



Bruxelles, 22.3.2022.  
COM(2022) 118 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM  
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**o ocjeni provedbe i postignuća Programa o pravima, jednakosti i građanstvu za  
razdoblje 2014.–2020.**

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

# IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

## o ocjeni provedbe i postignuća Programa o pravima, jednakosti i građanstvu za razdoblje 2014.–2020.

Cilj Programa o pravima, jednakosti i građanstvu („program REC”) bio je daljnji razvoj Europe prava i jednakosti u skladu sa strategijom Europa 2020. U okviru tog programa promicale su se ključne vrijednosti na kojima se temelji Europska unija te je pridonio daljnjem razvoju područja u kojem se promiču, štite i učinkovito provode jednakost i prava osoba, kako su sadržani u Ugovoru o Europskoj uniji, Povelji EU-a o temeljnim pravima i međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima.

U ovom se izvješću iznose rezultati Programa u skladu s obvezom iz članka 13. stavka 2. točke (c) pravne osnove programa<sup>1</sup> („Uredba”). Uredbom se od Europske komisije zahtijeva da do 31. prosinca 2021. Europskom parlamentu i Vijeću dostavi izvješće o *ex post* evaluaciji Programa. U tom se izvješću mora ocijeniti dugoročni utjecaj i održivost učinaka Programa kako bi se mogla donijeti odluka o sljedećem programu. Međutim, s obzirom na to da se radi o višegodišnjim projektima, znatan broj njih (više od 40 %) 2021. još uvijek nije bio dovršen. Tome je pridonijela i pandemija bolesti COVID-19 koja je dovela do produljenja trajanja nekoliko projekata. Stoga će sveobuhvatna evaluacija dugoročnih rezultata i učinaka Programa biti moguća tek u kasnijoj fazi.

Zbog navedenih razloga *ex post* evaluacija provest će se u dva dijela. Ovo izvješće predstavlja prvi dio evaluacije. Temelji se na trenutačno dostupnim podacima, u njemu se iznosi pregled raspodjele financijskih sredstava i ocjenjuju dosadašnja postignuća Programa. Iako je novi program Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti za razdoblje 2021.–2027. (dalje u tekstu „program CERV”) već donesen, na temelju, među ostalim, rezultatâ privremene evaluacije programa REC za razdoblje 2014.–2020., u tom prvom dijelu *ex post* evaluacije prethodnog programa utvrdit će se potencijalna područja za poboljšanje provedbe novog programa CERV.

Drugi dio evaluacije provest će se u kasnijoj fazi nakon što budu dostupni svi konačni podaci zajedno s privremenom evaluacijom sljedećeg programa CERV. U drugom dijelu ocijenit će se dugoročni učinci i održivost učinaka Programa. U tom će se dijelu, prema potrebi, iznijeti preporuke za novi višegodišnji financijski okvir nakon 2027.

Iako se u ovom izvješću analiziraju svi godišnji programi rada u razdoblju od 2014. do 2020., sve aktivnosti nisu započele u vrijeme ove evaluacije. Stoga je 31. prosinca 2020. utvrđen kao krajnji datum kako bi se definiralo područje primjene ovog izvješća. U drugom dijelu *ex post* evaluacije provest će se analiza preostalih aktivnosti te će se tako dovršiti pregled.

Ovo se izvješće temelji na nalazima evaluacije<sup>2</sup> koju je izradila Europska komisija uz potporu vanjskog ugovaratelja.

### 1. UVOD I KONTEKST

Program REC za razdoblje 2014.–2020. zamijenio je programe koji su bili na snazi u programskom razdoblju 2007.–2013. odnosno program Daphne III, program Temeljna prava i

<sup>1</sup> Uredba (EU) br. 1381/2013 od 17. prosinca 2013. o uspostavi programa o pravima, jednakosti i građanstvu za razdoblje 2014.–2020. (SL L 354, 28.12.2013.).

<sup>2</sup> Radni dokument službi Komisije priložen izvješću o evaluaciji provedbe Programa o pravima, jednakosti i građanstvu za razdoblje 2014.–2020.

građanstvo te dva područja politike programa PROGRESS<sup>3</sup> odnosno „borbu protiv diskriminacije” i „rodnu ravnopravnost”.

Program REC uspostavljen je Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU) br. 1381/2013.

U Uredbi su utvrđeni sljedeći **opći ciljevi Programa**:

- doprinijeti daljnjem razvoju područja gdje se jednakost i prava osoba, kako su sadržani u UEU-u, UFEU-u, Povelji i u međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima kojima je Unija pristupila, promiču, štite i učinkovito provode.

