



Brüssel, 22.3.2022
COM(2022) 118 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE,**

**milles hinnatakse 2014.–2020. aasta õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse
programmi rakendamist ja saavutusi**

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

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE,
milles hinnatakse 2014.–2020. aasta õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi rakendamist ja saavutusi

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmiga püüti arendada edasi õigustel ja võrdõiguslikkusel põhinevat Euroopat kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020“. Sellega edendati põhiväärtusi, millele Euroopa Liit on rajatud, ning aidati arendada edasi ala, kus soodustatakse, kaitstakse ja rakendatakse tõhusalt võrdõiguslikkust ja isikute õigusi, nagu sätestatud Euroopa Liidu lepingus, ELi põhiõiguste hartas ja rahvusvahelistes inimõiguste konventsioonides.

Käesolevas aruandes esitatakse programmiga saavutatud tulemused, täites programmi õigusliku aluse¹ (edaspidi „määrus“) artikli 13 lõike 2 punktis c sätestatud kohustust. Määruse kohaselt peab Euroopa Komisjon esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule 31. detsembriks 2021 programmi järeelhindamise aruande. Aruandes tuleb hinnata programmi pikaajalist mõju ning programmi mõju püsivust eesmärgiga aidata teha otsus järgmise programmi kohta. Aastal 2021 jäi aga märkimisväärne hulk projekte (üle 40 %) nende mitmeaastase kestuse tõttu lõpetamata. Seda olukorda on süvendanud COVID-19 pandeemia, mis on põhjustanud mitme projekti kestuse pikendamise. Seepärast saab programmi pikaajalisi tulemusi ja mõju põhjalikult hinnata alles hilisemas etapis.

Neil põhjustel toimub järeelhindamine kahes osas. Käesolev aruanne on hindamise esimene osa. See põhineb praegu kättesaadavatel andmetel ning selles antakse ülevaade rahaliste vahendite jaotamisest ja hinnatakse programmi seniseid saavutusi. Aastateks 2021–2027 koostatud uus kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programm on küll juba vastu võetud, tuginedes muu hulgas 2014.–2020. aasta õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi vahehindamise tulemustele, ent käesolevas varasema programmi järeelhindamise esimeses osas antakse siiski ülevaade võimalikest parandamist vajavatest valdkondadest uue kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programmi rakendamisel.

Hindamise teine osa tehakse hilisemas etapis, kui kõik lõplikud andmed on kättesaadavad, ning koosmõjus kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programmi vahehindamisega. Teises osas hinnatakse programmi pikaajalist mõju ja selle mõju püsivust. Vajaduse korral esitatakse selles soovitusel 2027. aasta järgse uue mitmeaastase finantsraamistiku jaoks.

Ehkki käesolevas aruandes analüüsitakse kõiki iga-aastaseid tööprogramme ajavahemikul 2014–2020, ei olnud kõik tegevused käesoleva hindamise ajaks alanud. Seepärast määrati käesoleva aruande ulatuse kindlaksmääramise eesmärgil tähtajaks 31. detsember 2020. Järeelhindamise teises osas täiendatakse ülevaadet, analüüsides ülejäänud tegevusi.

Käesolev aruanne põhineb Euroopa Komisjoni tehtud hindamise tulemustel, mida kinnitab lepingupartner².

¹ 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1381/2013, millega luuakse õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm aastateks 2014–2020 (ELT L 354, 28.12.2013).

² Komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud 2014.–2020. aasta õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi rakendamise hindamise aruandele.

1. SISSEJUHATUS JA TAUST

2014.–2020. aasta õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmiga asendati aastatel 2007–2013 elluviidud programmid, täpsemalt Daphne III programm, programm „Põhiõigused ja kodakondsus“ ning programmi „Progress“³ kaks poliitikavaldkonda („Diskrimineerimisvastane võitlus“ ja „Sooline võrdõiguslikkus“).

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 1381/2013.

Määruses on selle **üldeesmärk** sätestatud järgmiselt:

- aidata edasi arendada ala, kus edendatakse, kaitstakse ja rakendatakse tõhusalt võrdõiguslikkust ja isikute õigusi, nagu on sätestatud ELi lepingus, ELi toimimise lepingus, hartas ja rahvusvahelistes inimõiguste konventsioonides, millega liit on ühinenud.

Erieesmärgid on järgmised:

- edendada võitlust soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel toimuva diskrimineerimisega ning austada mittediskrimineerimise põhimõtet harta artiklis 21 sätestatud alustel;
- hoida ära rassismi, ksenofoobiat, homofobiat ja muid sallimatuse vorme ning võidelda nende vastu;
- edendada ja kaitsta puudega inimeste õigusi;
- edendada meeste ja naiste võrdõiguslikkust ja soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist;
- hoida ära laste, noorte ja naiste ning kõigi muude riskirühmade vastu suunatud vägivalda ning selle vastu võidelda;
- edendada ja kaitsta laste õigusi;
- aidata tagada kõrgetasemeline eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse;
- edendada ja tugevdada liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi;
- võimaldada üksikisikutel tarbija või ettevõtjana siseturul oma liidu õigusaktidest tulenevaid õigusi kasutada, võttes arvesse tarbijakaitseprogrammi alusel rahastatavaid projekte.

