



Bruselj, 22.3.2022
COM(2022) 118 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**o oceni izvajanja programa za pravice, enakost in državljanstvo za obdobje 2014–2020
ter njegovih dosežkov**

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

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o oceni izvajanja programa za pravice, enakost in državljanstvo za obdobje 2014–2020 ter njegovih dosežkov

Cilj programa za pravice, enakost in državljanstvo je bil nadaljnji razvoj Evrope pravic in enakosti v skladu s strategijo Evropa 2020. Program je spodbujal ključne vrednote, na katerih temelji Evropska unija, in prispeval k nadaljnjemu razvoju območja, na katerem se spodbujajo, varujejo in učinkovito uveljavljajo enakost in pravice oseb, kot so določene v Pogodbi o Evropski Uniji, Listini EU o temeljnih pravicah in mednarodnih konvencijah o človekovih pravicah.

V tem poročilu so navedeni rezultati programa v skladu z obveznostjo iz člena 13(2), točka (c), pravne podlage programa¹ (v nadaljnjem besedilu: Uredba). V Uredbi je določeno, da mora Evropska komisija Evropskemu parlamentu in Svetu do 31. decembra 2021 predložiti naknadno poročilo vrednotenja. V tem poročilu je treba oceniti dolgoročni vpliv programa in trajnost njegovih učinkov, da bi jih bilo mogoče upoštevati pri odločitvah v zvezi s prihodnjimi programi. V letu 2021 pa številni projekti (več kot 40 %) zaradi svojega večletnega obdobja izvajanja še niso bili zaključeni. Te razmere je še poslabšala pandemija COVID-19, zaradi katere se je trajanje več projektov podaljšalo. Dolgoročne rezultate in učinke programa bo torej mogoče celovito ovrednotiti šele pozneje.

Iz navedenih razlogov bo naknadno vrednotenje izvedeno v dveh delih. To poročilo se nanaša na prvi del vrednotenja. Temelji na trenutno razpoložljivih podatkih ter vključuje pregled razporeditve sredstev in oceno dosedanjih dosežkov programa. Medtem ko je bil novi program Državljeni, enakost, pravice in vrednote za obdobje 2021–2027 že sprejet in med drugim temelji na rezultatih vmesnega vrednotenja programa za pravice, enakost in državljanstvo za obdobje 2014–2020, so v tem prvem delu naknadnega vrednotenja prejšnjega programa predstavljena področja, ki bi jih bilo v okviru izvajanja novega programa Državljeni, enakost, pravice in vrednote morda mogoče izboljšati.

Drugi del vrednotenja bo izveden pozneje, ko bodo na voljo vsi končni podatki, in v povezavi z vmesnim vrednotenjem novega programa Državljeni, enakost, pravice in vrednote. V njem bodo ocenjeni dolgoročni vplivi programa in trajnost njegovih učinkov ter predstavljena ustrezna priporočila glede novega večletnega finančnega okvira po letu 2027.

V tem poročilu so analizirani vsi letni delovni programi iz obdobja od leta 2014 do leta 2020, vendar se v času tega vrednotenja vse dejavnosti še niso začele. Zato je bil kot presečni datum določen 31. december 2020, ki omejuje obdobje, na katero se to poročilo nanaša. Drugi del naknadnega vrednotenja bo dopolnil pregled, saj bodo v njem analizirane preostale dejavnosti.

To poročilo temelji na ugotovitvah vrednotenja², ki ga je Evropska komisija pripravila ob podpori zunanjega izvajalca.

1. UVOD IN OZADJE

Program za pravice, enakost in državljanstvo za obdobje 2014–2020 je nadomestil programe, ki so se izvajali v programskem obdobju 2007–2013, in sicer program Daphne III, program

¹ Uredba (EU) št. 1381/2013 z dne 17. decembra 2013 o uvedbi programa za pravice, enakost in državljanstvo za obdobje od 2014 do 2020 (UL L 354, 28.12.2013).

² Delovni dokument služb Komisije, ki spremlja poročilo o oceni izvajanja programa za pravice, enakost in državljanstvo za obdobje 2014–2020.

Temeljne pravice in državljanstvo ter dve področji politike programa Progress³, natančneje področji nediskriminacije in enakosti spolov.

Program za pravice, enakost in državljanstvo je bil uveden z Uredbo (EU) št. 1381/2013 Evropskega parlamenta in Sveta.

Splošni cilj Uredbe je:

- prispevati k nadaljnemu razvoju območja, na katerem se spodbujajo, varujejo in učinkovito uveljavljajo enakost in pravice oseb, kot so določene v PEU, PDEU, Listini in mednarodnih konvencijah o človekovih pravicah, h katerim je pristopila Unija.