Njegovi **posebni ciljevi** su:

- promicati učinkovitu provedbu načela nediskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije te poštovati načelo nediskriminacije na osnovama predviđenima u članku 21. Povelje,
- sprečavati i suzbijati rasizam, ksenofobiju, homofobiju i druge oblike netolerancije,
- promicati i štiti prava osoba s invaliditetom,
- promicati ravnopravnost žena i muškaraca te poticati rodno osviještenu politiku,
- sprečavati i suzbijati nasilje nad djecom, mladima i ženama te ostalim ugroženim skupinama,
- promicati i štiti prava djece,
- doprinositi osiguravanju najviše razine zaštite privatnosti i osobnih podataka,
- promicati i jačati ostvarivanje prava koja proizlaze iz građanstva EU-a,
- omogućiti pojedincima da u svojstvu potrošača ili poduzetnika na unutarnjem tržištu ostvare svoja prava koja proizlaze iz prava Unije, a odnose se na projekte financirane u okviru Programa za potrošače.

Europska komisija provodi Program u okviru izravnog upravljanja.

Kad je riječ o **geografskoj pokrivenosti**, sve države članice EU-a ispunjavale su uvjete za sudjelovanje u programu, a za odabrane ciljeve ispunjavali su uvjete i Lihtenštajn, Island i Srbija.

## 2. KLJUČNI ELEMENTI I PROVEDBA PROGRAMA

U skladu s člankom 5. Uredbe u okviru Programa podupiru se različite aktivnosti, uključujući analitičke aktivnosti, uzajamno učenje, suradnju, aktivnosti informiranja i širenja informacija, aktivnosti osposobljavanja, razvoj alata kao što su materijali i programi za osposobljavanje te mjere za provedbu posebnih ciljeva Programa. Programom se podupiru i **organizacije** koje djeluju u području socijalnih i ljudskih prava u cijeloj Europi, među ostalim: europske mreže, javne ili privatne organizacije, u pravilu neprofitne, nacionalna,

---

<sup>3</sup> Europska komisija (2015.), *Ex post* evaluacija pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007.–2013. – završno izvješće. Evaluacija posebnog programa: 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); Evaluacija posebnog programa: Temeljna prava i građanstvo, [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); *ex post* evaluacija Programa za zapošljavanje i socijalnu solidarnost – PROGRESS 2007.–2013. i preporuke za programe koji slijede PROGRESS 2014.–2020. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>.

regionalna i lokalna tijela u državama članicama EU-a, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije.

**Ciljana skupina** u zemljama sudionicama jest i šira javnost (skupine koje bi izravno, sudjelovanjem u aktivnostima Programa, ili neizravno imale koristi od Programa koji se provodi) s obzirom na to da su ciljevi i inicijative Programa usmjereni na promicanje, zaštitu i učinkovitu provedbu jednakosti i prava ljudi, posebno osoba koje se suočavaju s diskriminacijom, netolerancijom ili nasiljem, uključujući migrante i manjine.

Kako je predviđeno Uredbom, u Programu su kao glavni mehanizmi financiranja upotrijebljena bespovratna sredstva za djelovanje, bespovratna sredstva za poslovanje i postupci javne nabave.

## **2.1. Posebni ciljevi Programa**

### ***Posebni cilj 1.: promicanje nediskriminacije***

U okviru Programa podupirali su se projekti čija je svrha sprečavanje i suzbijanje diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. Posebno ključno područje u okviru tog cilja jest promicanje integracije Roma. U tom smislu, u okviru programa REC pružala se potpora nacionalnim platformama za uključivanje Roma, surađivalo s državama članicama EU-a i njihovim nacionalnim kontaktnim točkama za Rome te s organizacijama civilnog društva koje djeluju u području nediskriminacije i integracije Roma. U okviru Programa financirale su se i aktivnosti Europske mreže tijela za ravnopravnost. Glavna je zadaća te mreže jačanje suradnje i razmjena informacija o temama povezanim s nediskriminacijom između nacionalnih tijela za jednakost koja su imenovala države članice.

### ***Posebni cilj 2.: sprečavanje i suzbijanje rasizma, ksenofobije, homofobije i drugih oblika netolerancije***

Projekti financirani u ovom području doprinosili su boljoj provedbi postojećeg zakonodavstva EU-a u državama članicama i suzbijanju zločina iz mržnje i govora mržnje. U okviru financiranih aktivnosti osobito se pružala potpora zaštiti manjina od porasta populizma, ekstremizma i netolerancije.

### ***Posebni cilj 3.: promicanje prava osoba s invaliditetom***

Ovaj je posebni cilj bio usmjeren na informiranje dionika o pravima osoba s invaliditetom i poboljšanje provedbe tih prava smanjivanjem prepreka za puno sudjelovanje tih osoba u društvu i ostvarivanje njihovih prava. To se uglavnom provodilo dodjeljivanjem bespovratnih sredstava za poslovanje mrežama na europskoj razini koje zagovaraju prava osoba s invaliditetom i putem postupaka javne nabave usmjerenih na prikupljanje podataka, osposobljavanje i aktivnosti informiranja. U okviru godišnjeg programa rada za 2014. podržalo se uvođenje europske iskaznice za osobe s invaliditetom kako bi se osobama s invaliditetom olakšalo prekogranično putovanje.

