

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

Raport końcowy

**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.
Moduł I**

Raport końcowy

Zespół badawczy:

Stanisław Bienias, Sylwia Daniłowska, Małgorzata Druciarek, Tomasz Gapski, Agata Gawska, Dariusz Gosk, Maciej Kolczyński, Piotr Kowalski, Izabela Przybysz, Paulina Skórska, Piotr Todys, Rafał Trzeciński, Piotr Stronkowski, Agnieszka Sznajder, Alicja Weremiuk, Irena Wolińska, Małgorzata Zub, Przemysław Żydok

Projekt finansowany jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 oraz Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020.

Spis treści

Wykaz skrótów	4
1 Podstawowe informacje o badaniu	6
1.1 Cele i zakres badania	6
1.2 Podejście badawcze i metodologia badania.....	8
2 CZĘŚĆ I – Zasada równości szans kobiet i mężczyzn	11
2.1 Wprowadzenie.....	11
2.2 Ocena systemu wdrażania horyzontalnej zasady równości kobiet i mężczyzn.....	25
2.3 Ocena efektów wdrażania	51
2.4 Podsumowanie – wnioski i rekomendacje	89
3 CZĘŚĆ II – Zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami	96
3.1 Wprowadzenie.....	96
3.2 Ocena systemu wdrażania	103
3.3 Ocena efektów wdrażania	140
3.4 Podsumowanie	174
Spis rysunków, tabel i wykresów.....	180
Załącznik 1. Podejście badawcze i metodologia badania.....	185
Załącznik 2. Rekomendacje - zasada równości szans kobiet i mężczyzn (osobny plik).....	196
Załącznik 3. Rekomendacje - zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (osobny plik)	196
Załącznik 4. Syntetyczne podsumowania z realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, dla każdego z analizowanych programów (osobny plik)	196

Wykaz skrótów

BAEL	badanie aktywności ekonomicznej ludności
CAWI	wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony WWW (ang. Computer-Assisted Web Interview)
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych
CT	cel tematyczny
EFRF	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
EIS	Europejski Instrument Sąsiedztwa
FS	Fundusz Spójności
IP	Instytucja Pośrednicząca
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KE	Komisja Europejska
KM	Komitet Monitorujący
MRU	Mechanizm racjonalnych usprawnień
MSP	małe i średnie przedsiębiorstwa
OP	Oś priorytetowa
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PI	priorytet inwestycyjny
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
PIFE	punkty informacyjne funduszy europejskich
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO PC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PO PW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
RPO	Regionalny Program Operacyjny

SzOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
TIK	technologie informacyjno-komunikacyjne
WST	Wspólny Sekretariat Techniczny
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy

1 Podstawowe informacje o badaniu

1.1 Cele i zakres badania

Ewaluacja „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” podzielone jest na dwa moduły badawcze. W przypadku Modułu I, celem głównym badania jest ocena dotychczasowej realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w ramach polityki spójności na lata 2014-2020. Moduł II badania dotyczy oceny realizacji programu Dostępność Plus.

W niniejszym raporcie zaprezentowane zostały wyniki ewaluacji dla Modułu I, koncentrującego się na ocenie systemu zarządzania i wdrażania horyzontalnych zasad równościowych.

Zakres przedmiotowy badania obejmuje zatem realizację obu zasad horyzontalnych w krajowych i regionalnych programach operacyjnych oraz programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, zarządzanych przez Polskę.

Zakres podmiotowy odnosi się do instytucji zaangażowanych w realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych, programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, zarządzanych przez Polskę oraz Rządowego Programu Dostępność Plus 2018-2025, włączając w to instytucje wchodzące w skład systemu zarządzania i kontroli, komitety monitorujące i inne gremia, beneficjentów i uczestników projektów.

Badanie realizuje zobowiązanie instytucji zarządzających programami operacyjnymi do przeprowadzenia oceny stosowania zasad horyzontalnych.

Celem badania w Module I była odpowiedź na następujące pytania badawcze:

1. Czy i na ile zaprojektowane w ramach Krajowych oraz Regionalnych Programów Operacyjnych systemy zarządzania i wdrażania były zgodne z zapisami Wytycznych oraz obowiązujących dokumentów opracowanych na poziomie unijnym?
2. Czy i na ile zaprojektowane w ramach Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa zarządzanych przez Polskę systemy zarządzania i wdrażania były zgodne z zapisami obowiązujących dokumentów opracowanych na poziomie unijnym?
3. Czy procedury i rozwiązania zastosowane w ramach systemów zarządzania i wdrażania Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa zarządzanych przez

Polskę, zapewniły skuteczną realizację zasad horyzontalnych? Jeżeli nie, jakiego rodzaju zmiany należałoby wprowadzić?

4. Czy ustanowiony system wyboru projektów, w tym przyjęte kryteria wyboru i proces oceniania i premiowania projektów zapewniały poprawną realizację zasad?
5. Jaki jest udział projektów neutralnych w odniesieniu do zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach wszystkich projektów przyjętych do realizacji w programach? (pytanie dotyczy jedynie projektów współfinansowanych z EFRR i FS)
6. Jaka była skala zastosowania mechanizmów racjonalnych usprawnień (MRU) w ramach projektów realizowanych w programach objętych badaniem? Czy MRU są właściwie zaprojektowane?
7. Czy (i jakiego rodzaju) problemy występowały w zakresie oceny i wdrażania standardu minimum realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, stanowiącym załącznik nr 1 do Wytycznych?
8. Czy wprowadzenie standardów dostępności stanowiących załącznik nr 2 do Wytycznych poprawiło dostępność projektów i produktów projektów współfinansowanych z EFRR, EFS i FS dla osób z niepełnosprawnościami? Czy i jakiego rodzaju problemy występowały z implementacją zapisów tych standardów?
9. Czy dzięki wprowadzeniu standardów dostępności, zwłaszcza szkoleniowych, informacyjno-promocyjnych i cyfrowych, zwiększyła się liczba osób z niepełnosprawnościami, które biorą udział w projektach?
10. Czy należy wprowadzić jakieś zmiany do standardów dostępności lub do praktyki ich stosowania – jeśli tak to do których standardów i jakie zmiany?
11. Z jakimi wyzwaniami związanymi z wdrażaniem ww. zasad horyzontalnych miały do czynienia podmioty zarządzające i wdrażające programy (m.in. IZ, IP, Wspólne Sekretariaty, beneficjenci)? Jak sobie z nimi radziły?
12. Na ile działania zaplanowane w Agendzie zostały zrealizowane przez Instytucje Zarządzające, Pośredniczące i Wdrażające programami? Jakie czynniki warunkowały zastosowanie lub nie poszczególnych rozwiązań z Agendy? Jakiego rodzaju efekty przyniosła realizacja działań zaplanowanych w Agendzie?
13. Jak należy ocenić wprowadzone rozwiązania służące realizacji zasad horyzontalnych, przewidziane w Agendzie (np. rola koordynatorów równości, rola grup roboczych – jeśli powołano, działania szkoleniowe, etc.)?
14. Jaki jest wpływ realizowanych projektów na poprawę sytuacji osób ze względu na różnego rodzaju przesłanki (m.in. niepełnosprawność, płeć, wiek, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, orientację seksualną)? Czy realizowane projekty przyczyniły się do wyrównywania szans tych grup?
15. Czy i jak podejmowane działania na poziomie instytucjonalnym oraz realizacji wsparcia, miały wpływ na zmianę percepcji postrzegania zasad wśród instytucji, beneficjentów i uczestników projektu?
16. Jaki rodzaj wsparcia okazał się najbardziej skuteczny i trwały w kontekście realizacji zasad? A który najmniej i dlaczego? Jakie kluczowe czynniki miały na to wpływ?

17. Jakie było obciążenie administracyjne związane z realizacją ww. zasad na poziomie programu i projektów w stosunku do osiągniętych efektów?
18. Jak oceniany jest system koordynujący proces zarządzania i wdrażania zasad w polityce spójności przez podmioty odpowiedzialne za wdrażanie funduszy?
19. Jakie działania należałoby kontynuować, a z których zrezygnować w nowej perspektywie finansowej polityki spójności, biorąc pod uwagę zapisy projektów rozporządzeń dla perspektywy 2021-2027 - zarówno na poziomie projektów jak i na poziomie przyszłych Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa?
20. Jakiego rodzaju dobre praktyki z zakresu wdrażania zasad można zidentyfikować w odniesieniu do realizacji wsparcia w ramach projektów oraz rozwiązań przyjętych w zakresie systemu zarządzania i wdrażania programami?
21. Czy dotychczasowe rozwiązania przyjęte w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa zarządzanych przez Polskę, zapewniające realizację zasad horyzontalnych w ramach polityki spójności były korzystne dla Polski?
22. Czy dotychczasowe rozwiązania przyjęte w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa zarządzanych przez Polskę, zapewniające realizację zasad horyzontalnych w ramach polityki spójności w Polsce doprowadziły do powstania korzyści na poziomie UE?

Raport podzielony jest na dwie główne części. Część I poświęcona jest wynikom badania dla zasady równości szans kobiet i mężczyzn. W Części II zaprezentowane zostały wyniki w zakresie stosowania zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Każda z części podzielona została na dwa główne rozdziały, w których przedstawione zostały odpowiednio: ocena systemu zarządzania i wdrażania danej zasady oraz ocena efektów jej wdrażania. W częściach poświęconych systemowi zarządzania i wdrażania uwzględniona została analiza stosowania zasad na poszczególnych etapach realizacji programów operacyjnych tj. na etapie programowania, oceny i wyboru projektów, kontroli, monitoringu i ewaluacji, informacji i promocji, a także w ramach procesu koordynacji wdrażania zasady. W rozdziałach dotyczących efektów wdrażania zasady zaprezentowano efekty na poziomie instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów, a także na poziomie beneficjentów oraz uczestników i odbiorców ostatecznych.

1.2 Podejście badawcze i metodologia badania

W niniejszym badaniu, jako ramowe podejście badawcze, zastosowana została koncepcja **Ewaluacji opartej na teorii** (ang. Theory-Based Evaluation – TBE). Na potrzeby osiągnięcia celów postawionych przed ewaluacją, w tym w szczególności w zakresie oceny wpływu wsparcia, zastosowana została jej specyficzna forma, w postaci tzw. **analizy kontrybucji** (ang. Contribution Analysis). Rozwiązania stosowane w tym podejściu pozwalają dokonać krytycznej analizy wpływu interwencji, również w sytuacji ograniczonej dostępności wyników

badan wykonanych z wykorzystaniem rygorystycznych podejść metodologicznych, takich jak np. analizy kontrfaktyczne (analizy z wykorzystaniem grupy kontrolnej itp.). Analiza kontrybucji koncentruje się na „ustaleniu powiązań przyczynowych między zaobserwowanymi zmianami a konkretnymi interwencjami oraz przedstawieniu wniosków, które wyjaśniają ich wystąpienie” (Mayne J. 2012). Z tego również powodu w analizie dużą uwagę przywiązuje się do weryfikacji założeń, przez które należy rozumieć ustalone warunki konieczne jak i swoiste ograniczenia realizacji interwencji. Podejście zostało dostosowane do specyfiki (nietypowości) problematyki jaką była realizacja zasad horyzontalnych oraz szerokich potrzeb badawczych sprecyzowanych przez Zamawiającego w pytaniach ewaluacyjnych.

Schemat badawczy zastosowany w ramach niniejszego badania przebiegał według następujących etapów:

1) Wskazanie problemu przyczynowo - skutkowego, będącego przedmiotem weryfikacji.

Ustalenie problemu atrybucji – ustalenie brzmienia pytania o relację przyczynowo-skutkową, na które należy udzielić odpowiedzi. Analiza oczekiwanego wpływu, ustalenie innych kluczowych czynników oraz ocena prawdopodobieństwa wystąpienia oczekiwanego wpływu w odniesieniu do wielkości programu.

2) Opracowanie teorii zmiany

Ustalenie teorii zmiany i łańcucha rezultatów interwencji, w tym określenie poziomu szczegółowości analizy, oczekiwanego wpływu programu, wskazanie założeń dla teorii programu, uwzględnienie innych czynników mogących wpływać na rezultaty interwencji. Ustalenie w jakim stopniu teoria zmiany jest kwestionowana, ocena schematu według jakiego interwencja ma oddziaływać.

Efektom prac badawczych zrealizowanych na dwóch pierwszych etapach, były dwie teorie interwencji dedykowane analizowanym zasadom równościowym:

- teoria interwencji dla zasady równości szans kobiet i mężczyzn,
- teoria interwencji dla zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Odtworzone na potrzeby badania teorie interwencji zaprezentowane zostały w rozdziale 2.1.3 i 3.1.2 niniejszego raportu.

3) Zgromadzenie istniejących dowodów, służących do weryfikacji teorii zmiany

Zgromadzenie dowodów służących do weryfikacji teorii zmiany (np. wyników ewaluacji, badań, danych, informacji itp.).

Na tym etapie analizie poddane zostały dane zastane, w tym dokumentacja programowa i konkursowa, jak również wyniki dostępnych badań ewaluacyjnych.

4) Ocena schematu oddziaływania interwencji

Ocena logiki powiązań występujących w teorii zmiany, wiarygodności ogólnego sposobu jej działania oraz możliwych braków w teorii. Sprawdzenie, czy główni aktorzy związani z realizacją interwencji zgadzają się co do sposobu w jaki powinna ona działać.

Wypracowane teorie interwencji poddane zostały ocenie i weryfikacji w świetle danych zgromadzonych na tym etapie badania. Założenia logiki interwencji przedyskutowane zostały z głównymi interesariuszami m.in. w ramach warsztatu strukturyzującego.

5) Poszukiwanie dodatkowych dowodów empirycznych

Określenie, jakie nowe dane są potrzebne do pełnej oceny. Zgromadzenie dodatkowych dowodów (np. za pomocą studiów przypadku, wywiadów z zainteresowanymi podmiotami).

Na tym etapie zrealizowane zostały właściwe prace badawcze, służące pozyskaniu dodatkowych danych wtórnych (wywiady, studia przypadku, CAWI, audyty dostępności itd.)

6) Przegląd i wzmocnienie schematu oddziaływania interwencji

Ponowna analiza schematu działania interwencji po uwzględnieniu nowych dowodów z kroku 5. W przypadku konieczności powrót do etapu nr 4.

Jest to końcowy etap badania, na którym dokonana zostanie ostateczna weryfikacja logiki interwencji i sformułowane zostaną wnioski i rekomendacje, poddane dyskusji w ramach warsztatu rekomendacyjnego.

Weryfikacji teorii interwencji służyły następujące, zastosowane w ramach ewaluacji metody badawcze:

- Analiza danych zastanych, w tym w szczególności analiza dokumentów programowych, konkursowych i projektowych,
- W ramach modułu I zrealizowano badania ankietowe realizowane techniką CAWI (ang. *Computer-Assisted Web Interview*):
 - z beneficjentami przedmiotowych interwencji (w badaniu wzięło udział n=4552 respondentów; stopa zwrotu na poziomie RR=32%),
 - z uczestnikami projektów (w badaniu wzięło udział n=728 respondentów; stopa zwrotu na poziomie RR=12%),
 - z pracownikami Instytucji Zarządzających, Wdrażających, Pośredniczących zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności (ankietę wypełniło n=872 respondentów – pracowników instytucji wdrażających programy operacyjne, na poziomie krajowym i regionalnym),
- W ramach obu modułów badania zrealizowano około 160 wywiadów indywidualnych. W kontekście realizacji modułu I badania rozmowy zostały przeprowadzone z:

- przedstawicielkami/przedstawicielami wszystkich instytucji zarządzających programami operacyjnymi,
 - przedstawicielkami/przedstawicielami wybranych instytucji pośredniczących i wdrażających,
 - przedstawicielkami/przedstawicielami wszystkich wspólnych sekretariatów technicznych oraz kontrolerami pierwszego stopnia (dotyczy programów EWT/EIS),
 - przedstawicielkami/przedstawicielami wybranych komitetów monitorujących,
 - ekspertkami/ekspertami oceniającymi projekty,
 - beneficjentami projektów,
 - uczestnikami/uczestniczkami/użytkowniczkami/użytkownikami produktów lub usług oferowanych w projektach,
 - ekspertkami/ekspertami tematu badania.
- Studia przypadku dla wybranych projektów realizowanych w ramach polityki spójności, prezentujące efekty wsparcia na poziomie beneficjenta oraz grup docelowych oraz studiów przypadków identyfikujące przykłady dobrych praktyk na poziomie programowym i systemowym (łącznie ponad dwadzieścia przykładów dobrych praktyk zaprezentowanych w raporcie).
 - Warsztaty ewaluacyjne (2 warsztaty - strukturyzujący oraz rekomendacyjny)
 - 20 audytów dostępności różnego typu produktów projektów z obszarów:
 - Infrastruktury (audyty badające głównie zgodność ze standardem architektonicznym).
 - Transportu (audyty badające głównie zgodność ze standardem transportowym).
 - Technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych (audyty badające głównie zgodność ze standardem cyfrowym).

2 CZĘŚĆ I – Zasada równości szans kobiet i mężczyzn

2.1 Wprowadzenie

2.1.1 Uwarunkowania prawne

Zasada równości szans kobiet i mężczyzn jest jedną z naczelných polityk horyzontalnych Unii Europejskiej. Zobowiązuje ona poszczególne kraje członkowskie do przeciwdziałania zjawisku dyskryminacji ze względu na płeć, a także podejmowania działań na rzecz równości szans i niwelowania stereotypów dotyczących kobiet i mężczyzn. Równość szans kobiet i mężczyzn

gwarantuje zarazem, że wszystkie osoby – bez względu na płeć – mają równy dostęp do zasobów rozumianych jako praca, nauka, polityka, kultura czy inne usługi publiczne.

Zasada równości szans kobiet i mężczyzn została włączona do głównego nurtu polityki Unii Europejskiej w roku 1997. Ma ona charakter horyzontalny, co oznacza, że w praktyce w każdym z podejmowanych przez władze publiczne działań, stanowionych aktach prawnych czy realizowanych przez nie politykach, uwzględniane są potrzeby zarówno kobiet, jak i mężczyzn.

2.1.1.1 Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w przepisach krajowych

Zasada równości szans kobiet i mężczyzn nie jest jedynie polityką Unii Europejskiej, stanowi bowiem istotny element prawa krajowego. Przyjęta w 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje kobietom i mężczyznom takie same prawa we wszystkich dziedzinach życia.

Ponadto Polska ratyfikowała większość międzynarodowych aktów prawnych wspierających równość, w tym Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW), a także Deklarację Pekińską i Pekińską Platformę Działania. Ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią ważne źródło ram prawnych polityki równościowej w Polsce, co zostało zapisane w Ustawie Zasadniczej w art. 87.

Przystąpienie przez Polskę do Unii Europejskiej w 2004 roku przyczyniło się jednak do wzmocnienia ram prawnych w zakresie równości, w tym do istotnych zmian w kodeksie pracy, wprowadzonych zgodnie z zasadami europejskimi.

W 2010 roku Sejm RP przyjął Ustawę o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Ustawa ta implementuje kilka dyrektyw unijnych, w tym Dyrektywę 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy oraz Dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

2.1.1.2 Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w aktach prawnych Unii Europejskiej

Zasada równości szans kobiet i mężczyzn ma swoje odzwierciedlenie w licznych aktach prawnych na poziomie Unii Europejskiej¹. W odniesieniu do okresu programowania na lata 2014-2020 kluczowe znaczenie mają tutaj następujące dokumenty:

¹ m.in.: Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, z późn. zm.), Konkluzje Rady z dnia 7 marca 2011 r. – Europejski pakt na rzecz równości płci (2011-2020) (Dz. Urz. UE C 155 z 25.05.2011, str. 10), Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (COM (2010) 2020 wersja ostateczna), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów.

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.)².

Jest to jedno z ważniejszych rozporządzeń wskazujących sposób wdrażania zasady równości w funduszach unijnych. W ramach artykułu 7 „Promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji” wskazane jest zobowiązanie państw członkowskich oraz Komisji do uwzględniania i wspierania równości szans kobiet i mężczyzn, a także uwzględniania perspektywy płci w trakcie przygotowywania i wdrażania poszczególnych programów. W Rozporządzeniu także wskazane jest, że obowiązkiem krajów członkowskich jest monitorowanie, sprawozdawanie oraz przeprowadzenie ewaluacji z implementacji wyżej wymienionej zasady.

2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 470)³.

Rozporządzenie to dotyczy wydatkowania środków w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Określa ono zasady, na jakich państwa członkowskie zobowiązują się do wydatkowania środków, aby zwiększać udział kobiet w zatrudnieniu, wspierać rozwój ich karier, przeciwdziałać zjawisku feminizacji ubóstwa, zwalczać stereotypy związane z płcią na rynku pracy oraz w obszarze kształcenia. W ramach tego rozporządzenia wskazano również konieczność promowania godzenia życia zawodowego i prywatnego oraz równego podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy mężczyznami i kobietami.

3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006⁴.

Rozporządzenie to dotyczy wydatkowania środków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W ramach tego rozporządzenia nie wskazano na konieczność uwzględniania równości szans kobiet i mężczyzn przy wydatkowaniu środków, zapisana została jedynie zasada, zgodnie z którą wydatkowanie środków z EFRR powinno służyć

² [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.](#)

³ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.](#)

⁴ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.](#)

promowaniu włączenia społecznego i walki z ubóstwem, zwłaszcza w marginalizowanych społecznościach, jak również poprawie dostępu do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych.

Powyższe Rozporządzenia stanowią podstawę do tworzenia i realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, określają ogólne zasady wsparcia unijnego, jak również mają wpływ na realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn.

Sposób realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn został również zapisany w następujących regulacjach i dokumentach krajowych:

1. Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020;
2. Agenda działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020;
3. Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020;⁵
4. Poradnik Jak realizować zasadę równości szans kobiet i mężczyzn w projektach finansowanych z funduszy europejskich 2014-2020.

Zasada równości szans kobiet i mężczyzn ma swoje odzwierciedlenie w dokumentach programowych i operacyjnych, do których należą m.in.:

1. programy operacyjne i szczegółowe opisy osi priorytetowych;
2. instrukcje wypełniania wniosków o dofinansowanie w ramach programów operacyjnych;
3. regulaminy ogłaszanych konkursów;
4. listy sprawdzające do wniosków o płatność, kontroli.

2.1.2 Sytuacja w zakresie równości szans kobiet i mężczyzn w Polsce

Definicję równości szans kobiet i mężczyzn możemy znaleźć w wielu aktach prawnych i dokumentach unijnych i krajowych. Wiele z nich ma jednak charakter bardzo ogólny. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 zawiera ogólne zapisy dotyczące równości szans kobiet i mężczyzn, wskazując przede wszystkim główne cele stojące w tym zakresie przed Wspólnotą. Artykuł 7 Rozporządzenia podkreśla konieczność uwzględniania i propagowania równości szans kobiet i mężczyzn oraz perspektywy płci w trakcie przygotowywania i wdrażania programów, włączając w to monitorowanie, sprawozdawczość oraz ewaluację działań pod kątem równościowym. Nie doprecyzowuje jednak jak równość ta powinna być rozumiana.

⁵ Kwestia konieczności realizacji zasad horyzontalnych była wskazywana również w pozostałych wytycznych

Bardziej precyzyjne jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013, które zwraca uwagę na to, że dyskryminacja ze względu na płeć powinna być interpretowana szeroko, tak by obejmowała ona inne aspekty związane z płcią, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sama definicja równości szans kobiet i mężczyzn zawarta w tym Rozporządzeniu ma jednak charakter wąski, ponieważ odnosi się wyłącznie do działań współfinansowanych z EFS. Tym samym dotyczy głównie do obszarów: zatrudnienia, wspierania rozwoju kariery kobiet, zwalczania zjawiska feminizacji ubóstwa, ograniczania segregacji ze względu na płeć, zwalczania stereotypów związanych z płcią na rynku pracy, zwalczania stereotypów w obszarze kształcenia i szkoleń, ułatwiania godzenia życia zawodowego i osobistego wszystkich osób, równego podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy mężczyznami i kobietami.

Jednak takie zagadnienia jak rozumienie równości płci w innych kontekstach jak na przykład rozwój miast, infrastruktury czy innowacji nie jest uwzględniane w prawie unijnym.

Jeśli chodzi o dokumenty polskie to w Umowie Partnerstwa zasada równości szans kobiet i mężczyzn jest przedstawiona jako jedna z zasad horyzontalnych, której przestrzeganie gwarantuje kobietom i mężczyznom równe prawa i obowiązki, a także równy dostęp do zasobów: środków finansowych i szans rozwoju. W sposób szczególny jako „promowanie równości” należy rozumieć działania przyczyniające się do zwiększenia trwałego udziału kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu i rozwoju ich kariery, ograniczenia segregacji na rynku pracy, zwalczania stereotypów związanych z płcią w dziedzinie kształcenia i szkolenia oraz propagowania godzenia pracy i życia osobistego. Wyraża się to w konkretnym zakresie wsparcia: promowaniu zatrudnienia i mobilności pracowników, godzeniu życia zawodowego i prywatnego, promowaniu włączenia społecznego i zwalczaniu ubóstwa. Równocześnie zwraca się uwagę, że zasada równości szans powinna znaleźć odzwierciedlenie w innych obszarach objętych wsparciem EFRR i FS, np.: TIK, przedsiębiorczość, B+R, zmiany klimatyczne. Niemniej jednak nadal te zapisy nie pozwalają na precyzyjne zrozumienie tego pojęcia w konkretnych obszarach.

Bardziej precyzyjna definicja równości szans kobiet i mężczyzn znajduje się w Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020. Wskazano w nich, że zasada równości szans prowadzić ma do podejmowania działań na rzecz osiągnięcia stanu, w którym kobietom i mężczyznom przypisuje się taką samą wartość społeczną, równe prawa i równe obowiązki oraz gdy mają oni równy dostęp do zasobów (środki finansowe, szanse rozwoju), z których mogą korzystać. Zasada ta ma gwarantować możliwość wyboru drogi życiowej, bez ograniczeń wynikających ze stereotypów płci.

W Wytycznych szczególna uwaga zwrócona jest także na horyzontalny charakter zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Perspektywa płci powinna być uwzględniana w głównym nurcie wszystkich procesów, priorytetów i działań w ramach programów operacyjnych, na

wszystkich etapach wdrażania, to jest na etapie planowania, realizacji i ewaluacji. To celowe, systematyczne i świadome ocenianie danej polityki i działań z perspektywy wpływu na warunki życia kobiet i mężczyzn, które ma na celu przeciwdziałanie dyskryminacji i osiągnięcie równości szans kobiet i mężczyzn.

Najbardziej pomocny w operacjonalizacji definicji równości szans kobiet i mężczyzn jest poradnik Jak realizować zasadę równości szans kobiet i mężczyzn w projektach finansowanych z funduszy europejskich 2014-2020. Przytoczona jest w nim ogólna definicja, zgodnie z którą równość szans to stan, w którym kobietom i mężczyznom przypisuje się taką samą wartość społeczną, równe prawa i obowiązki, a także równy dostęp do zasobów społecznych (np. usług publicznych, rynku pracy). Równocześnie, przedstawia w sposób bardziej praktyczny czym jest równość szans kobiet i mężczyzn oraz jak w uproszczony sposób nie należy jej definiować.

Unia Europejska od lat podejmuje inicjatywy służące zapewnieniu równego traktowania kobiet i mężczyzn w różnych sferach życia, ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy. Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020 wskazują, że Europejski Fundusz Społeczny powinien przede wszystkim wspierać działania mające na celu: zwiększanie dostępu kobiet do zatrudnienia, rozwój ich kariery, przeciwdziałanie feminizacji ubóstwa, zwalczanie stereotypów związanych z płcią na rynku pracy, przyczynianie się do sprawiedliwego podziału obowiązków domowych oraz promowanie równego wynagrodzenia za jednakową pracę. Co więcej wskazano, że działania podejmowane w ramach wszystkich programów operacyjnych powinny brać pod uwagę sytuację kobiet i mężczyzn tak, aby wyrównywać ich szanse.

Pomimo wielu działań podejmowanych podczas poprzednich perspektyw finansowania unijnego, mających na celu poprawę sytuacji kobiet, przed Polską stoi wiele wyzwań, którym należy sprostać w najbliższych latach. Niniejszy rozdział pokazuje obszary, w których brak równości szans kobiet i mężczyzn jest najbardziej widoczny.

2.1.2.1 Dostęp do rynku pracy

Polska od lat ma jeden z najniższych wskaźników aktywności kobiet na rynku pracy wśród państw UE. Bazując na danych GUS z 2020 roku, współczynnik aktywności zawodowej w Polsce kształtuje się na poziomie 56,2%, przy czym w grupie kobiet wskaźnik ten wynosi 48,2%, zaś w grupie mężczyzn 65%. Jeśli weźmiemy pod uwagę wskaźnik zatrudnienia to kształtuje się on na poziomie 54,4%, przy czym w grupie kobiet wynosi 46,1%, zaś w grupie mężczyzn – 63,5%. W odniesieniu do poszczególnych przedziałów wiekowych wygląda on następująco: 15-24 lat – 32,1% (kobiety – 28,5%, mężczyźni – 35,6%), 25-34 lat – 81,5% (kobiety – 71,2%, mężczyźni – 91,3%), 35-44 lat – 85,5% (kobiety – 78,5%, mężczyźni – 92,4%), 45-54 lat – 81,5% (kobiety – 77,9%, mężczyźni – 85,2%), powyżej 55 lat – 24,1% (kobiety – 17,1%, mężczyźni – 33,4%). Przedstawione dane potwierdzają, że w każdym

przedziale wiekowym istnieje dysproporcja uwarunkowana płcią w obszarze zatrudnienia. Dla porównania, średnia unijna dla wskaźnika zatrudnienia wynosi 73,1%, przy czym w grupie kobiet wynosi on 67,3%, zaś mężczyzn – 79%⁶. Przytoczone dane pokazują wyraźnie, że rynek pracy jest jednym z istotniejszych obszarów nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami.

2.1.2.2 Stereotypy płci, godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych

Na sytuację Polek na rynku pracy największy wpływ mają m.in. niewystarczające rozwiązania zachęcające do korzystania przez ojców z przysługującego im urlopu rodzicielskiego, co wyrównywałoby szanse zawodowe kobiet i mężczyzn. Co więcej, nadal nie zostały wypracowane skuteczne rozwiązania prawne umożliwiające zarówno kobietom, jak i mężczyznom łączenie obowiązków rodzinnych i zawodowych. Do utrwalenia tej sytuacji przyczyniają się przepisy emerytalne. Wiek umożliwiający przejście na emeryturę jest relatywnie niski i zróżnicowany ze względu na płeć, tj. wynosi on 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet.

Barierą utrudniającą kobietom funkcjonowanie na rynku pracy jest również ograniczona publiczna opieka instytucjonalna nad najmłodszymi dziećmi. W roku 2018 w Polsce było nią objętych zaledwie 13% dzieci poniżej 3. r.ż. Ponadto brak opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi jest jednym z czynników skracających czas aktywności zawodowej kobiet po 50. r.ż., gdy zostają one babciami, często decydują się na odejście z pracy. Od lat ekspertki/eksperti wskazują, że brakuje wystarczająco dobrych rozwiązań ułatwiających godzenie pracy zarobkowej z opieką, szczególnie długoterminową. Z drugiej strony brakuje również regulacji dotyczących urlopów dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

Co więcej, w najbliższych latach sytuację może dodatkowo skomplikować brak wystarczającej opieki instytucjonalnej nad osobami starszymi. Wraz ze starzeniem się społeczeństw należy spodziewać się dynamicznego wzrostu liczby osób niesamodzielnych. Można podejrzewać, że opieką nad tymi osobami zostaną obciążone głównie kobiety. Analizy prowadzone przez EIGE pokazują, że w Polsce stanowią one aż 73% nieformalnych opiekunów osób starszych i niepełnosprawnych (dla porównania, średnia w UE wynosi 62%)⁷.

Przyczyn takiej sytuacji można również upatrywać w czynnikach kulturowych. Nadal to kobiety postrzegane są jako te, które powinny sprawować opiekę nad osobami zależnymi i pomimo wprowadzonych zmian prawnych, sytuacja ta się nie zmienia. Od 2 stycznia 2016 r. obowiązują w Polsce dwa rodzaje urlopów związanych z narodzinami dziecka: urlop macierzyński (20 tygodni) i urlop rodzicielski (32 tygodnie). Razem daje to 52 tygodnie. Pierwsze 14 tygodni urlopu macierzyńskiego przeznaczone jest wyłącznie dla matki⁸. Mimo,

⁶ [Employment - annual statistics](#)

⁷ [Gender Equality Index 2019: Poland](#)

⁸ [Więcej urlopów rodzicielskich](#)

że pozostałą częścią urlopu rodzice mogą się dzielić, to odsetek mężczyzn korzystających z możliwości wzięcia części urlopu rodzicielskiego na swoje dziecko jest wciąż niski. W pierwszych czterech miesiącach 2020 r. spośród 236 tys. osób korzystających z zasiłku przysługującego rodzicom (80% wynagrodzenia), mężczyźni stanowili zaledwie 1,9 tys. co stanowi 0,8 proc.⁹ Ten odsetek oscyluje wokół 1% od 2016 roku, czyli od momentu wprowadzenia takiej możliwości. Niezależnie od urlopu rodzicielskiego, ojcom przysługuje dwutygodniowy, pełnopłatny urlop ojcowski. Dane na temat korzystania przez ojców z tego rozwiązania nie są systematycznie udostępniane, wiemy jednak, że liczba ojców decydujących się na dwutygodniowy urlop na dziecko rośnie. W 2019 roku z urlopu ojcowskiego skorzystało 199,8 tys. ojców dla porównania w 2017 roku było ich nieco ponad 150 tys.¹⁰ Mimo to, ze wskaźnika niezarobkowej pracy opiekuńczej kobiet, liczonego przez Europejski Instytut Równości Płci (EIGE) wynika, że udział mężczyzn zaangażowanych w codzienne obowiązki opiekuńcze zmniejszył się, podczas gdy udział kobiet nieznacznie wzrósł¹¹ w porównaniu z 2006 rokiem.

Warto też podkreślić, że najmniej aktywne na rynku pracy są trzy grupy kobiet: kobiety gorzej wykształcone, mieszkające w mniejszych miejscowościach i na wsi, oraz matki co najmniej dwójki małych dzieci. Z badań wynika, że szczególnym problemem na rynku pracy dla kobiet słabiej wykształconych jest nieelastyczny czas pracy. 71% kobiet z niskim wykształceniem i 63% ze średnim nie ma możliwości decydowania o godzinie rozpoczęcia czy zakończenia pracy. Wiele ofert pracy nie jest dostępnych dla tych kobiet, które mieszkają w małych miejscowościach i wsiach, gdzie nie ma dobrego połączenia z większymi ośrodkami miejskimi. Często mają one jedynie dostęp do transportu oferowanego przez prywatnych przewoźników, którego ceny są wysokie¹². Ten czynnik zmusza kobiety do szukania zatrudnienia w miejscu zamieszkania, gdzie mają znacznie mniejsze możliwości wyboru. Należy również dodać, że zamieszkiwanie na terenach gorzej rozwiniętych związane jest zazwyczaj z mniejszą dostępnością do instytucjonalnej opieki nad dziećmi i osobami zależnymi. Dane BAEL pokazują, że odsetki kobiet i mężczyzn aktywnych zawodowo najwyższe są w województwach, w których znajdują się metropolie z dynamicznie rozwijającymi się rynkami pracy: Warszawa (województwo mazowieckie), Gdańsk (województwo pomorskie) i Poznań (województwo wielkopolskie). Można przypuszczać, że dzieje się tak ze względu na lepiej rozwinięty transport publiczny, większą liczbę miejsc pracy, jak również większą liczbę instytucji opiekuńczych w tych regionach. Na Mazowszu rozdzwięk pomiędzy współczynnikiem aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn jest najmniejszy. Najmniej aktywne na rynku pracy są mieszkanki województw charakteryzujących się relatywnie dużym bezrobociem, takich jak warmińsko-mazurskie,

⁹ [Niewielu ojców bierze urlop rodzicielski](#)

¹⁰ [Urlopy dla rodziców w 2019. Najnowsze dane!](#)

¹¹ Wskaźnik równouprawnienia płci 2020 POLSKA

¹² [Rynek pracy, edukacja, kompetencje. Aktualne trendy i wyniki badań](#); s. 9

podkarpackie, świętokrzyskie. W tych regionach rozpiętość pomiędzy aktywnością zawodową kobiet i mężczyzn wynosi około 20%.

Jeśli chodzi o relację pomiędzy aktywnością zawodową i liczbą posiadanych dzieci, dane pokazują, że wskaźnik zatrudnienia kobiet mających jedno dziecko poniżej 14. roku życia wynosi 70,9%, przy kolejnym spada do 66,8%, a gdy w rodzinie jest już troje dzieci, wynosi on tylko nieco ponad 50,8%¹³.

Decyzje o rezygnacji z pracy w celu opieki nad osobami zależnymi powiązane są bardzo często z kwestiami finansowymi. Wiele rodzin podejmuje decyzję o pozostaniu kobiety w domu po przeanalizowaniu kosztów i korzyści, jakie wynikają z rezygnacji z pracy jednej z osób w rodzinie. Ma na to wpływ utrzymujące się wysokie zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć. Na ogół to kobieta zarabia mniej, w konsekwencji to ona wycofuje się z rynku pracy i zajmuje się potomstwem, gdyż takie rozwiązanie jest relatywnie mniej dolegliwe dla domowego budżetu.

2.1.2.3 Sytuacja materialna kobiet, feminizacja ubóstwa

Rozbieżności między zarobkami kobiet i mężczyzn są kolejnym wymiarem dyskryminacji ze względu na płeć. Na poziomie Unii Europejskiej różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn kształtuje się na poziomie 14,8%. W przypadku Polski jest ona mniejsza i wynosi 8,8%¹⁴. Warto jednak podkreślić, że miara ta nie uwzględnia struktury wykształcenia kobiet i mężczyzn. Gdy porównuje się osoby o zbliżonym poziomie wykształcenia, to okazuje się, że dysproporcje między zarobkami kobiet i mężczyzn w Polsce są znaczące¹⁵. Dodatkowo warto podkreślić, że luka płacowa w badaniach Eurostatu mierzy różnice pomiędzy średnimi godzinowymi zarobkami kobiet i mężczyzn i – co istotne – mierzy to jedynie w firmach, które zatrudniają 10 lub więcej pracowników. Zatem dane te nie uwzględniają mikroprzedsiębiorstw, w których zatrudnionych jest około 40% pracownic/pracowników w Polsce. W konsekwencji te dane nie pokazują niemal połowy rzeczywistego obrazu.

Ponadto dane wskazują, że kobiety częściej niż mężczyźni wybierają taką formę zatrudnienia, która daje im większą elastyczność, ale jednocześnie jest mniej korzystna z punktu widzenia zabezpieczenia praw pracowniczych czy przyszłej emerytury¹⁶.

Należy zatem podkreślić, że zróżnicowanie wynagrodzeń, długie okresy poza rynkiem pracy spowodowane obowiązkami opiekuńczymi, a także niski wiek przechodzenia na emeryturę przekładają się na późniejszych etapach na wysokie zróżnicowanie emerytur. Obecnie emerytura kobiety jest w polskim systemie średnio o jedną trzecią niższa niż mężczyzny. Według danych ZUS, od 2012 roku luka emerytalna pomiędzy kobietami i mężczyznami

¹³ [Europejski Semestr – Zestawienie Informacji Tematycznych](#)

¹⁴ [Gender pay gap](#)

¹⁵ [Nierówność płacowa](#)

¹⁶ Aktywność ekonomiczna ludności Polski. II kwartał 2019 r., GUS, Warszawa, 2019, s. 163.

utrzymuje się na poziomie około 30%. Różnica ta wzrasta do 40% jeśli weźmiemy pod uwagę tylko emerytury przyznane po obniżeniu wieku emerytalnego w 2017 roku¹⁷. Można zatem podejrzewać, że utrzymanie takiego trendu, przy zjawisku starzenia się społeczeństwa, będzie zwiększało poziom feminizacji ubóstwa i to szczególnie wśród starszych kobiet.

2.1.2.4 Rozwój kariery

Kolejny przejaw nierównego traktowania ze względu na płeć w obszarze rynku pracy dotyczy awansu oraz dostępu do wyższych stanowisk. Dostrzec można w ostatnich latach pozytywną tendencję obejmowania przez kobiety wyższych stanowisk zarządczych. Wzrost ten jest jednak wciąż zbyt powolny. W Polsce kobiety stoją na czele tylko 6% spółek giełdowych, stanowią zaledwie 13% członków zarządów¹⁸.

Odmiennej, mniej uprzywilejowanej sytuacji kobiet na rynku pracy nie można tłumaczyć poziomem wykształcenia w tej grupie. W Polsce to kobiety stanowią grupę osób lepiej wykształconych. Nadal jednak utrzymuje się tradycyjny podział wyboru ścieżki zawodowej: kobiety zdecydowanie częściej wybierają kierunki studiów, z którymi wiążą się niższe wynagrodzenia w późniejszym życiu zawodowym. Mowa tutaj o kierunkach związanych z opieką społeczną (kobiety stanowią 88,2% wśród osób studiujących), pedagogicznych (81,5%), usługach dla ludności (78,8%) czy kierunkach językowych (78,4%). Dla porównania, najniższa reprezentacja kobiet jest na następujących kierunkach: technologie teleinformacyjne (9,4%), kierunki inżynierijsko-techniczne (24,6%), usługi transportowe (29,4%)¹⁹. Są to zarazem kierunki studiów, które dają szansę na wyższe zarobki.

Potwierdzeniem, że sytuacja kobiet w Polsce jest daleka od sytuacji kobiet w UE, są wyniki badania Wskaźnika Równości Płci 2019. W ramach tego badania Polska otrzymała 55,2 na 100 punktów, zajmując tym samym 24. miejsce w rankingu Unii Europejskiej. Jest to zarazem wynik o 12,2 punktów niższy od średniej unijnej. Warto podkreślić, że zmiany na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn postępują w Polsce w wolniejszym tempie niż ma to miejsce w pozostałych krajach unijnych, zwiększając dystans w stosunku do innych krajów Unii Europejskiej. Ponadto wyniki Polski są niższe w porównaniu do średniej unijnej we wszystkich badanych dziedzinach: władza (29,1 punktów), czas (52,5 punktów), wiedza (56,5 punktów), praca (67 punktów), pieniądze (75,1 punktów), zdrowie (83,2 punktów)²⁰.

2.1.2.5 Projektowanie a kwestia płci

Można wskazać wiele obszarów, w których konieczne jest podjęcie interwencji mających na celu wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn. Niektóre z nich zostały już określone jako cele EFS, niemniej należy wskazać również inne istotne kwestie. Już od lat 70. przy projektowaniu przestrzeni i usług zaczęto zwracać uwagę na to, że sposób korzystania z przestrzeni

¹⁷ [Closing the gender pension gap?](#)

¹⁸ Women in the boardroom. A global perspective. Sixth edition, Deloitte, 2019, s. 39, 70.

¹⁹ Mały Rocznik Statystyczny Polski 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, s. 216.

²⁰ [Gender Equality Index](#)

publicznej związany jest z różnymi cechami osób. Od dawna zwraca się uwagę w tym kontekście na różne formy niepełnosprawności. Od jakiegoś czasu zaczęto zwracać uwagę na to, że istotną cechą w tym kontekście jest również płeć. Przykładowo badania przeprowadzone w Wiedniu na początku lat 90. XX w. pokazały, że kobiety częściej korzystają ze środków komunikacji miejskiej i częściej poruszają się pieszo, ponadto częściej przemieszczają się z dziećmi²¹.

Już w latach 90. OECD przedstawiało dane pokazujące, że kobiety w większym stopniu niż mężczyźni doświadczają niedogodności związanych ze złymi warunkami życia w mieście. Bardzo często przedstawiciele władz lokalnych nie mają wiedzy na temat potrzeb kobiet i w konsekwencji nie podejmują działań na rzecz poprawy ich sytuacji²².

Można było mieć nadzieję, że przyjęcie przez UE zasady horyzontalnej dotyczącej równości kobiet i mężczyzn spowoduje, że perspektywa płci będzie uwzględniana w działaniach dotyczących rozwoju miast, transportu, energii, zmian klimatu, nauki czy innowacji przemysłowych. Włączanie perspektywy równościowej w kontekście projektowania usług czy rozwoju regionów w Polsce ograniczone zostało jednak niemal wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami. W Europie od lat działa sieć zajmująca się pracami badawczymi włączającymi perspektywę płci w dziedzinę planowania przestrzennego (Płeć, różnorodność oraz zrównoważone środowisko). Co więcej, od 2012 roku w ramach Europejskiego Programu Współpracy w Dziedzinie Badań Naukowo-Technicznych gromadzone są dane dotyczące uwzględniania zagadnień płci w szeroko pojętym rozwoju społeczności i regionów²³.

W Polsce brakuje danych, które pozwalałyby zdiagnozować, czy we wspomnianych wyżej obszarach istnieje dyskryminacja ze względu na płeć. Co więcej, problematyka ta niemal nie przebija się do debaty publicznej, nie jest też ona tematem chętnie podejmowanym przez polityków. Szczególnie istotne byłoby, aby kwestie te były podejmowane na poziomie lokalnym. Liderki/liderzy szczebla lokalnego mają największą wiedzę dotyczącą potrzeb mieszkańców, mogą przeprowadzać konsultacje planowanych inwestycji, tak by uwzględnić w nich kwestie związane z płcią. Niestety dzieje się to niezmiernie rzadko. Wynika to w dużej mierze z niskiej świadomości problematyki równości płci, niewystarczającej wiedzy decydentów, a także braku równościowych narzędzi zarządzania publicznego²⁴.

Na gruncie funduszy unijnych warto jednak tutaj wspomnieć o badaniu ewaluacyjnym Zasada równości szans w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. W ramach ewaluacji opracowano szereg rekomendacji dotyczących m.in. działań,

²¹ Damaynovic D., Reinwald F., Schneider G., 2007, Documentation Work Package 5 „Good Practice Database”. Manual for the Analysis of Projects for the GenderAlp! Good-Practice-Database and the Analysis of Three Good-Practice-Examples, GenderAlp! Spatial Development for women and men, BOKU, Wiedeń.

²² OECD, 1995, Women in the City. Housing, Services and the Urban Environment, Paris.

²³ Polityka równości płci na szczeblu samorządowym, Joanna Podgórska-Rykała, s. 9.

²⁴ ibidem, s. 11.

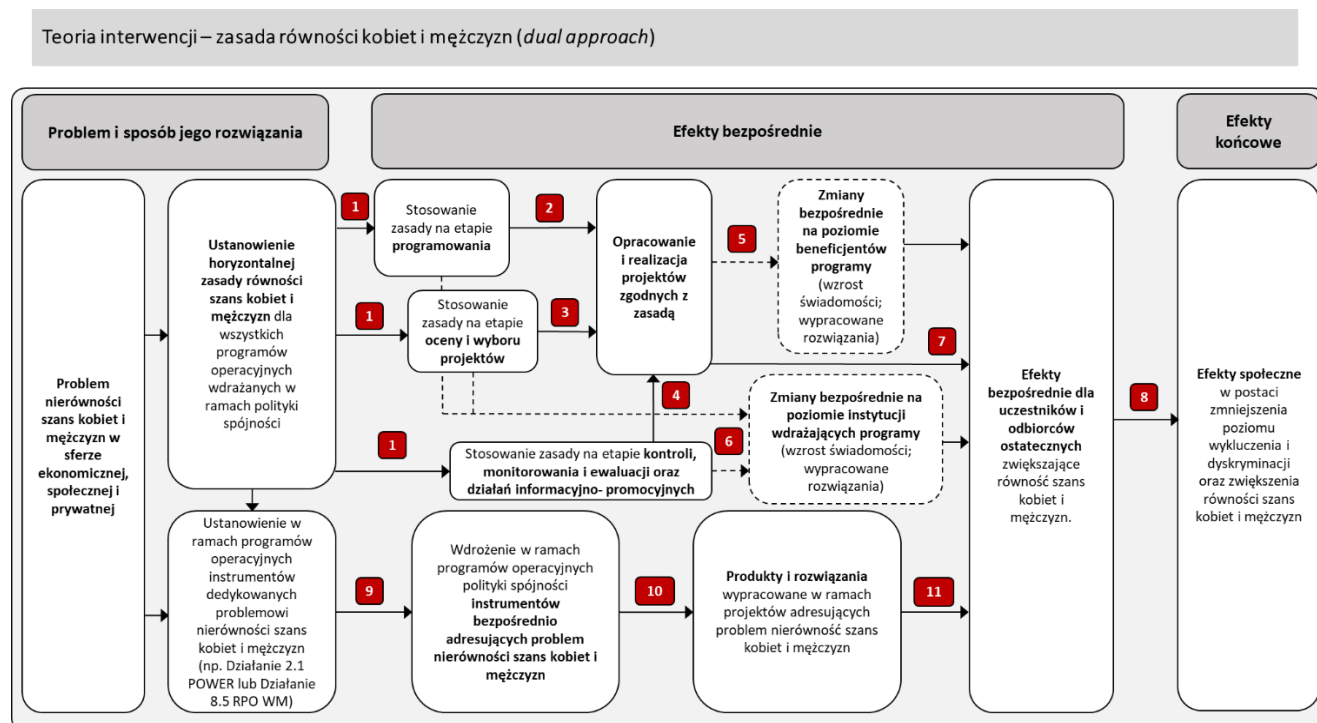
które mogli podejmować beneficjenci realizujący projekty infrastrukturalne w poprzedniej perspektywie finansowej, mających na celu zapewnienie równości szans kobiet i mężczyzn. Miały one swoją kontynuację w Poradniku dla osób realizujących projekty oraz instytucji systemu wdrażania Jak realizować zasadę równości szans kobiet i mężczyzn w projektach finansowanych z funduszy europejskich 2014-2020. W ramach publikacji starano się pokazać jak można wykorzystać perspektywę płci w poszczególnych osiach priorytetowych. Są to jedne z niewielu publikacji dotyczących zastosowania perspektywy płci w planowaniu różnego typu działań niededykowanych bezpośrednio wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn. Można wskazać, że obie publikacje są dobrymi praktykami realizacji zasady równości kobiet i mężczyzn.

2.1.3 Jak realizowana jest zasada równości szans kobiet i mężczyzn w polityce spójności

Zgodnie z przyjętymi założeniami, niniejsze badanie bazuje na ewaluacji opartej na teorii. Oznacza to, że punktem wyjścia dla wszystkich badań i analiz prowadzonych w ramach ewaluacji jest teoria interwencji, odtworzona na etapie strukturyzacji badania.

Poniżej prezentujemy teorię interwencji dla zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Teoria interwencji zaprezentowana została graficznie w postaci schematu, gdzie poszczególne jej elementy (bloki) połączone są strzałkami obrazującymi zachodzące między nimi relacje. Zależności te zostały ponumerowane w celu ułatwienia ich opisu i interpretacji.

Schemat 1. Teoria interwencji dla zasady równości szans kobiet i mężczyzn.



Źródło: opracowanie własne

W lewej części schematu zdefiniowany został główny problem stanowiący uzasadnienie dla prowadzonych działań. W przypadku niniejszej zasady jest to problem nierówności szans kobiet i mężczyzn w sferze ekonomicznej, społecznej i prywatnej.

Zgodnie ze stosowaną w ramach polityki spójności zasadą podwójnego podejścia (dual approach), zdiagnozowane problemy adresowane są na dwa sposoby.

Po pierwsze dla wszystkich programów i projektów współfinansowanych z funduszy unijnych ustanowiona została horyzontalna zasada równości szans kobiet i mężczyzn. Oznacza to, że wszystkie projekty realizowane w ramach polityki spójności muszą uwzględniać rozwiązania i działania na rzecz równości szans. Relacje przyczynowo- skutkowe dla horyzontalnej zasady równości szans zaprezentowane zostały w górnej części schematu.

Horyzontalna zasada równości szans kobiet i mężczyzn stosowana jest w ramach wszystkich głównych procesów związanych z realizacją programów operacyjnych, tj. na etapie programowania, oceny i wyboru projektów a następnie na etapie kontroli, monitorowania i ewaluacji oraz prowadzonych działań promocyjno- informacyjnych (relacje oznaczone cyfrą 1). Głównym celem rozwiązań i działań podejmowanych na wszystkich etapach realizacji programów jest zapewnienie, aby wszystkie projekty unijne były opracowywane i wdrażane zgodnie z zasadą równości szans. Na etapie programowania (relacja nr 2), służą temu zapisy programów definiujące sposób rozumienia zasady oraz zobowiązujące wszystkie instytucje oraz beneficjentów do jej przestrzegania. W ramach procesu oceny i wyboru projektów (relacja nr 3), główną rolę w tym zakresie pełnią zasady konkursów, definiujące szczegółowe wymagania wobec beneficjentów (np. wymagania dotyczące uwzględnienia zasad równościowych na etapie wnioskowania) oraz w szczególności kryteria wyboru projektów, gdzie jednym z podstawowych wymogów formalnych jest zgodność z horyzontalnymi zasadami równościowymi. Zgodność projektów z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn zapewniana jest także w procesach kontroli, monitoringu i ewaluacji (relacja nr 4), w toku których weryfikowane i oceniane jest czy i w jaki sposób zasada realizowana jest w praktyce.

Opisane powyżej relacje przyczynowo- skutkowe (relacje nr 1, 2, 3 i 4) odnoszą się zatem do systemu wdrażania horyzontalnej zasady równości szans kobiet i mężczyzn.

Opracowanie i realizacja projektów zgodnych z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn, powinny przyczyniać się w pierwszej kolejności do bezpośrednich efektów na poziomie beneficjentów, w postaci zwiększenia poziomu ich świadomości, zmiany ich postaw lub wypracowywania przez nich rozwiązań sprzyjających wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn (relacja nr 5). Zgodnie z teorią interwencji, analogiczne efekty świadomościowe i systemowe, powinny także zaistnieć na poziomie instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności (relacja nr 6). **Jednak głównym i bezpośrednim celem stosowania zasady i wdrażania zgodnych z nią projektów są efekty na poziomie grup docelowych, zdefiniowanych w poszczególnych programach operacyjnych.** Realizowane w ramach

polityki spójności interwencje powinny przyczyniać się do wyrównywania szans i zapobiegania dyskryminacji ze względu na płeć wśród odbiorców ostatecznych wsparcia (relacja nr 7). W ujęciu długoterminowym zaś uzyskane efekty bezpośrednie będą się przekładać na korzyści społeczne i ekonomiczne, wynikające ze zwiększenia poziomu włączenia społecznego oraz zmniejszenia nierówności społecznych (relacja nr 8).

Po drugie, w celu realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, w ramach programów operacyjnych (głównie w części finansowanej z EFS), zaplanowane i wdrożone zostały instrumenty dedykowane zasadzie. Wdrażane są one na poziomie wybranych działań lub konkursów i ukierunkowane są bezpośrednio na wyrównywanie szans. Przykładami takich instrumentów mogą być działania ukierunkowane na tworzenie i rozwijanie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, a także tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego w ramach programów regionalnych. Relacje przyczynowo- skutkowe dla interwencji dedykowanych zasadzie równości szans kobiet i mężczyzn zaprezentowane zostały w dolnej części schematu. Należy jednak podkreślić, że w przypadku zasady równości szans kobiet i mężczyzn, zakres działań dedykowanych jest ograniczony i wyraźnie mniejszy niż w przypadku zasady równości szans i niedyskryminacji (ogranicza się głównie do wspomnianych powyżej instrumentów wspierających opiekę nad dziećmi do lat 3). Stąd efekty bezpośrednie i końcowe dla grup docelowych, dla zasady równości szans kobiet i mężczyzn, zależą głównie od jakości i skuteczności działań i rozwiązań systemowych wdrażanych w sposób horyzontalny.

Zgodnie z odtworzoną teorią interwencji, wdrożenie instrumentów dedykowanych zasadzie (relacja nr 9), powinno skutkować wypracowaniem produktów i rozwiązań sprzyjających wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn oraz zwalczaniu dyskryminacji (relacja nr 10). Wypracowane produkty i rozwiązania przełożą się, w założeniu, na korzyści dla grup docelowych (relacja nr 11), co w końcowym efekcie, w perspektywie długoterminowej, przyczyni się do zwiększenia poziomu włączenia społecznego oraz zmniejszenia nierówności społecznych (relacja nr 8).

Zgodnie z przyjętą metodologią w ramach badania zastosowana została jedna z form ewaluacji opartej na teorii, w postaci analizy kontrybucji. Jej głównym celem jest weryfikacja wystąpienia zakładanych w teorii i scharakteryzowanych powyżej, relacji przyczynowo-skutkowych oraz efektów prowadzonych działań. Stąd, zarówno cały proces badawczy, jak i sposób prezentacji wyników, ustrukturyzowany został w sposób spójny z odtworzoną teorią interwencji.

W Części I raportu, w kolejnych rozdziałach, poświęconych zasadzie równości szans kobiet i mężczyzn, dokonujemy zatem weryfikacji zaprezentowanej powyżej teorii interwencji, w tym odpowiadamy na pytania badawcze z SOPZ, przyporządkowane poszczególnym elementom logiki.

W rozdziale 2.2 analizie poddany został system wdrażania zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Rozdział podzielony został na podrozdziały odpowiadające głównym procesom

zidentyfikowanym na etapie analizy teorii interwencji tj. programowaniu (podrozdział 2.2.1), ocenie i wyborowi projektów (podrozdział 2.2.3), informacji i promocji (podrozdział 2.2.4), obciążeniom administracyjnym (podrozdział 2.2.5), monitoringowi, sprawozdawczości i ewaluacji (podrozdział 2.2.6), a także instrumentom wspierającym system wdrażania (podrozdział 2.2.7).

Rozdział 2.3 poświęcony jest efektom wdrażania horyzontalnej zasady równościowej oraz efektom wdrażania instrumentów dedykowanych. Analizie poddane są efekty na poziomie instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów (podrozdział 2.3.1), a także na poziomie beneficjentów (podrozdział 2.3.2), jak i uczestników i odbiorców ostatecznych (podrozdział 2.3.3).

Część I raportu kończy się podsumowaniem (rozdział 2.4), w którym sformułowane zostały główne wnioski (podrozdział 2.4.1). Rekomendacje w zakresie stosowania zasady równości szans kobiet i mężczyzn zostały umieszczone w załączniku.

2.2 Ocena systemu wdrażania horyzontalnej zasady równości kobiet i mężczyzn

2.2.1 Programowanie

Realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn w perspektywie finansowej 2014-2020 została zaplanowana przede wszystkim w oparciu o przepisy krajowe, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego oraz Umowę Partnerstwa. W szczególności artykuł 7 Rozporządzenia Ogólnego zobowiązał państwa członkowskie do uwzględniania równości kobiet i mężczyzn podczas przygotowania programów operacyjnych. W praktyce oznaczało to, że powinny zostać zaplanowane i przygotowane mechanizmy realizujące tę zasadę na każdym etapie wdrażania programów.

Na etapie programowania działania odnoszące się do realizacji polityk horyzontalnych, w tym zasady równości szans kobiet i mężczyzn zostały zawarte na wielu poziomach co znajduje odzwierciedlenie w zapisach programów operacyjnych. Ich zakres różni się w zależności od funduszu z jakiego są współfinansowane.

Zgodnie z zapisami w Wytycznych w odniesieniu do programów współfinansowanych z EFS stosuje się zasadę podwójnego podejścia (dual approach). Oznacza to, że w ich ramach wyodrębniony został priorytet inwestycyjny ukierunkowany na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn, który mógł odnosić się do takich obszarów jak :

- a) zatrudnienie;
- b) rozwój kariery;
- c) zwalczanie zjawiska feminizacji ubóstwa;
- d) zwalczanie stereotypów związanych z płcią na rynku pracy;
- e) godzenie życia zawodowego z prywatnym;
- f) równy podział obowiązków opiekuńczych pomiędzy kobietami a mężczyznami;

g) promowanie równego wynagrodzenia za jednakową pracę.

W Wytycznych znajduje się zapis informujący, że w przypadku programów operacyjnych współfinansowanych z EFRR lub FS zalecane jest podejście dual approach. W uzasadnionych przypadkach możliwe jest stosowanie w tych funduszach wyłącznie podejścia horyzontalnego.

2.2.2 Umowa Partnerstwa

W Umowie Partnerstwa wskazano, że dedykowanym priorytetem poświęconym zasadzie będzie priorytet 8(iv) Równouprawnienie płci oraz godzenie życia zawodowego i prywatnego, realizowany w regionalnych programach operacyjnych oraz w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój. W ramach tego priorytetu podejmowane miały być działania mające na celu aktywizację zawodową kobiet i zwiększenie dostępu do rozwiązań w zakresie opieki nad małymi dziećmi. Należy podkreślić, że wskazanie takiego priorytetu wynikało z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

Analiza programów współfinansowanych z EFS pokazała, że w każdym z nich wyodrębniono wskazany priorytet oraz realizowano jego cele i działania. W ramach programów regionalnych skupiono się głównie na poprawie dostępu do usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3 i aktywizacji kobiet. W ramach PO WER Działanie 2.1 uwzględnione były projekty służące wzmocnieniu kompetencji instytucji i organizacji planujących uruchomić żłobki. W związku z tym realizowano głównie projekty szkoleniowe, kierowane do pracowników JST i (w mniejszym stopniu) do NGO. Uczestniczki/uczestnicy projektów pochodzili przede wszystkim z gmin, w których brak jest tego typu usług. Ponadto, w ramach tego działania realizowano projekty mające na celu opracowanie i wdrożenie spójnego systemu monitorowania równości szans kobiet i mężczyzn, modelu współpracy międzysektorowej na rzecz równości szans, czy wzmocnienie stosowania zasady w dostępie do rozwoju kariery zawodowej i zatrudnienia.

Ciekawym rozwiązaniem była kwestia zakresu wsparcia oferowanego w ramach PI 8(iv) w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podkarpackiego 2014-2020. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w wywiadzie, w ramach organizowanego konkursu nie wymagano realizacji przez beneficjentów – czyli przez jednostki zapewniające opiekę nad dziećmi – wsparcia z zakresu aktywizacji zawodowej rodziców. Te działania były realizowane w projektach pozakonkursowych PUP (działanie wdrażane przez IP, czyli WUP). W Działaniu wdrażanym przez WUP dawano zaś preferencje dla tych rodziców, którzy byli ostatecznymi odbiorcami wsparcia w konkursach, w ramach których tworzone miejsca opieki nad dziećmi. Z punktu widzenia osób programujących takie rozwiązanie było to bardziej efektywne niż zmuszanie podmiotów zarządzających żłobkami i przedszkolami do koordynacji działań aktywizacji zawodowej. Można takie rozwiązanie wskazać jako dobrą praktykę, ponieważ instytucje odpowiedzialne za wdrożenie RPO poszukiwały najefektywniejszych rozwiązań w zakresie realizacji celów programu.

Jeśli chodzi o wskazane w Wytycznych zastosowanie zasady w pozostałych priorytetach inwestycyjnych w ramach programów współfinansowanych z funduszy EFS to analiza pokazuje, że takie działania były realizowane sporadycznie. W ramach niektórych programów regionalnych podejmowane były działania zdrowotne, głównie o charakterze profilaktycznym skierowane do kobiet albo do mężczyzn. W przypadku kobiet, były to działania np. bezpośrednio dedykowane profilaktyce raka szyjki macicy i raka piersi. W przypadku mężczyzn były to działania nie dedykowane im bezpośrednio, choć w większym zakresie ich obejmujące (np. dotyczące raka jelita grubego).

Co więcej, w większości RPO wskazywano ogólnie, że zasada będzie stosowana w projektach dotyczących edukacji, zdrowia czy nauki, jednak nie znajdowało to odzwierciedlenia w opisie poszczególnych priorytetów. Jeśli chodzi o PO WER zapisano bardzo ogólnie:

„horyzontalne podejście do zasady równości szans płci w Programie będzie opierać się głównie na zaplanowaniu działań w poszczególnych celach tematycznych np. zapewnienia równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i średniego, czy poprawy standardów jakości usług opiekuńczych na rzecz osób niesamodzielnych.”

Podobnie jak w RPO, w PO WER w opisie poszczególnych osi priorytetowych nie ma wskazania konkretnych działań, które realizowałyby tę zasadę. W każdym programie jest natomiast wyodrębniona sekcja dotycząca zasad horyzontalnych, w ramach której opisana jest zasada równości szans kobiet i mężczyzn. Często jednak podkreśla się jej wagę i konieczność stosowania. Wiele z programów zawiera również informacje dotyczące bardziej szczegółowego sposobu uwzględnienia zasad horyzontalnych na każdym etapie realizacji.

W przypadku działań współfinansowanych z EFRR i FS zgodnie z Wytycznymi sugerowane jest stosowanie tzw. dual approach, jeśli zdiagnozowano nierówności szans kobiet i mężczyzn. Jak zostało wskazane w dokumencie możliwe jest jednak, że Instytucje Zarządzające będą realizowały tę zasadę tylko horyzontalnie. Analiza programów pokazała, że w Polsce zastosowano to drugie rozwiązanie i to też w bardzo ograniczonym zakresie. Przykładowo, w programach takich jak PO PC, PO IR, PO PT, PO PW, RPO zostały wyodrębnione rozdziały dotyczące realizacji tej zasady, w których zazwyczaj w dość ogólny sposób określa się, jak będzie ona realizowana:

„realizacja PO IR odbywa się zgodnie z poszanowaniem zasad równości szans kobiet i mężczyzn, w rozumieniu prawa unijnego oraz krajowego. Przestrzeganie stosowania zasady równości szans kobiet i mężczyzn ma odzwierciedlenie w procesie programowania, wdrażania, monitorowania i kontroli, informacji i promocji oraz w realizacji projektu” [PO IR];

„podejmowanie działań na rzecz równości szans będzie miało miejsce w każdej fazie zarządzania i wdrażania Programu, w szczególności na etapie wyboru projektów, monitorowania, kontroli, a także realizacji projektów” [PO PT].

Zapisy te nie przekładają się na inne części programu, w ramach pozostałych opisów osi priorytetowych brakuje odniesień do płci. Należy w tym miejscu podkreślić, że struktura programów narzucona przez Komisję Europejską wymagała, aby w ramach każdego z nich zawarte były informacje dotyczące realizacji zasady.

Jeśli chodzi o PO LiŚ to w ramach podrozdziału dotyczącego zasady horyzontalnej dotyczącej równości szans kobiet i mężczyzn w opisie jest jedynie odniesienie zgodnie z Rozdziałem 1.5 Umowy Partnerstwa.

Warto zauważyć, że zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa, odniesienia w programach do zasady równości szans kobiet i mężczyzn powinny wynikać z analizy sytuacji społeczno-gospodarczej przygotowanej na potrzeby programów, z uwzględnieniem sytuacji kobiet i mężczyzn w obszarach, które będą podlegać wsparciu z danego funduszu. Zatem diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej zawarta w każdym programie powinna nawiązywać do realizacji zasady. Przegląd PO wyraźnie pokazuje, że tego typu analizy są zamieszczone głównie w programach współfinansowanych z EFS-u. Jednak nawet w nich są one ogólnikowe. Sprowadzają się one niemal wyłącznie do wskazania, że należy zwiększać dostęp do zatrudnienia – głównie przez aktywizację bezrobotnych kobiet – oraz wskazania problemu godzenia życia zawodowego i rodzinnego – głównie w kontekście opieki nad małymi dziećmi do lat 3. Brakuje zwrócenia uwagi na specyfikę barier i trudności, jakich w życiu prywatnym i zawodowym doświadczają kobiety i mężczyźni oraz bardziej szczegółowych odniesień do regionów, w których te działania będą prowadzone. Dobrym przykładem jest tu Policy Paper dla ochrony zdrowia na lata 2014-2020.

W Policy Paper dla ochrony zdrowia na lata 2014-2020 praktycznie we wszystkich elementach analizy uwzględniono zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn. Analiza sytuacji ze względu na płeć była prowadzona jako drugi poziom analizy (np. analizowano w pierwszej kolejności główne przyczyny umieralności, a dopiero w drugiej kolejności zróżnicowanie ze względu na płeć, jak i inne zmienne społeczno-demograficzne).

Należy w tym miejscu jednak podkreślić, że prawdopodobnie ograniczony zakres diagnoz wynikał także z przyczyn formalno-technicznych oraz sugestii KE, wskazujących na konieczność prezentacji danych diagnostycznych w sposób syntetyczny.

Warto tu zwrócić uwagę na PO IR. Przedstawiona w jego ramach diagnoza nie uwzględnia kwestii zasady równości kobiet i mężczyzn. Dzieje się tak pomimo tego, że w Umowie Partnerstwa obszar wsparcia programu wskazany został jako jeden z tych, w ramach których równość szans kobiet i mężczyzn może stanowić przedmiot interwencji funduszy unijnych.

Ponadto, należy zwrócić uwagę na to, że ani we wspomnianych wyżej dokumentach strategicznych ani w samej Umowie Partnerstwa nie były brane pod uwagę analizy uwzględniające płeć w kontekście innym niż rynek pracy i nauka. Zatem trudno oczekiwać, żeby znalazły one odzwierciedlenie w samych programach operacyjnych.

Programowanie, jak również wdrażanie programów EWT/EIS różniło się nieco w stosunku do analogicznego procesu, który przebiegał w ramach programów krajowych i regionalnych. W kontekście programów EWT/EIS realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn analizować należy przede wszystkim w odniesieniu do wymagań dokumentów z poziomu unijnego. Programy realizowane na granicach naszego państwa w mniejszym zakresie obowiązywały wewnętrzne dokumenty krajowe (Wytyczne, Agenda)²⁵. Względem wymagań rozporządzeń UE realizację zasady we wszystkich programach EWT/EIS należy ocenić pozytywnie jako spełniającą minimalne wymagania. Odniesienia do kwestii równouprawnienia kobiet i mężczyzn można znaleźć we wszystkich programach – choć nieco mocniej są one zaakcentowane w programach EWT. W programach EIS, w odniesieniu do nastawienia partnerów zewnętrznych, których co do zasady nie obowiązują zasady horyzontalne UE, osoby uczestniczące w wywiadach zwróciły uwagę, że nie zgłaszały one zastrzeżeń co do konieczności uwzględnienia zasady w programie i były na to otwarte. W ten sposób zarówno w treści programu PL-RU, jak i PL-BY-UA znajdziemy odniesienia do konieczności poszanowania równości płci, przy czym nieco bardziej szczegółowo opisano tę kwestię w drugim z wymienionych programów. Zapisy z poziomu programów są następnie powtarzane i rozwijane w podręcznikach dla wnioskodawców i beneficjentów. W programach EIS z uwagi na zaangażowanie w realizację projektów partnerów zewnętrznych, przyjmują one raczej charakter zaleceń. W przypadku programów EWT/EIS na etapie programowania wsparcia nie przewidziano osobnych, dedykowanych działań służących realizacji zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn.

2.2.3 Ocena i wybór projektów

Uwzględnienie zasady równości kobiet i mężczyzn w systemie wyboru projektów zostało zawarte w Umowie Partnerstwa i w Wytycznych. Wskazano, że w przypadku wyboru projektów złożonych do dofinansowania szczególnie ważna jest ocena zgodności złożonego wniosku z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn. Sposób, w jaki się ją uwzględnia zależy od funduszu, z którego współfinansowane są PO. W przypadku PO współfinansowanych z EFS, przy ocenie projektów obligatoryjne jest zastosowanie standardu minimum.

