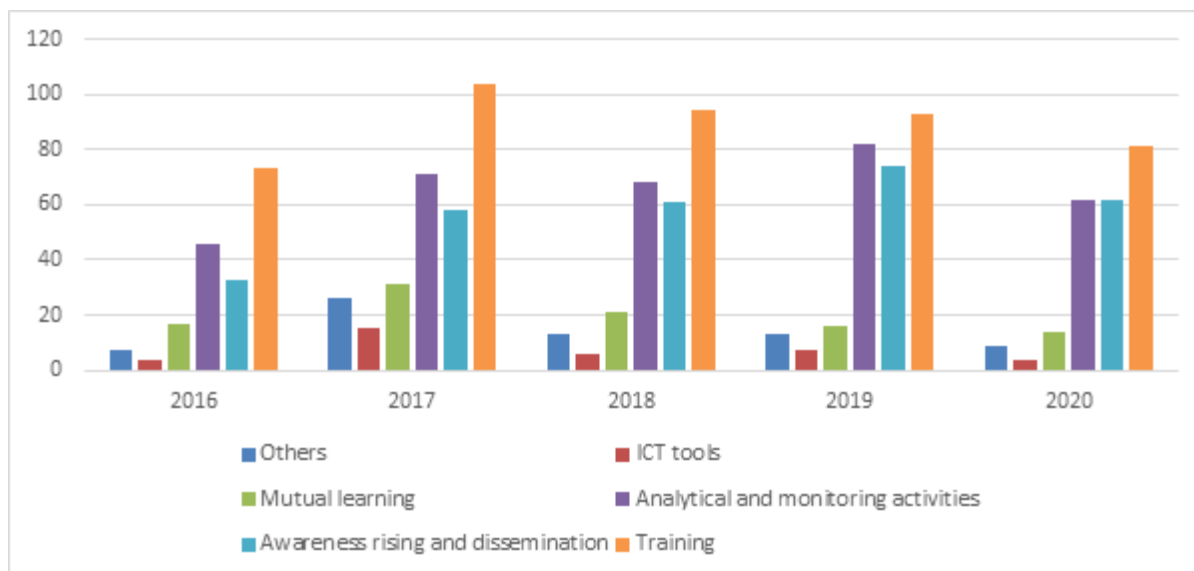
Източник: годишни работни програми за периода 2014—2020 г.

2.3. Изпълнение

През периода 2014—2020 г. бяха планирани общо **81 покани за представяне на предложения**. Най-големият брой от тези покани обхващаше конкретната цел „предотвратяване на насилието (Дафне)“, която беше включена в 18 покани. Тъй като конкретната цел „права на потребителите“ беше финансирана единствено чрез поръчки, във връзка с нея нямаше покани за представяне на предложения. Като цяло броят на отпуснатите **безвъзмездни средства за дейности и безвъзмездни средства за оперативни разходи** през целия срок на програмата беше **942**.

Най-големият дял от дейностите, финансирани по проекти от програмата „Права, равенство и гражданство“ през периода 2016—2020 г., могат да се определят като „дейности по обучение“ (35 %).

Фигура 1. Видове финансирани дейности по години (2016—2020 г.)⁴



Забележка: Броят на дейностите се измерва по вертикалната ос. Проектите могат да бъдат възлагани за повече от един вид дейност. Данните преди въвеждането през 2016 г. на електронните безвъзмездни средства бяха в различен формат и не могат да се използват за настоящия анализ.

Източник: Проектна документация от ГД „Правосъдие и потребители“ (безвъзмездни средства за дейности и безвъзмездни средства за оперативни разходи).

Организациите с нестопанска цел съставляваха по-голямата част от бенефициерите през периода 2016—2020 (57 %)⁵.

Поръчките бяха важен механизъм за финансиране на редица конкретни цели, възлизащи на общо **345 договора** през целия период. „Расизъм и други форми на нетърпимост“ беше конкретната цел, при която този вид финансиране беше използвано в най-голяма степен, с общо 112 договора за поръчки през периода.

⁴ За периода 2014—2015 г. няма налични данни.

⁵ За периода 2014—2015 г. няма налични данни.

Общо около **81 млн. евро** бяха разпределени за договори за услуги. Най-разпространеният вид обществена поръчка беше за аналитични дейности и дейности по наблюдение.