### ***Posebni cilj 4.: promicanje ravnopravnosti žena i muškaraca***

U okviru Programa financirali su se projekti kojima su se podupirale zemlje sudionice i relevantni dionici u poboljšanju ravnoteže spolova u svim područjima života, osobito u donošenju ekonomskih odluka, te promicanju jednake ekonomske neovisnosti žena i muškaraca. U okviru tog cilja financirali su se i projekti za smanjivanje rodno uzrokovanih razlika u plaćama, primanjima i mirovinama.

### ***Posebni cilj 5.: sprečavanje i suzbijanje nasilja nad djecom, mladima i ženama te ostalim ugroženim skupinama***

U okviru Programa financirali su se prvenstveno projekti koji doprinose zaštiti i potpori žrtava nasilja kao što su žene i djeca te aktivnosti za informiranje i sprečavanje nasilja u suradnji s organizacijama civilnog društva koje rade na terenu. Podupiralo se i odgovarajuće liječenje počinitelja nasilja. Jačanje sustava za zaštitu djece jedan je od prioriteta Komisije, a u okviru Programa podupiru se prava djece migranata financiranjem međunarodnih organizacija koje rade izravno s tom djecom i za njih.

#### ***Posebni cilj 6.: promicanje prava djece***

Prava djece promiču se projektima usmjerenima na pravosuđe prilagođeno djeci i zaštitu ugrožene djece (kao što su djeca koja napuštaju sustav udomiteljske skrbi i djeca u sukobu sa zakonom) tako što se podupiru aktivnosti osposobljavanja državnih službenika, organizacija civilnog društva i odvjetnika koji rade s tim skupinama.

#### ***Posebni cilj 7.: zaštita privatnosti i osobnih podataka***

Program je glavni izvor financiranja EU-a u području zaštite podataka. Aktivnosti koje se provode u okviru tog posebnog cilja bile su usko povezane s reformom zaštite podataka donesenom 2016. U okviru tog cilja iz Programa su se financirale aktivnosti koje su prvenstveno bile usmjerene na podupiranje prijenosa i provedbe novog zakonodavstva o zaštiti podataka u državama članicama te osposobljavanje tijela i službenika za zaštitu podataka.

#### ***Posebni cilj 8.: građanstvo EU-a***

U okviru Programa financirali su se projekti, uglavnom aktivnosti informiranja, čiji je cilj poticanje uključivanja građana EU-a u građanski i politički život EU-a. To je uključivalo projekte u kojima se građanima pomaže da se bolje upoznaju sa svojim pravima koja proizlaze iz građanstva EU-a. U okviru tog posebnog cilja financirale su se informativne kampanje o pravima građana EU-a, koje su u prvom redu bile usmjerene na biračka prava u kontekstu europskih izbora 2019.

#### ***Posebni cilj 9.: prava potrošača i prava poduzetnika***

Programom su se financirale i aktivnosti kojima se pojedincima koji su potrošači ili poduzetnici na jedinstvenom tržištu pruža potpora kako bi ostvarili svoja prava koja proizlaze iz prava EU-a. Sredstva EU-a u tom području upotrebljavaju se kako bi se dionici bolje upoznali s pravima potrošača, osobito na digitalnom tržištu, te informirali o njima.

## 2.2. Proračun

U tablici 1. u nastavku prikazana su godišnja proračunska sredstva u iznosu od 426,8 milijuna EUR za cijelo programsko razdoblje. Iznosi su se svake godine povećavali te su se u konačnici popeli s 54,2 milijuna EUR u 2014. na 67,9 milijuna EUR u 2020.

**Tablica 1. Planirani proračunski iznos po godini**

Proračunska godina	Planirani iznos (EUR)	Godišnje povećanje (%)
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>Ukupno</b>	<b>426 814 637</b>	

Izvor: godišnji programi rada za razdoblje 2014.–2020.

Najveći dio proračuna Programa (25 %) dodijeljen je posebnom cilju „sprečavanja nasilja (Daphne)”. Poseban cilj kojem je dodijeljen drugi najveći dio proračunskih sredstava bio je onaj za promicanje nediskriminacije (22 %). Potpuna raspodjela prikazana je u tablici 2. u nastavku.

