

Cel i zakres badania.

„Badanie ewaluacyjne dotyczące stosowania zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, w ramach polityki spójności 2014-2020 oraz oceny realizacji Rządowego Programu Dostępność Plus 2018-2025” podzielono na dwa moduły badawcze. Niniejszy raport prezentuje wyniki ewaluacji dla Modułu II, dotyczącego realizacji Programu Dostępność Plus.

Ogólna ocena Programu Dostępność Plus

Program Dostępność Plus uruchomiono w 2018 r. stanowił szybko i sprawnie przygotowaną odpowiedź na pilną potrzebę społeczną związaną z zapewnieniem poprawy dostępności przestrzeni i usług publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Z perspektywy trzech lat efekty realizacji Programu należy ocenić pozytywnie.

Jednym z kluczowych osiągnięć Programu jest włączenie tematu dostępności do dyskursu publicznego. Program Dostępność Plus określony został nawet mianem „game changer” polskiej polityki wobec osób z niepełnosprawnościami i osób ze szczególnymi potrzebami. Pozytywne oceny Programu Dostępność Plus prezentowali zarówno przedstawiciele/ki sektora publicznego, organizacji pozarządowych, jak i przedstawiciele/ki środowiska. Uczestnicy/czki niniejszego badania zgodnie twierdzili, że dzięki Programowi Dostępność Plus zagadnienia związane z dostępnością pojawiły się na wysokich pozycjach w agendzie politycznej i programowej instytucji i organizacji. Widoczne efekty zaobserwowano również w obszarze zmian świadomościowych oraz mentalnych. Wyniki badania wskazują na rosnącą otwartość (zarówno beneficjentów, jak i instytucji publicznych) na potrzeby osób ze szczególnymi i potrzebami. Zmianę tę można zaobserwować zarówno na poziomie działań, jak i stosowanego do ich opisu języka.

Za największe osiągnięcie Programu Dostępność Plus można uznać wdrożenie części zaplanowanych w nim zmian legislacyjnych. Budują one stabilną podstawę do wdrażania dostępności w perspektywie długookresowej. Na szczególną uwagę zasługuje „Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”. Wyniesienie zagadnienia dostępności na poziom ustawy istotnie przyczyniło się do wyznaczenia priorytetów działań w tym obszarze różnym instytucjom publicznym. Co do zasady, właśnie zmiany legislacyjne należy uznać za najistotniejsze i potencjalnie najbardziej trwałe efekty wdrażania Programu Dostępność Plus.

Wyniki niniejszego badania wskazują, że cele Programu Dostępność Plus są w pełni zbieżne z celami realizacji „zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami” w ramach polityki spójności. Istnieje widoczna synergia między tymi dwoma interwencjami i należy w pełni wykorzystać ten potencjał w kontekście uruchomienia kolejnej perspektywy finansowej UE. Jest to tym bardziej istotne, że środki z funduszy UE stanowią najbardziej istotne źródło finansowania wydatków w Programie Dostępność Plus. Do

pewnego stopnia ogranicza to tym samym jedną z jego słabości - jaką jest brak stabilnego budżetu.

Brak wieloletniego i stabilnego budżetu (dotyczy to części działań finansowanych z środków krajowych) niewątpliwie stanowi jedną z kluczowych trudności we wdrażaniu Programu. Należy też mieć na względzie, że okres realizacji Programu w znacznym stopniu pokrywa się z trwającą od I kwartału 2020 r. pandemią COVID-19. Obostrzenia wydawane na przestrzeni 2020 i 2021 r. (do czasu zakończenia niniejszego badania) stanowiły istotne utrudnienie dla działań planowanych do podjęcia w tym okresie - zarówno przez instytucje publiczne odpowiedzialne za poszczególne działania, jak i beneficjentów Programu Dostępność Plus. Z uwagi na brak szczegółowego harmonogramu prac w Programie trudno jednak o jednoznaczną ocenę ryzyk niezrealizowania poszczególnych działań. Przegląd celów i wskaźników rezultatu zapisanych w Programie oraz zdefiniowanie wartości pośrednich stanowi jedną z kluczowych rekomendacji z niniejszego badania.