Съгласно събраните данни групата, към която през периода 2014—2015 г. е насочена най-голяма подкрепа, са младежите (включително деца), следвани от жените и студентите. През 2016—2020 г. нивото на детайлност на целевите групи беше увеличена и специалистите станаха групата, към която бе насочена най-голяма подкрепа, следвана от жените и децата. Други важни групи са гражданите на ЕС, младежите и общностите.

2.4. Основни постижения на програмата

Въвеждането на система от показатели за програмата „Права, равенство и гражданство“ беше от полза за измерване на постиженията по нея. В член 14 от Регламента за програмата „Права, равенство и гражданство“ са изброени показателите, които служат за основа на наблюдението и оценката.

Събраните от докладите по проекта данни показват, че в периода 2016—2020 г. най-малко **80 млн. души** са се запознали с информация и са били обхванати от кампании за разпространение на информация или са участвали в събития за повишаване на осведомеността. Тези данни включват различни целеви групи, най-многобройните от които са обществеността (приблизително 46 млн. души), следвани от гражданите на ЕС (приблизително 19 млн. души), жените (приблизително 4 млн. души), научната общност, гражданското общество, създателите на политики, средствата за масово осведомяване (приблизително 3 млн. души), лицата, принадлежащи към ЛГБТИ общността (приблизително 1 млн. души) и представителите на предприятия/дружества (приблизително 1 млн. души).

Освен това приблизително **85 000 души** са участвали в събития за обмен и взаимно обучение, а най-малко **1,5 млн. души** са участвали в дейности по обучение.

Въз основа на наличните доказателства най-докладваният до момента резултат е **повишаване на знанията и осведомеността на заинтересованите страни и крайните бенефициери**, като той е посочен в **78 % от проектите**, за които е наличен технически доклад. Това е в съответствие с логиката за интервенция на програмата: нейната цел е да стимулира промяна в поведението на обществото, за което повишаването на осведомеността е от съществено значение.

След приключването на проектите продължават да са налице **645 трансгранични инструмента и механизма**, включително официални консултативни групи, меморандуми за сътрудничество/споразумения за сътрудничество и мрежи.

През периода на изпълнение на програмата „Права, равенство и гражданство“ бяха получени голям брой заявления (4903). За всяка сума от отпускани безвъзмездни средства бяха получени приблизително пет заявления. Като цяло, **средната успеваемост при получаването на безвъзмездни средства по програмата „Права, равенство и гражданство“ беше 17 %**. Проектите не бяха равномерно разпределени между държавите членки. Основната причина за това е, че някои държави са подали особено голям брой заявления. Важно е да се подчертае, че безвъзмездните средства за оперативни разходи, с които се финансират главно обхващащи целия ЕС мрежи, гарантират справедливо географско покритие на равнището на ЕС.

Заедно с определените в Регламента показатели бяха разработени няколко допълнителни показателя за измерване на постиженията по програмата.

Въпреки че към момента на изготвяне данните са налични само частично, постигането на целите за 2020 г. изглежда проблематично за по-голямата част от показателите във връзка с общата цел на програмата⁶, като се има предвид, че Европа излиза от дълга финансова рецесия, задълбочена през 2020 г. в резултат на кризата, свързана с COVID-19. Доста преди 2020 г. е постигната единствено целта във връзка с показателя относно *процента на европейците, които смятат, че са „добре“ или „много добре“ информирани относно правата, които ползват като граждани на Съюза.*

За оценка на изпълнението на програмата на равнището на отделните конкретни цели бяха използвани няколко допълнителни показателя. Наличните до момента данни показват, че целите за няколко показателя са били постигнати или надхвърлени⁷.

Във връзка с първоначалната ситуация, описана в оценката на въздействието от 2011 г.⁸, и последващата оценка от 2015 г. на трите предходни програми („Дафне III“, „Основни права и гражданство“ и „Прогрес“) ⁹, доказателствата сочат, че почти всички установени към онзи момент трудности са преодолени в програмата „Права, равенство и гражданство“, с изключение на продължаващия географски дисбаланс.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА

3.1. Ефективност

Въз основа на събраните качествени доказателства изпълнението на програмата „Права, равенство и гражданство“ е било ефективно и е допринесло за постигането на нейните общи цели. По-специално успехът ѝ се дължи на **качеството на повечето проекти**, позволяващи изпълнението на целеви действия, като например кампании за повишаване на осведомеността, обучения и курсове за обучение, публикуване на материали, изследвания и съответни данни. Както анализът на документите, така и теренните наблюдения показват, че **почти всички приключени проекти са постигнали очакваните резултати.**