**Tablica 2. Posebni ciljevi i planirani iznosi**

Posebni cilj	Proračunska sredstva (EUR)	Udio
Sprečavanje i suzbijanje nasilja nad djecom, mladima i ženama te ostalim ugroženim skupinama	109 835 157	25,73 %
Promicanje nediskriminacije	93 294 280	21,86 %
Sprečavanje i suzbijanje rasizma, ksenofobije, homofobije i drugih oblika netolerancije	56 321 000	13,20 %
Promicanje ravnopravnosti žena i muškaraca te poticanje rodno osviještene politike	50 066 000	11,73 %
Promicanje prava osoba s invaliditetom	44 034 000	10,32 %
Promicanje prava djece	31 740 200	7,44 %
Promicanje prava koja proizlaze iz građanstva EU-a	19 571 000	4,59 %
Osiguravanje najveće razine zaštite podataka	11 783 000	2,76 %
Ostvarivanje prava potrošača	10 170 000	2,38 %
<b>Ukupno</b>	<b>426 814 637</b>	<b>100 %</b>

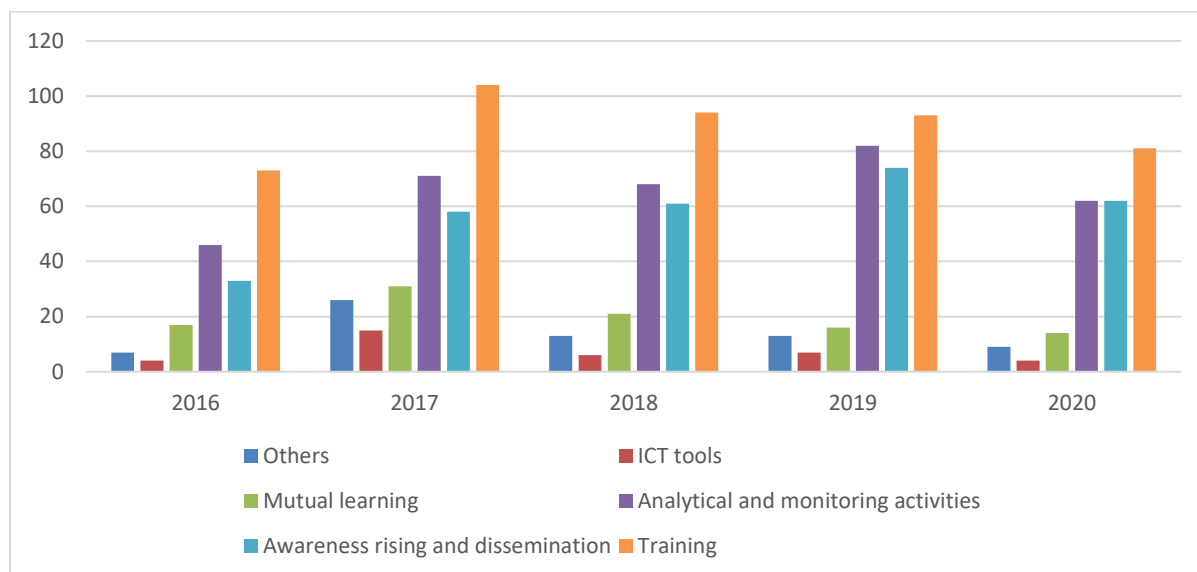
Izvor: godišnji programi rada za razdoblje 2014.–2020.

## 2.3. Provedba

U razdoblju 2014.–2020. planiran je ukupno **81 poziv na podnošenje prijedloga**. Najveći broj tih poziva, odnosno njih 18, obuhvaćao je poseban cilj „sprečavanja nasilja (Daphne)”. Budući da se posebni cilj „prava potrošača” financirao samo putem javne nabave, nije bilo poziva na podnošenje prijedloga koji se odnose na to pitanje. Ukupno su tijekom trajanja Programa odobrene **942 dodjele bespovratnih sredstava za djelovanje i poslovanje**.

Najveći dio aktivnosti financiranih u okviru projekata iz programa REC u razdoblju od 2016. do 2020. može se klasificirati kao „aktivnosti osposobljavanja” (35 %).

**Slika 1. Vrste aktivnosti financirane po godini (2016.–2020.)<sup>4</sup>**



*Napomena: na vertikalnoj osi prikazan je broj aktivnosti. Projekti se mogu dodijeliti za više od jedne vrste aktivnosti. Podaci prije uvođenja elektroničkog upravljanja bespovratnim sredstvima 2016. bili su u različitom formatu i nisu se mogli upotrijebiti za ovu analizu.*

*Izvor: projektna dokumentacija Glavne uprave za pravosuđe (bespovratna sredstva za djelovanje i bespovratna sredstva za poslovanje).*

Većina korisnika u razdoblju 2016.–2020. bile su neprofitne organizacije (57 %)<sup>5</sup>.

Javna nabava bila je važan mehanizam financiranja za niz posebnih ciljeva u ukupnom iznosu od **345 ugovora** tijekom cijelog razdoblja. „Rasizam i drugi oblici netolerancije” bio je poseban cilj koji je najviše iskoristio tu mogućnost financiranja, sa 112 ugovora o javnoj nabavi tijekom tog razdoblja.

Za ugovore o javnoj nabavi i uslugama dodijeljen je ukupno otprilike **81 milijun EUR**. Najzastupljenija vrsta postupaka javne nabave bila je ona koja se odnosila na analitičke aktivnosti i aktivnosti praćenja.