Njeni **specifični cilji** so:

- spodbujati dejansko uresničevanje načela nediskriminacije na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti ter spoštovati načelo nediskriminacije na podlagi okoliščin iz člena 21 Listine;
- preprečevati in zatirati rasizem, ksenofobijo, homofobijo in druge oblike nestrpnosti;
- spodbujati in varovati pravice invalidov;
- spodbujati enakost žensk in moških ter pospeševati vsesplošno upoštevanje načela enakosti spolov;
- preprečevati in zatirati nasilje nad otroki, mladimi in ženskami, pa tudi nasilje nad drugimi ogroženimi skupinami;
- spodbujati in varovati pravice otroka;
- prispevati k zagotavljanju najvišje ravni varstva zasebnosti in osebnih podatkov;
- spodbujati in izboljšati uveljavljanje pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije;
- pomagati posameznikom v vlogi potrošnikov ali podjetij na notranjem trgu, da bodo lahko uveljavljali svoje pravice, ki izhajajo iz prava Unije, ob upoštevanju projektov, ki se financirajo v okviru programa varstva potrošnikov.

Program izvaja Evropska komisija prek neposrednega upravljanja.

Kar zadeva **geografsko pokritost**, so bile do sodelovanja v programu upravičene vse države članice EU, do sodelovanja pri doseganju izbranih ciljev pa tudi Lihtenštajn, Islandija in Srbija.

2. KLJUČNI ELEMENTI IN IZVAJANJE PROGRAMA

V skladu s členom 5 Uredbe je **program podpiral širok nabor dejavnosti**, ki so vključevale analitične dejavnosti, vzajemno učenje, sodelovanje, poglobljanje ozaveščenosti in dejavnosti razširjanja, dejavnosti usposabljanja, razvoj orodij, kot so učni kompleti/gradivo/načrti, in ukrepe za izvajanje specifičnih ciljev. Program je podpiral **organizacije**, dejavne na področju

³ Evropska komisija (2015), naknadno vrednotenje petih programov, izvedenih v okviru finančnega načrta za obdobje 2007–2013 – končno poročilo. Vrednotenje posebnega programa: program Daphne: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf; vrednotenje posebnega programa: Temeljne pravice in državljanstvo: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf; naknadno vrednotenje programa za zaposlovanje in socialno solidarnost – (PROGRESS) za obdobje 2007–2013 in priporočila glede programov, ki bodo nasledili program PROGRESS za obdobje 2014–2020: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>.

socialnih in temeljnih pravic po vsej Evropi, kot so: evropske mreže, javne ali zasebne organizacije, običajno nepridobitne, nacionalni, regionalni in lokalni organi v državah članicah EU, organizacije civilne družbe in mednarodne organizacije.

Splošna javnost v sodelujočih državah je tudi **ciljna skupina** (skupina, ki ima od programa bodisi neposredno korist, saj sodeluje pri dejavnostih programa, bodisi posredno korist, ki izhaja iz izvajanja programa), saj je namen ciljev in pobud programa spodbujati, zaščititi in učinkovito uveljavljati enakost in pravice oseb, zlasti oseb, ki se srečujejo z diskriminacijo, nestrpnostjo ali nasiljem, vključno z migranti in manjšinami.

Kot je navedeno v Uredbi, so bili glavni mehanizmi financiranja v okviru programa nepovratna sredstva za ukrepe, nepovratna sredstva za poslovanje in ukrepi v zvezi z javnimi naročili.

2.1. Specifični cilji programa

Specifični cilj 1: spodbujanje nediskriminacije

Program je podpiral projekte preprečevanja in zatiranja diskriminacije na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Posebej pomembno področje tega cilja je spodbujanje vključevanja Romov. V tem smislu je program za pravice, enakost in državljanstvo podpiral nacionalne platforme za Rome ter vključeval tesno sodelovanje z državami članicami EU, njihovimi nacionalnimi kontaktnimi točkami za Rome in organizacijami civilne družbe, ki delujejo na področju nediskriminacije in vključevanja Romov. V okviru programa so se financirale tudi dejavnosti evropske mreže organov za enakost. Osrednja naloga te mreže je krepiti sodelovanje in izmenjavo informacij o temah, povezanih z nediskriminacijo, med nacionalnimi organi za enakost, ki jih določijo države članice.

Specifični cilj 2: preprečevanje in zatiranje rasizma, ksenofobije, homofobije in drugih oblik nestrpnosti

Financirani projekti s tega področja so prispevali k boljšemu izvajanju sedanje zakonodaje EU v državah članicah ter k boju proti kaznivim dejanjem iz sovraštva in sovražnemu govoru. Financirane dejavnosti so podpirale zlasti zaščito manjšin pred vse večjim populizmom, ekstremizmom in nestrpnostjo.

Specifični cilj 3: spodbujanje pravic invalidov

Namen tega specifičnega cilja je bil poglobiti ozaveščenost o pravicah invalidov, izboljšati uveljavljanje teh pravic ter zmanjšati ovire, ki jim preprečujejo, da bi se v celoti vključevali v družbo in uživali svoje pravice. Ta cilj se je večinoma izvajal z nepovratnimi sredstvi za poslovanje, ki so podprla dejavnosti mrež na evropski ravni, ki zagovarjajo pravice invalidov, ter javnimi naročili, osredotočenimi na zbiranje podatkov, usposabljanje in dejavnosti ozaveščanja. Letni delovni program za leto 2014 je podprl izdajo evropske kartice ugodnosti za invalide, da bi se olajšalo čezmejno potovanje invalidov.