Formularz standardu minimum dostępny był jako załącznik do Wytycznych. Standard minimum składa się z 5 kryteriów oceny, dotyczących charakterystyki projektu. Maksymalna liczba punktów do uzyskania wynosi 6. Jednak wniosek o dofinansowanie projektu nie musi uzyskać maksymalnej liczby punktów. Wymagane jest uzyskanie co najmniej 3 punktów. Z tym, że dopuszczona jest możliwość, ograniczonego zastosowania standardu minimum.

²⁵ *Niemniej jednak niektóre z zapisów/rozwiązań wskazanych w Wytycznych i Agendzie były implementowane do Programów EWT/EIS. Sam zakres stosowania rozwiązań (wykraczających poza oficjalne wymogi rozporządzeń UE), z uwagi na międzynarodowy charakter Programu, był wspólnie uzgadniany z partnerem/i zagranicznym/i.

Wskazano również, że jest możliwość zwiększenia wymaganej liczby punktów w ramach standardu minimum.

Analiza dokumentów programowych w szczególności Szczegółowych Opisków Osi Priorytetowych zawierających kryteria wyboru projektów pokazała, że standard minimum stosowany był w każdym programie współfinansowanym z EFS. Było to główne kryterium stosowane w ramach realizacji omawianej zasady. W ramach badania nie zidentyfikowano żadnego konkursu, w ramach którego zastosowano by zmniejszoną liczbę wymaganych punktów w ramach standardu. Zdarzały się również programy, w których w ramach standardu minimum zwiększono rangę punktową minimum w standardzie. Gdy dany beneficjent spełniał więcej niż wymagane minimum to otrzymywał dodatkowe punkty. Takie rozwiązanie można potraktować jako wspierające i wzmacniające realizację założeń horyzontalnych na rzecz kobiet i mężczyzn. Jest to dobra praktyka warta rekomendowania.

„Ocena w ramach kryterium odbywa się w następujący sposób:

- projekt nie uzyskał w ramach oceny standardu minimum wymaganej minimalnej liczby punktów (0-2 pkt standardu minimum) – 0 pkt
- projekt uzyskał w ramach oceny standardu minimum wymaganą minimalną liczbę punktów (3 pkt standardu minimum) lub został zakwalifikowany do wyjątków – 6 pkt
- projekt uzyskał w ramach oceny standardu minimum większą niż wymagana liczbę punktów (4-5 pkt standardu minimum) – 8 pkt
- projekt uzyskał w ramach oceny standardu minimum maksymalną liczbę punktów (6 pkt standardu minimum) – 10 pkt

Punkty nie podlegają sumowaniu.

W ramach oceny wymagane jest uzyskanie minimum 6 pkt. Nieuzyskanie minimalnej liczby punktów oznacza niespełnienie kryterium”. Standard ten przewiduje również wyjątki od jego stosowania w uzasadnionych przypadkach.

Jeśli chodzi o PO współfinansowane z EFRR i FS to według Wytycznych nie było konieczności stosowania standardu minimum. W formularzu oceny projektu należało jednak uwzględnić co najmniej jedno pytanie, dotyczące tego, czy dany projekt spełnia zasadę równości szans kobiet i mężczyzn. Dopuszczalne było uznanie neutralności projektu w stosunku do niniejszej zasady przez instytucję dokonującą oceny projektu. Wymagało to jednak od beneficjenta uzasadnienia, dlaczego dany projekt nie jest w stanie uwzględnić jakichkolwiek działań w zakresie spełnienia omawianej zasady.

Badanie pokazało, że obligatoryjne spełnienie zasady zostało uwzględnione we wszystkich programach operacyjnych. Zapisy te zamieszczone są w Szczegółowych Opiskach Osi Priorytetowych zazwyczaj w załącznikach dotyczących kryteriów doboru projektów. Co istotne, w wielu przypadkach tej konieczności nie powtarza się już w dokumentacji konkursowej, co może być problematyczne dla samych beneficjentów.

Jeśli chodzi o treść kryterium to zazwyczaj zapisane było, że wnioskodawca ma obowiązek wykazania we wniosku o dofinansowanie, że planowane przez niego działania mają pozytywny lub neutralny wpływ na zasadę równości szans kobiet i mężczyzn. W praktyce oznaczało to, że musiał on opisać w kilku zdaniach, jak planowane działanie wpisuje się w zasadę równości szans kobiet i mężczyzn. W niektórych programach za wykazanie pozytywnego wpływu wnioskodawca otrzymywał jeden punkt a za projekt neutralny zero. Zdarzało się jednak, że jeden punkt był przyznawany w obu przypadkach.

Z wywiadów wynika, że programy operacyjne co do zasady uwzględniają zasadę równości szans kobiet i mężczyzn. Jednak analiza treści wniosków o dofinansowanie oraz kart ocen projektów pokazuje, że stosowane w ramach nich zapisy w praktyce były bardzo ogólne i nie pozwalają na ocenę, na ile rezultaty projektu pozytywnie wpływają na poprawę równości szans kobiet i mężczyzn. Co więcej, z wywiadów wynika, że znaczna liczba projektów z EFRR i FS uznawana była za neutralne. Uzasadnienia dotyczące neutralności zawarte we wnioskach o dofinansowanie były zaś bardzo ogólne.

W ramach badania zidentyfikowano programy finansowane z EFRR, w których wystarczyło złożyć oświadczenie razem z wnioskiem o dofinansowanie wskazując, że zastosowane rozwiązania w ramach projektu są zgodne z zasadą. Tym samym, wnioskodawca nie był zobowiązany do podania dodatkowych informacji opisowych, które uzasadniałyby treść złożonego oświadczenia. Przykładowo treść oświadczenia miała formę jak poniżej treść:

„zastosowane rozwiązania w ramach Projektu są w pełni zgodne z zasadami równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób niepełnosprawnościami, a także podejmowane działania w ramach Projektu będą miały na celu zapobieganie wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną zgodnie z zapisami art. 7 Rozporządzenia ogólnego.”

Tym samym wnioskodawca nie był zobowiązany do przedstawienia we wniosku żadnego opisu czy charakterystyki sposobu uwzględnienia zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Zobowiązany był jednak do przestrzegania zasady równości szans kobiet i mężczyzn na etapie realizacji projektu.

2.2.3.1 Kryteria premiujące

Zgodnie z Wytycznymi w przypadku wszystkich funduszy było zalecane stosowanie kryteriów premiujących. Miały one zachęcać wnioskodawców do składania wniosków o dofinansowanie projektów, w większym stopniu zwracających uwagę na równość szans kobiet i mężczyzn. Na podstawie przeprowadzonych badań można powiedzieć, że w PO niemal nie stosowano kryteriów premiujących, które odnosiłyby się do równości płci.

Zidentyfikowanym pozytywnym wyjątkiem²⁶ jest nabór wniosków w ramach PO WER. W ramach niego zastosowano kryterium, w którym wnioskodawca mógł zdobyć dodatkowe punkty za rozszerzenie zakresu merytorycznego programu szkoleniowego o elementy dotyczące zasady równości szans kobiet i mężczyzn.

Jako dobrą praktykę z okresu programowania 2014-2020 można wskazać ujmowanie w kryteriach dostępu i/lub premiujących rozwiązań wpisujących się – bezpośrednio lub pośrednio – w realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Przykładowo, na kryteria te składały się: organizacja opieki nad małymi dziećmi, organizacja opieki nad innymi zależnymi członkami rodziny, oferowanie usług projektowych również w godzinach wieczornych oraz w weekend. Jak zwrócono uwagę podczas przeprowadzonych wywiadów rozwiązania te okazały się bardziej praktyczne, a przede wszystkim skuteczne niż deklaracje dotyczące realizacji założeń horyzontalnych, ujęte przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie.

W ramach analizy systemu wyboru projektów warto wyodrębnić projekty programów EWT/EIS. W przypadku programów EWT/EIS system wyboru projektów, w tym przyjęte kryteria wyboru i proces oceniania w ograniczonym stopniu brały pod uwagę zasadę równości szans kobiet i mężczyzn. Realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn była oceniana na ogół w połączeniu z innymi politykami horyzontalnymi. Przykładowo, w programie PL-RU wniosek aplikacyjny obejmuje ww. kwestie – dosłownie „równości płci” – jako jeden z podpunktów w rubryce „Wpływ projektu na polityki horyzontalne”. Jest to zagadnienie punktowane (w ramach 6 innych pozycji), za które wnioskodawca może otrzymać na etapie oceny dodatkowe punkty. Podobne podejście zastosowano w programie PL-BY-UA. Tam również kwestie równości płci pojawiają się w formularzu aplikacyjnym w kontekście wpływu projektów na zagadnienia przekrojowe (cross-cutting issues) i są oceniane punktowo w ramach kryterium oceny strategicznej. W analizowanych konkursach w programach EWT zasada równości szans kobiet i mężczyzn była brana pod uwagę i oceniana w ramach kategorii „Szerszy kontekst realizacji projektu” (PL-SŁ) przy założeniu oceny TAK/NIE. Taka zero-jedynkowa ocena funkcjonowała również w programie Polska-Saksonia (w ramach kryterium obejmującego trzy polityki horyzontalne).

Z rozmów z przedstawicielami WST (Wspólny Sekretariat Techniczny) wynika, że kwestie związane z analizowaną zasadą były omawiane z wnioskodawcami na szkoleniach organizowanych w ramach poszczególnych naborów i rozwiązywane na bieżąco w ramach ich kontaktów. Na poziomie indywidualnych wniosków zdarzały się natomiast sytuacje, gdy wnioskodawcy wskazywali swój projekt jako neutralny, a z opisu wynikało, że ma on wpływ jednoznacznie pozytywny, co po uwagach WST było korygowane. Nie było to jednak

²⁶ Należy mieć na uwadze, że z uwagi na zakres badania w ramach każdego z programów analizowano nie wszystkie, lecz kilka (na ogół ostatnich) konkursów.

wskazane jako zasadniczy problem, a początkowy brak wiedzy wśród wnioskodawców, jak tę zasadę interpretować.

2.2.4 Informacja i promocja

Wytyczne zawierają wskazania dla instytucji w zakresie podejmowania działań związanych z informacją i promocją zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Poniżej scharakteryzowane zostaną tego typu działania wraz z informacjami jak były one realizowane.

Zalecenie z Wytycznych dotyczące udostępniania na stronach internetowych danego PO wszelkich materiałów lub odnośników do materiałów dotyczących zasady równości szans kobiet i mężczyzn jest realizowane w ograniczonym zakresie. Na stronach internetowych niektórych programów wyodrębniona jest zakładka dotycząca zasad horyzontalnych. Można tam znaleźć informacje dotyczące realizacji zasady, w tym dokumenty tj. Wytyczne, Agendę i Poradnik. Na wielu stronach znalezienie tego typu informacji jest trudne, w praktyce jest możliwe po wpisaniu nazwy zasady do przeglądarki na tej stronie. Są również programy – szczególnie realizowane z funduszy EFRR i FS – które na swoich stronach nie zamieszczają informacji na temat zasady albo informacje te są nieaktywne.

Zgodnie z Wytycznymi w okresie 2014-2020 rekomendowane było stworzenie (w zależności od potrzeb instytucji) warunków do dyskusji i wymiany doświadczeń poprzez organizowanie spotkań, konferencji, forów internetowych czy platform dla beneficjentów i instytucji zaangażowanych w realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Nie zidentyfikowano działań tego typu realizowanych w ramach PO. Jedynym forum do dyskusji na temat realizacji zasady była Grupa robocza ds. równości szans kobiet i mężczyzn dla funduszy unijnych 2014-2020. Więcej informacji o jej działaniach można znaleźć w ramach podrozdziału instrumenty wsparcia.

Wytyczne rekomendowały także używanie niestereotypowego i zróżnicowanego przekazu w materiałach informacyjnych opracowywanych przez instytucje. Należy podkreślić, że w ramach PO materiały tego typu były opracowywane sporadycznie. Na podstawie wywiadów z przedstawicielkami/przedstawicielami instytucji można wywnioskować, że jeśli były one opracowywane, to nie były one weryfikowane pod kątem używania niestereotypowego przekazu. **Zdarzają się nieliczne PO przywiązujące dużą wagę się do działań promocyjnych i ich zgodności z zasadą. Przykładowo, w kontekście rynku pracy obalany jest stereotyp o typowo „męskich” i „kobiecych” zawodach i aktywnościach, promowane są działania umożliwiające godzenie życia zawodowego z prywatnym, podkreśla się w tym kontekście rolę mężczyzn.**

W przypadku programów EWT/EIS działania informacyjno-promocyjne w ograniczonym stopniu uwzględniały realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn. W programach tych nie były organizowane osobne szkolenia w zakresie realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Wyjątkiem w tym zakresie była realizacja dedykowanych szkoleń w Programie Polska-Saksonia. Zagadnienia te były ujmowane (na ogół w ograniczonym zakresie) w

ramach szkoleń skierowanych do beneficjentów a dotyczących opracowania wniosków o dofinansowanie.

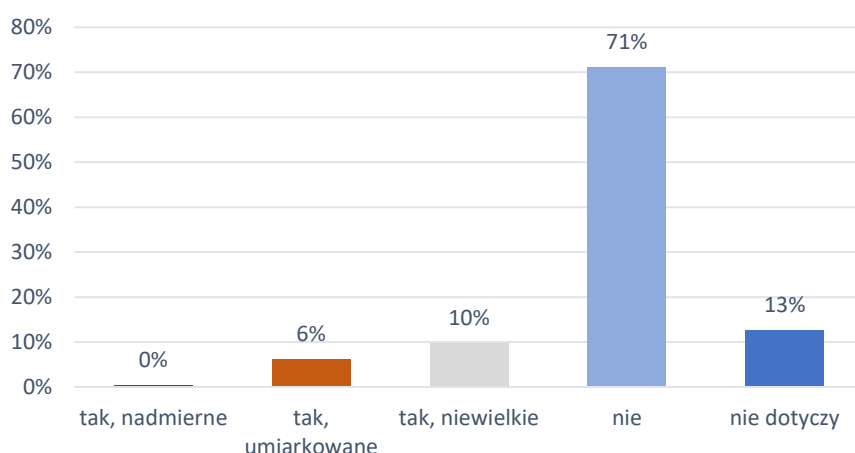
W kontekście działań informacyjno-promocyjnych trudno było zidentyfikować w programach EWT/EIS przykłady dobrych praktyk projektowych w zakresie omawianej zasady. Na uwagę zasługuje jednak przedsięwzięcie zrealizowane w Programie Południowy Bałtyk. Wspólny Sekretariat zdecydował się bowiem przeprowadzić i opublikować serię wywiadów z kobietami – liderkami projektów badawczych. Inicjatywa ta była podyktowana chęcią zainspirowania większej ilości kobiet do udziału w międzynarodowych projektach badawczych. Inicjatywa stanowiła odpowiedź na jedną ze zidentyfikowanych nierówności – niewielki odsetek kobiet, które kierują projektami naukowymi lub zajmują wysokie stanowiska w instytucjach naukowych.

2.2.5 Obciążenia administracyjne

W ramach badania ewaluacyjnego istotne było, aby ustalić na ile realizacja zasady jest postrzegana jako dodatkowe obciążenie administracyjne. Przedstawicielki/przedstawiciele instytucji niemal jednogłośnie stwierdzili, że jej implementacja nie jest uciążliwa. Ocenili, że obowiązki związane ze stosowaniem zasady zajmują 10%-15% czasu poświęcanego na wszystkie prace administracyjne związane z realizacją projektów dofinansowanych ze środków unijnych. Wskazywali jednocześnie, że są one związane przede wszystkim z obowiązkiem informowania o tej zasadzie podczas organizacji konkursów.

Z punktu widzenia beneficjentów implementacja zasady nie stanowiła niemalże żadnego problemu. Co więcej, niektórzy beneficjenci wskazywali podczas wywiadów, że jest to na tyle ważna zasada, że **jej stosowanie jest uzasadnione i nie powinno być rozpatrywane w kategoriach kosztów.** Badania CAWI przeprowadzone wśród beneficjentów potwierdzają te informacje. Jak widać z poniższego wykresu **aż 71 % pytanym powiedziało, że realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn nie stanowiła dla nich obciążenia.**

Wykres 1. Odwołując się do Pana/i doświadczeń podczas aplikowania o dofinansowanie i realizacji projektu, proszę wskazać, czy realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn stanowiła dla Pana/i instytucji obciążenie administracyjne



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=2890.

2.2.6 Monitoring i sprawozdawczość

Monitoring i sprawozdawczość odbywały się zgodnie z Wytycznymi w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 oraz Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020. W ramach tych dokumentów nie zamieszczono szczegółowych informacji dotyczących działań podejmowanych w kontekście realizacji zasady. W drugim z wymienionych dokumentów wskazano, że informacje te zawarte są w Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020. W ramach nich powołano się na artykuł 50 punkt 4 i artykuł 52 punkt 2 Rozporządzenia ogólnego, w ramach których wskazano, że w sprawozdaniu w 2019 roku i sprawozdaniu końcowym należy wskazać informacje na temat szczególnych przedsięwzięć mających na celu realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Zgodnie z tym zaleceniem corocznie Instytucje Zarządzające w ramach sprawozdań rocznych z przebiegu PO wskazują sposób realizacji zasady. I tak w przypadku PO współfinansowanych z EFS jest to obowiązkowe, zaś w przypadku PO z innych funduszy jedynie zalecane.

Analiza sprawozdań z realizacji programów operacyjnych pokazała, że informacje dotyczące realizacji zasady są opisywane jedynie w sprawozdaniach programów regionalnych i PO WER. Jednak nawet tam zazwyczaj zawarte informacje są bardzo ogólne. Problematyczne jest to, że w ramach struktury sprawozdania zasada równości szans kobiet i mężczyzn połączona jest z zasadą równości szans i niedyskryminacji. Powoduje to, że większość informacji dotyczy obu zasad jednocześnie albo opis dotyczy tylko drugiej zasady szczególnie w zakresie tematu dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Najbardziej szczegółowe informacje zawarte są w sprawozdaniach PO WER, ponieważ zawierają one daty spotkań oraz wskazanie grup docelowych, które w tych spotkaniach uczestniczyły.

Jednak nadal w ramach tej części sprawozdania miejsce jest głównie poświęcone zasadzie równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Brakuje w sprawozdaniach informacji, które wskazane są jako istotne w Wytycznych, czyli: analizy barier i problemów, które powstały w zakresie zasady równości szans kobiet i mężczyzn, informacji i wniosków z prowadzonych projektów i prowadzonych w ramach nich kontroli czy przykładów „dobrych praktyk” z zakresu wdrażania zasady równości szans kobiet.

Wytyczne wskazują, że instytucje odpowiedzialne za monitorowanie programów operacyjnych mają możliwość dokonywania analiz w zakresie równości szans kobiet i mężczyzn, po to, aby dokonywać zmiany prowadzonych działań i lepiej dopasować wsparcie do potrzeb kobiet i mężczyzn. Rzeczywiście, **w wielu sprawozdaniach w ramach EFS zamieszczone są wskaźniki w podziale na płeć, jednak nie są one podstawą do dalszych analiz i formułowania wniosków.** Trudno jednak powiedzieć czy osiągnięcie wymienionych wskaźników jest wystarczające z punktu widzenia wyrównywania szans kobiet i mężczyzn. Wskaźniki te nie uwzględniają wszystkich aspektów i złożoności problemów w konsekwencji ich osiągnięcie – choć pożądanego – nie musi oznaczać rozwiązania danego problemu. W przyszłym okresie programowania należałoby powiązać w sposób bezpośredni wskaźniki z diagnozą sytuacji kobiet i mężczyzn w poszczególnych programach operacyjnych. W ramach diagnozy powinno zostać określone, które z osób wymagają wsparcia i w jakim zakresie. W praktyce oznacza to szczegółowe określenie tych grup i czynników, które powodują występowanie problemu. Wskaźniki w większym stopniu powinny odnosić się do poprawy sytuacji osób określonych w ramach takiej diagnozy.

Jeśli chodzi o system monitorowania programów EIS/EWT nie uwzględnia on obowiązkowego podziału na kobiety i mężczyzn na poziomie wskaźników. W toku badania nie zidentyfikowano, by kwestia równości szans pojawiała się też jako odrębne zagadnienie w kontekście prac Wspólnych Komitetów Monitorujących. System monitoringu w programie PL-RU opiera się na relacji projekt – manager/managerka projektu, którym jest osoba wyznaczona w ramach WST. Głównym źródłem wiedzy managera/managerki na temat projektu są raporty (początkowe, okresowe i końcowy), jednak one nie uwzględniają kwestii równości szans kobiet i mężczyzn. Natomiast system wdrażania programów EWT/EIS, co do zasady, należy uznać za bardzo elastyczny, oparty na bezpośrednim kontakcie z beneficjentem. Pozwala to na elastyczne modyfikacje projektu w trakcie jego wdrażania o ile zaszły ku temu jakieś nieoczekiwane przesłanki (m.in. związane z realizacją zasad równościowych).

W obszarze realizacji zasady równości szans **Komitety Monitorujące** są zobowiązane do weryfikacji treści kryteriów wyboru projektu pod kątem wspierania realizacji zasady równości szans, monitorowania systemu wyboru projektów pod kątem zasady, a także inicjowania działań na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn. Agenda zawiera informacje dotyczące działalności Komitetu Monitorującego, określając ich zakres zadań i kompetencji. Wskazane jest także, aby w składzie KM uwzględniono

przedstawicielki/przedstawiciele środowisk działających na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn.

W ramach ewaluacji realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn analizowane były składy Komitetów Monitorujących, jeśli chodzi o: przedstawicielstwo organizacji społecznych dla których równość szans kobiet i mężczyzn jest jednym z celów statutowych; liczbę kobiet i mężczyzn; a także na ile przedmiotem spotkań KM była realizacja zasady równości szans. Analiza Komitetów Monitorujących działających przy poszczególnych programach wskazała, że **nie wnoszą one dużej wartości dodanej, jeśli chodzi o realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Analiza wybranych treści uchwał i sprawozdań z posiedzeń Komitetów Monitorujących pokazała, że kwestie dotyczące zasady równości szans kobiet i mężczyzn pojawiały się na spotkaniach sporadycznie.**

W składzie większości KM udział partnerów spoza administracji jest nieco większy niż wymagane minimum 33%. Jednak nie zasiadają w nim przedstawicielki/przedstawiciele organizacji związanych z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn. Zidentyfikowanym **pozytywnym przykładem są tutaj Regionalny Program Województwa Lubuskiego 2020 oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 w ramach których zasiada przedstawiciel organizacji pozarządowej działającej na rzecz równości szans płci.** W KM regionalnych programów operacyjnych zdarzało się, że jednym z członków KM był Wojewódzki Pełnomocnik/Pełnomocniczka ds. Równości Płci, a w programach krajowych przedstawiciel/przedstawicielka Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z Wytycznymi w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014-2020 w skład KM miała wchodzić jedna przedstawicielka/jeden przedstawiciel organizacji pozarządowej działającej na rzecz promowania włączenia społecznego lub równości szans płci lub równości szans i niedyskryminacji. Co zmniejszało możliwość reprezentacji zasady równości szans KiM.

W ramach rekrutacji do KM nie zapewniono w pełni równowagi płci. Co więcej, często kobiety wskazywane były jako zastępczynie głównych przedstawicieli. Wyjątkiem, w którym w ramach KM kobiety stanowiły ponad połowę członków był KM przy PO WER i PO PT. Zdarzały się też KM, w których w głównym składzie kobiety stanowiły 20%. Należy jednak dodać, że w wielu regulaminach KM w częściach dotyczących rekrutacji członków wskazano, że należy brać pod uwagę równość płci. Pomimo ww. zapisów **zdarzały się takie KM w których nie zostało to wzięte pod uwagę w ramach prowadzonych rekrutacji.**

Jednym z zadań KM było również zatwierdzanie rocznych sprawozdań z realizacji celów programu. Do 2020 roku był obowiązek uwzględniania opisu działań jakie zostały podjęte w danym roku, jeśli chodzi o realizację zasady równości. Jednak obowiązek ten został zniesiony na poziomie europejskim (KE wyłączyła w systemie SFC możliwość opisywania zasad horyzontalnych). W konsekwencji w części sprawozdań zatwierdzonych przez Komitety Monitorujące nie ma informacji odnoszących się do zasad horyzontalnych. **W ramach obecnej perspektywy programowej nie powołano grupy roboczej poświęconej zasadzie**

równości szans kobiet i mężczyzn w żadnym PO. Wielu przedstawicieli instytucji twierdziło, że taką rolę pełnią powołani koordynatorzy/koordynatorki ds. równości szans oraz ich udział w pracach Grupy roboczej ds. równości szans kobiet i mężczyzn na poziomie centralnym.

W ramach tej części należałoby jeszcze poruszyć kwestię narzędzi **sprawozdawczych** stosowanych przez beneficjentów. Zgodnie z informacjami zawartymi w Wytycznych w przypadku PO współfinansowanych z EFS złożony wniosek o płatność stanowi sprawozdanie z realizacji projektu. W ramach niego beneficjenci zobowiązani byli w ramach postępu rzeczowego do wykazania zrealizowanych działań dotyczących zasady równości szans kobiet i mężczyzn, które zostały zadeklarowane na etapie wniosku o dofinansowanie projektu. Analiza otrzymanych na potrzeby niniejszego **badania wniosków o płatność pokazała, że opis tych działań był często bardzo skrótowy, ogólny i zazwyczaj opierał się jedynie o deklaracje beneficjenta**, że zasada równości szans była zachowana na różnych etapach projektu. Być może wynika to również z wcześniejszych etapów czyli zapisów we wnioskach o dofinansowanie oraz kart ocen. Ogólne zapisy w nich zawarte mają wpływ na kolejne etapy realizacji projektów i weryfikację realizacji zasady.

Jeśli chodzi o końcowe wnioski o płatność dotyczące projektów realizowanych z EFRR to zawierają one jedynie informację, że projekt jest zrealizowany zgodnie z zasadami polityk wspólnotowych. Nie ma w nich żadnych informacji wyróżniających realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Sporadycznie zdarzyło się, że w ramach postępu rzeczowego zostało wspomniane ogólnie, że na danym etapie wdrażania projektu zachowano równość szans kobiet i mężczyzn. Podobnie jest w programach EWT/EIS, kwestia sposobu realizacji w projekcie zasady równości szans kobiet i mężczyzn nie była opisywana wprost jedynie wskazuje się, że projekt zrealizowano zgodnie z zasadami polityk. W analizowanych wnioskach dotyczących projektów realizowanych z FS zawarte są zapisy, beneficjent deklaruje przestrzeganie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, tak aby na żadnym etapie realizacji projektu nie występowały bariery równościowe, a projekt nie przyczyniał się do dyskryminacji jakiejkolwiek grupy.

2.2.6.1 Kontrola

Zgodnie z zapisami Wytycznych kwestia równości szans kobiet i mężczyzn powinna być sprawdzana w ramach ogólnych kontroli projektów. Zatem nie ma przewidzianych kontroli poświęconych tylko zasadom horyzontalnym. Jak wskazano kontrola powinna obejmować przede wszystkim etap wdrażania projektu i porównać go z założeniami zapisanymi we wniosku o dofinansowanie. **Analiza dokumentacji jednak pokazała, że podczas kontroli realizacja zasady równości szans niemal nie jest sprawdzana.**

W ramach list kontrolnych zawarte jest zazwyczaj jedno pytanie o charakterze zero-jedynkowym odnośnie tego, czy w ramach projektu realizowane były założenia horyzontalne pod kątem równości szans kobiet i mężczyzn. W ramach poszczególnych PO nie zostały sformułowane dodatkowe pytania. Brak tutaj propozycji pytań dodatkowych, wspierających

osoby kontrolujące w weryfikacji, czy faktycznie zasada równości szans kobiet i mężczyzn została zrealizowana w ramach prowadzonej rekrutacji do projektu, realizowanych działań, prowadzonej rekrutacji do zespołu projektowego, systemu wynagrodzeń w organizacji, etc. Tym bardziej, że informacje te są weryfikowalne i mogą podlegać ocenie.

Potwierdzają to rozmowy z przedstawicielami/przedstawicielkami instytucji, którzy wskazują, że nie dysponują wystandaryzowanym narzędziem pozwalającym na rzetelną kontrolę. Co więcej, gdy na poziomie wniosku o dofinansowanie realizacja zasady jest tylko kwestią ogólnej deklaracji, to na etapie kontroli nie ma możliwości weryfikacji konkretnych działań. Zatem w praktyce sprowadza się to do „odhaczenia” w dokumentach pokontrolnych, że jest ona realizowana.

Jeśli chodzi o projekty realizowane z EFS, gdzie realizowane są działania zadeklarowane w ramach standardu minimum, to również zdarza się, że podczas kontroli aspekty te nie są sprawdzane. W praktyce oznacza to, że w dokumentach kontrolnych wskazuje się, że zasada jest realizowana, nie weryfikując rzeczywistych działań podejmowanych na rzecz tej zasady. Jak stwierdziła jedna z beneficjentek podczas wywiadu:

„nigdy nam się nie zdarzyło, żeby kontrola, która odbywa się podczas trwania już projektu nam sprawdzała to co wpisujemy w ramach standardu minimum” [IDI z beneficjentem].

W przypadku programów EWT kontrole na miejscu są tym etapem, na którym weryfikowane są kwestie przestrzegania zasady równości szans, w tym czy beneficjent narusza zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn, w szczególności równy dostęp do zatrudnienia, edukacji, awansu lub warunków pracy, świadczenia usług i dostępu do usług i dostaw oraz dostępu do towarów. Nie zdarzyło się żeby w trakcie tych kontroli pojawiały się kwestie związane z nieprzestrzeganiem tej zasady. Jeden z kontrolerów pierwszego stopnia w programie EWT wskazał, że zapisy dotyczące realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn we wniosku o dofinansowanie są w większości przypadków na tyle ogólne, że na poziomie kontroli w praktyce nie ma co kontrolować. Można się tylko oprzeć na deklaracji beneficjenta dot. przestrzegania zasady.

2.2.6.2 Ewaluacja

Zgodnie z Wytycznymi Instytucje Zarządzające były zobowiązane do tego by w trakcie okresu realizacji programów operacyjnych co najmniej raz przeprowadzić **badanie ewaluacyjne dotyczące wdrażania zasady równości szans kobiet i mężczyzn**²⁷. Wskazano również, że badanie może być częścią całościowej oceny realizacji zasad horyzontalnych. Zalecane było, aby w każdym planowanym badaniu ewaluacyjnym jego Wykonawca analizował dane zagadnienie, proces lub obszar również pod kątem realizacji zasady równości szans kobiet i

²⁷ Obowiązek ten został zniesiony ze względu na planowaną ewaluację realizacji zasad równości szans kobiet i mężczyzn we wszystkich programach ewaluacyjnych.

mężczyzn. W 2019 roku Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR) przygotowało Zalecenia w zakresie przeprowadzenia badania ewaluacyjnego dotyczącego oceny realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w programach operacyjnych polityki spójności 2014-2020. Dokument ten zawierał informacje dotyczącą zakresu jaki powinien zostać zbadany w ramach ewaluacji zasad.

Analizy przeprowadzone w ramach niniejszego badania pokazały, że do momentu realizacji niniejszego badania horyzontalnego, przeprowadzono 8 ewaluacji wdrażania zasad horyzontalnych dla 7 regionalnych programów operacyjnych (województwo: dolnośląskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, małopolskie, mazowiecki, śląskie) oraz jedną przedmiotową analizę w krajowym programie operacyjnym (PO Polska Wschodnia). W przeważającej części tych badań zastosowano się do zaleceń ministerialnych. Analiza przeprowadzonych ewaluacji wskazała, że część zawartych w nich informacji i wniosków jest jednak ogólna. Większość analiz opierała się na ogólnym przeglądzie dokumentów programowych, wywiadach i ankietach. Jedynie w pojedynczych ewaluacjach analizowano treści wniosków o dofinansowanie, kart ocen projektów, wniosków o płatność czy sprawozdań z przeprowadzonych kontroli projektowych pod kątem realizacji zasady. Nie uwzględniano w ramach ewaluacji informacji, w jaki sposób ekspertki/ekspersi KOP oraz przedstawicielki/przedstawiciele instytucji dokonywali weryfikacji zapisów deklarowanych przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie i wnioskach o płatność w ramach oceny projektów, bieżącej sprawozdawczości czy kontroli projektów. W konsekwencji formułowano jedynie ogólne wnioski bez analizy sensowności poszczególnych zapisów i oceny całego procesu wdrażania zasad. Zazwyczaj deklaracje rozmówców traktowano jak realizację zasady, nie pytano o szczegóły realizacji i nie oceniano, czy jest ona zgodna z Wytycznymi. Ewaluacji nie podlegała również Agenda. Przykładowo ewaluatorzy wskazywali, że realizowane były szkolenia dotyczące zasady, jednak bardzo często na poczet szkoleń z zasady równości szans kobiet i mężczyzn zaliczano szkolenia dotyczące drugiej zasady horyzontalnej w zakresie równości szans. Należy także wskazać, że w ramach ewaluacji bardzo często mylono zasadę równości szans kobiet i mężczyzn z zasadą równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. **W kilku ewaluacjach nie zostały sformułowane rekomendacje dotyczące realizacji omawianej zasady, co może wynikać z tego, że nie została ona rzetelnie oceniona. Istotne jest również, że w ramach ewaluacji brakuje analiz eksperckich dotyczących realizacji zasad horyzontalnych.** Mogłyby one pozwolić na interpretacje wyników w szerszym kontekście, a także wskazać na ich ograniczenia.

Na podstawie tak zebranych danych w ramach ewaluacji formułowany jest wniosek, że zasada realizowana jest poprawnie. Co więcej, często wskazuje się, że należy w ogóle zrezygnować z omawianej zasady w ramach projektów współfinansowanych z EFRR/FS albo stosować bardziej permissive podejście względem realizacji standardu minimum w EFS. Można przypuszczać, że tak przygotowane ogólne wnioski z badań nie pozwalają na poprawę

wadliwie funkcjonujących rozwiązań i nie przyczyniają się do lepszej realizacji zasad horyzontalnych.

Dobłą praktyką zidentyfikowaną w ramach badania jest ewaluacja przygotowana w Województwie Małopolskim „Ewaluacja skuteczności wdrażania zasad horyzontalnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020”. Została ona przeprowadzona zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. W ramach niej bardzo wyraźnie wyodrębniona jest zasada równości szans kobiet i mężczyzn. Co więcej, jest ona opisana w sposób przejrzysty i logiczny a także zawiera ona rekomendacje na przyszłą perspektywę finansową dotyczące zasady.

W przypadku programów EWT/EIS nie zrealizowano osobnych badań ewaluacyjnych dotyczących realizacji zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Natomiast kwestia ta pojawiała się przy okazji realizacji innych badań o charakterze przekrojowym. Przykładem takiego badania była ewaluacja „Obciążeń administracyjnych polskich beneficjentów programów EWT i EIS”, gdzie realizacja polityk horyzontalnych pojawiła się w odniesieniu do analizy struktury wniosków o dofinansowanie. Inny przykład to ogłoszone w sierpniu 2020 postępowanie na realizację badania pt. „Ewaluacja śródkresowa programów Współpracy Transgranicznej Polska-Rosja 2014-2020 oraz Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020”. W badaniu tym zostały uwzględnione kwestie realizacji polityk horyzontalnych, w tym promowania równości mężczyzn i kobiet poprzez dodanie jednego pytania badawczego: „w jaki sposób i w jakim stopniu przy realizacji Programu uwzględniane są zasady promowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji”.

2.2.7 Instrumenty wspierające system zarządzania i wdrażania

W ramach zaprojektowanego systemu można wskazać instrumenty i rozwiązania, które wspierają realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn. W zamierzeniu powinny one pozwalać na skuteczne stosowanie zasady, tak, aby jej wpływ był zauważalny. Do tych instrumentów należą dokumenty, w szczególności Wytyczne, Agenda, Poradniki, Grupa robocza ds. równości szans kobiet i mężczyzn, funkcje Koordynatorek/Koordynatorów ds. równości szans kobiet i mężczyzn. Poniżej zostanie scharakteryzowany każdy z wymienionych instrumentów, przedstawiona zostanie również ocena ich funkcjonowania w systemie.

2.2.7.1 Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020

Wytyczne mają na celu koordynację i uspołnienie działań w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji a także równości szans kobiet i mężczyzn w ramach polityki spójności. Dokument ten zawiera najważniejsze informacje na temat możliwości uwzględniania polityk horyzontalnych w ramach systemu wdrażania programów

operacyjnych. Został on przygotowany na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 11 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. poz. 1146), zgodnie z procedurą obowiązującą w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Badanie pokazało, że jest to główny dokument dla IZ/IP/IW jeśli chodzi o sposób realizacji zasady. Znali go wszyscy przedstawiciele tych instytucji, z którymi przeprowadzono wywiady.

2.2.7.2 [Agenda działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020](#)

Agenda jest dokumentem przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Jego celem jest zapewnienie, aby działania podejmowane w ramach środków funduszy europejskich były realizowane z zachowaniem zasady równego traktowania i poszanowaniem prawa do różnorodności wszystkich osób i podmiotów korzystających z tych środków. Agenda zawiera ramowy plan wskazujący kierunki i zakres działań, jakie mają być podejmowane na rzecz podnoszenia świadomości i wiedzy z zakresu równości szans (w tym w szczególności niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami i równości szans kobiet i mężczyzn) wśród podmiotów zaangażowanych w realizację funduszy unijnych. W celu zapewnienia spójności zapisanych w Agendzie rozwiązań, pojęcia w niej użyte należy interpretować zgodnie z zapisami Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020.

Należy podkreślić, że zapisy Agendy są obowiązujące we wszystkich programach operacyjnych współfinansowanych z EFSI. Jednak w odniesieniu do programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2014-2020 realizowanych z udziałem Polski, jej zapisy są stosowane tylko wtedy, jeśli zostanie to uzgodnione z partnerami zagranicznymi.

W kontekście Agendy i implementacji zasady bardzo ważna jest rzeczywista realizacja zapisanych w niej działań. Analiza pokazała, że były one podejmowane w ograniczonym zakresie. Poniżej opisujemy realizację poszczególnych działań:

[Szkolenia podnoszące świadomość pracownic/pracowników instytucji, w tym osób zasiadających w KOP oraz osób pełniących rolę opiekunów projektów](#)

Szkolenia dla przedstawicieli/przedstawicielek Komisji Oceny Projektów w ramach EFS były obowiązkowe, odbywały się one na przygotowanej platformie szkoleniowej i zawierały moduł dotyczący zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Również pracownice/pracownicy instytucji byli szkoleni z zasady, jednak zdarzało się to rzadziej. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że często przedstawicielki/przedstawiciele instytucji nie pamiętają tych szkoleń, a informacje, o ich przeprowadzeniu zawarte są jedynie w sprawozdaniach. Należy podkreślić, że przedstawiciele IZ będący członkami Grupy potwierdzili w wywiadach uczestnictwo w szkoleniach równości szans kobiet i mężczyzn zorganizowanych przez IK UP we współpracy z IZ PO PT i IZ PO WER. Badania pokazały, że szkolenia jeśli się odbywały to były one prowadzone głównie w programach

współfinansowanych z EFS. Brakuje natomiast informacji czy tego typu szkolenia zostały przeprowadzone w ramach programów finansowanych z EFRR i FS. Jedynie w programie PO PC odbyło się takie szkolenie na początku okresu programowania.

Jak wynika z wywiadów z koordynatorkami/koordynatorami nie było zapotrzebowania na tego typu szkolenia wśród pracownic/pracowników instytucji. Większość z nich wiedzę na temat realizacji zasady nabyła w poprzedniej perspektywie finansowej UE. W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Śląskiego szkolone były osoby z różnych wydziałów urzędu, a szkolenie było powtarzane. Miało to duży wpływ na to, że zatrudnione w nich osoby miały świadomość, w jaki sposób mogą w przyszłości pogłębić swoją wiedzę w zakresie stosowania zasady. Ponadto, w wielu instytucjach wskazywano, że pracownice/pracownicy mają obowiązek zapoznać się z zasadą we własnym zakresie, a osoby przyjmowane do pracy są informowane, że powinny poznać wszystkie zasady horyzontalne. Wydaje się, że warto byłoby rozważyć włączenie zapisu do Wytycznych lub Agendy wskazującego konieczność zapoznania się z dokumentami UE dot. realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Niemniej jednak, takie zobowiązanie nie powinno zwalniać instytucji z prowadzenia szkoleń dotyczących realizacji zasady.

Szkolenia podnoszące świadomość wnioskodawców

Szkolenia podnoszące świadomość beneficjentów (dedykowane wyłącznie zasadom) były realizowane sporadycznie i głównie w początkowym okresie programowania. Wyjątkiem jest RPO WŚ, w którym ostatnie szkolenie dotyczące zasady równości kobiet i mężczyzn i niedyskryminacji w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami odbyło się w październiku 2019 roku, co więcej ich treść jak i sposób informowania o nich beneficjentów wyróżniały ten region z pośród pozostałych.

W wywiadach podkreślano, że szkolenia nie były organizowane, ponieważ kwestie równości szans kobiet i mężczyzn nie budziły istotnych wątpliwości po stronie beneficjentów. Wskazywano, że większość z nich posiada już doświadczenie w przygotowywaniu projektów i wie, jak sobie radzić z wymaganiami i zapisami zawartymi w dokumentach.

Brakuje jednak rzetelnych danych w ramach instytucji, ile takich szkoleń zostało przeprowadzonych oraz ilu wnioskodawców brało w nich udział. Takich informacji nie można również znaleźć w corocznych sprawozdaniach przygotowywanych przez IZ. W przypadku wielu programów nie prowadzono szkoleń dla beneficjentów poświęconych stricte zasadzie. Kwestia ta była uwzględniana w szkoleniach lub spotkaniach ogólnych, dotyczących przygotowania projektów w ramach danego konkursu. Taka praktyka była też stosowana przez część instytucji. Podczas wywiadów beneficjenci wspominali, że omawianie zasady równości szans kobiet i mężczyzn sprowadzało się często do odczytania informacji zawartych w Wytycznych.

Przedstawicielki/przedstawiciele instytucji zwrócili uwagę podczas wywiadów, że zainteresowanie szkoleniami dotyczącymi zasady spadło po wprowadzeniu w życie Standardów Dostępności w 2018²⁸. Standardy Dostępności były na tyle złożone, że beneficjenci chcieli je poznać, aby lepiej realizować projekty. Jednocześnie realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn wydawała się już dobrze znana często bowiem sprowadzała się ona do uwzględniania standardu minimum w projektach finansowanych z EFS. W ramach innych funduszy jej realizacja zasady akceptowana była na podstawie ogólnych zapisów we wnioskach.

Działalność Komitetu Monitorującego – informacje zawarto w podrozdziale 2.3.1.

Bieżący monitoring realizacji zasady na podstawie sprawozdawczości – informacje zawarto w podrozdziale 2.3.1 .

Przeprowadzenie w okresie programowania ewaluacji realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn – informacje zawarto w podrozdziale 2.3.1.

Zapewnienie uczestnictwa podmiotów działających na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn w gremiach decyzyjnych

Organizacje pozarządowe zajmujące się równością szans kobiet i mężczyzn lub Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania brały udział w konsultacjach jedynie niektórych programów. Można przypuszczać, że wynika to z faktu, że proces konsultacji nie brał pod uwagę specyfiki funkcjonowania organizacji pozarządowych. Ich budżet jest na ogół ograniczony i jest im trudno włączyć się w prace dotyczące projektów, jeśli nie zostaną poinformowane o nich z odpowiednim wyprzedzeniem. Ponadto, jest istotne by organizacje te otrzymały wcześniej dobrze przygotowane informacje na temat planowanego przedsięwzięcia. Doświadczenia innych krajów pokazują, że włączanie partnerów w konsultacje musi być procesem zaplanowanym. Dotyczy to całego procesu i form angażowania partnerów. Jest to szczególnie ważne dla budowania zaufania pomiędzy partnerami i administracją rządową. Istotne jest stworzenie harmonogramu prac, ustalenie kamieni milowych, określenie stopnia zaangażowania poszczególnych stron, sposobów dotarcia do określonych partnerów, diagnoza ich potrzeb lub przeszkód uniemożliwiających im wzięcie udziału w tego typu pracach. Zaplanowanie prac jest istotne jeśli, oczekuje się, że w pracach i konsultacjach wezmą udział organizacje pozarządowe²⁹.

²⁸ 11 kwietnia 2018 r. weszły w życie zaktualizowane Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych. Do dokumentu dołączono załącznik określający standardy dostępności dla polityki spójności 2014-2020.

²⁹ Raport z realizacji badania „Ewaluacja w zakresie identyfikacji dobrych praktyk w realizacji zasady partnerstwa w ramach perspektywy 2014-2020 w wybranych krajach członkowskich UE”; K. Hermann Pawłowska, P. Stronkowski; Warszawa 2020.

Monitorowanie powstających w ramach PO dokumentów, pod kątem ich zgodności z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn

Jest to działanie, które bardzo rzadko było podejmowane w ramach programów operacyjnych. Zdarzały się pojedyncze osoby na stanowisku Koordynatorki/Koordynatora ds. równości szans kobiet i mężczyzn, które miały wiedzę, czy i w jaki sposób zasada była wprowadzana na każdym etapie realizacji programu, ponadto zdawały sobie sprawę, w których obszarach nie funkcjonowała ona dobrze. Na ogół nie miały one wpływu na poprawę tej sytuacji. Jedynie w pojedynczych PO Koordynatorki/Koordynatorzy miały/mieli wpływ na treść materiałów promocyjnych wydawanych w ramach programów operacyjnych. Jednak **w większości instytucji nie zajmowano się spójnością ani zgodnością dokumentów z zasadą.**

Ewaluacja instytucji

W ramach badania nie znaleziono wielu informacji dotyczących ewaluacji instytucji. Zgodnie z zapisami Agendy każda IZ/IP/IW przynajmniej raz w okresie programowania zostanie zaproszona do udziału w badaniu monitorującym równość szans. Badanie to będzie miało na celu pomiar stanu wdrażania równości szans w samych instytucjach zaangażowanych w realizację polityki spójności, a także przyczyni się do zdiagnozowania dobrych praktyk jakie mogą być zastosowane w innych urzędach. Z wywiadów wynika, że żadna z instytucji nie była poddana takiemu badaniu. Należy jednak podkreślić, że większość instytucji przeprowadziła wymagane przez prawo szkolenia antymobbingowe i antydyskryminacyjne, a w regulaminach pracy niektórych z tych instytucji uwzględniano zapisy pozwalające na łączenie obowiązków opiekuńczych z zawodowymi.

Grupa robocza ds. równości szans kobiet i mężczyzn dla funduszy unijnych 2014-2020

Jednym z działań zapisanych w ramach Agendy jest powołanie Grupy roboczej ds. równości szans kobiet i mężczyzn dla funduszy unijnych 2014-2020. Celem Grupy była koordynacja realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn wyrażona w następujących zadaniach: wymiana doświadczeń i informacji z zakresu wdrażania zasady; inicjowanie działań promujących równość szans kobiet i mężczyzn w ramach EFSI; wskazywanie ewentualnych obszarów w ramach polityki równości kobiet i mężczyzn, które należy zbadać w przypadku realizowanych ewaluacji; wypracowywanie podejścia i rozwiązań w zastosowaniu zasady w poszczególnych typach funduszy i rodzajach wsparcia.

Ze względu na dotychczasowe doświadczenie we wdrażaniu polityk horyzontalnych Europejskiego Funduszu Społecznego pracami Grupy kieruje Departament EFS w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. W jej skład wchodzi przedstawicielki/przedstawiciele instytucji zarządzających programami współfinansowanymi z EFSI, Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa, Pełnomocnika

Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania oraz partnerów społecznych i organizacji działających w zakresie równości szans kobiet i mężczyzn.

Inauguracyjne spotkanie Grupy odbyło się 18 września 2015 roku w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Spotkania odbywały się dwa razy w roku. Od połowy 2016 roku posiedzenia odbywały się jako wspólne z Grupą roboczą ds. zasady równości szans niedyskryminacji.

W ramach spotkań Grupy poruszano szereg zagadnień dotyczących realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn m.in.:

- konieczność włączenia kwestii związanych z sytuacją kobiet i mężczyzn w ówczesnie tworzone strategie wojewódzkie;
- kwestia uznawania neutralności projektów wraz ze wskazaniem, że powinny być one uznawane za neutralne jedynie sporadycznie, w uzasadnionych przypadkach;
- konieczność wzmocnienia równości szans kobiet i mężczyzn w działaniach komitetów monitorujących (postulowano m. in. włączanie organizacji pozarządowych działających w obszarze równości płci);
- kwestia uwzględniania perspektywy równości płci w projektach finansowanych z EFRR;
- kwestia uwzględnienia uwag do zmiany zapisów Wytycznych;
- kwestia włączania równości szans kobiet i mężczyzn w działania związane z edukacją;
- kwestia dotycząca informowania beneficjentów o zasadzie równości szans kobiet i mężczyzn;
- kwestia dotycząca realizacji Agendy, Wytycznych oraz działań opisanych w Podręczniku;
- kwestia problemu osiągnięcia przez beneficjentów ustalonych wartości wskaźników w podziale na płeć;
- kwestie nowej perspektywy Europejskiego Funduszu Społecznego w kontekście realizacji zasady równości szans.

Podczas wywiadów **większość Koordynatorek/Koordynatorów ds. równości szans kobiet i mężczyzn wskazywała, że udział w spotkaniach Grupy był dla nich bardzo wartościowy**. Dawały też one szansę wymiany informacji i konsultacji zagadnień, które były dla nich problematyczne.

Koordynatorki/Koordynatorzy ds. równości szans kobiet i mężczyzn

Tak jak zapisano w Agendzie osoby wyznaczone do prac w Grupie powinny jednocześnie pełnić funkcję Koordynatorki/Koordynatora ds. równości szans kobiet i mężczyzn dla swojego programu operacyjnego. Powinny być osobą pierwszego kontaktu, jeśli chodzi o zasadę równości szans. Powinny też opiniować realizację zasady podczas trwania programu operacyjnego. Jeśli chodzi o praktykę, to niemal każdy program operacyjny

miał wyznaczoną osobę na stanowisku Koordynatorki/Koordynatora. Zdarzały się jednak takie regiony, w których po odejściu z pracy osoby, która pełniła taką funkcję nie wyznaczono nowej osoby. Bardzo często funkcja ta była łączona z funkcją Koordynatorki/Koordynatora ds. dostępności. Z przeprowadzonych wywiadów w ramach badania wynika, że nie zawsze jest to dobre rozwiązanie. **Zdarzało się, że osoby pracujące w ramach EFS myliły zasady, nie potrafiły powiedzieć nic więcej o zasadzie niż to, że w ramach EFS trzeba stosować standard minimum.** Nie były w stanie powiedzieć w jakich dokładnie uczestniczyły szkoleniach. Wskazywały, że były na szkoleniu dotyczącym zasady równości szans kobiet i mężczyzn po czym okazywało się, że dotyczyło ono dostępności. Niektóre z osób twierdziły, że wiele rozwiązań już zostało wypracowanych w poprzedniej perspektywie finansowej i w obecnej skupiają się głównie na kwestiach dotyczących dostępności.

W zdecydowanej większości przypadków Koordynatorki/Koordynatorzy **nie miały takiego umocowania w Instytucji Zarządzającej, żeby rzeczywiście ich działania miały wpływ na cały program. Ich działalność dotycząca realizacji zasady ograniczała się do wydziału, w którym były zatrudnione.** Co więcej zdarzały się przypadki, w których osoby zatrudnione w instytucji – pomimo że pracowały z Koordynatorką/Koordynatorem w tym samym wydziale – nie wiedziały jaką funkcję i zakres obowiązków ma Koordynatorka/Koordynator. Znaczna większość osób pełniących tę funkcję mówiła podczas wywiadu, że bycie Koordynatorką/Koordynatorem wymaga czasu, a ich zakres obowiązków jest inny i często trudno to pogodzić.

Warto podkreślić, że nawet bardzo zaangażowane osoby na stanowisku Koordynatorek/Koordynatorów ds. równości szans kobiet i mężczyzn wskazywały, że ich wpływ na realizację zasady w ramach projektów finansowanych z EFRR i FS jest bardzo ograniczony. Nie miały one ani narzędzi ani możliwości, żeby przekonać osoby odpowiedzialne za wdrożenie priorytetów inwestycyjnych, żeby zasada realizowana była horyzontalnie również w projektach infrastrukturalnych. **Presja na wydatkowanie środków i osiągnięcie założonych wskaźników jest tutaj najbardziej istotna, a wdrażanie zasady traktowane marginalnie.**

2.2.7.3 [Poradnik Jak realizować zasadę równości szans kobiet i mężczyzn w projektach finansowanych z funduszy europejskich 2014-2020](#)

Poradnik powstał na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Rozwoju. Był adresowany do osób korzystających ze środków unijnych, które zarazem nie wiedzą w jaki sposób realizować można założenia polityki horyzontalnej Unii Europejskiej w zakresie równości szans. Znaleźć w nim można informacje ogólne na temat wymogów związanych z realizacją polityki horyzontalnej równości szans kobiet i mężczyzn, podstaw prawnych w prawie krajowym i unijnym oraz wskazówki dotyczące praktycznego wdrażania tej zasady. Poradnik stanowił również realizację zapisów dokumentu Agenda działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020.

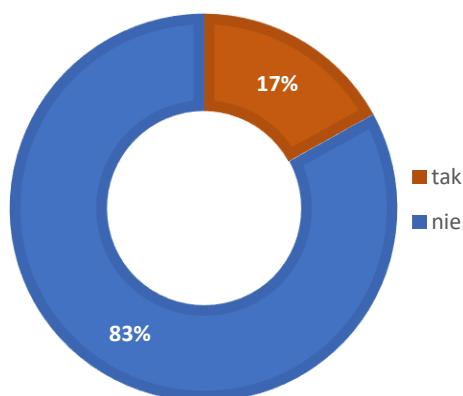
Podczas wywiadów przedstawicielki/przedstawiciele instytucji mówili, że znają tę publikację, jednak część z nich wskazywała, że z niej nie korzysta. Jeśli chodzi o beneficjentów to podczas badania ankietowego zadano im pytanie czy na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie korzystali z Poradnika. Około 40% pytanym wskazało, że korzystało z publikacji.

2.2.7.4 Standard minimum

Jednym z kluczowych instrumentów wspierających realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn w okresie 2014-2020 był standard minimum. Spełnienie założeń standardu minimum – jak wynika z przeprowadzonych badań – było zadaniem relatywnie prostym dla beneficjentów, nie wiążącym się z dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi.

Potwierdzeniem są wyniki przeprowadzonego badania. **Aż 83% beneficjentów twierdzi, że na etapie wnioskowania nie pojawiły się trudności w zakresie zastosowania poszczególnych elementów standardu minimum.**

Wykres 2. Czy na etapie wnioskowania pojawiły się jakieś trudności w zakresie zastosowania poszczególnych elementów standardu minimum realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn (stanowiącym załącznik nr 1 do Wytycznych)? - wyniki ogółem



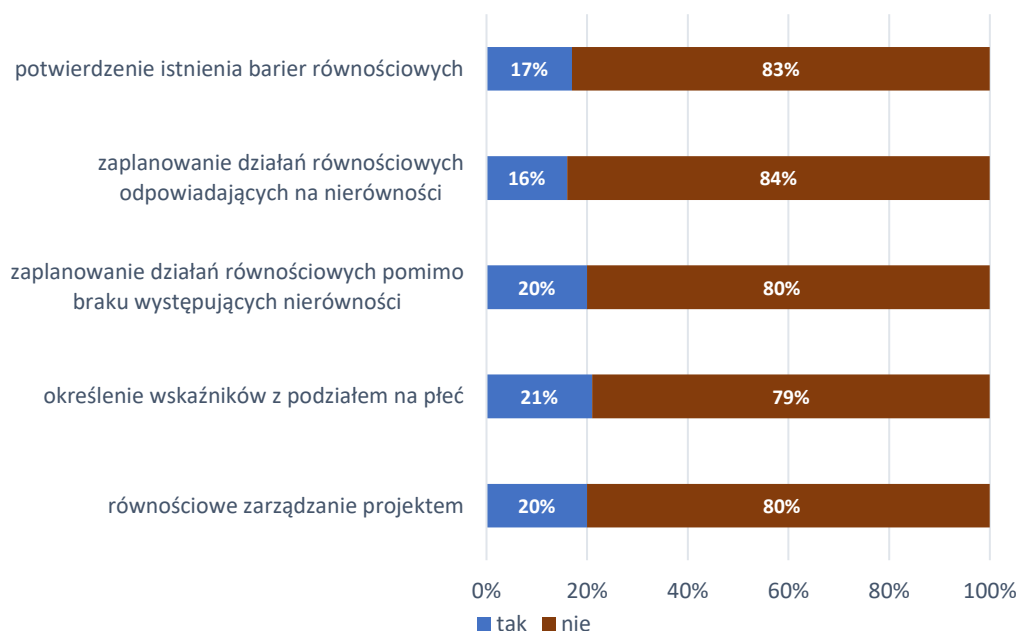
Źródło: CAWI z beneficjentami, n=1591.

Analiza mechanizmu działania standardu minimum pokazała, że **beneficjenci w sposób niemal automatyczny uzyskiwali punkty poprzez realizację punktu 4 i 5 standardu minimum**, tj. we wniosku o dofinansowanie ujmowali wskaźniki/rezultaty z podziałem na płeć oraz zapisy wskazujące na równościowy sposób zarządzania projektem. Już na tym etapie wnioskodawcy byli w stanie spełnić minimalne wymagania, zdobywając 3 punkty w ramach standardu minimum. Dodatkowe punkty mogły być pozyskane przez ujęcie we wniosku o dofinansowanie: ogólnych informacji odnoszących się do płci w ramach diagnozy problemu; zadeklarowania realizacji standardów równościowych na etapie rekrutacji do projektu (np. rekrutacja prowadzona będzie w sposób bezstronny z poszanowaniem równości szans kobiet i mężczyzn); wskazania przykładowego działania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn (np. szkolenia, wykłady i warsztaty edukacyjne będą realizowane w

oparciu o poszanowanie zasady równości płci i niedyskryminacji). Spełnienie wymagań standardu minimum wiązało się w dużym stopniu z kwestią uwzględnienia odpowiednich zapisów w treści wniosku o dofinansowanie, a nie przeprowadzeniem pogłębionej analizy z uwzględnieniem kryterium płci na etapie przygotowywania wniosku. Należałoby większy nacisk położyć na wskazanie przez Beneficjenta działań w zakresie równości szans odpowiadających zdiagnozowanym problemom. **Realizacja standardu nie wiązała się koniecznością podjęcia czasochłonnych działań, czego potwierdzeniem są wcześniej zaprezentowane dane; realizacja standardu minimum dla 83% beneficjentów nie stanowiła problemu.**

Beneficjentów zapytano także co stanowiło dla nich największą trudność w ramach realizacji standardu minimum.

Wykres 3. Czy na etapie wnioskowania pojawiły się jakieś trudności w zakresie zastosowania poszczególnych elementów standardu minimum realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn (stanowiącym załącznik nr 1 do Wytycznych)?



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=1591.

Jak wynika z powyżej prezentowanych danych największym wyzwaniem dla beneficjentów (21% odpowiedzi) było określenie wskaźników w podziale na płeć i/lub umieszczenie opisu tego, w jaki sposób rezultaty przyczynią się do zmniejszenia barier równościowych. Na porównywalnym poziomie (20% odpowiedzi) określana jest trudność związana ze wskazaniem we wniosku o dofinansowanie działań jakie zostaną podjęte w celu zapewnienia równościowego zarządzania projektem oraz uwzględnieniem w treści wniosku działań zapewniających przestrzeganie zasady, pomimo stwierdzenia braku barier równościowych. Najmniejszym wyzwaniem jest z kolei dla beneficjentów uwzględnienie we wniosku o dofinansowanie informacji, które potwierdzają istnienie (albo brak istniejących) barier

równościowych (17% odpowiedzi) oraz ujęcie we wniosku działań odpowiadających na zidentyfikowane bariery równościowe (16% odpowiedzi). Reasumując, realizacja standardu minimum nie jest wyzwaniem na etapie starania się o środki unijne. Spostrzeżenie to jest spójne z wcześniej ujętym wnioskiem, że relatywnie łatwo jest otrzymać punkt z tytułu poszczególnych części standardu.

Przeprowadzone wywiady z beneficjentami pozwoliły również na pogłębioną identyfikację trudności z jakimi borykają się oni przygotowując zapisy wpisujące się w standard minimum.

Ogólnie można je określić jako niewłaściwe rozumienie tego, co składa się na realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn:

- brak jasności, jakie działania mogą być realizowane i czy można/w jakim zakresie realizować działania dedykowane jednej płci:
„- Czy były realizowane jakieś działania dedykowane dla kobiet albo mężczyzn?
- Absolutnie nie! U nas wszyscy są równi!” [IDI z beneficjentem];
- brak wiedzy, w jaki sposób może przebiegać realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach realizowanego projektu:
„organizowaliśmy dla pracownic rozmowy co one myślą o tym, jak one to widzą. (...) Wszystkie osoby odpowiedziały pozytywnie, że nie należy wyróżniać ani jednej, ani drugiej płci. (...) To było dla mnie bardzo ważne, aby od małego nie dzielić dzieci” [IDI z beneficjentem];
- brak umiejętności właściwego określenia wskaźników z podziałem na płeć. Przykładowo, wnioskodawca w analizie problemu wskazuje, że 84% kobiet napotyka na trudności w zakresie godzenia życia zawodowego i rodzinnego oraz tylko 1,65% mężczyzn korzystało z urlopu rodzicielskiego. Równocześnie zakłada udział w projekcie kobiet i mężczyzn po równo uzasadniając:
„50:50 odzwierciedla proporcje płci występujące w społeczeństwie” [wniosek o dofinansowanie];
- brak jasności, w jaki sposób sprawozdać wskaźniki z podziałem na płeć:
„czy jeśli utworzenie żłobka przyczyniło się do aktywizacji zawodowej kobiet, a dzieci do żłobka są przywożone/odbierane przez ich ojców to projekt realizuje wskaźniki czy nie?” [IDI z beneficjentem].

Powyżej wskazane problemy są zarazem spójne z tym wynikającymi z badań ankietowych przeprowadzonych w grupie beneficjentów. Pogłębiona analiza wskazuje zarazem, że realizacja standardu przez beneficjentów ma charakter uproszczony i nie ma formy kompleksowych i spójnych działań projektowych. Z całą pewnością można też stwierdzić, że także na etapie samej realizacji projektu standard minimum nie angażuje beneficjentów i nie wiąże się dla nich z dodatkowym obciążeniem - potwierdzają to wyniki badania ankietowego.

2.3 Ocena efektów wdrażania

Kompleksowa ocena zasady równości szans kobiet i mężczyzn w okresie programowania 2014-2020 nie powinna obejmować tylko oceny etapu programowania i wdrażania zasady, ale także ocenę efektów jej wdrażania. W praktyce sprowadza się to z jednej strony do oceny skuteczności zasady, tj. weryfikacji, na ile wprowadzone wytyczne oraz rozwiązania przełożyły się na faktyczne realizowanie standardów równościowych na rzecz kobiet i mężczyzn oraz zmniejszenie nierówności uwarunkowanych płcią. Z drugiej strony, ocena efektów wdrażania to także ocena wpływu zasady na różne grupy interesariuszy systemu wdrażania programów operacyjnych: instytucje zaangażowane w zarządzanie procesem wydatkowania środków unijnych, wnioskodawców/beneficjentów oraz uczestniczki/uczestników projektu i innych ostatecznych odbiorców działań projektowych. Każda z tych grup w odmienny sposób doświadcza realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, każda także może w odmienny sposób odczuwać efekty jej wdrażania.

Równocześnie, warto tutaj zasygnalizować, że dla realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w okresie 2014-2020 nie bez znaczenia był fakt implementowania w tym okresie programowania innej zasady horyzontalnej, tj. zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Jak wynika z przeprowadzanych wywiadów – i jest to zarazem jedna z najczęstszych uwag, na którą zwracana była uwaga przez przedstawicielki/przedstawicieli instytucji – **zasada równości szans kobiet i mężczyzn nie była traktowana jako ważna w powyższym okresie programowania**. Z jednej strony wynikało to z tego, że zasada równości szans kobiet i mężczyzn (obowiązująca w systemie zarządzania programami operacyjnymi już od roku 2004) w okresie 2007-2013 została istotnie rozbudowana poprzez wprowadzenie w Polsce obowiązku stosowania standardu minimum. W rezultacie w znacznej mierze w analizowanym okresie programowania zasada równości szans kobiet i mężczyzn została potraktowana przez instytucje jako **zasada „oswojona” czy wręcz na trwałe zaimplementowana do systemu**. **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**. Uwaga instytucji zaangażowanych w system zarządzania programami operacyjnymi skupiona została przede wszystkim na implementacji tej zasady horyzontalnej, a zwłaszcza na przygotowaniu zarówno instytucji, jak i wnioskodawców/beneficjentów do wdrażania standardów dostępności:

„poprawiło się, jeśli chodzi o dostępność, ale w równości kobiet i mężczyzn w sumie niewiele się zmieniło. Właściwie nikt nigdy się nie skarżył na nierówność. Ani żaden człowiek, ani żadna organizacja. Nie pamiętam też sytuacji, żeby ktoś realizował projekt niezgodnie z zasadami. Nie pamiętam też, żeby ktoś zwracał na to uwagę w trakcie kontroli. Jest takie pytanie w liście kontrolnej, ale w sumie niewiele tu można sprawdzić” [IDI z IP];

„przykład idzie z góry. Ważne jest, żeby na poziomie ministerialnym docenienie tej zasady było silniejsze, bo wtedy tak naprawdę, nawet przez takie wymogi, które musimy realizować (...) wtedy przy większym skupieniu ministerialnym, przy większych wymogach, częstszym spotykaniu się grupy roboczej ds. równości szans kobiet i mężczyzn docenienie zasady jest większe. Ta grupa spotykała się zdecydowanie rzadziej niż grupa dostępnościowa. Myślę, że ważne jest wzmocnienie tej zasady [równości szans K i M] i wymogów, bo też więcej wiemy na różne tematy. Więc myślę, że sukcesywnie warto byłoby też wspierać osobę, która koordynuje ten zakres, ale też liczę bardzo na wsparcie ministerialne w tym zakresie w kolejnym okresie programowania” [IDI z IZ].

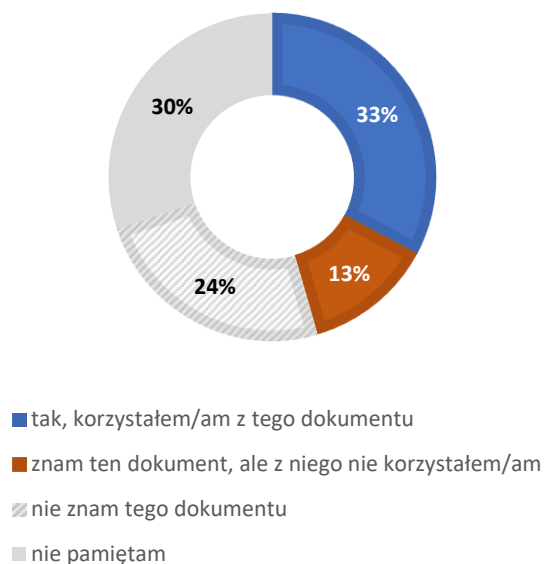
2.3.1 Świadomość i kompetencje przedstawicielek/przedstawicieli instytucji

Zakres realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w znacznej mierze zależy od przygotowania osób bezpośrednio zaangażowanych w proces zarządzania i wydatkowania środków z programów operacyjnych. Mowa tutaj zarówno o przedstawicielkach/przedstawicielach instytucji, jak i samych beneficjentach realizujących projekty, które uzyskały dofinansowanie.

Jak wynika z przeprowadzonego badania przedstawicielki/przedstawiciele instytucji pozytywnie oceniają swoje przygotowanie w zakresie realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. W ramach przeprowadzonych wywiadów indywidualnych zwracano uwagę na przygotowanie wynikające z poprzedniego okresu programowania, w ramach którego na szeroką skalę podejmowane były działania informacyjno-promocyjne w tym obszarze tematycznym.

Wiedzę na temat tego w jaki sposób należy realizować zasadę równości szans kobiet i mężczyzn przedstawicielki/przedstawiciele instytucji czerpali w znacznej mierze z obowiązujących dokumentów, przy czym **w większym zakresie korzystano tutaj z Wytycznych (72%) niż Agendy (33%).**

Wykres 4. Czy na etapie programowania lub wdrażania Państwa programu operacyjnego, korzystał/a Pan/i z "Agendy działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020"?



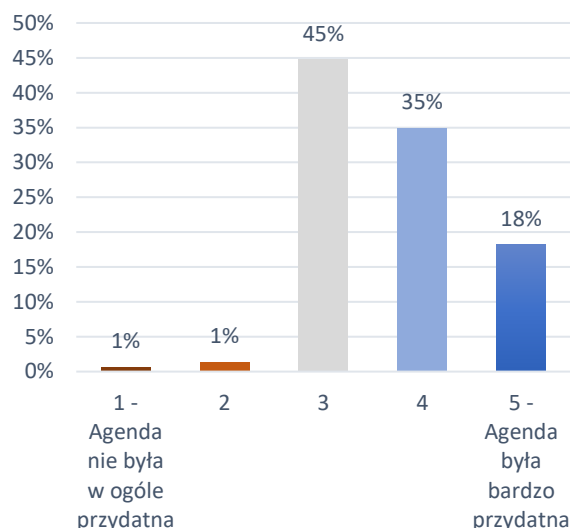
Źródło: CAWI z pracownikami instytucji, n=872.

Wykres 5. Czy na etapie programowania lub wdrażania Państwa PO korzystał/a Pan/i z Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans KiM?



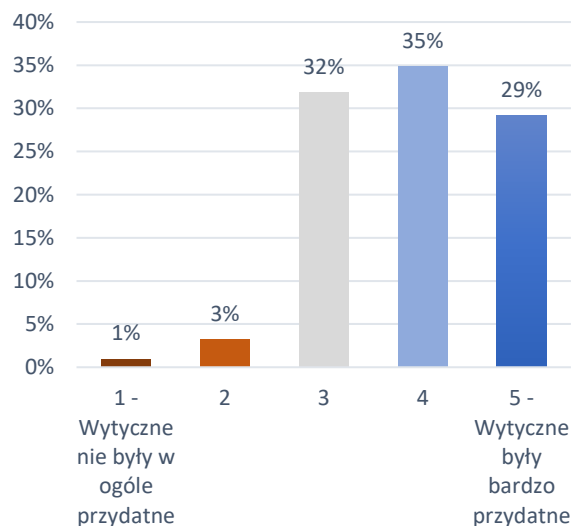
Źródło: CAWI z pracownikami instytucji, n=872.

Wykres 6. Jak ocenia Pan/i przydatność Agendy dla wdrażania zasad równościowych w Państwa programie? Proszę dokonać oceny w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza, że Agenda nie była w ogóle przydatna, a 5, że była bardzo przydatna?



Źródło: CAWI z pracownikami instytucji, n=286.

Wykres 7. Jak ocenia Pan/i przydatność Wytycznych dla wdrażania zasad równościowych w Państwa programie? Proszę dokonać oceny w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza, że Wytyczne nie były w ogóle przydatne, a 5, że były bardzo przydatne?



Źródło: CAWI z pracownikami instytucji, n=625.