Prema prikupljenim podacima, u razdoblju 2014.–2015. potpora je bila najčešće usmjerena na skupinu mladih (uključujući djecu), a zatim na žene i studente. U razdoblju 2016.–2020. povećala se granularnost ciljanih skupina, a stručnjaci su postali skupina na koju se najviše usmjeravala potpora, a zatim na žene i djecu. Druge su važne skupine građani EU-a, mladi i zajednice.

#### **2.4. Najvažnija postignuća Programa**

Uvođenje sustava pokazatelja za program REC bilo je korisno za mjerenje njegovih postignuća. U članku 14. Uredbe o programu REC navedeni su pokazatelji koji služe kao temelj za praćenje i evaluaciju.

Podaci prikupljeni iz izvješća o projektima pokazuju da je u razdoblju od 2016. do 2020. najmanje **80 milijuna ljudi** bilo obuhvaćeno informativnom kampanjom i kampanjom širenja informacija ili je sudjelovalo u informativnim događanjima za senzibiliziranje javnosti. Ta brojka uključuje različite ciljane skupine, od kojih je najbrojnija šira javnost (otprilike

<sup>4</sup> Podaci za razdoblje 2014.–2015. nisu dostupni.

<sup>5</sup> Podaci za razdoblje 2014.–2015. nisu dostupni.

46 milijuna), nakon koje slijede građani EU-a (oko 19 milijuna), žene (oko 4 milijuna) i znanstvena zajednica, civilno društvo, oblikovatelji politika, mediji (oko 3 milijuna) te pripadnici zajednice LGBT (oko milijun) i predstavnici poduzeća (oko milijun).

Osim toga, otprilike **85 000 osoba** sudjelovalo je u događanjima za razmjenu primjera najbolje prakse i uzajamno učenje, a najmanje **1,5 milijuna osoba** sudjelovalo je u aktivnostima osposobljavanja.

Na temelju dostupnih dokaza **bolje poznavanje tematike i informiranost dionika i krajnjih korisnika** daleko je najčešće prijavljen rezultat, koji se navodi u **78 % projekata** za koje je bilo dostupno tehničko izvješće. To je u skladu s logikom intervencije Programa jer je njegov cilj potaknuti promjenu ponašanja u društvu za koju je ključno informiranje javnosti.

Nakon završetka projekata i dalje se koristi **645 prekograničnih instrumenta i mehanizama**, uključujući formalne savjetodavne skupine, memorandume/sporazume o suradnji te mreže.

Tijekom razdoblja provedbe programa REC dostavljen je veliki broj zahtjeva (4 903). Za svaku pojedinačnu dodjelu bespovratnih sredstava zaprimljeno je otprilike pet zahtjeva. Na razini cijelog Programa **prosječna stopa uspješnosti dobivanja bespovratnih sredstava u okviru programa REC bila je 17 %**. Projekti nisu bili ravnomjerno raspoređeni među državama članicama. Glavni razlog tomu jest to što su neke zemlje podnijele osobito velik broj zahtjeva. Važno je istaknuti da se bespovratnim sredstvima za poslovanje, kojima se uglavnom financiraju mreže na razini EU-a, jamči pravedna geografska pokrivenost na razini EU-a.

Uz pokazatelje utvrđene u Uredbi razvijeno je nekoliko dodatnih pokazatelja za mjerenje postignuća Programa.

Iako su u trenutku izrade ovog izvješća dostupni samo djelomični podaci, čini se da će biti teško ostvariti ciljane vrijednosti za 2020. za većinu pokazatelja u odnosu na opći cilj Programa<sup>6</sup> s obzirom na to da Europa izlazi iz duge financijske recesije, koju je 2020. dodatno pogoršala kriza uzrokovana bolešću COVID-19. Znatno prije 2020. postignuta je samo ciljana vrijednost za pokazatelj „postotak Europljana koji smatraju da su ‚dobro‘ ili ‚vrlo dobro‘ obaviješteni o pravima koja imaju kao građani Unije”.

Za evaluaciju uspješnosti Programa na razini pojedinačnih posebnih ciljeva koristilo se nekoliko dodatnih pokazatelja. Dostupni podaci zasad pokazuju da su ciljne vrijednosti za nekoliko pokazatelja ostvarene ili premašene<sup>7</sup>.

Kad je riječ o početnom stanju opisanom u procjeni učinka iz 2011.<sup>8</sup> i *ex post* evaluaciji triju prethodnih programa iz 2015. (Daphne III, Temeljna prava i građanstvo te PROGRESS)<sup>9</sup>, na temelju dokaza može se zaključiti da su u programu REC prevladane gotovo sve poteškoće utvrđene u tom trenutku, osim još uvijek prisutne geografske neuravnoteženosti.