Kolejnym horyzontalnym wyzwaniem z jakim obecnie muszą mierzyć się beneficjenci Programu jest olbrzymia skala potrzeb (w szczególności dotyczy to realizacji działań infrastrukturalnych) i niewystarczająca alokacja finansowa na te cele. Problem ten dodatkowo pogłębia wzrost cen towarów i usług bezpośrednio związanych z dostępnością¹. Ceny te wzrosły m.in. z uwagi na duży popyt rynkowy i nienadążającą podaż (w szczególności dotyczy to wyspecjalizowanych w temacie dostępności usług eksperckich). Liczba ekspertów posiadających odpowiednią wiedzę i kompetencje dotyczące szeroko pojętej problematyki dostępności jest niewystarczająca.

Wnioski dot. poszczególnych obszarów wsparcia

Architektura. W obszarze Architektura rozpoczęto realizację znacznej części zadań. Podjęte działania są celowe i trafnie zaadresowane. Za najistotniejsze zmiany wprowadzone w tym obszarze należy uznać, zmiany dotyczące konieczności uwzględniania standardów dostępności już na etapie projektowania nowopowstających budynków. Jest to rewolucyjna zmiana, która długofalowo (wraz ze zmianami w trybie kształcenia architektów) będzie miała największy wpływ na dostępność środowiska zabudowanego. Niestety skala potrzeb w tym obszarze jest znacznie większa niż możliwości realizacyjne i finansowe zaplanowane w Programie Dostępność Plus.

Transport. Rozpoczęto realizację znacznej części zadań zaplanowanych w tym obszarze. Główne opóźnienia występują w realizacji projektu szkoleniowego skierowanego do pracowników transportu i dostawie wagonów typu COMBO. W porównaniu z innymi obszarami Programu Dostępność Plus istotnym ułatwieniem w obszarze transport są TSI PRM (czyli rozporządzenia KE dotyczące dostępności pojazdów i infrastruktury kolejowej). Ugruntowane i jednoznacznie sformułowane standardy pozwalają w obszarze infrastruktury kolejowej podejmować dużo działań związanych z zapewnianiem dostępności.

¹ Wzrost ten dotyczy również kosztów realizacji komponentów inwestycyjnych - cen materiałów i usług budowlanych.

Edukacja. Na szczególną uwagę w obszarze edukacja zasługują widoczna zmiana postaw i świadomości dot. potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Pozytywnie należy też ocenić wprowadzone zmiany w ustawie Prawo oświatowe. Jednocześnie wyraźnie trzeba wskazać na ryzyka finansowe realizacji projektów, w tym m.in. wskazany wcześniej wzrost cen. Analiza zaplanowanych w programie działań w stosunku do realnych potrzeb pokazuje, że skala oraz środki finansowe są zbyt małe w odniesieniu do istniejących wyzwań. Okres pandemii i związanej z nią edukacji zdalnej pokazał, że nadal jest bardzo dużo do wykonania w celu zabezpieczenia szczególnych potrzeb edukacyjnych dzieci z niepełnosprawnościami, które doświadczają w tym trudnym okresie wielu istotnych barier ograniczających możliwości uczenia się na równi z pozostałymi uczniami i uczennicami.

Usługi. Zdecydowana większość zaplanowanych inicjatyw w tym obszarze jest wciąż w fazie początkowej. Istotnym efektem realizacji działań podjętych w tej części Programu jest zmiana postaw obserwowana głównie wśród pracowników administracji szczebla centralnego, lokalnego oraz instytucji kultury. Pozytywnie należy ocenić stopniowo wprowadzane modyfikacje w zakresie dostępności infrastruktury i zasobów kultury, turystyki oraz sportu dla odbiorców z niepełnosprawnościami. Widoczne ryzyka wdrożeniowe dotyczą głównie trwałości usług społecznych, co wynika z ich projektowego systemu wdrażania. Największe ryzyka związane z niezrealizowaniem założeń obserwuje się w działaniu dot. pracy w administracji².

Zdrowie. Pomimo opóźnień, wynikających przede wszystkim z COVID-19 główny projekt realizowany w tym obszarze „Dostępność Plus dla zdrowia” może przyczynić się do systemowej zmiany w ochronie zdrowia w zakresie poprawy jej dostępności. Największym ograniczeniem projektu jest jego niewielka skala w porównaniu do olbrzymich potrzeb sektora. Równocześnie należy podkreślić, że jest to jedno z największych przedsięwzięć w ramach Programu. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że podejmowane działania przyniosą pozytywne efekty. Pomocne niewątpliwie są tutaj audyty dostępności, które pozwalają optymalnie ukierunkować wsparcie. Bardzo ważna jest też kompleksowość przedsięwzięć: połączenie inwestycji infrastrukturalnych, cyfrowych, kompetencyjnych i organizacyjnych. Na pozytywną ocenę zasługuje również planowana kontynuacja przedsięwzięcia w nowej perspektywie finansowej.