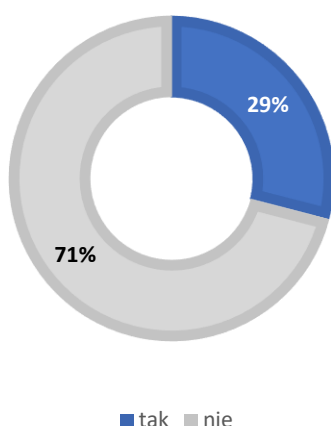
Jak widać na powyższych wykresach **prawie 2/3 (64%) przedstawicieli/przedstawicieli instytucji oceniło Wytyczne jako przydatne i bardzo przydatne** w procesie wdrażania zasad równościowych w programach. W przypadku Agendy pozytywna ocena została wyrażona przez 53% osób biorących w badaniu.

Wnioski wynikające z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielkami/przedstawicielami instytucji stanowią potwierdzenie dla powyżej zaprezentowanych danych. Wynika z nich, że Wytyczne postrzegane były przez przedstawicielki/przedstawicieli instytucji jako dokument bardziej przydatny i użyteczny. Osoby te znały Agendę, jednak wiele z nich nie potrafiło powiedzieć czego dokładnie dotyczą jej zapisy. Zdarzyły się również takie osoby, które nie wiedziały nic na jej temat. Podsumowaniem użyteczności obydwu dokumentów jest wypowiedź z przeprowadzonego wywiadu:

„(n)ajbardziej były przydatne Wytyczne. Agenda poza właściwie informacjami dotyczącymi badań ewaluacyjnych niczego nie wniosła. (...) Chyba głównie z tego względu na to, że Wytyczne mają największą moc oddziaływania na kształt dokumentacji konkursowej i tworzenie dokumentów potem obligujących wnioskodawców. Przenoszą zasady z gruntu rozporządzeń na taki wymiar praktyczny,

planistyczny. Agenda w zasadzie to jest rzecz raczej porządkująca pracę wewnętrzną, ona nie przekłada się, nie ma większego pola rażenia. Wytyczne to jest konkret. (...) My jako IZ-tka patrzyliśmy co nas dotyczy, co jest wymagane. Tworzymy głównie w oparciu o Wytyczne. (...) Im bardziej miękkie zasady i miękkie dokumenty takie poradnikowe to mają mniejszy na nas wpływ. (...)” [wywiad z IZ].

Wykres 8. Czy korzystał/a Pan/i ze szkoleń dotyczących kwestii równości szans kobiet i mężczyzn w okresie programowania 2014-2020?

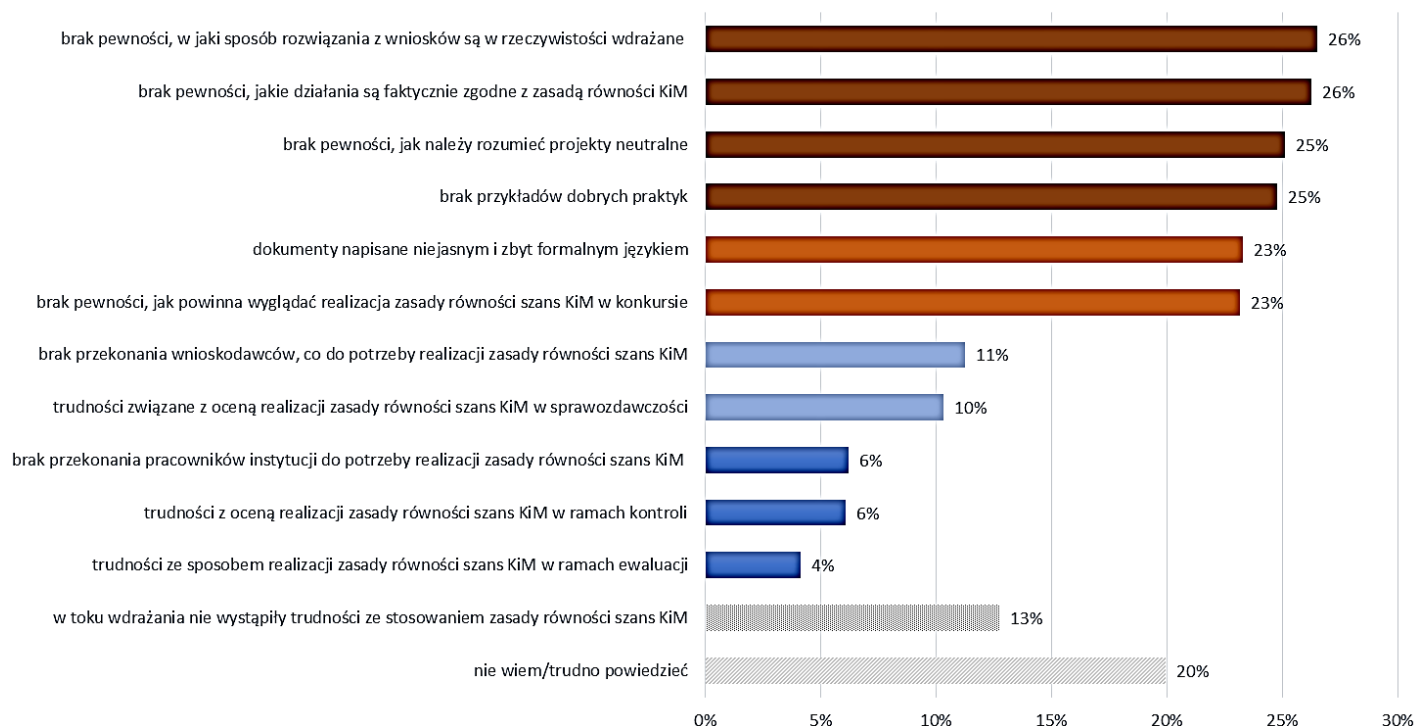


Źródło: CAWI z pracownikami instytucji, n=872.

Jak widać na powyższym wykresie przedstawicielki/przedstawiciele **instytucji w ograniczonym zakresie korzystali ze szkoleń dotyczących zasady równości szans kobiet i mężczyzn (29%)**. Jednak jak wynika z dalszych analiz, jedynie 10% badanych wskazało, że **takie szkolenia były im oferowane przez instytucję, w której pracowali**.

Na podstawie przeprowadzonych badań można zidentyfikować główne trudności i wyzwania, z jakimi mierzyć się musiały osoby zatrudnione w instytucjach zaangażowanych w proces zarządzania programami.

Wykres 9. Które ze wskazanych poniżej wyzwań/problemów, związanych ze stosowaniem zasady równości szans kobiet i mężczyzn, napotkała Pana/i instytucja, w toku wdrażania programu?



Źródło: CAWI z pracownikami instytucji, n=872

Wynika z nich, jak pokazuje powyższy wykres, że do najczęściej wskazywanych trudności należały: brak pewności jak powinna wyglądać realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn w konkretnym konkursie; dokumenty napisane niejasnym i zbyt formalnym językiem; brak pewności jak należy rozumieć projekty neutralne; brak pewności jakie działania w projekcie są faktycznie zgodne z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn; brak pewności w jaki sposób rozwiązania zaplanowane we wnioskach o dofinansowanie są w rzeczywistości wdrażane w ramach projektów, brak przykładów dobrych praktyk. Co istotne, zauważyć tutaj można, że powyższe wyzwania nie wynikają z niewystarczającego doświadczenia w zakresie zarządzania programami operacyjnymi, w tym wdrażaniem zasad horyzontalnych. Okazuje się, że w grupie osób zatrudnionych w instytucjach 11 lat i więcej najczęściej wskazywano na występowanie tego typu problemów. Oznacza to, że osoby mające długoletnie doświadczenie w realizacji zasady wciąż mogą mieć wątpliwości jak – przykładowo – rozumieć projekty neutralne oraz jak powinna wyglądać praktyczna realizacja projektów w zgodzie z założeniami horyzontalnymi. Potwierdzeniem dla powyższych wyników są również wypowiedzi zebrane w ramach przeprowadzonych wywiadów indywidualnych. Wynika z nich, że przedstawicielki/przedstawiciele instytucji nie zawsze czują się w pełni kompetentni jeśli chodzi o realizację zasady. Mają także wątpliwości co do sposobu jej realizacji:

„mogliśmy się upierać, żeby w każdym z projektów RPO była stosowana zasada równości kobiet i mężczyzn, żeby nie wyrażać zgody na uznawanie projektów za neutralne, ale wtedy zaczęlibyśmy mieć problem z wydatkowaniem środków. Dla mnie każdy projekt i jego rezultaty ma wpływ na kobiety i mężczyzn, ale potrzeba czasu, żeby tak myśleli wszyscy” [IDI z IZ];

„w projektach inwestycyjnych to my nie stosujemy tej zasady, bo przecież inwestycje są neutralne płciowo, każdy z nich korzysta. Gdybyśmy się starali je uwzględnić to robilibyśmy to na siłę” [IDI z IZ];

„teraz potrzeby są tak duże, że czasami ta zasada równości szans wydaje się mało ważna i utrudnia beneficjentom wnioskowanie. (...) Należałoby znaleźć złoty środek. Na przykład pomoc osobom bezdomnym, gdzie tutaj równość szans czasami może nie przeszkadza, ale nie jest najważniejsza. (...) Trudno przewidzieć ile do projektu się zgłosi kobiet i mężczyzn. Należałoby tę zasadę może nie wyłączyć, ale żeby nie była priorytetem w niektórych dziedzinach, np. usługi społeczne czy wykluczenie społeczne. (...) Jeśli chodzi o osoby bezdomne to płeć nie ma znaczenia” [IDI z IZ].

Kolejnym problemem zidentyfikowanym na poziomie instytucji jest permissive podejście do deklaracji na rzecz realizacji zasady ujmowanych przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie i we wnioskach o płatność. Brakuje w nich opisów przedstawiających jakie konkretne działania na rzecz zasady horyzontalnej będą realizowane w projekcie. Ogólne, mało konkretne zapisy ujęte we wnioskach, które ostatecznie otrzymały dofinansowanie wiążą się z konkretnymi konsekwencjami. Brak bowiem jasności w jaki sposób je weryfikować i obiektywnie oceniać w ramach bieżącego monitoringu i sprawozdawczości oraz podczas kontroli projektów. Co więcej, akceptowalne są fasadowe zapisy, pomimo tego, że – jak wynika z analizowanych wniosków o dofinansowanie i przypisanych do nich kart oceny merytorycznej – osoby oceniające wykazują się bardzo często krytycznym podejściem do oceny założeń projektowych i w sposób profesjonalny potrafią ocenić zapisy uwzględnione we wnioskach. Mają zarazem świadomość, że jakość opisów dotyczących realizacji zasady równości kobiet i mężczyzn jest niska, tj. ogólna, deklaracyjna, czego potwierdzeniem są zapisy pochodzące z kart oceny projektów:

„w opisie planowanych działań przedstawiono deklarację prowadzenia działań z poszanowaniem zasady równości szans kobiet i mężczyzn, choć brakuje w niej wystarczających szczegółów na czym te działania będą polegać” [karta oceny projektu].

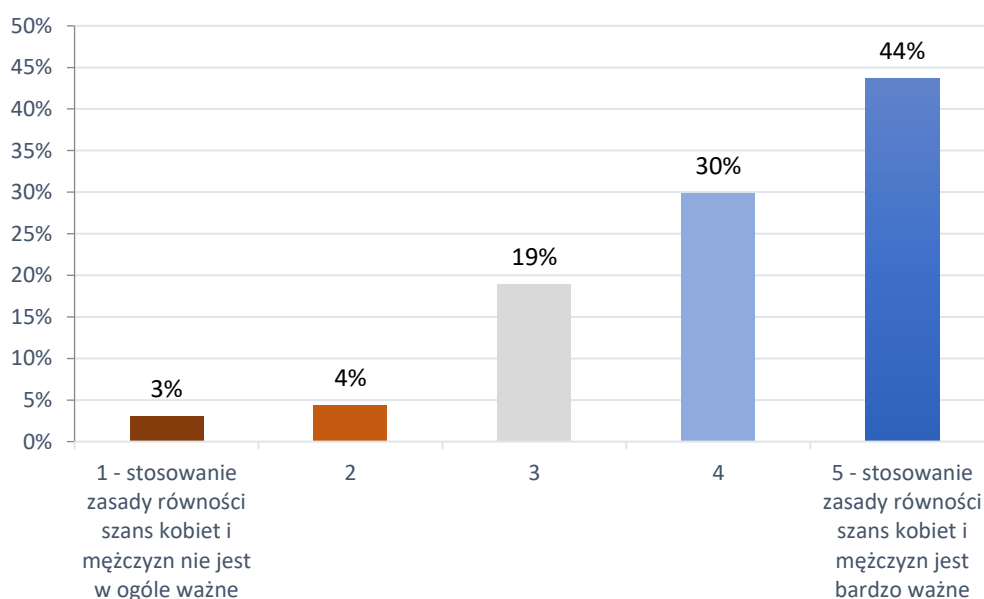
Można tutaj zwrócić uwagę na **swoiste zjawisko, które istnieje w odniesieniu do zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Na poziomie systemu zarządzania programami operacyjnymi wypracowano szereg rozwiązań na rzecz realizacji zasady. Nie są one jednak w pełni zaimplementowane w ramach poszczególnych programów. W konsekwencji, często realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn ma odzwierciedlenie „na**

papierze”, nie przekładając się jednak na faktyczny proces zmian. Celnym odzwierciedleniem tej sytuacji jest wypowiedź zebrana w ramach wywiadu:

„problem jest znany, ale trudno go opisać od strony dokumentów tak, aby był weryfikowalny i za każdym razem elastycznie potraktowany na poziomie ocenie wnioskodawcy. (...) Obowiązek stosowania zasady obligatoryjnie jest, funkcjonuje, funkcjonuje w świadomości zarówno urzędu jak i wnioskodawców. Ale w którymś momencie takie struktury stają się strukturami wytartymi, one nic nie wnoszą. Wnioskodawcy wiedzą co napisać, aby pewne rzeczy były akceptowalne, a nam brakuje narzędzi weryfikacji poza negocjacjami, bo głównie na negocjacjach jest wyciągany ten problem, albo jakoś modyfikowane jest podejście wnioskodawcy. Ale jeśli chodzi o samo wyłanianie problemu nierówności kobiet i mężczyzn po prostu tak funkcjonuje... taka martwa litera prawa. Wszyscy wiedzą że to jest, wszyscy wiedzą że trzeba się opowiedzieć, wszyscy wiedzą że to trzeba spełnić, trzeba opisać z perspektywy wnioskodawcy tak żeby to było przestrzegane. Z punktu widzenia oceniającego to jest albo kłopot albo nie w zależności od zakresu tematyki (...) ale w większości przypadków to jest taka szampa, piąte koło u wozu. Tak to z mojej perspektywy wygląda” [wywiad z IZ].

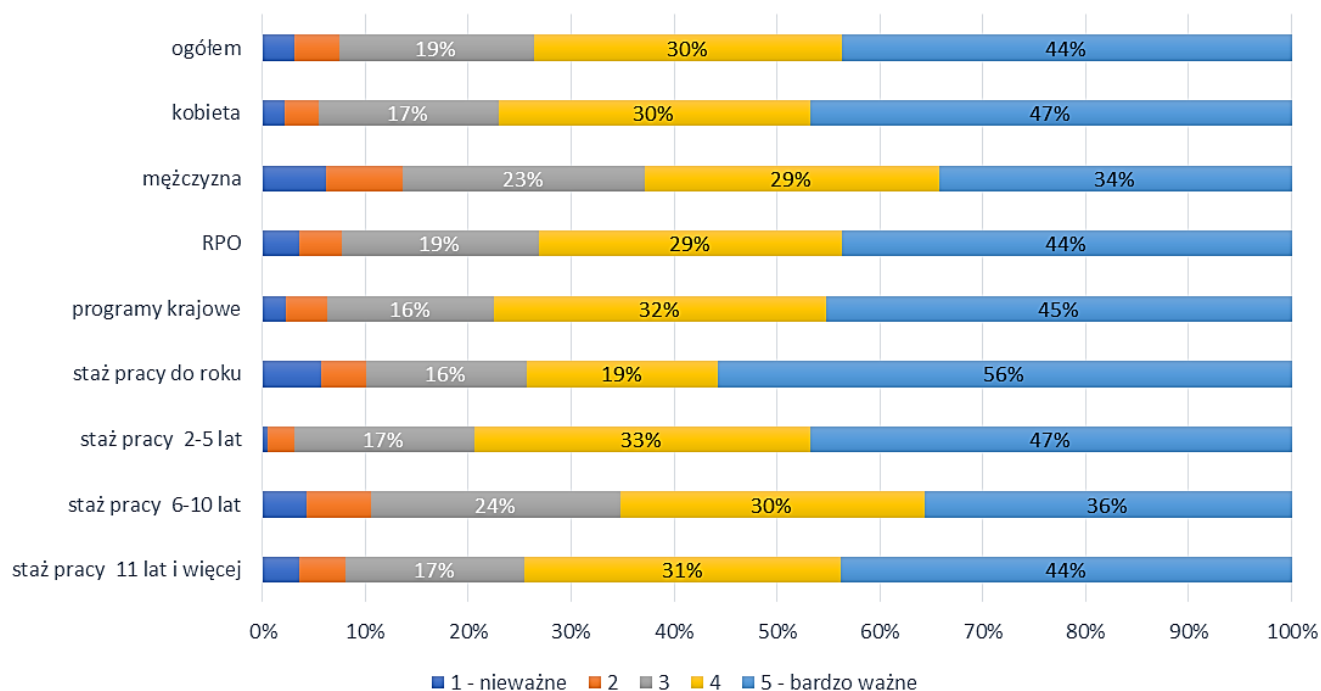
Sposób wdrażania zasady powinien zatem zostać zweryfikowany, ponieważ ma on ogromny potencjał. Tym bardziej, że przedstawicielki/przedstawiciele instytucji wyrażają przekonanie, że realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn jest ważna w polityce spójności. Jak pokazuje poniższy wykres aż 74% badanych osób określiło tę zasadę jako ważną i bardzo ważną.

Wykres 10. Na ile dla Pana/i osobiście, ważne jest stosowanie zasady równości szans kobiet i mężczyzn w polityce spójności?



Źródło: CAWI z pracownikami instytucji, n=872

Wykres 11. Na ile dla Pana/i osobiście, ważne jest stosowanie zasady równości szans kobiet i mężczyzn w polityce spójności? – odpowiedzi w podziale na różne kategorie



Źródło: CAWI z pracownikami instytucji, n=872

Warto zarazem zwrócić tutaj uwagę jak kształtowały się odpowiedzi różnych grup pracownic/pracowników instytucji. W przypadku kobiet stosowanie zasady równości szans kobiet i mężczyzn w polityce spójności było ważne i bardzo ważne dla 77% respondentek, z przypadku mężczyzn odpowiedzi takiej udzieliło 63% badanych. W przypadku programów krajowych częściej (77% odpowiedzi) wskazywano realizację zasady jako ważną i bardzo ważną niż w przypadku regionalnych programów operacyjnych (73%). Biorąc z kolei pod uwagę staż pracy osób zatrudnionych w instytucjach najczęściej zasada równości szans kobiet i mężczyzn była wskazywana jako istotna w przypadku pracownic/pracowników zatrudnionych 2-5 lat (80%). Zasada ta była wskazywana jako ważna i bardzo ważna tak samo często przez osoby ze stażem pracy do roku (75%), jak i osoby ze stażem 11 lat i więcej (75%).

Ocena wpływu zasady równości szans kobiet i mężczyzn na instytucje zaangażowane w proces jej wdrażania nie dotyczy tylko kompetencji przedstawicieli/przedstawicieli tych instytucji, ale również tego, w jakim zakresie same instytucje zaangażowane są w tworzenie miejsc pracy równych szans. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielkami/przedstawicielami instytucji można stwierdzić, że instytucje stosują rozwiązania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn, wykraczające swym zakresem poza podstawowe prawa pracownicze wynikające z kodeksu pracy. Zazwyczaj do rozwiązań tych należą rozwiązania na rzecz godzenia sfery zawodowej z prywatną, tj.: elastyczny czas pracy; telepraca; możliwość wcześniejszego wyjścia z pracy i odrobienia godzin pracy w późniejszym terminie. Bardzo często w trakcie wywiadów rozwiązania te podawano jako

przykład rozwiązań „dla kobiet”, potwierdzając tym samym, że obowiązki związane z opieką nad dziećmi wciąż zdecydowanie częściej przynależą do jednej płci. Co ważne, rozwiązania te zazwyczaj są umocowane zapisami w wewnętrznych regulaminach, niemniej jednak nierzadko zdarza się, że możliwość skorzystania z nich uzależniona jest także od innych, niezależnych od pracownicy/pracownika czynników (np. zgody Sekretarza Województwa, poprawnych relacji z przełożoną/przełożonym). Rozwiązania oferowane przez instytucje nie wyczerpują zarazem potrzeb pracownic/pracowników w zakresie łączenia obowiązków zawodowych z życiem prywatnym. Tym bardziej, że – jak pokazują doświadczenia związane z organizacją pracy w trakcie pandemii COVID-19 – istnieje możliwość organizacji w większym zakresie pracy zdalnej dla pracownic/pracowników instytucji i nie ma to negatywnego wpływu na jakość wykonywanej pracy.

Warto również zwrócić uwagę na to, że w ramach realizowanego badania udało się także zidentyfikować instytucje, w których nie oferowano żadnych rozwiązań wspierających równość szans kobiet i mężczyzn w miejscu pracy, w tym rozwiązań na rzecz łączenia sfery zawodowej i prywatnej. W takim wypadku, jeżeli pracownica/pracownik ma trudność z pogodzeniem sfery zawodowej i prywatnej, kluczowego znaczenia nabiera sposób zarządzania charakterystyczny dla danej osoby odpowiedzialnej za zarządzanie konkretnym departamentem/wydziałem.

W ramach badania udało się zidentyfikować dobrą praktykę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego. Urząd posiada przedszkole, z którego mogą korzystać osoby zatrudnione w Urzędzie, jak również w innych podległych jednostkach. W lokalizacji, gdzie znajduje się IZ, zorganizowano i umeblowano przestrzeń w sposób przyjazny dla dzieci (zabawki, łóżeczko). Znajduje się tam również stanowisko do pracy. W pomieszczeniu tym w tzw. awaryjnych sytuacjach istnieje możliwość równoległego wykonywania pracy i sprawowania opieki nad dzieckiem. Z przestrzeni tej relatywnie często korzystają pracownice/pracownicy w okresie wakacji, kiedy jest zdecydowanie trudniej zorganizować opiekę nad dziećmi. Przestrzeń jest także możliwa do wykorzystania przez rodziców, którzy wspólnie zorganizują sobie i opłacą osobę do opieki nad ich dziećmi w tym pomieszczeniu. Urząd wspiera organizacyjnie możliwość realizacji półkolonii dla dzieci.

Instytucje w ograniczonym zakresie weryfikują to czy w ramach bieżącego zarządzania organizacją występują praktyki, które mogą mieć znamiona dyskryminacji. Zakaz dyskryminacji i mobbingu zazwyczaj jest ujęty w wewnętrznych regulacjach (np. regulaminie pracy, kodeksie etyki). Nie podejmują jednak dodatkowych działań ukierunkowanych na ocenę miejsca pracy pod kątem równości szans kobiet i mężczyzn.

Podmioty zainteresowane oceną miejsca pracy pod kątem tego, w jakim zakresie realizują standardy równego traktowania w miejscu pracy, mogą skorzystać z licznych bezpłatnych i ogólnodostępnych narzędzi umożliwiających autoewaluację. Do narzędzi tych, które wskazać można jako dobrą praktykę należą:

- [narzędzie do mierzenia luki płacowej](#)
- Równość w biznesie dla dużych firm – [narzędzie do oceny organizacji pod kątem realizacji standardów](#) na rzecz równego traktowania kobiet i mężczyzn w miejscu pracy, opracowane w ramach Przewodnika dla firm – więcej kobiet w zarządzaniu
- Równość w biznesie dla średnich firm – [narzędzie do oceny organizacji pod kątem realizacji standardów](#) na rzecz równego traktowania kobiet i mężczyzn w miejscu pracy, opracowane w ramach kursów online „Równość w biznesie” -
- Diversity Index – [narzędzie do oceny organizacji pod kątem realizacji standardów](#) zarządzania różnorodnością w ramach bieżącego zarządzania organizacją

Podsumowując, zasada równości szans kobiet i mężczyzn jest traktowana przez przedstawicielki/przedstawicieli instytucji jako **istotna oraz w znacznym stopniu już zaimplementowana w system zarządzania programami operacyjnymi**. Równocześnie, wdrażanie tej zasady wciąż stanowić może wyzwanie dla części tych osób, przy czym dłuższy staż pracy i doświadczenia wyniesione z poprzednich okresów programowania niekoniecznie przekładają się na większe przygotowanie do realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. **Warto zatem rozważyć powrót do prowadzonych na szerszą skalę działań informacyjno-promocyjnych. Przekaz edukacyjny powinien mieć jak najbardziej praktyczny charakter, aby przygotować przedstawicielki/przedstawicieli instytucji do krytycznej oceny zapisów ujmowanych przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie i wnioskach o płatność oraz realnej weryfikacji w ramach przeprowadzanych kontroli w jaki sposób zrealizowano deklaracje ujęte we wnioskach.**

2.3.2 Efekty realizacji zasady na poziomie beneficjentów

W ramach pełnej oceny wpływu realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn uwaga powinna być także zwrócona na to, w jakim zakresie zasada miała wpływ na samych beneficjentów. Beneficjenci są stroną, która przekłada wymagania formalne dotyczące realizacji założeń horyzontalnych na realizację konkretnych projektów, a nawet konkretnych działań, rozwiązań czy produktów, które mogą w różny sposób wpływać na sytuację kobiet i mężczyzn. Z tego też względu istotne jest bliższe przyjrzenie się, w jakim zakresie beneficjenci są przygotowani do realizacji standardów horyzontalnych w zakresie równości szans kobiet i mężczyzn, a także jakie propozycje działań czy rozwiązań oferują w ramach przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć.

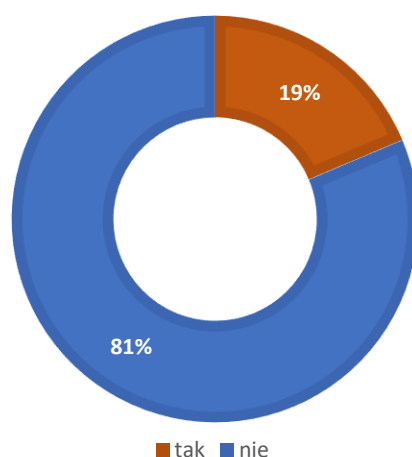
Z przeprowadzonych badań wynika, że **beneficjenci dość skutecznie nabyli wiedzę jak powinna być uwzględniana zasada równości szans kobiet i mężczyzn w ramach**

przygotowywanych wniosków o dofinansowanie, a następnie realizowanych projektów.

Przedstawicielki/przedstawiciele instytucji w ramach wywiadów indywidualnych potwierdzali, że relatywnie rzadko zdarzały się sytuacje odrzucenia projektu na etapie oceny ze względu na brak realizacji założeń horyzontalnych. Osoby te potwierdzały zarazem, że beneficjenci wiedzieli jakie zapisy ujmować w treści wniosku o dofinansowanie, aby były pozytywnie opiniowane na etapie oceny projektów.

Beneficjenci wiedzę na temat realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w okresie 2014-2020 czerpali przede wszystkim z obowiązujących dokumentów. Było to podyktowane także tym, że szkolenia poświęcone realizacji tej zasady w bardzo ograniczonym zakresie były organizowane przez instytucje.

Wykres 12. Czy korzystał/a Pani/Pan ze szkoleń poświęconych kwestii równości szans kobiet i mężczyzn organizowanych przez Instytucję Pośredniczącą/Instytucję Zarządzającą, w tym punkty informacyjne?

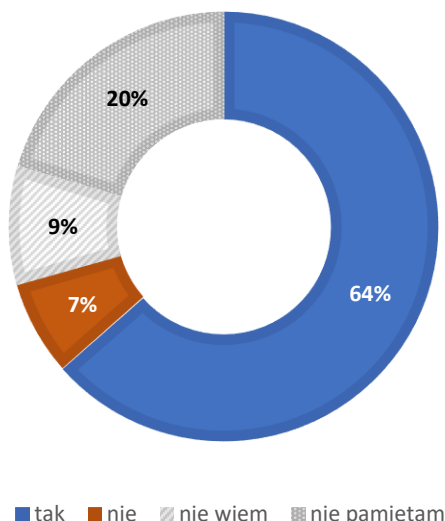


Źródło: CAWI z beneficjentami, n=4551.

Jedynie 19% beneficjentów brało udział w szkoleniach tematycznych dedykowanych równości szans kobiet i mężczyzn. Wartość tę tłumaczyć można między innymi faktem dość rzadkiego proponowania szkoleń z tej tematyki beneficjentom. Zaledwie 15% beneficjentów potwierdziło, że zaproponowano im możliwość skorzystania ze szkoleń dotyczących omawianej zasady horyzontalnej, przy czym częściej propozycja ta przedstawiana była beneficjentom z EFS (26%) niż z EFRR (11%) czy FS (10%).

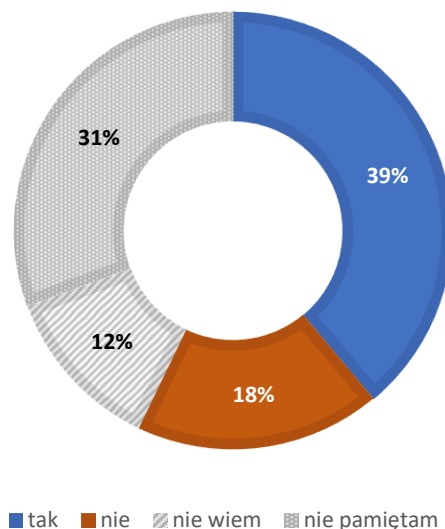
Wiedza beneficjentów na temat tego, w jaki sposób należy uwzględnić realizację zasady na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie bazowała przede wszystkim na informacjach pochodzących z **Wytycznych oraz Poradnika**.

Wykres 13. Czy na etapie przygotowania WoD korzystaliście Państwo z Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans KiM [...]?



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=4552.

Wykres 14 Czy na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie korzystaliście Państwo z Poradnika dla osób realizujących projekty oraz instytucji systemu wdrażania: Jak realizować zasadę równości szans kobiet i mężczyzn w projektach[...]?

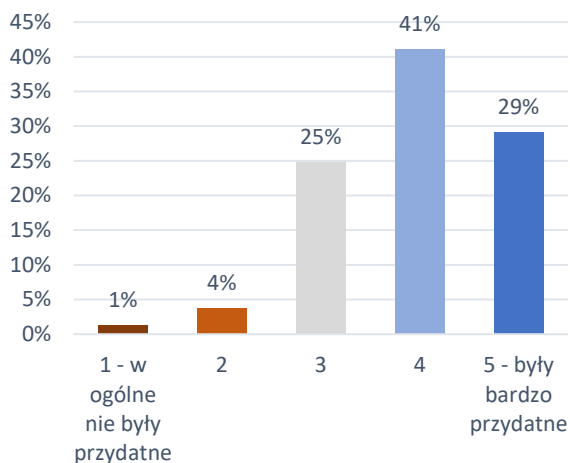


Źródło: CAWI z beneficjentami, n=4551.

Warto tutaj podkreślić, że z powyżej wskazanych dokumentów częściej korzystali beneficjenci przygotowujący wnioski o dofinansowanie w ramach EFS. Skorzystanie z Wytycznych zostało wskazane przez 90% beneficjentów EFS, 50% beneficjentów EFRR i 41% beneficjentów FS. Z kolei z Poradnika skorzystało 61% beneficjentów EFS, 27% beneficjentów EFRR i 17% FS.

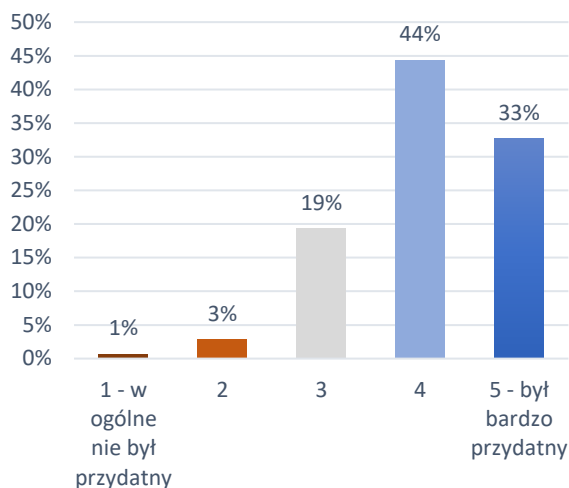
Obydwa dokumenty zostały ocenione pozytywnie przez beneficjentów. Wytyczne pozytywnie zaopiniowało 70% beneficjentów oceniając je jako przydatne i bardzo przydatne, z kolei Poradnik otrzymał taką opinię ze strony 77% beneficjentów. Beneficjenci EFS częściej (77% wskazań) postrzegali Wytyczne jako przydatne i bardzo przydatne. Dla porównania, ocena taka została wystawiona przez 64% beneficjentów EFRR i 63% beneficjentów FS. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do oceny Poradnika. Pozytywną jego ocenę wystawiło 82% beneficjentów EFS oraz 72% EFRR i 60% FS.

Wykres 15. Na ile "Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans[...] były dla Państwa przydatne do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady [...], na etapie przygotowania i realizacji projektu?



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=2889.

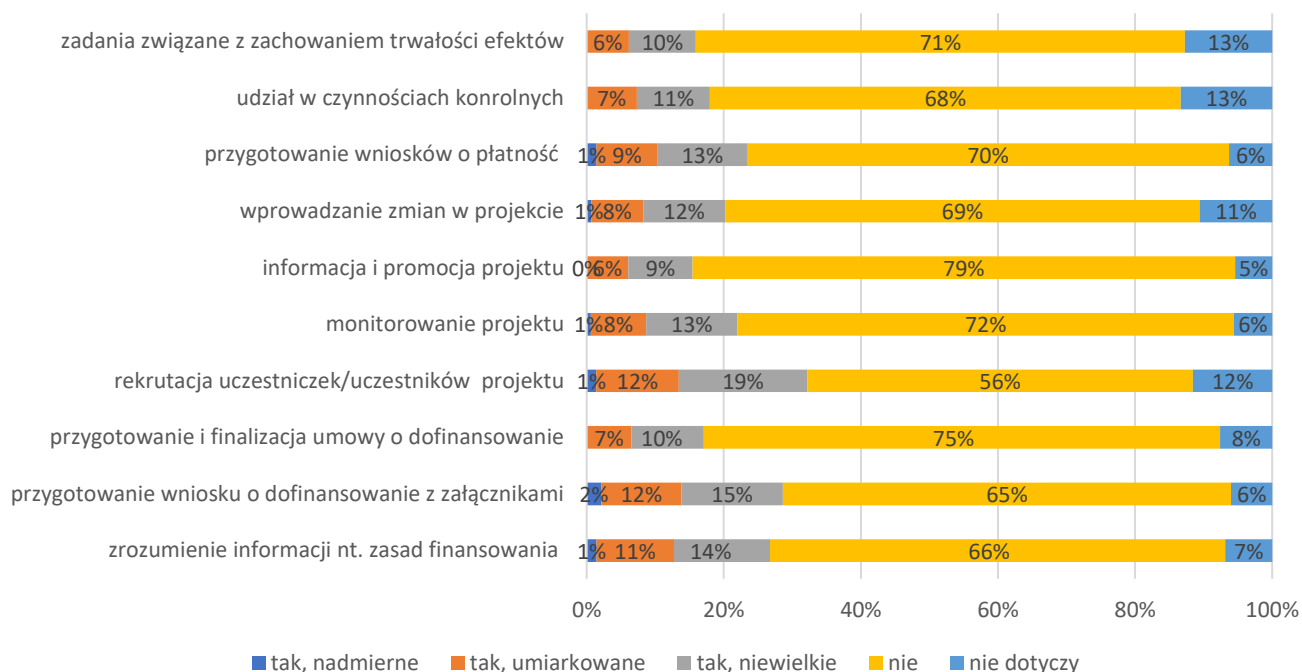
Wykres 16. Na ile wspomniany Poradnik był dla Państwa przydatny do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach Państwa projektu



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=1770.

Równocześnie, podczas wywiadów pojawiały się głosy jak można zmienić Poradnik, aby był bardziej przydatny dla odbiorczyń/odbiorców. Wskazano, że należałoby go przeredagować, aby był krótszy i bardziej zwięzły. Warto również wzbogacić go o infografiki oraz uzupełnić o więcej przykładów i dobrych praktyk dla każdego z PI. Należy też – według rozmówczyń/rozmówców – uzupełnić publikację o informacje dotyczące przejawów dyskryminacji w konkretnych obszarach tematycznych, aby tym samym Poradnik miał jeszcze bardziej praktyczny charakter.

Wykres 17. Odwołując się do Pana/i doświadczeń podczas aplikowania o dofinansowanie i realizacji projektu, proszę wskazać, czy realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn stanowiła dla Pana/i instytucji obciążenie administracyjne na poniższych etapach?



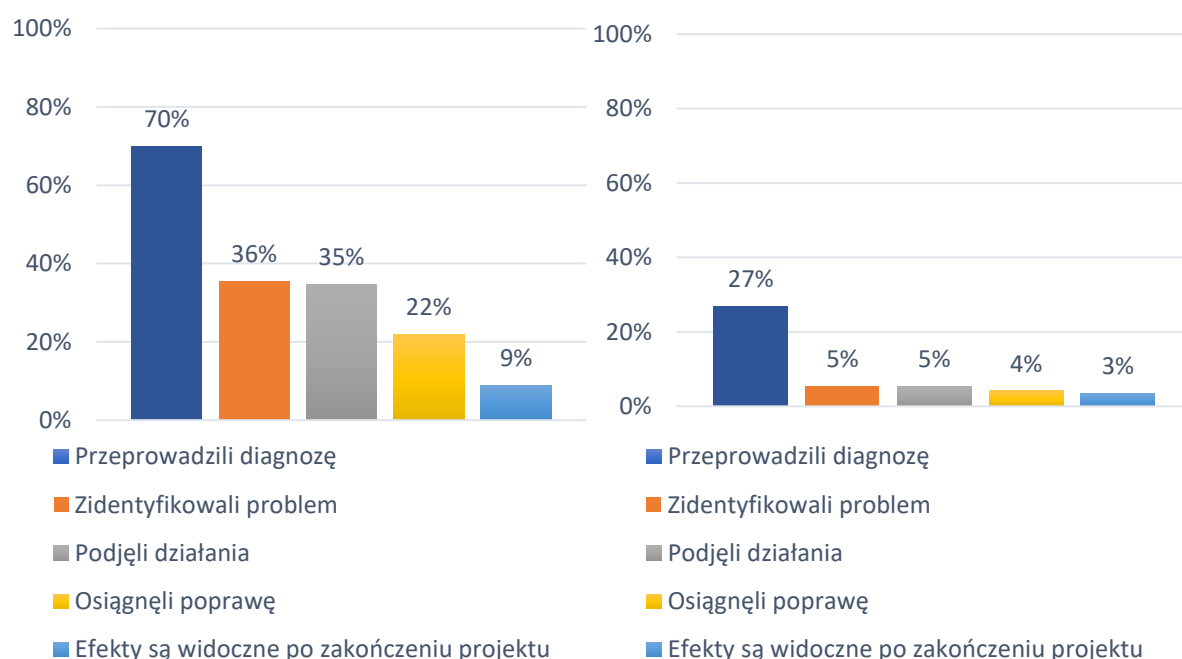
Źródło: CAWI z beneficjentami, n=1854.

Z powyższego wykresu wynika, że zdecydowana **większość beneficjentów nie odczuwała obciążeń administracyjnych** związanych z realizacją zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Można zarazem zidentyfikować tutaj te czynności, które stanowiły największe wyzwanie dla beneficjentów i w największym zakresie odczuwali jako obciążenie administracyjne. Mowa tutaj o tych czynnościach, które wskazywano jako wiążące się z nadmiernym oraz umiarkowanym obciążeniem. W największym stopniu wyzwanie stanowiło zatem zrozumienie informacji na temat zasad finansowania pochodzących z regulaminu konkursu czy Wytycznych (12% odpowiedzi); przygotowanie wniosku o dofinansowanie (14% odpowiedzi); rekrutacja uczestniczek/uczestników projektu (13% odpowiedzi); przygotowanie wniosków o płatność wraz z przygotowaniem dokumentów do kontroli (10%). W przypadku pozostałych czynności obciążenia administracyjne wskazywano na poziomie niższym niż 10%.

Na podstawie powyższych informacji można stwierdzić, że zasada równości szans kobiet i mężczyzn jest sprawnie implementowana w ramach realizowanych projektów, a zatem powinna się przekładać na skuteczną niwelację nierówności wynikających z płci. Niestety, pogłębiona analiza przeprowadzona w ramach niniejszego badania nie potwierdza tego założenia. Jakościowa analiza przeprowadzona została na próbie materiałów: dokumentacji konkursowych, wniosków o dofinansowanie, zapisów z kart oceny projektów, wniosków o płatność, wywiadów z beneficjentami. One z kolei wskazują na potrzebę bardziej

krytycznego spojrzenia na stopień przygotowania beneficjentów do wdrażania zasady równości szans kobiet i mężczyzn, w tym także sposób wdrażania tej zasady w ramach realizowanych projektów. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na to, w jaki sposób działania podejmowane przez beneficjentów przekładają się na efektywność realizacji zasady.

Wykres 18. Odsetek beneficjentów podejmujących działania związane z realizacją zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach EFS [po lewej] Odsetek beneficjentów podejmujących działania związane z realizacją zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach EFRR [po prawej]³⁰



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=1591 (lewa strona), n=262 (prawa strona).

Beneficjenci najczęściej zdecydowali się na przeprowadzenie diagnozy z uwzględnieniem perspektywy płci, przy czym zdecydowanie częściej była ona dokonywana w ramach projektów współfinansowanych z EFS (70%) a nie EFRR (27%)³¹. W przypadku EFRR wskaźnik

³⁰ Nie zaprezentowano wyników dla FS ze względu na zbyt małą próbę osób biorących udział w badaniu. Wykres oparty na takich danych mógłby być mylący, a wnioski wyciągnięte na jego podstawie byłyby nieuprawnione.

³¹ W badaniu ankietowym odtworzona została sekwencja działań podejmowanych przez beneficjentów, zgodna z logiką realizacji zasad równościowych (od momentu przeprowadzenia diagnozy do zaistnienia efektów będących rezultatem działań podjętych na jej podstawie). Deklarowane przez beneficjentów efekty powiązane są bowiem i wynikają z zastosowania logiki działania zasady równościowej. Niemniej jednak poziom oszacowanych efektów interpretować należy jako minimalny. Należy bowiem przyjąć założenie, że także w przypadku beneficjentów, którzy nie przeprowadzili diagnozy i w konsekwencji nie podjęli działań naprawczych, mogą zaistnieć pewne pozytywne efekty proróżnościowe.

ten powinien kształtować się na wyższym poziomie, weryfikując czy w danym obszarze interwencji objętym działaniami projektu występują nierówności uwarunkowane płcią. Dopiero fakt stwierdzenia braku przejawów nierówności powinien zwalniać beneficjenta z obowiązku planowania konkretnych rozwiązań na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn.

Jak wynika z powyższych wykresów beneficjenci, którzy zidentyfikowali problemy w zakresie nierówności szans pod kątem płci podjęli działania ukierunkowane na ich rozwiązanie.

Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na to, że pomimo podjętych działań zakres osiągniętych efektów jest niewielki. **W przypadku EFS zaledwie 9% beneficjentów dostrzega efekty z realizacji zasady po zakończeniu projektów, pomimo tego, że 35% z nich podjęło działania na rzecz realizacji tej zasady. W przypadku EFRR raptem 3% beneficjentów dostrzega efekty widoczne po zakończeniu projektu**, przy czym w przypadku tego funduszu skala działań na rzecz realizacji zasady podejmowana jest w bardzo ograniczonym zakresie (5% beneficjentów).

Potwierdzeniem dla powyższych wyników są dane i informacje zebrane w ramach badania jakościowego. Wynika z niego, że zdarza się, że analiza problemu ujęta we wniosku o dofinansowanie nie jest w pełni powiązana z zakresem interwencji projektu. Uwaga powinna być również zwrócona na to jakie działania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn są realizowane w ramach projektów przez beneficjentów. Okazuje się, że zazwyczaj w treści wniosków o dofinansowanie ujmowane są bardzo ogólne zapisy, które nie odzwierciedlają specyfiki działań planowanych do realizacji przez beneficjentów. Potwierdzeniem są zapisy ujmowane we wnioskach:

„zadanie będzie realizowane z uwzględnieniem zasady równości szans – w tym równości płci i niedyskryminacji”;

„poprzez realizację projektu na każdym etapie będzie miało miejsce zapobieganie wszelkim formom, nie tylko ze względu na płeć, ale również z powodu rasy lub pochodzenia etnicznego, religii lub światopoglądu, niepełnosprawności, wieku czy orientacji seksualnej. Wyrażać się to będzie w konkretnym zakresie interwencji, mającym na celu nie tylko wspieranie równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy (zasada równości szans płci), ale także zapewnienie dla wszystkich osób w tym osób z niepełnosprawnościami, jednakowego dostępu do edukacji, zatrudnienia, co przyczyni się do zapobiegania powstawania problemów społecznych, tj. bezrobociu czy ubóstwu”;

„zmodernizowana w ramach projektów infrastruktura wykorzystywana jest przez wszystkim mieszkańców, w tym kobiety i mężczyzn na równych prawach”;

„realizacja projektu przyczyni się do zapewnienia kobietom i mężczyznom możliwości korzystania na równych zasadach z usług publicznych”;

„projekt nie przewiduje podczas jego realizacji jakiegokolwiek zróżnicowania, wyłączenia lub ograniczenia ze względu na płeć, które powodowałoby uszczuplenie

albo uniemożliwienie jednej z płci przyznania bądź korzystania na równi z drugą płcią z produktu projektu. Projekt wpłynie pozytywnie na politykę równości poprzez zwiększenie dostępu grup docelowych do e-usług z obszaru administracji bez względu na płeć”.

Powyższe zapisy mają charakter deklaracyjny. Ogólne i nieprecyzyjne zapisy mają swoje konsekwencje zarówno dla beneficjentów, jak i przedstawicieli/przedstawicieli instytucji. Beneficjenci nie mają jasności jakie konkretne działania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn powinny być zrealizowane. W przypadku instytucji wyzwaniem jest późniejsza weryfikacja tych zapisów pod kątem faktycznie zrealizowanych działań.

Ujmowanie zbyt ogólnych i mało konkretnych zapisów nie dotyczy wyłącznie działań na rzecz uczestniczek/uczestników projektów, ale również uwzględniania zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach bieżącego zarządzania projektem. W treści wniosków o dofinansowanie często ujmowane są zapisy o następującej treści:

„zatrudnienie pracowników zgodnie z regułą równych szans, co oznacza, że wszyscy zainteresowani kandydaci mają jednakową szansę na zatrudnienie a na ich wybór wpływ mają jedynie czynniki merytoryczne”;

„zadania projektowe zostaną przydzielone wykwalifikowanej kadrze (kobietom i mężczyznom), doświadczonym w realizacji projektów współfinansowanych ze środków EFS”;

„równość szans kobiet i mężczyzn zachowana na etapie projektu (zespoły projektowe, zarządzanie, kryteria doboru współpracowników)”.

Tak sformułowane **zapisy nie wskazują jak dokładnie zasada równości szans zostanie zagwarantowana, tj. w jaki sposób w ramach procesu rekrutacji czy bieżącego zarządzania organizacją spełnione zostaną założenia horyzontalne**. Uwaga ta jest tym bardziej zasadna, jeśli weźmie się pod uwagę, że powyższe zapisy nie są odzwierciedleniem zasady horyzontalnej, ale obowiązkiem wynikającym z innych przepisów prawnych, w tym kodeksu pracy. Należy tutaj bezwzględnie edukować beneficjentów, że równe traktowanie na etapie rekrutacji do pracy, w kształtowaniu wynagrodzeń czy w ramach awansu jest obowiązkiem każdego pracodawcy. W ramach wniosków o dofinansowanie ujmowane powinny być zapisy przedstawiające, w jaki sposób jest to realizowane lub przedstawiające opis dodatkowych działań na rzecz realizacji zasady, wykraczając jednak swym zakresem poza zapisy wynikające z ustawy kodeksu pracy. Istnieje bowiem zasadnicza różnica pomiędzy niedyskryminowaniem w zakresie wynagrodzeń (obowiązek wynikający z kodeksu pracy), a podejmowaniem konkretnych działań, mających na celu niwelację różnicy w wynagrodzeniach wynikającej z płci (np. monitoring wynagrodzeń, audyt miejsca pracy, jawność wynagrodzeń/widetek przypisanych do poszczególnych stanowisk).

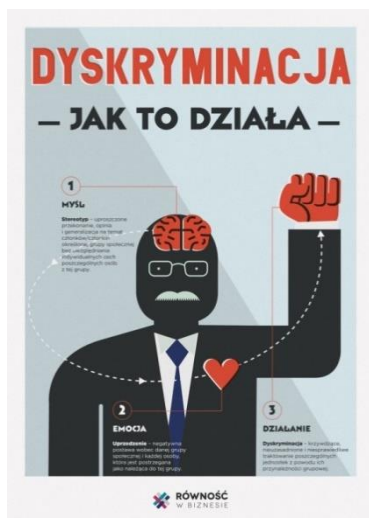
Dobłą praktyką była realizacja projektu „Równość szans w biznesie”, który stanowił odpowiedź na występujące na rynku pracy zjawisko dyskryminacji ze względu na płeć, a zwłaszcza problem niedostatecznej reprezentacji kobiet na stanowiskach średniego i wyższego szczebla zarządzania. Projekt był realizowany w ramach PO WER i był dedykowany do firm średniej wielkości. Jego celem było wsparcie podmiotów zatrudniających 50-250 osób w zakresie wprowadzania praktycznych rozwiązań na rzecz równego traktowania kobiet i mężczyzn w miejscu pracy. W ramach projektu wypracowane zostały konkretne narzędzia na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn w miejscu pracy:

- szkolenia dla firm dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi w miejscu pracy;
- wzór regulaminu przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi w miejscu pracy;
- narzędzie online do oceny miejsca pracy pod kątem realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn;
- materiały graficzne (plakaty) poświęcone przeciwdziałaniu dyskryminacji i mobbingowi w miejscu pracy;
- tzw. pakiet wdrożeniowy dla osób nowozatrudnionych informujący o prawach pracowniczych w zakresie równego traktowania.

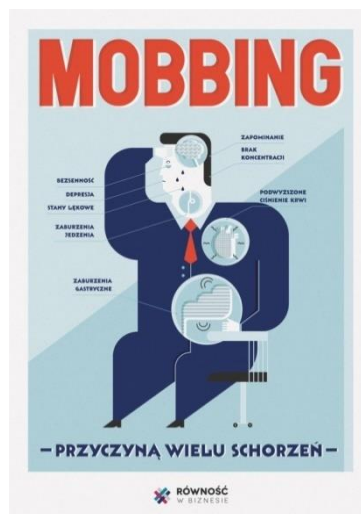
Głównym efektem projektu był [kurs online](#). Kurs ten dedykowany był do różnych grup docelowych: pracodawców, zatrudnionych osób oraz związków zawodowych. Udział w kursie był całkowicie bezpłatny, mogła z niego skorzystać każda zainteresowana osoba.

Projekt „Równość szans w biznesie” był unikatowy i nowatorski pod wieloma względami. Wersja online kursów dawała nieograniczony dostęp do treści szkoleniowych. Przekaz szkoleniowy miał wymiar praktyczny; część teoretyczna poparta była licznymi przykładami, materiałami video, ekspertyzami prawnymi. Treści dotyczące równości szans kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu prezentowane były w taki sposób, aby podkreślać realne, biznesowe korzyści wynikające z przeciwdziałania dyskryminacji w miejscu pracy. W ramach projektu opracowano szereg materiałów graficznych do wykorzystania przez firmy biorące w nim udział.

Rysunek 1 Plakat dotyczący dyskryminacji w miejscu pracy

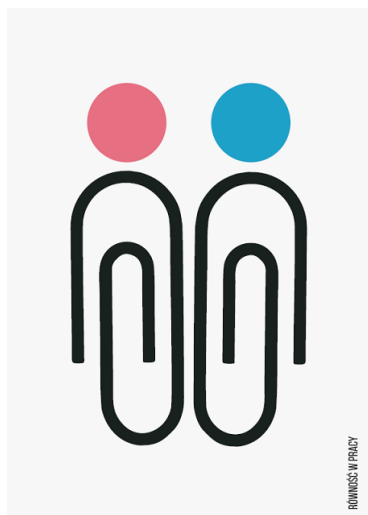


Rysunek 2 Plakat dotyczący mobbingu w miejscu pracy



W ramach projektu zorganizowano konkurs artystyczny „Sztuka równości” na prace (tj. grafiki, animacje, video) promujące równość szans kobiet i mężczyzn w miejscu pracy.

Rysunek 3 Miejsce 1 w konkursie – Michał Łącki



Rysunek 4 Miejsce 2 w konkursie – Marta Szczygieł



Rysunek 5 Miejsce 3 w konkursie – Jolanta Sanetra

Rysunek 6 Miejsce 3 konkursie – Janek Jankowski



Projekt został doceniony w ramach Przeglądu Filmów o Różnorodności organizowanego przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Spot [#Równiowpracy Czyna pewno?](#) został zaprezentowany w ramach bloku tematycznego „Mówimy: sprawdzam! czyli część o watchdogach i nagannych praktykach”.

Wszystkie narzędzia i materiały są ogólnodostępne i bezpłatne [na stronie internetowej](#).

Można stwierdzić, że **beneficjenci „nauczyli się” realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn poprzez ujmowanie w treści wniosków o dofinansowanie ogólnych sformułowań i zapisów**. Beneficjenci nabyli zatem wiedzę, jak skutecznie aplikować o środki w ramach programów operacyjnych i z tej wiedzy korzystają. Wprowadzane we wnioskach o dofinansowanie **zapisy są na tyle ogólne i „uniwersalne”, że nie wymuszają na beneficjentach refleksji na temat faktycznych barier i nierówności wynikających z płci**, a tym bardziej nie zachęcają do planowania w projektach działań faktycznie wspierających zasadę równości szans kobiet i mężczyzn, tj. odpowiadających na konkretne problemy czy wpisujące się w potrzeby stricte wynikające z uwarunkowań biologicznych czy społeczno-kulturowych. Potwierdzeniem dla takiego wniosku są wypowiedzi, które padają ze strony samych przedstawicielek/przedstawicieli instytucji:

„beneficjenci korzystają z tych różnych sformułowań wytrychowych i mamy tego świadomość niestety” [IDI z IZ];

„w każdym projekcie powinna być przeprowadzona taka rzetelna analiza. I tej późniejszej analizie sytuacji i wpływu na sytuację kobiet i mężczyzn powinniśmy wymagać w każdym projekcie, naprawdę. A nie tylko tego, że projekt jest neutralny w EFRR’owych działaniach. Niezgoda absolutnie na te hasła wytrychy, które są stosowane w projektach, które są powielane. Nawet analizując różne wnioski u nas, widzimy, że różne podmioty stoją za wnioskodawcami, że te same frazy są wpisywane. Wiadomo więc, że korzystają ze wsparcia różnych firm, które przygotowują wnioski, stosują te same zapisy, które wiadomo, że są nic nie dające.

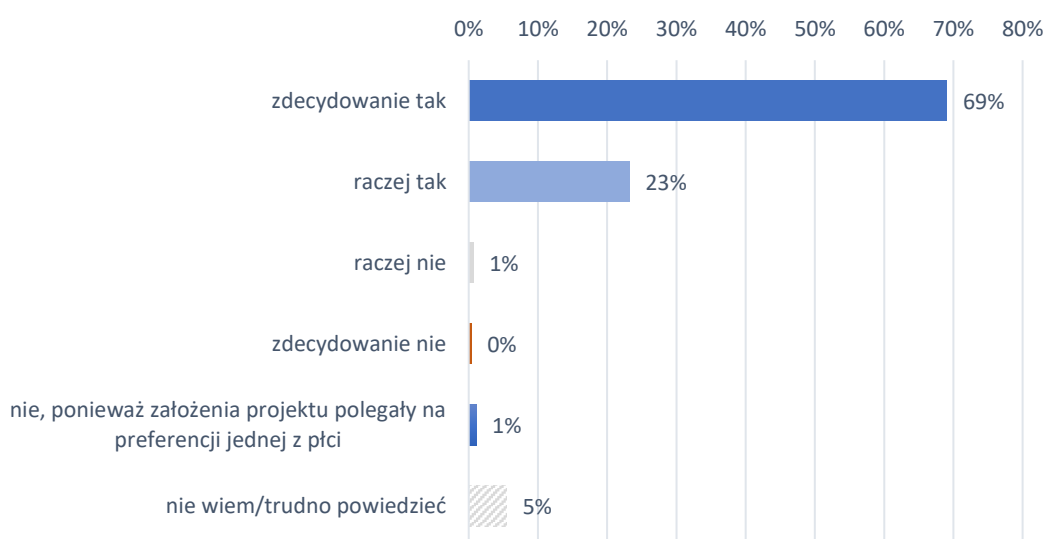
Jednak cały czas musimy działać uświadamiająco, żeby tak naprawdę beneficjenci wiedzieli, że to co robią ma wpływ” [IDI z IZ].

Podsumowując, realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn często w ramach projektów które otrzymały dofinansowanie miała charakter deklaracyjny. W ograniczonym zakresie przekładała się na realizację działań wspierających realizację zasady, przyczyniających się w efekcie do zmniejszania nierówności wynikających z płci. Zasada ta, a zwłaszcza standard minimum, ma bardzo duży potencjał, niemniej jednak nie jest on w pełni wykorzystywany. Z jednej strony wynika to z braku przygotowania wnioskodawców/beneficjentów do prawidłowego uwzględniania zasady na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie oraz wdrażania jej na etapie realizacji projektów. Z drugiej – z dość permissywnego podejścia przedstawicielek/przedstawicieli instytucji i akceptowania zapisów proponowanych przez wnioskodawców/beneficjentów jako wystarczających do realizacji zasady.

2.3.3 Efekty realizacji zasady na poziomie uczestników i odbiorców ostatecznych

Jak wynika z przeprowadzonego badania osoby uczestniczące w projektach realizowanych w okresie 2014-2020 **nie doświadczały dyskryminacji ze względu na płeć w ramach korzystania z oferty projektowej. Zdecydowana większość badanych osób (92%) twierdziła, że na takich samych zasadach jak inni mogła korzystać z oferty projektu. Co istotne, nie było zasadniczej różnicy w odpowiedziach udzielanych przez kobiety i mężczyzn.** Twierdząco na tak zadane pytanie odpowiedziało 92% kobiet i 93% mężczyzn.

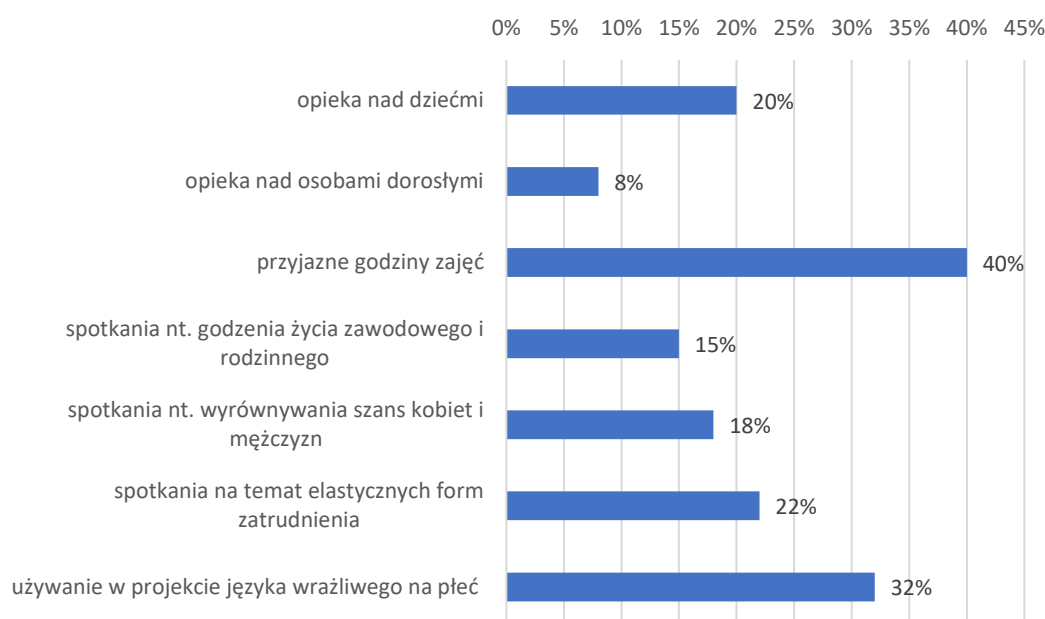
Wykres 19. Czy Pana/Pani zdaniem kobiety i mężczyźni w takim samym stopniu mogli/mogły korzystać z oferty projektu?



Źródło: CAWI z uczestnikami, n=728.

Osoby uczestniczące w badaniu poproszone zostały o wskazanie jakie rozwiązania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn oferowano im w projektach, w których brały udział.

Wykres 20. Czy w projekcie, w którym Pan/Pani uczestniczył/a oferowano poniższe rozwiązania?



Źródło: CAWI z uczestnikami, n=728.

Jak wynika z otrzymanych odpowiedzi najczęstszym rozwiązaniem oferowanym w ramach projektów było organizowanie zajęć projektowych w takich godzinach, aby nie kolidowały one z godzinami otwarcia placówek opiekuńczych i edukacyjnych (40% odpowiedzi), umożliwiając tym samym rodzicom udział w prowadzonych zajęciach. Bardzo często zwracano również uwagę w projektach na przekaz, aby formułowany był on językiem wrażliwym na płeć oraz pozbawionym wydźwięku stereotypowego (32% odpowiedzi). Wsparcie w zakresie opieki nad dziećmi oferowane było 20% osób biorących udział w badaniu. Co ciekawe, w przypadku tego rozwiązania można zauważyć największą rozbieżność w odpowiedziach kobiet i mężczyzn. **Opieka oferowana była 27% kobiet i 8% mężczyzn. Jest to zarazem jedyna różnica w odpowiedziach udzielanych przez kobiety i mężczyzn.** Trudno jednoznacznie stwierdzić z czego wynika ta rozbieżność. Można przypuszczać, że podyktowana była ona tym, że kobiety częściej brały udział w projektach, które uwzględniały w swoich działaniach tę formę wsparcia. Być może wynika to również stąd, że kobiety – ze względu na pełnione role społeczne – częściej były zainteresowane tego typu rozwiązaniami i z nich korzystały w ramach projektów, stąd też mają większą świadomość na temat tej możliwości oferowanej w projekcie. Przyczyną może być również stereotypowe postrzeganie uczestniczek/uczestników projektu przez beneficjentów, w wyniku którego wyłącznie kobietom oferowano rozwiązania w zakresie opieki nad dziećmi. Z badań wynika, że na dość ograniczoną skalę podejmowano działania edukacyjne, poświęcone tematyce równości szans kobiet i mężczyzn. Zajęcia dotyczące tematyki godzenia życia zawodowego i rodzinnego oraz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn

oferowano kolejno 15% i 18% osób biorących w badaniu. W najmniejszym zakresie oferowane było wsparcie związane z opieką nad osobami zależnymi innymi niż dzieci³².

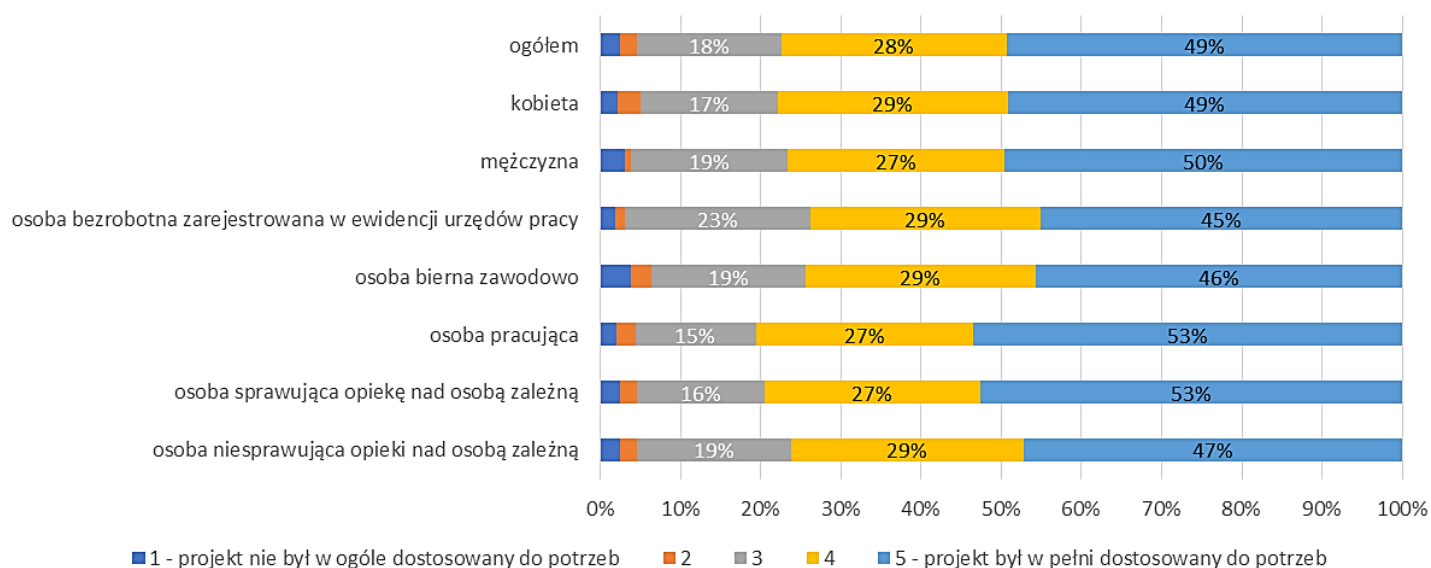
Na ocenę proponowanych rozwiązań, które wpływać miały na realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn można również spojrzeć przez pryzmat finansowy. Jak wynika z przedstawionego wykresu w ramach **projektów w zdecydowanej większości oferowane były te rozwiązania, które nie generowały żadnych kosztów projektowych**. Oznacza to zarazem, że beneficjenci chcąc realizować działania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn często nie przewidywali na ten cel żadnych środków w budżecie projektu.

Fakt ten jest zarazem spójny z innymi wnioskami wynikającymi z badania. Beneficjenci zazwyczaj nie ujmowali w budżecie środków bezpośrednio ukierunkowanych na realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn ponieważ deklaratywne zapisy ujmowane we wnioskach o dofinansowanie były akceptowane na poziomie oceny wniosku o dofinansowanie, a później w ograniczony sposób weryfikowane na etapie sprawozdawczości oraz kontroli projektu. W ramach organizowanych konkursów na niewielką skalę ujmowano kryteria dostępu oraz kryteria premiujące wspierające zasadę, a które wykraczały poza kwestię organizacji opieki nad małymi dziećmi. Beneficjenci nie mieli zatem dodatkowych bodźców motywacyjnych do planowania działań na rzecz realizacji zasady. Ponadto, beneficjenci mogli nie mieć wiedzy ani doświadczenia związanego z tym jakie konkretne rozwiązania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn mogą proponować osobom uczestniczącym, a które zarazem są spójne z pozostałymi działaniami projektowymi. Tym bardziej, że w okresie 2014-2020 w ograniczonym zakresie realizowane były działania informacyjno-promocyjne dla beneficjentów, poświęcone właśnie tej zasadzie.

Równocześnie, z odpowiedzi udzielonych przez uczestniczki/uczestników projektów wynika, że w znacznej mierze projekty te były dostosowane do ich potrzeb.

³² Odzwierciedla to w znacznej mierze również poziom systemowego wsparcia dla osób zajmujących się dorosłymi osobami zależnymi. Ilość placówek opiekuńczych i innych form opieki dziennej dedykowanych niesamodzielnym osobom dorosłym jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb, również wynikających ze starzejącego się społeczeństwa.

Wykres 21. Czy projekt w którym Pan/i uczestniczył/a był dostosowany do Pana/i potrzeb?

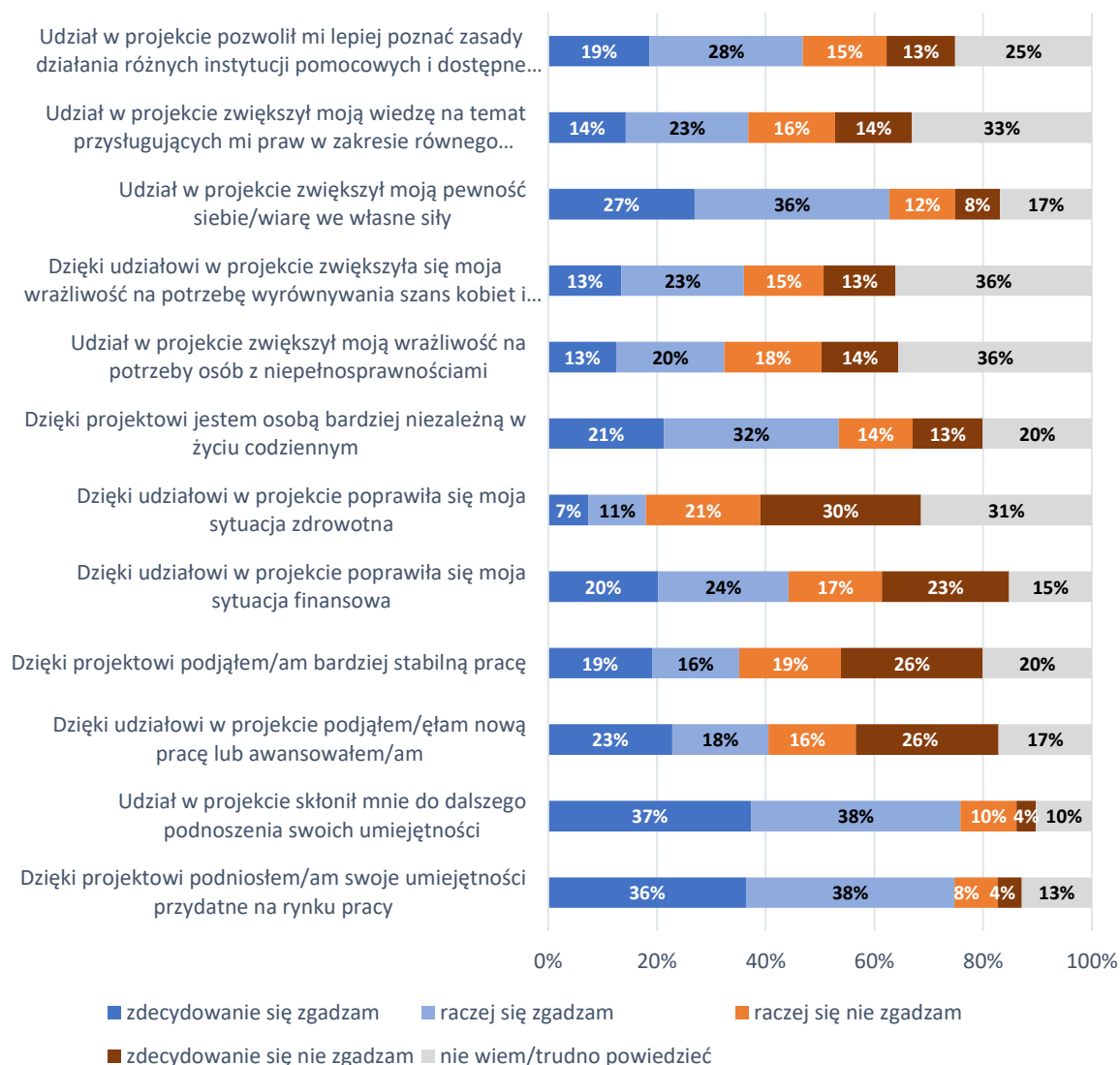


Źródło: CAWI z uczestnikami, n=728.