---

<sup>6</sup> Doprinijeti daljnjem razvoju područja gdje se jednakost i prava osoba (kako su sadržani u Ugovoru o Europskoj uniji, Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Povelji o temeljnim pravima Europske unije i u međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima kojima je Unija pristupila) promiču, štite i učinkovito provode.

<sup>7</sup> Kao što je „udio stanovništva koje se smatra dobro ili vrlo dobro informirano o pravima koja imaju kao građani Unije”, „razina povjerenja potrošača u prekograničnu kupovinu”, „postotak osoba koje smatraju da je nasilje u obitelji nad ženama neprihvatljivo”.

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

<sup>9</sup> Europska komisija (2015.), *Ex post* evaluacija pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007.–2013. – završno izvješće, ibid.



### 3. REZULTAT EVALUACIJE

#### 3.1. Djelotvornost

Na temelju prikupljenih kvalitativnih dokaza provedba programa REC bila je djelotvorna i pridonijela je postizanju njegovih općih ciljeva. Konkretno, razlog za njegov uspjeh jest **kvaliteta većine projekata**, čime je omogućena provedba ciljanih djelovanja kao što su kampanje za informiranje, tečajevi osposobljavanja, objavljivanje materijala, istraživanja i relevantni podaci. Na temelju analize dokumentacije i terenskog rada utvrđeno je da su **gotovo svi dovršeni projekti postigli očekivane rezultate**.

Aktivnosti i postignuća svih projekata iz uzorka izravno su se odnosili na posebne ciljeve Programa. Ukupno gledajući, prikupljeni dokazi upućuju na to da je program REC pridonio **boljem poznavanju neobvezujućeg i obvezujućeg prava EU-a**.

Složeno međudjelovanje unutarnjih i vanjskih čimbenika istodobno je poduprlo i otežalo provedbu Programa. Unutarnji čimbenici uglavnom se odnose na poteškoće povezane s postupkom prijave, internim kapacitetom projektnih partnera te vrstom i kvalitetom projektnog konzorcija. Zajednički vanjski čimbenici odnose se na utjecaj vanjskih šokova kao što su pandemija bolesti COVID-19 i poteškoće s uključivanjem javnih subjekata i dionika u planirane aktivnosti.

Iz analize se može zaključiti da čimbenici koji su pridonijeli uspjehu projekata u okviru programa REC uključuju kvalitetu partnerstava, okupljanje organizacije s komplementarnim stručnim znanjem te spajanje upravljačkih i koordinacijskih vještina s iskustvom u radu s ciljanim skupinama na terenu. Dodatni element uspjeha mogućnost je da se u okviru projekata odgovori na ciljeve poziva na podnošenje prijedloga i istodobno provode dugoročne strategije provedbenih organizacija.

#### 3.2. Učinkovitost

Postojeći kvalitativni dokazi potvrđuju da su **koristi od provedbe projekata veće od troškova** te da je u tom smislu Program bio učinkovit. Međutim, korisnici i dalje smatraju da su administrativni troškovi previsoki, osobito oni povezani s postupcima podnošenja zahtjeva i izvješćivanja. Iako je većina korisnika utvrdila administrativno opterećenje kao važnu troškovnu komponentu, prepoznali su i da su opterećujući administrativni zahtjevi legitimni ako se njima osigurava transparentno i pravedno korištenje javnih sredstava.

Smatra se da su **administrativni troškovi programa REC u prosjeku viši** u usporedbi s alternativama izvan EU-a ili nacionalnim programima. Nacionalni i međunarodni instrumenti financiranja smatraju se manje zahtjevnima kad je riječ o zahtjevima koji se odnose na primjenu i izvješćivanje.

Kad je riječ o **koristima**, program REC nudi mogućnost rada na transnacionalnoj razini, razmjene primjera najbolje prakse i izgradnje odnosa s partnerima u konzorciju te jačanja unutarnjih kapaciteta i stručnosti. Osim toga, sudjelovanje u projektima koje je financirao EU donosi i nematerijalne koristi kao što su bolji ugled i **veća pouzdanost njihove organizacije**.

Evaluacijom je utvrđeno da **u 82 % projekata** iz uzorka **postoje neiskorištena sredstva**. Iako su neiskorištena sredstva česta u analiziranom uzorku, u izvješćima za većinu projekata prijavljeno je da je neiskorišteno ostalo 10–12 % sredstava, što se uglavnom može pripisati pandemiji bolesti COVID-19 i s njom povezanim otkazivanjem sastanaka i aktivnosti koje zahtijevaju fizičku prisutnost, što je dovelo do ušteda u putnim troškovima i troškovima boravka za fizičke sastanke, radionice i druga događanja.

U usporedbi s prethodnim programima, došlo je do poboljšanja u brzom donošenju/objavljivanju poziva objavljenih u okviru programa REC i njihove predvidljivosti. Na temelju informacija prikupljenih tijekom razgovora s korisnicima koji su se koristili i prethodnim programima može se zaključiti da je **spajanje prethodnih programa znatno pojednostavnilo postupke upravljanja i provedbe**.