Specifični cilj 4: spodbujanje enakosti žensk in moških

V okviru programa so se financirali projekti, ki so sodelujoče države in ustrezne deležnike podpirali pri izboljševanju uravnotežene zastopanosti spolov na vseh področjih življenja, zlasti pri gospodarskem odločanju, ter spodbujanju enake gospodarske neodvisnosti žensk in moških. Financiranje na podlagi tega cilja je bilo namenjeno tudi zmanjšanju razlik med spoloma glede plačil, zaslužkov in pokojnin.

Specifični cilj 5: preprečevanje in zatiranje nasilja nad otroki, mladimi in ženskami ter drugimi ogroženimi skupinami

V okviru programa so se financirali zlasti projekti, ki prispevajo k zaščiti in zagotavljanju podpore žrtvam nasilja, kot so ženske in otroci, ter dejavnosti za ozaveščanje in preprečevanje nasilja v sodelovanju z organizacijami civilne družbe, ki delujejo na terenu. Program je podprl tudi obravnavo povzročiteljev nasilja. Krepitev sistemov za zaščito otrok je ena od prednostnih nalog Komisije, pri čemer je program podpiral pravice otrok migrantov s financiranjem mednarodnih organizacij, ki delujejo neposredno za te otroke in z njimi.

Specifični cilj 6: spodbujanje pravic otroka

Pravice otroka se spodbujajo prek projektov, ki se osredotočajo na otrokom prijazno pravosodje in zaščito ranljivih otrok (kot so otroci, ki zapuščajo sistem rejništva, in otroci, ki so prišli v nasprotje z zakonom), s podpiranjem dejavnosti usposabljanja javnih uslužbencev, organizacij civilne družbe in odvetnikov, ki delajo z otroki.

Specifični cilj 7: varstvo zasebnosti in osebnih podatkov

Program je glavno sredstvo EU za financiranje varstva podatkov. Dejavnosti, ki so se izvajale v okviru tega specifičnega cilja, so bile močno povezane z reformo varstva podatkov, ki je bila sprejeta leta 2016. V zvezi s tem ciljem so se v okviru programa financirale dejavnosti v podporo zlasti prenosu nove zakonodaje EU o varstvu podatkov v zakonodajo držav članic in njenemu izvajanju ter usposabljanju organov za varstvo podatkov in pooblaščenih oseb za varstvo podatkov.

Specifični cilj 8: državljanstvo EU

V okviru programa so se financirali projekti, ki so večinoma vključevali dejavnosti ozaveščanja, namenjene spodbujanju vključevanja državljanov EU v državljansko in politično življenje v EU. Med drugim je šlo za projekte, ki so pomagali ozaveščati državljane o njihovih pravicah, ki izhajajo iz državljanstva EU. V zvezi s tem specifičnim ciljem so se financirale informacijske kampanje o pravicah iz državljanstva EU, zaradi evropskih volitev leta 2019 pa je bil poseben poudarek na volilnih pravicah.

Specifični cilj 9: pravice potrošnikov ali podjetnikov

V okviru programa so se financirale tudi dejavnosti, ki so posameznike v vlogi potrošnikov ali podjetnikov na notranjem trgu podpirale pri uveljavljanju njihovih pravic, ki izhajajo iz prava EU. Cilj finančnih sredstev EU na tem področju je prispevati k izboljšanju znanja in ozaveščenosti o pravicah potrošnikov, zlasti na digitalnem trgu.

2.2. Proračun

V spodnji preglednici 1 so prikazana letno dodeljena proračunska sredstva, ki so v celotnem programskem obdobju znašala 426,8 milijona EUR. Znesek se je vsako leto povečal, in sicer s 54,2 milijona EUR leta 2014 na 67,9 milijona EUR leta 2020.

Preglednica 1. Načrtovani proračunski zneski po letih

Proračunsko leto	Načrtovani znesek (v EUR)	Letno povečanje (%)
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 %
Skupaj	426 814 637	

Vir: letni delovni programi za obdobje 2014–2020

Največji delež proračuna programa (25 %) je bil dodeljen specifičnemu cilju preprečevanja nasilja (program Daphne). Specifični cilj z drugim največjim proračunskim deležem je cilj spodbujanja nediskriminacije (22 %). Razporeditev vseh proračunskih sredstev je prikazana v spodnji preglednici 2.