Euroopa Komisjon rakendas programmi otsese eelarve täitmise korras.

Geograafilise ulatuse poolest olid programmis osalemiseks kõlblikud kõik ELi liikmesriigid ning valitud eesmärkide korral olid toetuskõlblikud ka Liechtenstein, Island ja Serbia.

2. PROGRAMMI PÕHIELEMENID JA RAKENDAMINE

Kooskõlas määruse artikliga 5 **toetati programmiga mitmesuguseid meetmeid**, sealhulgas analüüsitegevust, vastastikust õpet, koostööd, teadlikkuse suurendamist ja teabe levitamist,

³ Euroopa Komisjon, 2015, ajavahemiku 2007–2013 finantsperspektiivi raames rakendatud viie programmi järeelhindamine – lõpparuanne. Eriprogrammi hindamine: Daphne programm, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf; eriprogrammi hindamine: programm „Põhiõigused ja kodakondsus“, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf; tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programmi „Progress 2007–2013“ järeelhindamine ja soovitusel jätkuprogrammiks „Progress 2014–2020“ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>.

koolitustegevust, vahendite, nt koolitusvahendite/materjali/õppekavade väljatöötamist ning programmi erieesmärkide elluviimiseks võetavaid meetmeid. Programmiga toetati kõikjal Euroopas sotsiaal- ja põhiõiguste valdkonnas aktiivselt tegutsevaid **organisatsioone**, sealhulgas Euroopa võrgustikke, avaliku või erasektori organisatsioone (tavaliselt mittetulundusühendused), ELi liikmesriikide riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi, kodanikuühiskonna organisatsioone ning rahvusvahelisi organisatsioone.

Üks **sihtrühm** (programmi meetmetes osalemisest vahetat või programmi rakendamisest kaudset kasu saavad rühmad) on ka osalevate riikide üldsus, kuna programmi eesmärkide ja algatuste eesmärk on edendada, kaitsta ja rakendada tõhusalt võrdõiguslikkust ja inimeste õigusi, eelkõige diskrimineerimise, sallimatuse või vägivalda all kannatavaid inimesi, sealhulgas rändajaid ja vähemusi.

Nagu määruses on sätestatud, kasutati programmi peamiste rahastamismehhanismidena meetmetoetusi, tegevustoetusi ja hankeid.

2.1. Programmi erieesmärgid

Erieesmärk nr 1: edendada mittediskrimineerimist

Programmi vahenditest toetati projekte, mille eesmärk oli ennetada diskrimineerimist soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel ja sellele vastu astuda. Eriti oluline valdkond selle eesmärgi raames oli romade integratsiooni edendamine. Seoses sellega toetati õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmist romade riiklikke platvorme ning tehti tihedat koostööd ELi liikmesriikide ja nende riiklike romade kontaktpunktidega ning mittediskrimineerimise ja romade integreerimise valdkonnas tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Programmist rahastati ka Euroopa Liidu võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustiku tegevust. Võrgustiku põhiülesanne on tugevdada liikmesriikide määratud riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste koostööd ja teabevahetust mittediskrimineerimisega seotud teemadel.

Erieesmärk 2: hoida ära rassismi, ksenofoobiat, homofobiat ja muid sallimatuse vorme ning võidelda nende vastu

Selles valdkonnas rahastatud projektidega aidati liikmesriikides paremini rakendada kehtivaid ELi õigusakte ning astuda vastu vaenukuritegudele ja vaenukõnele. Rahastatud meetmetega toetati eelkõige vähemuste kaitsmist populismi, äärmusluse ja sallimatuse puhangute eest.

Erieesmärk 3: edendada puuetega inimeste õigusi

Selle erieesmärgiga püüti suurendada teadlikkust puuetega inimeste õigustest ja hõlbustada nende kasutamist, vähendades takistusi, mis ei võimalda puuetega inimestel ühiskonnas täielikult osaleda ja oma õigusi kasutada. Selleks eraldati enamasti tegevustoetusi, millega toetati puuetega inimeste õigusi edendavate Euroopa tasandi võrgustike tegevust, ning hankeid, mis olid suunatud andmete kogumisele, koolitusele ja teadlikkuse suurendamisele. 2014. aasta tööprogrammi raames toetati ELi puudega isiku kaardi kasutuselevõttu, et lihtsustada puuetega inimeste piiriülest reisimist.