Kobiety porównywalnie często udzielały pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie (78%), jak mężczyźni (77%). Biorąc pod uwagę sytuację zatrudnieniową najczęściej na dostosowanie projektu do własnych potrzeb zwracały uwagę osoby pracujące (80% odpowiedzi). Osoby sprawujące opiekę nad osobą zależną częściej zwracały uwagę na to, że projekt dostosowany był do ich indywidualnych potrzeb (80%), niż osoby bez takich zobowiązań rodzinnych (76%).

Osoby biorące udział w badaniu poproszono o ocenę skuteczności działań projektowych. Poproszono je o wskazanie, które z proponowanych stwierdzeń odzwierciedlają zakres zmian wynikających z ich udziału w projekcie.

Wykres 22. Poniżej znajdują się stwierdzenia, które w różnym stopniu odnoszą się do Pana/Pani udziału w projekcie. Przy każdym z nich proszę zaznaczyć, w jakim stopniu się z nimi Pan/Pani zgadza lub nie zgadza



Źródło: CAWI z uczestnikami, n=728.

Analiza powyższych wyników wskazuje, że uczestniczki/uczestnicy projektów jako efekt ich oddziaływania dostrzegają przede wszystkim wzrost kompetencji i umiejętności oraz wzrost motywacji do dalszego ich podnoszenia. 75% badanych (75% kobiet i 77% mężczyzn) twierdzi, że udział w projekcie skłonił ich do dalszego podnoszenia umiejętności. 74% badanych (74% kobiet i 77% mężczyzn) potwierdza, że dzięki projektowi podniosło swoje umiejętności na rynku pracy. 63% badanych osób odpowiedziało twierdząco na pytanie dotyczące zwiększenia pewności siebie i wiary we własne siły (62% kobiet i 64% mężczyzn). Odpowiedzi te potwierdzają zarazem pozytywny wpływ projektów na dobrostan psychiczny uczestniczek/uczestników projektów.

Analiza powyższych odpowiedzi z uwzględnieniem innych kryteriów niż płeć wskazuje, że można zidentyfikować grupy, które częściej dostrzegały pozytywne konsekwencje udziału w projekcie. Motywację do dalszego podnoszenia umiejętności – przy średniej dla całej populacji na poziomie 75% – najczęściej wskazywały osoby 45+ (78% odpowiedzi), osoby z wykształceniem policealnym (90% odpowiedzi), osoby bezrobotne niezarejestrowane w ewidencji urzędów pracy (80% odpowiedzi), osoby bierne zawodowo (78% odpowiedzi). Osoby z tych grup najczęściej wskazywały także fakt poniesienia swoich umiejętności na rynku pracy w wyniku udziału w projekcie: osoby 45+ – 81% odpowiedzi; osoby z wykształceniem policealnym – 80% odpowiedzi; osoby bierne zawodowo – 79% odpowiedzi. Dla przypomnienia, średnia dla całej populacji wynosiła tutaj 74%. Z kolei pozytywną odpowiedź na pytanie dotyczące wpływu na poczucie pewności siebie najczęściej deklarowały osoby 45+ (67% odpowiedzi) oraz osoby z wykształceniem policealnym (84% odpowiedzi). To wyższa wartość w porównaniu do średniej dla całej populacji na poziomie 63%. Powyżej przytoczone dane liczbowe pokazują zarazem, że wpływ projektów był większy w przypadku osób z tych grup, które w większym zakresie są zagrożone wykluczeniem społecznym ze względu na wiek czy sytuację na rynku pracy.

Warto równocześnie zweryfikować odpowiedzi uczestniczek/uczestników projektów, które potwierdzają bardziej wymierny wpływ udziału w projekcie w postaci otrzymania zatrudnienia. 41% biorących udział w badaniu (38% kobiet i 45% mężczyzn) potwierdziło, że dzięki udziałowi w projekcie podjęło nową pracę lub awansowało. 35% osób (33% kobiet i 39% mężczyzn) potwierdziło także, że dzięki udziałowi w projekcie podjęło bardziej stabilną pracę. W przypadku tych stwierdzeń odnoszących się do zatrudnienia występowała największa różnica w wypowiedziach udzielanych przez kobiety i mężczyzn. Być może należy to tłumaczyć wciąż występującym w obszarze rynku pracy zjawiskiem dyskryminacji ze względu na płeć, a którego częściej doświadczają kobiety. Potwierdzeniem są tutaj także odpowiedzi na stwierdzenie odnoszące się do większej niezależności w życiu codziennym w wyniku udziału w projekcie. Pozytywnej odpowiedzi udzieliło tutaj 53% badanych osób (51% kobiet i 57% mężczyzn).

Co ciekawe, dużej różnicy w wypowiedziach kobiet i mężczyzn nie odnotowano w odniesieniu do pytań odnoszących się do wiedzy i świadomości na temat równego traktowania. 37% badanych osób (38% kobiet i 36% mężczyzn) potwierdziło, że udział w projekcie zwiększył ich wiedzę na temat praw im przysługujących w zakresie równego traktowania. 36% badanych (37% kobiet i 34% mężczyzn) stwierdziło także, że dzięki udziałowi w projekcie zwiększyła się ich wrażliwość na potrzebę wyrównywania szans kobiet i mężczyzn.

Osoby biorące udział w badaniu (n=728) zostały zapytane wprost czy jako uczestniczki/uczestnicy projektu doświadczyli nierównego traktowania, także ze względu na płeć. Zaledwie 2% badanych osób (3% kobiet i 1% mężczyzn) udzieliło twierdząco odpowiedzi na tak postawione pytanie. Co ważne, zjawisko dyskryminacji w ramach

udziału w projekcie zostało zidentyfikowane w równie marginalnym zakresie w odniesieniu do innych kryteriów:

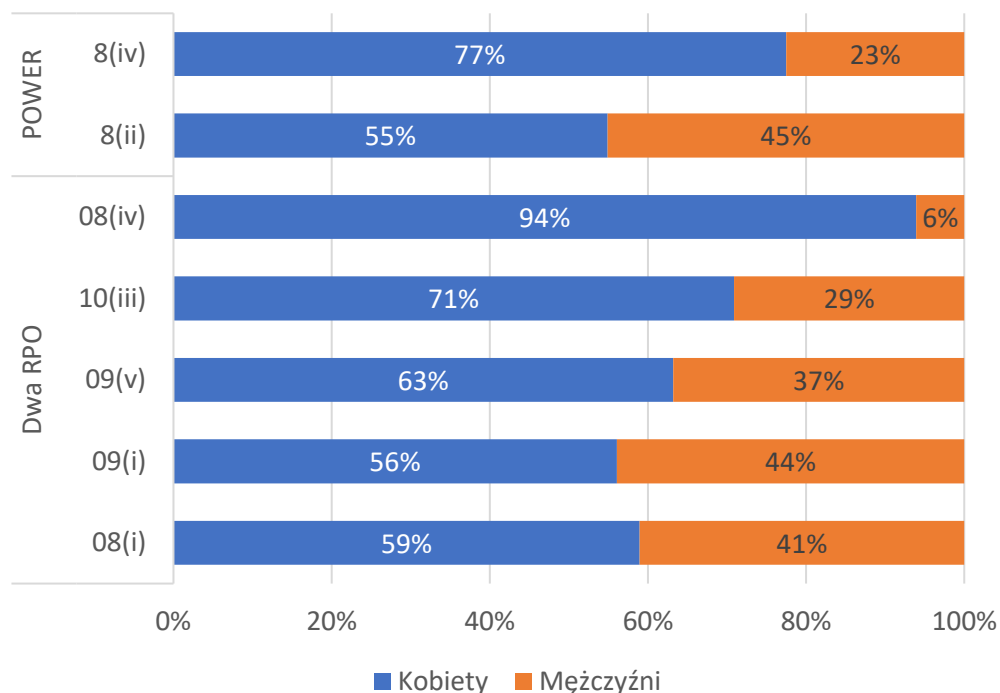
- **dyskryminacja ze względu na wiek – 2% (3% kobiet i 2% mężczyzn);**
- **dyskryminacja ze względu na religię – 1% (0% kobiet i 1% mężczyzn);**
- **dyskryminacja ze względu na światopogląd – 2% (2% kobiet i 1% mężczyzn).**

Warto zarazem zaznaczyć, że powyższych odpowiedzi nie należy traktować jednoznacznie jako fakt występowania zjawiska dyskryminacji w ramach realizowanych projektów.

Jednoznaczne potwierdzenie występowania zjawiska dyskryminacji jest możliwe dopiero w przypadku szczegółowej analizy poszczególnych sytuacji noszących znamiona dyskryminacji. Być może warto w kolejnym okresie programowania wypracować założenia do systemu raportowania niepożądanych sytuacji, które mają znamiona dyskryminacyjne w ramach realizowanych projektów.

Pewnych dodatkowych informacji na temat efektów wdrażania dla uczestniczek/uczestników projektów może przynieść analiza danych z systemu monitorowania SL. W tym celu warto w pierwszej kolejności skupić się na danych liczbowych odzwierciedlających udział kobiet i mężczyzn w realizowanych projektach. Istotne są tu w szczególności te osie priorytetowe, które powiązane są z rynkiem pracy i integracją społeczną, ponieważ właśnie ich specyfika w największym zakresie odpowiada na problem nierównego traktowania ze względu na płeć w obszarze zatrudnienia. Poniższy wykres odzwierciedla udział kobiet i mężczyzn wśród osób biorących udział w projektach w ramach kluczowych priorytetów inwestycyjnych związanych z rynkiem pracy. W przypadku PO WER pod uwagę wzięto PI 8(ii) oraz PI 8(iv). Z kolei prezentowane wyniki dla priorytetów inwestycyjnych 8(i), 8(iv), 9(i), 9(v) oraz 10(iii) odzwierciedlają udział z podziałem na płeć w przypadku dwóch wybranych RPO. Analizując wykres w szczególności należy zwrócić uwagę na PI 8(iv), który wprost jest dedykowany realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn (*dual approach*).

Wykres 23. Odsetek kobiet i mężczyzn wśród osób uczestniczących w projektach dla wybranych PI



Źródło: SL2014

Jak wynika z prezentowanego wykresu w odniesieniu do każdego z priorytetów inwestycyjnych **kobiety stanowiły większość wśród osób uczestniczących w projektach**. Udział ten wahał się od 55% w przypadku PI 8(ii)³³ do 94% w przypadku priorytetu P8(iv) realizowanego w programach regionalnych³⁴ (w działaniach realizowanych w P8(iv) w PO WER udział kobiet był również bardzo wysoki – 77%). Analiza powyższych programów i priorytetów inwestycyjnych daje dodatkowy argument, że oferowane wsparcie trafnie adresowało problem nierównego traktowania ze względu na płeć w obszarze zatrudnienia (w odniesieniu do kryterium płci kobiety w większości przypadków znajduje się bowiem w trudniejszej sytuacji na rynku pracy).

³³ Tylko niewielka przewaga kobiet w tym PI wynikała zapewne z tego, że ten priorytet był dedykowany osobom młodym do 29. roku życia. Jak wynika ze statystyk średni wiek Polek decydujących się na pierwsze dziecko to 27 lat i 7 miesięcy. Omawiany priorytet inwestycyjny obejmował zatem w dużym zakresie kobiety i mężczyzn bez zobowiązań rodzicielskich, a zatem nie doświadczających nierówności w zakresie zatrudnienia ze względu na fakt posiadania dziecka.

³⁴ Na poziomie regionalnych programów priorytet ten obejmował przede wszystkim działania związane z tworzeniem miejsc opieki nad małymi dziećmi do lat 3 oraz działaniami aktywizacyjnymi dla osób opiekujących się małymi dziećmi. Jak wynika z zaprezentowanych danych ze wsparcia projektowego zdecydowanie częściej korzystały kobiety, ponieważ wciąż problem związany z łączeniem pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi częściej właśnie ich dotyczy.

Oceniając sposób wdrażania zasady równości szans kobiet i mężczyzn należy w specjalny sposób potraktować efekty realizacji PI 8(iv) Równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę. Jak wskazano już wcześniej jest to bowiem priorytet bezpośrednio realizujący zasadę równości szans KiM (*dual approach*). Skalę zrealizowanych działań w tym priorytecie przedstawia poniższa tabela zawierająca osiągnięte na moment realizacji badania poziomy wskaźników produktu i rezultatu³⁵ w ramach realizacji projektów w regionalnych programach operacyjnych i programach krajowych.

Tabela 1. Efekt realizacji projektów w ramach PI 8(iv)

Rodzaj wskaźnika	Nazwa wskaźnika	Wartość wskaźnika
produktu	Liczba osób opiekujących się dziećmi w wieku do lat 3 objętych wsparciem w programie [osoby]	51 144
produktu	Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 [szt.]	33 498
rezultatu	Liczba osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka lub utrzymały zatrudnienie, po opuszczeniu programu [osoby]	15 375
rezultatu	Liczba osób pozostających bez pracy, które znalazły pracę lub poszukują pracy po opuszczeniu programu [osoby]	14 089
rezultatu	Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, które funkcjonują 2 lata po uzyskaniu dofinansowania ze środków EFS [szt.]	155

Źródło: SL2014.

Z powyżej tabeli wynika, że obszar interwencji i udzielonego wsparcia w ramach realizacji zasady sprowadzał się głównie do wsparcia dla osób będących rodzicami, a zwłaszcza

³⁵ Analizując wskaźniki napotkano na pewne trudności. Co do zasady beneficjenci byli zobowiązani do wyboru wskaźników zidentyfikowanych we Wspólnej Liście Wskaźników Kluczowych, niemniej jednak istniała tutaj elastyczność w zakresie zapisywania tych wskaźników przez beneficjentów. W efekcie, wskaźnik który powinien weryfikować określony produkt czy rezultat wskazany w Liście Wskaźników przyjmował różne brzmienie. Zdarzało się nawet, że różnica w sformułowaniu treści wskaźnika sprowadzała się do znaków interpunkcyjnych czy zwykłych błędów w pisowni. To z kolei znacząco utrudnia na poziomie sprawozdawczości, monitoringu oraz ewaluacji wygenerowanie spójnych danych odzwierciedlających skalę interwencji projektowych, a tym ocenę skali wpływu projektów na realizację zasady horyzontalnej. Powyższe spostrzeżenie generuje zarazem rekomendację dotyczącą wprowadzenia usprawnień systemowych, które wiązać się będą z formułowaniem przez wszystkich beneficjentów wskaźników literalnie brzmiących jak te zapisane we Wspólnej Liście Wskaźników Kluczowych. Nie powinna być tutaj dowolność w zapisach, ponieważ znacząco utrudnia to – a wręcz uniemożliwia – generowanie danych odzwierciedlających zakres interwencji projektowych.

rodzicami małych dzieci do lat 3. Wynikało to przede wszystkim ze specyfiki wsparcia dla PI 8(iv) planowanego w okresie 2014-2020 na poziomie poszczególnych programów operacyjnych. W ramach tego priorytetu inwestycyjnego praktycznie nie występowało wsparcie wykraczające poza kwestię opieki nad małymi dziećmi. Równocześnie, dla pełniejszej analizy wpływu realizowanych projektów na zasadę równości szans kobiet i mężczyzn powyższe wartości można zestawiać z danymi GUS odzwierciedlającymi liczbę miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 na przestrzeni lat 2014-2020.

Tabela 2. Miejsca opieki nad małymi dziećmi do lat 3 w latach 2014-2020.

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Miejsca w żłobkach w tys.	66,6	74,7	84,8	96,6	126,3	146,9	159,8
Miejsca w klubach dziecięcych w tys.	5,6	6,2	7,7	9,9	11,3	13,0	13,7

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski za rok 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020.

Z powyżej zaprezentowanych danych wynika, że w okresie 2014-2020 przybyło w sumie 93,2 tys. miejsc w żłobkach oraz 8,1 tys. miejsc w klubach dziecięcych (łącznie 101,3 tys. miejsc opieki nad dziećmi do lat 3). Z analizy wskaźników realizacji projektów dla PI 8(iv) wynika z kolei, że w powyżej wskazanym okresie utworzono ponad 33 tys. miejsc opieki nad dziećmi do lat 3. Można zatem wnioskować, że miejsca opieki nad małymi dziećmi utworzone w ramach środków unijnych stanowiły około 33% wszystkich miejsc opieki powstałych w analizowanym okresie. Jest to zarazem bardzo konkretny i wymierny efekt realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w okresie 2014-2020. Tworzenie systemowego wsparcia w postaci miejsc opieki nad małymi dziećmi w sposób bezpośredni wpływa na sytuację kobiet na rynku pracy, w przypadku których to właśnie opieka nad małym dzieckiem często jest główną przeszkodą do aktywizacji zawodowej.

Tabela 3. Efekt realizacji projektów EFS

Rodzaj wskaźnika	Nazwa wskaźnika	Wartość wskaźnika
produktu	Liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie [szt.]	62 261

Źródło: SL2014

Zmiany można zauważyć także w zakresie liczby placówek opieki nad starszymi dziećmi, tj. placówkami wychowania przedszkolnego (przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, zespoły wychowania przedszkolnego oraz punkty przedszkolne). Również

tutaj obserwowany wzrost można częściowo powiązać z wydatkowaniem środków unijnych i utworzonymi/dofinansowanymi z EFS miejscami wychowania przedszkolnego.

Tabela 4. Miejsca opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym w latach 2014-2020

Wyszczególnienie	2014/ 2015³⁶	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021
Objęci wychowaniem przedszkolnym w tys.	620,7	1 140,6	1 299,1	1 361,2	1 392,9	bd	1 424,5
Placówki	21 661	21 115	21 675	21 980	22 157	bd	22 354
Miejsca w placówkach w tys.	1 065,3	1 069,0	1 147,1	1 214,0	1 259,2	bd	1 424,5

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski za rok 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020.

Warto także zestawzić powyżej zaprezentowane informacje z innymi danymi odzwierciedlającymi sytuację kobiet i mężczyzn na rynku pracy w latach analogicznych do okresu programowania objętego badaniem.

Tabela 5. Kobiety i mężczyźni na rynku pracy w latach 2014-2020.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Współczynnik aktywności zawodowej w %	56,3	56,5	56,3	56,2	56,1	56,0	56,5
kobiety	48,5	48,6	48,3	48,0	48,0	47,6	48,4
mężczyźni	64,7	65,0	65,1	65,1	64,9	65,2	65,4
Wskaźnik zatrudnienia w %	51,7	52,6	53,2	53,7	54,0	54,4	54,7
kobiety	44,3	45,2	45,5	45,8	46,1	46,1	46,8
mężczyźni	59,8	60,6	61,6	62,2	62,6	63,5	63,4

³⁶ Od dnia 1 września 2014 roku weszło w życie nowe prawo oświatowe. W tym roku szkolnym do szkół po raz pierwszy obowiązkowo trafiły także sześciolatki.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stopa bezrobocia w %	8,1	6,9	5,5	4,5	3,8	2,9	3,1
kobiety	8,7	7,1	5,7	4,6	4,0	3,2	3,2
mężczyźni	7,6	6,8	5,4	4,4	3,6	2,6	3,1

Źródło: dane za ostatni kwartał roku pochodzące z Małego Rocznika Statystycznego Polski za rok 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020.

Z prezentowanych danych wynika, że na przestrzeni poszczególnych lat w Polsce zasadniczo nie ulegał zmianie wskaźnik aktywności zawodowej. Uwaga ta dotyczy zarówno ogółu osób aktywnych zawodowo, jak również poszczególnych grup w odniesieniu do kryterium płci. W grupie kobiet odnotowano minimalny spadek w stosunku do roku bazowego, tj. 2014. W przypadku mężczyzn z kolei niewielki wzrost. Dokonując analizy wskaźnika zatrudnienia można odnotować niewielki wzrost w odniesieniu do całej populacji, jak również w grupie kobiet i mężczyzn. Wskaźnik ten stopniowo, sukcesywnie wzrastał na przestrzeni lat. Równocześnie, trudno tutaj mówić o spektakularnej zmianie skoro różnica w okresie 2014-2020 sprowadza się do 3 p.p. w przypadku całej populacji oraz 2,5 p.p. w grupie kobiet i 3,6 p.p. w grupie mężczyzn. Największa zmiana jest zauważalna w odniesieniu do stopy bezrobocia. W analizowanym okresie zmniejszyła się ona o 5 p.p. W przypadku kobiet zmiana ta była na poziomie 5,5 p.p., zaś w przypadku mężczyzn – 4,5 p.p. Przytoczone powyżej dane makroekonomiczne pokazują kontekst wdrażania zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Z uwagi na skalę działań realizowanych w ramach badanej zasady jakiegokolwiek wnioskowanie na temat jej wpływu na tak generalne wskaźniki jest zupełnie nieuprawnione. Kontekst wdrażania ma tu wpływ dominujący – w szczególności tym czynnikiem jest ogólna koniunktura gospodarcza, pandemia, czy wdrożenie innych interwencji publicznych.

Mowa tutaj między innymi o Programie 500+, w wyniku którego ok. 100 tys. kobiet pozostaje poza rynkiem pracy, ze względu na brak wystarczającej motywacji finansowej do jej poszukiwania oraz podjęcia w obliczu otrzymywanych świadczeń. Mowa tutaj przede wszystkim o kobietach z niskimi dochodami, niższym wykształceniu i z małych miejscowości. Ponadto, z uwagi na objęcie wsparciem finansowym tylko części rodzin w ujęciu względnym pogorszyła się sytuacja wybranych grup rodzin (samodzielných rodziców, pracujących rodziców jednego dziecka o niskich dochodach, rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami)³⁷. Kolejnym istotnym czynnikiem, który należy mieć na uwadze jest pandemia COVID-19. Według Eurofund w krajach unijnych w sektorach najbardziej dotkniętych restrykcjami z związku z COVID (turystyka, handel detaliczny, hotelarstwo i lotnictwo) 61% osób to kobiety.

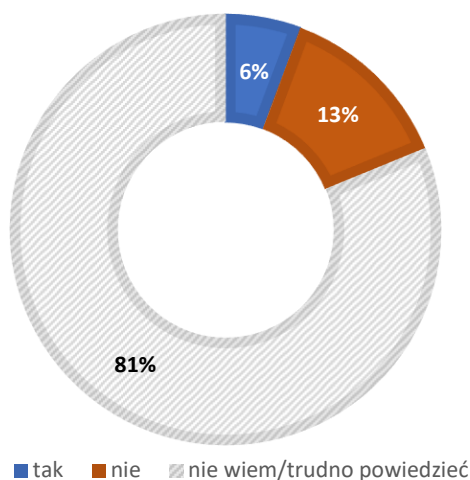
³⁷ „Rodzina 500+ – ocena programu i propozycje zmian”, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2020.

Najbardziej narażone na utratę pracy wskutek pandemii były młode kobiety (18-34 lata). Z kolei z analizy Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) wynika, że na skutek kryzysu wywołanego przez COVID-19 całkowite wynagrodzenie kobiet w Europie zmniejszyło się w drugim kwartale 2020 roku o 8,1%, a mężczyzn o 5,4% w porównaniu do pierwszego kwartału poprzedniego roku. Kobiety bardziej odczuły zatem konsekwencji sytuacji pandemicznej. W przypadku Polski w grupie kobiet spadek wyniósł 6,2%, a mężczyzn – 3,8 %³⁸. Powyżej wskazane czynniki nie wyczerpują zarazem spektrum różnych oddziaływań na sytuację kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Nie bez znaczenia jest tutaj fakt występujących zmian demograficznych w Polsce (depopulacja) oraz częstszego podejmowania przez kobiety pracy w niepełnym wymiarze czasu (10% zatrudnionych) niż w grupie mężczyzn (4% zatrudnionych).

Oceny wpływu wydatkowania środków unijnych w okresie 2014-2020 na realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn można częściowo dokonać bazując na bezpośrednich rezultatach przeprowadzonego badania. Przedstawicielki/przedstawiciele instytucji w trakcie wywiadów indywidualnych w zdecydowanej większości nie potrafili udzielić odpowiedzi na pytanie czy, ich zdaniem, realizacja projektów w okresie 2014-2020 faktycznie przyczyniła się do zmniejszenia nierówności związanych z płcią w Polsce. Często padały tutaj ogólne stwierdzenia typu „być może” czy „nie wiem”. Osoby te nie były w stanie wskazać konkretnych efektów realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Odpowiedzi te są zarazem spójne z oceną wpływu przez samych beneficjentów projektów. Beneficjenci ci, w zdecydowanej większości nie byli w stanie udzielić odpowiedzi na pytanie czy, ich zdaniem, zastosowane w projekcie rozwiązania przyczyniły się do zmniejszenia dyskryminacji w grupie docelowej projektu.

³⁸ [Covid 19 na rynku pracy mocniej dotknął kobiety niż mężczyzn](#)

Wykres 24 Czy w Pani/Pana opinii zastosowane w projekcie rozwiązania przyczyniły się do zmniejszenia dyskryminacji w grupie docelowej projektu?



Źródło: badanie CAWI, n=2944.

Powyższe odpowiedzi warto przeanalizować pod kątem poszczególnych funduszy. Okazuje się tutaj, że najczęściej wątpliwości, tj. odpowiedź „nie wiem/trudno powiedzieć”, padały ze strony beneficjentów realizujących projekty w ramach EFS (87%). Bardzo często podobne odpowiedzi padały jednak również ze strony beneficjentów EFRR (80%) oraz FS (70%). Beneficjenci poszczególnych funduszy w ograniczonym zakresie dostrzegali pozytywny wpływ zastosowanych rozwiązań na zmniejszenie zjawiska w grupie docelowej projektu (EFS – 7%, EFRR – 5%, FS – 6%). Najbardziej istotne wydawać się mogą tutaj jednak odpowiedzi, jakie padały ze strony beneficjentów realizujących projekty na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn³⁹. Głównie dlatego, że pytanie dotyczyło szeroko rozumianej dyskryminacji, nie tylko ze względu na kryterium płci. Zaledwie 6% beneficjentów bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektów na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn potwierdziło, że zastosowane w projekcie rozwiązania przyczyniły się do niwelacji zjawiska dyskryminacji w grupie docelowej projektu. Równocześnie, aż 88% osób odpowiedziało „nie wiem/trudno powiedzieć”.

Reasumując, **najbardziej widoczne efekty w realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn dostrzegalne są w odniesieniu do wzrastającej liczby placówek opieki nad dziećmi. Zmianę tę można traktować także jako bezpośredni, namacalny wpływ realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn.** Prezentacja powyższych danych liczbowych pokazuje zarazem, jak ważną rolę odgrywają priorytety inwestycyjne bezpośrednio dedykowane zasadzie równości szans kobiet i mężczyzn. W wyniku podejścia *dual approach* w okresie 2014-2020 faktycznie odnotowano pozytywne oddziaływanie. **Podejście *dual***

³⁹ Mowa tutaj o interwencjach zorientowanych na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn identyfikowanych jako PI 8(iv) oraz wg zmiennej SL dominujący zakres interwencji: 105 Równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach.

***approach* ma znaczący wpływ na realizację zasady oraz powstawanie widocznych efektów w zakresie niwelacji nierówności wynikających z płci.** Tym samym można stwierdzić, że w kolejnym okresie programowania warto kontynuować podejście *dual approach*, identyfikując konkretne priorytety inwestycyjne na rzecz realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Rekomendowane jest również to, aby w ramach tych priorytetów podejmowano wysiłki na rzecz niwelacji szerszego wachlarza nierówności wynikających z płci, nie tylko tych związanych z opieką nad małymi dziećmi. Mowa tutaj o realizacji podejścia *dual approach* w dostępie do zatrudnienia, awansach i rozwoju, zwalczaniu zjawiska feminizacji ubóstwa, promowania różnych rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i prywatnego, równym podziale obowiązków domowych pomiędzy kobietami i mężczyznami, promowaniu równego wynagrodzenia na równą pracę oraz zwalczaniu stereotypów związanych z płcią.

Argumentem przemawiającym na rzecz utrzymywania podejścia *dual approach* oraz stosowania go nie tylko w odniesieniu do obszaru rynku pracy są obiektywne dane. Wskaźnik Gender Equality Index za rok 2020 dla Polski wynosił 55,8; dla porównania średnia dla UE wynosiła 67,9⁴⁰. W obszarze zatrudnienia wskaźnik ten dla Polski wynosił 67,3, podczas gdy dla UE – 72,2. Dane te pokazują, że w przypadku Polski wciąż występuje nierówność kobiet i mężczyzn oraz nie dotyczy ona wyłącznie obszaru rynku⁴¹. Dodatkowo, dla porównania można zaprezentować analogiczne dane za rok 2015⁴². Wskaźnik Gender Equality Index za rok 2015 dla Polski wynosił 56,9 (w obszarze zatrudnienia – 66,6), podczas gdy w przypadku UE było to 65 (w obszarze zatrudnienia – 71). Dane te pokazują zarazem, że na poziomie całej Wspólnoty na przestrzeni ostatnich lat Wskaźnik Gender Equality wzrósł, podczas gdy w przypadku Polski odnotowano spadek.

Na koniec należy jeszcze zwrócić uwagę na bardzo istotny aspekt realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w jej wymiarze horyzontalnym jaką jest neutralność projektów. W przypadku projektów, które uzyskały dofinansowanie w ramach EFS nie można mówić o neutralności ze względu na obowiązek stosowania przez beneficjentów standardu minimum, który obligował wszystkie podmioty wnioskujące o środki unijne do realizacji zasady. Mając to na uwadze można stwierdzić, że **EFS miał większy wpływ na realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn w projektach oraz w większym stopniu przyczyniał się do zmniejszania skali zjawiska dyskryminacji uwarunkowanej płcią. W przypadku EFRR i FS zasada równości szans kobiet i mężczyzn była realizowana na zdecydowanie mniejszą skalę.** W przypadku tych funduszy w ograniczonym stopniu miała miejsce agregacja wskaźników z podziałem na płeć czy projektowanie działań odpowiadających na potrzeby wynikające z płci. Nie zaplanowano w EFRR i FS również priorytetów inwestycyjnych

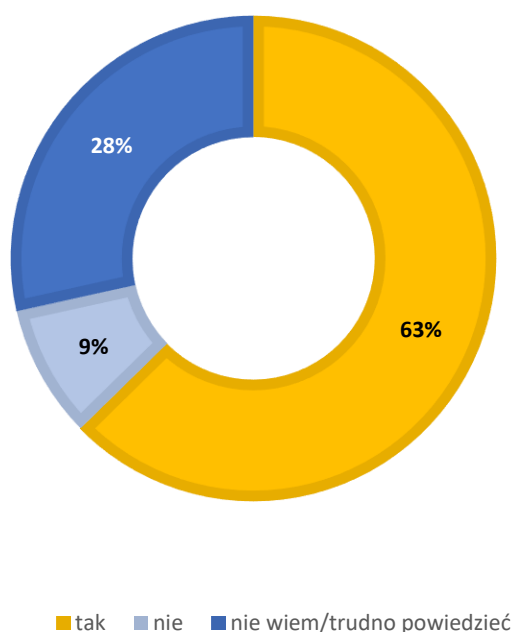
⁴⁰ [Gender equality index](#)

⁴¹ Wskaźnik Gender Equality Index obejmuje swym zakresem następujące obszary: praca, pieniądze, wiedza, czas, władza, zdrowie, przemoc.

⁴² [Gender equality index](#)

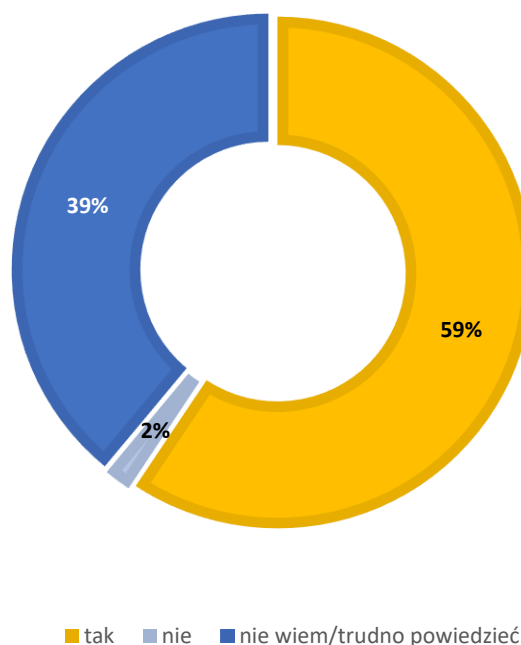
dedykowanych zasadzie równości szans kobiet i mężczyzn, w wyniku czego nie było Działań/Poddziałań a nawet kryteriów dostępu i strategicznych, faktycznie wspierających tę zasadę. W efekcie – pomimo tego, że neutralność względem realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn miała mieć miejsce wyłącznie w uzasadnionych sytuacjach – beneficjenci biorący udział w badaniu często postrzegali realizowane przez siebie projekty jako neutralne względem analizowanej zasady. Dotyczyło to zarówno beneficjentów projektów współfinansowanych z EFRR, jak i FS.

Wykres 25. Czy na etapie wnioskowania o wsparcie Państwa projekt został uznany za neutralny z punktu widzenia realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, na etapie przygotowania i realizacji projektu? – wyniki dla EFRR



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=2902.

Wykres 26. Czy na etapie wnioskowania o wsparcie Państwa projekt został uznany za neutralny z punktu widzenia realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, na etapie przygotowania i realizacji projektu? - wyniki dla FS



Źródło: CAWI z beneficjentami, n= 59.

Jak wynika z powyższych wykresów zdecydowana większość beneficjentów jest przekonana o neutralnym wpływie realizowanych projektów na zasadę (63% w przypadku EFRR i 59% w przypadku FS). Co więcej, dość duży jest także odsetek osób, które nie wiedzą jak ocenić ich projekt względem realizacji omawianej zasady (28% w przypadku EFRR i 39% w przypadku FS). Potwierdzeniem tego, że beneficjenci mają wątpliwości jak interpretować neutralność względem realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn jest również to, że na poczet działań pozytywnie oddziałujących na zasadę często uwzględniają w treści wniosków czy sprawozdań obowiązki beneficjenta wynikające z innych regulacji prawnych. Mowa tutaj

między innymi o niedyskryminowaniu w obszarze zatrudnienia: **brak dyskryminacji w miejscu pracy nie wynika z dobrej woli beneficjenta i nie jest przykładem pozytywnego oddziaływania projektu, ale jest obowiązkiem każdego pracodawcy** wynikającym z kodeksu pracy.

Warto także zwrócić uwagę na to, że **kwestia neutralności projektu nie jest także jednoznaczna dla samych przedstawicieli/przedstawicieli instytucji**. Pomimo tego, że sama zasada horyzontalna wydaje się nie być kwestionowana w przypadku realizacji projektów współfinansowanych z EFS, o tyle sceptyczne podejście dotyczy realizacji założeń horyzontalnych w ramach innych funduszy:

„mogliśmy się upierać, żeby w każdym z projektów RPO była stosowana zasada równości kobiet i mężczyzn, żeby nie wyrażać zgody na uznawanie projektów za neutralne, ale wtedy zaczęlibyśmy mieć problem z wydatkowaniem środków. Dla mnie każdy projekt i jego rezultaty ma wpływ na kobiety i mężczyzn, ale potrzeba czasu, żeby tak myśleli wszyscy” [IDI z IZ].

Mając na uwadze powyższe informacje warto rozważyć podejmowanie działań informacyjno-promocyjnych, które przygotowywać będą różnych interesariuszy systemu programów operacyjnych, nie tylko aby w sposób właściwy identyfikowali pozytywny lub neutralny wpływ na realizację zasady, ale przede wszystkim uwzględniali w treści wniosków diagnozy problemu z uwzględnieniem kryterium płci oraz działania niwelujące zidentyfikowane problemy. Warto zarazem podkreślić, że wskazywanie obszarów, które mają charakter neutralny względem realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn powinno bazować na aktualnych badaniach i analizach. Neutralność nie powinna być odzwierciedleniem uproszczonych schematów myślowych, bazujących na założeniu, że równość szans kobiet i mężczyzn sprowadza się do równego dostępu do produktów czy usług. Wiąże się to zarazem z koniecznością prowadzenia na szerszą skalę tematycznych badań uwzględniających przesłankę płci. Badania takie powinny być podstawą do stwierdzenia, że w danym obszarze interwencji konkursu czy projektu występują nierówności uwarunkowane płcią i w jakim zakresie. Dopiero brak występowania nierówności, poparty obiektywnymi danymi i rzetelnymi opracowaniami, powinien dawać podstawę do realizacji projektów o charakterze neutralnym.

Na ocenę realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w jej wymiarze horyzontalnym niewątpliwie **tak duża skala projektów uznawanych za neutralne w EFRR i FS może mieć niekorzystny wpływ**. Z pewnością ogranicza ona też potencjalny pozytywny wpływ realizacji zasady na sytuację odbiorców ostatecznych/użytkowników produktów i usług wytworzonych w ramach wspartych projektów⁴³.

⁴³ Należy tu mieć na względzie, że skala projektów neutralnych była szacowana na podstawie badania CAWI z beneficjentami. Pytanie często dotyczyło projektów zakończonych już kilka lat temu. Zatem rzeczywista skala projektów formalnie uznanych przez instytucję udzielającą wsparcia za neutralne może się nieco różnić.

Nie oznacza to, że wśród realizowanych projektów w ramach EFRR/FS nie ma zupełnie przykładów ciekawych inicjatyw. Zdarzają się pojedyncze projekty ukierunkowane na wyrównywanie szans ze względu na płeć. Przykładem takiego przedsięwzięcia, może być jeden z projektów badawczych, którego celem jest opracowanie kamizelki balistycznej (kuloodpornej), dedykowanej funkcjonariuszkom służb mundurowych. W chwili obecnej na polskim rynku nie ma takiego produktu. Celem projektu (poprzedzonego badaniami diagnostycznymi wśród funkcjonariuszek policji) jest opracowanie kamizelki dostosowanej do wymagań funkcjonariuszek (także w zakresie designu), zwiększającej poziom ich bezpieczeństwa oraz komfort pracy. Efekty projektu mają szansę przełożyć się na zwiększenie dostępności kobiet do zawodów mundurowych, uznawanych stereotypowo za zawody męskie. Nowy produkt może także wspierać politykę kadrową służb mundurowych w tym zakresie, m.in. poprzez znaczne obniżenie kosztów produkcji wyposażenia. Projekt ma charakter pilotażu. Planowane są kolejne projekty dostosowujące konsekwentnie inne elementy wyposażenia funkcjonariuszek służb mundurowych. Projekt jest w trakcie realizacji, więc na jego efekty (o ile część badawczo-wdrożeniowa zakończy się sukcesem) oraz przełożenie się na poprawę sytuacji użytkowniczek takich kamizelek, przyjdzie nam jeszcze poczekać.

Podsumowując wpływ realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn na sytuację ostatecznych odbiorców wsparcia należy uznać za ograniczony. Pozytywnie wyróżniają się tu działania bezpośrednio ukierunkowane na realizację zasady (PI 8iv), choć trzeba mieć na względzie, że były one zogniskowane na przewyciężaniu jednego z aspektów zidentyfikowanych nierówności (ograniczeniu dostępu do rynku pracy, w szczególności kobiet sprawujących opiekę nad małymi dziećmi). Ograniczony był natomiast wpływ realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w jej wymiarze horyzontalnym. Oceniając przyjętą logikę realizacji zasady w myśl odtworzonej teorii zmiany, warunkiem zaistnienia efektów dla końcowych odbiorczyń/odbiorców jest pozytywna ocena przyjętych mechanizmów wdrażania zasady. Jednak zgromadzone w toku badania dowody nie pozwalają na jednoznacznie pozytywną ocenę tych elementów łańcucha przyczynowego. Potwierdzeniem są także wypowiedzi ze strony przedstawicielek/ przedstawicieli instytucji, którzy w ramach prowadzonego badania nie byli w stanie wskazać ani jednego projektu będącego dobrą praktyką realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. **Nie padła tutaj propozycja żadnego projektu, który w sposób niestandardowy, a przede wszystkim racjonalny i skuteczny przyczyniałby się do niwelacji zjawiska dyskryminacji ze względu na płeć. Niepokojąca, w kontekście realizacji zasady w jej wymiarze horyzontalnym, jest też duża skala projektów uznawanych za neutralne w EFRR i FS.**

2.4 Podsumowanie – wnioski i rekomendacje

2.4.1 Kluczowe wnioski z badania

Równość szans kobiet i mężczyzn nie jest pojęciem dobrze zdefiniowanym w dokumentach unijnych oraz w prawie krajowym. Podejmowane są liczne próby, aby je doprecyzować,

niemniej w wielu kontekstach nadal wydaje się ono abstrakcyjne. Utrudnia to implementację tej zasady w programach operacyjnych, a w konsekwencji jej realizację w praktyce.

Należy podkreślić, że Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczące EFS definiuje szczególne obszary interwencji, m.in. rynek pracy, w ramach których kraje członkowskie powinny podejmować działania. Jest to głównie obszar zatrudnienia, kształcenia i podziału obowiązków domowych pomiędzy kobietami i mężczyznami. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczące EFRR nie wspomina o konieczności uwzględniania zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach działań z niego współfinansowanych. W prawie unijnym brakuje operacyjnej definicji realizacji zasady w sposób horyzontalny. Brakuje również wskazania dobrych praktyk czy punktów odniesienia w tym zakresie. Zatem nie powinno dziwić, że zapisy, jakie zostały zawarte w Umowie Partnerstwa mają dość ogólny charakter, zgodny z dokumentami wyższego rzędu.

Przeprowadzone badanie pokazuje zarazem, że 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 UE. Rozwiązania przyjęte w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa zarządzanych przez Polskę, zapewniły ramy do implementacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Potwierdzeniem jest opracowanie szeregu dokumentów (m.in. Wytycznych, Agendy, Poradnika) oraz powołanie Grupy roboczej ds. równości szans kobiet i mężczyzn dla funduszy unijnych 2014-2020. Działania te były wsparciem dla instytucji wdrażających programy i samych beneficjentów, znacząco ułatwiając implementację zasady.

Analiza zapisów poszczególnych programów pokazała, że w zakresie programowania zaplanowany system wdrażania zasady równości kobiet i mężczyzn został wykonany w sposób prawidłowy. W ramach programów współfinansowanych z EFS realizowano podejście *dual approach* poprzez dedykowanie jednego z priorytetów inwestycyjnych równości szans kobiet i mężczyzn. Jego realizacja była głównie skoncentrowana na tworzeniu i rozwijaniu miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, w tym takich alternatywnych form opieki jak klub dziecięcy, dzienny opiekun czy niania oraz zwiększania zatrudnienia kobiet. Co więcej wdrażanie programów zaprojektowane było tak, żeby na możliwie każdym z etapów brać pod uwagę realizację zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Ten ostatni element dotyczył również (w pewnym stopniu) programów finansowanych z EFRR i FS.

Pogłębiona analiza sposobu wdrażania systemu wydatkowania środków na poziomie poszczególnych programów pokazuje jednak, że w ograniczonym stopniu wykorzystano potencjał tkwiący w stworzonym systemie realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Większość dostępnych diagnoz ujętych w dokumentach programów koncentrowała się na identyfikacji nierówności w obszarze rynku pracy. Często przy tym pomijano możliwość

podejmowania działań, które mogły skutecznie wpływać na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn w innych aspektach życia.

Poza PO WER nie stosowano kryteriów premiujących odnoszących się do zasady równości szans kobiet i mężczyzn. W programach współfinansowanych z EFS w trakcie oceny wniosków o dofinansowanie stosowano standard minimum. Niemniej jednak w znacznej części wniosków przyjętych do realizacji akceptowano bardzo deklaratywne i ogólne zapisy, bez wskazywania konkretnych i mierzalnych działań służących realizacji zasady w projekcie. Analiza sprawozdań z realizacji programów pokazała, że informacje dotyczące realizacji zasady opisywane były jedynie w sprawozdaniach programów regionalnych i PO WER, co wynikało z wytycznych. Brakowało również w nich informacji, które wskazane są w Wytycznych jako istotne dla realizacji zasady (np. analizy barier i problemów, które powstały w zakresie zasady równości szans kobiet i mężczyzn, informacji i wniosków z prowadzonych projektów i prowadzonych w ramach nich kontroli, przykładów „dobrych praktyk” z zakresu wdrażania zasady równości szans kobiet). W zakresie kontroli projektów, które uzyskały dofinansowanie realizacja zasady równości szans niemal nie była sprawdzana. W ramach list kontrolnych zawarte było zazwyczaj jedno pytanie o charakterze zero-jedynkowym odnośnie tego, czy w ramach projektu realizowane były założenia horyzontalne pod kątem równości szans kobiet i mężczyzn.

Jak wynika z przeprowadzonego badania działania Komitetów Monitorujących przy poszczególnych programach nie wniosły dużej wartości dodanej dla realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Analiza wybranych treści uchwał i sprawozdań z posiedzeń Komitetów Monitorujących pokazała, że kwestie dotyczące zasady równości szans kobiet i mężczyzn pojawiały się na spotkaniach sporadycznie. Równie ograniczony wpływ na realizację zasady miały osoby pełniące funkcję Koordynatorek/Koordynatorów ds. równości szans kobiet i mężczyzn. Osoby te zazwyczaj nie miały wystarczającego umocowania i wsparcia w Instytucji Zarządzającej, aby ich działania miały realny wpływ na cały program i sposób implementowania zasady na wszystkich etapach realizacji programów. Osoby te nie zawsze dysponowały wiedzą i doświadczeniem umożliwiającymi im skuteczne sprawowanie powierzonej funkcji.

W ramach niektórych programów przeprowadzono ewaluację realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w celu weryfikacji stopnia i zakresu jej wdrożenia. W kilku ewaluacjach jednak nie zostały sformułowane rekomendacje dotyczące realizacji omawianej zasady, co może wynikać z tego, że nie została ona rzetelnie oceniona. Istotne jest również to, że w ramach ewaluacji zabrakło analiz eksperckich dotyczących realizacji zasad horyzontalnych.

W analizowanym okresie programowania wpływ realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn był również ograniczany poprzez wysoki udział (ponad połowa) w ramach EFRR i FS projektów uznanych za neutralne względem realizacji zasady. Najczęściej realizację projektów

o charakterze neutralnym wskazywano w następujących RPO⁴⁴: RPO Województwa Małopolskiego (80%), RPO Województwa Łódzkiego (76%), RPO Województwa Opolskiego (70%), RPO Województwa Podlaskiego (70%). Z kolei najrzadziej projekty neutralne były realizowane w: RPO Województwa Pomorskiego (38%) oraz RPO Województwa Świętokrzyskiego (54%).

Główny wniosek płynący z przeprowadzonego badania dotyczy tego, że pomimo wysiłków ze strony przedstawicieli/przedstawicieli Departamentu EFS w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej mających na celu podniesienie skuteczności realizacji zasady, w ograniczonym stopniu miała miejsce jej realna implementacja. Potencjał tkwiący w wypracowanych rozwiązaniach systemowych nie został w pełni wykorzystany w ramach poszczególnych programów. Potwierdzeniem dla tak sformułowanego wniosku jest analiza sposobu wdrażania zasady na poziomie instytucji oraz sposobu jej realizacji przez samych beneficjentów. Beneficjenci „nauczyli się” realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn poprzez ujmowanie w treści wniosków o dofinansowanie ogólnych sformułowań i zapisów. Deklaratywne i ogólne zapisy są akceptowane, w wyniku czego dofinansowanie otrzymują często wnioski, które pozornie realizują zasadę równości szans kobiet i mężczyzn. Realizacja zasady nie wiąże się z obciążeniem administracyjnym dla instytucji (zaledwie 10% pracownic/pracowników instytucji postrzega obciążenia jako duże i bardzo duże). Równocześnie, aż 71% beneficjentów twierdzi, że realizacja zasady nie stanowiła dla nich obciążenia. W znacznej mierze brak faktycznego obciążenia jest konsekwencją braku podejmowania faktycznych działań na rzecz zasady.

Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w okresie 2014-2020 do pewnego stopnia została uznana za „oswojoną”, czy wręcz już na trwałe zaimplementowaną do systemu polityki spójności. 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. W związku z tym w kolejnym okresie programowania należy zatem wzmocnić wysiłki na rzecz faktycznej realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Oznacza to także konieczność wykorzystania możliwości tkwiących w już stworzonym systemie wsparcia i implementacji zasady, które mają ogromny potencjał, a w stopniu niewytarczającym zostały wykorzystane w okresie 2014-2020.

Na podstawie przeprowadzonego badania można wskazać także te rozwiązania, które okazały się najbardziej skuteczne i efektywne dla realizacji zasady i jej założeń, a które

⁴⁴ Z uwagi na możliwość porównania (udział środków EFS w całości dofinansowania oraz uzyskany w podziale na programy zwrot odpowiedzi w badaniu ankietowym) wzięto pod uwagę wyłącznie regionalne programy operacyjne.

zarazem warto kontynuować dla perspektywy 2021-2027 na poziomie przyszłych Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. **Pozytywna ocena należy się tutaj Wytycznym, które stanowiły drogowskaz działań dla instytucji zaangażowanych w proces zarządzania programami. Należy także docenić istnienie Grupy ds. równości szans kobiet i mężczyzn, która stanowiła ważne źródło wiedzy i inspiracji dla pracownic/pracowników IZ/IP/IW. Słusznym i rozsądnym rozwiązaniem wydaje się być funkcja Koordynatorów/Koordynatorek ds. równości szans kobiet i mężczyzn jako osoby odpowiedzialnej na wzmacnianie realizacji zasady na poziomie poszczególnych instytucji i programów. Warto również rozważyć powrót do prowadzonych na szerszą skalę działań informacyjno-promocyjnych, zarówno adresowanych do pracownic/pracowników instytucji, jak i beneficjentów.** Przekaz edukacyjny powinien mieć jak najbardziej praktyczny charakter, aby przygotować przedstawicielki/przedstawicieli instytucji do krytycznej oceny zapisów ujmowanych przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie. Z kolei w przypadku beneficjentów powinien nie tylko zachęcić, ale także praktycznie inspirować do podejmowania konkretnych rozwiązań na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn, które zarazem są spójne z zakresem interwencji realizowanego projektu.

Godnym rekomendacji jest także podejście *dual approach*, bezpośrednio dedykowane realizacji zasady. **Podejście *dual approach* ma znaczący wpływ na realizację zasady oraz powstawanie widocznych efektów w zakresie niwelacji nierówności wynikających z płci.** Rekomendowane jest jednak to, aby w ramach tych priorytetów podejmowano wysiłki na rzecz niwelacji szerszego wachlarza nierówności wynikających z płci, nie tylko tych związanych z opieką nad małymi dziećmi. Mowa tutaj o realizacji podejścia *dual approach* w dostępie do zatrudnienia, awansach i rozwoju, zwalczaniu zjawiska feminizacji ubóstwa, promowania różnych rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i prywatnego, równym podziale obowiązków domowych pomiędzy kobietami i mężczyznami, promowaniu równego wynagrodzenia na równą płacę oraz zwalczaniu stereotypów związanych z płcią.

W ramach badania udało się zidentyfikować te rozwiązania, które miały dość ograniczonym wpływ na realizację zasady w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. W pierwszej kolejności należy wskazać tutaj Agendę, która jednak relatywnie rzadko było wykorzystywana przez instytucje w ramach wdrażania założeń horyzontalnych. Krytyczny głos należy się także działalności Komitetów Monitorujących, które w ramach swojej standardowej działalności w bardzo ograniczonym zakresie podejmowały zagadnienia odnoszące się do nierówności wynikających z płci. Nie zadbano w nich również o właściwą reprezentację organizacji działających w powyższym zakresie.

Przekrojowa i szersza ocena wpływu realizowanych projektów w latach 2014-2020 pozwala na postawienie tezy, że w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa realizacja zasady miała niewielki wpływ na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn w

różnych aspektach życia. Niewątpliwie, korzystne dla Polski były zmiany w zakresie liczby placówek opieki nad małymi dziećmi, które należy traktować jako jeden z elementów wsparcia dla aktywizacji zawodowej osób będących rodzicami. Zmianę tę można traktować także jako bezpośredni, namacalny wpływ realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Równocześnie, w okresie 2014-2020 nie zmieniła się w sposób istotny sytuacja kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Obiektywne dane – w tym Wskaźnik Equality Index – wskazują nawet, że miała miejsce niekorzystna zmiana w zakresie równości szans kobiet i mężczyzn. Wskaźnik ten wydaje się zarazem być dość istotny, ponieważ swym zakresem zdecydowanie wykracza poza wymiar rynku pracy, identyfikując także skalę nierówności w innych obszarach życia społecznego, ekonomicznego czy politycznego.

Na koniec należy jeszcze raz podkreślić, że Polska podjęła szereg działań w kwestii zbudowania ram do implementacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach polityki spójności wykraczających poza zapisy wynikające z dokumentów i prawa Unii Europejskiej. W konsekwencji działania te stanowić mogą inspiracje i przynosić korzyści dla innych krajowych polityk publicznych, a także na poziomie UE i pozostałych krajów członkowskich. Tym bardziej, że w kluczowych rozporządzeniach obowiązujących na perspektywę finansową 2021-2027 na poziomie ogólnym wskazano sposób realizacji założeń horyzontalnych w zakresie równości szans i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na różne przesłanki. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.⁴⁵, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z z dnia 24 czerwca 2021 r.⁴⁶ oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z z dnia 24 czerwca 2021 r.⁴⁷, podkreślają obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na różne przesłanki, w tym płeć, niemniej jednak sposób realizacji tego obowiązku pozostaje już w gestii krajów członkowskich. Przeprowadzone badanie potwierdza zarazem, że w oparciu o istniejące ramy systemowe możliwa jest skuteczna implemetacja zasady, przekładająca się w przyszłości na widoczne i trwałe efekty. Niemniej jednak wymaga to zasadniczej zmiany w podejściu do istniejących zasobów, a zwłaszcza podejmowania działań sprzyjających zmianie na poziomie świadomości wśród różnych interesariuszy systemu wdrażania programów operacyjnych, a także wyposażeniu ich w wiedzę i praktyczne umiejętności jak implementować założenia horyzontalne. **Szczególnie istotne jest w powyższym względzie silniejsze zaangażowanie**

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz z dnia 24 czerwca 2021 r.

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) z dnia 24 czerwca 2021 r.

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności z dnia 24 czerwca 2021 r.

wszystkich IZ. Bardzo ważne jest też **dalsze zaangażowanie IK, bazujące na wiedzy i doświadczeniu tej instytucji** w zakresie projektowania i wdrażania zasady równości szans kobiet i mężczyzn w system zarządzania środkami unijnymi. Wnioski z badania wskazują, że zaangażowanie to powinno mieć charakter stały. W przeciwnym razie istnieje ryzyko niepełnego wykorzystania przez IZ/IP/IW potencjału tkwiącego w stworzonych rozwiązaniach systemowych na rzecz zasady w okresie 2021-2027, zwłaszcza w sytuacji występowania trudności i wyzwań w zakresie stosowania zasady.

Patrząc na szerszy kontekst wdrażania zasady równości szans kobiet i mężczyzn uznać należy, że jej realizacja w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, jest korzystna dla Polski. Z uwagi na to, że rozwiązania te mają charakter horyzontalny i dotyczą wszystkich interwencji finansowanych ze środków unijnych, wprowadziły one problematykę równości szans kobiet i mężczyzn do praktyki realizacji polityk publicznych w Polsce w obszarach, w których kwestie te poruszane były w znikomym stopniu (np. inwestycje infrastrukturalne, czy też wsparcie przedsiębiorstw). Ponadto spodziewane efekty wdrażania zasady równości szans kobiet i mężczyzn powinny też przekładać się na **długoterminowe korzyści społeczno-ekonomiczne dla Polski, w postaci niwelowania nierówności i wzrost spójności społecznej kraju.** Przykładem takich korzyści jest opisany w raporcie pozytywny wpływ działań realizowanych w podejściu *dual approach* na dostępność do opieki nad małymi dziećmi. Działania te, w dłuższym okresie wspierają aktywizację zawodową kobiet - zwiększając ich udział w rynku pracy. Ponadto należy również podkreślić, że wdrażane w ramach polityki spójności **horyzontalne zasady równościowe są instrumentami przyczyniającymi się do urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady równości szans kobiet i mężczyzn**, zdefiniowanej w art. 33 Konstytucji RP zgodnie z którym „kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.” Rozwiązania te stanowią również implementację zapisów rozporządzeń unijnych, a tym samym przyczyniają się do realizacji zasad równościowych na poziomie UE jako całości. Wkład przyjętych przez Polskę rozwiązań równościowych w ramach polityki spójności **można ocenić jako korzystny dla UE** także w świetle przedstawionych w niniejszym raporcie wyników badania, wskazujących, że podjęte przez Polskę działania związane z wdrażaniem zasady równości szans kobiet i mężczyzn wykraczają poza minimalne zobowiązania wynikające z dokumentów i prawa Unii Europejskiej.

3 CZĘŚĆ II – Zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami

3.1 Wprowadzenie

3.1.1 Sytuacja w zakresie równości szans, dyskryminacji i dostępności osób z niepełnosprawnościami w Polsce

Aby lepiej zrozumieć znaczenie działań podejmowanych w Polsce w obszarze poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami w obecnej Perspektywie Finansowej 2014-2020 niezbędne wydaje się zaprezentowanie kilku, możliwie aktualnych danych obrazujących położenie tej grupy społecznej.

Zgodnie z danymi Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności populacja osób z niepełnosprawnościami (prawnie) w wieku 16 lat i więcej w Polsce w 2019 r. liczyła 3 038 tys., tj. około 10,0% populacji osób w tym wieku objętej zakresem BAEL (Zgodnie z danymi GUS w Polsce zamieszkuje 30 283 tys. osób w wieku 15+). Jednocześnie zgodnie z danymi pełnymi tj. z danymi z Narodowego Spisu Powszechnego 2011 w Polsce zamieszkuje 4 697 tys. osób z niepełnosprawnościami, co stanowi 12,2% społeczeństwa.

Wśród osób z orzeczoną prawnie niepełnosprawnością w wieku 16 lat i więcej najbardziej liczną grupę stanowiły w 2019 r. osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Kolejną według liczebności grupą były osoby z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym, a najmniej liczną grupą były osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym. W roku akademickim 2018/2019 na polskich uczelniach studiowało 22 046 studentów z niepełnosprawnościami (1,8% studiujących)⁴⁸.

Relatywnie niski poziom wykształcenia osób z niepełnosprawnościami koreluje ze strukturą wiekową w tej grupie (osoby z niepełnosprawnościami w wieku 55 lat i więcej stanowiły prawie 70% wszystkich osób z niepełnosprawnościami) oraz miejscem zamieszkania.

Trudna sytuacja osób z niepełnosprawnościami widoczna jest również w obszarze rynku pracy. W powiatowych urzędach pracy w lutym 2021 r. było zarejestrowanych 65,91 tys. osób niepełnosprawnych, w tym: 56,41 tys. bezrobotnych oraz 9,5 tys. poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu. Dane BAEL za IV kwartał 2020 r. wskazują, że współczynnik aktywności zawodowej dla osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym wynosił 30,3%, wskaźnik zatrudnienia – 28,7%, a stopa bezrobocia – 5,3%. **Zestawiając dane dotyczące sytuacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami z danymi dotyczącymi ogółu**

⁴⁸ Liczba studiujących ogółem w roku akademickim 2018/2019 wyniosła 1 230 254 osób. Źródło: Szkoły wyższe i ich finanse w 2018 r., GUS 2019. Według stanu na dzień 30.11.2018 r.



populacji należy stwierdzić, że ta grupa w dalszym ciągu ma poważnie ograniczony dostęp do rynku pracy.

Poziom aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami jest skorelowany zarówno z miejscem zamieszkania (osoby z niepełnosprawnościami zamieszkujące obszary miejskie są bardziej aktywne zawodowo od osób zamieszkujących obszary wiejskie), wiekiem, stopniem niepełnosprawności oraz wykształceniem tych osób. Problemy w tym obszarze życia społeczno-gospodarczego nie kończą się na trudnościach z wejściem na rynek pracy osób z niepełnosprawnościami.

Osoby aktywnie na nim funkcjonujące również borykają się z poważnymi barierami. Zarówno według badania Fundacji Aktywizacja z 2019 roku⁴⁹ oraz badania z 2021 roku⁵⁰, jak i badania przeprowadzonego na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób

Niepełnosprawnych w 2017 roku⁵¹ **wynagrodzenia osób z niepełnosprawnościami ciągle oscylują wokół poziomu płacy minimalnej.** Wyniki badań potwierdzają dane z systemu SODIR PFRON⁵², z których wynika, że średnia pensja osób z niepełnosprawnościami minimalnie przekracza najniższą krajową. Do zobrazowania luki płacowej pomiędzy pracownikami z niepełnosprawnościami a ogółem pracujących może posłużyć publikowana raz do roku informacja o wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (GUS nie ujmuje w danych statystycznych w tym obszarze mikroprzedsiębiorców). W 2020 roku wyniosło ono 5167,47 zł brutto⁵³. Zestawiając te dane GUS z danymi z systemu SODIR, w którym średnie wynagrodzenie pracownika z niepełnosprawnością (dane dla 236 tys. pracowników za 2020 rok) oscylowało wokół kwoty 3144 zł brutto (z pełnymi składkami pracodawcy), należy stwierdzić, że średnia wynagrodzenia w tej grupie stanowi jedynie 60,8% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w Polsce. Tak niskie wynagrodzenia wśród grupy o wzmożonych potrzebach wynikających z trudnej sytuacji zdrowotnej warunkują wysokie zagrożenie wykluczeniem społecznym. Według danych Eurostatu w 2019 roku aż 26,6% osób doświadczających ograniczeń w aktywności miało poważne problemy z

⁴⁹ S. Daniłowska, A. Gawska, M. Kocejko, Badanie sytuacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami objętych usługami aktywizacji zawodowej przez Fundację Aktywizacja, Warszawa 2019, s. 47, [Link do dokumentu](#), dostęp: 13.12.2020 r.

⁵⁰ S. Daniłowska, A. Gawska „Barometr skutecznej aktywizacji. Badanie satysfakcji z pracy i jej oddziaływania na życie społeczne osób z niepełnosprawnościami”, Fundacja Aktywizacja, Warszawa maj 2021, [Link do dokumentu](#); dostęp: 29.06.2020r.

⁵¹ Badania Społeczne MSK, Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych, Warszawa 2017, s. 199, Link do dokumentu, dostęp: 29.06.2021 r.

⁵² System Obsługi Dofinansowań i Refundacji PFRON to system, który obsługuje m.in. dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnością- dofinansowanie do pensji na podst. Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych., Dz.U. 1997 nr 123 poz. 776 z późn.zm.

⁵³ Główny Urząd Statystyczny, Komunikat w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2020 roku, [Link do komunikatu](#), dostęp: 13.12.2020 r.

utrzymaniem się⁵⁴. Dla porównania problem z trudną sytuacją finansową wśród osób bez ograniczeń zdrowotnych występował zdecydowanie rzadziej – dotyczył 12% obywateli bez ograniczeń.

Przedstawione wyżej dane oraz obserwowana od lat niska dynamika wzrostu wskaźników obrazujących sytuację społeczno-zawodową osób z niepełnosprawnościami pokazują, że w dalszym ciągu grupa ta znajduje się w grupie osób szczególnie defaworyzowanych, która jest istotnym odbiorcą programów ukierunkowanych na zapobieganie ich wykluczeniu społecznemu.

W zakresie pełnej dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w odniesieniu do przestrzeni publicznej należy przywołać raport NIK⁵⁵, który obnażył bardzo słabą dostępność infrastruktury. Wg niego jedynie 9%, co ważne nowobudowanych obiektów spełniało wymogi pełnej dostępności, podczas gdy funkcjonujące od wielu lat prawo budowlane bardzo wyraźnie określało, jak powinien wyglądać obiekt dostępny.

W 2019 roku zrealizowano projekt, który badał dostępność administracji publicznej szczebla centralnego zarówno pod względem cyfrowym, architektonicznym czy dostępu do zatrudniania pod kątem zapisów Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Z raportu przygotowanego w ramach ww. projektu⁵⁶ wynika, że najważniejszą barierą we wdrażaniu Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami na poziomie instytucji administracji centralnej jest brak świadomości w zakresie potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz istniejących w tym zakresie regulacji prawnych. W ramach monitorowanych obszarów znalazły się:

1. Architektoniczne dostosowanie budynków.
2. Dostosowanie form informacji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.
3. Działania na rzecz zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w instytucji.
4. Działania informacyjne ukierunkowane na zwalczanie stereotypów, podnoszenie świadomości dotyczącej praw i godności osób z niepełnosprawnościami oraz promocji zatrudnienia tej grupy osób.
5. Konsultacje społeczne w instytucji.
6. Kompetencje pracowników instytucji.
7. Wypełnianie obowiązków ogólnych wynikających z Konwencji.

⁵⁴ People with disability struggling to make ends meet, Badania społeczne MSK ([link](#)), dostęp: 27.06.2021.

⁵⁵ Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim; Najwyższa Izba Kontroli; [Link do dokumentu](#); dostęp: 29.06.2021r.

⁵⁶ A. Gawśka „Konwencja? Sprawdzam! Raport zbiorczy z monitoringu działań jednostek administracji centralnej na rzecz wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami.”; Polski Związek Głuchych; Warszawa 2019; [Link do dokumentu](#); dostęp: 29.06.2021r.

W raporcie wskazano szereg uchybień. Pod kątem sytuacji w zakresie równości szans, dyskryminacji i dostępności osób z niepełnosprawnościami w Polsce za szczególnie istotne uznano następujące obszary: dostosowanie form informacji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (najgorzej oceniony w raporcie obszar działań instytucji) oraz działania informacyjne ukierunkowane na zwalczanie stereotypów, podnoszenie świadomości dotyczącej praw i godności tej grupy oraz promocja zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Z raportu wynika, że w tych obszarach administracja centralna powinna znacznie poprawić sposób informowania społeczeństwa. Dotychczas stosowane działania promocyjne były niedostępne dla wielu osób z różnymi niepełnosprawnościami, co powodowało ich wykluczenie informacyjne, a to z kolei stanowiło istotne ograniczenie dla gwarantowanego Konwencją prawa równego dostępu dla obywateli z niepełnosprawnością. Nie bez znaczenia jest także obszar dostępności architektonicznej, co do której w procesie monitorowania instytucji skierowano najwięcej rekomendacji szczegółowych. Obszarem pozytywnie ocenionym w raporcie były zmiany zachodzące w zakresie dostępności architektonicznej.

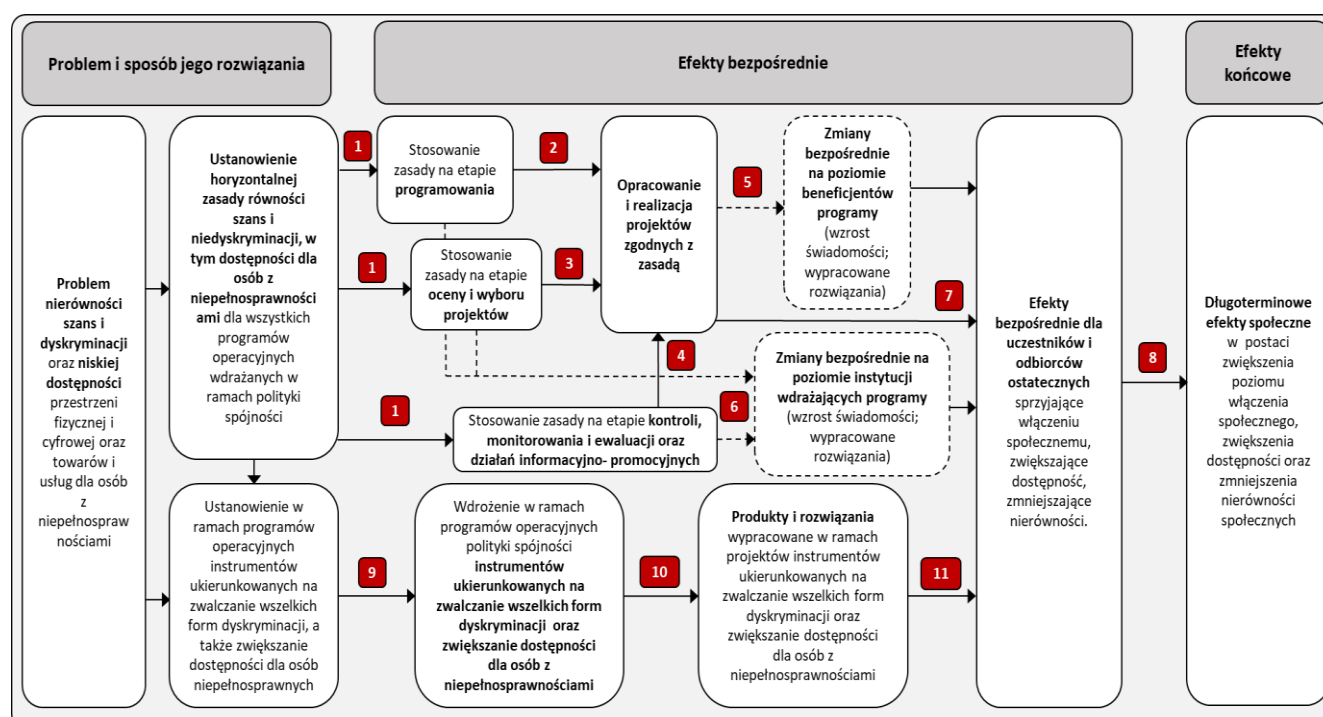
3.1.2 Jak realizowana jest zasada równości szans niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w polityce spójności

Zgodnie z przyjętymi założeniami, niniejsze badanie bazuje na ewaluacji opartej na teorii. Oznacza to, że punktem wyjścia dla wszystkich badań i analiz prowadzonych w ramach ewaluacji jest teoria interwencji, odtworzona na etapie strukturyzacji badania.

Poniżej prezentujemy teorię interwencji dla zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Teoria interwencji zaprezentowana została graficznie w postaci schematu, gdzie poszczególne jej elementy (bloki) połączone są strzałkami obrazującymi zachodzące między nimi relacje. Zależności te zostały ponumerowane w celu ułatwienia ich opisu i interpretacji.

Schemat 2 Teoria interwencji dla zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami

Teoria interwencji – zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (*dual approach*)



Źródło: Opracowanie własne

W lewej części schematu zdefiniowany został główny problem stanowiący uzasadnienie dla prowadzonych działań. W przypadku niniejszej zasady jest to:

- problem nierówności szans i dyskryminacji ze względu na przesłanki takie jak wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd oraz orientację seksualną oraz
- problem niskiej dostępności przestrzeni fizycznej i cyfrowej oraz towarów i usług dla osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie ze stosowaną w ramach polityki spójności zasadą podwójnego podejścia (*dual approach*), zdiagnozowane problemy adresowane są na dwa sposoby.

Po pierwsze dla wszystkich programów i projektów współfinansowanych z funduszy unijnych ustanowiona została horyzontalna zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Oznacza to, że wszystkie projekty realizowane w ramach polityki spójności muszą uwzględniać rozwiązania i działania na rzecz równości szans. Relacje przyczynowo-skutkowe dla horyzontalnej zasady równości szans zaprezentowane zostały w górnej części schematu.

