EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 3.6.2025
COM(2025) 266 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman jälkiarvioinnista (toinen osa), Kansalaisten Eurooppa -ohjelman jälkiarvioinnista sekä kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman väliarvioinnista

{SWD(2025) 133 final}

1. Johdanto

Tässä kertomuksessa esitetään Euroopan komission tekemän arvioinnin[1] tulokset. Se sisältää seuraavat kolme osaa:

1) perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman[2] jälkiarviointi, jossa arvioidaan ohjelman pitkän aikavälin vaikutuksia ja kestävyysvaikutuksia vuonna 2022 valmistuneen jälkiarvioinnin ensimmäisen osan[3] tulosten perusteella

2) Kansalaisten Eurooppa -ohjelman[4] jälkiarviointi, jossa arvioidaan saavutettuja tuloksia sekä ohjelman pitkän aikavälin vaikutuksia ja kestävyysvaikutuksia

3) kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman[5] väliarviointi, jossa arvioidaan ohjelman alustavia saavutuksia.

Paremman sääntelyn suuntaviivojen[6] mukaisesti tässä kertomuksessa arvioidaan näitä kolmea ohjelmaa vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta, EU:n lisäarvoa ja merkityksellisyyttä koskevien kriteerien perusteella.

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman tavoitteena[7] oli vaikuttaa osaltaan tasa-arvon ja yksilön oikeuksien edistämisen, suojelun ja tehokkaan toteuttamisen kehittämiseen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU), Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT), Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja niiden kansainvälisten ihmisoikeusyleissopimusten, joihin unioni on liittynyt, mukaisesti. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta taas tuettiin aloitteita, joilla pyrittiin vahvistamaan Euroopan lähihistoriaa koskevia muistoja ja lisäämään kansalaisvaikuttamista EU:n tasolla. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmalla puolestaan on vuodesta 2021 lähtien pyritty tukemaan ja kehittämään avointa, demokraattista, tasa-arvoista, osallistavaa, oikeuksiin ja oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvaa yhteiskuntaa. Tällä pyritään elinvoimaiseen, vaikutusvaltaiseen kansalaisyhteiskuntaan, joka kannustaa osallistumaan demokraattiseen toimintaan, kansalaisvaikuttamiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan sekä vaalii eurooppalaisen yhteiskunnan rikasta monimuotoisuutta yhteisten arvojen, historian ja muistin pohjalta.

Tämä arviointi perustuu näyttöön, joka on kerätty ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemällä taustaselvityksellä.[8] Arvioinnissa tarkastellaan aikaisempaa vaikutustenarviointia[9]. Näin voidaan analysoida mahdollista ehdotusta kulttuuria, oikeuksia ja arvoja koskevaksi eurooppalaiseksi ohjelmaksi sekä tunnustetaan perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman väliarviointi[10], perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman jälkiarvioinnin ensimmäinen osa ja Kansalaisten Eurooppa -ohjelman väliarviointi[11]. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman väliarvioinnissa hyödynnetään

[1] Ks. kertomuksen liitteenä oleva komission yksiköiden valmisteluasiakirja.
[2] Asetus (EU) N:o 1381/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013.
[3] Koska vuonna 2021 oli edelleen käynnissä merkittävä määrä hankkeita, perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman jälkiarvioinnin ensimmäisessä osassa (COM(2022) 118 final) esitettiin yleiskatsaus rahoituksen jakautumisesta ja arvioitiin alustavia saavutuksia. Tässä kertomuksessa esitetään jälkiarvioinnin toinen osa ja keskitytään ohjelman pitkän aikavälin vaikutuksiin ja niiden kestävyyteen.
[4] Asetus (EU) N:o 390/2014, annettu 14 päivänä huhtikuuta 2014.
[5] Asetus (EU) 2021/692, annettu 28 päivänä huhtikuuta 2021.
[6] Better regulation: guidelines and toolbox.
[7] Asetus (EU) N:o 1381/2013, 3 artikla.
[8] Tässä yhteydessä havaittiin joitakin tietojen laatuun liittyviä ongelmia, erityisesti perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmaa koskevien tietojen saatavuuteen ja analysointiin liittyen. Ongelmia pyrittiin mahdollisuuksien mukaan lieventämään, jotta saataisiin luotettavia tuloksia.
[9] SWD(2018) 290 final.
[10] SWD(2018) 358 final.
[11] SWD(2018) 086 final.

erityisesti vuosien 2014–2020 perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman jälkiarvioinnin toisen osan tuloksia sekä Kansalaisten Eurooppa -ohjelman jälkiarviointia[12].