Konkurencyjność. Podejmowane działania można ocenić jako trafne z punktu widzenia potrzeb w obszarze dostępności. Interwencje podejmowane w ramach obszaru wynikają ze spójnej logiki. Uwzględniają zarówno bezpośrednie wsparcie projektów służących wypracowaniu innowacyjnych produktów adresujących potrzeby OzN, jak i wsparcie pośrednie zmierzające do podnoszenia wiedzy i świadomości przedsiębiorców oraz budowy ekosystemu innowacji w obszarze dostępności. W kontekście ogólnej niskiej podaży projektów w ramach konkursów dedykowanych problematyce dostępności, niezbędnym jest kontynuowanie i poszerzanie zakresu działań służących zwiększaniu potencjału przedsiębiorstw do rozwoju produktów uwzględniających potrzeby OzN.

² Z uwagi na zbyt skalę podejmowanych działań w porównaniu do ambitnie zdefiniowanego celu.

Cyfryzacja. Zakres interwencji zaplanowanych i realizowanych w obszarze cyfryzacja ocenić można jako trafny z punktu widzenia potrzeb w obszarze dostępności. Kluczowym elementem, który w ujęciu długoterminowym powinien przełożyć się na trwałe pozytywne zmiany, jest uchwalenie „Ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych”. Wyniki audytów wskazują na pierwsze pozytywne efekty wprowadzonych wymagań. Następuje systematyczna poprawa dostępności stron internetowych podmiotów publicznych. Jako główne bariery dla zwiększania dostępności cyfrowej podmiotów publicznych wskazać można niewystarczający poziom wiedzy i doświadczenia w tym zakresie, w tym w szczególności wśród mniejszych jednostek samorządowych oraz brak środków finansowych na przystosowanie urzędów do nowych wymagań. W tym kontekście jako szczególnie użyteczne ocenić należy działania KPRM służące merytorycznemu i technicznemu wsparciu podmiotów publicznych we wdrażaniu rozwiązań sprzyjających zwiększaniu ich dostępności cyfrowej.

Koordinacja. Za jedno z najmocniejszych ogniw obszaru koordynacji należy uznać odpowiednie przygotowanie merytoryczne i wysoką kulturę współpracy (bazującej na metodach partycypacyjnych) jednostki odpowiedzialnej za koordynację Programu – Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Niestety ulokowanie tzw. Polskiego Access Board w ramach standardowej struktury jednego z resortów znacznie osłabia jego pozycję koordynacyjną i ogranicza realne możliwości oddziaływania na inne podmioty zaangażowane w realizację Programu. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się przeniesienie komórki koordynującej z MFIPR do KPRM. Za podmiot potrzebny systemowo uznano również Radę Dostępności. Główne uwagi dotyczące jej funkcjonowania dotyczyły dużej liczby członków/iń z relatywnie małą wiedzą na temat zagadnień związanych z dostępnością oraz niezapewnienia odpowiedniej przestrzeni do dyskusji merytorycznej dla ekspertów/ek ds. dostępności. Poza aspektem instytucjonalnym, pozytywnie należy ocenić zmiany legislacyjne wdrożone w ramach omawianego obszaru oraz zmiany świadomościowe, które osiągnięto m.in. poprzez prowadzone działania edukacyjno-informacyjne.

Rekomendacje

- Przeprowadzenie przeglądu celów i zakresu poszczególnych działań, jak również wskaźników realizacji zakładanych efektów Programu Dostępność Plus. W trakcie przeglądu należy szczegółowo przeanalizować cele jakie ma osiągnąć Program, w kontekście ograniczonych zasobów na jego realizację.
- Kontynuowanie i realizowanie nowych działań służących budowie potencjału kompetentnych kadr, zarówno w administracji, jak i innych instytucjach (uczelnie wyższe, organizacje pozarządowe).
- Poprawa koordynacji działań informacyjno-promocyjnych w zakresie Programu, w tym silniejsze promowanie marki Programu oraz przeprowadzenie działań upowszechniających wiedzę o mechanizmie skargowym na brak dostępności instytucji publicznych jako elementu silnie wspierającego wdrożenie działań związanych z poprawą dostępności w sektorze publicznym.

W raporcie wskazano też szereg proponowanych rozwiązań dot. poszczególnych obszarów wdrażania Programu Dostępność Plus.