Preglednica 2. Specifični cilji in načrtovani zneski

Specifični cilj	Proračun (v EUR)	Delež
Preprečevanje nasilja nad otroki, mladimi, ženskami in drugimi ogroženimi skupinami (program Daphne)	109 835 157	25,73 %
Spodbujanje nediskriminacije	93 294 280	21,86 %
Preprečevanje in zatiranje rasizma, ksenofobije, homofobije in drugih oblik nestrpnosti	56 321 000	13,20 %
Spodbujanje enakosti spolov in vsesplošnega upoštevanja načela enakosti spolov	50 066 000	11,73 %
Spodbujanje pravic invalidov	44 034 000	10,32 %
Spodbujanje pravic otroka	31 740 200	7,44 %
Spodbujanje pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije	19 571 000	4,59 %
Zagotavljanje najvišje ravni varstva podatkov	11 783 000	2,76 %
Uveljavljanje pravic potrošnikov	10 170 000	2,38 %
Skupaj	426 814 637	100 %

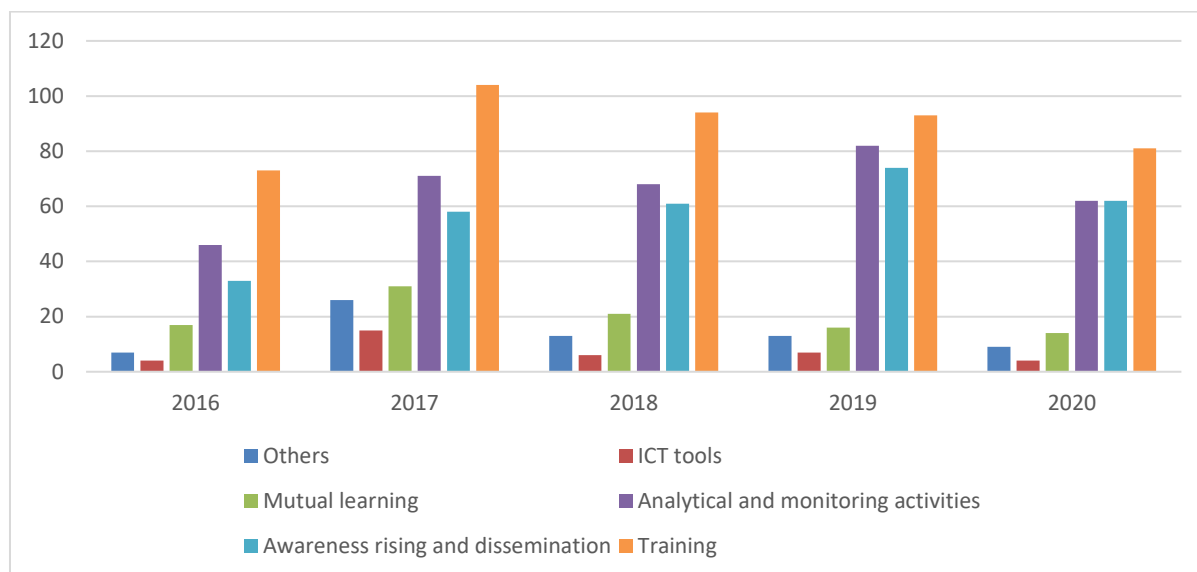
Vir: letni delovni programi za obdobje 2014–2020

2.3. Izvajanje

V obdobju 2014–2020 je bilo skupaj načrtovanih **81 razpisov za zbiranje predlogov**. Največji delež teh razpisov (18 razpisov) se je nanašal na specifični cilj preprečevanja nasilja (program Daphne). Specifični cilj glede pravic potrošnikov se je financiral izključno prek javnih naročil, zato v zvezi z njim ni bilo razpisov za zbiranje predlogov. Skupaj so bila v času trajanja programa **nepovratna sredstva za ukrepe in nepovratna sredstva za poslovanje dodeljena 942-krat**.

Največji delež dejavnosti, financiranih v okviru projektov za pravice, enakost in državljanstvo med letoma 2016 in 2020, je mogoče uvrstiti med dejavnosti usposabljanja (35 %).

Slika 1. Vrste financiranih dejavnosti po letih (2016–2020)⁴



Opomba: stolpci na vertikalni osi ponazarjajo število dejavnosti. Projekti lahko zajemajo več kot eno vrsto dejavnosti. Podatki so bili pred uvedbo elektronskih nepovratnih sredstev leta 2016 v drugačni obliki in jih za to analizo ni bilo mogoče uporabiti.

Vir: projektni dokumenti GD JUST (nepovratna sredstva za ukrepe in nepovratna sredstva za poslovanje)

Med upravičenci je bilo v obdobju 2016–2020 največ neprofitnih organizacij (57 %)⁵.

Javna naročila so bila pomemben mehanizem financiranja številnih specifičnih ciljev, v celotnem obdobju pa je bilo skupaj oddanih **345 naročil**. Na ta način se je najpogosteje financiral cilj glede preprečevanja rasizma in drugih oblik nestrpnosti, v zvezi s katerim je bilo v celotnem obdobju oddanih 112 javnih naročil.

Skupaj je bilo za javna naročila storitev namenjenih približno **81 milijonov EUR**. Javna naročila so se najpogosteje nanašala na analitične dejavnosti in dejavnosti spremljanja.