Horyzontalna zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami stosowana jest w ramach wszystkich głównych procesów związanych z realizacją programów operacyjnych, tj. na etapie programowania, oceny i

wyboru projektów a następnie na etapie kontroli, monitorowania i ewaluacji oraz prowadzonych działań promocyjno-informacyjnych (relacje oznaczone cyfrą 1). Głównym celem rozwiązań i działań podejmowanych na wszystkich etapach realizacji programów jest zapewnienie, aby wszystkie projekty unijne były opracowywane i wdrażane zgodnie z zasadą równości szans. Na etapie programowania (relacja nr 2), służą temu zapisy programów definiujące sposób rozumienia zasady oraz zobowiązujące wszystkie instytucje oraz beneficjentów do jej przestrzegania. W ramach procesu oceny i wyboru projektów (relacja nr 3), główną rolę w tym zakresie pełnią zasady konkursów, definiujące szczegółowe wymagania wobec beneficjentów (np. wymagania dotyczące uwzględnienia zasad równościowych na etapie wnioskowania) oraz w szczególności kryteria wyboru projektów, gdzie jednym z podstawowych wymogów formalnych jest zgodność z horyzontalnymi zasadami równościowymi. Zgodność projektów z zasadą równości szans i niedyskryminacji zapewniana jest także w procesach kontroli, monitoringu i ewaluacji (relacja nr 4), w toku których weryfikowane i oceniane jest czy i w jaki sposób zasada realizowana jest w praktyce.

Opisane powyżej relacje przyczynowo- skutkowe (relacje nr 1,2,3 i 4) odnoszą się zatem do systemu wdrażania horyzontalnej zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Opracowanie i realizacja projektów zgodnych z zasadą równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, powinny przyczyniać się w pierwszej kolejności do bezpośrednich efektów na poziomie beneficjentów, w postaci zwiększenia poziomu ich świadomości, zmiany ich postaw lub wypracowywania przez nich rozwiązań sprzyjających wyrównywaniu szans i zapobiegających dyskryminacji (relacja nr 5). Zgodnie z teorią interwencji, analogiczne efekty świadomościowe i systemowe, powinny także zaistnieć na poziomie instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności (relacja nr 6). Jednak głównym i bezpośrednim celem stosowania zasady i wdrażania zgodnych z nią projektów są efekty na poziomie grup docelowych, zdefiniowanych w poszczególnych programach operacyjnych. Realizowane w ramach polityki spójności interwencje powinny przyczyniać się do wyrównywania szans, zapobiegania dyskryminacji oraz zwiększania dostępności przestrzeni oraz produktów dla osób z niepełnosprawnościami wśród odbiorców ostatecznych wsparcia (relacja nr 7). W ujęciu długoterminowym zaś uzyskane efekty bezpośrednie przekładać się będą na korzyści społeczne i ekonomiczne, wynikające ze zwiększenia poziomu włączenia społecznego, zwiększenia dostępności oraz zmniejszenia nierówności społecznych (relacja nr 8).

Po drugie, w celu realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w ramach programów operacyjnych (głównie w części finansowanej z EFS), zaplanowane i wdrożone zostały instrumenty dedykowane zasadzie. Wdrażane są one na poziomie wybranych działań lub konkursów i ukierunkowane są bezpośrednio na wyrównywanie szans, zwalczanie wszelkich form dyskryminacji oraz zwiększanie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Przykładami takich instrumentów mogą być konkursy dedykowane Programowi Dostępność Plus (np. w poddziałaniu 2.3.5 POIR). Relacje przyczynowo- skutkowe dla interwencji

dedykowanych zasadzie równości szans i niedyskryminacji zaprezentowane zostały w dolnej części schematu.

Zgodnie z odtworzoną teorią interwencji, wdrożenie instrumentów dedykowanych zasadzie (relacja nr 9), powinno skutkować wypracowaniem produktów i rozwiązań sprzyjających wyrównywaniu szans, zwalczaniu dyskryminacji oraz zwiększeniu dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (relacje nr 10). Wypracowane produkty i rozwiązania przełożą się, w założeniu, na korzyści dla grup docelowych (relacja nr 11), co w końcowym efekcie, w perspektywie długoterminowej, przyczyni się do zwiększenia poziomu włączenia społecznego, zwiększenia dostępności oraz zmniejszenia nierówności społecznych (relacja nr 8).

Zgodnie z przyjętą metodologią w ramach badania zastosowana została jedna z form ewaluacji opartej na teorii postaci analizy kontrybucji. Jej głównym celem jest weryfikacja wystąpienia zakładanych w teorii i scharakteryzowanych powyżej, relacji przyczynowo-skutkowych oraz efektów prowadzonych działań. Stąd, zarówno cały proces badawczy, jak i sposób prezentacji wyników, ustrukturyzowany został w sposób spójny z odtworzoną teorią interwencji.

W Części II raportu, w kolejnych rozdziałach, poświęconych zasadzie równości szans i niedyskryminacji, dokonujemy zatem weryfikacji zaprezentowanej powyżej teorii interwencji, w tym odpowiadamy na pytania badawcze z SOPZ, przyporządkowane poszczególnym elementom logiki.

W rozdziale 3.2 analizie poddany został system wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji. Rozdział podzielony został na podrozdziały odpowiadające głównym procesom zidentyfikowanym na etapie analizy teorii interwencji tj. programowaniu (podrozdział 3.2.1), procesowi koordynacji wdrażania zasady (podrozdział 3.2.2), ocenie i wyborowi projektów (podrozdział 3.2.3), informacji i promocji (podrozdział 3.2.4) a także. kontroli, monitoringowi i ewaluacji (podrozdział 3.2.6). Dodatkowo podrozdział 3.2.5 opisuje ocenę obciążeń administracyjnych związanych z wdrażaniem zasady równości szans i niedyskryminacji

Rozdział 3.3 poświęcony jest efektom wdrażania horyzontalnej zasady równościowej oraz efektom wdrażania instrumentów dedykowanych.

Część II raportu kończy się podsumowaniem (rozdział 3.4), w którym sformułowane zostały główne wnioski (podrozdział 3.4.1). Rekomendacje w zakresie stosowania zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami zostały umieszczone w załączniku.

3.2 Ocena systemu wdrażania

3.2.1 Programowanie

Zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności osób z niepełnosprawnościami, stawiająca sobie za cel umożliwienie wszystkim osobom pełnego uczestnictwa w życiu społecznym na jednakowych zasadach, zyskała wyraźnie na znaczeniu w okresie programowania 2014- 2020. Wynikało to przede wszystkim ze zmian w regulacjach unijnych. Znalazło to odzwierciedlenie w zapisach krajowych dokumentów strategicznych i programów operacyjnych.

3.2.1.1 Umowa Partnerstwa

Głównym dokumentem strategicznym wyznaczającym kierunki interwencji polityki spójności w Polsce jest Umowa Partnerstwa. Zasady równościowe ustanowione przez rozporządzenia unijne, zostały w pełni implementowane do UP. W ostatecznej wersji UP, znalazło się jednoznaczne zobowiązanie do stosowania zasady dostępności dla wszystkich usług i produktów współfinansowanych z funduszy europejskich. Zagadnieniu przeciwdziałania dyskryminacji jako zasadzie horyzontalnej, poświęcony został w UP osobny podrozdział („Zapobieganie dyskryminacji”), w części dokumentu odnoszącej się do sposobów wdrażania zasad horyzontalnych. Określone tu zostały zasady programowania działań dedykowanych, prowadzenia działań szkoleniowych i uświadamiających a także monitorowania i ewaluacji wdrażania zasady w ramach programów operacyjnych. W dokumencie zdefiniowane zostały miary stosowania zasady w postaci odpowiednich wskaźników kluczowych odnoszących się m.in. do liczby obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami czy też liczby osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem. Istotnym elementem jest także obowiązek wdrażania zasady w modelu partycypacyjnym, przy aktywnym współudziale organizacji pozarządowych: „W tworzenie i monitorowanie realizacji PO powinny być zaangażowane organizacje, reprezentujące grupy szczególnie narażone na dyskryminację (m.in. osoby z niepełnosprawnościami) i działające na ich rzecz”.

Kwestie równości szans i dyskryminacji oraz dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, pojawiają się także w części diagnostycznej UP, jako problemy i wyzwania, dla których wymagana jest interwencja polityki spójności. Dotyczy to w szczególności CT 8-10 (rynek pracy, włączenie społeczne i edukacja), ale także CT 2 (technologie informacyjno-komunikacyjne i kompetencje cyfrowe) oraz CT 7 (transport i infrastruktura sieciowa).

Zdefiniowane w UP sposoby wdrażania zasad równościowych, uwzględnione zostały na poziomie poszczególnych programów operacyjnych. Zakres i sposób uwzględnienia kwestii równości szans i niedyskryminacji różni się w zależności od programu oraz funduszu, z którego jest on finansowany. Istotne uwarunkowanie stanowi również zasada podwójnego podejścia („dual approach”), zakładająca adresowanie kwestii równościowych na dwa sposoby tj. w sposób horyzontalny jako powszechny obowiązek oraz poprzez wdrażanie działań dedykowanych tej problematyce („specific actions”). Ponadto analizując proces

programowania interwencji EWT/EIS należy wziąć pod uwagę, że oceniać go można wyłącznie w odniesieniu do wymagań dokumentów z poziomu unijnego. Programy realizowane na obszarach przygranicznych naszego państwa w mniejszym stopniu obowiązywały wewnętrzne dokumenty krajowe (Wytyczne, Agenda), które rozszerzały nieco stosunkowo niewielkie wymagania stawiane w dokumentach UE⁵⁷. W szczególności programy EWT/EIS wprost nie wdrażały Programu Dostępność Plus⁵⁸.

W dalszej części rozdziału prezentujemy sposoby uwzględnienia zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, na etapie programowania na poziomie programów operacyjnych. Analizie poddany został etap diagnozy, sposób uwzględnienia kwestii równościowych jako zasady horyzontalnej oraz zakres i sposób uwzględnienia w programach działań dedykowanych.

3.2.1.2 Diagnozy w ramach programów operacyjnych

Najwięcej uwagi problemowi dyskryminacji poświęcono w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). Omówiona została sytuacja osób z niepełnosprawnościami oraz Romów. W niewielkim stopniu poruszane są natomiast wymiary i przyczyny nierówności i dyskryminacji. Wybrane elementy diagnozy zwracają uwagę na nierówności w niektórych wymiarach, np. wśród osób o niskich kwalifikacjach w kontekście uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, czy osób starszych w kontekście potrzeb zdrowotnych. Analizy dokonane na etapie diagnostycznym koncentrują się bardziej na ocenie efektów dotychczasowego wsparcia udzielanego grupom docelowym, zagrożonym wykluczeniem i dyskryminacją. Szczególnie widoczne jest to w ocenie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, ale dotyczy również pozostałych opisywanych grup docelowych. Diagnoza w ograniczonym zakresie odnosi się do grup zagrożonych dyskryminacją i znajdujących się w gorszym położeniu, takich jak migranci i uchodźcy. Wynika to m.in. z tego, że diagnoza przygotowywana była w roku 2013 i niektóre zjawiska społeczne, takie jak np. migracje międzynarodowe, nie miały tak dużej dynamiki jak w kolejnych latach, w okresie wdrażania programu.

Zakres uwzględnienia problematyki równości szans i niedyskryminacji w pozostałych programach krajowych jest wyraźnie węższy niż w ramach PO WER i uzależniony jest od specyfiki i tematycznego zakresu interwencji programów. Stosunkowo dużo miejsca temu zagadnieniu, ale głównie w odniesieniu do kwestii dostępności dla osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami, poświęcono w diagnozie Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa

⁵⁷ Niemniej jednak niektóre z zapisów/rozwiązań wskazanych w Wytycznych i Agendzie były implementowane do Programów. Sam zakres stosowania rozwiązań (wykraczających poza oficjalne wymogi rozporządzeń UE), z uwagi na międzynarodowy charakter Programów, był wspólnie uzgadniany z partnerem/i zagranicznym/i.

⁵⁸ Należy mieć na względzie, że Program Dostępność Plus jest programem krajowym, a programy EWT/EIS są programami dwu lub wielostronnymi realizowanymi wspólnie z partnerami z innych krajów. Niemniej jednak pewne działania realizowane w ramach programów są raportowane i faktycznie wspierają realizację Programu Dostępność Plus.

(PO PC). Wynika to ze specyfiki przedsięwzięć realizowanych w ramach programu, gdzie kwestie dostępności do produktów cyfrowych oraz podnoszenie kompetencji cyfrowych w grupach zagrożonych dyskryminacją, w szczególności wśród osób z niepełnosprawnościami, stanowią istotne elementy logiki programu. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach analiz zaprezentowanych w odrębnym dokumencie diagnostycznym, przygotowanym na użytek programowania („Diagnoza dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020”), jak i w samym programie, gdzie przedstawiona została analiza stopnia wykluczenia cyfrowego ze względu m.in. na wiek i niepełnosprawność.

W przypadku pozostałych krajowych programów operacyjnych problematyka dyskryminacji i dostępności została w diagnozach de facto pominięta. Wynika to głównie ze specyfiki programów, w których kwestie równościowe nie stanowią bezpośrednich celów interwencji. Wydaje się jednak, że istnieją wymiary dyskryminacji i dostępności, specyficzne dla obszarów interwencji objętych tymi programami, które mogłyby zostać uwzględnione w diagnozach (np. kwestia dostępności produktów lub ich dedykowany charakter dla osób z niepełnosprawnościami w ramach POIR, czy też kwestia dostępności infrastruktury w ramach PO IiŚ i PO PW). Również zapisy programów EWT/EIS są w tym zakresie dość ogólne. Szczegółowe zapisy koncentrują się głównie na kwestiach dostępności dla OzN oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek (np. PL-SL).

W ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), diagnozy uwzględniają problematykę dyskryminacji szerzej, niż ma to miejsce w przypadku wspomnianych powyżej czterech programów krajowych. Diagnozy w tym zakresie, odnoszące się głównie do interwencji współfinansowanych z EFS, mają jednak charakter dość uproszczony. W większości sprowadzają się one głównie do wskazania grup zagrożonych dyskryminacją i wymagających wsparcia. W tym kontekście jako grupy docelowe wskazywane są najczęściej osoby zagrożone dyskryminacją ze względu na wiek oraz niepełnosprawność. W przypadku niektórych programów (np. małopolskiego czy wielkopolskiego), w diagnozach poruszana jest problematyka dyskryminacji mniejszości narodowych i etnicznych (np. mniejszości ukraińskie, białoruskie i mołdawskie wskazane w RPO województwa wielkopolskiego, czy też mniejszość romska uwzględniona w ramach diagnozy RPO województwa małopolskiego). W przypadku województwa małopolskiego zwraca się także uwagę na istnienie dyskryminacji wielokrotnej lub krzyżowej, gdy nierówne traktowanie pojawia się ze względu na wystąpienie jednocześnie więcej niż jednej przesłanki np. w obszarze edukacji młode kobiety pochodzenia romskiego, czy starsi bezdomni mężczyźni. Jednak, co do zasady, pozostałe przesłanki dyskryminacji, poza wiekiem i niepełnosprawnością nie są uwzględniane w przeprowadzonych diagnozach na poziomie regionalnym. Dodatkowo należy podkreślić, że regionalne diagnozy w zakresie dyskryminacji bardzo silnie podkreślają kwestie wykluczenia społecznego i ubóstwa, które często, ale nie zawsze, są konsekwencją dyskryminacji.

Podsumowując, kwestie równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, są traktowane na etapie diagnostycznym w ramach programów operacyjnych dość pobieżnie. Wynika to głównie ze specyfiki procesu diagnostycznego

przeprowadzanego na potrzeby wdrażania programów unijnych. Tematyczny zakres diagnoz warunkowany jest bowiem zakresem i specyfiką planowanych interwencji. Programy finansowane z EFS adresują głównie problemy i wyzwania dotyczące rynku pracy. Stąd analizy na etapie diagnozy koncentrują się głównie na dyskryminacji ze względu na wiek i niepełnosprawność, czyli na przesłankach mających najistotniejsze znaczenia z punktu widzenia potencjalnej dyskryminacji na rynku pracy. Przeprowadzone wywiady wskazują również na zbyt mały udział w procesie programowania organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką równościową. W opinii organizacji pozarządowych taki stan rzeczy wynika m.in. z ograniczonych zasobów kadrowych i finansowych NGO, co stanowi barierę dla ich aktywnego uczestnictwa w złożonym i długotrwałym procesie programowania. Wybrani respondenci wskazywali także na mało partycypacyjny charakter procesu programowania oraz niskie poczucie wpływu partnerów na zapadające decyzje. Jak podkreślali respondenci w ramach wywiadów, ograniczony zakres diagnoz wynikał także po części z przyczyn formalno-technicznych oraz sugestii KE, wskazujących na konieczność prezentacji danych diagnostycznych w sposób syntetyczny.

3.2.1.3 Równość szans i niedyskryminacja jako zasada horyzontalna

W treści wszystkich programów operacyjnych zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, uwzględniona została jako jedna z zasad horyzontalnych polityki spójności. Zasada opisywana jest w odrębnej sekcji, poświęconej zasadom horyzontalnym. W tym zakresie zapisy programów operacyjnych wynikają i są spójne z regulacjami unijnymi oraz krajowymi, w tym z Wytocznymi w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020. Uwzględnienie w programach zasad równościowych, polega w większości na prostej implementacji regulacji wyższego rzędu. Wskazywany jest zatem obowiązek stosowania zasady na każdym etapie realizacji programów oraz prezentowane są planowane działania koordynacyjne i systemowe służące wdrażaniu zasady (np. szkolenia, sposoby uwzględnienia zasady na etapie wyboru projektów, sposób monitorowania kwestii równościowych, planowane ewaluacje w tym zakresie itp.).

W wybranych programach (np. PO WER, PO PC, część RPO), w tej części wskazywane są również priorytetowe obszary interwencji, dla których stosowanie zasady ma szczególne znaczenie. W większości przypadków są to interwencje ukierunkowane na wsparcie osób z niepełnosprawnościami. W programach EWT/EIS wprost jest odwołanie do konieczności przestrzegania zasady, odniesienia znajdują się również w podręcznikach skierowanych do wnioskodawców i beneficjentów. W przypadku części programów (głównie RPO), opisowi zasady towarzyszy także wskazanie docelowych grup zagrożonych wykluczeniem i dyskryminacją, które objęte zostaną wsparciem.

Na uwagę zasługuje rozwiązanie przyjęte w województwie pomorskim, gdzie zasady równościowe umocowane są także w regionalnym strategicznym dokumencie wyższego

rzędu tj. w strategii województwa (zarówno w strategii do roku 2020 jak i aktualnej wersji strategii do roku 2030). Wzmacnia to legitymizację programu w zakresie stosowania zasad równościowych. Podejście to wyróżnia województwo pomorskie na tle innych regionów.

3.2.1.4 Działanie dedykowane zasadzie równości szans i niedyskryminacji

Działania dedykowane bezpośrednio zasadzie równości szans i niedyskryminacji, uwzględnione zostały na etapie programowania głównie w ramach PO WER. Wynika to ze specyfiki EFS, który w dużym stopniu kierowany jest do osób doświadczających różnego rodzaju wykluczenia. Do tego typu działań dedykowanych tj. skierowanych do osób zagrożonych dyskryminacją ze względu na przesłanki wskazane w zasadzie należą:

- Działanie 1.3 Wsparcie osób młodych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji –W tym działaniu wsparcie koncentrowało się na osobach młodych doświadczających szczególnych trudności: wypadających z systemu edukacji, wychowankach pieczy zastępczej, opuszczających młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze i specjalne ośrodki wychowawcze, zakończyły naukę w szkole specjalnej, matki przebywające w domach samotnej matki, opuszczające zakład karny lub poprawczy, migranci itd.
- Działanie 1.5 Rozwój potencjału zawodowego osób z niepełnosprawnościami. Wsparcie ukierunkowane było na przedsięwzięcia przyczyniające się do zwiększenia poziomu i jakości zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz osób biernych zawodowo z powodu choroby w celu ich aktywizacji zawodowej oraz poprawy sytuacji na rynku pracy.
- Działanie 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych. W ramach działania przewidziano przede wszystkim przedsięwzięcia o charakterze systemowym, ale także opracowanie i testowanie nowych instrumentów wspierających zatrudnienie i utrzymanie osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

Osoby zagrożone dyskryminacją ze względu na różne przesłanki, są grupami docelowymi także w ramach pozostałych działań wdrażanych w ramach programu. Dotyczy to w szczególności Osi priorytetowej II, ukierunkowanej m.in. na promowanie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem oraz dyskryminacją. Do tego typu działań uwzględniających wsparcie dla osób zagrożonych dyskryminacją należą m.in.:

- Działanie 2.7 Zwiększenie szans na zatrudnienie osób szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym, gdzie przewidziano działania na rzecz społeczności romskiej,
- Działanie 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym, w którym nacisk położony został na rozwój usług świadczonych w społeczności lokalnej, kierowanych do osób starszych, w tym z niepełnosprawnościami
- Działanie 2.9 Rozwój ekonomii społecznej, gdzie rozwijana jest oferta instrumentów finansowych (zwrotnych), wspierających podmioty ekonomii społecznej i

przedsiębiorstwa społeczne w działaniach na rzecz osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy.

- Działanie 2.10 Wysoka jakość systemu oświaty – wsparcie dla poradni psychologiczno-pedagogicznych, diagnozujących dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych: opracowanie zestawu bezpłatnych narzędzi wspierających proces diagnozy.
- Działanie 5.1 Programy profilaktyczne.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku RPO, gdzie grupy i osoby zagrożone dyskryminacją, w szczególności osoby z niepełnosprawnościami, objęte są wsparciem w ramach interwencji współfinansowanych z EFS, ukierunkowanych na promowanie aktywnej integracji społecznej, rozwój usług społecznych oraz rozwój ekonomii społecznej. Także w ramach PO PC, pomimo tego, iż w programie nie ma działań dedykowanych zasadzie, osoby starsze oraz osoby z niepełnosprawnościami stanowią istotne grupy docelowe wsparcia ukierunkowanego na walkę z wykluczeniem cyfrowym. Znajduje to odzwierciedlenie w stosowanych w programie kryteriach premiujących projekty, przewidujące rozwiązania wspierające te właśnie grupy (por. rozdział Ocena i wybór projektów). W ramach programów EWT/EIS również nie przewidziano osobnych działań lub konkursów ukierunkowanych bezpośrednio na realizację zasady, choć niektóre, pojedyncze projekty wprost realizowały takie przedsięwzięcia (głównie skierowane do osób z niepełnosprawnościami).

Istotna zmiana w obszarze wsparcia dedykowanego osobom z niepełnosprawnościami, nastąpiła w momencie uruchomienia Programu Dostępność Plus. Zainicjowanie programu spowodowało, że w wielu obszarach wsparcia polityki spójności, w których dotychczas nie były realizowane projekty służące poprawie dostępności dla osób o specjalnych potrzebach, rozpoczęto wdrażanie takich przedsięwzięć.

W przypadku PO WER jest to szereg projektów, lub pakietów projektów, realizowanych w ramach Programu Dostępność Plus, w takich obszarach jak: edukacja (projekty Dostępna szkoła, Specjalistyczne Centra Wspierające Edukację Włączającą, Asystent ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz projekty zwiększające dostępność uczelni w ramach kolejnych edycji konkursu Uczelnia dostępna , czy projekty w działaniu 3.5 Kompleksowe programy szkół wyższych), administracja (projekt Samorząd bez barier), architektura (projekty służące opracowanie materiałów, poradników dla inwestorów, szkolenia dla służb architektonicznych i budowlanych, doradztwo oraz granty dla JST), konkurencyjność (projekty wspierające przedsiębiorstwa w dostosowaniu produktów do potrzeb osób z niepełnosprawnością), zdrowie (projekt Dostępność Plus dla Zdrowia).

Także w ramach programów współfinansowanych z EFRR, uruchomienie Programu Dostępność Plus, zainicjowało realizację szeregu przedsięwzięć służących zwiększeniu dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób z niepełnosprawnościami. W przypadku PO IR były to konkursy dedykowane kwestii dostępności, w projektach innowacyjnych i badawczo-rozwojowych, w ramach podziałów 1.1.1 Szybka ścieżka, 2.3.2

Bony na innowacje, 3.2.1 Badania na rynek oraz w szczególności 2.3.5 Design dla przedsiębiorców. W ramach PO LiŚ są to projekty służące dostosowaniu stacji pasażerskich do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (realizowane także w ramach PO PW), a także projekty wspierające dostępny transport publiczny i kolejowy.

Podsumowując, zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, na etapie programowania, realizowana była zgodnie z regulacjami unijnymi i krajowymi, w tym z Wytycznymi w zakresie zasad równościowych. Zasada traktowana była jednak głównie w sposób horyzontalny i koncentruje się głównie na dyskryminacji ze względu na wiek i niepełnosprawność. Instrumenty dedykowane kwestii dyskryminacji i dostępności, uwzględnione zostały w procesie programowania głównie w ramach PO WER. Zmiana w tym zakresie nastąpiła po uruchomieniu Programu Dostępność Plus, który w widoczny sposób przyczynił się do zwiększenia zakresu wsparcia adresującego potrzeby osób z niepełnosprawnościami, w tym również w ramach interwencji finansowanych z EFRR.

3.2.2 Koordynacja działań

3.2.2.1 Funkcjonowanie Grupy roboczej

W celu koordynacji działań związanych z programowaniem i wdrażaniem zasady w ramach polityki spójności powołano Grupę roboczą ds. równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, dla funduszy unijnych 2014-2020.

Przedstawiciele IZ będący jej członkami **oceniają jej funkcjonowanie bardzo pozytywnie.**

Doceniają zwłaszcza możliwość wymiany doświadczeń i informacji, ale przede wszystkim szkolenia organizowane przez Ministerstwo w początkowym okresie programowania – głównie dlatego, że miały one wymiar praktyczny i umożliwiły poznanie barier i trudności, na jakie natrafiają osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności. **Najwyższe uznanie uzyskało doradztwo zorganizowane przez IK EFS w zakresie zapewniania dostępności dla osób z niepełnosprawnościami** – było ono bardzo przydatne na etapie opracowywania zapisów programowych oraz kryteriów oceny projektów. Przedstawiciele IZ podkreślali podczas wywiadów konieczność kontynuacji tego typu praktycznego wsparcia doradczego, jak również rozszerzenie jego zakresu przedmiotowego (skupienie również na: obszarze wsparcia EFRR, kolejnych etapach cyklu życia programów i projektów, innych przesłankach dyskryminacji, równości szans kobiet i mężczyzn).

Dodatkowo, Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), pełniące funkcję Instytucji Pośredniczącej dla PO LiŚ oraz PO PW, przeprowadziło przetarg na świadczenie usług doradztwa w zakresie zapewnienia dostępności produktów i usług oraz wsparcie CUPT w działaniach mających na celu zwiększenie społecznej świadomości wagi dostępności. Działanie to można wskazać jako dobrą praktykę.

Dobra praktyka – zamówienie usługi doradztwa dla CUPT – IP PO liŚ, PO PW

[Link do treści zamówienia](#)

W ramach realizacji doradztwa CUPT:

- zlecał audyty dostępności cyfrowej swoich wydawnictw,
- szkolił pracowników,
- organizował spotkania dla beneficjentów pt. „O dostępności w CUPT” [link do informacji o wydarzeniu](#)
- zlecał audyty realizowanych projektów infrastrukturalnych,
- organizował wydarzenia promujące dostępność w transporcie – np. w ramach Tygodnia Zrównoważonego Transportu w Krakowie w 2019 r.,
- opracował i skonsultował wymagania dotyczące dostępności tramwajów,
- zaktualizował standard transportowy i część standardu architektonicznego,
- przeprowadził audyt swojej siedziby,
- opracował poradnik dla beneficjentów dotyczący uwzględniania dostępności,
- opracował komiks promujący dostępność,
- opracował zestaw materiałów (ulotka, plakat) promujący dostępność,
- organizował szkolenia dla beneficjentów,
- organizował wizyty studyjne dla pracowników,
- opracował materiał dotyczący korzystania z transportu rowerowego przez osoby starsze i z niepełnosprawnościami,
- zorganizował warsztat w ramach ogólnoeuropejskiej sieci praktyków w transporcie poświęcony dostępności.

CUPT na swojej stronie internetowej przygotował zakładkę dotyczącą dostępności.

Zawiera ona opracowane publikacje, nagrania ze spotkań (z tłumaczem PJM i napisami).

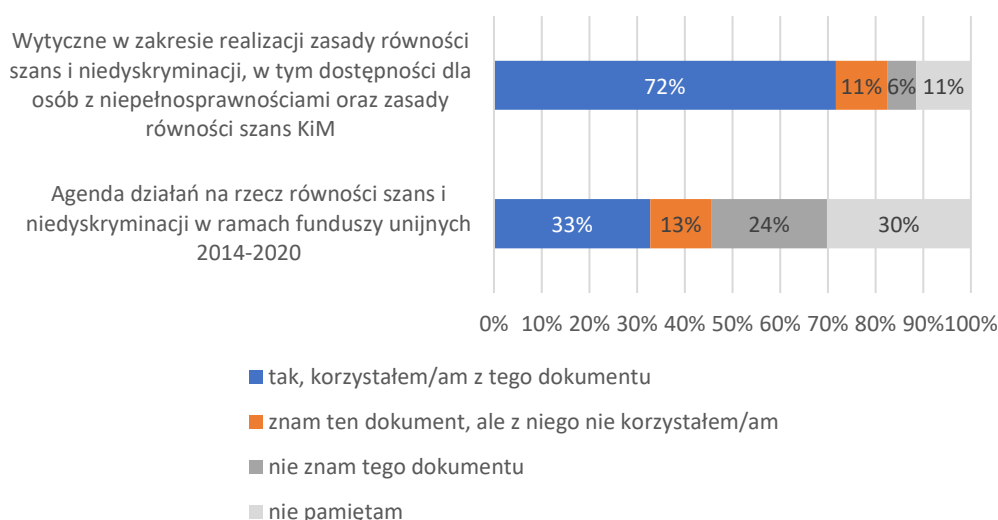
3.2.2.2 Ocena dokumentów horyzontalnych

Kolejnym poziomem koordynacji wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji było opracowanie i kolejne aktualizacje dokumentów horyzontalnych, tj.: Agendy, Wytycznych oraz poradników.

„Agenda działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020” skupia się na efektywnej promocji i dystrybucji wiedzy związanej z dostępnością dla osób z niepełnosprawnościami do wszystkich instytucji systemu wdrażania (instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające, komitety monitorujące w poszczególnych programach operacyjnych, funduszowe punkty informacyjne i członkowie centralnej grupy roboczej, którzy na poziomie danego PO pełnią rolę koordynatorów ds. równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami dla funduszy unijnych 2014-2020). Wytyczne natomiast definiują mechanizmy zapewniania zasady dostępności na poziomie poszczególnych interwencji. Wprowadzone zaś, jako załącznik do Wytycznych, w kwietniu 2018 r. Standardy dostępności dla polityki spójności 2014-2020 określają wymagania realizacji wszystkich projektów współfinansowanych z EFS, EFRR i FS.

Wyniki badania ilościowego wśród przedstawicieli instytucji systemu zarządzania i wdrażania EFSI wskazują na wysoki stopień wykorzystania Wytycznych (72%) na etapie programowania lub wdrażania programów, niższy zaś Agendy – tylko jedna trzecia respondentów korzystała z tego dokumentu, jedna czwarta nie zna go, a kolejne 30% nie pamięta, czy z niego korzystało (patrz wykres poniżej). Zważywszy na fakt, że adresatami Agendy są przede wszystkim przedstawiciele instytucji systemu wdrażania, wyniki te należy ocenić negatywnie – oznacza to, że konieczne jest wzmocnienie działań informacyjnych dotyczących Agendy i wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji prowadzonych w ramach instytucji systemu poszczególnych programów przez Koordynatorów ds. równości szans i niedyskryminacji.

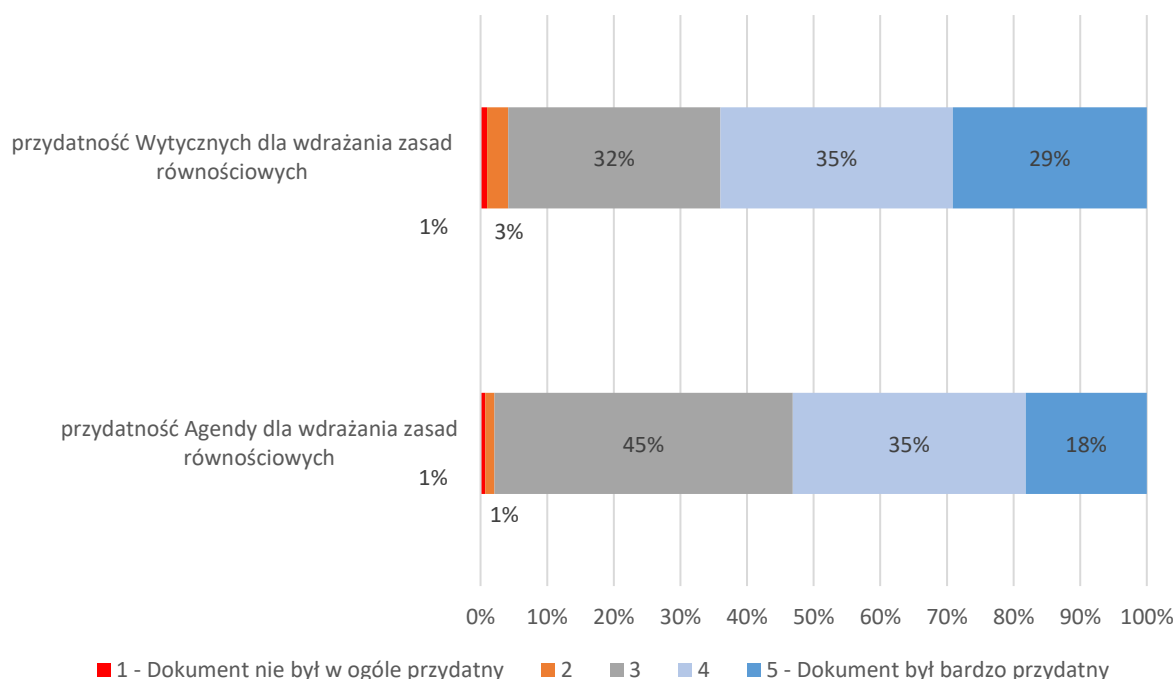
Wykres 27. Czy na etapie programowania lub wdrażania Państwa programu operacyjnego, korzystał/a Pan/i z: "Agendy działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020", Wyt. w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans KiM...? - wyniki ogółem



Źródło: CAWI z przedstawicielami instytucji, n=872.

Wśród osób korzystających z omawianych dokumentów ich przydatność została oceniona pozytywnie – 64% respondentów oceniło Wytyczne jako przydatne, a 53% - Agendę jako przydatną.

Wykres 28. Jak ocenia Pan/i przydatność Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020 dla wdrażania zasad równościowych w Państwa programie? Jak ocenia Pan/i przydatność Agendy działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020 dla wdrażania zasad równościowych w Państwa programie? – wyniki ogółem



Źródło: CAWI z przedstawicielami instytucji, (korzystający z Wytycznych) n=625, (korzystający z Agendy) n=286.

Wyniki te zostały potwierdzone w badaniach jakościowych. Przedstawiciele IZ podkreślali użyteczność dokumentów, zwłaszcza Wytycznych, na etapie programowania i planowania systemu zarządzania dla danego programu. W przypadku programów EWT/EIS dokumenty opracowane na poziomie krajowym, miały charakter pomocniczy, a nie obowiązujący, co wynika ze specyfiki tych programów, angażujących partnerów zewnętrznych. Nawet jednak w przypadku tych programów były one wykorzystywane przez pracowników WST i w ich opinii były bardzo przydatne w zakresie upowszechniania wiedzy o analizowanej zasadzie. Badania jakościowe wśród przedstawicieli instytucji systemu wskazały na nieco inną (niż samych Wytycznych) ocenę standardów dostępności, stanowiących załącznik 2 do Wytycznych.

Ocena standardów dostępności nie była już tak jednoznaczna. Z jednej strony, jak wskazywali przedstawiciele IZ, są one niezmiernie pomocne w procesie naboru, oceny i wyboru projektów do dofinansowania – w przypadku wielu programów dokumentacja konkursowa odwołuje się wprost do standardów. Z drugiej jednak strony wskazywane są słabości standardów – zarówno w przypadku obszarów wsparcia z EFRR oraz FS, ale także

EFS. Trudności z ich stosowaniem w przypadku projektów infrastrukturalnych są dwójakiego rodzaju.

Pierwszym problemem jest **brak pewności osób oceniających projekty, czy i w jakim zakresie standardy muszą być stosowane przez wnioskodawców projektów infrastrukturalnych**. Część przedstawicieli IZ wskazała, że dokonując oceny spełniania standardów przez projekty infrastrukturalne osoby oceniające kierują się zdrowym rozsądkiem i nie wymagają spełnienia wszystkich standardów dostępności dla mniejszych projektów. Postulowali oni wręcz opracowanie katalogu projektów infrastrukturalnych, które ze względu na swoją wielkość, zakres i charakter wymagają stosowania pełnego zakresu standardów (np. szpitale, hale sportowo-widowiskowe, infrastruktura transportowa) oraz katalogu możliwych wyłączeń stosowania pełnego zakresu standardów dostępności (np. budynki zabytkowe, budynki małych urzędów gminnych, szkoły w małych gminach, etc.). Rozwiązanie takie, z punktu widzenia wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji oraz potencjalnej promocyjnej roli projektów finansowanych ze środków unijnych, nie wydaje się jednak zasadne, z wyjątkiem projektów realizowanych w budynkach zabytkowych. **Można natomiast rozważyć możliwość wprowadzenia w uzasadnionych przypadkach ograniczenia stosowania standardów dostępności – w takiej sytuacji jednak ciężar uzasadnienia wyłączenia powinien spoczywać na wnioskodawcy i być poparty analizą potrzeb ostatecznych odbiorców oraz analizą finansową pokazującą koszty poszczególnych rozwiązań.**

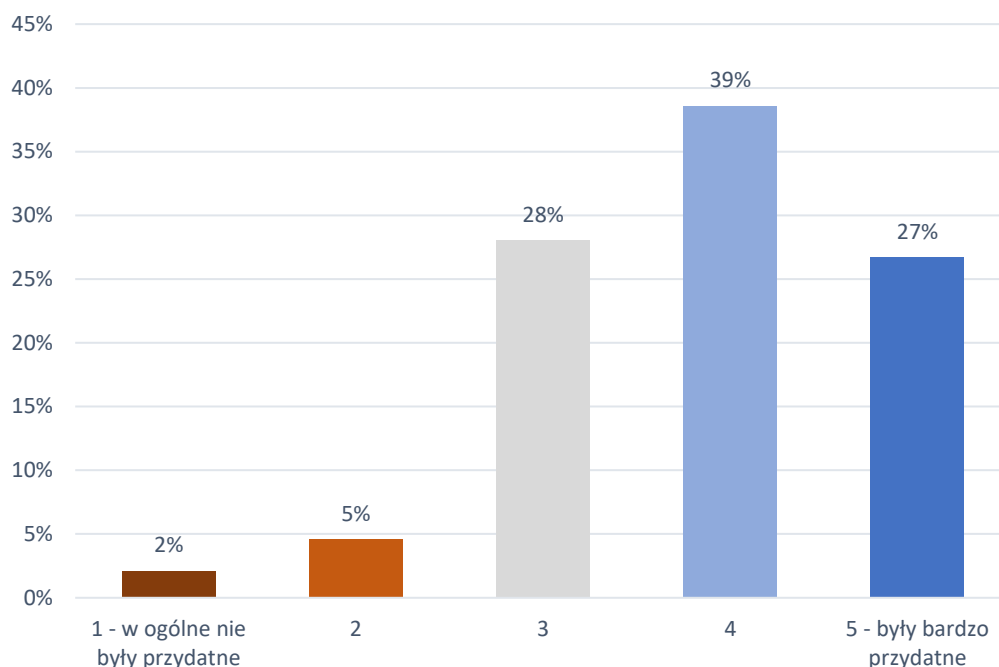
Drugą trudnością w stosowaniu standardów dostępności w przypadku projektów infrastrukturalnych jest wskazywana przez przedstawicieli IZ ich **wtórna funkcja wobec wymogów prawnych**. Wnioskodawcy w pierwszej kolejności są zobowiązani do zastosowania rozwiązań wymaganych prawem, nie zawsze rozumiejąc, że standardy również ich obowiązują i powinny stanowić katalog działań i rozwiązań uzupełniających, pozwalających dostosować zakres projektu w najwyższym możliwym stopniu. W kontekście nakładania się standardów i wymogów obowiązującego prawa pojawiała się również wątpliwość dotycząca możliwości ciągłej aktualizacji standardów i ich dostosowywania do zmieniających się rozwiązań prawnych.

Jak wykazała ewaluacja RPO WM, również w przypadku projektów finansowanych z **EFS** zapisy Załącznika nr 2 wymagają interpretacji i ustaleń, które są dokonywane na poziomie poszczególnych instytucji. Ze względu na wagę problemu i zasadność jednolitego podejścia we wszystkich programach wdrażanych w ramach danego funduszu, uzasadnione jest zweryfikowanie i bardziej jednoznaczne określenie wymagań obligatoryjnych oraz fakultatywnych dla poszczególnych standardów. Dobrą praktyką byłoby także wskazanie, które standardy (ich elementy) są obowiązujące dla konkretnych obszarów interwencji/rodzajów działań.

Oceny przedstawicieli instytucji potwierdzają również wyniki badań ilościowych wśród beneficjentów. **Ogólna ocena przydatności Wytycznych wraz z załącznikiem jest wysoka**

wśród beneficjentów – 66% beneficjentów oceniła ich przydatność na etapie przygotowania i realizacji projektów wysoko, a tylko 7% nisko (patrz wykres poniżej).

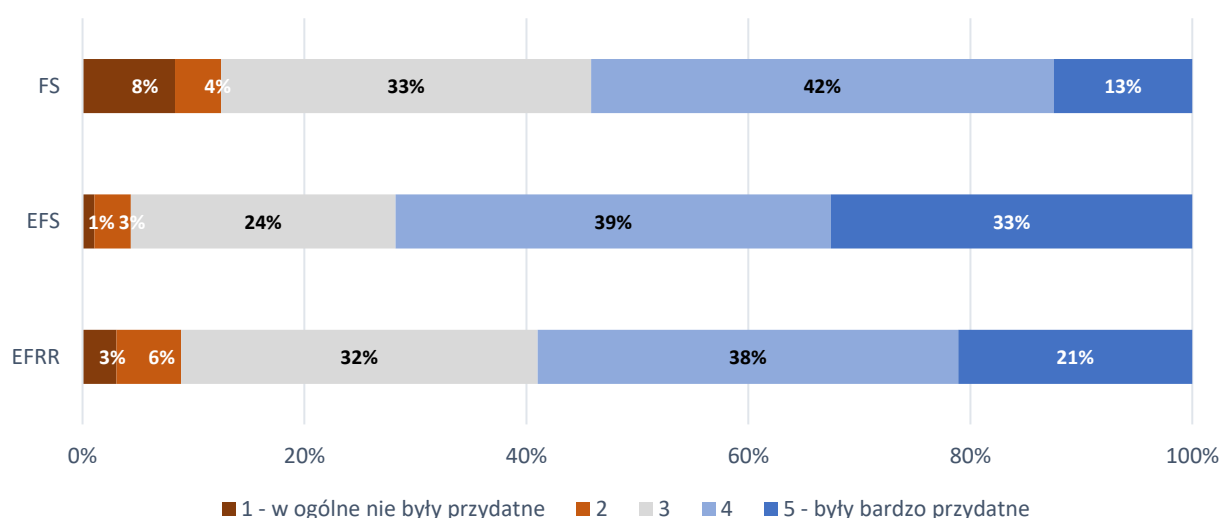
Wykres 29. Na ile "Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans[...]" były dla Państwa przydatne do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady [...], na etapie przygotowania i realizacji projektu? – wyniki ogółem



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=2890.

Jednak dane te w rozbiciu na poszczególne fundusze pokazują, że **ocena przydatności Wytycznych jest wyższa w przypadku EFS (72% beneficjentów ocenia je jako bardzo przydatne lub przydatne), a w przypadku FS i EFRR (odpowiednio 55% i 59%) – niższa** (patrz wykres poniżej).

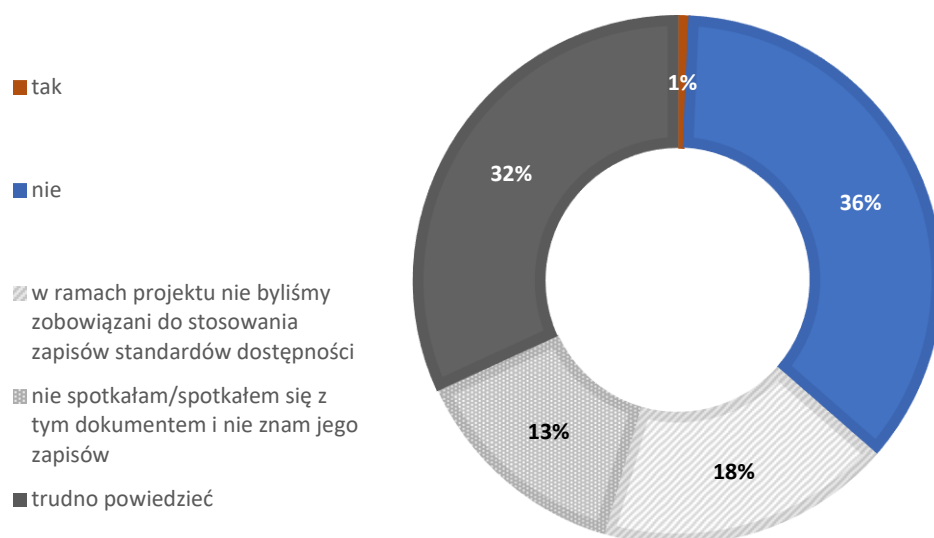
Wykres 30. Na ile "Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans[...]" były dla Państwa przydatne do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady [...], na etapie przygotowania i realizacji projektu? – wyniki w podziale na fundusz



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=2890.

Zestawienie tych danych z odpowiedziami na temat trudności we wdrażaniu zapisów standardów dostępności w trakcie realizacji projektów wskazuje, że 36% respondentów nie miało żadnych trudności w tym zakresie, a **jedynie 1% doświadczyło takich trudności**. Należy jednak wziąć pod uwagę, że **aż 31% respondentów nie zna zapisów Załącznika 2 lub nie była zobowiązana do jego stosowania** (prawdopodobnie byli to respondenci, których projekty otrzymały dofinansowanie przed 2018 r., tj. wejściem w życie Załącznika 2 do Wytycznych), a **32% nie potrafiła udzielić odpowiedzi na to pytanie**. Jako że stosowanie standardów dostępności obowiązuje wszystkich beneficjentów, choćby w zakresie dostępności cyfrowej, wyniki te można ocenić negatywnie – konieczne jest dalsze promowanie tego dokumentu wśród beneficjentów przez instytucje wdrażające poszczególne programy.

Wykres 31. Czy w toku realizacji projektu pojawiły się jakieś trudności w zakresie wdrażania zapisów standardów dostępności: szkoleniowego, edukacyjnego, informacyjno-promocyjnego, transportowego, cyfrowego, architektonicznego (stanowiących załącznik 2 do Wytycznych)? – wyniki ogółem



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=4552.

Wśród trudności z wdrażaniem standardów dostępności w trakcie realizacji projektów beneficjenci wymieniali m.in. kwestie budżetowe oraz kwestie zastanych barier architektonicznych i zabytkowego charakteru obiektów, ale również niedostosowanie wymagań do potrzeb osób z niepełnosprawnościami:

„wskazane wymagania w standardzie technicznym nie do końca odpowiadały potrzebom osób z niepełnosprawnościami, którzy uczestniczyli w konsultacjach na etapie realizacji projektu” czy

„brak bardziej szczegółowych opisów/standardów w zakresie dostępności, które można wykorzystać w rozmowach i ustaleniach z projektantami, realizatorami projektu, wykonawcami”.

Na podobne problemy zwracali uwagę przedstawiciele instytucji systemu, czyli z jednej strony konieczność racjonalnego stosowania standardów i dostosowywania ich do zakresu i charakteru projektów, a z drugiej brak lub zbyt mało praktycznych przykładów ich wdrażania, zwłaszcza w przypadku projektów infrastrukturalnych. Wskazywali, że warto w przyszłości opracować katalog praktycznych rozwiązań w zakresie wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji oraz dobrych praktyk dla poszczególnych podtypów projektów oraz zbiór najczęściej zadawanych pytań i popełnianych błędów. Zdaniem przedstawicieli IZ zajmujących się EFRR taki materiał stanowiłby ważne uzupełnienie dotychczasowych Wytycznych oraz wydanych poradników. Biorąc pod uwagę całościowe wyniki badań (również te dotyczące znajomości i przydatności Wytycznych wśród beneficjentów oraz efektów projektów, o czym w kolejnym rozdziale) propozycja opracowania katalogu

praktycznych rozwiązań w zakresie wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji oraz dobrych praktyk dla poszczególnych podtypów projektów jest jak najbardziej zasadna – jednak ciężar jego opracowania powinien leżeć w gestii IZ i IP poszczególnych programów, jako że to one znają specyfikę i charakter wdrażanych projektów. Rolą IK powinno być wyłącznie zbieranie tych rozwiązań i dobrych praktyk w jednym miejscu i ich dalsze udostępnianie.

3.2.2.3 Ocena funkcjonowania Koordynatorów ds. równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami

Jednym z zaleceń Agendy było powołanie Koordynatorów ds. równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, na poziomie każdego programu operacyjnego. **Stan wdrożenia tego zalecenia jest zróżnicowany** – w niektórych programach (zgodnie z informacjami uzyskanymi podczas wywiadów w ramach PO IiŚ czy RPO Województwa Podkarpackiego), mimo że wyznaczono osoby do uczestnictwa w pracach Grupy roboczej - nie powołano w ogóle Koordynatorów. Również w programach EWT/EIS, ze względu na ich specyfikę, nie powołano Koordynatorów ds. równości szans. Przedstawiciele WST nie brali też udziału w pracach grupy roboczej ds. równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Na spotkaniach grupy reprezentowała programy EWT/EIS przedstawicielka Instytucji Zarządzającej, która następnie przekazywała odpowiednie informacje do WST.

W programach, w których wyznaczono Koordynatorów, **nie zawsze udawało im realizować wszystkie przypisane im w Agendzie zadania**. W większości programów skupiali się oni na organizowaniu spotkań informacyjnych o wdrażaniu zasady równości szans i niedyskryminacji dla pracowników instytucji w danym PO lub przekazywaniu informacji i dokumentów oraz pełnieniu funkcji ekspertów z dziedziny równości szans i doradztwie. W nieco mniejszej liczbie programów monitorowali przygotowywane dokumenty programowe lub konkursowe pod kątem zgodności i uwzględniania zasady równości szans i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Również monitorowali komunikaty na stronach internetowych i publikacje tworzone w ramach instytucji, czy są dostępne dla osób z niepełnosprawnościami, nie propagują stereotypowych lub dyskryminujących przekazów. Najbardziej zaś mieli wpływ na szersze działanie swoich urzędów na rzecz zwiększania dostępności pomieszczeń dla osób z niepełnosprawnościami (miejsce pracy, sale spotkań). Minimalny zakres wykonywanych zadań częściej dotyczył Koordynatorów powołanych w ramach obszarów finansowanych z EFRR.

Dużą trudnością dla działalności Koordynatorów jest niewielka możliwość ich rzeczywistego oddziaływania na poziomie całego programu. W większości przypadków są oni pracownikami jednego departamentu lub działu zajmującego się tylko wycinkiem funkcjonowania całego programu i nie mają umocowania do działania w obszarach leżących w kompetencjach innych działów, a często również czasu (zajmując się przede wszystkim innymi zadaniami) lub wystarczającej wiedzy i umiejętności w zakresie wdrażania zasady

równości szans i niedyskryminacji. Najczęściej są pracownikami zajmującymi się programowaniem lub oceną i wyborem projektów. W takim przypadku nie mają wiedzy i możliwości działania na etapie wdrażania (monitoring, sprawozdawczość, kontrola) ani ewaluacji, często też nie mają możliwości opiniowania działań informacyjno-promocyjnych ani finansowanych z PT programu. Największą trudnością, jaką wskazywali, jest brak możliwości oddziaływania na poziomie całej instytucji, również w obszarach niezwiązanych z funduszami europejskimi.

Spostrzeżenia te pokrywają się z wnioskami ewaluatora – biorąc pod uwagę wyniki badania (słaba znajomość Agendy wśród przedstawicieli instytucji; wysoki odsetek beneficjentów, którzy nie znają Wytycznych i nie potrafili odpowiedzieć na pytanie o trudności z ich wdrożeniem; niewielki odsetek beneficjentów wskazujących na osiągnięcie poprawy w zakresie równości szans i niedyskryminacji) należy stwierdzić, że efekty działań Koordynatorów są niewielkie. Bez przekonania zarządzających danym programem o ważności wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji (i wynikającego z tego alokowania odpowiednio przygotowanej osoby do wdrażania zasady i nie obarczania jej innymi zadaniami) lub wymagania od IZ stworzenia odrębnych stanowisk/działów o odpowiednim umocowaniu nie nastąpi poprawa sytuacji. Rozwiązaniem tego problemu może być powołanie odrębnego stanowiska zajmującego się kwestiami równości szans i niedyskryminacją na poziomie całego urzędu – zalecenie to zostało opisane w tabeli rekomendacji.

Drugim problemem jest **wiedza oraz doświadczenie osób wyznaczanych do pełnienia funkcji Koordynatora ds. równości szans i niedyskryminacji**. Zgodnie z informacjami przekazanymi podczas wywiadów zdarza się, że osoby te trafiły do prac Grupy nieco przypadkowo lub w zastępstwie, a później okazało się, że muszą również pełnić funkcję Koordynatora dla całego programu. Zdarza się jednak również tak, że wybór takiej osoby jest przemyślany, a jego podstawą są jej wiedza i doświadczenie. W takim przypadku osoba pełniąca funkcję Koordynatora wykonuje wszystkie zadania wymienione w Agendzie oraz podejmuje dodatkowe – dobrym przykładem może być RPO Województwa Śląskiego.

Dobra praktyka – działania Koordynatorki ds. równości szans i niedyskryminacji, która pełni również funkcję Koordynatorki ds. równości szans kobiet i mężczyzn i jest zatrudniona do pełnienia wyłącznie tych funkcji w ramach RPO Województwa Śląskiego

Osoba pełniąca funkcję koordynatora:

- konsultuje dokumenty konkursowe,
- opiniuje ocenę wniosków o dofinansowanie,
- wspomaga rozpatrywanie protestów pod kątem działań antidyskryminacyjnych,
- **jest osobą pierwszego kontaktu dla beneficjentów i wnioskodawców przygotowujących wnioski o dofinansowanie projektów,**
- organizuje spotkania z ekspertami, prowadzi wykłady i szkolenia, pisze artykuły do biuletynu,

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• przygotowuje sprawozdania,• aktywnie uczestniczy w pracach powołanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Grup roboczych. |
|---|

Zagrożeniem w takim przypadku jest natomiast oparcie całej działalności instytucji w tym zakresie na wiedzy i kompetencjach jednej osoby. Wydaje się, że **w ramach IZ nie ma wypracowanych mechanizmów instytucjonalnych, które pozwoliłyby na utrzymanie** takiego poziomu realizacji zasady w sytuacji, gdyby osoba pełniąca funkcję Koordynatorki odeszła z pracy. Również i w tym przypadku stworzenie odrębnego stanowiska zjamującego się wyłącznie wdrażaniem zasady w całym programie lub nawet instytucji, zminimalizuje opisane wyżej ryzyko.

3.2.3 Ocena i wybór projektów

Zgodnie z odtworzoną na potrzeby niniejszego badania teorią interwencji, zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, realizowana jest na etapie oceny i wyboru projektów na dwa sposoby. Po pierwsze traktowana jest jako zasada horyzontalna. Przyjmuje to postać obowiązku stosowania zasady we wszystkich projektach realizowanych w ramach programów operacyjnych (poza wyjątkami wskazanymi w Wytycznych, dotyczącymi produktów neutralnych). Po drugie, w przypadku interwencji dedykowanych bezpośrednio problematyce wyrównywania szans i dyskryminacji, stosowane są dodatkowe wymagania oraz rozwiązania premiujące przedsięwzięcia adresujące potrzeby grup zagrożonych dyskryminacją.

Zasada równości szans i niedyskryminacji, jako zasada horyzontalna, weryfikowana jest na etapie oceny i wyboru projektów we wszystkich programach i konkursach, realizowanych w Polsce w ramach polityki spójności. W zdecydowanej większości weryfikacja stosowania zasady przyjmuje postać kryterium formalnego (dopuszczającego), którego spełnienie oceniane jest w sposób zero-jedynkowy (tak/nie). W przypadku niespełnienia kryterium oceniany projekt podlega odrzuceniu. W jednostkowych przypadkach (np. RPO województwa małopolskiego), stosowana jest metoda punktowa, gdzie projekt zgodny z zasadą uzyskuje jeden punkt, zaś projekt neutralny zero punktów. W przypadku uzyskania zerowej punktacji, projekt wykluczany jest z możliwości uzyskania wsparcia. W większości programów, zgodnie z Wytycznymi, istnieje możliwość uzyskania statusu neutralności produktów projektów. Niemniej niektóre programy (np. RPO województwa pomorskiego), nie przewidują takiej możliwości. Opisane powyżej zróżnicowanie w podejściu do stosowania kryteriów, odnoszących się do zasad równościowych, należy ocenić pozytywnie. Daje to bowiem możliwość elastycznego dostosowywania sposobów oceny tego aspektu projektów, w zależności od charakteru interwencji realizowanej na poziomie programu, działania czy nawet konkursu.

W przypadku programów EIS/EWT ustanowiony system wyboru projektów, w tym przyjęte kryteria wyboru i proces oceniania w ograniczonym stopniu brały pod uwagę zasadę równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Jej

realizacja była oceniana na ogół w połączeniu z innymi politykami horyzontalnymi. Przykładowo w programie PL-RU wnioski aplikacyjny obejmuje ww. kwestie jako jeden z podpunktów w rubryce „Wpływ projektu na polityki horyzontalne”. Natomiast w przypadku programu Polska-Saksonia ocena polityk horyzontalnych jest przeprowadzana zgodnie z zasadą, że projekt mający negatywny wpływ jest odrzucany, a projekty o charakterze neutralnym i pozytywnym przechodzą do oceny merytorycznej.

W analizowanych w ramach badania programach i konkursach, zarówno tych finansowanych z EFS jak i z EFRR, sposób realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, opisywany jest w większości programów w odrębnej, dedykowanej temu zagadnieniu, części wniosku o dofinansowanie. Beneficjent zobowiązany jest do krótkiego opisu i uzasadnienia, w jaki sposób zasada będzie realizowana w ramach projektu. Dodatkowo, głównie w przypadku programów regionalnych, wnioskodawca składa oświadczenie, w którym zobowiązuje się do przestrzegania zasady. W przypadku jednego z programów (RPO województwa pomorskiego), dla projektów finansowanych z EFRR, stosowane jest jedynie oświadczenie, bez obowiązku uzasadnienia i opisu sposobu stosowania zasady na etapie wnioskowania. Jako przykład ponadstandardowego potraktowania zasady horyzontalnej na etapie wnioskowania dla programów finansowanych z EFRR, wskazać można rozwiązanie przyjęte przez PARP. Dla działań wdrażanych przez PARP w ramach PO IR oraz PO PW, we wniosku o dofinansowanie, poza opisem sposobu realizacji zasady, istnieje konieczność opisanie sposobu zapewnienia dostępności produktów projektu dla osób z niepełnosprawnościami. Wymóg taki istnieje także w przypadku studiów wykonalności dla części projektów infrastrukturalnych (np. w ramach PO IIŚ), w których wnioskodawca opisuje zastosowane rozwiązania przewidziane dla osób wykluczonych i osób z niepełnosprawnościami.

W zdecydowanej większości ogłaszanych aktualnie konkursów, zasada równości szans i niedyskryminacji, traktowana jest jako zasada odrębna w stosunku do zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Niemniej jednak w przypadku niektórych interwencji (np. działań POIR wdrażanych przez NCBR), obie zasady traktowane są i weryfikowane łącznie, jako zasady równościowe (choć w samej instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie wskazano, iż wymagane jest spełnienie obu zasad równościowych).

Wskazówki dla beneficjentów dotyczące sposobu rozumienia zasad równościowych zawarte są głównie w instrukcjach wypełniania wniosków o dofinansowanie. Analiza dokumentacji oraz przeprowadzone badania jakościowe, wskazują, że **użyteczność instrukcji w tym zakresie jest umiarkowana. Dotyczy to w szczególności programów współfinansowanych z EFRR**, gdzie instrukcje wypełniania wniosków, w części dotyczącej zasady równości szans i niedyskryminacji, sprowadzają się często do przytoczenia definicji zasady z Wytycznych, odwołania do Wytycznych, standardów dostępności, koncepcji uniwersalnego projektowania, mechanizmu racjonalnych usprawnień oraz wskazania możliwości zaklasyfikowania projektu jako neutralnego wobec zasady. Przykład bardziej wyczerpującego podejścia stanowić może opis sposobu zapewnienia dostępności produktów dla osób z

niepełnosprawnością w instrukcjach wypełniania wniosków w działaniach PO IR i PO PW wdrażanych przez PARP. W tym przypadku opis sposobu zastosowania zasady zajmuje w instrukcji około trzy strony i poprzedzony jest zapisem podkreślającym znaczenie dostępności dla projektów realizowanych w ramach programu:

„Uwaga! Należy pamiętać, iż założenie, że do projektu nie zgłoszą się osoby z niepełnosprawnością lub że nie zgłoszą się osoby z konkretnym rodzajem lub stopniem niepełnosprawności jest dyskryminujące. Aż 12% społeczeństwa to osoby z niepełnosprawnością, więc statystycznie co dziesiąta osoba będzie miała trudności z użytkowaniem produktów, jeśli nie będą one zaprojektowane w odpowiedni sposób.”
[instrukcja wypełniania wniosku dla poddziałania 3.2.1 PO IR]

Bardziej wyczerpujące informacje o istocie zasady i możliwych sposobach jej spełnienia, w tym w odniesieniu do danego rodzaju interwencji, zawarte są w regulaminach i instrukcjach wypełniania wniosków dla konkursów organizowanych w ramach działań finansowanych z EFS. W dokumentacji analizowanych konkursów wyjaśniane są kluczowe pojęcia określone w Wytycznych (mechanizm racjonalnych usprawnień, uniwersalne projektowanie), wskazywana jest konieczność zadbania na etapie rekrutacji o specjalne potrzeby, omawiane są poszczególne standardy dostępności. W wybranych przypadkach wskazywane są także rodzaje zapisów niewystarczających oraz niepozwalających na pozytywną ocenę w kontekście tej zasady. Należy również podkreślić, że wyniki analizy dokumentacji oraz przeprowadzone wywiady wskazują na zauważalną zmianę jakości i stopnia szczegółowości treści wskazówek dla beneficjentów, w okresie po pojawieniu się standardów dostępności.

Na etapie oceny i wyboru projektów, poza podejściem horyzontalnym do zasady równości szans i niedyskryminacji, stosowane są również dodatkowe wymagania oraz kryteria premiujące projekty, uwzględniające wsparcie dla osób zagrożonych dyskryminacją, w tym w szczególności dla osób z niepełnosprawnościami.

Dotyczy to w szczególności interwencji współfinansowanych z EFS, ukierunkowanych na wsparcie osób zagrożonych dyskryminacją i wykluczeniem społecznym. Przykładem tego typu interwencji jest działanie 1.5 PO WER Rozwój potencjału zawodowego osób z niepełnosprawnościami. W tym przypadku beneficjent spełnić musi szereg wymagań zdefiniowanych w kryteriach formalnych i merytorycznych gwarantujących, że wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami udzielane będzie w sposób zgodny z założeniami instrumentu. Są to kryteria określające kwalifikowalność beneficjenta (tj. dofinansowanie udzielane jest organizacjom, które zgodnie ze statutem działają na rzecz osób z niepełnosprawnościami), udział minimum 30% uczestników należących do określonych grup osób z niepełnosprawnościami, a także kryteria premiujące za zaangażowanie w ramach personelu projektu osób z niepełnosprawnościami. Dla części działań w ramach PO WER, wprowadzono również wymóg zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na pół etatu do realizacji projektu, bez względu na to czy jest on ukierunkowany bezpośrednio na wsparcie osób z niepełnosprawnościami.

Rozwiązania i kryteria premiujące stosowane są również w ramach programów współfinansowanych z EFRR. Dotyczy to tych instrumentów, w których osoby zagrożone dyskryminacją, głównie osoby z niepełnosprawnościami, stanowią jedną z istotnych grup docelowych. Ma to miejsce np. w przypadku PO PW (kryteria premiujące rozwiązania przyczyniające się do poprawy mobilności OzN w projektach transportowych), czy też w przypadku PO PC, gdzie w wybranych działaniach udział osób z niepełnosprawnościami (od 5 do 10% w zależności od konkursu), premiowany jest większą liczbą punktów lub stanowi warunek uzyskania dofinansowania. W działaniu 2.4 Tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego, istnieje natomiast możliwość uzyskania dodatkowych punktów za zaplanowanie w projekcie odrębnych rozwiązań (funkcjonalności), dedykowanych potrzebom osób z niepełnosprawnościami. Także dla innych wybranych działań programu (np. 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych) stosowane są dodatkowe wymagania w postaci obowiązku zapewnienia odpowiedniego poziomu dostępności dla OzN.

W ramach PO IR natomiast, w konkursach dedykowanych Programowi Dostępność Plus, weryfikacji podlegało czy projekt dotyczy produktów „przyczyniających się do zwiększenia dostępności, rozumianej jako zniesienie jednej lub więcej barier we właściwościach środowiska (przestrzeni fizycznej, rzeczywistości cyfrowej, systemów informacyjno-komunikacyjnych, produktów, usług), co w efekcie pozwoli osobom z trudnościami funkcjonalnymi (fizycznymi, poznawczymi) na korzystanie z niego na zasadzie równości z innymi.”

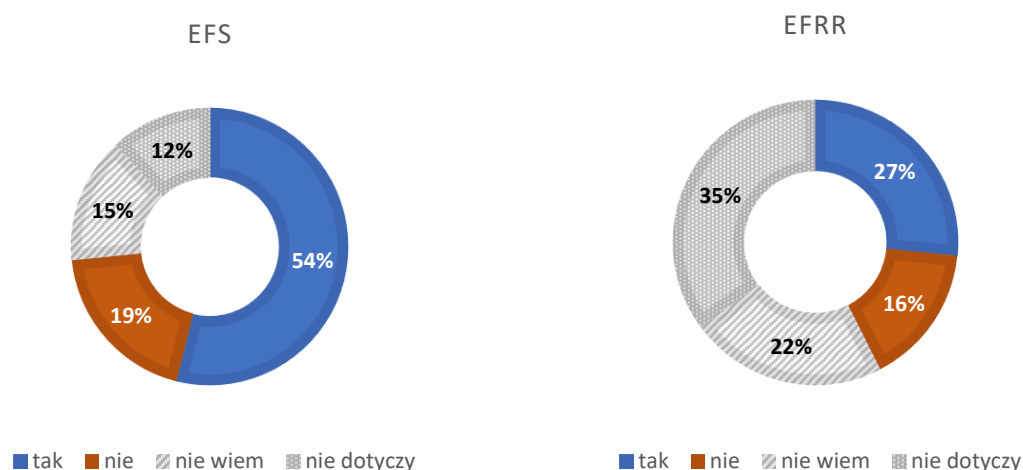
Również w programach regionalnych stosowane były rozwiązania i kryteria premiujące, w przypadku interwencji uwzględniających wsparcie dla osób zagrożonych wykluczeniem i dyskryminacją, głównie ze względu na wiek i niepełnosprawność. Do tego typu rozwiązań zaliczyć należy premiowanie za: zatrudnienie osoby z niepełnosprawnościami jako członka personelu projektu, zapewnienie w tworzonych przedszkolach miejsc dla dzieci z niepełnosprawnościami wraz z zapewnieniem dla nich odpowiedniego wsparcia, czy też udział w projekcie osób z grupy 50+ oraz osób z niepełnosprawnościami.

Analiza dokumentacji konkursowej oraz przeprowadzone w ramach badania wywiady, wskazują na **zauważalną pozytywną zmianę w podejściu do stosowania zasady równości szans i niedyskryminacji na etapie oceny i wyboru projektów**. Zmiana ta jest widoczna w porównaniu z poprzednim okresem programowania, ale również w porównaniu do wczesnego etapu wdrażania obecnej perspektywy. Przejawia się to zarówno we wzroście świadomości i jakości rozwiązań proponowanych przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie (por. rozdział dotyczący efektów wdrażania zasady), jak i w podejściu oceniających wnioski o dofinansowanie. Zmiana ta dotyczy jednak głównie przestanki dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i ogranicza się zazwyczaj do niepełnosprawności ruchowej i niepełnosprawności wzroku.

Koncentracja na osobach z niepełnosprawnościami związana jest z wprowadzeniem standardów dostępności, które np. w opinii IZ POIR, stworzyły „klucz”, ułatwiający przełożenie zasady na praktykę projektów realizowanych w obszarach interwencji programu. Standardy przyczyniły się także do zmiany sposobu przeprowadzania oceny w wybranych programach. Przykładowo w PO PC, dla wybranych konkursów w procesie wyboru biorą udział eksperci z zakresu dostępności cyfrowej, dokonujący oceny tego właśnie aspektu projektów.

Procedury stosowane w procesie oceny i wyboru projektów, w tym w szczególności kryteria wyboru, przekładają się jednak w dość umiarkowanym stopniu na praktyczne rozwiązania gwarantujące równy dostęp do produktów osobom z niepełnosprawnościami. Poniżej prezentujemy wyniki badania CAWI z beneficjentami w tym zakresie, w podziale na EFRR i EFS.

Wykres 32. Czy kryteria wyboru projektów skłoniły Państwa do wprowadzenia rozwiązań ułatwiających równy dostęp do usług lub produktów osobom z niepełnosprawnościami.



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI beneficjenci (n=4493)

Powyższe wyniki pokazują istotną różnicę pomiędzy EFS i EFRR, w stopniu przełożenia kryteriów wyboru na stosowanie w projektach dodatkowych rozwiązań umożliwiających równy dostęp do produktów dla osób z niepełnosprawnościami. **W przypadku projektów EFS, ponad połowa beneficjentów (54%) deklaruje, że kryteria wyboru skłoniły ich do zastosowania rozwiązań ponadstandardowych. Dla EFRR udział takich beneficjentów jest dwa razy mniejszy (27%).** Na uwagę zasługuje także duży udział odpowiedzi „nie dotyczy” wśród beneficjentów EFRR (35%). Sugeruje to, że ze względu na specyfikę projektów nie ma możliwości zastosowania dodatkowych ułatwień dla osób z niepełnosprawnościami lub respondenci nie widzą takiej możliwości lub konieczności stosowania dodatkowych ułatwień dla osób z niepełnosprawnościami, w przypadku realizowanych przez nich przedsięwzięć.

Wyniki CAWI potwierdzają zatem, że **stosowane w EFRR formalne kryteria zero-jedynkowe, mają umiarkowany wpływ na wypracowywanie przez beneficjentów**

dodatkowych rozwiązań zwiększających dostępność produktów dla osób z niepełnosprawnościami. Tego typu kryteria nie dają bowiem oceniającym możliwości różnicowania i wartościowania projektów pod kątem stosowanych rozwiązań pro-równościowych. **Większy wpływ na zakres i jakość wprowadzanych rozwiązań mają, stosowane głównie w programach EFS, kryteria premiujące**, co odzwierciedlone zostało m.in. w prezentowanych powyżej wynikach badania ankietowego.

