



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 1 kwietnia 2022 r.  
(OR. pl)

7849/22

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

#### **PISMO PRZEWODNIE**

---

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	22 marca 2022 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 118 final
Dotyczy:	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

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 118 final.

---

Zał.: COM(2022) 118 final



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 programu<sup>1</sup> („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.

---

<sup>1</sup> 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 oceny<sup>2</sup> 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 Progress<sup>3</sup> 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 –

---

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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](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](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 %
<b>Ogółem</b>	<b>426 814 637</b>	

*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 %
<b>Ogółem</b>	<b>426 814 637</b>	<b>100 %</b>

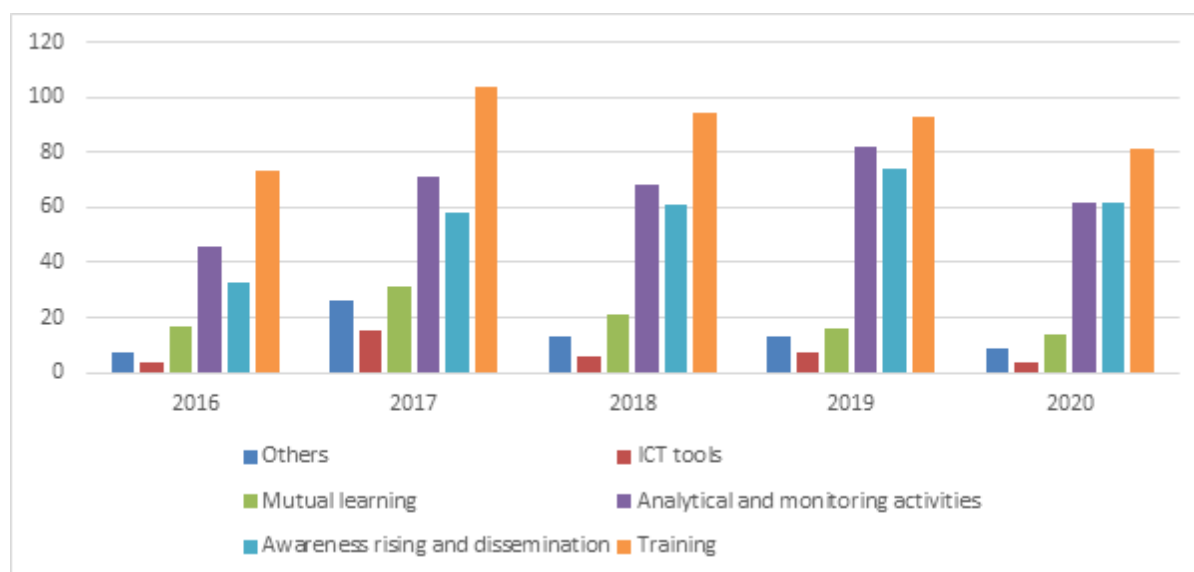
*Źródło: roczne programy prac z lat 2014–2020.*

### 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)<sup>4</sup>**



*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 zysk<sup>5</sup>.

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

<sup>4</sup> Dane za lata 2014–2015 nie są dostępne.

<sup>5</sup> 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 programu<sup>6</sup> 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*

---

<sup>6</sup> 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 docelowe<sup>7</sup>.

W porównaniu z sytuacją wyjściową, opisaną w ocenie skutków z 2011 r.<sup>8</sup> i ocenie *ex post* z 2015 r., dotyczącej trzech poprzednich programów (programy Daphne III, „Prawa podstawowe i obywatelstwo” oraz Progress)<sup>9</sup>, 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.

---

<sup>7</sup> 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”.

<sup>8</sup> SEC(2011) 1364 final, ibid.

<sup>9</sup> 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”<sup>10</sup>, rozszerzając działania realizowane przez beneficjentów w sposób, który trudno byłoby utrzymać w ramach interwencji na poziomie krajowym.

---

<sup>10</sup> „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.<sup>11</sup> i ocenie *ex post* z 2015 r. trzech poprzednich programów (programy Daphne III, „Prawa podstawowe i obywatelstwo” oraz Progress)<sup>12</sup>, 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.

---

<sup>11</sup> SEC(2011) 1364 final, *ibid*.

<sup>12</sup> 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*.