Дейностите и постиженията по всички включени в извадката проекти са пряко свързани с конкретните цели на програмата. Като цяло събраните доказателства сочат, че програмата „Права, равенство и гражданство“ е допринесла за **увеличаване на познаването на актовете на ЕС с незадължителен и задължителен характер.**

Изпълнението на програмата беше подпомогнато и възпрепятствано от сложно взаимодействие на вътрешни и външни фактори. Вътрешните фактори се отнасят главно до трудности, свързани с процеса на кандидатстване, вътрешния капацитет на партньорите по проекта и вида и качеството на консорциума по проекта. Общите външни фактори са свързани с въздействието на външни сътресения, като например пандемията от COVID-19 и предизвикателството за включване в планираните дейности на публични субекти и заинтересовани страни.

⁶ Да се допринесе за по-нататъшното развитие на пространство, в което равенството и правата на лицата (залегнали в Договора за Европейския съюз, Договора за функционирането на Европейския съюз, Хартата на основните права на Европейския съюз и международните конвенции за правата на човека, по които ЕС е страна) се насърчават, защитават и прилагат ефективно.

⁷ Като например „Дял на хората от населението, които смятат, че са „добре“ или „много добре“ информирани относно правата, които ползват като граждани на Съюза“, „Степен на доверие на потребителите в трансграничното пазаруване“, „Процент на хората, които смятат, че домашното насилие над жени е неприемливо“.

⁸ SEC(2011) 1364 final, пак там.

⁹ Европейска комисия (2015 г.), Последваща оценка на пет програми, изпълнени по финансовата перспектива за периода 2007—2013 г. — окончателен доклад, пак там.

При анализа беше установено, че факторите за успех в проектите по програмата „Права, равенство и гражданство“ включват качеството на партньорствата, обединяващи организации с допълнителен експертен опит, обхващащ управленски и координационни умения, които имат опит в работата с целеви групи на място. Друг елемент на успеха е капацитетът на проектите да отговорят на целите на поканите, като същевременно следват дългосрочните стратегии на изпълняващите организации.

3.2. Ефикасност

Съществуващите качествени доказателства показват, че **ползите от изпълнението на проектите надхвърлят разходите** и в този смисъл ефикасността е постигната. Въпреки това свързаните с административната тежест разходи все още се считат от бенефициерите за проблем, особено във връзка с процедурите за кандидатстване и докладване. Макар повечето бенефициери да са посочили административната тежест като важен разходен компонент, те също така признават, че обременяващите административни изисквания са основателни, когато става въпрос за прозрачност и справедливост при използването на публично финансиране.

Административните разходи за програмата „Права, равенство и гражданство“ се считат като цяло за **по-високи** в сравнение с други алтернативи извън ЕС или в сравнение с национални програми. Националните и международните инструменти за финансиране се считат за по-лесно приложими, когато става въпрос за изискванията за кандидатстване и докладване.

От гледна точка на **ползите** програмата „Права, равенство и гражданство“ предлага възможност за работа на транснационално равнище, споделяне на най-добри практики и изграждане на отношения с партньори в консорциуми, както и укрепване на вътрешния капацитет и експертния опит. Налице са и нематериални ползи като по-добра репутация и **повишаване на надеждността на организацията** в резултат на участието в проекти, финансирани от ЕС.

При оценката е установено **непълно усвояване при 82 % от проектите**, включени в извадката. Макар че непълното усвояване е широко разпространено в анализираната извадка, при повечето от разгледаните проекти се докладва за непълно усвояване от около 10—12 %, което се дължи главно на пандемията от COVID-19 и последвалото преустановяване на срещи и дейности, изискващи физическо присъствие, което доведе до спестявания по отношение на пътни и дневни разноски за физически срещи, семинари и други събития.

В сравнение с предходните програми се наблюдава подобрение в бързото приемане/публикуване на поканите по програмата „Права, равенство и гражданство“ и тяхната предвидимост. Информацията, събрана чрез интервюта с многократно участващи бенефициери, показва, че **сливането на предходните програми значително е опростило процедурите за управление и изпълнение**.

3.3. Уместност

Установените към момента на приемането на Регламента за програмата „Права, равенство и гражданство“ **потребности все още са актуални**, за да се гарантира, че равенството и правата, залегнали в Хартата на основните права на ЕС и други правно обвързващи инструменти, продължават да се насърчават в целия ЕС. Освен това продължи адаптирането на програмата към появата на нови потребности и заплахи, като например увеличаването на речта на омразата.