Także w przypadku programów finansowanych z EFRR, tego typu kryteria, zwiększają prawdopodobieństwo zastosowania ponadstandardowych rozwiązań i produktów, skierowanych do osób z niepełnosprawnościami. Poniżej prezentujemy studium przypadku, w którym opisane zostały efekty zastosowania kryterium premiującego w działaniu 2.4 PO PC.

Ogólne informacje dotyczące projektu
Program: PO PC
Tytuł projektu: Voxly - Rozbudowa i Udostępnienie Nowych e-Usług dla potrzeb Konsultacji Społecznych w Zakresie Kształtowania Przestrzeni
Beneficjent: Geofabryka Sp. z o.o. Partner: Fundacja Stabilo
Wartość projektu: 1,9 mln PLN
Skrócony opis projektu
Celem projektu jest opracowanie aplikacji mobilnej do prowadzenia konsultacji społecznych w zakresie lokalnej polityki przestrzennej. Aplikacja dostępna będzie dla systemu Android, z możliwością obsługi za pomocą ekranów dotykowych na urządzeniach mobilnych. Dostosowana jest do wszystkich procedur związanych z prowadzeniem procesu konsultacji społecznych w zakresie kształtowania przestrzeni. Produkt skierowany jest do jednostek samorządu terytorialnego. Spodziewanym efektem wdrożenia produktu ma być zwiększenie zasięgu konsultacji w grupie interesariuszy, a tym samym zmniejszenie dystansu pomiędzy urzędem a obywatelami i zwiększenie roli społeczności lokalnej w kształtowaniu przestrzeni.
Sposób uwzględnienia i wpływ projektu na promowanie zasad równościowych
W ramach konkursu dla działania 2.4 PO PC Tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego, stosowane było merytoryczne kryterium premiujące projekty, oferujące funkcjonalności dedykowane osobom z niepełnosprawnościami. Zgodnie z deklaracją beneficjenta wszystkie produkty firmy spełniają ogólnie obowiązujące standardy dostępności. Także w przypadku aplikacji będącej przedmiotem niniejszego projektu, zastosowane zostały standardy dostępności WCAG, a także przewidziana została funkcja komunikatów głosowych.

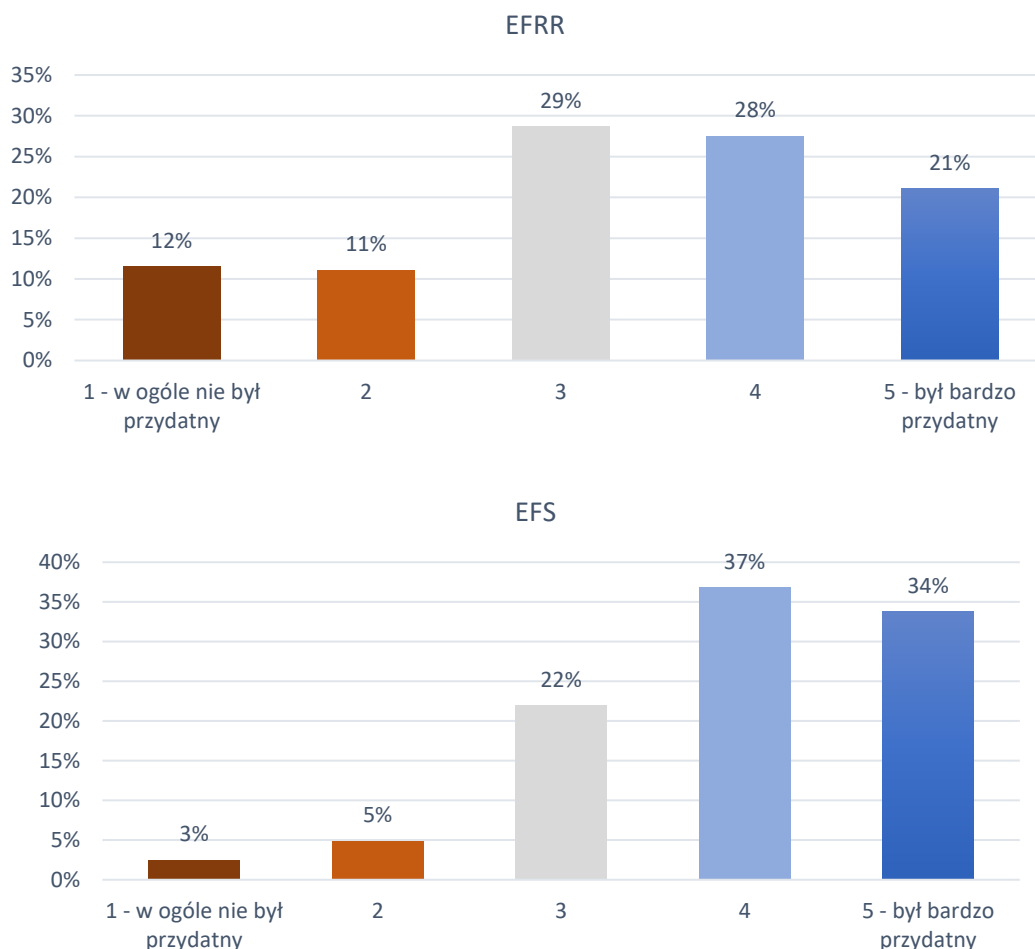
Jednak dodatkowo, w odpowiedzi na wymagania sformułowane w konkursie PO PC, wnioskodawca zaproponował ponadstandardowe rozwiązanie o unikatowym w skali kraju charakterze. Jedną z funkcjonalności przygotowywanej aplikacji, służącej prowadzeniu konsultacji społecznych, jest mapa dedykowana użytkownikom niedowidzącym. Została ona opracowana w ramach specjalnie powołanego zespołu, we współpracy z kartografami oraz specjalistami z zakresu technik wizualizacyjnych dla osób niedowidzących. Jest to pierwszy tego typu produkt w skali kraju. Co istotne dostosowana mapa jest kluczowym elementem procesu konsultacji społecznych w zakresie planowania przestrzennego, a jednocześnie stanowi główną barierę dla udziału w konsultacjach osób niedowidzących. Spodziewanym efektem projektu będzie zatem zwiększenie możliwości udziału osób z niepełnosprawnościami w procesach kształtowania lokalnych polityk publicznych.

Beneficjent zobowiązał się także do nieodpłatnego udostępnienia mapy (podkładki) wszystkim zainteresowanym instytucjom, w celu jej upowszechnienia i stosowania do celów niekomercyjnych.

Projekt, już na obecnym jego etapie, przełożył się również na zwiększenie świadomości beneficjenta, na temat skali potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a także przyczynił się do zwiększenia jego potencjału do opracowywania podobnych rozwiązań i produktów w przyszłości.

Pomimo braku wyraźnego przełożenia kryteriów wyboru na dodatkowe rozwiązania zwiększające dostępność, beneficjenci oceniają dokumenty konkursowe i procedury stosowane na etapie wnioskowania, jako dość użyteczne dla wypracowania sposobów uwzględnienia w projektach zasady równości szans i niedyskryminacji. Poniżej prezentujemy wyniki badania ankietowego dotyczące przydatności kryteriów wyboru.

Wykres 33. Na ile dokumentacja konkursowa kryteria wyboru projektów były dla Państwa przydatne do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w ramach Państwa projektu?



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAWI (n=4493)

Ponad połowa beneficjentów (50% w EFRR, 71% w EFS), ocenia wysoko lub bardzo wysoko przydatność kryteriów wyboru dla wypracowania sposobu uwzględnienia zasady⁵⁹.

Podobna ocena wystawiona została również pozostałym dokumentom konkursowym, w tym wnioskowi o dofinansowanie wraz z instrukcją. Wydaje się jednak, że w przypadku EFRR, beneficjenci oceniają przydatność dokumentacji konkursowej pod kątem jej użyteczności dla uwzględnienia zasady na poziomie minimum wymaganego do uzyskania akceptacji

⁵⁹ W przypadku beneficjentów FS ocena przydatności dokumentacji konkursowej jest nieco bardziej umiarkowana. Na wysoką lub bardzo wysoką przydatność dokumentacji wskazuje jedynie około 40%. Niemniej jednak ze względu na bardzo małą liczebność próby w porównaniu do EFRR i EFS (n=59), danych tych nie można uznać za w pełni miarodajne. Jednocześnie nie zmieniają one ogólnych wniosków w zakresie przydatności dokumentacji konkursowej tj. że obserwowana jest widoczna różnica w ocenie pomiędzy projektami „miękkimi” (EFS) i „twardymi” (EFRR i FS) oraz że ponad połowa beneficjentów ocenia przydatność dokumentacji wysoko lub bardzo wysoko.

formalnej. **Wysoka ocena przydatności dokumentacji nie przekłada się bowiem na wypracowywanie przez nich ponadstandardowych rozwiązań sprzyjających zwiększaniu dostępności.**

3.2.4 Informacja i promocja

3.2.4.1 Szkolenia w instytucjach

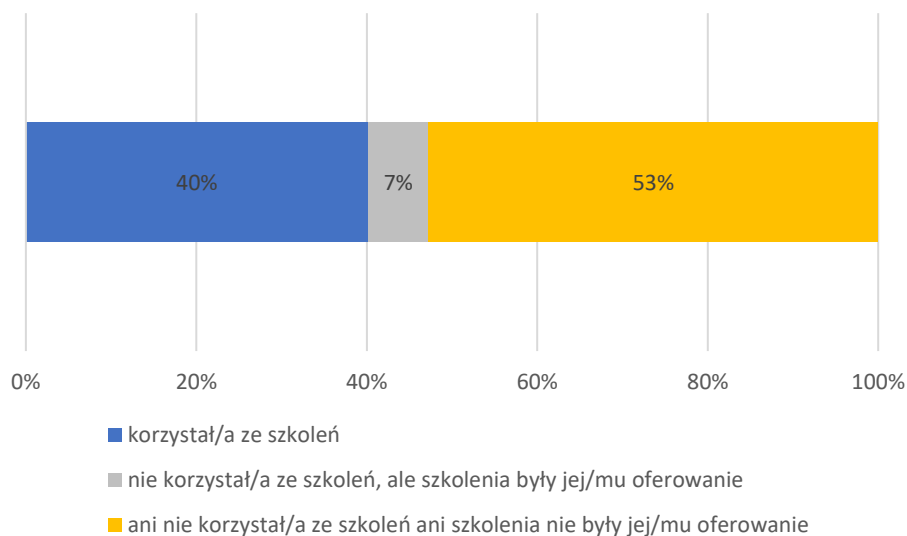
Jednym z działań podnoszących świadomość pracowników instytucji zaangażowanych w realizację programów operacyjnych nt. zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami przewidzianych w Agendzie są szkolenia dla pracowników instytucji.

Przedstawiciele IZ będący członkami Grupy potwierdzili w wywiadach uczestnictwo w **szkoleniach horyzontalnych zorganizowanych przez IK UP** we współpracy z IZ PO PT i IZ PO WER. Jak już wspomniano w podrozdziale dotyczącym koordynacji ocenili ich **przydatność bardzo wysoko** ze względu na to, że miały one wymiar praktyczny i umożliwiły poznanie barier i trudności, na jakie natrafiają osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Również doradztwo świadczone w obszarze zapewniania i zwiększania dostępności dla osób z niepełnosprawnościami zakontraktowane przez IK UP zostało ocenione bardzo wysoko – godziny doradztwa wsparły proces przygotowania zapisów programowych, a zwłaszcza kryteriów oceny projektów.

Zgodnie z zapisami Agendy opisane powyżej szkolenia horyzontalne powinny być uzupełniane **szkoleniami specjalistycznymi dla pracowników instytucji i ekspertów dostosowywanymi do specyfiki poszczególnych PO** i zakresu przewidzianego w nich wsparcia (podtypów projektów w poszczególnych obszarach wsparcia). Zgodnie z deklaracjami niektórych przedstawicieli IZ szkolenia takie były organizowane przede wszystkim w formie **spotkań z pracownikami i ekspertami oceniającymi projekty przed poszczególnymi naborami i konkursami**. Rzadziej zdarzały się szkolenia na poziomie poszczególnych programów organizowane dla osób odpowiedzialnych za prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych.

Wyniki badania ilościowego wśród przedstawicieli instytucji systemu wskazują, że 40% respondentów brało udział w szkoleniach poświęconych kwestii równości szans i niedyskryminacji (patrz wykres poniżej). 7% oferowano szkolenia, ale nie wzięli w nich udziału, a **53% respondentów zaś nie korzystało ze szkoleń, ale jednocześnie nikt im ich nie oferował**. Powyższe dane wskazują na konieczność kontynuowania organizacji tego typu szkoleń (zarówno horyzontalnych, jak i programowych).

Wykres 34. Czy korzystał/a Pan/i ze szkoleń poświęconych kwestii równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami?, Czy oferowane były Panu/i szkolenia z zakresu równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami? – wyniki ogółem

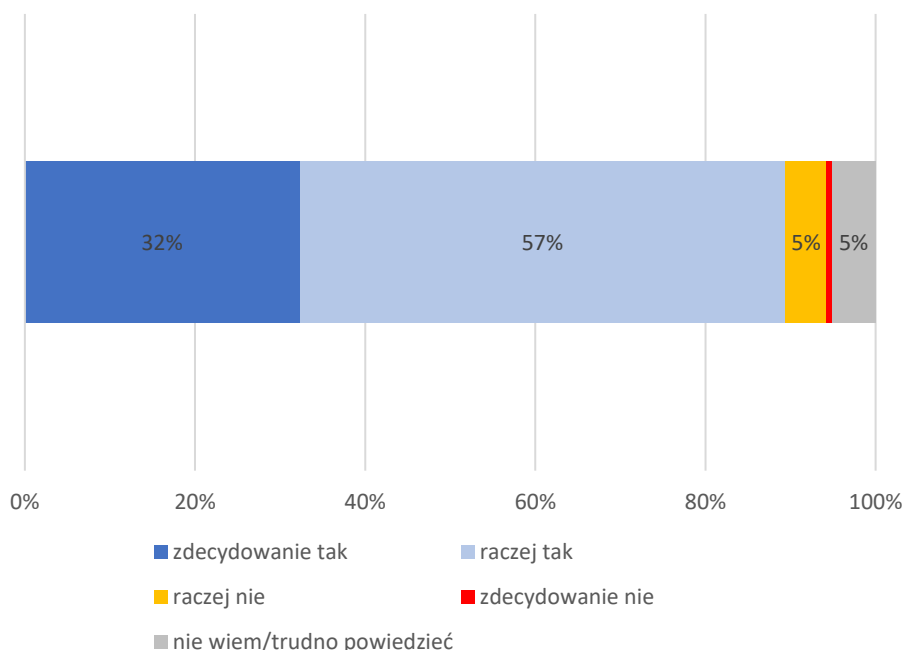


Źródło: CAWI z przedstawicielami instytucji, n=872.

W przypadku dwóch instytucji opisanych w podrozdziale dotyczącym koordynacji jako przykłady dobrych praktyk szkolenia były organizowane często i obejmowały znaczą część pracowników danej instytucji. W przypadku CUPT zostały one zlecone na zewnątrz w ramach szerokiego projektu doradczo-szkoleniowo-promocyjnego ([link do postępowania dotyczącego projektu](#)), zaś w przypadku IZ RPO Województwa Śląskiego były prowadzone wewnętrznym nakładem przez Koordynatorkę ds. równości szans i niedyskryminacji.

Przydatność szkoleń została oceniona wysoko, a 89% respondentów wskazało, że wiedza i umiejętności nabyte podczas szkoleń, ułatwiły im (zdecydowanie lub raczej) realizację zadań w zakresie stosowania zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (patrz wykres poniżej).

Wykres 35. Czy wiedza i umiejętności nabyte podczas szkoleń, ułatwiły Panu/i realizację zadań w zakresie stosowania zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami? – wyniki ogółem



Źródło: CAWI z przedstawicielami instytucji, którzy brali udział w szkoleniach poświęconych kwestii równości szans i niedyskryminacji, n=350.

3.2.4.2 Szkolenie dla wnioskodawców i beneficjentów

Kolejnym poziomem działań podnoszących świadomość nt. zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, przewidzianych w Agencji są działania informacyjne skierowane do wnioskodawców i beneficjentów.

W Agencji przewidziano prowadzenie **specjalistycznych szkoleń skierowanych do wnioskodawców związanych ze specyfiką poszczególnych konkursów w ramach programów operacyjnych** i uzależnionych od zakresu wsparcia w danym konkursie i programie. Ten wymóg był spełniany dwójako. IOK organizowały zarówno **szkolenia dotyczące wyłącznie zasad horyzontalnych**, w tym zasady równości szans i niedyskryminacji, jak również **szkolenia dotyczące konkretnych konkursów**, w ramach których sposoby realizacji zasady równości szans były jednym z punktów agendy. Szkolenia dotyczące wyłącznie zasad horyzontalnych były zdecydowanie rzadsze, zaś drugie rozwiązanie (uwzględnienie tych kwestii podczas szkoleń ogólnych dotyczących danego konkursu) – zdecydowanie powszechniejsze. Takie podejście jest zasadne i wynika z zapotrzebowania wnioskodawców i beneficjentów – są oni zdecydowanie bardziej zainteresowani szkoleniami całościowymi dotyczącymi przygotowania projektu.

Dobra praktyka – szkolenia dotyczące zasady równości szans i niedyskryminacji – IZ RPO WSL i RPO WP

Co roku (w liczbie zgodnej z zapotrzebowaniem beneficjentów) organizowane są szkolenia z zasady równości szans kobiet i mężczyzn i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. W przypadku RPO WSL ostatnie stacjonarne szkolenie z tej tematyki odbyło się w październiku 2019 r. i miało praktyczną innowacyjną formułę, natomiast w przypadku RPO WP ostatnie, ze względu na trwające obostrzenia wynikające z sytuacji związanej z pandemią COVID-19, szkolenie przeprowadzono w formule on-line w październiku 2020 r.

[Link do informacji o akcji "Nasze miasta \(nie\)kuleją"](#)

[Materiał z serwisu YouTube promujący akcję](#)

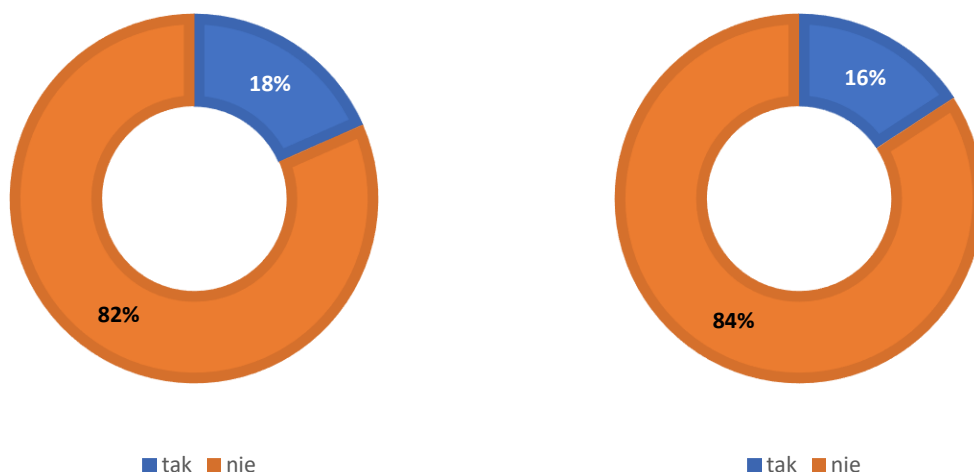
W programach EWT/EIS kwestie dotyczące analizowanej zasady pojawiają się w ramach ogólnych szkoleń dotyczących naborów, np. w odniesieniu do zasad kwalifikowalności projektów czy wymogów dotyczących działań komunikacyjnych. Podczas szkoleń punkt po punkcie jest również omawiany wniosek projektowy i sugerowane są rozwiązania, które można zastosować, a które mogą być czasem nieoczywiste dla beneficjentów. Również na etapie wdrażania organizowane były szkolenia, na których omawiano dobre praktyki w zakresie dostępności do OzN. Warto odnotować, że w przypadku Programu Polska-Saksonia zorganizowane zostało osobne szkolenie dla beneficjentów w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji. W przypadku programu PL-RU bardzo przydatne podczas szkolenia w zakresie dużych projektów strategicznych było wsparcie eksperta ze spółdzielni socjalnej FADO, który wyjaśniał zasady dotyczące dostępności. Przydatna była również dyskusja po szkoleniu, podczas której omawiano praktyczne aspekty realizacji zasady.

W tym miejscu warto podkreślić również fakt, że możliwość szerszego (niż tylko do wykorzystania podczas pisania wniosku o dofinansowanie) wykorzystania wiedzy zdobytej na szkoleniu, rzutuje na większe zainteresowanie danym szkoleniem. Z badań jakościowych wynika, że szkolenia dotyczące zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, cieszyły się zdecydowanie większym zainteresowaniem niż szkolenia z zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Wynikało to z większej powszechności stosowania tej pierwszej zasady (wymaganej również innymi przepisami prawnymi), jak również uniwersalnego charakteru nabywanej wiedzy (np. w obszarze dostępności cyfrowej, która obecnie dotyczy każdego podmiotu działającego na rynku czy w sferze publicznej).

Wyniki badania ilościowego wśród beneficjentów wskazują, że jedynie **18% spośród beneficjentów korzystało ze szkoleń poświęconych kwestii równości szans i niedyskryminacji** organizowanych przez IP, IZ i PIFE. Spośród pozostałych, którzy nie uczestniczyli w szkoleniach, **16% zaoferowano tego typu szkolenia**. Liczby te wskazują, że

jest jeszcze pole do zintensyfikowania działań szkoleniowych w tym obszarze skierowanych do wnioskodawców i beneficjentów w kolejnej perspektywie finansowej.

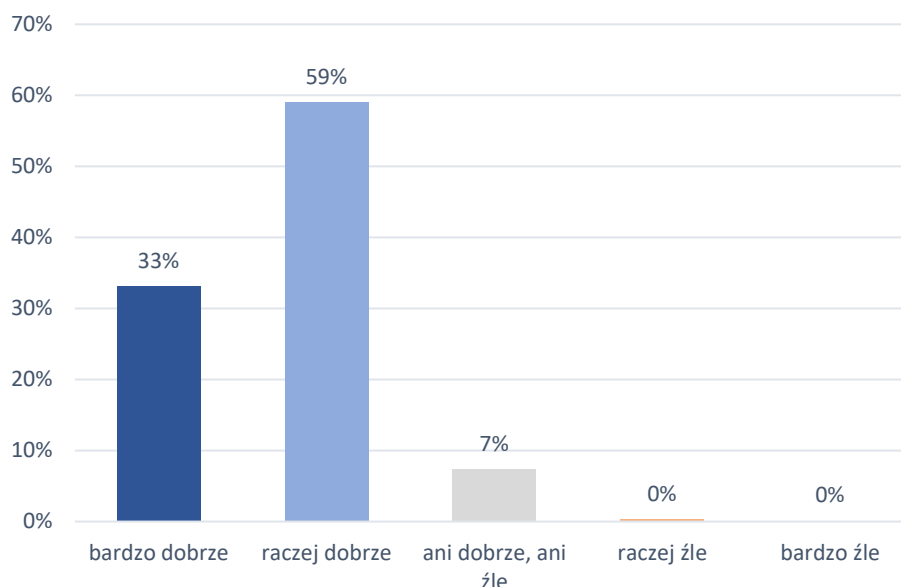
Wykres 36. (po lewej) Czy korzystał/a Pani/Pan ze szkoleń poświęconych kwestii równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnych, organizowanych przez IP/IZ, w tym punkty informacyjne? (po prawej) Czy oferowane były Pani/Panu szkolenia z zakresu równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnych, organizowane przez IP/IZ, w tym punkty informacyjne?



Źródło: CAWI z beneficjentami, (po lewej) n=4552, (po prawej) n=3713

Spośród 839 beneficjentów, którzy wzięli udział w szkoleniach dotyczących zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, **92% oceniło ich użyteczność bardzo lub raczej dobrze**. To również wskazuje, że działania te mogą i powinny być intensyfikowane.

Wykres 37. Jak ocenia Pani/Pan użyteczność szkoleń, w których brał/a Pani/Pan udział? – wyniki ogółem.



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=839.

W badaniach ewaluacyjnych poświęconych działaniom informacyjno-promocyjnym w poszczególnych programach beneficjenci wskazywali na zbyt teoretyczne podejście do szkolenia z wdrażania zasad horyzontalnych – beneficjenci oczekiwali by wskazywania konkretnych i dostosowanych do zakresu wsparcia praktycznych przykładów implementacji zasad. Oczekiwanie to jest spójne z zapotrzebowaniem deklarowanym również przez przedstawicieli instytucji systemu wdrażania EFSI.

3.2.4.3 Materiały i publikacje dot. zasad (w tym dostęp do dobrych praktyk)

Część programów posiada na stronach www zakładki poświęcone realizacji założeń horyzontalnych (przykładowy [link do zakładki na stronie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego](#)).

W zakładkach – oprócz kluczowych dokumentów i Wytycznych obowiązujących w perspektywie finansowej 2014-2020 – często są umieszczane linki do różnych artykułów bezpośrednio odnoszących się do kwestii równości szans i niedyskryminacji. Dodatkowo na stronach niektórych programów umieszczane są również zakładki poświęcone dobrym praktykom projektowym – jednak są to ogólne dobre praktyki projektowe, które niekiedy zawierają również opis zapewniania lub zwiększania dostępności najczęściej dla osób z niepełnosprawnościami. Mogą one zostać wykorzystane przez IZ jako punkt startowy do opracowania katalogu praktycznych rozwiązań i dobrych praktyk wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji dla poszczególnych typów projektów.

W przypadku programów EIS/EWT działania informacyjno-promocyjne uwzględniają zasadę równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w

większym stopniu, niż miało to miejsce w przypadku równości szans kobiet i mężczyzn, jednak stawiają nacisk przede wszystkim na kwestie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Przykładowo na stronie internetowej programu PL-RU znajduje się zakładka, na której beneficjenci znajdą wskazówki w zakresie dostępności. Na stronach obu programów EIS znajdują się również „Deklaracje dostępności” w których WST informują o dostępności instytucji i ich stron zgodnie z przepisami.

Dobrym przykładem publikacji informacyjnych związanych z dostępnością może być strona CUPT.

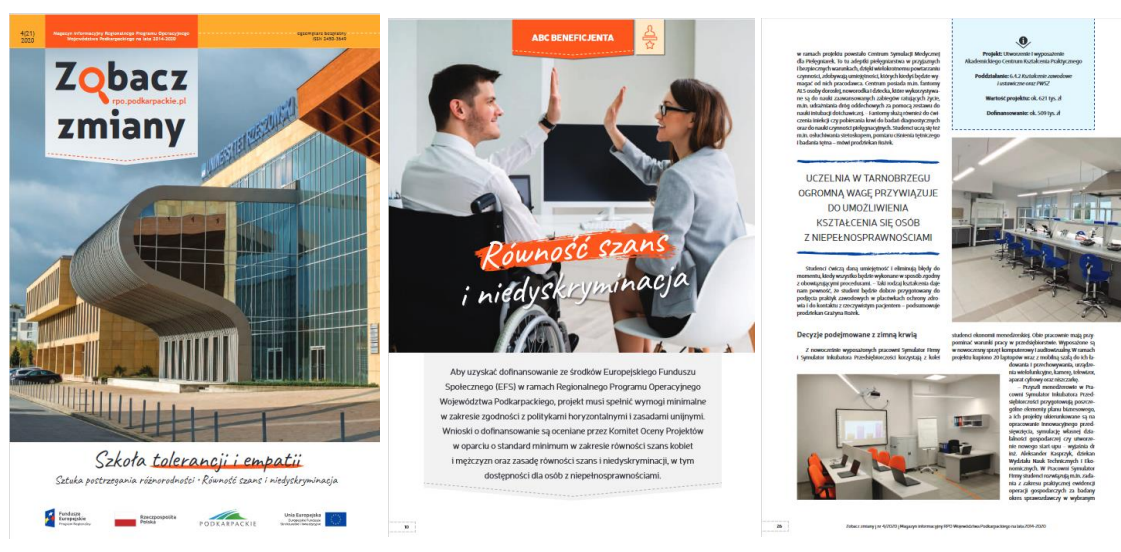
Dobra praktyka – publikacje poświęcone dostępności – CUPT

Na stronie CUPT w zakładce „Dostępność” można znaleźć [publikacje informacyjne](#), [promocyjne](#), jak również [przykłady dobrych praktyk](#) dla różnych podtypów projektów transportowych, elementów infrastruktury czy zapewniania dostępności ze względu na różne rodzaje niepełnosprawności.

Kolejnym dobrym przykładem publikacji prezentującej dobre praktyki może być numer Magazynu informacyjnego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020 poświęcony zagadnieniom dostępności.

Dobra praktyka – [publikacja poświęcona dostępności obejmująca prezentację dobrych praktyk – IZ RPO WPK](#)

Numer Magazynu informacyjnego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020 zatytułowany „Sztuka tolerancji i empatii. Sztuka postrzegania różnorodności. Równość szans i niedyskryminacja” powstał po przeprowadzeniu ewaluacji dotyczącej zasad horyzontalnych. Zawarte są w nim zarówno wskazówki dla beneficjentów, jak i przykłady dobrych praktyk.



3.2.4.4 Działania promocyjne

Wśród prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych warto wyróżnić również działania stricte promocyjne. W tym przypadku jako dobrą praktykę można ponownie wskazać CUPT.

Dobra praktyka – działania promocyjne – CUPT

Na stronie CUPT w zakładce poświęconej dostępności można znaleźć [komiks promujący dostępność w różnych gałęziach transportu pasażerskiego](#).



W kampaniach promocyjnych i uświadamiających ważne są również nie tylko działania pokazujące dostępność w projektach EFSI, ale również pokazujące etyczny i „ludzki” wymiar zapewniania dostępności. Świetnym przykładem takiego podejścia, opartego na humorze mogą być filmiki Norweskiego Towarzystwa Osób Niewidomych.

Dobra praktyka – podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie niedyskryminacji i zapewniania dostępności – Norweskie Towarzystwo Osób Niewidomych

Filmiki Norweskiego Towarzystwa Osób Niewidomych

[Link do filmiku nr 1](#)

[Link do filmiku nr 2](#)



3.2.4.5 Ocena dostępności działań informacyjno-promocyjnych skierowanych do wnioskodawców i beneficjentów, jak również ogółu społeczeństwa

Od 2018 r. **zdecydowanie poprawiła się dostępność działań informacyjno-promocyjnych skierowanych do wnioskodawców i beneficjentów** – w wielu programach uwzględniane są w nich kwestie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Coraz częściej zaczęła się pojawiać w formularzach zgłoszeniowych możliwość zaznaczenia specjalnych potrzeb. W przypadku części zaproszeń na spotkania zamieszczano informację, że osoby z niepełnosprawnościami zainteresowane udziałem w spotkaniu proszone są o kontakt z instytucją celem zapewnienia odpowiedniego wsparcia. Dobrym przykładem kompleksowości działań w tym zakresie może być znów województwo śląskie.

Dobra praktyka – dostępność – IZ RPO WSL

- Wszystkie spotkania informacyjne i szkolenia dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów są realizowane w dostępnych architektonicznie budynkach. Każdy formularz rejestracji na wydarzenia zawiera pytanie o szczególne potrzeby.
- Punkt Informacyjny o Funduszach Europejskich wyposażony jest w pętlę indukcyjną oraz mieści się w budynku przystosowanym do potrzeb osób z niepełnosprawnościami ruchowymi.
- Strony internetowe (Urzędu oraz strona RPO WSL 2014-2020) są zgodne z zaleceniami standardu WCAG 2.0 i ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.
- W siedzibie UM WSL zostały zainstalowane znaczniki systemu TOTU POINT.

Działania informacyjno-promocyjne są realizowane z pełnym zastosowaniem zasady dostępności - województwo śląskie było wskazane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej jako dobra praktyka w tym zakresie – materiały multimedialne są zgodne z WCAG 2.0 poziom AA (filmy zawierają napisy i audiodeskrypcję), stosowane są teksty alternatywne do grafik i zdjęć na stronie www Programu oraz profilu na FB, używany jest

prosty język, podczas imprez plenerowych zapewniony jest asystent osoby z niepełnosprawnością, a podczas konferencji tłumacz PJM.

Kolejnym dobrym przykładem dostępności (prosty język i przekaz) materiałów promocyjnych może być filmik z województwa warmińsko-mazurskiego.

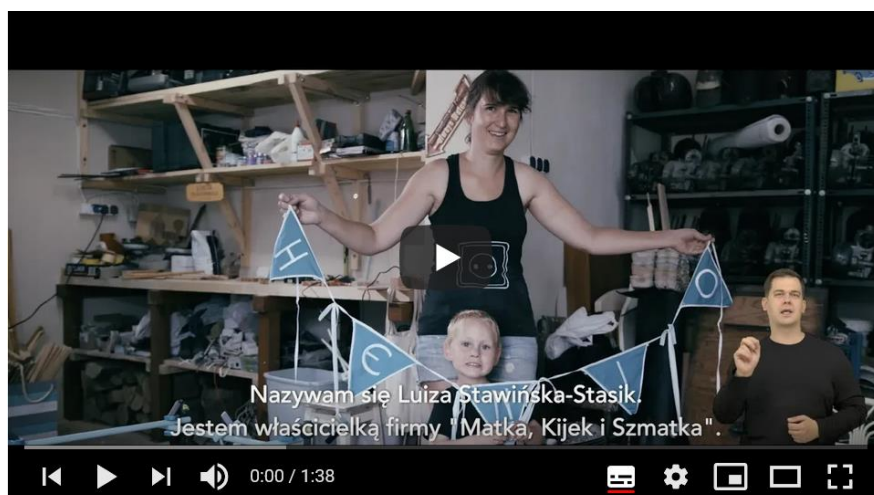
Dobra praktyka – przystępność i dostępność materiałów audiowizualnych – IZ RPO WiM

Filmy zamieszczone na stronie www mają napisy, tłumacza migowego.

19 listopada 2020 r. film "Matka, kijek i szmatka" zdobył 1 miejsce na Międzynarodowym Festiwalu Filmowym Camerimage w ramach 11. KONKURSU SPOTÓW REKLAMOWYCH „FUNDUSZE EUROPEJSKIE W KADRZE”.

[Link do informacji na stronie IZ](#)

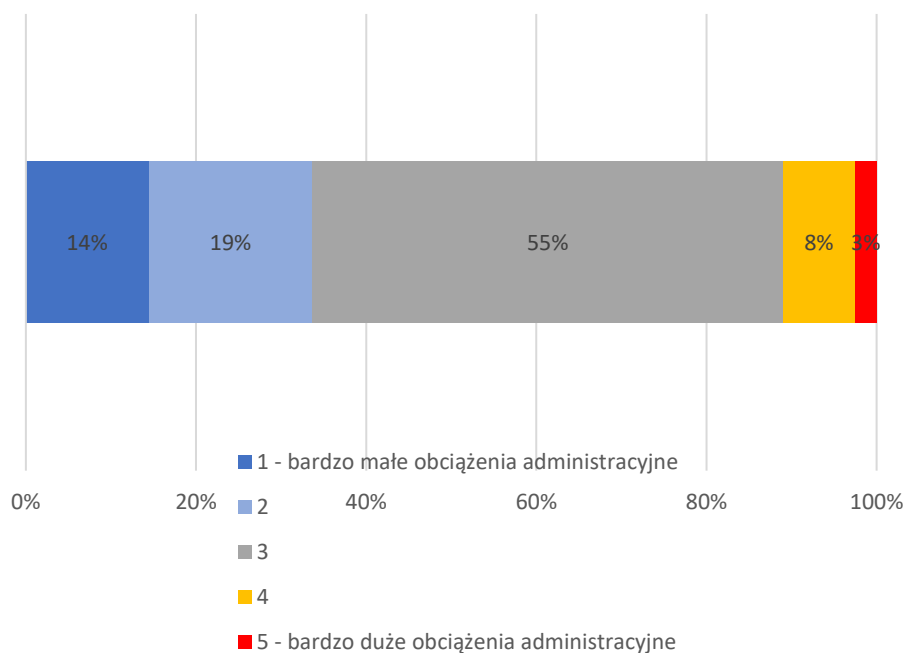
[Link do filmu w serwisie YouTube](#)



3.2.5 Obciążenia administracyjne

Zgodnie z informacjami pozyskanymi podczas wywiadów jakościowych z przedstawicielami instytucji systemu zarządzania i wdrażania EFSI obciążenia administracyjne związane z wdrażaniem zasady równości szans i niedyskryminacji nie były znaczące, były odpowiednie do poziomu zaplanowanych do osiągnięcia w tym zakresie efektów i niezbędne. Wyniki badań ilościowych potwierdziły te wnioski – w sumie 33% respondentów wskazało na bardzo małe lub małe obciążenia, 55% wskazało środek 5-stopniowej skali, a w sumie 11% duże lub bardzo duże obciążenia.

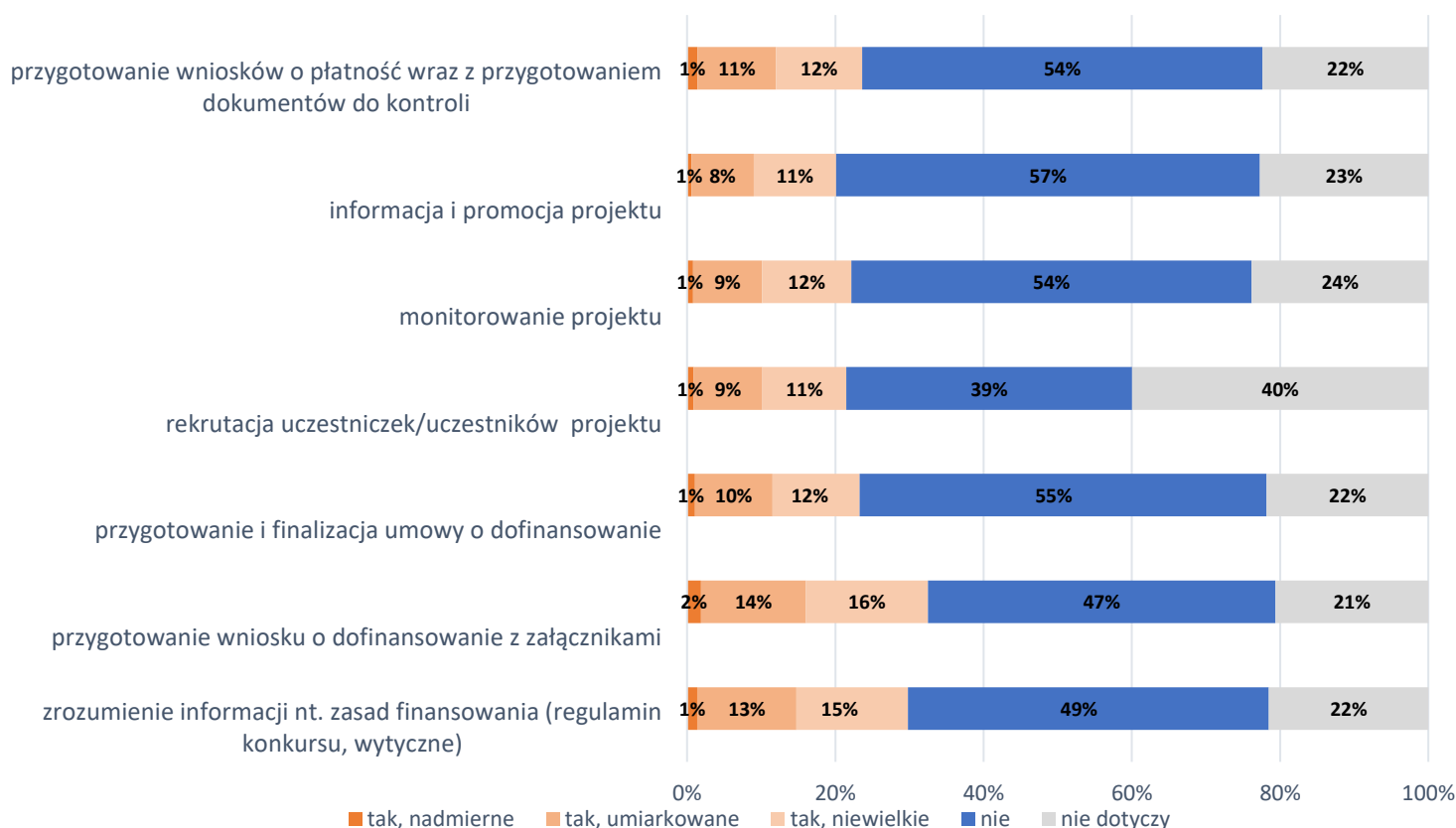
Wykres 38. Jak Pan/i ocenia skalę obciążeń administracyjnych związanych ze stosowaniem zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w ramach Państwa programu? – wyniki ogółem



Źródło: CAWI z przedstawicielami instytucji, n=872.

Podobną ocenę sformułowali beneficjenci w badaniu ilościowym. Stosunkowo największe obciążenie związane z realizacją zasady równości szans i niedyskryminacji (nadmierne, umiarkowane i niewielkie w sumie – 31%) zauważyli podczas przygotowania wniosku o dofinansowanie oraz podczas zapoznawania się z informacjami nt. zasad finansowania w danym konkursie (patrz wykres poniżej).

Wykres 39. Odwołując się do Pani/Pana doświadczeń podczas aplikowania o dofinansowanie i realizacji projektu, proszę wskazać, czy realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, stanowiła dla Pani/Pana instytucji obciążenie administracyjne na poniższych etapach? – wyniki w podziale na etapy wdrażania projektu



Źródło: CAWI z beneficjentami, n=4552.

Oceny te wydają się być pozytywne i wskazują, że realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji nie generuje zbędnych i nadmiernych obciążeń administracyjnych. Może to jednak wynikać z dość fasadowego wypełniania zasady i stosowania jej w minimalnym możliwym zakresie. W przypadku zmiany podejścia i stosowania praktycznych wskazówek pozwalających stosować zasadę na poziomie każdego podtypu projektu może się okazać, że te obciążenia nieco się zwiększą, ale będą nadal uzasadnione.

3.2.6 Monitoring, kontrola i ewaluacja

3.2.6.1 Monitoring, sprawozdawczość i kontrola

Wymagania Agendy i Wytycznych dotyczące monitoringu i sprawozdawczości z wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji są minimalne. Na poziomie programu zakładają, że dwukrotnie w ciągu perspektywy finansowej (w 2019 r. i w sprawozdaniu końcowym) znajdzie się opis sposobu realizacji zasady. **IZ spełniły to wymaganie, natomiast bez**

wskazania dokładnych danych (wskaźników gromadzących dane dla wszystkich typów projektów; liczby i udziału projektów z produktami neutralnymi; liczby i udziału projektów, w których zastosowano MRU, jak również wartości MRU) **trudno monitorować efekty i wnioskować o skuteczności podejmowanych działań**. Należy jednak mieć na uwadze, że opis wskaźników czy liczby projektów ogranicza liczba znaków w systemie SFC, więc IZ nie ma możliwości w pełni pokazania informacji, którymi dysponuje w tym zakresie.

Na poziomie projektów skuteczność realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji jest sprawozdawana we wniosku o płatność w części dotyczącej postępu rzeczowego. Weryfikowane to jest na podstawie listy sprawdzającej (lub analogicznego dokumentu) przez instytucję zatwierdzającą wniosek o płatność. W tym przypadku wymóg ten jest również spełniany w minimalnym możliwym zakresie. W części analizowanych wniosków o płatność trudno znaleźć zapisy odnoszące się wprost do wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, a w części, w których jest opis poświęcony realizacji zasady jest on często przepisany wprost z wniosku o dofinansowanie (nawet czas przyszły nie jest zmieniany na czas przeszły).

Z wywiadów indywidualnych z przedstawicielami IZ będącymi członkami Grupy roboczej i pełniącymi funkcję koordynatorów ds. równości szans i niedyskryminacji wynika, że **respondenci nie słyszeli o przypadkach zakwestionowania wniosku o płatność ze względu na niespełnienie deklaracji dotyczących wdrażania zasady z wniosku o dofinansowanie i rozwiązania umowy lub nałożenie korekt finansowych**. Spotykano się za to z sytuacjami, w których beneficjenci przekonywali IP o niemożności zapewnienia dostępności budynku z uwagi na jego stan czy możliwości architektoniczne.

Podobnie jest w przypadku kontroli. W ramach kontroli, zgodnie z Wytycznymi, weryfikuje się, czy działania zostały zrealizowane zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i standardami lub innymi wymaganiami IZ. Kontroli podlegają produkty wytworzone w ramach projektu, a sprawdzeniu podlega faktyczna realizacja, a nie tylko założenia i deklaracje zrealizowania.

Wszystkie te założenia z Wytycznych są realizowane, ale, jak zgodnie przyznawali respondenci, raczej w sposób fasadowy i minimalny. Według nich wynika to ze zdrowo rozsądkowego podejścia zakładającego, że główne cele projektu jednak są inne, jak również z faktu, że sprawdzający wnioski o płatność i kontrolujący nie mają często odpowiedniej wiedzy praktycznej z zakresu oceny wdrażania zasady ani narzędzi do weryfikacji.

Wnioski z pozostałych części raportu (np. dotyczące: standardów dostępności i konieczności ich rozwinięcia o praktyczne przykłady stosowania zasady dla różnych podtypów projektów; stopnia świadomości zarówno na poziomie instytucjonalnym, jak i wnioskodawców i beneficjentów) wskazują jednak, że może być zbyt wcześnie na podejmowanie korekt i zwiększanie wymagań w zakresie monitorowania, sprawozdawczości, kontroli i rozliczania projektów. Zaostrzanie wymogów rozliczania projektów przy braku dopracowania wcześniejszych etapów (tj. przeprowadzenia pogłębionych diagnoz na poziomie krajowym regionalnym i projektowym, przygotowania wnioskodawców pod kątem praktycznej aplikacji

zasad w różnych podtypach projektów), nie przyniesie pożądanych efektów w postaci rzeczywistego i praktycznego wdrażania zasady.

W kontekście monitoringu i sprawozdawczości wart jest również odnotowania fakt, że **produkty (bazy danych, raporty) generowane przez unijny system SFC oraz polski system SL nie spełniają wymogów dostępności cyfrowej** i przed ich opublikowaniem muszą być każdorazowo dostosowywane. Jako że przykład idzie z góry, warto poprawić ten element w przyszłej perspektywie finansowej.

Problem stanowi również skład i działalność Komitetów Monitorujących poszczególnych programów. W ich skład nominalnie wchodzi przedstawiciele organizacji zajmujących się wdrażaniem zasad horyzontalnych. Często jednak są to podmioty zajmujące się jedną z zasad (a z drugą niemających nic wspólnego) lub nawet tylko ich wąskim wycinkiem (np. działające w obszarze wykluczenia społecznego). W jednym z analizowanych programów podmiot wpisany jako zajmujący się zasadą, jest de facto podmiotem wypełniającym wnioski o dofinansowanie. Należy jednak mieć na uwadze, że skład KM w zakresie NGO jest niezależny od IZ. W wybór zaangażowana jest Rada Działalności Pożytku Publicznego.

3.2.6.2 Ewaluacja

Wobec procesu ewaluacji w Wytycznych sformułowano dwa zalecenia związane z wdrożeniem zasady równości szans i niedyskryminacji. Po pierwsze, obowiązkiem każdej IZ było **przeprowadzanie minimum jednej ewaluacji dotyczącej wdrażania zasad horyzontalnych, w tym zasady równości szans i niedyskryminacji**, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Dotychczas 8 IZ zleciło ewaluację dotyczącą wdrażania zasad horyzontalnych, a IZ PO PW przeanalizowała to zagadnienie siłami wewnętrznymi. Pozostałe IZ mogły wstrzymać przygotowanie i realizację własnych badań ewaluacyjnych ze względu na niniejsze horyzontalne badanie, które również uwzględnia perspektywę poszczególnych programów.

Drugie z zaleceń dotyczyło **uwzględnienia w każdym innym planowanym przez IZ lub IP badaniu ewaluacyjnym realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji**, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Z analizy dostępnych Planów ewaluacji oraz raportów ewaluacyjnych wynika, że **w wielu badaniach nie uwzględniono kwestii przestrzegania zasad**.

Rozwiązanie zaproponowane w Wytycznych jest optymalne, gdyż w ewaluacji horyzontalnej na ogół nie udaje się ocenić w sposób pogłębiony sposobu wdrożenia danej zasady w każdym z obszarów wsparcia, zaś w ewaluacjach tematycznych nie da się ocenić kwestii systemowych wpływających na sposób i skuteczność realizacji zasad. W związku z powyższym, konieczne jest przestrzeganie przez IZ zaleceń Wytycznych w tym zakresie.

3.3 Ocena efektów wdrażania

Ocena efektów realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami jest dosyć złożona. Zgodnie z przyjętą teorią interwencji efekt

ten można badać na różnych poziomach. Z jednej strony można wyodrębnić poziomy ze względu na układ instytucjonalny polityki spójności: instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie polityką spójności, beneficjentów i samych uczestników i użytkowników projektów. Zakłada się tutaj, że zmiany na poziomie instytucji powinny przekładać się na zmiany na poziomie beneficjentów, a te powinny wpływać na sytuację uczestników.

Z drugiej strony można wyróżnić różne poziomy oddziaływania zasady: świadomości potrzeb wśród instytucji i beneficjentów, wiedzy, jak na te potrzeby odpowiadać, konkretnych działań lub zachowań i wreszcie faktycznego ograniczenia nierówności i dyskryminacji w dostępie do dóbr i usług. Zakłada się tutaj, że świadomość danej problematyki, w połączeniu z wiedzą i umiejętnościami, przyczyniają się do podejmowania konkretnych działań, ograniczających nierówności i dyskryminację grup znajdujących się w trudniejszym położeniu.

Niezwykle ważnym aspektem oceny zasady równości szans i dyskryminacji było uruchomienie Programu Dostępność Plus. Szczególne znaczenie miało opublikowanie Standardów Dostępności oraz Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Działania te zasadniczo zmieniły podejście do realizacji zasady horyzontalnej. Dzięki nim z mało istotnej, traktowanej pobocznie zasady kwestia ta stała się ważnym tematem dla dużej części interesariuszy polityki spójności. **Podkreślić jednak należy, że zmiany te dotyczyły tylko jednej z przesłanek nierówności i dyskryminacji, czyli niepełnosprawności.** Inne przesłanki nierówności i dyskryminacji, nie istnieją praktycznie w świadomości instytucji i beneficjentów.

3.3.1 Uczestnictwo osób z grup doświadczających nierówności i dyskryminacji w projektach

Podstawowym efektem realizacji zasady było uwzględnienie, w szczególności w EFS, grup doświadczających nierówności i dyskryminacji jako grup docelowych projektów. Dotyczyło to przede wszystkim projektów z zakresu rynku pracy i integracji społecznej, a w mniejszym stopniu w obszarze edukacji. Wśród grup docelowych wskazywano stosunkowo często właśnie osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze. W przypadku PO WER w I osi priorytetowej wsparcie skierowane było do osób młodych.

Grupy te były identyfikowane w dokumentach programowych i dokumentacji konkursowej jako grupy znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji i w związku z tym takie, które powinny być uwzględnione w projektach. Szczególnie w projektach realizowanych w CT 9 **widoczny był wyraźnie większy udział osób w najtrudniejszej sytuacji.** Oczywiście pozostaje kwestią, jak dużo osób z grup dyskryminowanych było obejmowanych wsparciem. Odsetek ten był silnie zróżnicowany ze względu na obszar wsparcia i specyfikę grupy docelowej.

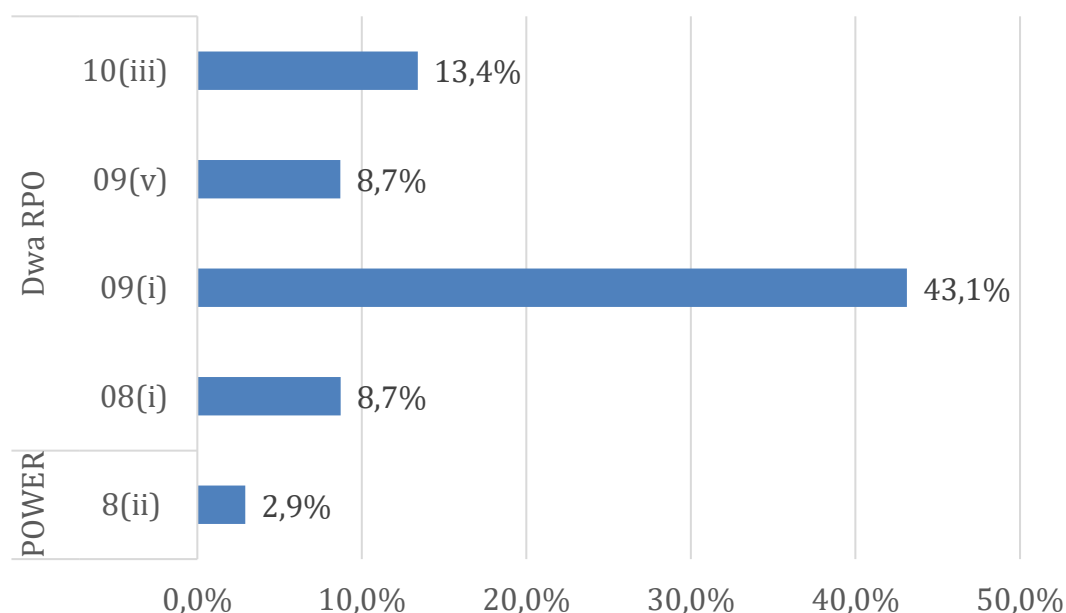
Na poniższym wykresie przedstawiono dane na temat odsetka osób z niepełnosprawnościami wśród uczestników projektów w I osi priorytetowej PO WER, która

służy wsparciu osób młodych na rynku pracy (PI 8ii) oraz czterech priorytetach inwestycyjnych RPO:

- aktywizacja zawodowa na rynku pracy – PI 8(i),
- aktywna integracja społeczno-zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – PI 9(i),
- ekonomia społeczna – PI 9(v),
- wsparcie kształcenia ustawicznego osób dorosłych – PI 10(iii).

Jak wynika z poniższych danych, największy udział osób z niepełnosprawnościami wśród uczestników projektów był w projektach kierowanych do osób w najtrudniejszej sytuacji, skoncentrowanych na aktywizacji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, czyli PI 9(i). Aż 43% uczestników tych projektów to były osoby z niepełnosprawnościami, co należy uznać za bardzo wysoki odsetek.

Wykres 40. Odsetek osób z niepełnosprawnościami wśród uczestników projektów dla wybranych PI



Źródło: SL2014

Odnotować natomiast należy stosunkowo niski odsetek osób z niepełnosprawnościami wśród uczestników projektów w obszarze ekonomii społecznej. Należy jednak pamiętać, że uczestnikami projektów w tym obszarze były nie tylko osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, lecz również pracownicy instytucji, np. JST, NGO itd.

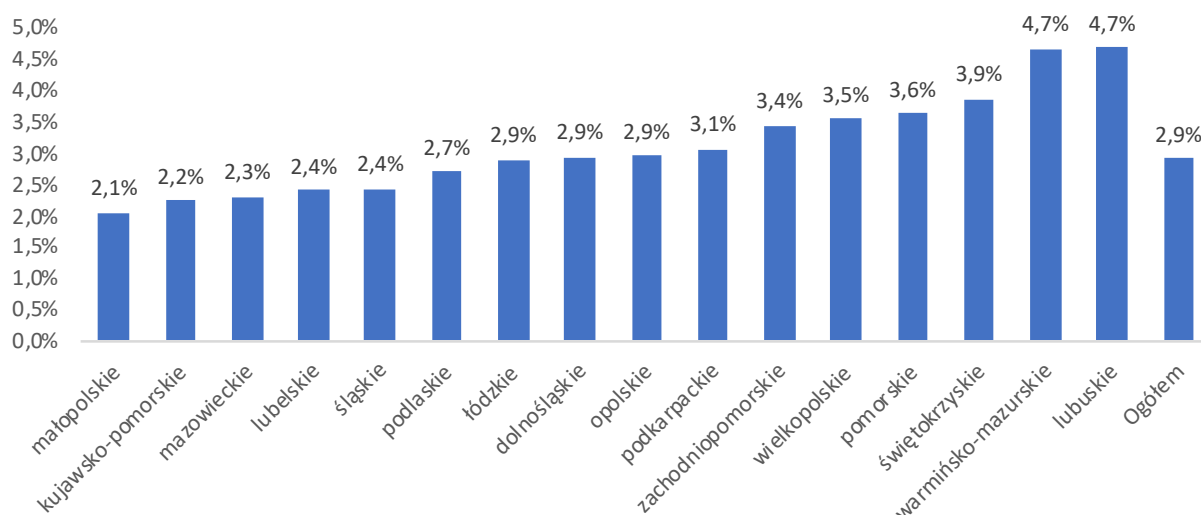
W przypadku projektów z zakresu aktywnej polityki rynku pracy odsetek osób z niepełnosprawnościami jest zróżnicowany w zależności od grupy docelowej. W przypadku działań kierowanych do osób młodych, odsetek osób z niepełnosprawnościami jest wyraźnie niższy niż w przypadku działań kierowanych do osób po 30 roku życia. Może to wynikać z mniejszego odsetka osób z niepełnosprawnościami wśród osób młodszych. Jednak analiza

projektów realizowanych w PI 8(ii) pokazała, że projektodawcy mogą wykazywać tendencję do zmniejszania, na poziomie wniosków o dofinansowania, liczby osób w najtrudniejszej sytuacji, obawiając się trudności z rekrutacją czy też uzyskaniem zakładanych wskaźników efektywności zatrudnieniowej. Po zsumowaniu danych dla PI 8(i) (RPO) i PI8(ii) (PO WER), średni poziom uczestnictwa dla osób z niepełnosprawnościami wyniósł 5,4%.

Należy też odnotować stosunkowo wysoki odsetek osób z niepełnosprawnościami w PI 10(iii), czyli w działaniach służących zwiększeniu udziału w kształceniu ustawicznym. Wyjaśnieniem tego zjawiska może być nadanie w tym PI priorytetu dla osób starszych (a także osób o niskich kwalifikacjach), które wyraźnie rzadziej uczestniczą w kształceniu ustawicznym, ale też częściej są osobami z niepełnosprawnościami.

Udział osób z niepełnosprawnościami jest też stosunkowo silnie zróżnicowany regionalnie. Może to wskazywać na duże różnice w podejściu instytucji regionalnych do włączania osób z niepełnosprawnościami do projektów. Dobrą ilustracją tego zjawiska jest odsetek osób z niepełnosprawnościami, uczestniczących w projektach z zakresu aktywizacji zawodowej, skierowanych do osób młodych w PO WER. Odsetek ten waha się od 2,1% dla województwa małopolskiego do 4,7% w województwie warmińsko-mazurskim i lubuskim. Różnica jest ponad dwukrotna.

Wykres 41. Odsetek osób z niepełnosprawnością wśród uczestników projektów z zakresu aktywizacji zawodowej, adresowanych do osób do 30 roku życia, realizowanych w PI 8ii w PO WER



Źródło: SL2014

Oczywiście, pojawia się pytanie, czy osoby z niepełnosprawnościami były nadreprezentowane czy niedoreprezentowane. W tym przypadku warto odwołać się do danych publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Według danych za 2019 r. (ostatnie dostępne dane, które pozwalają na szczegółowe analizy), w 2019 r. wśród bezrobotnych, którzy w 2019 r. choć raz byli zarejestrowani w urzędzie pracy było 6,7% osób z

niepełnosprawnościami. Jednak w działaniach publicznych służb zatrudnienia osoby z niepełnosprawnościami były wyraźnie niedoreprezentowane wśród uczestników usług i instrumentów rynku pracy. Wśród osób korzystających ze szkoleń było 3,1% osób z niepełnosprawnościami, wśród uczestników staży: 3,7%, uczestników prac interwencyjnych: 4,3%, wśród osób, które otrzymały dotację na utworzenie miejsca pracy: 1,9%. Natomiast osoby z niepełnosprawnościami były nadreprezentowane wśród uczestników robót publicznych (7%) i prac społecznie użytecznych (10%), czyli instrumentów charakteryzujących się najniższą efektywnością zatrudnieniową.

Porównanie do danych PSZ z 2019 r. pokazuje, że osoby z niepełnosprawnościami w projektach EFS z zakresu aktywnej integracji były nieznacznie niedoreprezentowane. Jednak częściej były uczestnikami projektów niż w działaniach PSZ⁶⁰.

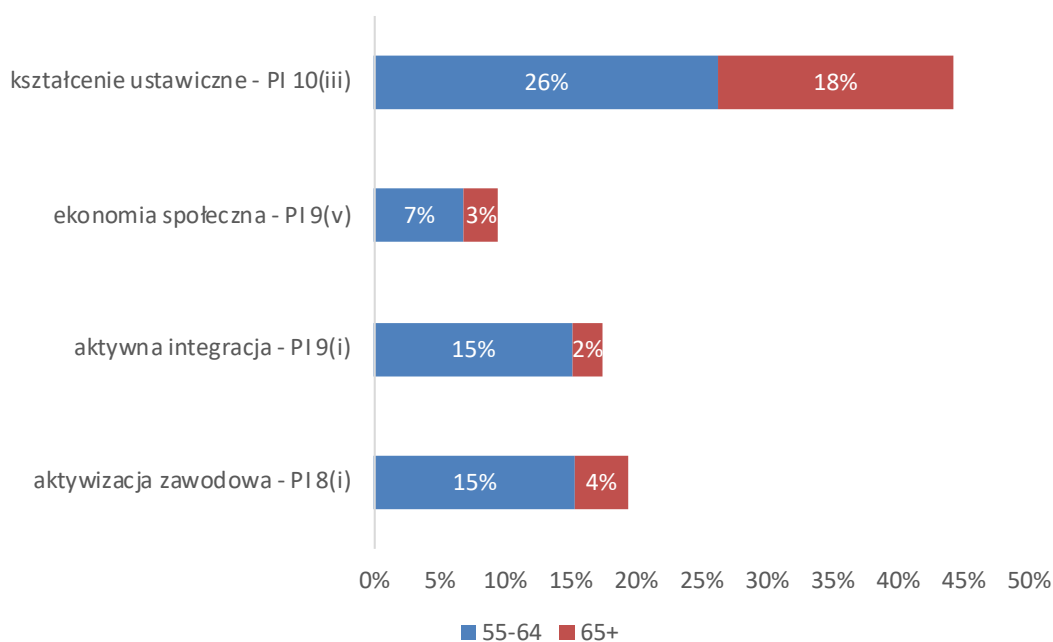
Kolejną ważną przesłanką, uwzględnianą na etapie rekrutacji był wiek. Wynika to przede wszystkim z trudniejszej sytuacji na rynku pracy, w szczególności osób starszych, które mogą doświadczać różnego rodzaju nierówności i dyskryminacji, wynikających z negatywnych stereotypów osób starszych (Urbaniak, 2021). W kontekście rynku pracy uznaje się, że trudności wynikające z wiekiem stają się bardziej widoczne dla osób w wieku 55 lat i więcej.

Osoby starsze są niedoreprezentowane wśród uczestników projektów. Według danych GUS, w 2020 r. osoby w wieku 55-64 lata stanowiły 19% populacji w wieku 20-69 lat. Natomiast osoby w wieku 65-69 lat stanowiły 10% populacji w wieku 20-69 lat. Jak pokazują dane dla dwóch RPO, dla wybranych PI, udział osób starszych wśród uczestników projektów był w większości PI mniejszy niż udział tych osób w populacji. Szczególnie niski był wśród uczestników projektów w obszarze ekonomii społecznej. W dwóch analizowanych RPO zaledwie 7% uczestników było w wieku 55-64 lata. W projektach z zakresu aktywizacji zawodowej i aktywnej integracji osoby w wieku 55-64 lata stanowiły tylko 15% uczestników, pomimo że jest to grupa doświadczająca poważnych trudności na rynku pracy.

Wyjątek stanowią projekty realizowane w PI 10iii, czyli dotyczące kształcenia ustawicznego. W tym przypadku widoczna jest nadreprezentacja osób starszych. Zjawisko to należy ocenić pozytywnie. Osoby starsze zdecydowanie rzadziej uczestniczą w kształceniu ustawicznym i interwencja adresowana do tej grupy osób może ograniczać istniejące nierówności.

⁶⁰ Należy zaznaczyć, że projekty EFS stanowią ważną część działań PSZ, ujmowanych w danych statystycznych krajowych. A zatem osoby z niepełnosprawnościami, uczestniczące w projektach PSZ współfinansowanych przez EFS, są też w nich wykazywane.

Wykres 42. Odsetek osób w wieku 55 lat i więcej w projektach w dwóch RPO w wybranych PI



Źródło: SL2014

Należy też podkreślić niewielki udział osób w wieku 65 lat i więcej wśród uczestników projektów. Większość osób w tym wieku jest już nieaktywna zawodowo, przede wszystkim z powodu emerytury, co może stanowić przynajmniej częściowe wyjaśnienie niewielkiego udziału tych osób w projektach. Jednak w trakcie badań jakościowych zwrócono uwagę na kwestię uczestnictwa w projektach osób, które osiągnęły wiek emerytalny. W niektórych konkursach grupa docelowa była ograniczona do osób, które nie osiągnęły wieku emerytalnego. Dotyczyło to np. szkoleń językowych. W opinii projektodawcy zapisy te były dyskryminujące dla osób starszych, które chciałyby podnieść swoje kompetencje lub nabyć nowe kwalifikacje. Innym przykładem była osoba w wieku 70 lat, która zgłosiła się na szkolenie na temat tworzenia instytucji opieki nad dziećmi do lat 3. Choć nie było formalnych przesłanek ograniczających udział tej osoby w projekcie, projektodawca rozważał czy osoba w tym wieku powinna uczestniczyć w projekcie. Ostatecznie uznano, że nie ma przeciwwskazań.

Wydaje się, że tego typu ograniczenia dla uczestnictwa osób po osiągnięciu wieku emerytalnego nie powinny być uwzględniane w dokumentacji konkursowej i w kryteriach rekrutacji uczestników na poziomie projektów. Tym bardziej, że jednym z celów polityki publicznej jest wydłużanie aktywności społeczno-zawodowej osób starszych.

Również badania uczestników projektów wskazują, że wiek jest najczęściej wskazywaną przesłanką nierównego traktowania, z którą spotkali się uczestnicy projektów (osobiście doświadczyli lub mogli zaobserwować nierówne traktowania). Przy czym zdecydowana większość uczestników (98%) nie zetknęła się z nierównym traktowaniem ze względu na tę przesłankę.

Wiek, jako przesłanka nierównego traktowania w projektach, jest wskazywany podobnie często przez uczestników projektów jak płeć (o czym więcej w I części raportu). Z nierównym traktowaniem ze względu na wiek częściej spotykały się kobiety, osoby młodsze, bezrobotne zarejestrowane w urzędzie pracy, uczestniczące w projektach dotyczących równości KiM, uczestniczących w projektach realizowanych w PO WER. Należy jednak podkreślić, że zetknięcie się z nierównym traktowaniem nie oznacza, że uczestnicy doświadczyli nierównego traktowania.

Uczestnicy projektów wskazywali również, że zetknęli się z nierównym traktowaniem w projektach ze względu na światopogląd (1,6%). Wyraźnie rzadziej mieli kontakt z nierównym traktowaniem ze względu na religię, pochodzenie etniczne, orientację seksualną, rasę i niepełnosprawność⁶¹.

Oczywiście, powyższe dane mierzą poziom subiektywnej dyskryminacji. Osoby, które czują się dyskryminowane lub są zdania, że były świadkami dyskryminacji, mogły w praktyce nie doświadczyć dyskryminacji. Z drugiej strony osoby, będące świadkami lub nawet ofiarami dyskryminacji nie musiały danej sytuacji interpretować jako dyskryminacji.

Należy jednak podkreślić, że zdecydowana większość uczestników nie miała do czynienia z nierównym traktowaniem w projektach, co należy ocenić pozytywnie.

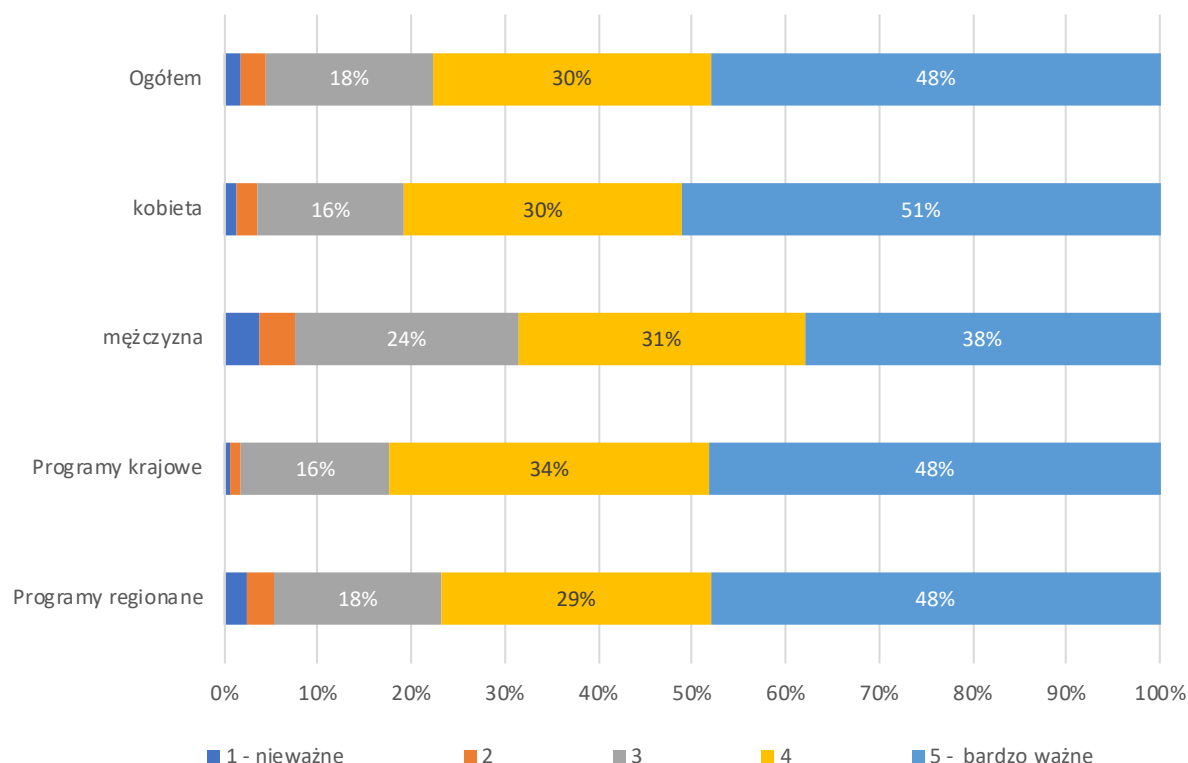
3.3.2 Świadomość i kompetencje pracowników instytucji i beneficjentów

Na realizację zasady równości szans i dyskryminacji duży wpływ ma postrzeganie kwestii równości i dyskryminacji przez pracowników instytucji systemu realizacji polityki spójności. **78% pracowników instytucji systemu realizacji polityki spójności deklaruje, że stosowanie zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w polityce spójności jest dla nich ważne.** W tym dla 48% jest bardzo ważne. Natomiast jako nieważne postrzegają te zasady 4% pracowników tych instytucji. Pozostałe 18% udzieliło odpowiedzi neutralnej. Niewątpliwie tego typu deklaracje mogą być zawyżone. Jednak wydaje się, że odpowiedzi te można uznać za pozytywne.