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman sekä Kansalaisten Eurooppa -ohjelman jälkiarvioinnit kattavat 1. tammikuuta 2014 ja 31. joulukuuta 2020 välisen täytäntöönpanokauden sekä kaikki kaikissa osallistujamaissa[13] kyseisenä aikana toteutetut toimet. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman väliarviointi kattaa 1. tammikuuta 2021 ja 31. joulukuuta 2023 välisen täytäntöönpanokauden sekä kaikki kaikissa osallistujamaissa[14] kyseisenä aikana toteutetut toimet.

Arvioinnin yhteydessä kuultiin monenlaisia sidosryhmiä, muun muassa EU:n jäsenvaltioita, jotka ovat asiaankuuluvien ohjelmakomiteoiden jäseniä, ohjelman hakijoita ja edunsaajia, asiantuntijaryhmiä, virastoja, ohjelmien yhteyspisteitä, kansalaisjärjestöjä ja yleisöä. Koko kuulemisprosessin aikana saatiin palautetta kaikkiaan yli tuhannelta sidosryhmältä.[15]

Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto arvioinnin keskeisistä tuloksista. Siinä esitetään huomioita ja tuodaan esiin parannuskohteita, joita komissio voisi tarkastella nykyistä ohjelmakautta ja seuraavaa rahoituskautta varten.

2. Arvioinnin keskeiset tulokset

Kansalaisten Eurooppa -ohjelman ja perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman tavoitteet on saavutettu tehokkaasti. Ohjelmista saadut kokemukset, jotka liittyvät muun muassa menettelyjen yksinkertaistamiseen Euroopan komission ja edunsaajien tehokkuushyödyn saavuttamiseksi sekä näkyvyyteen, ovat johtaneet kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman parannuksiin. Parannusten perusteella voidaan myös päätellä, että ohjelman tavoitteet todella saavutetaan. Arvioinnissa todettiin lisäksi, että ohjelma, jossa käsitellään kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman kattamia kysymyksiä, on osoittautunut tarpeelliseksi. Jäljempänä esitettävät keskeiset tulokset on jäsennelty viiden arviointiperusteen mukaisesti, ja kutakin perustetta käsitellään kunkin ohjelman osalta.

2.1. Vaikuttavuus

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman tavoitteet saavutettiin tehokkaasti. Ohjelma tavoitti tehokkaasti monenlaisia organisaatioita, kuten viranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja tutkimusyksiköitä. Näin varmistettiin, että sen aloitteista hyötyivät laajat sidosryhmät. Aloitteissa keskityttiin syrjimättömyyteen, sukupuolten tasa-arvoon, lasten suojelemiseen sekä rasismin ja väkivallan ehkäisemiseen. Ne kattoivat epäsuorasti kaikki yksilöt, joihin kohdistuu EU:ssa syrjintää, suvaitsemattomuutta tai väkivaltaa. Vaikka kohderyhmät jakautuivat hyvin erityistavoitteittain, tietyt ryhmät liitettiin useammin tiettyihin päämääriin. Tämä osoitti, että ohjelmassa noudatetaan joustavaa ja mukautuvaa lähestymistapaa, jotta erilaisiin tarpeisiin ja tilanteisiin voidaan vastata tuloksellisesti.

[12] Vaikka tiedonkeruutoimet perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman jälkiarviointia (toinen osa), Kansalaisten Eurooppa -ohjelman jälkiarviointia sekä kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman väliarviointia varten toteutettiin rinnakkain, kokonaisarviointi suunniteltiin siten, että molempien jälkiarviointien tuloksia voitiin hyödyntää väliarvioinnin analyysissa.

[13] Kaikilla EU:n jäsenvaltioilla, Islannilla ja Serbialla oli oikeus osallistua perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmaan. Liechtensteinilla oli oikeus osallistua siihen vain tiettyjen tavoitteiden osalta. Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden lisäksi Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaa toteuttivat seuraavat kuusi osallistuvaa kumppania: Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kosovo*, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia.

* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

[14] Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaa toteutetaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Marraskuussa 2024 osallistuvia kumppaneita olivat myös Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kosovo, Serbia ja Ukraina.

[15] Kuulemisissa käytettiin erilaisia menetelmiä ja välineitä sidosryhmästä riippuen: kyselylomakkeeseen perustuvaa julkista verkkokuulemista, haastatteluja, täsmäryhmähaastatteluja, keskustelutyöpajoja ja kohdennettuja kyselytutkimuksia. Niillä täydennettiin tietoa, jota oli kerätty muilla menetelmillä, kuten asiakirjatutkimuksella ja tapaustutkimuksilla.