При анализа беше потвърдено и че осъществяването съгласно програмата „Права, равенство и гражданство“ действия отговарят на потребностите на заинтересованите страни, като

например подобряване на базата от знания, споделяне на най-добри практики чрез взаимно обучение, изграждане на капацитет и структурна подкрепа за специфични организационни структури. Освен това програмата беше целесъобразна при насочване към предвидените крайни бенефициери — в крайна сметка обществеността на ЕС. Това беше потвърдено посредством няколко елемента на данните от оценката, като например интелигентен анализ на текст, изготвяне на извадка от проекти и консултации със заинтересованите страни.

Що се отнася до способността на програмата за избор на най-подходящите бенефициери, бяха установени два вида бенефициери, които са особено подходящи, но които е малко вероятно да участват: i) публични органи, за които пречките за участие са свързани главно с липсата на административен капацитет и специално подготвени човешки ресурси; ii) малки местни организации, за които процесът на кандидатстване е много сложен и изискването за гарантиране на съфинансиране е проблематично.

3.4. Съгласуваност

В програмата „Права, равенство и гражданство“ поканите за представяне на предложения се подчиняват на конкретни стратегически развития и приоритети на ЕС. По този начин програмата „Права, равенство и гражданство“ е действала като връзка между приоритетите на ЕС, в съответствие и съгласувано с други инициативи на ЕС, като например програмата на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., стратегическия ангажимент за равенство между половете за периода 2016—2020 г., Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г., списъка с действия на Комисията за насърчаване на равнопоставеността на ЛГБТИ и рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г. В анализа се посочва и определено равнище на съгласуваност с националните политики и развития на равнището на проекта.

3.5. Европейска добавена стойност

Европейската добавена стойност на програмата „Права, равенство и гражданство“ беше оценена съгласно следните четири критерия:

- 1) подпомагане на прилагането на правото на ЕС и повишаване на осведомеността за правата, произтичащи от него;
- 2) повишаване на взаимното доверие сред държавите членки и трансграничното сътрудничество;
- 3) разработване и разпространение на най-добри практики;
- 4) създаване на стандарти, практически инструменти и решения, с които се преодоляват предизвикателствата в целия ЕС.

Благодарение на транснационалния си характер програмата беше успешна във всички тези аспекти. При анализа бяха установени допълнителни елементи на европейската добавена стойност на програмата:

- Тя представлява важен източник на финансиране, като дава възможност на бенефициерите да изпълняват допълнителни проекти, насочени към предизвикателствата, за справяне с които беше създадена програмата „Права, равенство и гражданство“.
- Получаването на финансиране от ЕС и изпълнението на дейности в рамките на програмата „Права, равенство и гражданство“ имаше положителен ефект върху проектите по отношение на подобряване на репутацията и повишената видимост, които не биха могли да бъдат развити при каквото и да било национален принос.
- Програмата „Права, равенство и гражданство“ беше важен движещ фактор за иновации, тъй като за тестването на иновативни и транснационални действия се предоставя малко национално финансиране.

- Програмата „Права, равенство и гражданство“ доведе до ефект на обхвата¹⁰ чрез разширяване на действията, изпълнявани от бенефициерите, по начин, който трудно би могъл да бъде поддържан от интервенции на национално равнище.

Бенефициерите отбелязват, че ключовите резултати от тяхното участие в програмата са трансграничното сътрудничество и транснационалните партньорства и мрежи, както и взаимното обучение между партньорите. Транснационалното измерение се наблюдава най-ясно при бенефициерите на безвъзмездни средства за оперативни разходи поради техния европейски обхват; техните дейности не биха могли да бъдат развити по подобен начин чрез национално или неевропейско финансиране.

3.6. Справедливост

Средствата и подкрепата по програмата „Права, равенство и гражданство“ **не бяха разпределени равномерно между участващите държави**, като разпределението на средствата по програмата „Права, равенство и гражданство“ беше насочено към малък брой държави — предимно Италия, Белгия, Гърция и Испания, от където кандидатите по-често подават заявления. Тази картина обаче се променя, след като се вземе предвид населението на участващите държави, тъй като някои по-малки държави имат голям брой бенефициери спрямо своето население (например Малта и Кипър). Освен това е налице много голямо участие в Румъния и България.