### 3.3. Relevantnost

**Potrebe** utvrđene u trenutku donošenja uredbe o programu REC i **dalje su relevantne** kako bi se osiguralo da se jednakost i prava sadržana u Povelji EU-a o temeljnim pravima i drugim pravno obvezujućim instrumentima i dalje promiču u cijelom EU-u. Nadalje, Program se prilagođavao pojavi novih potreba i prijetnji, kao što je porast govora mržnje.

Analizom je potvrđeno i da su mjere provedene u okviru programa REC relevantne za potrebe njegovih dionika kao što su poboljšanje baze znanja, razmjena primjera najbolje prakse putem uzajamnog učenja, izgradnja kapaciteta i strukturna potpora za posebne organizacijske strukture. Nadalje, Program je bio relevantan za usmjeravanje na predviđene krajnje korisnike odnosno, u konačnici, javnost EU-a. To su potvrdili dokazi za evaluaciju prikupljeni na nekoliko načina, kao što su analiza rudarenja teksta, uzorkovanje projekata i savjetovanja s dionicima.

Kad je riječ o sposobnosti odabira najrelevantnijih korisnika u okviru Programa, utvrđeno je da su dvije vrste korisnika posebno relevantne, a manje je vjerojatno da će biti uključene: i. javna tijela, kojima su prepreke uglavnom to što nemaju potrebne administrativne kapacitete i ljudske resurse, ii. male lokalne organizacije, za koje je postupak prijave vrlo složen, a zahtjev da osiguraju sufinanciranje predstavlja im dodatan problem.

### 3.4. Usklađenost

U programu REC pozivi na podnošenje prijedloga temelje se na posebnim strateškim kretanjima i prioritetima EU-a. Na taj je način program REC djelovao kao poveznica među prioritetima EU-a, u skladu s drugim inicijativama EU-a, kao što su Agenda EU-a za pravosuđe za 2020., Strateško djelovanje EU-a za ravnopravnost spolova za 2016.–2020., Europska strategija za osobe s invaliditetom 2010.–2020., Popis mjera Komisije za promicanje jednakosti LGBTI osoba i Okvir EU-a za nacionalne strategije integracije Roma do 2020. Analiza upućuje i na određenu razinu usklađenosti s nacionalnim politikama i kretanjima na razini projekta.

### 3.5. Dodana vrijednost EU-a

Dodana vrijednost EU-a programa REC procijenjena je na temelju sljedećih četiriju kriterija:

- 1) podupiranje provedbe prava EU-a i informiranje o pravima koja iz njega proizlaze;
- 2) jačanje uzajamnog povjerenja među državama članicama i prekogranične suradnje;
- 3) razvoj i širenje najbolje prakse;
- 4) izrada standarda, praktičnih alata i rješenja za savladavanje izazova na razini EU-a.

Program je bio uspješan u svim tim aspektima zahvaljujući svojoj transnacionalnoj prirodi. Analizom su utvrđeni dodatni elementi dodane vrijednosti Programa za EU:

- predstavlja važan izvor financiranja, čime se korisnicima omogućuje provedba dodatnih projekata usmjerenih na probleme za čije je rješavanje uspostavljen program REC,
- financiranje sredstvima EU-a i provedbene aktivnosti u okviru programa REC pozitivno su utjecale na projekte te su povećale njihov ugled i vidljivosti, što ne bi bilo moguće da su provedeni nacionalnim sredstvima,

- program REC bio je važan pokretač inovacija jer nacionalna sredstva za ispitivanje inovativnih i transnacionalnih mjera nisu dostatna,
- program REC imao je učinak opsega<sup>10</sup> tako što su proširene mjere koje provode korisnici na način koji se teško može postići intervencijama na nacionalnoj razini.

Korisnici navode da su prekogranična suradnja i transnacionalna partnerstva i mreže te uzajamno učenje među partnerima ključni rezultati njihova sudjelovanja u Programu. Transnacionalna dimenzija posebno je očita za korisnike bespovratnih sredstava za poslovanje zbog njihove europske nadležnosti jer se njihove aktivnosti ne bi mogle razviti na sličan način s pomoću nacionalnih sredstava ili financijskim sredstvima koja nisu EU-ova.

### 3.6. Ravnopravna raspodjela

Sredstva i potpora iz programa REC **nisu ravnomjerno raspodijeljeni među zemljama sudionicama**, a raspodjela sredstava REC-a bila je usmjerena na manji broj zemalja, prije svega Italiju, Belgiju, Grčku i Španjolsku, iz kojih dolazi više prijava za sudjelovanje u Programu. Međutim, kad se uzme u obzir broj stanovnika zemalja sudionica, dobiva se drugačija slika jer neke manje zemlje imaju velik broj korisnika u usporedbi s brojem stanovnika (npr. Malta i Cipar). Osim toga, prilično visoka razina sudjelovanja zabilježena je u Rumunjskoj i Bugarskoj.