Różnice pomiędzy różnymi kategoriami pracowników systemu realizacji nie są znaczące. Zauważalnie częściej deklarują, że stosowanie tej zasady jest ważne: kobiety (81%), osoby młode, do 30 roku życia (89%), pracujące przy wdrażaniu programów krajowych (82%), zaangażowane w procesy informacji i promocji (85%).

⁶¹ Odsetek uczestników projektów, którzy doświadczyli lub obserwowali nierówne traktowanie w projekcie ze względu na różne przesłanki przedstawiał się następująco: wiek – 2,2%, światopogląd – 1,6%, religia – 0,5%, pochodzenie etniczne – 0,4%, orientacja seksualna – 0,3%, rasa – 0,3%, niepełnosprawność – 0,1% (źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, n=728)

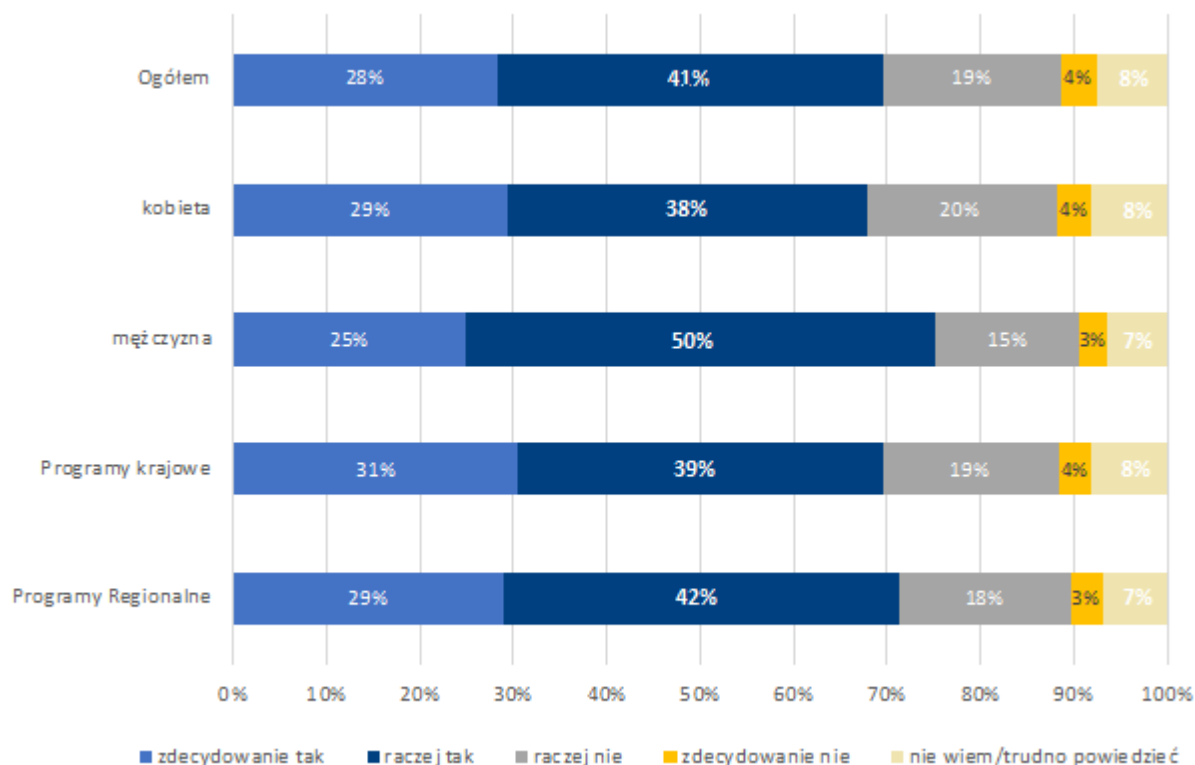
Wykres 43. Na ile ważne jest stosowanie zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w polityce spójności?



Źródło: Badanie CAWI pracowników instytucji systemu realizacji polityki spójności, n=872

W badaniu pracowników instytucji systemu realizacji 69% respondentów deklaruje, że dzięki pracy w instytucji, w której są zatrudnieni zwiększyła się ich świadomość potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Różnice pomiędzy poszczególnymi kategoriami respondentów są niewielkie. Można zauważyć, że większy wzrost świadomości potrzeb deklarują mężczyźni, osoby starsze, z większym doświadczeniem. Są to grupy, dla których stosowanie zasad równości szans i niedyskryminacji jest mniej ważne, w związku z tym w ich przypadku była większa przestrzeń do wzrostu świadomości.

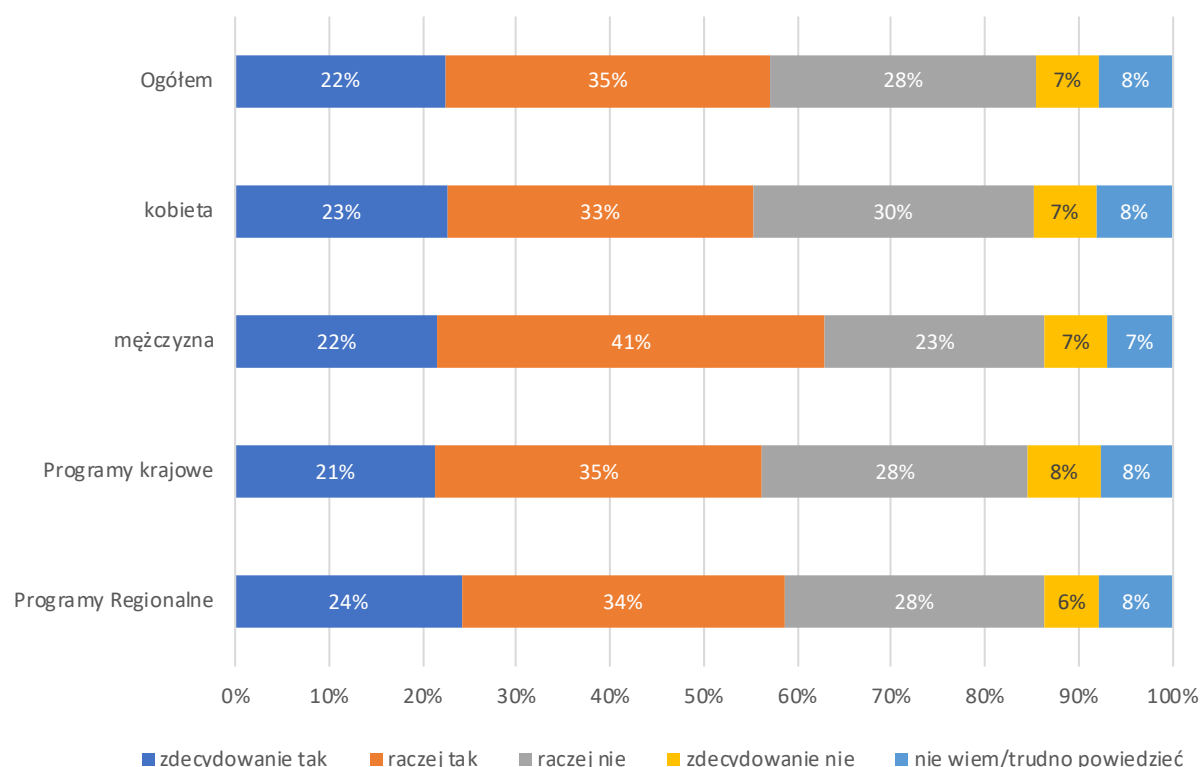
Wykres 44. Czy w wyniku pracy w instytucji systemu realizacji polityki spójności wzrosła świadomość potrzeb osób z niepełnosprawnościami?



Źródło: Badanie CAWI pracowników instytucji systemu realizacji polityki spójności, n=872

Natomiast 57% pracowników instytucji systemu realizacji deklaruje, że wzrosła ich świadomość potrzeb osób dyskryminowanych ze względu na wiek, rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd, orientację seksualną. Nawet jeśli deklaracje te zostaną uznane za zawyżone, to jednak pokazuje to na proces uwrażliwiania pracowników instytucji na potrzeby osób doświadczających nierówności i dyskryminacji.

Wykres 45. Czy w wyniku pracy w instytucji systemu realizacji polityki spójności wzrosła świadomość potrzeb osób dyskryminowanych ze względu na wiek, rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd, orientację seksualną



Źródło: Badanie CAWI pracowników instytucji systemu realizacji polityki spójności, n=872

Należy jednak zaznaczyć, że zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami jest rozumiana przez przedstawicieli instytucji systemu realizacji i przez beneficjentów niemal wyłącznie jako zasada dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Niektórzy interesariusze pytani w wywiadach o pozostałe przesłanki wskazywali na to, że produkty projektów dostosowane do potrzeb OzN odpowiadają zarazem na potrzeby seniorów, wśród których występują ograniczenia sprawności (przykładowo niskopodłogowy tabor transportu publicznego). Spośród pozostałych przesłanek wymienianych wprost w ramach tej zasady płeć jest uwzględniana w ramach zasady równości kobiet i mężczyzn. Natomiast interesariuszom umyka fakt, że ta zasada dotyczy również niedyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne (np. migrantów), religię lub światopogląd. Konsekwentnie potrzeby mniejszości nie są przedmiotem analizy ani oddziaływania w ramach polityki spójności. Wyjątek stanowi działanie PO WER adresowane do społeczności romskiej oraz perspektywa pracowników PUP, którzy zwracają uwagę na grupy będące w gorszym położeniu na rynku pracy, a wymienione w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub wskazane w programach jako szczególnie istotne grupy docelowe wsparcia EFS.

Z perspektywy osób uczestniczących w systemie realizacji polityki spójności, w tym pracowników IZ, przedstawiciela komitetu monitorującego i niektórych beneficjentów, nałożone obowiązki przyniosły dużą **zmianę świadomości na temat dostępności** dla OzN.

Wzrost świadomości potrzeb, jak wynika z wywiadów jakościowych z przedstawicielami instytucji i beneficjentami, wynika z konieczności zwrócenia większej uwagi na kwestię dostępności. Jak to ujęła jedna z przedstawicielek instytucji systemu realizacji:

„Konieczność zastosowania rozwiązań uwzględniających potrzeby osób z niepełnosprawnościami niemalże każdego beneficjenta zmusiła do zastanowienia się chociaż nad tą kwestią. Również my w urzędzie zaczęliśmy na to zwracać uwagę”.

Przedstawicielka innej instytucji zwraca uwagę, że departament odpowiedzialny za fundusze wyraźnie wyróżnia się pod kątem świadomości i wrażliwości na potrzeby osób doświadczających nierówności i dyskryminacji na tle całego ministerstwa. Można zaryzykować hipotezę, że obowiązek stosowania tej zasady w komórkach funduszowych sprzyja „rozlewaniu” się tej wrażliwości na inne komórki. Podkreślić jednak należy, że dotyczy to raczej kwestii neutralnych politycznie, takich jak kwestia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Kwestie osób doświadczających nierówności lub dyskryminacji z innych powodów, np. pochodzenia, orientacji seksualnej, są w praktyce nieobecne. Należy jednak podkreślić, że obszary wsparcia wskazane w rozporządzeniu EFS dotyczą przede wszystkim takich aspektów jak wiek i niepełnosprawność. Stąd też koncentracja interwencji na tych kwestiach. **Poziom świadomości zagadnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami wzrastał w kolejnych latach wdrażania bieżącej perspektywy finansowej.** Przyczyniły się do tego działania podejmowane przez Departament Europejskiego Funduszu Społecznego w MFiPR, który na początku okresu programowania zamówił i wydał poradnik pt. „Realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami⁶²” (niestety mało znany wśród interesariuszy), a następnie koordynował opracowanie „Standardów dostępności”. W szczególności zaś, prowadził prace nad Ustawą o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (która weszła w życie w 2019 r. i wprowadziła m. in. zmiany wymagań określonych w Prawie budowlanym wobec nowych obiektów, a także wprowadziła obowiązek powołania koordynatorów dostępności w podmiotach publicznych) i koordynował prace nad Programem Dostępność Plus na lata 2018-2025. Konsekwentnie wśród pracowników instytucji systemu realizacji polityki spójności pojawiła się bazowa świadomość kwestii dostępności wynikająca z obowiązku uwzględnienia jej w nowych przedsięwzięciach. Przykładowo w treści PO IiŚ początkowo nie odniesiono się do problematyki dostępności, ale pojawiła się ona w później wprowadzonych lub modyfikowanych działaniach. Także w PO WER w wielu działaniach, w których wcześniej nie

⁶² Realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Poradnik dla realizatorów projektów i instytucji systemu wdrażania funduszy europejskich 2014-2020. [Link](#)

były realizowane projekty służące poprawie dostępności, rozpoczęto wdrażanie takich przedsięwzięć w ramach Programu Dostępność Plus.

Za szczególnie ważny można uznać wzrost kompetencji członków komisji oceny projektów.

Z wywiadów z przedstawicielami IZ i IP wynika, że powierzchowne deklaracje wnioskodawców początkowo były łatwiej akceptowane i oceniane pozytywnie. Natomiast w toku wdrażania programów (tak infrastrukturalnych, jak i EFS), członkowie KOP nabrali wiedzy i zaczęli lepiej rozumieć zasadę równości szans i niedyskryminacji (w praktyce – zasadę dostępności) oraz nabrali doświadczenia pozwalającego odróżnić projekty, w których realizacja polityk horyzontalnych ma charakter bardziej pozorny niż rzeczywisty. Wzrost wymagań znajduje odzwierciedlenie w pewnej poprawie jakości zapisów we wnioskach o dofinansowanie, jakkolwiek nadal podejmowane działania często nie świadczą o pogłębionej wiedzy i kompleksowym podejściu.

Opracowanie i wprowadzenie „Standardów dostępności dla polityki spójności 2014-2020” jako załącznika nr 2 do „Wytycznych...” było ważnym krokiem w procesie zwiększania wiedzy i świadomości interesariuszy, w szczególności dlatego, że musieli oni się z nimi zapoznać i zacząć je stosować. Zagadnienie to zostało następująco wyjaśnione przez ewaluatora jednego z programów regionalnych: „Dokument ten miał bardzo praktyczny wymiar, gdyż dał możliwość postawienia projektom konkretnych wymogów w zakresie dostępności, wraz z odwołaniem do przykładów. Jest to istotne w świetle tego, że ta zmiana Wytycznych wprowadziła w EFS obligatoryjny wymóg pozytywnego wpływu projektów na zasadę równości szans (wcześniej możliwe było wykazanie wpływu neutralnego), w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (w oparciu o standardy), co zdeterminowało wymagania dotyczące założeń projektowych, a tym samym ich ocenę przez KOP. Standardy były narzędziem dla większych wymagań w tym zakresie. Dokument ten miał przełożenie na zapisy w regulaminach konkursów, dał też członkom KOP narzędzie, na podstawie którego mogli oceniać proponowane w projektach rozwiązania. Wcześniej brak takiego dokumentu powodował, że nie było opisanych rozwiązań, na które mogliby się powoływać oceniający projekty. Biorąc pod uwagę nierówną i czasem niedostateczną wiedzę członków KOP co do praktycznego rozumienia tych zasad, opracowanie Standardów dostępności stanowiło duże ułatwienie również dla nich podczas oceny projektów.”⁶³ Równocześnie w raporcie tym negatywnie oceniono stosunkowo późne przygotowanie i opublikowanie tego dokumentu. Spowodowało to, że w stosunkowo wielu projektach nie zastosowano lepszych, bardziej zaawansowanych rozwiązań w zakresie dostępności. Dotyczy to szczególnie projektów finansowanych z EFRR, w przypadku których cykl inwestycyjny jest dłuższy.⁶⁴

⁶³ Raport końcowy ewaluacja skuteczności wdrażania zasad horyzontalnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, s. 48.

⁶⁴ Tamże

Powstanie standardów było owocem wzrastającej świadomości w instytucjach zarządzających i przypuszczalnie odpowiedzią na wątpliwości beneficjentów. Według przedstawicieli jednej z instytucji realizującej krajowy program infrastrukturalny:

„skoro oczekujemy promowania czegoś ponad standardem to określmy co jest standardem. I wtedy tu wszystkich trochę to wprawiło w zdumienie, że rzeczywiście nie określiliśmy tych standardów i wtedy dopiero zaczęliśmy te standardy opracowywać”.

Należy jednak zaznaczyć, że kwestia dostępności nadal jest w niektórych instytucjach traktowana jako drugorzędna i stosunkowo błaha wobec problemów związanych z wdrażaniem programów. Świadczy o tym kilka przesłanek:

- **Standardy postrzegano jako sprawę i swoistą własność Departamentu EFS koordynującego zarazem prace nad Programem Dostępność Plus.** Dla departamentu infrastrukturalnego uzasadnieniem braku zaangażowania był brak przeznaczonych do tego stanowisk (zasobów kadrowych).
- **Brak oddelegowania pracownika do pracy nad standardami świadczy o nieprzywiązywaniu dużej wagi do zasady dostępności przez kierownictwo instytucji.** Jej przedstawiciel w zasadzie to przyznał wyjaśniając, że przy realizacji programu identyfikowano tak wiele problemów i wyzwań, że zagadnienia dostępności wydawały się sprawą błahą i schodziły na drugi plan. Podobnie schodzą one na dalszy plan powszechnie, za wyjątkiem projektów dedykowanych i niektórych świadomych beneficjentów i zaangażowanych pracowników instytucji systemu realizacji.
- **Kolejnym przejawem postrzegania zasady dostępności jako drugoplanowej jest rzadkie stosowanie kryteriów premiujących dodatkowe funkcjonalności produktów projektów odpowiadające na potrzeby OzN.** W co najmniej jednej z IZ w zakresie EFRR podjęto taką inicjatywę, ale z niej zrezygnowano z powodu braku badań nad stanem dostępności i potrzebami w tym zakresie. W ramach EFS w części naborów premiowano projekty np. za określony udział procentowy osób z niepełnosprawnościami. Trudno jednak stwierdzić, na ile była to forma realizacji zasady horyzontalnej, a na ile dążenie do realizacji istoty wsparcia w danym działaniu adresowanym szczególnie do grup w gorszym położeniu lub dążenie do osiągnięcia wartości docelowych wskaźników. Należy też w tym przypadku zwrócić uwagę na odróżnienie w projektach EFS dostępności rozumianej jako możliwości uczestnictwa w projekcie od zmniejszania nierówności szans poprzez realizację projektu (np. poprzez aktywizację).
- O często niskiej randze zasady dostępności w hierarchii priorytetów dla kierownictwa instytucji zarządzających świadczy to, że **uczestnicy grupy roboczej najczęściej nie mają w nich realnej pozycji koordynatorów ds. równości szans w tym dostępności.** Najczęściej funkcję „koordynatora” a raczej reprezentanta w grupie roboczej pełnią

obok swoich głównych obowiązków, a rzadko zadania na ich stanowisku zostały tak zaplanowane i pozycja na tyle ugruntowana by mogli rzeczywiście pełnić funkcję koordynacyjną. Osoby pełniące formalnie funkcję koordynatorów bywają wręcz w instytucji nieznane, jak np. w przypadku programu infrastrukturalnego:

„My po stronie IZ nie mamy osoby, która by to koordynowała (...) nie ma stanowiska, które by od A do Z odpowiadało za koordynację tej zasady czy w ogóle zasad horyzontalnych. (...) Jeśli w IZ będzie osoba, struktura, która będzie odpowiedzialna za polityki horyzontalne, to będzie mogła sterować tym co pojawia się na stronach poszczególnych IP, wskazywać dobre praktyki i tak dalej”. [IZ]

Przykładu dobrej praktyki dostarcza z kolei IZ RPO woj. śląskiego, gdzie Koordynator ds. równości szans i niedyskryminacji konsultuje dokumenty konkursowe, ocenę wniosków o dofinansowanie i rozpatrywanie protestów pod kątem działań antydyskryminacyjnych.

Koordynator jest też osobą pierwszego kontaktu dla beneficjentów i wnioskodawców, organizuje spotkania z ekspertami, prowadzi wykłady i szkolenia, pisze artykuły do biuletynu, przygotowuje sprawozdania oraz aktywnie uczestniczy w pracach grupy roboczej przy MFIPR. Można na tej podstawie sądzić, że świadomość znaczenia zasady równości szans, co najmniej w zakresie niedyskryminacji i wrażliwość kierownictwa i personelu tej IZ jest relatywnie wysoka. Przejawy ponadstandardowych starań można też znaleźć w innych instytucjach. Przykładowo w RPO woj. małopolskiego włożono wysiłek, by zwiększyć świadomość wnioskodawców, że nie można sprowadzać rozumienia niepełnosprawności do dysfunkcji narządu ruchu:

„Wielką pracę wykonaliśmy, to nie jest tylko dla osób na wózku. To myślenie beneficjentów trzeba było przekierować na inne tory”. [IZ]

Różnice stopnia świadomości kwestii dostępności i zaangażowania, by ją urzeczywistnić, występują także pomiędzy instytucjami pośredniczącymi w realizacji tego samego programu. W przypadku PO LiŚ i PO PW pozytywnie wyróżnia się CUPT, i, jak wynika z badania, to kierownictwo instytucji podejmuje działania by nadać wysoką wagę dostępności.

Obecnie, pomimo korzystnych zmian związanych m. in. z wprowadzeniem standardów dostępności i ustawy o zapewnianiu dostępności, wśród osób zaangażowanych w realizację polityki spójności, nadal występują duże braki kompetencyjne. Niestety niski priorytet przypisywany zasadzie nie sprzyja ich pokonywaniu – w szczególności szkolenia z zasad horyzontalnych tylko w części instytucji są prowadzone regularnie, a w innych odbyły się jedynie na początku okresu programowania. Z kolei w ramach szkoleń dla wnioskodawców zasady horyzontalne są omawiane w dużej mierze w sposób powierzchowny, sprowadzający się do zreferowania dokumentów. Poziom szkoleń dla wnioskodawców można zarazem uznać za odbicie poziomu kompetencji i wagi przypisywanej zasadzie w instytucji organizującej konkurs.

Niedostatki kompetencji nadal występują na etapie oceny wniosków o dofinansowanie projektów. Wyzwania pracownikom instytucji nastręcza też kontrola. Pojawiają się opinie, że jeśli chodzi o zasadę dostępności, to „niewiele tu można sprawdzić”. Może to świadczyć o niewystarczającym przygotowaniu do kontroli przestrzegania zasad. Wprowadzenie standardów nie przyniosło pełnego rozwiązania problemu. Z perspektywy pracowników prowadzących kontrole te same „rozwiązania w różnych projektach mogą bowiem być uznane za wystarczające bądź nie; trudnością jest także jednoznaczne stwierdzenie, czy dane rozwiązanie spełnia w całości wymagania, czy tylko częściowo i konieczne jest podjęcie dodatkowych działań. Najwięcej problemów stwarza weryfikacja standardu cyfrowego – zdaniem badanych, kontrolerzy nie posiadają dostatecznych kompetencji oraz narzędzi, by móc jednoznacznie oceniać dostępność np. stron internetowych zważywszy na wszystkie aspekty, jakie ten standard zawiera”⁶⁵. O tym, że to samo działanie może być wystarczające w jednym projekcie, a niewystarczające w innym (lub może być za takie subiektywnie uznane) pisali też beneficjenci, krytycznie odnosząc się do rozbieżnych interpretacji tych samych zapisów standardów przez instytucje. Częściowym rozwiązaniem, jakie stosowano, było wypracowywanie wspólnych interpretacji wewnątrz danej instytucji. Wskazuje to, że choć standardy są pomocne, to pozostaje kwestia ich interpretacji w kontekście przedmiotu interwencji. Wątpliwości co do interpretacji wskazują zaś pośrednio na zasadnicze braki pogłębionej wiedzy o nierównościach szans i dyskryminacji w różnorodnych obszarach życia społecznego.

Omawiana zasada jest łatwiejsza do zrozumienia, zarówno przez pracowników instytucji systemu realizacji, jak i przez beneficjentów, w odniesieniu do pewnych obszarów wsparcia, niż innych. W przypadku EFRR po stronie przedstawicieli instytucji i beneficjentów najmniej wątpliwości budziły projekty transportowe. Jeżeli jednak chodzi już przykładowo o termomodernizację lub o zakup maszyn dla przedsiębiorstw, to zainteresowanym trudno było sobie wyobrazić, jak mieliby realizować zasadę dostępności. Z wywiadu z przedstawicielem jednej z IZ RPO wynika też, że nawet cały skład Komitetu Monitorującego nie potrafił odpowiedzieć na takie pytania i podać przykładów, dlatego zrezygnowano z formułowania dodatkowych kryteriów premiujących dostępność.

W przypadku EFS niektórzy beneficjenci nie rozumieli zasadności koncentrowania wsparcia na osobach z niepełnosprawnościami, z tego względu, że wymagało to zapewnienia udziału w projektach osób, w odniesieniu do których trudniej jest osiągnąć wskaźniki – zarówno produktu (trudności w rekrutacji z uwagi na niższą motywację osób doświadczających wykluczenia) jak i rezultatu (np. efektywności zatrudnieniowej). Beneficjenci wskazywali tutaj na osoby z niepełnosprawnościami i osoby długotrwale bezrobotne. Jednocześnie inne osoby, potencjalnie zainteresowane wsparciem i nienależące do grup w szczególnie trudnej sytuacji, nie mogły wziąć udziału w projekcie, co kłóci się ze specyficznym pojmowaniem

⁶⁵ Raport końcowy ewaluacja skuteczności wdrażania zasad horyzontalnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, s. 75

poczuciem sprawiedliwości połączonym z niezrozumieniem przyczyn adresowania wsparcia do grup w trudniejszym położeniu. Jeden z beneficjentów określił to jako:

„tworzenie sztucznych barier w dostępności dla osób, które rzeczywiście chcą uczestniczyć w projekcie.”

Powyższy przykład pokazuje, że **nieraz – pomimo dobrych intencji – brak jest jasności jak powinna w praktyce wyglądać realizacja zasad horyzontalnych. Brak tutaj elementarnej wiedzy na temat tego co składa się na zjawisko dyskryminacji, czym są działania wyrównawcze** (które są wspierane na poziomie Unii Europejskiej i nie stanowią naruszenia obowiązujących przepisów prawa), czy wreszcie czym różni się zjawisko dyskryminacji pozytywnej od działań afirmacyjnych.

Innym utrzymującym się przejawem nie dość pogłębionego rozumienia zasady jest postrzeganie niepełnosprawności głównie w kategoriach niepełnosprawności ruchowej lub ew. – rzadziej – z uwzględnieniem także dysfunkcji wzroku i słuchu. Może to wynikać częściowo z dążenia do łatwego spełnienia zasady horyzontalnej choćby poprzez realizację szkoleń w nowym budynku, który zgodnie z prawem musi być pozbawiony barier architektonicznych, czy też np. z ograniczeń budżetowych i niewiedzy o MRU, ew. braku gotowości do stosowania mechanizmu. **Przykładów wąskiego rozumienia dostarczają wnioski o dofinansowanie projektów, a także instytucje zarządzające.** Przykładowo przedstawiciel jednej z nich mówiący o tym, że jeśli projektodawca deklaruje stosowanie uniwersalnego projektowania, to instytucja nie ma wyjścia i musi uznać zasadę za spełnioną. Można też dodać, że pojęcie projektowania uniwersalnego było znane rozmówcy, ale nie wiązało się z rozumieniem koncepcji, było raczej oparte na pewnym haśle.

3.3.3 Poprawa dostępności projektów dla osób z niepełnosprawnościami

Jednym z podstawowych efektów realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności, jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami możliwości szeroko rozumianego dostępu do wsparcia z funduszy strukturalnych. Dotyczy to naturalnie przede wszystkim projektów współfinansowanych ze środków EFS. Głównie w tych projektach mogły uczestniczyć osoby fizyczne. Kwestia poprawy dostępności do infrastruktury czy usług wspieranych w ramach projektów jest omówiona w kolejnym rozdziale. W rozdziale 3.1 omówiono kwestie wpływu kryteriów wyboru projektów na dostępność projektów. W tym rozdziale omówione zostaną wyniki dotyczące szerzej rozumianej dostępności projektów.

Punktem wyjścia do uwzględniania potrzeb osób doświadczających nierówności i dyskryminacji jest rozpoznanie tych potrzeb. Zaledwie 35% beneficjentów deklaruje, że

przeprowadziło taką diagnozę⁶⁶. Oznacza to, że niemal dwie trzecie beneficjentów diagnozy potrzeb grup dyskryminowanych nie przeprowadziło. Tradycyjnie, **największy odsetek beneficjentów deklarujących prowadzenie takiej diagnozy był wśród projektodawców EFS (65%).** Dużo mniejszy odsetek beneficjentów prowadził takie diagnozy w przypadku projektów EFRR (19%) i FS (10%). Tego typu diagnozy prowadzili też stosunkowo często projektodawcy realizujący projekty w obszarze edukacji, włączenia społecznego i rynku pracy (58-59%). Natomiast rzadko projektodawcy realizujący projekty w obszarach infrastruktury (16%), innowacyjności i rozwoju (19%). Widoczne są również różnice pomiędzy RPO. Najwięcej projektodawców deklaruje prowadzenie takich diagnoz w RPO województw: śląskiego (47%), podkarpackiego (47%) i wielkopolskiego (45%). Najmniej w województwach: podlaskim (28%), lubelskim (28%) i mazowieckim (29%). Wyniki te pokazują, że pomimo istnienia takich obowiązków, **potrzeby grup docelowych są rzadko analizowane. Szczególnie w projektach innych niż finansowane z EFS.**

Podkreślić przy tym należy, że analizy dokumentów wskazują na różną jakość tych diagnoz. W niektórych przypadkach są one stosunkowo powierzchowne i zawierają dosyć standardowe zapisy.

Jednak tylko 30% beneficjentów, którzy prowadzili diagnozę, na jej podstawie stwierdziło istnienie problemów związanych z dyskryminacją ze względu na różne przesłanki (np. wiek, niepełnosprawność, pochodzenie, religię, światopogląd, orientację seksualną). Najczęściej problemy związane z dyskryminacją stwierdzali beneficjenci realizujący projekty w obszarze rynku pracy (47%). Natomiast dużo rzadziej beneficjenci w obszarach edukacji i dobrego rządzenia (19%), infrastruktury (16%), innowacyjności i konkurencyjności (13%). Wyraźnie częściej problemy stwierdzali projektodawcy z sektora pozarządowego (52%) niż z sektora publicznego (25%) czy prywatnego (29%).

Różnice w częstotliwości identyfikowania problemów mogą wynikać z dostępności danych i analiz. Jak wynika z badań jakościowych, w obszarze rynku pracy i włączenia społecznego przejawy nierówności i dyskryminacji są dosyć dobrze zbadane i opisane. Większość analiz rynku pracy uwzględnia kwestię zróżnicowania sytuacji poszczególnych grup, bowiem najczęściej właśnie do grup w najtrudniejszej sytuacji kierowane jest wsparcie. Raczej może zaskakiwać, że tylko 47% beneficjentów zidentyfikowało tego typu problemy. W innych obszarach kwestie nierówności i dyskryminacji mogą być trudniejsze do zdiagnozowania,

⁶⁶ W badaniu ankietowym odtworzona została sekwencja działań podejmowanych przez beneficjentów, zgodna z logiką realizacji zasad równościowych (od momentu przeprowadzenia diagnozy do zaistnienia efektów będących rezultatem działań podjętych na jej podstawie). Deklarowane przez beneficjentów efekty powiązane są bowiem i wynikają z zastosowania logiki działania zasady równościowej. Niemniej jednak poziom oszacowanych efektów interpretować należy jako minimalny. Należy bowiem przyjąć założenie, że także w przypadku beneficjentów, którzy nie przeprowadzili diagnozy i w konsekwencji nie podjęli działań naprawczych, mogą zaistnieć pewne pozytywne efekty proroczościowe.

przede wszystkim ze względu na brak lub niewystarczające dane, brak pogłębionych analiz i opracowań.

Innym czynnikiem, który mógł wpływać na realizację diagnozy i identyfikowanie problemów może być też wrażliwość projektodawców (a właściwie ich pracowników) na kwestie dyskryminacji i nierówności. Przykładowo, organizacje pozarządowe, częściej zajmujące się tą tematyką, częściej też realizowały diagnozę i identyfikowały problemy.

Pozytywnie należy ocenić, że praktycznie wszyscy projektodawcy, którzy zdiagnozowali problem, deklarowali podjęcie działań. Zastosowali w projektach rozwiązania, które miały ograniczyć problem dyskryminacji. Jak wynika jednak z analizy projektów, nie zawsze proponowane działania były lub mogły być adekwatne do diagnozowanych problemów, co mogło wynikać z kwalifikowalnych typów projektów lub braku wystarczającej wiedzy na temat możliwych do podjęcia rozwiązań/działań.

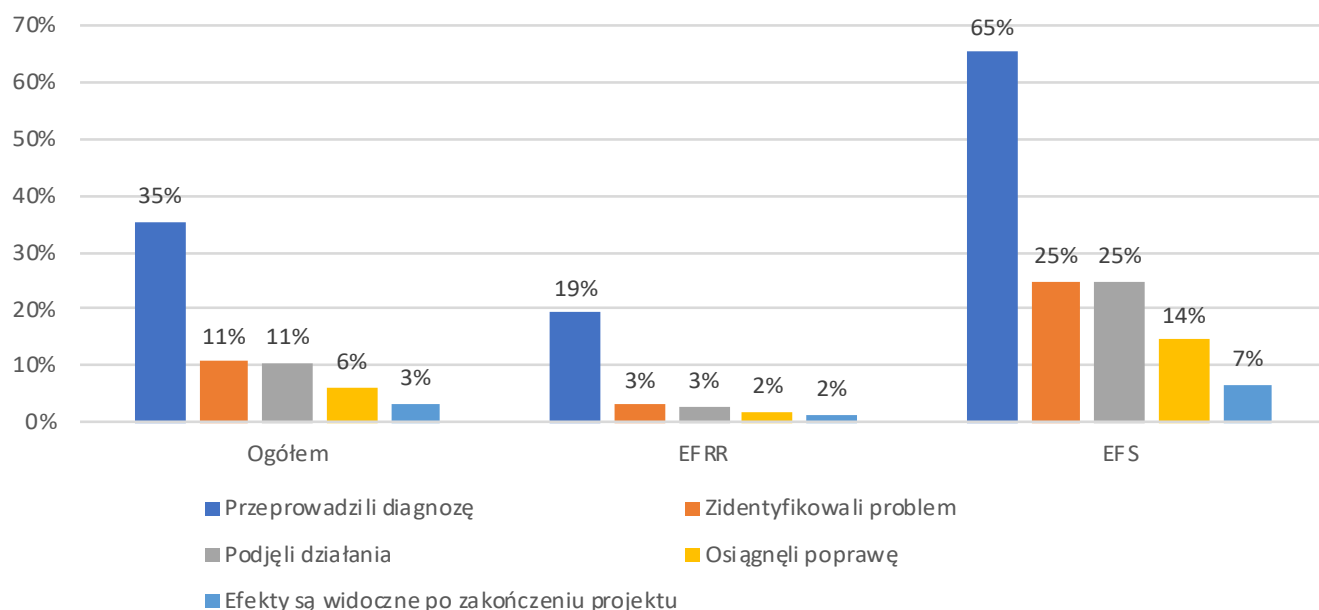
Spośród tych projektodawców, którzy zastosowali rozwiązania mające ograniczyć problem dyskryminacji, 60% dostrzega choćby niewielki wpływ przyjętych rozwiązań na ograniczenie dyskryminacji. Przy czym 21% dostrzega znaczny wpływ, 31% umiarkowany, a 8% niewielki. Co ciekawe, odsetek beneficjentów dostrzegających choćby niewielki wpływ przyjętych rozwiązań na sytuację osób dyskryminowanych jest większy w przypadku EFRR (69%) niż EFS (58%). Może to wynikać z „namacalności” rozwiązań infrastrukturalnych, jeśli są już wdrażane.

Wśród tych, którzy dostrzegają pozytywny wpływ przyjętych rozwiązań na zmniejszenie dyskryminacji, 52% jest zdania, że efekty te są widoczne również po zakończeniu realizacji projektu. Ponownie częściej pozytywnych odpowiedzi udzielali przedstawiciele projektodawców realizujących projekty finansowane z EFRR (77%) niż EFS (46%).

Uwzględniając jednak wszystkie pytania o działania podjęte przez projektodawców oraz osiągnięte efekty i odnosząc uzyskane wyniki do całej populacji respondentów, można stwierdzić, że skala osiągniętych efektów jest niewielka. Tylko 35% beneficjentów prowadzi diagnozę, 11% diagnozuje problem, 11% podejmuje w związku z tym działania, 6% dostrzega choćby niewielkie efekty, a 3% jest zdania, że utrzymują się one po zakończeniu realizacji projektów.

Wyniki są oczywiście lepsze dla EFS niż EFRR. W przypadku EFS 14% projektodawców dostrzega efekty podejmowanych działań, a 7% spośród nich jest zdania, że efekty utrzymują się po zakończeniu realizacji projektu. W przypadku EFRR 2% dostrzega efekty i 2% jest zdania, że utrzymują się one po zakończeniu działań.

Wykres 46. Odsetek beneficjentów podejmujących działania związane z realizacją zasady równości szans i niedyskryminacji



Źródło: Badanie CAWI beneficjentów, n=4552

Efekt lejka, który został zaprezentowany na powyższym wykresie, jest typowy dla tego typu analiz. Problemem jest, że lejek ten jest stosunkowo wąski na samym początku i bardzo szybko się zwęża. To znaczy, że stosunkowo niewielu projektodawców prowadzi analizy problemu dyskryminacji i nierówności. A spośród nich zaledwie 30% przewiduje w projektach działania, które mogą zmienić sytuację dyskryminowanych grup beneficjentów. W przypadku projektów EFRR i FS odsetek projektodawców podejmujących działania jest jeszcze mniejszy i wynosi zaledwie 16%-17%. **Prowadzi to do sytuacji, w której potrzeby grup dyskryminowanych i doświadczających nierówności są w praktyce ignorowane.** Zasada równości szans i niedyskryminacji, stosowana w sposób horyzontalny, raczej nie będzie miała przełożenia na sytuację beneficjentów. Rozwiązaniem tej sytuacji powinno być budowanie systemów, które silniej bodźcą beneficjentów do diagnozowania potrzeb grup doświadczających nierówności i dyskryminacji i równocześnie dają im impuls (nudge) do podejmowania działań.

Na podstawie wywiadów indywidualnych można jednak stwierdzić, że **projektodawcy stosowali różne rozwiązania zwiększające dostępność wsparcia nie tylko na podstawie diagnozy.** Niektórzy spośród nich stosowali standardowo rozwiązania zwiększające dostępność. Przykładowo, jeden z projektodawców realizujący wiele projektów, głównie szkoleniowych, finansowanych z EFS, stara się o zapewnienie dostępności: do rekrutacji wykorzystywany jest formularz elektroniczny obok papierowego, co ułatwia dostęp osobom o szczególnych potrzebach. W formularzu rekrutacyjnym zawarte jest pytanie o specjalne potrzeby. Dla osób głuchych zapewniony jest trener z kompetencjami. Sale szkoleniowe zawsze muszą spełniać standardy dostępności. Jest to przykład instytucji, która na stałe

włączyła przynajmniej podstawowe rozwiązania, zapewniające dostępność dla osób z niepełnosprawnościami.

Niektórzy projektodawcy wdrażają też rozwiązania zwiększające dostępność projektu dla osób o specjalnych potrzebach, dostosowane do indywidualnych potrzeb. Przykładowo: zakupiono specjalne rolety dla osoby ze spektrum autyzmu, która potrzebowała przyciemnionego pokoju; zapewniono transport dla osoby z niepełnosprawnością. Tego typu rozwiązania były finansowane jako standardowy wydatek w ramach budżetu projektu, nie jako mechanizm racjonalnych usprawnień.

Również opinie samych uczestników projektów, zebranych w trakcie badania ilościowego, wskazują na bardziej pozytywną ocenę dopasowania projektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Uczestnicy projektów, w których uczestniczyły osoby z niepełnosprawnościami, zostali poproszeni o ocenę dostosowania projektu do potrzeb tej grupy. Na skali od 0% do 100%, gdzie 100% oznaczało, że projekt jest w pełni dostosowany, uczestnicy ocenili średni poziom dostosowania projektów na 77%, a więc umiarkowanie pozytywnie. Natomiast mediana oceny wyniosła aż 90%, co oznacza ocenę zdecydowanie pozytywną. Średnią zaniżało kilka bardzo niskich ocen.

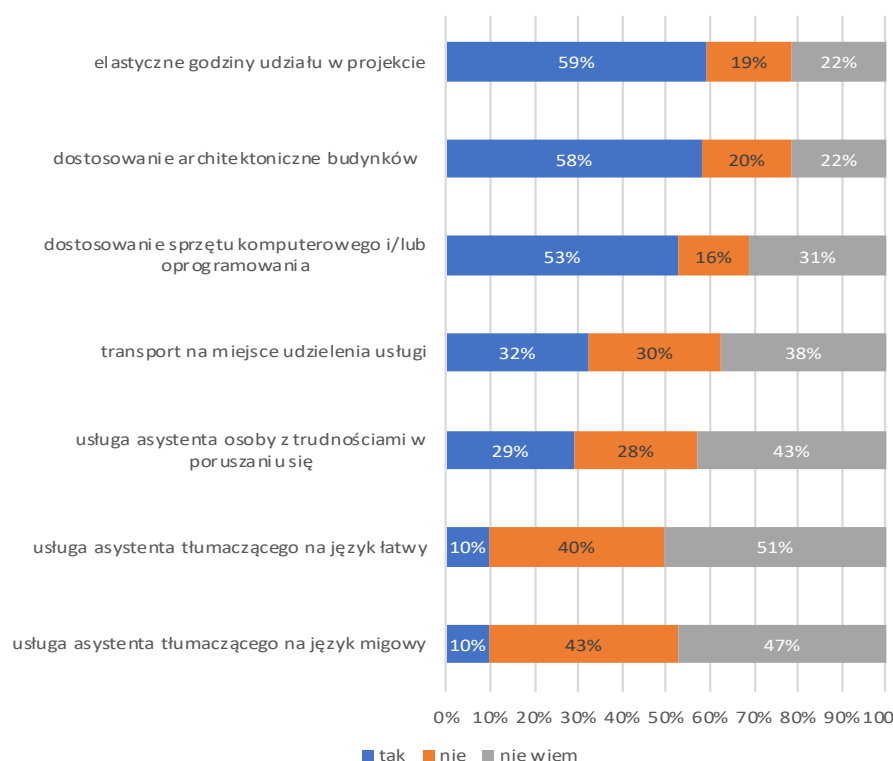
Nie było zasadniczych różnic w ocenie dostosowania projektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami pomiędzy różnymi grupami uczestników. Osoby z niepełnosprawnościami oceniały poziom dopasowania prawie tak samo (75%) jak osoby bez niepełnosprawności (78%). Zauważalne, choć nieznaczne różnice występują ze względu na sektor, do którego należy podmiot realizujący projekt. Uczestnicy projektów realizowanych przez podmioty pozarządowe nieco lepiej oceniali poziom dopasowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (83%) niż uczestnicy projektów realizowanych przez sektor publiczny (74%). Poziom dopasowania był oceniany wyraźnie lepiej niż przeciętnie przez osoby z niższym wykształceniem (90%), w wieku 26-35 lat (87%), osoby bezrobotne niezarejestrowane w urzędach pracy (92%). Trudno jednak wskazać, dlaczego właśnie te grupy lepiej oceniały poziom dostosowania projektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Uczestnicy projektów, którzy deklarowali, że w projektach, w których uczestniczyli, brały też udział osoby z niepełnosprawnościami, zostali zapytani o stosowanie w projektach rozwiązań ułatwiających uczestnictwo tej grupie osób⁶⁷. Najczęściej badani uczestnicy wskazywali, że w projekcie stosowano elastyczne godziny udziału w projekcie, dostosowanie architektoniczne budynku i dostosowanie sprzętu komputerowego lub oprogramowania. Najrzadziej wskazywali na asystenta osobistego i asystentów tłumaczących na język łątowny i migowy. W tym miejscu należy też zaznaczyć, że w tych przypadkach duża część respondentów nie

⁶⁷ Należy dodać, że 53% badanych uczestników projektów nie było w stanie stwierdzić, czy w projekcie, w którym uczestniczyli, brały też udział osoby z niepełnosprawnościami. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę, że stosunkowo często niepełnosprawność może być niewidoczna dla osób postronnych.

wiedziała, czy takie rozwiązanie było stosowane w projekcie. Brak wiedzy mógł wynikać z braku osób, które takiego właśnie wsparcia potrzebują. Może to też wynikać z niedostatecznej informacji dla uczestników projektów na temat możliwych udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami.

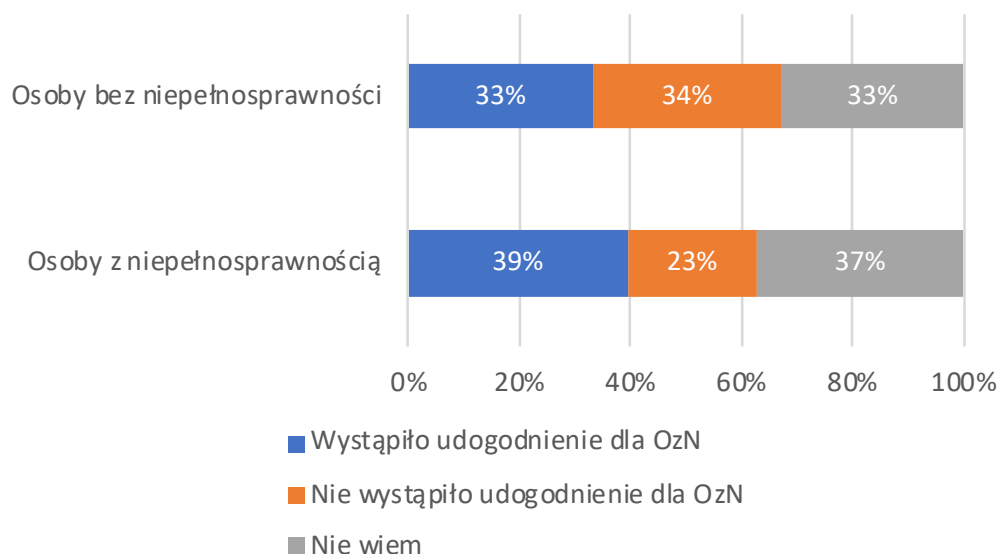
Wykres 47. Ocena występowania w projektach rozwiązań ułatwiających uczestnictwo w nich osobom z niepełnosprawnościami



Źródło: Badanie CAWI uczestników/czek projektów

Niestety, zbyt mało osób odpowiadało na to pytanie, aby możliwe były bardziej szczegółowe analizy odpowiedzi. Możliwe jest jednak porównanie odpowiedzi osób z niepełnosprawnościami i bez niepełnosprawności. Okazuje się, że osoby z niepełnosprawnościami średnio częściej niż osoby bez niepełnosprawności deklarowały, że w projektach były wprowadzane rozwiązania ułatwiające korzystanie z projektu osobom z niepełnosprawnościami. Mogło to wynikać z większej świadomości i uwrażliwienia tych osób na tego typu rozwiązania. Z drugiej strony również trochę częściej niż osoby bez niepełnosprawności odpowiadali, że nie wiedzą. Należy jednak podkreślić, że różnice w odpowiedziach pomiędzy osobami sprawnymi i z niepełnosprawnościami są niewielkie, a liczba osób w każdej z grup na tyle mała, że wyniki te powinny być interpretowane bardzo ostrożnie.

Wykres 48. Ocena występowania w projektach rozwiązań ułatwiających uczestnictwo w nich osobom z niepełnosprawnościami



Źródło: Badanie CAWI uczestników/czek projektów

Uczestnicy projektów byli też zapytani, czy projekt był dopasowany do ich indywidualnych potrzeb. 77% uczestników jest zdania, że projekty były dopasowane do ich potrzeb, w tym 49% jest zdania, że projekt był w pełni dopasowany do ich potrzeb. Tylko 5% uczestników stwierdziło, że projekt nie był dostosowany do ich potrzeb. Wyniki te należy uznać za umiarkowanie pozytywne.

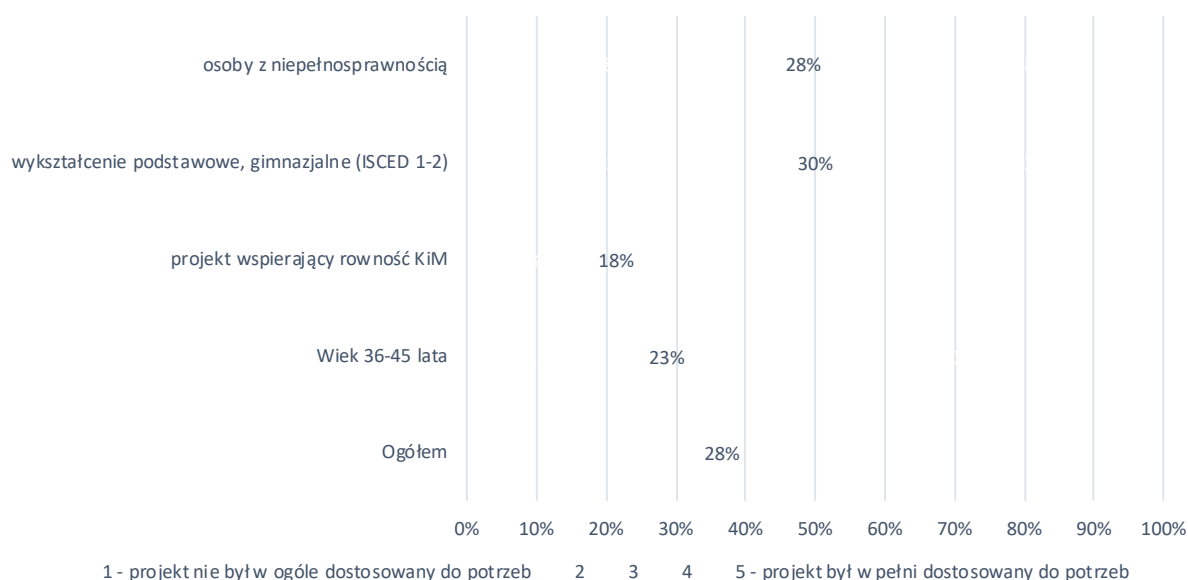
Widoczne są dwie grupy osób, które wyraźnie niżej oceniają dopasowanie projektów do ich potrzeb: osoby z najniższym poziomem wykształcenia (ISCED 1 i 2) oraz osoby z niepełnosprawnościami.

W przypadku tej drugiej grupy 66% było zdania, że projekt jest dostosowany ich potrzeb, a 7% było zdania, że projekt był całkowicie niedopasowany do ich potrzeb. Pokazuje to, że jest grupa osób, w szczególności osób z niepełnosprawnościami, które mogą mieć trudności w uczestniczeniu w projekcie ze względu na jego niewystarczające dopasowanie.

Zwraca uwagę również bardziej krytyczna (choć nadal pozytywna) ocena dopasowania projektu do potrzeb osób z najniższym poziomem wykształcenia. 65% tych uczestników pozytywnie ocenia dopasowanie projektów do ich potrzeb, ale aż 10% ocenia to dopasowanie negatywnie. Kwestia ta nie pojawiała się w trakcie wywiadów indywidualnych. Wydaje się, że może to wynikać z różnic pomiędzy realizatorami, a odbiorcami projektów. Osoby realizujące projekty zwykle pochodzą z klasy średniej, mają często wyższe wykształcenie i projektując wsparcie nie zawsze uwzględniają potrzeby osób z niższym wykształceniem, np. w zakresie formułowania treści. Wydaje się jednak, że kwestia ta powinna być poddana dalszej analizie.

Równocześnie wskazać można dwie grupy uczestników projektów, którzy lepiej niż średnia oceniają dopasowanie projektu. Są to uczestnicy projektów wspierających równość kobiet i mężczyzn oraz osoby w wieku 35-45 lat, czyli osoby w wieku największej mobilności zawodowej. Uczestnicy projektów wspierających kobiety i mężczyzn to przede wszystkim rodzice korzystający z opieki dla dzieci do lat 3. W tym przypadku wysoka ocena projektu mogła w praktyce odzwierciedlać pozytywną ocenę usług opieki nad dziećmi do lat 3.

Wykres 49. Ocena dopasowania projektu do potrzeb uczestników



Źródło: Badanie CAWI uczestników/czek projektów

Należy oczywiście zaznaczyć, że projekty nigdy nie będą w pełni dostosowane do indywidualnych potrzeb uczestników, biorąc pod uwagę różnorodność ich potrzeb i pewną masowość realizowanych projektów. Wydaje się, że bardziej krytyczne opinie grup znajdujących się w gorszym położeniu powinny być potraktowane jako wskazówka do podjęcia działań.

Program Dostępność Plus jako zmiana paradygmatu

Podejście do potrzeb grup doświadczających nierówności i dyskryminacji, a właściwie jednej z grup: osób z niepełnosprawnościami, zmieniło się po przyjęciu Programu Dostępność Plus. Program ten stanowi istotne uzupełnienie dla działań zakładających bezpośrednie wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami, realizowanych w ramach standardowych projektów (współfinansowanych głównie z EFS). Ewaluacja Programu będzie przedstawiona w kolejnym raporcie. W tym raporcie należy jednak zaznaczyć, że Program zaproponował zmianę podejścia do realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji. Utrzymując podwójne 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. Dzięki temu finansowane są działania służące zwiększaniu

dostępności nie przy okazji realizacji innych przedsięwzięć, ale jako bezpośredni i główny efekt projektu.

Zmiana podejścia powoduje, że kwestia dostępności pojawiła się w obszarach, w których dotychczas kwestia ta nie była dostatecznie rozpoznana i przeanalizowana. Przykładem może być sektor zdrowia. Ministerstwo Zdrowia realizuje projekt o wartości 300 mln zł, którego celem jest poprawa dostępności placówek POZ i szpitali. Jak zauważył przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia, pełniący funkcję beneficjenta, przed rozpoczęciem projektu nie prowadzono żadnych badań kwestii dostępności w ochronie zdrowia. Ministerstwo, planując projekt, zaczynało od czystej kartki. Nawet w standardzie dostępności obszar ochrony zdrowia był pominięty. Wynikało to z licznych trudności związanych z uwzględnieniem dostępności w tym sektorze. Okazało się jednak, że jest duże zainteresowanie placówek dofinansowaniem (tym bardziej, że oferowano pokrycie 100% kosztów), a w placówkach tych wprowadzanych jest szereg zmian, poprawiających dostępność usług zdrowotnych.

Audyt projektu: „Pacjent na Plus w CenterMed Sp. z o.o.”

Program: Dostępność Plus dla Zdrowia w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój

Beneficjent: CenterMed Sp. z o. o

Skrócony opis projektu

W ramach projektu placówka wdrożyła rozwiązania techniczne i organizacyjne, które miały usprawnić jej funkcjonowanie i poziom dostępności dla pacjentów ze szczególnymi potrzebami. Były to: wyposażenie punktu rejestracji pacjentów w system kolejkowy, budowa i instalacja infokiosku, wyposażenie gabinetów lekarskich w odpowiedni sprzęt, zakup pętli indukcyjnej, szkolenia dla kadry placówki z zakresu komunikacji z pacjentami ze szczególnymi potrzebami.



Ustalenia audytu dostępności

Audyt wskazał, iż ogólny stopień dostępności placówki jest na poziomie dobrym. Placówka w dużej mierze zrealizowała zaplanowane w ramach projektu działania, co pozwoliło na zniwelowanie głównych barier i trudności zdiagnozowanych przed przystąpieniem do projektu. Wdrożenie systemu kolejkowego oraz instalacja zintegrowanego z nim kiosku informacyjnego, w znaczący sposób podniosły dostępność dla pacjentów ze szczególnymi potrzebami. Rozwiązania posiadają niewielkie mankamenty technologiczne i wymagają drobnych zmian w celu osiągnięcia pełnej dostępności i funkcjonalności (wytyczne audytora w tym zakresie zostały wskazane w pełnej wersji raportu z audytu), ale nawet w tej chwili nie stanowią one znaczących barier w dostępności dla pacjentów.

Podmiot realizujący projekt, na każdym z jego etapów odnosił się bezpośrednio do standardów dostępności dla polityk spójności oraz standardów dostępności POZ (uszczegółowiających poszczególne wytyczne w obszarach architektonicznym, komunikacyjno-informacyjnym, cyfrowym oraz organizacyjnym), które stanowiły jeden z wymogów narzuconych wnioskodawcom.

Innym przykładem mogą być uczelnie, które również masowo korzystały z projektów w ramach konkursu Uczelnia dostępna. Projekty te w niektórych szkołach wyższych zapoczątkowały wdrażanie rozwiązań zwiększających dostępność. Jak zauważył jeden z rozmówców, uczelnia dopiero rozpoczyna ścieżkę realizacji dostępności.

Jednym z elementów Programu były też Standardy dostępności. Określiły one precyzyjnie wymagania związane z dostępnością dla wybranych typów projektów. W efekcie zarówno IZ, IP jak i beneficjenci dostali do ręki dobry instrument, wspierający wdrażanie tej zasady. I choć niewątpliwie standardy wymagają dalszego doskonalenia, to przeprowadzone audyty realizowanych projektów, głównie o charakterze infrastrukturalnym pokazują, że beneficjenci spełniają zwykle standardy dostępności na poziomie dobrym, czasami dostatecznym. Zwykle zgłaszane uwagi dotyczą kwestii marginalnych i łatwych do naprawienia.

Wywiady jakościowe ukazały zmianę podejścia na poziomie projektodawców i odbiorców wsparcia – zdecydowanie bardziej są oni świadomi potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz zaangażowani w realizację tej zasady.

Należy jednak podkreślić, że Program Dostępność Plus ukierunkowany jest na wsparcie „pośrednie”, osób z niepełnosprawnościami. Nie ma w nim właściwie uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami. Dlatego też nie może być postrzegany jako antidotum na wszystkie problemy OzN, bowiem nadal potrzebne są bezpośrednie działania i wsparcie osób z niepełnosprawnościami w standardowych projektach.

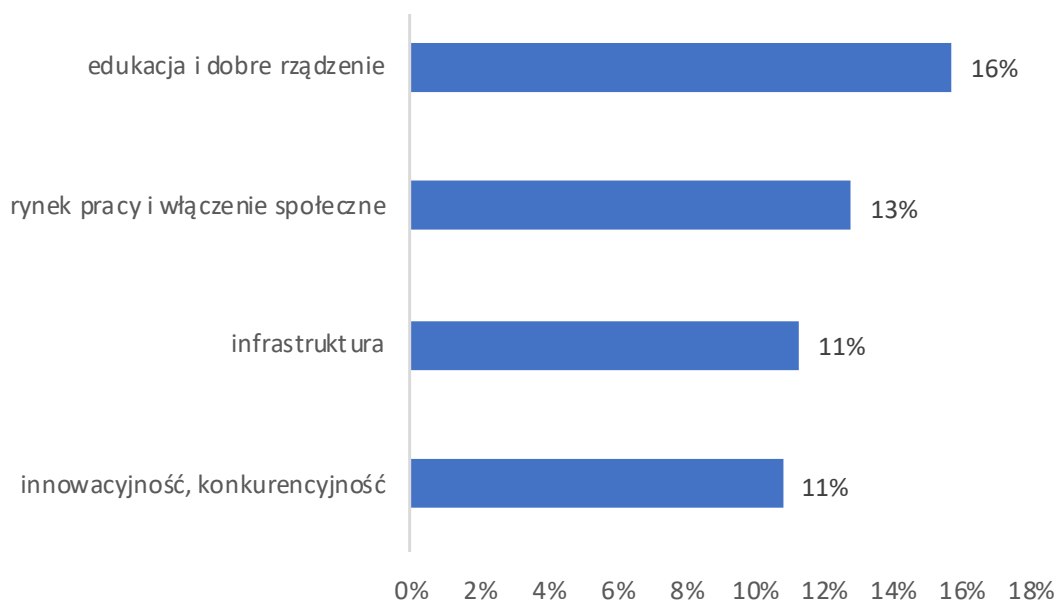
3.3.4 Mechanizm racjonalnych usprawnień

Jednym z wymiarów efektów stosowania zasady równości szans i niedyskryminacji powinno być, zgodnie z założeniami programowymi, częstsze stosowanie mechanizmu racjonalnych usprawnień (MRU). Mechanizm ten stanowi pomoc dla projektodawców i instytucji umożliwiającą elastyczne reagowanie na potrzeby uczestników z niepełnosprawnościami, która zapewni im dostęp do usprawnień „szytych na miarę”. Jest to możliwość sfinansowania usprawnień nieprzewidzianych z góry we wniosku o dofinansowanie projektu, lecz uruchamianych wraz z pojawieniem się w projekcie (w charakterze uczestnika/czki projektu lub personelu) osoby z niepełnosprawnością. Zgodnie z przyjętymi zasadami, maksymalna wysokość kosztów dostosowań na jedną osobę wynosi 12 tys. zł.

Skala wykorzystania MRU była jednak niewielka. W badaniu beneficjentów zaledwie 12% beneficjentów deklarowało korzystanie z mechanizmu MRU. Odsetek ten był nieznacznie wyższy dla EFS (14%) niż dla EFRR (11%) i Funduszu Spójności (8%). Trudno tu zatem mówić o dużych różnicach, biorąc pod uwagę również specyfikę interwencji finansowanej z każdego z funduszy. Różnice w wykorzystaniu MRU są również widoczne pomiędzy poszczególnymi obszarami interwencji. Częściej deklarowali stosowanie MRU projektodawcy realizujący projekty w obszarach edukacji i dobrego rządzenia niż rynku pracy i włączenia społecznego,

infrastruktury czy też innowacji społecznych. Widoczne są również pewne różnice pomiędzy samymi programami, w tym największe pomiędzy poszczególnymi RPO. Odsetek beneficjentów deklarujących stosowanie MRU waha się od 7% w RPO województwa zachodniopomorskiego do 20% w RPO województwa małopolskiego.

Wykres 50. Odsetek beneficjentów deklarujących, stosowanie MRU



Źródło: badanie CAWI beneficjentów

Te stosunkowo rzadkie deklaracje stosowania MRU przez beneficjentów należy i tak uznać za mocno przeszacowane. Informacje o liczbie takich projektów są rozproszone i w przypadku niektórych programów były trudno dostępne. Dlatego też skalę wykorzystania MRU oszacowano na podstawie wskaźnika: liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami. Jak wynika z bazy danych przekazanych przez MFIPR, **łącznie w całej polityce spójności MRU zastosowano go w dwóch tys. projektów, co stanowiło 2,4% wszystkich realizowanych projektów.** Natomiast jeśli w obliczeniach uwzględnione zostaną tylko te programy, w których uwzględniono ten wskaźnik, to odsetek ten wzrasta do 2,7%.

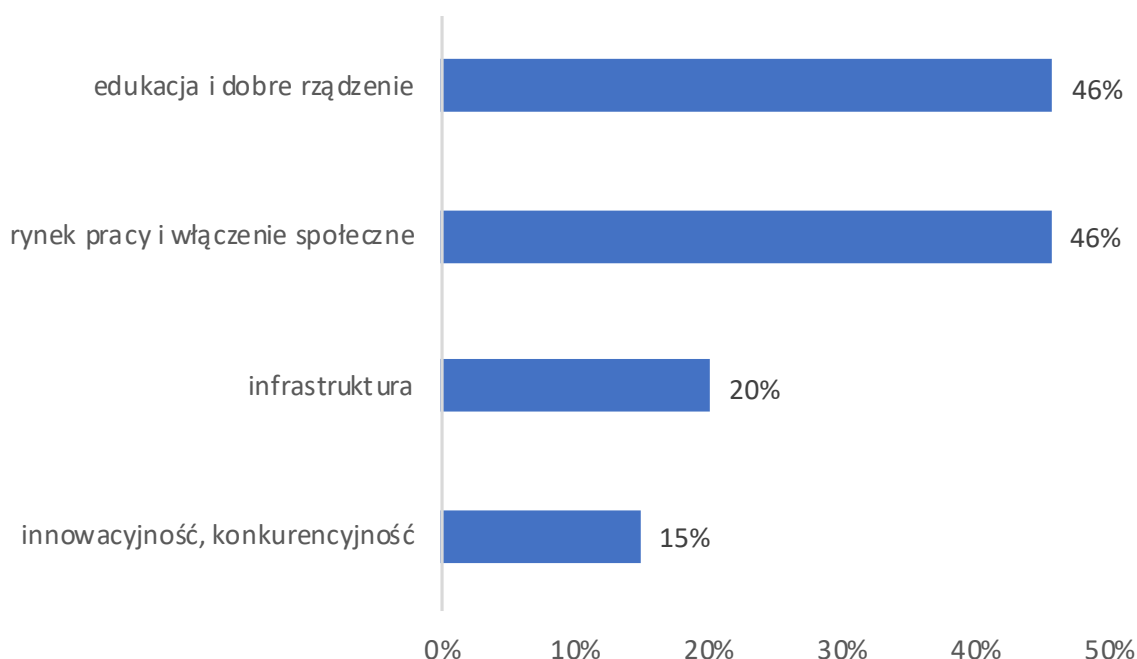
Skala wykorzystania MRU różni się pomiędzy programami. Wśród programów krajowych największy odsetek projektów zanotowano w PO WER (1,2%). Natomiast brak takich przedsięwzięć odnotowano w PO PC i PO IR. Wśród programów regionalnych widoczne są znaczące różnice w zastosowaniu MRU. Największy odsetek projektów raportował wykorzystanie MRU w RPO województw: podkarpackiego (14,4%), zachodniopomorskiego (7%), lubelskiego (5,9%), małopolskiego (5,6%), opolskiego (5,3%) i dolnośląskiego (5,2%). Natomiast MRU był najrzadziej stosowany w RPO województw: podlaskiego (0,1%), wielkopolskiego (0,3%), kujawsko-pomorskiego (0,4%), łódzkiego (0,6%). Pokazuje to na duże zróżnicowanie skali wykorzystania tego instrumentu pomiędzy zasadniczo podobnymi programami.

W badaniach jakościowych zarówno przedstawiciele IZ, IP jak i projektodawcy, którzy stosowali mechanizm oceniali go pozytywnie, choć trudno jest ocenić, na ile faktycznie ten mechanizm przełożył się zwiększenie udziału osób z niepełnosprawnościami w projektach.

Przykłady wykorzystania MRU dotyczą np.: zatrudnienia asystenta wspomagającego osobę z niepełnosprawnościami w zakresie jej udziału w projekcie lub załatwienia przez nią spraw urzędowych, usługi tłumacza języka migowego, zapewnienia materiałów dostosowanych do szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, wyposażenia przedszkola w pomoce niezbędne do pracy z dziećmi o specjalnych potrzebach itd.

Podstawowym ograniczeniem dla powszechniejszego wykorzystania tego instrumentu przez beneficjentów był brak wiedzy. Na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie aż 71% badanych beneficjentów nie miało wiedzy o istnieniu MRU. Odsetek ten był wyraźnie wyższy dla beneficjentów realizujących projekty finansowane z EFRR (82%) i FS (85%) niż wśród beneficjentów realizujących projekty finansowane ze środków EFS (50%).

Wykres 51. Odsetek beneficjentów deklarujących, że na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie posiadali wiedzę o MRU



Źródło: badanie CAWI beneficjentów

Jednym z czynników, mogącym mieć wpływ na stosowanie MRU mogły być niejasności dotyczące sposobu stosowania tego instrumentu. Jedna z IZ zgłaszała następujące wątpliwości: Czy IZ powinna planować odpowiednią rezerwę finansową na etapie przygotowywania Programu? Czy finansować usprawnienia w ramach oszczędności projektowych? Jakie wydatki dokładnie kwalifikują się na MRU? Gdzie przebiega granica pomiędzy kosztownością a zasadnością/racjonalnością wydatku (np. zakup samochodu)?

Wątpliwości tej IZ znalazły odzwierciedlenie w niewielkiej skali wykorzystania tego instrumentu.

Barierą dla stosowania MRU okazują się też przepisy dotyczące pomocy publicznej. W przypadku projektów realizowanych w reżimie pomocy publicznej nie ma prawnych możliwości wprowadzenia dodatkowych wydatków w trakcie realizacji projektów – jest to niezgodne z efektem zachęty i stanowiskiem UOKiK. Kwestia ta wymaga niewątpliwie dalszych konsultacji z UOKiK.

Wątpliwości po stronie IZ mogły mieć również przełożenie na przekonania i zachowania beneficjentów. W jednym z regionów, beneficjent zwrócił uwagę, że wśród organizacji pozarządowych jest opinia, że MRU jest trudnym rozwiązaniem i że IZ nie wspiera w jego stosowaniu. Czyli w praktyce bardzo restrykcyjnie traktuje beneficjentów, którzy z niego korzystają. Trudno ocenić, czy opinia na temat danej IZ była zasadna i czy faktycznie taka opinia jest powszechna wśród NGO. Jednak głos ten pokazuje, że postawy pracowników IZ mogą mieć wpływ na wykorzystanie takich mechanizmów jak MRU, skutecznie zniechęcając projektodawców do korzystania z tego instrumentu.

W toku badania zidentyfikowano również bariery dla stosowania MRU o charakterze finansowym. Niektórzy beneficjenci zwracali uwagę, że zastosowanie MRU może wiązać się ze zwiększeniem wartości projektu, co oznacza konieczność zwiększenia wkładu własnego. A to dla niektórych beneficjentów mogło stanowić istotną barierę i z tego powodu mogli rezygnować ze stosowania instrumentu.

Niektórzy rozmówcy wskazywali również, że wartość MRU jest zbyt niska. Być może jest ona wystarczająca dla standardowych działań EFS, jednak przy bardziej zaawansowanych potrzebach, (np. częstego transportu do miejsca realizacji projektu przez dłuższy czas), może to być niewystarczające. Kwota ta może też być niewystarczająca dla projektów o charakterze inwestycyjnym. Wydaje się, że wartość MRU powinna być co najmniej indeksowana, a być może poddana bardziej systematycznej ocenie pod kątem adekwatności do potrzeb. Być może należałoby rozważyć mechanizm dopuszczający zwiększenie wartości MRU w uzasadnionych przypadkach.

Trudno jednoznacznie ocenić, czy skala wykorzystania instrumentu MRU jest adekwatna do potrzeb. Biorąc pod uwagę duży poziom niewiedzy na temat tego mechanizmu, sceptyczną postawę niektórych IZ, a także niewielką skalę wykorzystania tego instrumentu, wydaje się, że nadal jest przestrzeń do jego upowszechniania. Szczególnie potrzebne wydają się szkolenia na temat MRU, zarówno dla przedstawicieli IZ, IP jak i beneficjentów.

Niezbędne jest również upowszechnienie wiedzy o tym instrumencie.

W toku badania nie zidentyfikowano natomiast kwestii, które powinny ulec istotnym zmianom. Beneficjenci, zapytani czy należy wprowadzać jakieś zmiany do MRU, w 89% nie mieli zdania na ten temat, co pokazuje jak słabo znany jest ten instrument. Natomiast 9%

uważało, że **nie są potrzebne żadne zmiany**, a tylko 2% beneficjentów dostrzegało potrzebę zmian.

3.3.5 Efekty z perspektywy uczestników i użytkowników

Realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji służyć miała m.in. poprawie dostępu do infrastruktury i usług. Jak wskazano w rozdziale 3.3.3, tego typu efekty występowały, przynajmniej według beneficjentów, stosunkowo rzadko. Jeśli jednak się pojawiały, to można wyróżnić kilka typów efektów.