Po zbranih podatkih je bila podpora v letih 2014 in 2015 najpogosteje namenjena mladim (vključno z otroki), ki so jim sledili ženske in študenti. V obdobju 2016–2020 se je heterogenost ciljnih skupin povečala, podpora pa je bila najpogosteje namenjena strokovnjakom, ki so jim sledili ženske in otroci. Druge pomembne skupine so državljani EU, mladi in skupnosti.

2.4. Glavni dosežki programa

K merjenju rezultatov programa za pravice, enakost in državljanstvo je pripomogla uvedba sistema kazalnikov zanj. V členu 14 uredbe o uvedbi programa za pravice, enakost in državljanstvo so navedeni kazalniki, ki se uporabljajo kot osnova za spremljanje in vrednotenje.

Podatki iz poročil o projektih kažejo, da je bilo med letoma 2016 in 2020 v informacijske kampanje in kampanje obveščanja ali dogodke za ozaveščanje vključenih **80 milijonov oseb**. Ta številka zajema različne ciljne skupine, med katerimi so najštevilčnejši člani splošne javnosti (približno 46 milijonov), sledijo pa jim državljani EU (približno 19 milijonov),

⁴ Podatki za leti 2014 in 2015 niso na voljo.

⁵ Podatki za leti 2014 in 2015 niso na voljo.

ženske (približno 4 milijoni), znanstvena skupnost, civilna družba, oblikovalci politik in mediji (približno 3 milijoni), pripadniki LGBT skupnosti (približno 1 milijon) in predstavniki podjetij/družb (približno 1 milijon).

Poleg tega se je približno **85 000 posameznikov** udeležilo dogodkov izmenjav in vzajemnega učenja, vsaj **1,5 milijona posameznikov** pa dejavnosti usposabljanja.

Razpoložljivi dokazi kažejo, da je daleč najpogosteje naveden rezultat **izboljšanje znanja in ozaveščenosti deležnikov in upravičencev**, ki je omenjen v **78 % projektov**, v zvezi s katerimi je na voljo tehnično poročilo. To je v skladu z intervencijsko logiko programa; namen programa je namreč spodbuditi spremembo vedenja v družbi, pri čemer je ozaveščanje ključnega pomena.

Po zaključku projektov je še naprej delovalo **645 čezmejnih orodij in mehanizmov**, ki vključujejo svetovalne skupine, memorandum/sporazume o sodelovanju in mreže.

V obdobju izvajanja so bile v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo prejete številne vloge (4 903). V okviru posameznega razpisa za dodelitev nepovratnih sredstev je bilo prejetih približno pet vlog. Na splošno **je povprečni delež uspešnih vlog za prejem nepovratnih sredstev v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo znašal 17 %**. Projekti niso bili enakomerno porazdeljeni med državami članicami. Glavni razlog za to je, da so nekatere države vložile nesorazmerno veliko število vlog. Poudariti je treba, da so bila nepovratna sredstva za poslovanje, s katerimi se v glavnem financirajo vseevropske mreže, v smislu geografske pokritosti na ravni EU porazdeljena pravično.

Poleg kazalnikov, določenih v Uredbi, je bilo oblikovanih več dodatnih kazalnikov za merjenje dosežkov programa.

Čeprav so v času priprave tega poročila podatki na voljo le delno, se zdi, da je doseganje ciljev za leto 2020 v okviru večine kazalnikov, povezanih s splošnim ciljem programa⁶, zahtevno, saj Evropa izstopa iz dolge finančne recesije, ki se je leta 2020 še poglobila zaradi pandemije COVID-19. Dosežen je bil le cilj v zvezi s kazalnikom „delež Evropejcev, ki menijo, da so ‚dobro‘ ali ‚zelo dobro‘ obveščeni o pravicah, ki jih uživajo kot državljani Unije“, in sicer veliko pred letom 2020.

Za ocenjevanje uspešnosti programa na ravni posameznih specifičnih ciljev je bilo uporabljenih več dodatnih kazalnikov. Trenutno razpoložljivi podatki kažejo, da so bili cilji v zvezi z več kazalniki doseženi ali preseženi⁷.

Dokazi kažejo, da so bile v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo v primerjavi z izhodišnimi razmerami, opisanimi v oceni učinka iz leta 2011⁸ in dokumentu o naknadnem vrednotenju treh predhodnih programov (programa Daphne III, programa Temeljne pravice in državljanstvo ter programa Progress) iz leta 2015⁹, odpravljene skoraj vse takrat opredeljene težave, razen še vedno prisotnega geografskega neravnovesja.

⁶ Prispevati k nadaljnjemu razvoju območja, na katerem se spodbujajo, varujejo in učinkovito uveljavljajo enakost in pravice oseb (kot so določene v Pogodbi o Evropski uniji, Pogodbi o delovanju Evropske unije, Listini Evropske unije o temeljnih pravicah in mednarodnih konvencijah o človekovih pravicah, h katerim je pristopila EU).

⁷ Na primer kazalniki „delež prebivalcev, ki menijo, da so dobro ali zelo dobro obveščeni o pravicah, ki jih uživajo kot državljani Unije“, „raven zaupanja potrošnikov v čezmejno trgovino“ in „delež oseb, ki menijo, da je družinsko nasilje nad ženskami nesprejemljivo“.