Financijska sredstva iz Programa **pravedno su raspoređena na različite ciljne skupine**, unatoč koncentraciji sredstava programa REC-a na tri posebna cilja. Aktivnosti u okviru različitih ciljeva često su bile usmjerene na iste ciljne skupine.

Znatna financijska sredstva bila su namijenjena promicanju međusektorskih prioriteta rodne ravnopravnosti, prava djece i prava osoba s invaliditetom. U fazi provedbe pozivi na podnošenje prijedloga koji su bili usmjereni na rodnu ravnopravnost, prava osoba s invaliditetom i prava djece uglavnom su bili organizirani u okviru relevantnih posebnih ciljeva. Iako su dionici dobro upoznati s važnošću rodno osviještene politike, općenito nema dovoljno znanja o dobroj praksi u odobrenim projektima programa REC o najboljim pristupima za rješavanje pitanja rodno osviještene politike u aktivnostima koje se financiraju izvan posebnih projekata. Pri izradi svojih prijava korisnici imaju poteškoća u formuliranju rodnog pristupa.

### 3.7. Pojednostavnjenje

Nedavno uveden sustav za podnošenje zahtjeva (portal za financiranje i natječaje) pojednostavnio je postupak prijave i poboljšao prikupljanje i objedinjavanje podataka o praćenju. Korisnici općenito pozitivno ocjenjuju nove informatičke alate razvijene za primjenu i upravljanje bespovratnim sredstvima te ih smatraju učinkovitim i jednostavnim za korištenje. Sve veća digitalizacija smatra se pozitivnim kretanjem iako bi se postupak mogao dodatno pojednostavniti, posebno u odnosu na administrativno opterećenje povezano s dokumentacijom koju moraju dostaviti podnositelji zahtjeva.

## 4. ZAKLJUČCI I DALJNI KORACI

Program REC za razdoblje 2014.–2020. pokrenut je u trenutku kad su učinci gospodarske i financijske krize doveli do općeg smanjenja iznosa nacionalnih sredstava i dostupnih sredstava za socijalna pitanja i pitanja prava. U tom teškom političkom i gospodarskom

---

<sup>10</sup> Učinak opsega znači „proširenje postojećih mjera podupiranjem skupina ili područja politike koja inače ne bi bila obuhvaćena takvim potporama”.

kontekstu Program je dokazao svoju **dodanu vrijednost EU-a i ključnu ulogu u razvoju europskog područja jednakosti i prava.**

Program REC **i dalje je relevantan** za potrebe dionika i građana EU-a, koje se neprestano mijenjaju. To omogućuje **fleksibilno programiranje**, uključujući godišnje određivanje prioriteta novih potreba i pitanja politika te dijalog s organizacijama civilnog društva.

Općenito govoreći, na temelju prikupljenih kvalitativnih dokaza može se zaključiti da je provedba programa REC **bila djelotvorna i pridonijela postizanju njegovih općih ciljeva.** Tome je u prvom redu pridonijela **kvaliteta većine projekata** provedenih iz sredstava programa REC jer su se u okviru njih mogle provesti konkretne mjere izravno **povezane s potrebama na terenu, koje se neprestano mijenjaju.**

Analiza dokumentacije i terenski rad potvrđuju da su projekti u velikoj mjeri bili uspješni u provedbi planiranih aktivnosti i da su **gotovo svi dovršeni projekti postigli očekivane rezultate.**

Kvalitativni dokazi prikupljeni u studiji upućuju na to da su **koristi programa REC veće od troškova.**

Kad je riječ o početnom stanju opisanom u procjeni učinka iz 2011.<sup>11</sup> i *ex post* evaluaciji triju prethodnih programa iz 2015. (Daphne III, Temeljna prava i građanstvo te PROGRESS)<sup>12</sup>, dokazi iz evaluacije pokazuju da su u programu REC prevladane gotovo sve poteškoće utvrđene u tom trenutku, osim trajne geografske neuravnoteženosti.

U evaluaciji su utvrđena i brojna stečena iskustva, koja će se uzeti u obzir u programu koji će zamijeniti program REC, programu CERV, a osobito potreba za razvojem pouzdanijeg okvira za praćenje kojim se sustavno prikupljaju informacije o ostvarenim rezultatima, razmatranjem daljnjih mjera za poboljšanje geografske uravnoteženosti, primjenom pristupa koji je usmjereniji na rezultate, smanjenjem administrativnog opterećenja za podnositelje zahtjeva i korisnike te jačanjem rodno osviještene politike.

---

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

<sup>12</sup> Europska komisija (2015.), *Ex post* evaluacija pet programa provedenih tijekom financijske perspektive za razdoblje 2007.–2013. – završno izvješće, ibid.