

## 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 I, dotyczącego oceny systemu zarządzania i wdrażania oraz efektów realizacji horyzontalnych zasad równościowych. W Module I zbadano wszystkie programy polityki spójności (krajowe, regionalne oraz EWT/EIS) zarządzane przez Polskę w latach 2014-2020.

## Zasada równości szans kobiet i mężczyzn

W okresie programowania 2014-2020 administracja centralna w Polsce zrobiła znacznie więcej w zakresie prawidłowej realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn niż to wynikało z oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej (UE). W ramach dodatkowych działań m.in. opracowano: *Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans...*, *Agendę działań na rzecz równości szans...*; *Poradnik Jak realizować zasadę Równości szans...*. Wszystkie grupy respondentów wysoko oceniły przydatność tych dokumentów. Funkcjonowała *Grupa robocza ds. równości szans...*, w ramach której odbywały się dwa razy w roku spotkania Koordynatorek/Koordinatorów ds. równości szans kobiet i mężczyzn powołanych w ramach poszczególnych programów. W ramach programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) realizowano podejście *dual approach*, poprzez dedykowanie jednego z priorytetów inwestycyjnych – 8 iv. „Równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach...”.

Potencjał tych działań nie był jednak w pełni wykorzystany i w mniejszym niż było to możliwe stopniu przełożył się na konkretne działania w projektach, a tym samym na poprawę sytuacji uczestników lub odbiorców działań współfinansowanych ze środków UE. Wynika to z kilku czynników.

Większość dostępnych diagnoz przygotowanych na etapie programowania skupiała się na identyfikacji nierówności w obszarze rynku pracy, często pomijając potencjał innych zaplanowanych działań, które mogły wpływać na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn w innych aspektach życia. Stąd podejmowane działania koncentrowały się głównie na tworzeniu i rozwijaniu miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech. W mniejszym stopniu adresowano natomiast przejawy innych barier równościowych zidentyfikowanych w *Wytycznych*.

W programach współfinansowanych z EFS, przy ocenie wniosków o dofinansowanie stosowano standard minimum. Jednak w znacznej części wniosków przyjętych do realizacji stosowane zapisy były deklaratywne i ogólne, bez wskazywania konkretnych i mierzalnych działań służących realizacji zasady w projekcie. Utrudniało to monitorowanie i kontrolę tych

działań na późniejszych etapach. W projektach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS) było podobnie. Wpływ realizacji tych przedsięwzięć ograniczył dodatkowo wysoki udział (ponad ½) projektów uznanych za neutralne względem realizacji zasady. Na wskazane ograniczenia wpływ miały też braki w zakresie wiedzy i umiejętności, zarówno osób zaangażowanych w programowanie i wdrażanie interwencji, jak i samych beneficjentów. Nie zawsze umieli oni przełożyć ideę realizacji zasady na konkretne i wymierne działania możliwe do realizacji. Duże wysiłki przedstawicieli Departamentu EFS w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) ukierunkowane na realizację zasady, w ograniczonym stopniu przełożyły się zatem na praktyczne działania podejmowane w programach. Przykładowo Koordynatorki/ Koordynatorzy ds. równości szans kobiet i mężczyzn często nie mieli wystarczającego umocowania w Instytucjach Zarządzających, tak aby ich działania miały rzeczywisty wpływ na cały program.

Mimo powyższych trudności zaobserwowano pozytywne efekty realizacji zasady. W szczególności dotyczą one realizacji programów współfinansowanych z EFS w zakresie niwelowania barier w dostępie do zatrudnienia. Dzięki prowadzonym działaniom zwiększył się dostęp do opieki nad dziećmi do lat trzech. Sama implementacja zasady na etapie realizacji projektów była uznana za mało uciążliwą przez wnioskodawców. Zarówno beneficjenci, jak i przedstawicielki/przedstawiciele instytucji twierdzą też, że realizacja zasady jest ważna w projektach polityki spójności. Na poziomie samych instytucji zaangażowanych we wdrażanie, coraz częściej stosowane są rozwiązania równościowe. W szczególności dotyczą one uelastycznienia czasu i miejsca wykonywania pracy zawodowej umożliwiając godzenie jej z życiem prywatnym, w tym opieką nad dziećmi i osobami zależnymi.