Erieesmärk 4: edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust

Programmi vahenditest rahastati projekte, millega aidati osalevatel riikidel ja asjaomastel sidusrühmadel parandada soolist tasakaalu kõigis eluvaldkondades, eriti majandusotsuste tegemisel, ning edendada naiste ja meeste võrdväärset majanduslikku iseseisvust. Selle eesmärgi raames võimaldatud rahastusega keskenduti ka soolise ebavõrdsuse vähendamisele palkades, sissetulekutes ja pensionides.

Erieesmärk 5: hoida ära laste, noorte ja naiste ning kõigi muude riskirühmade vastu suunatud vägivalda ning selle vastu võidelda

Programmist rahastati eelkõige projekte, mis aitavad kaitsta ja toetada vägivallaohvreid, nagu naisi ja lapsi, ning teadlikkuse suurendamise ja vägivalda tõkestamise meetmeid, kaasates kohapeal tegutsevaid kodanikuühiskonna organisatsioone. Programmiga toetati ka vägivalda toimepanijate vastaseid meetmeid. Lastekaitseüsteemide tugevdamine on üks komisjoni prioriteete ning programmist toetati lapsrändajate õigusi, rahastades otse nende laste heaks ja nende lastega töötavaid rahvusvahelisi organisatsioone.

Erieesmärk 6: edendada laste õigusi

Laste õigusi edendatakse projektide kaudu, milles keskendutakse lapsesõbralikule õigusemõistmisele ja haavatavas olukorras olevate laste (nagu kasuperest lahkuvad lapsed ja seadusega vastuollu sattunud lapsed) kaitsele, toetades nendega töötavate ametnike, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja juristide koolitamist.

Erieesmärk 7: kaitsta eraelu puutumatust ja isikuandmeid

Programm on ELi peamine andmekaitsega seotud rahastamisallikas. Selle erieesmärgi raames ellu viidud meetmed olid tihedalt seotud 2016. aastal vastu võetud andmekaitsereformiga. Programmist rahastati selle eesmärgi raames meetmeid, millega toetatakse eelkõige ELi andmekaitset käsitlevate uute õigusaktide ülevõtmist ja rakendamist liikmesriikides ning andmekaitseasutuste ja -ametnike koolitamist.

Erieesmärk 8: ELi kodakondsus

Programmist rahastati selliseid projekte ja eelkõige teadlikkuse suurendamise meetmeid, mille eesmärk oli toetada ELi kodanike kaasamist ELi ühiskondlikku ja poliitilisse ellu. Need hõlmasid projekte, mille eesmärk oli aidata kodanikel saada teadlikumaks oma õigustest, mis tulenevad ELi kodakondsusest. Selle erieesmärgi raames rahastati ELi kodakondsusest tulenevaid õigusi käsitlevaid teabekampaaniaid ning keskenduti seejuures eeskätt valimisõigusele, pidades silmas 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimisi.

Erieesmärk 9: tarbijate või ettevõtjate õigused

Programmist rahastati ka meetmeid, millega toetati ühtsel turul tarbijate või ettevõtjatena tegutsevaid üksikisikuid, et nad saaksid kasutada oma ELi õigusest tulenevaid õigusi. ELi vahenditega püüti selles valdkonnas aidata suurendada teadmisi ja parandada teadlikkust tarbijate õigustest, eriti digitaalsel turul.

2.2. Eelarve

Tabelis 1 on esitatud kogu programmitöö perioodi iga-aastased eelarveeraldised kogusummas 426,8 miljonit eurot. Summad suurenesid igal aastal alates 54,2 miljonist eurost 2014. aastal 67,9 miljoni euroni 2020. aastal.

Tabel 1. Kavandatud eelarvesumma aastate kaupa

Eelarveaasta	Kavandatud summa (eurodes)	Aastane juurdekasv (%)
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 %
Kokku	426 814 637	

Allikas: iga-aastased tööprogrammid (2014–2020)

Suurim osa programmi eelarvest (25 %) eraldati vägivalla ärähoidmise erieesmärgile (Daphne). Suuruselt teise eelarveeraldisega erieesmärk oli mittediskrimineerimise edendamine (22 %). Täielik jaotus on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Erieesmärgid ja kavandatud summad

Erieesmärk	Eelarve (eurodes)	Osakaal
Hoida ära laste, noorte, naiste ning muude riskirühmade vastu suunatud vägivalda (Daphne)	109 835 157	25,73 %
Edendada mittediskrimineerimist	93 294 280	21,86 %
Hoida ära rassismi, ksenofoobiat, homofobiat ja muid sallimatuse vorme ning võidelda nende vastu	56 321 000	13,20 %
Edendada meeste ja naiste võrdõiguslikkust ja soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist	50 066 000	11,73 %
Edendada puuetega inimeste õigusi	44 034 000	10,32 %
Edendada laste õigusi	31 740 200	7,44 %
Edendada liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi	19 571 000	4,59 %
Tagada andmekaitse kõrgeim tase	11 783 000	2,76 %
Jõustada tarbijate õigused	10 170 000	2,38 %
Kokku	426 814 637	100 %