⁸ SEC(2011) 1364 final.

⁹ Evropska komisija (2015), Naknadno vrednotenje petih programov, izvedenih v okviru finančnega načrta za obdobje 2007–2013 – končno poročilo.

3. REZULTATI VREDNOTENJA

3.1. Uspešnost

Zbrani kvalitativni dokazi kažejo, da je bilo izvajanje programa za pravice, enakost in državljanstvo uspešno in da je prispevalo k doseganju splošnih ciljev programa. Program je bil uspešen zlasti zaradi **kakovosti večine projektov**, ki so omogočili izvajanje ciljno usmerjenih ukrepov, kot so kampanje ozaveščanja, usposabljanja in tečaji usposabljanja ter objavljane gradiva, raziskav in ustreznih podatkov. Tako teoretične raziskave kot tudi terensko delo kažejo, da so **skoraj vsi zaključeni projekti dosegli pričakovane rezultate**.

Dejavnosti in dosežki vseh vzorčenih projektov so bili neposredno povezani s specifičnimi cilji programa. Zbrani dokazi na splošno kažejo, da je program za pravice, enakost in državljanstvo prispeval k **izboljšanju znanja o mehkem in trdem pravu EU**.

Izvajanje programa je podpiralo in oviralo zapleteno medsebojno delovanje notranjih in zunanjih dejavnikov. Notranji dejavniki se večinoma nanašajo na težave, povezane s postopkom vložitve vlog, notranjo zmogljivostjo projektnih partnerjev ter vrsto in kakovostjo projektnega konzorcija. Pogosti zunanji dejavniki se nanašajo na vpliv zunanjih pretresov, kot je pandemija COVID-19, in izzive, povezane z vključevanjem javnih subjektov in deležnikov v načrtovane dejavnosti.

Analiza je pokazala, da dejavniki uspeha projektov za pravice, enakost in državljanstvo vključujejo kakovost partnerstev, pri čemer združujejo organizacije z dodatnim strokovnim znanjem, ki zajema vodstvene in usklajevalne sposobnosti, z izkušnjami pri terenskem delu s ciljnimi skupinami. Še en dejavnik uspeha je tudi skladnost projektov s cilji razpisa, pa tudi z dolgoročnimi strategijami izvajalskih organizacij.

3.2. Učinkovitost

Obstoječi kvalitativni dokazi kažejo, da **so koristi izvajanja projektov večje od stroškov**, kar pomeni, da so bili projekti v stroškovnem smislu učinkoviti. Upravičenci sicer še vedno menijo, da stroški, povezani z upravnim bremenom, zlasti postopki vložitve vlog in poročanja, predstavljajo težavo. Večina upravičencev je navedla, da je upravno breme pomembna stroškovna komponenta, vendar so tudi priznali, da so obremenjujoče upravne zahteve upravičene, če zagotavljajo preglednost in pravičnost pri uporabi javnih sredstev.

Upravni stroški programa za pravice, enakost in državljanstvo **se v primerjavi z upravnimi stroški drugih programov zunaj EU ali nacionalnih programov v povprečju zdijo višji**. Nacionalni in mednarodni instrumenti financiranja se štejejo za manj zahtevne v smislu zahtev glede vlog in poročanja.

Kar zadeva **koristi**, program za pravice, enakost in državljanstvo omogoča delo na nadnacionalni ravni, izmenjavo primerov dobre prakse, vzpostavljanje odnosov s konzorcijskimi partnerji, krepitev notranjih zmogljivosti in izboljšanje strokovnega znanja. Prinaša tudi neoprijemljive koristi, kot sta boljši ugled in **večja zanesljivost organizacije**, ki so rezultat sodelovanja v projektih, ki jih financira EU.

Pri vrednotenju je bilo ugotovljeno, da v **82 % vzorčenih projektov sredstva niso bila v celoti porabljena**. Neporabljenih sredstev je bilo v analiziranem vzorcu projektov sicer veliko, vendar je bilo v zvezi z večino analiziranih projektov navedeno, da delež teh sredstev znaša 10–12 % ter da so neporabljena sredstva večinoma posledica pandemije COVID-19 in poznejših odpovedi srečanj in dejavnosti, ki zahtevajo fizično prisotnost, kar je privedlo do prihrankov pri potnih stroških in dnevnicah za fizična srečanja, delavnice in druge dogodke.

V primerjavi s predhodnimi programi je v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo prišlo do izboljšanja na področju pravočasnega prilagajanja/objave in predvidljivosti razpisov. Informacije, zbrane z intervjuji s ponavljajočimi se upravičenci, kažejo, da je **združitev predhodnih programov bistveno poenostavila postopke upravljanja in izvajanja.**

3.3. Ustreznost

Potrebe, opredeljene v času sprejetja uredbe o uvedbi programa za pravice, enakost in državljanstvo, so pri zagotavljanju, da se enakost in pravice, določene v Listini EU o temeljnih pravicah in drugih pravno zavezujočih instrumentih, še naprej spodbujajo po vsej EU, **še vedno pomembne**. Poleg tega se je program še naprej prilagajal novim potrebam in grožnjam, kot je porast sovražnega govora.

Analiza je potrdila tudi, da ukrepi, izvedeni v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo, ustrezajo potrebam njegovih deležnikov, kot so izboljšanje zbirke znanja, izmenjava primerov dobre prakse z vzajemnim učenjem, krepitev zmogljivosti in strukturna podpora za posebne organizacijske strukture. Program je bil poleg tega ustrezno zasnovan za doseganje zelenih končnih upravičencev in nazadnje javnosti EU. To je bilo potrjeno z več sklopi dokazov, pridobljenih z vrednotenjem, kot so analiza besedilnega rudarjenja, vzorčenje projektov in posvetovanja z deležniki.

Kar zadeva sposobnost programa za izbor najustreznejših upravičencev, sta bili opredeljeni dve vrsti upravičencev, ki so posebej pomembni, vendar je v zvezi z njimi malo verjetno, da bodo udeleženi: (i) javni organi, katerih sodelovanje v glavnem ovirata pomanjkljiva upravna zmogljivost in pomanjkanje namenskih človeških virov; (ii) male lokalne organizacije, za katere je postopek vložitve vloge zelo zapleten, zahteva glede zagotovitve sofinanciranja pa problematična.

3.4. Skladnost

V okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo razpisi za zbiranje predlogov temeljijo na specifičnih strateških spremembah in prednostnih nalogah EU. Program za pravice, enakost in državljanstvo je zato deloval kot povezava med prednostnimi nalogami EU, in sicer v skladu in usklajeno z drugimi pobudami EU, kot so agenda EU na področju pravosodja za leto 2020, strateška prizadevanja za enakost spolov za obdobje 2016–2020, evropska strategija o invalidnosti za obdobje 2010–2020, seznam ukrepov Komisije za spodbujanje enakosti LGBTI oseb in okvir EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020. Analiza kaže tudi določeno stopnjo skladnosti z nacionalnimi politikami in spremembami na ravni projektov.

3.5. Evropska dodana vrednost

Evropska dodana vrednost programa za pravice, enakost in državljanstvo je bila ocenjena v skladu z naslednjimi štirimi merili:

- 1) zagotavljanje podpore pri izvajanju prava EU in ozaveščanje o pravicah, ki izhajajo iz njega;
- 2) povečanje zaupanja med državami članicami in okrepitev čezmejnega sodelovanja;
- 3) razvoj in razširjanje primerov dobre prakse;
- 4) oblikovanje standardov, praktičnih orodij in rešitev za vseevropske izzive.

Program je bil zaradi svoje nadnacionalne narave uspešen z vseh navedenih vidikov. V analizi so bili opredeljeni dodatni elementi evropske dodane vrednosti programa:

- program za pravice, enakost in državljanstvo je pomemben vir financiranja, ki upravičencem omogoča izvajanje dodatnih projektov za obravnavo izzivov, za katere je bil program vzpostavljen;
- prejemanje sredstev EU in izvajanje dejavnosti v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo sta pozitivno vplivala na projekte v smislu izboljšanja ugleda in večje prepoznavnosti, česar z nacionalnimi ukrepi ne bi bilo mogoče doseči;
- program za pravice, enakost in državljanstvo je bil pomembno gonilo inovacij, saj je za preskušanje inovativnih in nadnacionalnih ukrepov na voljo le malo nacionalnih sredstev;
- program za pravice, enakost in državljanstvo je imel učinek širitve obsega¹⁰, saj so bili ukrepi, ki so jih izvajali upravičenci, razširjeni na način, ki bi ga težko podprli z ukrepi na nacionalni ravni.

Upravičenci so navedli, da so čezmejno sodelovanje, nadnacionalna partnerstva in mreže ter vzajemno učenje med partnerji najpomembnejši rezultati njihovega sodelovanja v programu. Nadnacionalna razsežnost je zlasti očitna v primeru upravičencev do nepovratnih sredstev za poslovanje, in sicer zaradi njihovega dodeljevanja na evropski ravni; ti upravičenci svojih dejavnosti podobno ne bi mogli razviti z nacionalnim financiranjem ali financiranjem s sredstvi, ki niso sredstva EU.

3.6. Enakost

Sredstva in podpora programa za pravice, enakost in državljanstvo **niso bila enakovredno razdeljena med sodelujočimi državami**, saj je bila razdelitev sredstev navedenega programa osredotočena na manjše število držav, zlasti Italijo, Belgijo, Grčijo in Španijo, v katerih vložniki pogosteje vlagajo vloge. Vendar je položaj drugačen, če se upošteva število prebivalcev sodelujočih držav, saj imajo nekatere manjše države veliko število upravičencev v primerjavi s številom prebivalcev (npr. Malta in Ciper). Stopnja udeležbe je bila precej visoka tudi v Romuniji in Bolgariji.