Priorytetową zasadą horyzontalną w okresie 2014-2020 stała się zasada równości szans i niedyskryminacji, kładąca nacisk przede wszystkim na kwestię dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. W efekcie w ograniczonym zakresie podejmowano w ramach poszczególnych programów działania na rzecz implementacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, co przełożyło się na ograniczony stopień jej realizacji.

Wyniki badania wskazują, że w kolejnym okresie należy wzmocnić wysiłki na rzecz silniejszej, faktycznej realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. W samym raporcie wskazano szereg rekomendacji, które można w tym celu wprowadzić. Wybrane z nich przedstawiamy poniżej:

- Utrzymanie dotychczasowego zaangażowania przedstawicieli Departamentu EFS w MFiPR w realizację zasady równości kobiet i mężczyzn (wykraczające poza minimalne zapisy rozporządzeń UE) oraz silniejsze zaangażowanie pozostałych IZ (w szczególności tych wdrażających programy z EFRR/FS).
- W ramach podejścia *dual approach* realizacja działań odnoszących się do wszystkich przejawów barier równościowych zidentyfikowanych w Wytycznych.
- Należy także na szerszą skalę:

- organizować konkursy dedykowane równości szans kobiet i mężczyzn;
- realizować projekty dedykowane zasadzie w ramach trybu pozakonkursowego;
- stosować kryteria premiujące z tytułu ponadstandardowych rozwiązań na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn.
- Oceny wniosków w zakresie zasady należy dokonywać wyłącznie w oparciu o precyzyjne zapisy potwierdzające realizację założeń równościowych (zapisy nie powinny odzwierciedlać wyłącznie deklaracji wnioskodawców).
- W kolejnym okresie programowania należy realizować działania szkoleniowo-doradcze dotyczące zasady, zarówno dla przedstawicieli instytucji, jak i beneficjentów.

### Zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób niepełnosprawnościami.

Podobnie jak w przypadku pierwszej z omawianych zasad, w latach 2014-2020 administracja centralna w Polsce zrobiła znacznie więcej w zakresie prawidłowej realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, niż to wynikało z oficjalnych dokumentów UE. *Wytyczne ..., Agenda...* dotyczyły bowiem obydwu z badanych w niniejszej ewaluacji zasad horyzontalnych. Działała też *Grupa robocza ds. równości szans...* W tym miejscu należy też podkreślić bardzo istotny wysiłek jaki podjęło MFIPR uruchamiając w roku 2018 Program Dostępność Plus.

Analiza dokumentacji konkursowej oraz przeprowadzone wywiady, wskazują na pozytywną zmianę w podejściu do stosowania zasady równości szans i niedyskryminacji na etapie oceny i wyboru projektów, w szczególności w zakresie wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami m.in. dzięki opracowaniu standardów dostępności. Niemniej jednak badanie pokazuje, że zero - jedynkowe kryteria formalne w umiarkowanym stopniu przedkładały się na dodatkowe rozwiązania służące zwiększaniu dostępności. Większy wpływ na zakres i jakość wprowadzanych rozwiązań mają, stosowane głównie w programach EFS, kryteria premiujące. Podobnie jak w przypadku pierwszej zasady dosyć częstym problemem (choć w tym przypadku mniejszym) była deklaratywność zapisów we wnioskach, co utrudniało monitorowanie i kontrolę realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji na dalszych etapach wdrażania.

Koordinacja działań związanych z programowaniem i wdrażaniem zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, w ramach polityki spójności została oceniona bardzo pozytywnie. Zwłaszcza praktyczne szkolenia i działania doradcze prowadzone horyzontalnie zostały ocenione jako bardzo użyteczne. Nieco słabsza jest natomiast ocena działania Koordynatorek i Koordynatorów ds. równości szans i niedyskryminacji. Badanie wskazuje, że obciążenia administracyjne związane z wdrażaniem zasady nie były znaczące i były dostosowane do poziomu zaplanowanych do osiągnięcia w tym zakresie efektów.