Като цяло програмираното финансиране достига до **различни целеви групи по справедлив начин** въпреки концентрацията на ресурси по програмата „Права, равенство и гражданство“ върху три конкретни цели. Често пъти едни и същи целеви групи бяха насочени към различни конкретни цели.

Значителни финансови средства бяха предназначени за популяризирането на хоризонталните приоритети относно равенството между половете, правата на децата и правата на хората с увреждания. Във фазата на изпълнение поканите за представяне на предложения, които са насочени към равенството между половете, правата на хората с увреждания и правата на децата, бяха предимно организирани в рамките на съответните конкретни цели. Въпреки че е налице добра осведоменост за значението на интегрирането на принципа на равенство между половете, се констатира липсата като цяло на добри практики сред одобрените проекти по програмата „Права, равенство и гражданство“ относно най-добрите подходи за интегриране на принципа на равенство между половете в дейности, финансирани извън конкретни проекти. Бенефициерите изпитват затруднения при формулирането на подход, основаващ се на пола, когато подготвят своето заявление.

3.7. Опростяване

Наскоро въведената система за подаване на заявления (порталът за финансиране и представяне на оферти) опрости процеса на кандидатстване и подобри събирането и агрегирането на данни от наблюдението. Като цяло бенефициерите оценяват положително новите ИТ инструменти, разработени за кандидатстването и за управлението на безвъзмездните средства, и ги намират за ефективни и лесни за използване. Тенденцията към повишаване на цифровизацията се разглежда ясно като положително развитие, въпреки че все още е възможно по-нататъшно опростяване на процеса, особено във връзка с административната тежест по отношение на изискваните от кандидатите документи.

¹⁰ Ефект от обхвата означава „разширяване на съществуващите действия чрез подкрепа на групи или области на политика, които иначе не биха получили такава подкрепа“.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Програмата „Права, равенство и гражданство“ за периода 2014—2020 г. започна в момент, когато последствията от икономическата криза бяха довели до общо намаляване на размера на националните ресурси и финансирането за проблеми от социален характер и такива, имащи отношение към правата на човека. В този тежък политически и икономически контекст програмата доказва своята **европейска добавена стойност и решаващата си роля за развитието на европейско пространство на равенство и права**.

Програмата „Права, равенство и гражданство“ **продължава да е целесъобразна** по отношение на променящите се потребности на заинтересованите страни и обществеността на ЕС. Това беше гарантирано чрез **гъвкавостта по отношение на програмирането**, включително поставянето на годишни приоритети по отношение на възникващите нови потребности в рамките на политиките и въпроси, както и диалога с организациите на гражданското общество.

Като цяло, въз основа на събраните качествени доказателства, изпълнението на програма „Права, равенство и гражданство“ беше **ефективно и допринесе за постигането на общите цели**. Това се дължи по-специално на **качеството на повечето проекти**, изпълнени с финансиране по програмата „Права, равенство и гражданство“, позволяващо изпълнението на конкретни действия, пряко **свързани с променящите се потребности на място**.

Както анализът на документи, така и теренните наблюдения показват, че проектите са били до голяма степен успешни при изпълнението на планираните дейности и **почти всички приключени проекти са постигнали очакваните резултати**.

Качествените доказателства, събрани от проучването, показват, че **ползите от програмата „Права, равенство и гражданство“ надхвърлят разходите**.

Във връзка с първоначалната ситуация, описана в оценката на въздействието от 2011 г.¹¹, и последващата оценка от 2015 г. на трите предходни програми („Дафне III“, „Основни права и гражданство“ и „Прогрес“)¹², данните от оценка сочат, че почти всички установени към онзи момент трудности са преодолени в програмата „Права, равенство и гражданство“, с изключение на продължаващия географски дисбаланс.

При оценката са извлечени и редица поуки, които да бъдат взети предвид за програма приемник на „Права, равенство и гражданство“ — програмата „Граждани, равенство, права и ценности“, — по-специално необходимостта да се разработи по-стабилна рамка за наблюдение, с която систематично да се събира информация за междинните и крайните резултати, да се обмислят допълнителни мерки за подобряване на географския баланс, да се прилага подход, ориентиран към резултатите, да се намали административната тежест за кандидатите и бенефициерите, както и да се укрепи интегрирането на принципа на равенство между половете.

¹¹ SEC(2011) 1364 final, пак там.

¹² Европейска комисия (2015 г.), Последваща оценка на пет програми, изпълнени по финансовата перспектива за периода 2007—2013 г. — окончателен доклад, пак там.