Čeprav so sredstva programa za pravice, enakost in državljanstvo osredotočena na tri specifične cilje, so na splošno **pravično dosegla različne ciljne skupine**. Iste ciljne skupine so bile pogosto zajete v različne specifične cilje.

Znatna finančna sredstva so bila namenjena spodbujanju medsektorskih prednostnih področij enakosti spolov, otrokovih pravic in pravic invalidov. V fazi izvajanja so bili razpisi za zbiranje predlogov, ki so se osredotočali na enakost spolov, pravice invalidov in otrokove pravice, večinoma organizirani v okviru ustreznih specifičnih ciljev. Čeprav je zavedanje o pomenu vsesplošnega upoštevanja načela enakosti spolov dobro, imajo izvajalci projektov, odobrenih v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo, na splošno premalo znanja o dobrih praksah v zvezi z najboljšimi načini obravnave vsesplošnega upoštevanja tega načela v dejavnostih, ki se financirajo zunaj namenskih projektov. Upravičenci imajo pri pripravi svojih vlog težave pri oblikovanju pristopa za zagotavljanje enakosti spolov.

3.7. Poenostavitev

Nedavno uvedeni sistem za vložitev vlog (portal za financiranje in razpise) je poenostavil postopek vložitve vlog ter izboljšal zbiranje in združevanje podatkov o spremljanju. Upravičenci na splošno pozitivno ocenjujejo nova informacijska orodja, ki so bila razvita za vložitev vlog in upravljanje nepovratnih sredstev, ter menijo, da so učinkovita in enostavna za uporabo. Tudi trend vse večje digitalizacije se nedvomno ocenjuje kot pozitiven, čeprav bi

¹⁰ Učinek širitve obsega pomeni razširjanje obstoječih ukrepov z zagotavljanjem podpore skupinam ali področjem politik, ki te podpore sicer ne bi prejele.

bilo mogoče postopek še dodatno poenostaviti, zlasti v zvezi z upravnim bremenom glede dokumentacije, ki jo morajo predložiti vložniki.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NADALJNI UKREPI

Program za enakost, pravice in državljanstvo za obdobje 2014–2020 se je začel izvajati, ko se je zaradi gospodarske in finančne krize na splošno zmanjšala količina nacionalnih sredstev in sredstev, ki so na voljo na področju socialnih vprašanj in pravic. V teh težkih političnih in gospodarskih razmerah se je izkazalo, da ima program **evropsko dodano vrednost in ključno vlogo pri oblikovanju evropskega območja enakosti in pravic**.

Program za pravice, enakost in državljanstvo **še vedno ustreza** spreminjajočim se potrebam deležnikov in javnosti EU. To je zagotovila **prožnost pri načrtovanju programa**, vključno z letno prednostno razvrstitvijo nastajajočih potreb in vprašanj politike ter dialogom z organizacijami civilne družbe.

Zbrani kvalitativni dokazi na splošno kažejo, da je bilo izvajanje programa za pravice, enakost in državljanstvo **uspešno in da je prispevalo k doseganju splošnih ciljev programa**. K temu je prispevala zlasti **kakovost večine projektov**, ki so se izvajali s sredstvi programa za pravice, enakost in državljanstvo, kar je omogočilo izvedbo konkretnih ukrepov, neposredno **povezanih s spreminjajočimi se potrebami na terenu**.

Teoretične raziskave in terensko delo so pokazali, da so bili projekti večinoma uspešni pri izvajanju načrtovanih dejavnosti in da so **skoraj vsi zaključeni projekti dosegli pričakovane rezultate**.

Kvalitativni dokazi, zbrani v okviru študije, kažejo, da so **koristi programa za pravice, enakost in državljanstvo večje od stroškov**.

Dokazi, pridobljeni z vrednotenjem, kažejo, da so bile v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo v primerjavi z izhodiščnimi razmerami, opisanimi v oceni učinka iz leta 2011¹¹ in dokumentu o naknadnem vrednotenju treh predhodnih programov (programa Daphne III, programa Temeljne pravice in državljanstvo ter programa Progress) iz leta 2015¹², odpravljene skoraj vse takrat opredeljene težave, razen še vedno prisotnega geografskega neravnovesja.

Pri vrednotenju so bila opredeljena tudi številna spoznanja, ki se upoštevajo v nasledniku programa za pravice, enakost in državljanstvo, tj. programu Državljanji, enakost, pravice in vrednote, zlasti da je treba oblikovati zanesljivejši okvir spremljanja, ki bo zagotavljal sistematično zbiranje informacij o doseženih učinkih in rezultatih, razmisliti o nadaljnjih ukrepih za izboljšanje geografskega ravnovesja, uporabiti pristop, ki je bolj usmerjen v rezultate, zmanjšati upravno breme za vložnike in upravičence ter izboljšati vsesplošno upoštevanje načela enakosti spolov.

¹¹ SEC(2011) 1364 final.

¹² Evropska komisija (2015), Naknadno vrednotenje petih programov, izvedenih v okviru finančnega načrta za obdobje 2007–2013 – končno poročilo.