3.3.5.1 Projekty finansowane z EFRR i Funduszu Spójności

W przypadku projektów finansowanych z EFRR i Funduszu Spójności najczęściej wskazywano na dostosowanie infrastruktury, np.: dostosowanie ciągów pieszych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, zamontowanie wind, obniżenie chodników. Wskazywano również, że dzięki poprawie realizacji projektów zwiększy się dostęp osób z niepełnosprawnościami do oferty kulturalnej, sportowej. Niektórzy projektodawcy wskazywali także na dostosowanie tworzonych aplikacji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Wskazywano również na dostosowanie organizacji pracy (np. możliwość telepracy, elastycznych godzin pracy itd.).

Bardziej pogłębioną analizę projektów o charakterze inwestycyjnym, finansowanych przede wszystkim z EFRR, umożliwiającą przeprowadzone w toku badania audyty dostępności produktów lub infrastruktury wytworzonej lub zakupionej w ramach projektów. Łącznie przeprowadzono w badaniu 20 takich audytów, które objęły 12 projektów z obszaru „Infrastruktury”, 4 projekty z obszaru „Transportowego”, 4 projekty z obszaru „Technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych”.

Większość z audytowanych projektów wypadła na dobrym lub dostatecznym poziomie. Realizatorzy stosowali się do Standardów na każdym z poszczególnych etapów realizacji projektów. W większości przypadków wiedza o konieczności stosowania się do wytycznych była wyciągnięta z dokumentacji konkursowej lub przekazana została przez instytucje pośredniczące/instytucje zarządzające.

Część z projektów z obszaru transportowego (pociąg, autobus, tramwaj) stosowało w pierwszej kolejności szczegółowe specyfikacje techniczne, przypisane do danego produktu i wymagane przepisami prawa.

Cechą charakterystyczną dla projektów z obszaru infrastruktury (nowo powstałe lub zrewitalizowane budynki) było dość dobre dostosowanie finalnych produktów do potrzeb osób z ograniczoną mobilnością (poprawne i spełniające standardy wejścia do budynków, wolne od barier ciągi komunikacyjne o odpowiednich parametrach), a jednocześnie pomijanie kluczowych elementów dostępności dla osób z niepełnosprawnościami sensorycznymi (brak oznaczeń fakturowych, brak pętli indukcyjnych). Braki w większości przypadków nie są jednak duże i mogą zostać zniwelowane działaniami uzupełniającymi.

Największą dostępnością charakteryzowały się projekty z obszaru transportowego, które precyzyjnie realizowały nie tylko parametry standardów, ale również wdrażały w pełni poszczególne zasady koncepcji projektowania uniwersalnego (np. proste i intuicyjne użytkowanie, użytkowanie bez wysiłku), czego jedną z przyczyn może być mocny „użytkowy” charakter powstałych produktów.

Projekty z obszaru technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych zapewniają dostępność, jednak w obecnej chwili trudno jest ustalić czy jest ona wynikiem metodycznego stosowania się do Standardów czy rosnącej świadomości potrzeby stosowania wytycznych WCAG (część z produktów mogła zostać dopracowana w późniejszym czasie w wyniku bieżących zmian).

Trzy projekty, których realizacja rozpoczęła się przed wdrożeniem Standardów (tym samym niezobowiązanych do ich stosowania), paradoksalnie zapewniały odpowiedni lub dostateczny poziom dostępności wypracowanych produktów (zazwyczaj na minimalnym poziomie, ale nie stwarzający większych zagrożeń). Poszczególne elementy i rozwiązania dostępnościowe były dodawane w późniejszym okresie po realizacji projektu (własnym kosztem), gdy do wykonawcy docierała wiedza o konieczności zapewnienia dostępności wymaganej standardami.

Podsumowując przeprowadzone audyty można stwierdzić, że wprowadzenie konieczności stosowania się do Standardów wpłynęło na poziom dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami w dobrym, ale jednak podstawowym stopniu.

Realizatorzy projektów zobowiązani do stosowania Standardów, realizowali je w sposób poprawny, skupiając się na elementach najbardziej oczywistych (choćby dostępność dla osób z ograniczoną mobilnością), mniej dokładnie stosując się na bardziej precyzyjnych, ale równie ważnych zaleceniach (elementy dostępnościowe dla innych niż ruchowa niepełnosprawności). Największą dostępnością i zgodnością z deklarowanym we wniosku jej poziomem, charakteryzowały się projekty, w których stosowano dodatkowe wytyczne i przepisy oraz poddawano je szczegółowym audytom na etapie realizacji.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że (niezależnie od końcowego poziomu zapewnienia dostępności lub jej większego braku) we wszystkich audytowanych projektach temat dostępności został poruszony, a świadomość stosowania standardów wpływa pozytywnie na wdrażanie kolejnych rozwiązań i inwestycji usprawniających.

3.3.5.2 Projekty finansowane z EFS

W przypadku projektów finansowanych z EFS wskazywane przez beneficjentów efekty dotyczyły m.in.: lepszej dostępności do szkoleń i innych form wsparcia dla grup w trudniejszej sytuacji (np. osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, mieszkańców obszarów wiejskich, osób o niskich kwalifikacjach). Część projektodawców zwracała też uwagę na korzyści odnoszone przez uczestników projektów, należących do grup dyskryminowanych: nabycie kompetencji i kwalifikacji, zmiana postaw, silniejsza integracja z

lokalną społecznością, aktywizacja społeczno – zawodowa, podjęcie pracy lub samozatrudnienia. Inna kategoria efektów odnosiła się do zmiany postaw otoczenia osób doświadczających nierówności lub dyskryminacji: członków społeczności lokalnej, pracodawców. Kolejna grupa efektów odnosiła się do dostępności do usług społecznych, w tym szczególnie opiekuńczych i asystenckich, w tym także dostosowanych miejsc w przedszkolach i szkołach. Część beneficjentów wskazywała również na dostosowanie miejsc realizacji projektu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, przygotowanie kadry do pracy z osobami z niepełnosprawnościami.

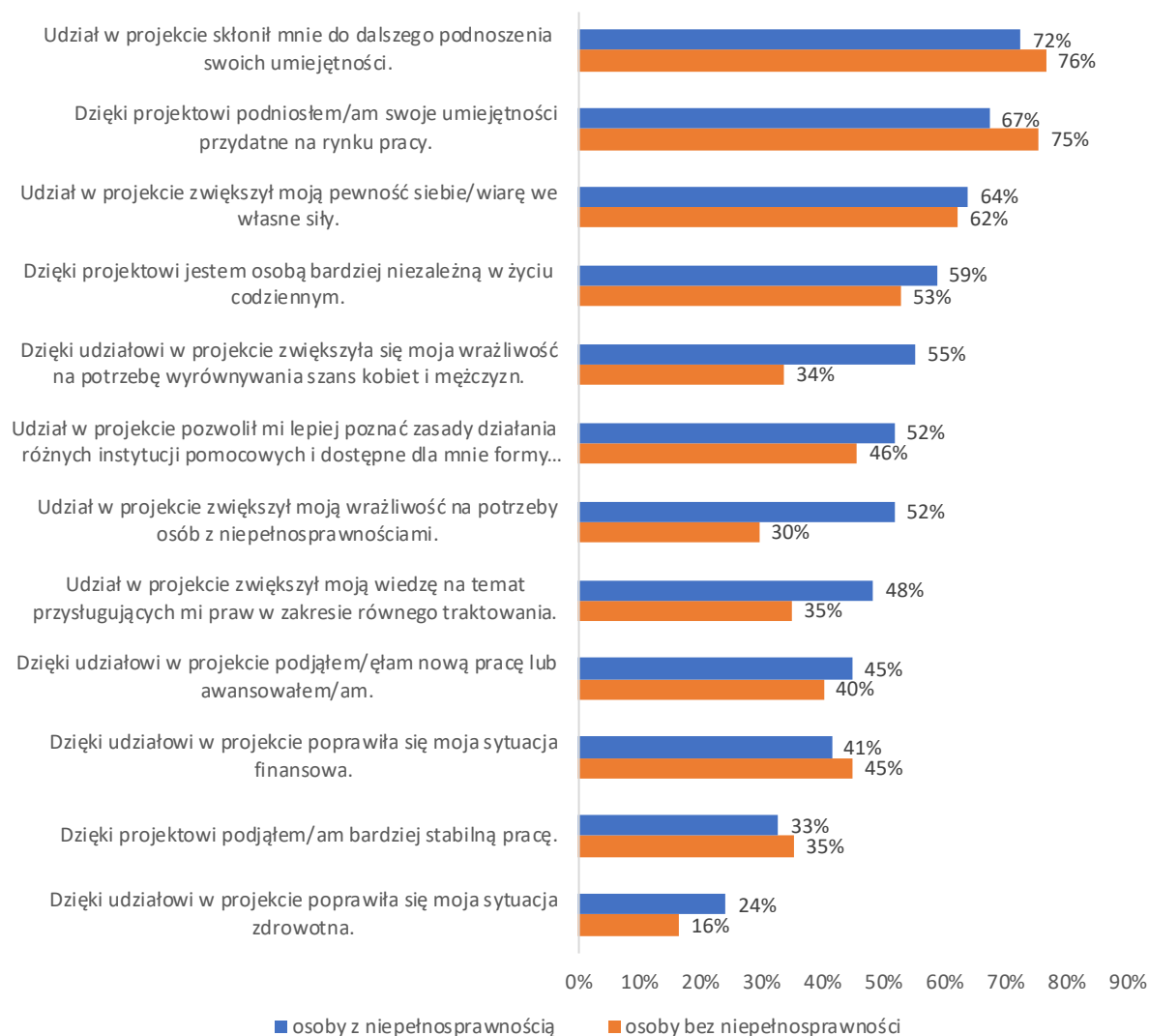
W przypadku projektów w sektorze ochrony zdrowia, realizowanych w ramach projektu „Dostępność Plus dla zdrowia”, placówki ochrony zdrowia (POZ i szpitale) były zobowiązane do stosowania standardów dostępności POZ i szpitali. Standardy te były podzielone na moduły: architektoniczny, cyfrowy, komunikacyjny, organizacyjny. Standardy te stanowiły uszczegółowienie standardów ogólnych i dostosowanie ich do specyfiki sektora ochrony zdrowia. Projekty placówek ochrony zdrowia podlegały obowiązkowym audytom wstępnym i końcowym, realizowanym na zlecenie Ministerstwa Zdrowia.

W badaniu również sami uczestnicy projektów, zarówno osoby z niepełnosprawnościami, jak i bez niepełnosprawności, zostali zapytani o efekt projektów. Uczestnicy najczęściej wskazywali efekty dotyczące umiejętności (wzrost motywacji do podnoszenia umiejętności, poprawa umiejętności potrzebnych na rynku pracy), wzrostu pewności siebie i wiary we własne siły, zwiększenia niezależności. Natomiast najrzadziej uczestnicy wskazywali efekty związane z poprawą sytuacji zdrowotnej, wzrostem stabilności zatrudnienia i poprawą sytuacji finansowej.

Największe różnice w ocenie efektów pomiędzy osobami z niepełnosprawnościami i osobami bez niepełnosprawności dotyczą wrażliwości na potrzeby grup znajdujących się w gorszej sytuacji. Osoby z niepełnosprawnościami deklarują wyraźnie częściej niż osoby bez niepełnosprawności, że zwiększyła się ich wrażliwość na potrzeby osób z niepełnosprawnościami, potrzeby w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn, a także częściej deklarują wzrost wiedzy na temat przysługujących im praw w zakresie równego traktowania. Pokazuje to, że sam udział w projektach może pozytywnie wpływać na świadomość potrzeb osób w trudniejszej sytuacji. Jednak niepokojące jest, że dotyczy to wyraźnie częściej osób w trudniejszej sytuacji niż pozostałych osób.

Osoby z niepełnosprawnościami również nieznacznie częściej deklarują takie efekty jak poprawa sytuacji zdrowotnej, lepsze poznanie zasad działania instytucji pomocowych i różnych form wsparcia, wzrost samodzielności. Natomiast osoby bez niepełnosprawności nieznacznie częściej niż osoby z niepełnosprawnościami deklarują takie efekty jak wzrost umiejętności przydatnych na rynku pracy, wzrost motywacji do dalszej nauki, podjęcie stabilnej pracy czy też poprawę sytuacji finansowej. Należy jednak zaznaczyć, że różnice są niewielkie.

Wykres 52. Częstość wystąpienia wybranych efektów projektów a niepełnosprawność uczestników projektów



Źródło: badanie CAWI uczestników projektów, n=728

Należy zwrócić uwagę, że efekty wskazywane przez projektodawców dotyczą przede wszystkim niepełnosprawności. Jest to szczególnie widoczne w przypadku EFRR. W wypowiedziach respondentów brak jest odniesień do potrzeb innych grup, np. osób starszych, migrantów itd.

W przypadku projektodawców realizujących projekty finansowane ze środków EFS widać uwrażliwienie na szerszy katalog grup doświadczających nierówności i dyskryminacji. Jednak w wypowiedziach nie pojawiają się również działania przeciwdziałające nierównościom i dyskryminacji ze względu na inne przesłanki.

3.3.6 Dobre praktyki

Instytucje zaangażowane w realizację Programów Operacyjnych miały różne podejście do identyfikacji i komunikacji informacji o projektach i produktach, które można uznać za dobre praktyki. **W przypadku niektórych Programów na stronach www zamieszczano odrębną zakładkę, w której przedstawiano dobre praktyki w zakresie spełniania zasady równości i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.** Przykładem może być strona www RPO Województwa Wielkopolskiego⁶⁸, gdzie zamieszczane są dobre praktyki projektowe, wśród których można znaleźć propozycje projektów strictly odnoszących się do zasady równości szans i niedyskryminacji.

Inne strony, na których wyodrębniono przestrzeń poświęconą zasadzie to strony www RPO Województwa Małopolskiego i RPO Warmińsko-Mazurskiego. Celem specjalnie stworzonej zakładki na stronie www pt. „Fundusze europejskie bez barier”⁶⁹ jest zebranie w jednym miejscu informacji, które dotyczą kwestii dostępności dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, w tym niepełnosprawnością ruchową, wzrokową, słuchową oraz niepełnosprawnością intelektualną. Można tutaj znaleźć dalsze informacje dotyczące: podstaw prawnych i dokumentów, realizacji standardów dostępności przez IZ w ramach organizowanych szkoleń, poprzez dostępność strony internetowej czy spełnienie wymagań w zakresie dostępności w tzw. punktach informacyjnych.

Wśród projektów uznanych za przykłady dobrych praktyk, wspierających tę zasadę, znajdują się projekty ukierunkowane bezpośrednio na wypracowanie rozwiązań adresowanych do osób z niepełnosprawnościami, które mają poprawić komfort życia i usprawnić ich funkcjonowanie. Przykładem tego typu projektu jest projekt współfinansowany ze środków RPO Województwa Śląskiego, realizowany przez Cosmotech sp. o.o. pt. **„Prace badawczo rozwojowe nad innowacyjnym-aktywnym wózkiem inwalidzkim Freeasy”**. Projekt dotyczył wdrożenia do produkcji ultralekkiego, składanego wózka inwalidzkiego.

Kolejnym typem projektów, które bezpośrednio przekładały się na poprawę sytuacji osób z niepełnosprawnościami były projekty zakładające rozwiązania stanowiące odpowiedź na specyficzne potrzeby osób z niepełnosprawnościami. Jednym z takich projektów był projekt realizowany w RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego przez Centrum Edukacyjne Start Marta Górna pt. „Terapeutyczny Punkt Przedszkolny Concilio szansą na edukację przedszkolną dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”. Projekt zakładał doposażenie placówki, podniesienie kwalifikacji kadry pedagogicznej oraz rodziców dzieci z autyzmem korzystających z usług przedszkola. Poza ofertą opiekuńczo-terapeutyczną przedszkole oferuje rodzicom dzieci z autyzmem możliwość skorzystania z diagnoz oraz konsultacji specjalistycznych.

⁶⁸ [Link do strony www](#)

⁶⁹ [Link do strony www](#)

Grupą projektów wspierających omawianą zasadę stanowiły projekty ukierunkowane na zwiększenie dostępności do różnego rodzaju usług dla osób z niepełnosprawnościami, oddziałując tym samym na wzrost inkluzji społecznej tej grupy. Jako przykład tego typu projektu można wskazać realizowany przez Fundację Bente Kahan w ramach RPO Województwa Dolnośląskiego projekt pt. **„Rewaloryzacja zespołu zabytkowych pomieszczeń Synagogi pod Białym Bocianem** w ramach Programu Ścieżek Kulturowych Czterech Świątyń we Wrocławiu w kompleksie Włodkowica 5-7-9”. Zakładał on renowację zabytkowych pomieszczeń i udostępnienie ich do realizacji nowej oferty kulturalnej.

Ostatnim przykładem projektu, który nie tylko zapewnił realny wzrost dostępności do usługi, ale również stanowił dobry przykład projektu przełamującego stereotypowe myślenie na temat ograniczeń i możliwości podejmowania aktywności przez osoby z dysfunkcjami wzroku był projekt Klubu Strzelecko Kolekcjonerskiego Pretor Sp. z o.o. z Programu RPO Województwa Lubuskiego pt. **„Stworzenie strzelnicy świadczącej innowacyjne usługi, w tym dla osób z dysfunkcjami ruchowymi oraz osób niewidomych i słabo widzących”**.

Projekt dotyczył wdrożenia do oferty strzelnicy 3-ech nowych innowacyjnych w skali międzynarodowej usług oraz innowacji procesowej. Sedno innowacji polegało na **dostosowaniu usług do potrzeb osób z dysfunkcjami ruchowymi i osób niewidzących lub słabo widzących**, a także na wykorzystaniu nowoczesnego sprzętu oraz oprogramowania, które umożliwia poszerzenie funkcjonalności strzelnicy.

3.4 Podsumowanie

3.4.1 Kluczowe wnioski z badania

Programowanie. Na etapie diagnostycznym, zagadnienia odnoszące się do problematyki równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, potraktowane zostały dość pobieżnie i w większości przypadków jednowymiarowo. Przy czym diagnozy koncentrują się głównie na przesłankach dyskryminacji ze względu na wiek i niepełnosprawność. Podejście takie mogło utrudniać trafne zaplanowanie wsparcia, ukierunkowanego na wyrównywanie szans i ograniczanie dyskryminacji. Na etapie programowania, zasada realizowana była zgodnie z regulacjami unijnymi i krajowymi, w tym z Wytycznymi krajowymi. Traktowana jest jednak głównie w sposób horyzontalny i odnosi się głównie do dyskryminacji ze względu na wiek i niepełnosprawność. Instrumenty dedykowane kwestii dyskryminacji i dostępności, uwzględnione zostały w procesie programowania głównie w ramach PO WER. Znacząca zmiana w tym zakresie, nastąpiła po uruchomieniu Programu Dostępność Plus, który przyczynił się zwiększenia zakresu wsparcia adresującego potrzeby osób z niepełnosprawnościami, w tym również w ramach interwencji finansowanych z EFRR.

Ocena i wybór projektów. Na etapie oceny i wyboru projektów, zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, traktowana była głównie jako zasada horyzontalna. Rozwiązania i kryteria premiujące stosowane są głównie

w PO WER i w RPO w części finansowanej z EFS, w mniejszym zakresie również w ramach programów współfinansowanych z EFRR (m.in. PO PC, konkursy dedykowane Programowi Dostępność Plus w ramach PO IR). Analiza dokumentacji konkursowej oraz przeprowadzone w ramach badania wywiady, wskazują na zauważalną 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 wyniki badania pokazują, że zero-jedynkowe kryteria formalne w umiarkowanym stopniu przedkładają się na dodatkowe rozwiązania służące zwiększaniu dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Tego typu kryteria nie dają bowiem oceniającym możliwości różnicowania i wartościowania projektów pod kątem stosowanych rozwiązań pro-równościowych. Większy wpływ na zakres i jakość wprowadzanych rozwiązań mają, stosowane głównie w programach EFS, kryteria premiujące.

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. Istnieje zapotrzebowanie na kontynuację praktycznych działań szkoleniowych i doradczych w zakresie zapewniania dostępności dostosowanie do specyfiki poszczególnych podtypów projektów, zwłaszcza w obszarze tzw. projektów twardych. Nieco słabiej wypada natomiast ocena funkcjonowania Koordynatorek i Koordynatorów ds. równości szans i niedyskryminacji. W niektórych programach nie powołano ich w ogóle, w pozostałych zakres ich działalności jest bardzo różny (od działań w minimalnym zakresie tylko na etapie programowania i ewent. opracowywania kryteriów, poprzez angażowanie się w ocenę i wybór projektów czy działania informacyjno-promocyjne po pełnienie doradztwa dla wnioskodawców i beneficjentów). Problemy wynikają głównie z umiejscowienia funkcji koordynatora w jednym dziale zajmującym się wycinkiem wdrażania PO i w związku z tym, brakiem umocowania do działania na innych polach. Dokumenty horyzontalne zostały ocenione jako bardzo przydatne, natomiast zostały wskazane postulowane kierunki ich zmian i rozszerzenia.

Monitoring, rozliczanie, kontrola i ewaluacja. W przypadku monitorowania, kontroli i rozliczania z realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji wskazano kilka słabości operacyjnych, natomiast najważniejszym problemem jest deklaratywność całego procesu rozliczania. Wydaje się jednak, że na obecnym etapie może być zbyt wcześnie na podejmowanie korekt i zwiększanie wymagań w zakresie monitorowania, sprawozdawczości, kontroli i rozliczania projektów. Również w przypadku ewaluacji nie wszystkie zalecenia z Agendy są realizowane. IZ albo przeprowadzają jedną ewaluację dotyczącą wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji albo uwzględniają tę kwestię w innych ewaluacjach. Takie podejście jest niezgodne z Agendą i nieprawidłowe (choć po części wymóg ten jest realizowany poprzez obecne badanie ewaluacyjne obejmujące wszystkie programy).

Działania informacyjno-promocyjne. Specjalistyczne szkolenia dostosowywane do specyfiki poszczególnych PO i zakresu przewidzianego w nich wsparcia były organizowane przede wszystkim w formie spotkań z pracownikami i ekspertami oceniającymi projekty przed poszczególnymi naborami i konkursami. Rzadziej zdarzały się szkolenia na poziomie poszczególnych programów organizowane dla osób odpowiedzialnych za prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych. W przypadku specjalistycznych szkoleń skierowanych do wnioskodawców IOK organizowały zarówno szkolenia dotyczące wyłącznie zasad horyzontalnych, w tym zasady równości szans i niedyskryminacji, jak również szkolenia dotyczące konkretnych konkursów, w ramach których sposoby realizacji zasady równości szans były jednym z punktów agendy. Badanie ilościowe wykazało, że jedynie 18% spośród beneficjentów korzystało ze szkoleń poświęconych kwestii równości szans i niedyskryminacji organizowanych przez IP, IZ i PIFE. Spośród pozostałych, którzy nie uczestniczyli w szkoleniach, 16% zaoferowano tego typu szkolenia. Liczby te wskazują, że jest jeszcze pole do zintensyfikowania działań szkoleniowych w tym obszarze skierowanych do wnioskodawców i beneficjentów w kolejnej perspektywie finansowej.

Wyniki badania wskazują, że obciążenia administracyjne związane z wdrażaniem zasady równości szans i niedyskryminacji nie były znaczące i były dostosowane do poziomu zaplanowanych do osiągnięcia w tym zakresie efektów i niezbędne.

Ocena efektów wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji dostarcza **niejednoznacznych wniosków.**

Jednym z podstawowym wymiarów oceny realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji jest ocena uczestnictwa w projektach osób z grup doświadczających nierówności i dyskryminacji. W niektórych PI widoczny jest znaczący udział osób z niepełnosprawnościami. Dotyczy to szczególnie obszaru włączenia społecznego, w tym szczególnie aktywnej integracji. Wyraźnie mniejszy jest udział osób z niepełnosprawnościami w działaniach z zakresu polityki rynku pracy. W porównaniu do udziału osób z niepełnosprawnościami wśród bezrobotnych, widoczna jest pewna ich niedoreprezentacja. Natomiast, poza obszarem kształcenia przez całe życie, widoczna jest niedoreprezentacja osób starszych w projektach. Pojawiają się również wątpliwości dotyczące dyskryminujących ze względu na wiek zapisów dokumentacji konkursowej. Wiek jest też jedną z najczęściej wskazywanych przez uczestników projektów przesłanek dyskryminacji w projektach.

Kolejnym poziomem efektów jest poziom świadomości i wrażliwości na potrzeby osoby doświadczającej nierówności i dyskryminacji wśród pracowników instytucji systemu realizacji. **78% pracowników instytucji systemu realizacji polityki spójności deklaruje, że stosowanie zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w polityce spójności jest dla nich ważne.** Dodatkowo 69% pracowników deklaruje, że zwiększyła się ich świadomość potrzeb osób z niepełnosprawnościami. A 57% deklaruje, że wzrosła ich świadomość potrzeb osób dyskryminowanych ze względu na wiek, rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd,

orientację seksualną. Wydaje się jednak, że ta ostatnia liczba jest zawyżona. Jak wynika z wywiadów, rozumienie zasady równości szans i niedyskryminacji jest w dużym stopniu ograniczone do kwestii dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Inne przesłanki nierówności i dyskryminacji stosowane są bardzo rzadko lub wcale. Na wzrost świadomości 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. Działania te z jednej strony zwiększyły wśród pracowników instytucji i beneficjentów świadomość potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a z drugiej strony dostarczyły konkretnych wskazówek, jak na te potrzeby odpowiadać. Pomimo jednak podjętych działań, w niektórych instytucjach kwestia ta nadal traktowana jest jako drugoplanowa, co przejawia się alokowaniem niewystarczających zasobów, brakiem stosowania dodatkowych kryteriów wyboru projektów, niewystarczającymi działaniami szkoleniowymi itd.

Realizacja zasady równości szans i dostępności ma nadal stosunkowo niewielkie przełożenie na faktyczne zachowania beneficjentów i uwzględnianie przez nich w projektach potrzeb osób doświadczających nierówności i dyskryminacji. Zgodnie z wynikami badania ilościowego, tylko 35% beneficjentów prowadziło diagnozę potrzeb takich osób, 11% zdiagnozowało problem, 11% podjęło w związku z tym działania, 6% dostrzega choćby niewielkie efekty, a 3% jest zdania, że utrzymują się one po zakończeniu realizacji projektów. Pokazuje to, że stosunkowo niewielu projektodawców prowadzi analizy problemu dyskryminacji i nierówności. A spośród nich zaledwie 30% przewiduje w projektach działania, które mogą zmienić sytuację dyskryminowanych grup beneficjentów. W przypadku projektów EFRR i FS odsetek ten wynosi zaledwie 16%-17%. **W efekcie potrzeby grup dyskryminowanych i doświadczających nierówności są w praktyce ignorowane.** Z drugiej strony opinie samych uczestników projektów pokazują raczej pozytywny obraz dopasowania projektów do potrzeb uczestników. Badani uczestnicy projektów ocenili, że projekty są dopasowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w 77%, co jest dobrym wynikiem, choć jest nadal przestrzeń do doskonalenia. Natomiast 77% uczestników projektów twierdziło, że projekty były dopasowane do ich potrzeb. Słabiej oceniały dopasowanie do potrzeb osoby z niepełnosprawnościami i osoby o niskim poziomie wykształcenia (choć nadal pozytywnie).

Niewątpliwie zmianę paradygmatu w podejściu projektodawców przyniósł Program Dostępność Plus. Utrzymując podwójne 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. Dzięki temu finansowane są działania służące zwiększaniu dostępności nie przy okazji realizacji innych przedsięwzięć, ale jako bezpośredni i główny efekt projektu. W efekcie kwestia dostępności pojawiła się w obszarach, w których dotychczas kwestia ta nie była dostatecznie rozpoznana i przeanalizowana, np. zdrowie, szkolnictwo wyższe itd. Przyjęcie standardów dostępności spowodowało również, że w wielu projektach położono większy nacisk na kwestię

dostępności produktów i usług dla osób z niepełnosprawnościami. A zatem, zgodnie z teorią interwencji, w ujęciu długoterminowym, działania zainicjowane Programem Dostępność Plus mają szansę przełożyć się na widoczne korzyści społeczne i ekonomiczne dla Polski, wynikające ze zwiększenia poziomu włączenia społecznego, zwiększenia dostępności oraz zmniejszenia nierówności społecznych. Sam Program zaś stanowić może inspirację także na poziomie UE, jako przykład sposobu ukierunkowania interwencji funduszy unijnych na potrzeby OzN.

Jednym z instrumentów poprawiających dostępność projektów dla osób o specjalnych potrzebach miał być mechanizm racjonalnych usprawnień. Okazuje się jednak, że jest wykorzystywany stosunkowo rzadko. Głównymi barierami są tu: brak wiedzy beneficjentów, wątpliwości i wynikająca stąd sceptyczna postawa niektórych IZ i IP, bariery o charakterze finansowym i regulacyjnym, w tym związane z zasadami pomocy publicznej.

Z punktu widzenia uczestników oraz użytkowników projektów najważniejsze efekty stosowania zasady równości szans i dyskryminacji to lepszy dostęp do infrastruktury, poprawa dostępu do oferty kulturalnej i sportowej, dostosowanie tworzonych aplikacji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Efekty obejmują też lepszy dostęp do szkoleń i innych form wsparcia, a dzięki temu osiągnięcie efektów takich jak nabycie kompetencji, kwalifikacji, zmiany postaw, w tym wzrost pewności siebie. Osoby z niepełnosprawnościami deklarują wyraźnie częściej niż osoby bez niepełnosprawności, że zwiększyła się ich wrażliwość na potrzeby osób z niepełnosprawnościami, potrzeby w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn, a także częściej deklarują wzrost wiedzy na temat przysługujących im praw w zakresie równego traktowania. Pokazuje to, że sam udział w projektach może pozytywnie wpływać na świadomość potrzeb osób w trudniejszej sytuacji. Jednak niepokojące jest, że dotyczy to wyraźnie częściej osób w trudniejszej sytuacji niż pozostałych osób.

Podsumowując, uznać należy, że rozwiązania zastosowane w ramach Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, zapewniające realizację zasady równości szans i niedyskryminacji w ramach polityki spójności, są korzystne dla Polski.

Rozwiązania te mają charakter horyzontalny i dotyczą wszystkich interwencji finansowanych ze środków unijnych i tym samym wprowadzają problematykę równościową, w tym w szczególności w zakresie wsparcia dostępności OzN, do praktyki realizacji polityk publicznych w Polsce w obszarach, w których kwestie te poruszane były w niewystarczającym stopniu. Zmiany te są szczególnie widoczne od momentu uruchomienia Programu Dostępność Plus. Działania zainicjowane Programem, wdrażane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, mają szansę przełożyć się na widoczne **korzyści społeczne i ekonomiczne dla Polski**, wynikające ze zwiększenia poziomu włączenia społecznego, zwiększenia dostępności, zmniejszenia nierówności społecznych, ale także zwiększenia ekonomicznego potencjału krajowego rynku wewnętrznego w związku z większą dostępnością do towarów i usług. Program Dostępność Plus stanowić może inspirację także

na poziomie UE, jako przykład sposobu ukierunkowania interwencji funduszy unijnych na potrzeby OzN. Należy także podkreślić, że wdrażane w ramach polityki spójności **horyzontalne zasady równościowe, w tym działania realizowane w ramach Programu Dostępność Plus finansowane z funduszy UE, stanowią wkład do urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady równości i niedyskryminacji**, zdefiniowanej w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym „wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” oraz „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Rozwiązania te stanowią również implementację zapisów rozporządzeń unijnych, a tym samym **przyczyniają się do realizacji zasad równościowych oraz związanych z tym korzyści społecznych i ekonomicznych także na poziomie UE jako całości.**

Spis rysunków, tabel i wykresów

Rysunek 1 Plakat dotyczący dyskryminacji w miejscu pracy.....	70
Rysunek 2 Plakat dotyczący mobbingu w miejscu pracy	70
Rysunek 3 Miejsce 1 w konkursie – Michał Łącki.....	70
Rysunek 4 Miejsce 2 w konkursie – Marta Szczygieł.....	70
Rysunek 5 Miejsce 3 w konkursie – Jolanta Sanetra.....	70
Rysunek 6 Miejsce 3 konkursie – Janek Jankowski	70
Schemat 1. Teoria interwencji dla zasady równości szans kobiet i mężczyzn.	22
Schemat 2 Teoria interwencji dla zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.....	100
Tabela 1. Efekt realizacji projektów w ramach PI 8(iv)	80
Tabela 2. Miejsca opieki nad małymi dziećmi do lat 3 w latach 2014-2020.....	81
Tabela 3. Efekt realizacji projektów EFS.....	81
Tabela 4. Miejsca opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym w latach 2014-2020	82
Tabela 5. Kobiety i mężczyźni na rynku pracy w latach 2014-2020.	82
Wykres 1. Odwołując się do Pana/i doświadczeń podczas aplikowania o dofinansowanie i realizacji projektu, proszę wskazać, czy realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn stanowiła dla Pana/i instytucji obciążenie administracyjne	35
Wykres 2. Czy na etapie wnioskowania pojawiły się jakieś trudności w zakresie zastosowania poszczególnych elementów standardu minimum realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn (stanowiącym załącznik nr 1 do Wytycznych)? - wyniki ogółem.....	48
Wykres 3. Czy na etapie wnioskowania pojawiły się jakieś trudności w zakresie zastosowania poszczególnych elementów standardu minimum realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn (stanowiącym załącznik nr 1 do Wytycznych)?.....	49
Wykres 4. Czy na etapie programowania lub wdrażania Państwa programu operacyjnego, korzystał/a Pan/i z "Agendy działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020"?	53



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



Wykres 5. Czy na etapie programowania lub wdrażania Państwa PO korzystał/a Pan/i z Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans KiM?.....	53
Wykres 6. Jak ocenia Pan/i przydatność Agendy dla wdrażania zasad równościowych w Państwa programie? Proszę dokonać oceny w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza, że Agenda nie była w ogóle przydatna, a 5, że była bardzo przydatna?	54
Wykres 7. Jak ocenia Pan/i przydatność Wytycznych dla wdrażania zasad równościowych w Państwa programie? Proszę dokonać oceny w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza, że Wytyczne nie były w ogóle przydatne, a 5, że były bardzo przydatne?	54
Wykres 8. Czy korzystał/a Pan/i ze szkoleń dotyczących kwestii równości szans kobiet i mężczyzn w okresie programowania 2014-2020?	55
Wykres 9. Które ze wskazanych poniżej wyzwań/problemów, związanych ze stosowaniem zasady równości szans kobiet i mężczyzn, napotkała Pana/i instytucja, w toku wdrażania programu?	56
Wykres 10. Na ile dla Pana/i osobiście, ważne jest stosowanie zasady równości szans kobiet i mężczyzn w polityce spójności?	58
Wykres 11. Na ile dla Pana/i osobiście, ważne jest stosowanie zasady równości szans kobiet i mężczyzn w polityce spójności? – odpowiedzi w podziałem na różne kategorie.....	59
Wykres 12. Czy korzystał/a Pani/Pan ze szkoleń poświęconych kwestii równości szans kobiet i mężczyzn organizowanych przez Instytucję Pośredniczącą/Instytucję Zarządzającą, w tym punkty informacyjne?	62
Wykres 13. Czy na etapie przygotowania WoD korzystaliście Państwo z Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans KiM [...]?.....	63
Wykres 14 Czy na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie korzystaliście Państwo z Poradnika dla osób realizujących projekty oraz instytucji systemu wdrażania: Jak realizować zasadę równości szans kobiet i mężczyzn w projektach[...]?	63
Wykres 15. Na ile "Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans[...] były dla Państwa przydatne do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady [...], na etapie przygotowania i realizacji projektu?	64
Wykres 16. Na ile wspomniany Poradnik był dla Państwa przydatny do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach Państwa projektu	64
Wykres 17. Odwołując się do Pana/i doświadczeń podczas aplikowania o dofinansowanie i realizacji projektu, proszę wskazać, czy realizacja zasady równości szans kobiet i mężczyzn stanowiła dla Pana/i instytucji obciążenie administracyjne na poniższych etapach?	65

Wykres 18. Odsetek beneficjentów podejmujących działania związane z realizacją zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach EFS [po lewej] Odsetek beneficjentów podejmujących działania związane z realizacją zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach EFRR [po prawej]	66
Wykres 19. Czy Pana/Pani zdaniem kobiety i mężczyźni w takim samym stopniu mogli/mogły korzystać z oferty projektu?	72
Wykres 20. Czy w projekcie, w którym Pan/Pani uczestniczył/a oferowano poniższe rozwiązania?	73
Wykres 21. Czy projekt w którym Pan/i uczestniczył/a był dostosowany do Pana/i potrzeb?	75
Wykres 22. Poniżej znajdują się stwierdzenia, które w różnym stopniu odnoszą się do Pana/Pani udziału w projekcie. Przy każdym z nich proszę zaznaczyć, w jakim stopniu się z nimi Pan/Pani zgadza lub nie zgadza	76
Wykres 23. Odsetek kobiet i mężczyzn wśród osób uczestniczących w projektach dla wybranych PI	79
Wykres 24 Czy w Pani/Pana opinii zastosowane w projekcie rozwiązania przyczyniły się do zmniejszenia dyskryminacji w grupie docelowej projektu?	85
Wykres 25. Czy na etapie wnioskowania o wsparcie Państwa projekt został uznany za neutralny z punktu widzenia realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, na etapie przygotowania i realizacji projektu? – wyniki dla EFRR	87
Wykres 26. Czy na etapie wnioskowania o wsparcie Państwa projekt został uznany za neutralny z punktu widzenia realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn, na etapie przygotowania i realizacji projektu? - wyniki dla FS	87
Wykres 27. Czy na etapie programowania lub wdrażania Państwa programu operacyjnego, korzystał/a Pan/i z: "Agendy działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020", Wyt. w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans KiM...? - wyniki ogółem	111
Wykres 28. Jak ocenia Pan/i przydatność Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020 dla wdrażania zasad równościowych w Państwa programie? Jak ocenia Pan/i przydatność Agendy działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020 dla wdrażania zasad równościowych w Państwa programie? – wyniki ogółem .	112
Wykres 29. Na ile "Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans[...]" były dla Państwa przydatne do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady [...], na etapie przygotowania i realizacji projektu? – wyniki ogółem	114

Wykres 30. Na ile "Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans[...]" były dla Państwa przydatne do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady [...], na etapie przygotowania i realizacji projektu? – wyniki w podziale na fundusz	115
Wykres 31. Czy w toku realizacji projektu pojawiły się jakieś trudności w zakresie wdrażania zapisów standardów dostępności: szkoleniowego, edukacyjnego, informacyjno-promocyjnego, transportowego, cyfrowego, architektonicznego (stanowiących załącznik 2 do Wytycznych)? – wyniki ogółem	116
Wykres 32. Czy kryteria wyboru projektów skłoniły Państwa do wprowadzenia rozwiązań ułatwiających równy dostęp do usług lub produktów osobom z niepełnosprawnościami...	123
Wykres 33. Na ile dokumentacja konkursowa kryteria wyboru projektów były dla Państwa przydatne do wypracowania sposobu uwzględnienia zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w ramach Państwa projektu?	126
Wykres 34. Czy korzystał/a Pan/i ze szkoleń poświęconych kwestii równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami?, Czy oferowane były Panu/i szkolenia z zakresu równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami? – wyniki ogółem	128
Wykres 35. Czy wiedza i umiejętności nabyte podczas szkoleń, ułatwiły Panu/i realizację zadań w zakresie stosowania zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami? – wyniki ogółem	129
Wykres 36. (po lewej) Czy korzystał/a Pani/Pan ze szkoleń poświęconych kwestii równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnych, organizowanych przez IP/IZ, w tym punkty informacyjne? (po prawej) Czy oferowane były Pani/Panu szkolenia z zakresu równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnych, organizowane przez IP/IZ, w tym punkty informacyjne?	131
Wykres 37. Jak ocenia Pani/Pan użyteczność szkoleń, w których brał/a Pani/Pan udział? – wyniki ogółem.	132
Wykres 38. Jak Pan/i ocenia skalę obciążeń administracyjnych związanych ze stosowaniem zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w ramach Państwa programu? – wyniki ogółem	137
Wykres 39. Odwołując się do Pani/Pana doświadczeń podczas aplikowania o dofinansowanie i realizacji projektu, proszę wskazać, czy realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, stanowiła dla Pani/Pana instytucji obciążenie administracyjne na poniższych etapach? – wyniki w podziale na etapy wdrażania projektu	138
Wykres 40. Odsetek osób z niepełnosprawnościami wśród uczestników projektów dla wybranych PI	142

Wykres 41. Odsetek osób z niepełnosprawnością wśród uczestników projektów z zakresu aktywizacji zawodowej, adresowanych do osób do 30 roku życia, realizowanych w PI 8ii w PO WER	143
Wykres 42. Odsetek osób w wieku 55 lat i więcej w projektach w dwóch RPO w wybranych PI	145
Wykres 43. Na ile ważne jest stosowanie zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w polityce spójności?	147
Wykres 44. Czy w wyniku pracy w instytucji systemu realizacji polityki spójności wzrosła świadomość potrzeb osób z niepełnosprawnościami?	148
Wykres 45. Czy w wyniku pracy w instytucji systemu realizacji polityki spójności wzrosła świadomość potrzeb osób dyskryminowanych ze względu na wiek, rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd, orientację seksualną.....	149
Wykres 46. Odsetek beneficjentów podejmujących działania związane z realizacją zasady równości szans i niedyskryminacji.....	158
Wykres 47. Ocena występowania w projektach rozwiązań ułatwiających uczestnictwo w nich osobom z niepełnosprawnościami.....	160
Wykres 48. Ocena występowania w projektach rozwiązań ułatwiających uczestnictwo w nich osobom z niepełnosprawnościami.....	161
Wykres 49. Ocena dopasowania projektu do potrzeb uczestników.....	162
Wykres 50. Odsetek beneficjentów deklarujących, stosowanie MRU	166
Wykres 51. Odsetek beneficjentów deklarujących, że na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie posiadali wiedzę o MRU	167
Wykres 52. Częstość wystąpienia wybranych efektów projektów a niepełnosprawność uczestników projektów	172

Załącznik 1. Podejście badawcze i metodologia badania

W niniejszym badaniu, jako ramowe podejście badawcze, zastosowana została koncepcja **Ewaluacji opartej na teorii** (ang. Theory-Based Evaluation – TBE). Na potrzeby osiągnięcia celów postawionych przed ewaluacją, w tym w szczególności w zakresie oceny wpływu wsparcia, zastosowana została jej specyficzna forma, w postaci tzw. **analizy kontrybucji** (ang. Contribution Analysis). Rozwiązania stosowane w tym podejściu pozwalają dokonać krytycznej analizy wpływu interwencji, również w sytuacji ograniczonej dostępności wyników badań wykonanych z wykorzystaniem rygorystycznych podejść metodologicznych, takich jak np. analizy kontrfaktyczne (analizy z wykorzystaniem grupy kontrolnej itp.). Analiza kontrybucji koncentruje się na „ustaleniu powiązań przyczynowych między zaobserwowanymi zmianami a konkretnymi interwencjami oraz przedstawieniu wniosków, które wyjaśniają ich wystąpienie” (Mayne J. 2012). Z tego również powodu w analizie dużą uwagę przywiązuje się do weryfikacji założeń, przez które należy rozumieć ustalone warunki konieczne jak i swoiste ograniczenia realizacji interwencji. Podejście zostało dostosowane do specyfiki (nietypowości) problematyki jaką była realizacja zasad horyzontalnych oraz szerokich potrzeb badawczych sprecyzowanych przez Zamawiającego w pytaniach ewaluacyjnych.

Schemat badawczy zastosowany w ramach niniejszego badania przebiegał według następujących etapów:

1) Wskazanie problemu przyczynowo - skutkowego, będącego przedmiotem weryfikacji.

Ustalenie problemu atrybucji – ustalenie brzmienia pytania o relację przyczynowo-skutkową, na które należy udzielić odpowiedzi. Analiza oczekiwanego wpływu, ustalenie innych kluczowych czynników oraz ocena prawdopodobieństwa wystąpienia oczekiwanego wpływu w odniesieniu do wielkości programu.

2) Opracowanie teorii zmiany

Ustalenie teorii zmiany i łańcucha rezultatów interwencji, w tym określenie poziomu szczegółowości analizy, oczekiwanego wpływu programu, wskazanie założeń dla teorii programu, uwzględnienie innych czynników mogących wpływać na rezultaty interwencji. Ustalenie w jakim stopniu teoria zmiany jest kwestionowana, ocena schematu według jakiego interwencja ma oddziaływać.

Efektom prac badawczych zrealizowanych na dwóch pierwszych etapach, były dwie teorie interwencji dedykowane analizowanym zasadom równościowym:

- teoria interwencji dla zasady równości szans kobiet i mężczyzn,
- teoria interwencji dla zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Odtworzone na potrzeby badania teorie interwencji zaprezentowane zostały w rozdziale 2.1.3 i 3.1.2 niniejszego raportu.

3) Zgromadzenie istniejących dowodów, służących do weryfikacji teorii zmiany

Zgromadzenie dowodów służących do weryfikacji teorii zmiany (np. wyników ewaluacji, badań, danych, informacji itp.).

Na tym etapie analizie poddane zostały dane zastane, w tym dokumentacja programowa i konkursowa, jak również wyniki dostępnych badań ewaluacyjnych.

4) Ocena schematu oddziaływania interwencji

Ocena logiki powiązań występujących w teorii zmiany, wiarygodności ogólnego sposobu jej działania oraz możliwych braków w teorii. Sprawdzenie, czy główni aktorzy związani z realizacją interwencji zgadzają się co do sposobu w jaki powinna ona działać.

Wypracowane teorie interwencji poddane zostały ocenie i weryfikacji w świetle danych zgromadzonych na tym etapie badania. Założenia logiki interwencji przedyskutowane zostały z głównymi interesariuszami m.in. w ramach warsztatu strukturyzującego.

5) Poszukiwanie dodatkowych dowodów empirycznych

Określenie, jakie nowe dane są potrzebne do pełnej oceny. Zgromadzenie dodatkowych dowodów (np. za pomocą studiów przypadku, wywiadów z zainteresowanymi podmiotami).

Na tym etapie zrealizowane zostały właściwe prace badawcze, służące pozyskaniu dodatkowych danych wtórnych (wywiady, studia przypadku, CAWI, audyty dostępności itd.)

6) Przegląd i wzmocnienie schematu oddziaływania interwencji

Ponowna analiza schematu działania interwencji po uwzględnieniu nowych dowodów z kroku 5. W przypadku konieczności powrót do etapu nr 4.

Jest to końcowy etap badania, na którym dokonana zostanie ostateczna weryfikacja logiki interwencji i sformułowane zostaną wnioski i rekomendacje, poddane dyskusji w ramach warsztatu rekomendacyjnego.

Poniżej prezentujemy przegląd metod badawczych zastosowanych na obecnym etapie realizacji badania, wpisujących się w przedstawione powyżej podejście badawcze.

Analiza danych zastanych

Analiza danych zastanych stanowiła istotny element badania w Module I. Zakres i sposoby analizy zostały dopasowane do specyfiki poszczególnych typów dokumentów. W ramach badania przeprowadzona została pogłębiona analiza dokumentów na poziomie wszystkich programów, w celu przedstawienie zarówno różnic, jak i podobieństw we wdrażaniu obu badanych zasad horyzontalnych.

Analiza danych zastanych uwzględniała kilka komponentów:

- analizę dokumentów dotyczących zasady równości szans kobiet i mężczyzn i zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami,
- analizę dokumentów programowych i operacyjnych na poziomie krajowych i regionalnych programów operacyjnych oraz programów EWT i EIS, w tym projektów i

kart oceny projektów realizowanych w ramach krajowych i regionalnych programach operacyjnych oraz programach EWT i EIS,

- analizę raportów z ewaluacji wdrażania zasad horyzontalnych, zrealizowanych na poziomie regionalnym,
- analizę danych statystycznych i administracyjnych, związanych z wdrażaniem obu zasad horyzontalnych,
- analizę danych statystycznych, analiz i badań dotyczących sytuacji osób należących do grup dyskryminowanych, w tym szczególnie kobiet i mężczyzn oraz osób z niepełnosprawnościami,
- analiza programu i dokumentów operacyjnych Programu Dostępność Plus.

Analiza dokumentacji programowej i konkursowej obejmowała następujące rodzaje dokumentów:

- programy operacyjne,
- szczegółowe opisy osi priorytetowych,
- procedury dotyczące kontroli i monitorowania (w zakresie kontroli i monitorowania wdrażania zasad równości szans),
- sprawozdania z realizacji Programów,
- dokumentacja konkursów: regulaminów, wzorów wniosków o dofinansowanie ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wyboru projektów (próba od 2 do 8 konkursów w zależności od programu). Nabory były dobierane w taki sposób, aby reprezentowane były różne obszary interwencji.
- dokumentacja projektów wybranych do dofinansowania, które zostały przekazane przez instytucje zarządzające lub pośredniczące (próba od kilku-kilkunastu projektów na program). Szczególną uwagę zwracano na sposób uwzględnienia zasad równościowych przez projektodawców. Analizie poddane zostały także projekty, które bezpośrednio kierowane są do grup doświadczających dyskryminacji, szczególnie osób z niepełnosprawnościami i osób doświadczających nierówności lub dyskryminacji ze względu na płeć. Analiza pozwoliła na systematyzację sposobów uwzględniania obu zasad horyzontalnych w projektach. Umożliwiło to m.in. identyfikację dobrych praktyk oraz krytyczną ocenę stosowanych zapisów.

Badania ilościowe (CAWI)

W badaniu przeprowadzono trzy badania ankietowe realizowane techniką CAWI (ang. Computer-Assisted Web Interview):

- z beneficjentami przedmiotowych interwencji
- z uczestnikami projektów
- z pracownikami Instytucji Zarządzających, Wdrażających, Pośredniczących zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności

Badanie CAWI z beneficjentami przedmiotowych interwencji

Ankiety skierowano do beneficjentów projektów zakończonych, po wyłączeniu projektów polityki spójności realizowanych w ramach Programu Dostępność Plus (które ze względu na ograniczoną liczebność zostały włączone do modułu II). Populację beneficjentów ograniczono do podmiotów polskich, co pozwoliło zminimalizować ryzyko trafienia ankiety do respondenta niepolскоjęzycznego. Ze względu na prowadzenie dodatkowego, odrębnego badania CAWI z przedstawicielami IZ/IP/IW z badania beneficjentów w module I, z uwagi na swoją techniczną specyfikę, wyłączone zostały projekty realizowane w ramach PO PT.

W trakcie realizacji badania stosowane były monity przypominające realizowane drogą e-mailową. Pomocniczo, na końcowym etapie realizacji badania, skorzystano z kontaktów telefonicznych do części respondentów, dla których otrzymano automatyczne powiadomienia na serwer o nieprawidłowym adresie. W toku badania dostępny był bieżący helpdesk.

Losowana warstwowo próba badawcza liczyła finalnie $n=14148$ respondentów. W badaniu wzięło udział $n=4552$ respondentów, co daje stopę zwrotu na poziomie $RR=32\%$.

Operat losowania liczył wyjściowo $n=28917$ osób⁷⁰. W badaniu zastosowano warstwowy dobór próby. Do kontroli wybrano następujące charakterystyki:

1. Fundusz (EFRR; EFS; FS);
2. Obszar tematyczny projektu (edukacja i dobre rządzenie; infrastruktura; innowacyjność, konkurencyjność; rynek pracy i włączenie społeczne);
3. Sektor beneficjenta (pozarządowy; prywatny; publiczny; brak danych);
4. Projekt w interwencjach zorientowanych na wyrównywanie szans KiM (tak; nie);
5. Projekt w interwencjach zorientowanych na wyrównywanie szans osób z niepełnosprawnościami (tak; nie).

⁷⁰ Warto zwrócić uwagę na niewielki udział w populacji projektów (zarejestrowanych w SL) z obszaru współpracy transgranicznej i PO PC. Przełożyło się to na niewielkie liczebności odpowiedzi z tych programów w CAWI, co utrudnia rzetelne wnioskowanie statystyczne dla tych interwencji. Dla przybliżenia skali, należy zauważyć, że pięć programów współpracy transgranicznej (łącznie) nie przekroczyło w populacji wszystkich projektów 0,5%, zaś projekty PO PC stanowiły 0,8% całej populacji realizowanych inicjatyw. Jeśli dodatkowo weźmiemy pod uwagę kryterium zakończonych projektów, uwzględnione w module pierwszym, to zaobserwujemy uszczuplenie operatu dla projektów współpracy transgranicznej (łącznie) do 0,2% w populacji, a PO PC do 0,3%. Stąd projektując badanie reprezentatywne dla całości polityki spójności w analizowanym okresie 2014-20, a więc uwzględniając strukturę całej populacji projektów, można zauważyć niższe liczebności wypełnionych ankiet dla tych kilku programów.

Badanie CAWI z uczestnikami projektów

W przypadku próby uczestników kluczowym ograniczeniem pozostawał brak gotowego operatu losowania oraz brak wiedzy na temat faktycznej liczebności i struktury populacji, dla której uogólniane będą wyniki z badania.

Ponieważ pozyskanie danych uczestników ze wszystkich uprzednio wylosowanych do badania projektów byłoby procesem bardzo czasochłonnym (ponad 14 tys. projektów), biorąc pod uwagę termin realizacji badania, po konsultacji z Zamawiającym zdecydowano, że dobór uczestników do badania zostanie dokonany z ograniczonej puli projektów. W praktyce przyjęto założenie, że badanie zostanie skierowane docelowo do ok. 6 tys. uczestników, zachowując przy tym zasady doboru losowego.

Ważne uwarunkowanie dla konstrukcji próby uczestników wynika również z faktu, iż w praktyce nie wiadomo, które projekty posiadają uczestników, a które nie⁷¹. Brak jest bowiem jednoznacznie wskazującej na to zmiennej w systemie SL2014. Pewnym przybliżeniem tej sytuacji mogą być wskaźniki monitorowania. W szczególności dla części z nich jednostka miary to „osoby”, co wskazywać może na potencjalne występowanie uczestników w danym projekcie. Przy czym należy zaznaczyć, że w części przypadków takie bezpośrednie powiązanie nie występuje. Przykładem są tu projekty, w których inwestycje projektowe (np. związane z infrastrukturą) obejmują mieszkańców danej gminy, miejscowości etc.⁷². Z tego powodu identyfikacja projektów z uczestnikami, wymagała uprzedniej analizy wskaźników oraz selekcji z nich tych miar, które z dużym prawdopodobieństwem wskazują na obecność uczestników, biorących czynny udział w ramach projektów.

Biorąc pod uwagę mniejszą zakładaną liczebność próby projektów do wyboru próby uczestników, kluczowe z punktu zachowania reprezentatywności badania uczestników było zachowanie struktury dobranej próby. W tym celu ponownie kontrolowano te same cechy, co w przypadku badania na poziomie beneficjentów wsparcia.

Ostatecznie wylosowano listę 208 projektów, dla których pozyskano od Zamawiającego kontakty e-mail. Z otrzymanej puli została w sposób losowy, proporcjonalny do liczby

⁷¹ Tak między innymi okazało się w przypadku projektów realizowanych ze wsparcia EFRR. Do uczestników tych próbowano dotrzeć poprzez kontakt z beneficjentami, jednak nie uzyskano zwrotu w badaniu. Po analizie zakresu treściowego projektów zamieszczanego w SL okazało się, że nie posiadają one uczestników w klasycznym tego słowa znaczeniu (głównie projekty infrastrukturalne lub zorientowane na wypracowanie / testowanie modelu).

⁷² Przykład wskaźnika to: Liczba ludności odnoszących korzyści ze środków ochrony przeciwpowodziowej [osoby] (CI 20)

uczestników projektów wyłoniona próba licząca n=6002 pełnoletnich, unikalnych respondentów⁷³.

W toku realizacji funkcjonował helpdesk w formie zarówno kontaktu mailowego, jak i telefonicznego. W badaniu wzięło udział n=728 respondentów, co daje stopę zwrotu na poziomie RR=12%.

Badanie CAWI z pracownikami instytucji

Dodatkowo zrealizowano badanie CAWI wśród pracowników IZ/IP/IW przedmiotowych interwencji. Do osób kierujących IZ właściwych analizowanym interwencjom skierowano link ankiety z prośbą o dystrybucję wśród pracowników departamentu IZ oraz IP,IW, Wspólnych sekretariatów, itp. W procesie badania realizowano monit przypominający oraz bieżący helpdesk (mailowy i telefoniczny). Ankietę rozesłano do 25 osób – dyrektorów departamentów IZ odpowiedzialnych za wdrażanie wszystkich przedmiotowych interwencji (oraz do sekretariatów tych departamentów). Finalnie ankietę wypełniło n=872 respondentów – pracowników instytucji wdrażających programy operacyjne, na poziomie krajowym i regionalnym.

Podsumowanie badań ankietowych CAWI w module I

Warto podkreślić, że ankiety skierowano finalnie do n= 20183 adresów e-mailowych. Założeniem badania było zaś skierowanie zaproszenia do badania n=20000 adresatów, ale łącznie dla modułu II, więc moduł I zrealizowano w znacząco szerszym zakresie niż pierwotnie zakładano. Kierując się zasadą zwiększenia jakości badania poprzez zwiększenie reprezentatywności badanych populacji, zdecydowaliśmy się więc w znaczący sposób podnieść liczebność zadeklarowanych prób badawczych, co pozwoliło uzyskać zadowalające rezultaty (z punktu widzenia otrzymanych poziomów zwrotów). Treść ankiet, jak i sposób doboru próby został skonsultowany i zaakceptowany przez Zamawiającego. Ankiety pod kątem treści, jak i technicznej funkcjonalności (w oprogramowaniu badań on-line) podlegały pretestowi. Zakres treściowy był trafnie dopasowany do odbiorcy, pozytywne opinie na temat ankiet otrzymywaliśmy drogą mailową i telefoniczną od respondentów, głównie z instytucji wdrażających. Długość ankiet i właściwe sprofilowanie względem przedmiotu badania, jak i typu respondenta oraz zaangażowanie Zamawiającego w pozyskiwanie i przekazywanie kontaktów do badania, przyniosły spodziewany efekt, w postaci satysfakcjonującego poziomu zwrotu w tego typu badaniach (ankiety on-line). Zwłaszcza

⁷³ Dodatkowo, w przypadku 8 projektów realizowanych w ramach EFFR, do których Zamawiający nie dysponował bezpośrednimi kontaktami, skierowano prośbę do beneficjentów o przekazanie zaproszenia do badania, uczestnikom wspartych projektów. Nie było jednak zwrotów tym kanałem, ze względu na (jak wskazano powyżej) prawdopodobny brak uczestników w tych projektach (informację o tym przekazał także bezpośrednio jeden z beneficjentów).

biorąc pod uwagę rozległość czasową badanej perspektywy finansowej i fakt badania projektów już zakończonych, w części nawet kilka lat temu.

Badania jakościowe

Wywiady

Wywiady zostały zrealizowane w ramach wszystkich programów operacyjnych polityki spójności zarządzanych przez Polskę w perspektywie finansowej 2014-2020.

W toku realizacji badania (w ramach obu modułów) przeprowadzono około 160 wywiadów indywidualnych. Wywiady w ramach modułu I przeprowadzono z:

- przedstawicielkami/przedstawicielami wszystkich instytucji zarządzających programami operacyjnymi
- przedstawicielkami/przedstawicielami wybranych instytucji pośredniczących i wdrażających
- przedstawicielkami/przedstawicielami i wszystkich wspólnych sekretariatów technicznych oraz kontrolerami pierwszego stopnia (dotyczy programów EWT/EIS)
- przedstawicielkami/przedstawicielami wybranych komitetów monitorujących
- ekspertkami/ekspertami oceniającymi projekty
- beneficjentami projektów
- uczestnikami/uczestniczkami/użytkowniczkami/użytkownikami produktów lub usług oferowanych w projektach
- ekspertkami/ekspertami tematu badania.

Wywiady indywidualne były realizowane w oparciu o wpół-ustrukturyzowane kwestionariusze i stanowiły kluczowe źródło informacji jakościowych dla opracowania raportu końcowego z badania. Każdorazowo, przed wywiadem uzgodniony z Zamawiającym scenariusz bazowy był dostosowywany do wiedzy i doświadczenia konkretnego respondenta oraz specyfiki badanego programu. Wszystkie wywiady były zrealizowane przez członków zespołu badawczego (nie zlecano ich podwykonawcom), co pozwoliło na pogłębienie kluczowych dla badania wątków badawczych i uzyskanie maksimum informacji od każdego rozmówcy.

Z uwagi na panujące ograniczenia związane z pandemią zdecydowana większość wywiadów była realizowana w formie on-line (Google meets, Skype, Zoom).

Dodatkowo zrealizowano także 3 zogniskowane wywiady grupowe (FGI) z ekspertami oceniającymi projekty w ramach poszczególnych programów.

Studia przypadków

Zrealizowane w ramach badania studia przypadku posłużyły pogłębieniu badania konkretnego przypadku: lepszemu zrozumieniu, jak zasady horyzontalne są wdrażane, jakie czynniki wpływają na sposób ich wdrożenia oraz – co jest szczególnie istotne z punktu widzenia celów badania – jaki jest wpływ stosowania tej zasady na efekty w obszarze

równości szans kobiet i mężczyzn, innych grup dyskryminowanych, w tym szczególnie osób z niepełnosprawnością. Studia przypadku wykorzystane zostały również w procesie identyfikowania i opisu dobrych, godnych upowszechnienia praktyk lub dla ukazania indywidualnych sytuacji uczestników projektów/programów/inicjatyw. Wyniki studiów przypadków zaprezentowane w raporcie końcowym obejmują prezentację najlepszych rozwiązań na dwóch poziomach: programu i projektów.

W celu identyfikacji przykładów dobrych praktyk na poziomie programowym i systemowym analizie poddane zostały zasady wdrażania programów – zapisy dokumentów programowych, zasady i kryteria wyboru projektów, reguły monitorowania i ewaluacji. Wyniki tej analizy wsparte zostały rezultatami innych metod badawczych, w tym szczególnie wywiadów indywidualnych i grupowych oraz badań ilościowych.

Poszukiwanie dobrych praktyk na poziomie projektów stanowiło efekt zastosowania szeregu metod badawczych, przewidzianych w badaniu - wywiadów indywidualnych i grupowych oraz badań ilościowych.

Wyniki studiów przypadków zaprezentowane zostały w treści raportu. W przypadku rozwiązań systemowych, są to rozwiązania będące przykładami dobrych praktyk, stosowanych na poszczególnych etapach wdrażania programów. Takich rozwiązań prezentujemy kilkanaście. Dodatkowo w treści raportu przywoływane i opisywane są także projekty, będące przykładami dobrych praktyk w zakresie stosowania zasad równościowych. W raporcie zaprezentowano 7 takich projektów.

Warsztaty

Zgodnie z metodyką zdefiniowaną w RM w toku badania dla Modułu I zorganizowane zostały dwa warsztaty ewaluacyjne:

- warsztat strukturyzujący (w tym spotkanie organizacyjne zgodnie z SOPZ),
- warsztat rekomendacyjny (warsztat implementacyjny zgodnie z SOPZ).

Zgodnie z zapisami SOPZ przed rozpoczęciem właściwych prac badawczych odbyło się spotkanie organizacyjne (pierwszy warsztat strukturyzujący) Wykonawcy z Zamawiającym. Głównym jego celem było doprecyzowanie potrzeb Zamawiającego, hierarchizacja zagadnień i wątków badawczych oraz odtworzenie kontekstu, w którym badanie jest realizowane. Następnie zorganizowany został warsztat strukturyzujący, poświęcony omówieniu odtworzonych na potrzeby badania teorii interwencji, dla badanych zasad równościowych.

Warsztat rekomendacyjny (warsztat implementacyjny zgodnie z SOPZ) odbył się w końcowej fazie badania w ramach Modułu I, na etapie wypracowywania wniosków i rekomendacji. Poświęcony był prezentacji i dyskusji wyników z poszczególnych etapów badania oraz wypracowaniu propozycji rekomendacji i sposobów ich wdrożenia. Wyniki z przeprowadzonych dyskusji, w tym w szczególności dotyczące treści i sposobu wdrożenia rekomendacji, uwzględnione zostały w raporcie końcowym.

Audyty dostępności

Z uwagi na specyfikę problematyki badania zdecydowano się zastosować niestandardową (jak na badanie ewaluacyjne) metodę audytu dostępności. W ramach badania dot. Modułu I przeprowadzono 20 audytów dostępności różnego typu produktów projektów z obszarów:

- Infrastruktury (audyty badające głównie zgodność ze standardem architektonicznym)
- Transportu (audyty badające głównie zgodność ze standardem transportowym)
- Technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych (audyty badające głównie zgodność ze standardem cyfrowym)

Audyt dostępności polegał na sprawdzeniu, czy poszczególne parametry danego produktu projektu (np. budynek, fragment infrastruktury miejskiej, środek transportu, strona www) są zgodne z zapisami „Standardów dostępności dla polityki spójności 2014-2020”, a tym samym czy osoby z różnymi niepełnosprawnościami mogą korzystać z nich tak samo łatwo i efektywnie jak osoby w pełni sprawne. Audyty badały dostępność dla osób z niepełnosprawnością ruchową, wzroku (osoby niewidome i słabowidzące), słuchu (osoby głuche i słabosłyszące), intelektualną oraz wynikającą z zaburzeń lub chorób psychicznych o podłożu neurologicznym.

Wykaz przeprowadzonych audytów dostępności dla modułu I badania:

1. Przebudowa zabytkowej Hali Targowej na Halę Kultury w Łomży wraz z jej wyposażeniem - Infrastruktura
2. Przebudowa ze zmianą sposobu użytkowania istniejącego budynku, wpisanego do rejestru zabytków, nieużytkowanego, na funkcje Diecezjalnego Ośrodka Pomocy, Edukacji i Terapii Rodzin w Kędzierzynie-Koźlu - Infrastruktura
3. Przebudowa i modernizacja istniejącego Młodzieżowego Ośrodka Terapeutycznego KARAN „Dom Zacheusza” w Elblągu - Infrastruktura
4. Utworzenie Centrum Urazowego dla Dzieci w Górnośląskim Centrum Zdrowia Dziecka w Katowicach - Infrastruktura
5. Budowa centrum badawczo-rozwojowego (CB-R) PYLON Spółka Akcyjna dla konstrukcji głośników i obudów głośnikowych - Infrastruktura
6. Budowa Centrum szkoleniowo-wystawienniczego i turystyki wodnej w Porcie jachtowym „JEZIORSKO” w miejscowości Ostów Warcki wraz z infrastrukturą towarzyszącą - Infrastruktura
7. Portal Giełda Wymiany Barterowej – innowacyjne rozwiązanie dla przedsiębiorców w zakresie wymiany barterowej - Technologie i systemy informacyjno-komunikacyjne
8. Wirtualny Chorzów - internetowa platforma informacji przestrzennej - Technologie i systemy informacyjno-komunikacyjne
9. Cyfrowe udostępnienie zasobów Polskiej Akademii Nauk - Biblioteki Kórnickiej - Technologie i systemy informacyjno-komunikacyjne

10. Kolej na dobre połączenia - unowocześnienie wagonów i lokomotyw dla PKP Intercity S.A. - Infrastruktura
11. Rozwój zrównoważonego transportu publicznego w Gdyni poprzez zakup ekologicznego taboru - Transportowy
12. Modernizacja floty taboru tramwajowego we Wrocławiu pod względem polepszenia efektywności energetycznej oraz zapewnienia dostępności dla osób o ograniczonej sprawności poruszania się – Etap IA - Transportowy
13. Budowa zintegrowanego systemu zrównoważonej mobilności na terenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Biała Podlaska - Transportowy
14. Pacjent na Plus w CenterMed Sp. z o.o. - Infrastruktura
15. Modernizacja wybranych dworców przy linii kolejowej nr 2 Warszawa Zachodnia – Terespol - Infrastruktura
16. Budowa publicznego terminalu promowego w Porcie Gdynia - Infrastruktura
17. Stworzenia pakietu narzędzi informatycznych „Agencja Pracy przyszłości” skierowanych do podmiotów realizujących procesy rekrutacyjne w Polsce oraz za granicą - Technologie i systemy informacyjno-komunikacyjne
18. Nowa Kultura. Zwiększenie atrakcyjności i dostępności Łódzkich Domów Kultury - Infrastruktura
19. Zapewnienie edukacji przedszkolnej na najwyższym poziomie poprzez podniesienie jakości bazy dydaktycznej w przedszkolu w Koziegłównach i w oddziałach pozamiejscowych przedszkola w Koziegłównach zlokalizowanych w miejscowości Stara Huta - Infrastruktura
20. Zintegrowany projekt rewitalizacji centrum osady fabrycznej w Żyrardowie służący aktywizacji społecznej i gospodarczej - Infrastruktura

Dwa z wybranych projektów realizowane były w ramach Programu Dostępność Plus:

- „Zapewnienie edukacji przedszkolnej na najwyższym poziomie poprzez podniesienie jakości bazy dydaktycznej w przedszkolu w Koziegłównach i w oddziałach pozamiejscowych przedszkola w Koziegłównach zlokalizowanych w miejscowości Stara Huta”,
- „Pacjent na Plus w CenterMed Sp. z o.o.”,

Metodologia audytów

Zgodnie z logiką „zapewniania dostępności” audyty sprawdzały przede wszystkim zgodność produktów projektu z koncepcją uniwersalnego projektowania, w drugiej kolejności sposób zastosowania mechanizmu racjonalnych usprawnień.

Ze względu na zróżnicowanie projektów, metodologia audytu za każdym razem była elastycznie dostosowana do ich rodzaju i charakteru wybranych produktów. Tym samym dla każdego z nich opracowany został indywidualny plan audytu, przypisany do konkretnego projektu/produktu poddanego badaniu.

Uzupełnieniem indywidualnego planu były listy sprawdzające, bezpośrednio odnoszące się do konkretnych parametrów określonych w „Standardach dostępności dla polityki spójności 2014-2020”, a ich zakres był weryfikowany zgodnie z przyjętym planem audytu. Listy odnosiły się przede wszystkim do minimalnych wymagań wskazanych w standardach, ale sprawdzały również realizację wymagań opcjonalnych (zarówno jeśli pojawił się one np. w formie kryteriów premiujących w poszczególnych konkursach lub wynikały z własnej inicjatywy realizatora projektu).

Z każdego z audytów powstał krótki roboczy raport, zawierający zarówno części wprowadzające i opisowe (m.in. podłoże i kontekst konkretnego projektu i wybranego produktu poddanego audytowi, opis wybranej metodologii i zastosowanych kryteriów w listach sprawdzających), ale przede wszystkim:

- ogólną ocenę dostępności produktu pod kątem wdrożenia założeń wynikających ze standardów,
- rekomendacje co do ewentualnej modyfikacji produktu, biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych działań audytowych,
- wnioski i podsumowanie dot. zapewniania dostępności produktu, ujęte w perspektywie pokazującej szerszy kontekst zgodności.

Wyniki audytów zostały wykorzystane w treści raportu końcowego.

Załącznik 2. Rekomendacje - zasada równości szans kobiet i mężczyzn (osobny plik)

Załącznik 3. Rekomendacje - zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (osobny plik)

Załącznik 4. Syntetyczne podsumowania z realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, dla każdego z analizowanych programów (osobny plik)



I D E A

Raport końcowy



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne