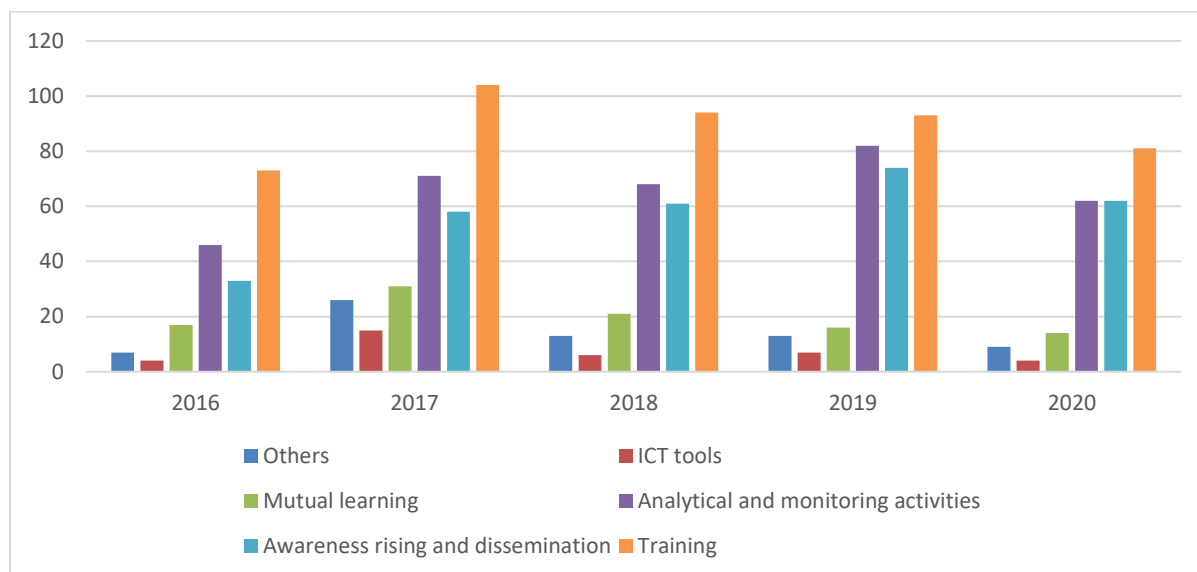
Allikas: aastate 2014–2020 tööprogrammid

2.3. Rakendamine

Aastatel 2014–2020 kavandati kokku **81 projektikonkurssi**. Suurim osa neist konkurssidest (18) oli seotud vägivalla ennetamise erieesmärgiga (Daphne). Kuna tarbijate õigusi käsitlevat erieesmärki rahastati ainult hangete kaudu, ei korraldatud sellega seotud konkursse. Programmi kestuse jooksul anti kokku **942 meetme- ja tegevustoetust**.

Suurima osa aastatel 2016–2020 õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse projektide raames rahastatud meetmetest võib liigitada koolitusmeetmeteks (35 %).

Joonis 1. Rahastatud meetmete liigid aastate kaupa (2016–2020)⁴



Märkus: vertikaalteljel näidatakse meetmete arvu. Projektid võivad olla seotud rohkem kui üht liiki meetmetega. Enne e-toetuste kasutuselevõttu 2016. aastal olid andmed teistsuguses vormingus ja neid ei saanud selles analüüsis kasutada.

Allikas: õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi projektidokumendid (meetme- ja tegevustoetused).

Ajavahemikul 2016–2020 moodustasid toetusesaajatest suurema osa mittetulundusühendused (57 %)⁵.

Hanked olid mitme erieesmärgi oluline rahastamismehhanism. Kogu perioodi jooksul sõlmiti kokku **345 lepingut**. Seda rahastamisvõimalust kasutati kõige sagedamini rassismi ja muid sallimatuse vorme käsitleva erieesmärgi jaoks: perioodi jooksul sõlmiti 112 hankelepingut.

Kokku eraldati hankelepingute ja teenuste jaoks ligikaudu **81 miljonit eurot**. Kõige levinum hankeliik oli suunatud analüüsi- ja seiretegevusele.

Kogutud andmete kohaselt oli aastatel 2014–2015 kõige enam toetatud sihtrühm noored (sealhulgas lapsed) ning neile järgnesid naised ja üliõpilased. Aastatel 2016–2020 sihtrühmade eristamine süvenes ning kõige rohkem hakkas toetust saama spetsialistide rühm, millele järgnesid naised ja lapsed. Teised olulised rühmad olid ELi kodanikud, noored ja kogukonnad.

2.4. Programmi peamised saavutused

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi jaoks kasutusele võetud näitajate süsteem osutus programmi saavutuste hindamisel kasulikuks. Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi loomise määruse artiklis 14 on loetletud näitajad, mis on seire ja hindamise aluseks.

Projektiaruannetest kogutud andmed näitavad, et aastatel 2016–2020 köideti teavitus- ja teabe levitamise kampaaniatega või teadlikkuse suurendamise üritustega vähemalt **80 miljoni inimese** tähelepanu. Nende seas oli mitmesuguseid sihtrühmi, kellest kõige arvukam oli üldsus (ligikaudu 46 miljonit); järgnesid ELi kodanikud (ligikaudu 19 miljonit); naised (ligikaudu 4 miljonit); teadusringkonnad, kodanikuühiskond, poliitikakujundajad ja meedia (ligikaudu

⁴ Andmed aastate 2014–2015 kohta ei ole kättesaadavad.

⁵ Andmed aastate 2014–2015 kohta ei ole kättesaadavad.

3 miljonit); isikud, kes kuuluvad lesbide, geide, biseksuaalide ja transsooliste inimeste kogukonda (ligikaudu 1 miljon), ning isikud, kes esindavad ettevõtjaid/äriühinguid (ligikaudu 1 miljon).

Lisaks osales vahetus- ja vastastikuse õppe üritustel ligikaudu **85 000 inimest** ning koolitustel vähemalt **1,5 miljonit inimest**.

Olemasolevate tõendite põhjal on **sidusrühmade ja lõplike toetusesaajate teadmiste ja teadlikkuse suurenemine** ülekaalukalt kõige sagedasem tulemus, mida nimetati **78 % projektide puhul**, mille kohta oli olemas tehniline aruanne. See on kooskõlas programmi sekkumispõhimõttega: eesmärk oli muuta ühiskonnas käitumisharjumusi ja selleks oli hädavajalik suurendada teadlikkust.

Pärast projektide lõppemist jätkas toimimist **645 piiriülest vahendit ja mehhanismi**, sealhulgas ametlikud nõuanderühmad, koostöömemorandumid/koostöölepingud ning võrgustikud.

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi rakendusperioodi jooksul esitati arvukalt taotlusi (4 903). Iga antud toetuse kohta esitati ligikaudu viis taotlust. Üldiselt **oli õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi raames toetuse saamise keskmine edukuse määr 17 %**. Projektid ei jagunenud liikmesriigiti võrdselt. See tulenes peamiselt asjaolust, et mõni riik esitas eriti suurel arvul taotlusi. On oluline rõhutada, et tegevustoetused, millest rahastatakse peamiselt kogu ELi hõlmavaid võrgustikke, tagasid õiglase geograafilise katvuse ELi tasandil.

Lisaks määruses sätestatud näitajatele on programmi saavutuste mõõtmiseks välja töötatud mitu täiendavat näitajat.

Kuigi aruande koostamise ajal olid andmed vaid osaliselt kättesaadavad, tundub, et 2020. aasta sihttasemete saavutamine oli enamiku programmi üldeesmärgiga⁶ seotud näitajate puhul keeruline, arvestades, et Euroopa väljub pikaajalisest finantskriisist, mida süvendas veelgi 2020. aastal COVID-19 kriis. Enne 2020. aastat on saavutatud vaid tulemusnäitaja „nende eurooplaste osakaal, kes peavad end olevat hästi või väga hästi kursis õigustega, mis neil on liidu kodanikena“, sihttase.

Programmi tulemuslikkuse hindamiseks üksikute erieesmärkide tasandil on kasutatud mitut täiendavat näitajat. Seni kättesaadavad andmed näitavad, et mitme näitaja sihttasemed on saavutatud või ületatud⁷.

Seoses 2011. aasta mõjuhinna⁸ ja kolme varasema programmi (Daphne III, „Põhiõigused ja kodakondsus“ ning „Progress“)⁹ 2015. aasta järelhindamises kirjeldatud lähteolukorraga näitavad hindamistulemused, et õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi raames on ületatud peaaegu kõik sel ajal tuvastatud raskused, välja arvatud püsiv geograafiline tasakaalustamatus.

⁶ Aidata arendada edasi piirkonda, kus edendatakse, kaitstakse ja rakendatakse tõhusalt võrdõiguslikkust ja isikute õigusi, nagu on sätestatud Euroopa Liidu lepingus, Euroopa Liidu toimimise lepingus, Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja rahvusvahelistes inimõiguste konventsioonides, millega EL on ühinenud.

⁷ Näiteks „nende elanike osakaal, kes peavad end olevat hästi või väga hästi kursis õigustega, mis neil on liidu kodanikena“, „tarbijate usalduse tase piiriülese kaubanduse suhtes“, „nende inimeste osakaal, kes leiavad, et naistevastane perversus on vastuvõetamatu“.

⁸ SEK(2011) 1364 (lõplik), sealsamas.

⁹ Euroopa Komisjon, 2015, ajavahemiku 2007–2013 finantsperspektiivi raames rakendatud viie programmi järelhindamine – lõpparuanne, sealsamas.

3. HINDAMISE TULEMUSED

3.1. Tulemuslikkus

Kogutud kvalitatiivsete tõendite põhjal oli õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi rakendamine tulemuslik ja aitas kaasa selle üldeesmärkide saavutamisele. Eelkõige tulenes selle edu **enamiku projektide kvaliteedist**, mis võimaldas rakendada sihipäraseid meetmeid, nagu teadlikkuse suurendamise kampaaniad, koolitused ja koolituskursused, materjali, teadusuuringute ja asjakohaste andmete avaldamine. Nii dokumentide analüüs kui ka kohapealne töö näitavad, et **peaaegu kõikide lõpuleviidud projektidega on saavutatud oodatud tulemused**.

Kõigi valimisse kaasatud projektide tegevused ja saavutused olid vahetult seotud programmi erieesmärkidega. Üldiselt näitavad kogutud tõendid, et õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm on aidanud **suurendada teadmisi ELi pehme ja tugeva õiguse kohta**.

Programmi elluviimist toetas ja takistas sisemiste ja väliste tegurite keeruline koosmõju. Sisemised tegurid on peamiselt seotud taotlusprotsessist, projektipartnerite sisemisest suutlikkusest ning projektikonsortsiumi liigist ja kvaliteedist tingitud raskustest. Tavalised välsed tegurid on seotud väliste šokkide, nagu COVID-19 pandeemia mõjuga, ning keerulise ülesandega kaasata kavandatavasse tegevusse avaliku sektori asutusi ja sidusrühmi.

Analüüsis leiti, et õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse projektide edutegurid olid partnerluste kvaliteet, täiendavate eksperditeadmistega organisatsioonide kokkutoomine ning juhtimis- ja koordineerimisoskuste ühendamine sihtrühmadega kohapeal töötamise kogemustega. Teine edu võti oli projektide suutlikkus täita konkursikutsete eesmäärke, järgides samal ajal rakendavate organisatsioonide pikemaajalisi strateegiaid.

3.2. Tõhusus

Olemasolevad kvalitatiivsed tõendid näitavad, et **projektide rakendamisest saadav kasu kaalub üles nende kulud**. Selles mõttes saavutati tõhusus. Sellegipoolest peavad toetusesaajad halduskoormusega, eriti taotlemis- ja aruandlusmenetlustega seotud kulusid endiselt probleemiks. Kuigi enamik toetusesaajaid pidas halduskoormust oluliseks kulukomponendiks, tunnistati siiski, et koormavad haldusnõuded on õiguspärased, kui kaalul on avaliku sektori vahendite kasutamise läbipaistvus ja õiglus.

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi **halduskulusid peetakse** muude ELi-väliste alternatiivide või riiklike programmidega võrreldes **keskmiselt suuremateks**. Riiklike ja rahvusvahelisi rahastamisvahendeid peetakse taotlemis- ja aruandlusnõuete osas vähem nõudlikuks.

Kasu poole peal pakub õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm võimalust töötada riikidevahelisel tasandil, jagada parimaid tavasid ja luua suhteid konsortsiumpartneritega ning tugevdada sisemist suutlikkust ja suurendada eksperditeadmisi. ELi rahastatavates projektides osalemisega kaasneb ka mittemateriaalne kasu, näiteks **organisatsiooni parem maine ja suurem usaldusväärsus**.

Hindamise käigus tuvastati **82 % valimisse kuulunud projekti puhul assigneeringute alakasutamine**. Kuigi analüüsitud valimi puhul on assigneeringute alakasutamine laialt levinud, teatati enamiku küsitluse kaasatud projektide kohta ligikaudu 10–12 % suurusest alakasutamisest, mis oli peamiselt tingitud COVID-19 puhangust ja sellest tulenevast füüsilist kohalolekut nõudvate koosolekute ja tegevuste peatamisest – see tõi kaasa kokkuhoiu füüsiliste kohtumiste, seminaride ja muude üritustega seotud reisi- ja elamiskulude pealt.

Võrreldes eelkäijatega on paranenud õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi raames esitatud konkursikutsete kiire vastuvõtmine/avaldamine ning nende prognoositavus. Korduvate toetusesaajatega tehtud küsitluste käigus kogutud teave näitab, et **varasemate programmide ühendamine on märkimisväärselt lihtsustanud juhtimis- ja rakendusmenetlusi.**

3.3. Asjakohasus

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi loomise määruse vastuvõtmise ajal kindlaks määratud **vajadused on endiselt asjakohased**, tagamaks, et võrdõiguslikkust ning ELi põhiõiguste hartas ja muudes õiguslikult siduvates õigusaktides sätestatud õigusi edendatakse endiselt kogu ELis. Lisaks on programm pidevalt kohanenud uute vajaduste ja ohtude esilekerkimisega, näiteks vaenukõne sagenemisega.

Analüüs kinnitas ka seda, et õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi raames rakendatud meetmed vastavad sidusrühmade vajadustele, nagu teadmusbasi parandamine, parimate tavade jagamine vastastikuse õppimise kaudu, suutlikkuse suurendamine ja struktuuriline toetus konkreetsetele organisatsioonilistele struktuuridele. Lisaks oli programm asjakohane, sest see oli suunatud kavandatud lõplikele toetusesaajatele – lõppkokkuvõttes ELi üldsusele. Seda on kinnitanud mitmesugused tõendid, mis on saadud näiteks tekstikaeve analüüsi, projektide valimi koostamise ja sidusrühmadega peetud konsultatsioonide käigus.

Suutlikkuse kohta valida välja kõige asjakohasemad toetusesaajad, leiti, et eriti asjakohased on kaks toetusesaajate liiki, kes osalevad aga väiksema tõenäosusega: i) avaliku sektori asutused, kelle osalemise takistused tulenevad peamiselt haldussuutlikkuse ja pühendunud inimressursside puudumisest; ii) väikesed rohujuuresandide organisatsioonid, kelle jaoks on taotlemisprotsess väga keeruline ja kaasrahastamise tagamise nõue probleemne.

3.4. Sidusus

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi konkursikutsetes juhindutakse konkreetsetest strateegilistest arengusuundumustest ja ELi prioriteetidest. Sel viisil toimis õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm ELi prioriteetide vahelise lülina ning oli kooskõlas ja sidus teiste ELi algatustega, nagu ELi õigusala tegevuskava aastaks 2020, 2016.–2020. aastate strateegiline kohustus soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks, puudega inimesi käsitlev Euroopa strateegia 2010–2020, loetelu komisjoni meetmetest LGBTI-inimeste võrdõiguslikkuse edendamiseks ning romasid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiate ELi raamistik aastani 2020. Analüüsist nähtub ka teatav kooskõla riikliku poliitika ja arengusuundumustega projekti tasandil.

3.5. ELi lisaväärtus

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi ELi lisaväärtust hinnati järgmise nelja kriteeriumi alusel:

- 1) ELi õiguse rakendamise toetamine ja tulenevate õigustega seotud teadlikkuse suurendamine;
- 2) liikmesriikidevahelise vastastikuse usalduse ja piiriülese koostöö suurendamine;
- 3) parimate tavade arendamine ja levitamine;
- 4) selliste standardite, praktiliste vahendite ja lahenduste loomine, millega lahendada kogu ELi hõlmavaid probleeme.

Programm oli tänu oma riikidevahelisele iseloomule edukas kõigis nimetatud aspektides. Analüüsi käigus tehti kindlaks programmi ELi lisaväärtuse täiendavad elemendid.

- Programm on oluline rahastamisallikas, mis võimaldab toetusesaajatel viia ellu täiendavaid projekte, et tegeleda probleemidega, mille lahendamiseks õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm loodi.
- ELi rahastuse saamine ja meetmete rakendamine õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi raames avaldas projektidele positiivset mõju, kuna paranes nende maine ja nähtavus – seda ei oleks suutnud saavutada ükski riigi panus.
- Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm soodustas suurel määral innovatsiooni, kuna uuenduslike ja riigiüleste meetmete katsetamiseks on vähe riiklikke rahalisi vahendeid.
- Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm avaldas mõju kohaldamisalale,¹⁰ laiendades toetusesaajate rakendatavaid meetmeid viisil, mida ei oleks saanud toetada riigi tasandi sekkumistega.

Toetusesaajad märgivad, et piiriülene koostöö ning riikidevahelised partnerlused ja võrgustikud ning vastastikune õppimine partnerite vahel on nende programmis osalemise peamised tulemused. Riikidevaheline mõõde on eriti ilmne tegevustoetuste saajate puhul nende Euroopa-pädevuse tõttu; nende tegevust ei oleks saanud samamoodi arendada riikliku või ELi-välise rahastuse kaudu.

3.6. Võrdsed võimalused

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi vahendid ja toetus **ei jagunenud osalevate riikide vahel võrdselt** ning õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse vahendite jaotamisel keskenduti väikesele arvule riikidele, eelkõige Itaaliale, Belgiale, Kreekale ja Hispaaniale, kust taotlejad sagedamini kandideerivad. See pilt muutub aga pärast osalevate riikide rahvaarvu arvessevõtmist, kuna mõnes väiksemas riigis (nt Malta ja Küpros) oli elanikkonna suurust arvestades palju toetusesaajaid. Lisaks sellele oli osaluse määr üsna suur Rumeenias ja Bulgaarias.

Üldiselt jõuab programmidest pakutav rahastus **eri sihtrühmadeni võrdselt**, hoolimata sellest, et õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi vahendid olid keskendatud kolmele erieesmärgile. Sageli taotlesid samad sihtrühmad erisuguseid erieesmäärke.

Soolise võrdõiguslikkuse, laste õiguste ja puuetega inimeste õiguste valdkonnaüleste prioriteetide edendamiseks eraldati märkimisväärseid rahalisi vahendeid. Rakendusetapis olid soolisele võrdõiguslikkusele, puuetega inimeste õigustele ja laste õigustele keskendunud konkursikutsed enamasti korraldatud asjaomaste erieesmärkide raames. Kuigi teadlikkus soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise olulisusest on hea, puuduvad õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse valdkonna heakskiidetud projektide raames üldiselt teadmised headest tavadest seoses parimate meetoditega soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamiseks selliste meetmetega, mida rahastatakse sihtotstarbelistest projektidest eraldi. Toetusesaajatel on taotluse koostamisel raskusi soolise perspektiivi sõnastamisega.

3.7. Lihtsustamine

Hiljuti kasutusele võetud taotluste esitamise süsteem (rahastamis- ja hankeportaal) lihtsustas taotlusprotsessi ning parandas seireandmete kogumist ja koondamist. Toetusesaajad hindavad üldiselt positiivselt uusi IT-vahendeid, mis on välja töötatud taotlemise ja toetuste haldamiseks, ning leiavad, et need on tõhusad ja kergesti kasutatavad. Suurema digiteerimise suundumust peetakse selgelt positiivseks arenguks, kuigi protsessi, eelkõige taotlejatelt nõutavate dokumentidega seotud halduskoormust võiks veelgi lihtsustada.

¹⁰ Mõju kohaldamisalale tähendab „olemasolevate meetmete laiendamist, toetades rühmi või poliitikavaldkondi, mis ei oleks muidu sellist toetust saanud“.

4. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

2014.–2020. aasta õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm käivitati siis, kui majandus- ja finantskriisi mõju oli toonud kaasa riiklike vahendite ning sotsiaal- ja õigustega seotud probleemide lahendamiseks kättesaadavate rahaliste vahendite üldise vähenemise. Rasketes poliitilistes ja majanduslikes tingimustes on programm tõestanud oma **ELi lisaväärtust ja üliolulist rolli võrdõiguslikkusel ja õigustel põhineva Euroopa ala arendamisel**.

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm **on** sidusrühmade ja ELi üldsuse muutuvate vajaduste seisukohalt **endiselt asjakohane**. See saavutati **paindliku kavandamisega**, sealhulgas esilekerkivate poliitiliste vajaduste ja probleemide iga-aastase prioriseerimise ning kodanikuühiskonna organisatsioonidega peetava dialoogiga.

Kogutud kvalitatiivsete tõendite põhjal oli õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi rakendamine üldiselt **tulemuslik ja aitas kaasa üldeesmärkide saavutamisele**. Eelkõige oli see tingitud **enamiku** õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi rahastuse abil ellu viidud **projektide kvaliteedist**, mis võimaldas rakendada **kohapealsete muutuvate vajaduste seisukohalt otseselt asjakohaseid** konkreetseid meetmeid.

Nii dokumentide analüüs kui ka kohapealne töö näitavad, et projektid olid kavandatud meetmete elluviimisel suures osas edukad ning peaaegu kõikide **lõpuleviidud projektidega on saavutatud oodatud tulemused**.

Uuringu käigus kogutud kvalitatiivsed tõendid näitavad, et **õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmist saadud kasu kaalub üles selle kulud**.

Seoses 2011. aasta mõjuhinnangus¹¹ ja kolme varasema programmi (Daphne III, „Põhiõigused ja kodakondsus“ ning „Progress“)¹² 2015. aasta järelhindamises kirjeldatud lähteolukorraga näitavad hindamistulemused, et õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi raames on ületatud peaaegu kõik sel ajal tuvastatud raskused, välja arvatud püsiv geograafiline tasakaalustamatus.

Hindamise käigus saadi ka hulk õppetunde, mida käsitletakse õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi jätkuprogrammis (kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programm) ning milleks on eelkõige vajadus töötada välja töökindlam seireraamistik, milles kogutakse süstemaatiliselt teavet väljundite ja saavutatud tulemuste kohta, kaaluda täiendavate meetmete võtmist geograafilise tasakaalu parandamiseks, kohaldada tulemustele suunatumat lähenemisviisi, vähendada taotlejate ja toetusesaajate halduskoormust ning tugevdada soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist.

¹¹ SEK(2011) 1364 (lõplik), sealsamas.

¹² Euroopa Komisjon, 2015, ajavahemiku 2007–2013 finantsperspektiivi raames rakendatud viie programmi järelhindamine – lõpparuanne, sealsamas.