Wyraźnie podniósł się poziom świadomości na temat potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Na wzrost ten niewątpliwie wpłynęły działania Departamentu EFS w MFiPR: publikacja poradnika, opracowanie Standardów dostępności, wejście w życie Ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami i Program Dostępność Plus. Z jednej strony zwiększyła się wśród pracowników instytucji i beneficjentów świadomość potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a z drugiej strony dostarczono im konkretnych wskazówek, jak na te potrzeby odpowiadać. Pomimo podjętych działań, w niektórych instytucjach kwestia ta nadal traktowana jest jako drugorzędna, co przejawia się alokowaniem niewystarczających zasobów, brakiem stosowania dodatkowych kryteriów wyboru projektów, niewystarczającymi działaniami szkoleniowymi itd. Jednym z instrumentów poprawiających dostępność projektów dla osób o specjalnych potrzebach miał być mechanizm racjonalnych usprawnień. Okazuje się jednak, że jest wykorzystywany stosunkowo rzadko. Główną barierą jest tu brak wiedzy beneficjentów, a także niejasności dotyczące sposobu stosowania tego instrumentu i wynikająca stąd sceptyczna postawa niektórych IZ i Instytucji Pośredniczących (IP).

Niewątpliwie istotną zmianę w podejściu projektodawców przyniósł Program Dostępność Plus. Utrzymując podejście dual approach położono zdecydowanie większy nacisk na realizację projektów, których celem jest ograniczenie nierówności i dyskryminacji w dostępie do różnego rodzaju usług, infrastruktury i produktów. W efekcie kwestia dostępności pojawiła się w obszarach, w których dotychczas nie była dostatecznie rozpoznana i przeanalizowana, np. zdrowie, szkolnictwo wyższe itd.

Z punktu widzenia uczestników oraz użytkowników projektów najważniejsze efekty stosowania zasady to lepszy dostęp do infrastruktury, poprawa dostępu do oferty kulturalnej i sportowej, dostosowanie tworzonych aplikacji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Dzięki lepszemu dostępowi do szkoleń udzielane wsparcie przekłada się również na zwiększanie kompetencji, nabywanie kwalifikacji, zmianę postaw, w tym wzrost pewności siebie.

Wyniki badania wskazują, że w projektach realizowanych w ramach polityki spójności w Polsce, przypadki dyskryminacji ze względu na przesłanki wskazane w Rozporządzeniu, występują bardzo rzadko (jedynie od 0,1% do 2,2% uczestników odczuwało lub obserwowało nierówne traktowanie w projekcie ze względu na różne przesłanki<sup>1</sup>)

W samym raporcie wskazano rekomendacje, których wdrożenie może wesprzeć realizację zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Wybrane z nich to:

- zwiększenie liczby działań dedykowanych, w postaci odrębnych działań/poddziałań lub konkursów (np. na wzór konkursów dedykowanych Programowi Dostępność Plus). Powinny one również służyć wsparciu innych grup dyskryminowanych ze

---

<sup>1</sup> Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, n=728

względu na pozostałe przesłanki wymienione w Rozporządzeniu Ogólnym (poprzedzone to powinno być odpowiednimi badaniami diagnozującymi potrzeby w tym zakresie)

- zwiększenie zakresu stosowania kryteriów punktowanych, premiujących rozwiązania sprzyjające wyrównywaniu szans grup zagrożonych dyskryminacją
- kontynuacja i intensyfikacja działań szkoleniowo-doradczych z zakresu wdrażania zasady
- kontynuacja Programu Dostępność Plus w nowej perspektywie finansowej. Istotne jest dalsze wspieranie przedsięwzięć, które zwiększają dostępność usług i infrastruktury dla osób o szczególnych potrzebach.