Myönnettyjen avustusten ja tehtyjen hankintasopimusten määrä sekä yhdeksään erityistavoitteeseen sidottu talousarvion osuus korostavat sitä, että perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmalla edistettiin eniten syrjimättömyysperiaatteen tosiasiallista toteutumista sekä kaikenlaisen lapsiin, nuoriin, naisiin ja muihin riskiryhmiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä ja torjumista vuotuisiin työohjelmiin sisältyvien suunnitelmien mukaisesti. **Useimmilla perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta rahoitetuilla hankkeilla edistettiin** kuitenkin **useita erityistavoitteita** – ei siis ainoastaan sitä erityistavoitetta, johon oli saatu rahoitusta.

Erityistavoitteiden mukaisesti yksi perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman saavutuksista on kaikkien sidosryhmien, myös romanien, kanssa käyttöön otettujen romanien integraatiota edistävien kansallisten strategioiden täytäntöönpanoa koskevien rakenteellisten koordinointimekanismien määrä[16]. Lisäksi naisten työllisyysaste[17] nousi EU:ssa ohjelman loppuun mennessä 62,4 prosentista 66,2 prosenttiin, sukupuolten palkkaero[18] pieneni EU:ssa 12,3 prosenttiin ja niiden osuus, joiden mielestä naisiin kohdistuvaa perheväkivaltaa ei voida hyväksyä,[19] kasvoi 84 prosentista 96 prosenttiin. Nämä kaikki ovat myönteisiä tuloksia. Syy-yhteyttä ei kuitenkaan voida määrittää, kun otetaan huomioon myös se, että useat perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman ulkopuoliset tekijät ovat saattaneet vaikuttaa indikaattoreissa näkyvään edistykseen. Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman rahoituksella autettiin myöntämään Esteetön kaupunki -palkintoja, järjestämään Euroopan vammaisten päivä ja tunnettuutta lisääviä työpajoja jäsenvaltioissa sekä ottamaan jäsenvaltioissa käyttöön eurooppalainen vammaiskortti.

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmalla on saavutettu kautta 2014–2020 pitemmälle ulottuvia pitkän aikavälin tuloksia. Rajat ylittävää yhteistyötä ja kansainvälisiä verkostoja varten luotiin lukuisia välineitä ja mekanismeja. Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman rahoituksen ansiosta sidosryhmät pystyivät työskentelemään kaikkialla EU:ssa ja solmimaan pitkäkestoisia suhteita strategioidensa edistämiseksi ja toteuttamiseksi pidemmällä aikavälillä. Lisäksi rahoitettujen toimien tyypit olivat omiaan tuottamaan pidemmän aikavälin vaikutuksia (esim. koulutukseen ja tietoisuuden lisäämiseen liittyvillä toimilla lisättiin osaamista ja tietoisuutta). Vuosina 2016–2020 koulutustoimiin osallistui yli 2,3 miljoonaa henkilöä.

Ohjelmaan vaikutti myös ulkoisia tekijöitä, joista covid-19-pandemian vaikutukset olivat suurimmat. Vaikka aikatauluja oli mukautettava ja hanketoimintaa siirrettävä verkkoalustoille, pandemia ei näytä vaikuttaneen rahoitettujen hankkeiden tehokkuuteen. Tämä johtui myös komission toimenpiteistä (kuten joustamisesta, joka näkyi avustussopimusten keston pidentämisenä). Myönteistä on se, että pandemia rohkaisi edunsaajia hyödyntämään digitaaliteknologiaa enemmän ja tekemään yhteistyötä verkossa.

Ohjelma kattoi kaikki jäsenvaltiot. Eniten oli Italiassa, Belgiassa, Kreikassa ja Espanjassa toimivien organisaatioiden toteuttamia hankkeita. **Kaiken kaikkiaan sidosryhmät olivat tyytyväisiä siihen, miten ehdotuspyyntöjä julkistettiin ja tietoa levitettiin.** Pienempien ruohonjuuritason organisaatioiden oli kuitenkin vaikea saada tietoa rahoitusmahdollisuuksista, minkä vuoksi tiedotusta ja tukea on parannettava.

[16] Määrä oli vuonna 2013 nolla, mutta se nousi vuoteen 2023 mennessä yhteen kaikissa 27 jäsenvaltiossa.

[17] Eurostat, *Employment and activity by sex and age - annual data*, https://doi.org/10.2908/LFSI_EMP_A.

[18] Eurostat, *Gender pay gap in unadjusted form by NACE Rev. 2 activity*, https://doi.org/10.2908/EARN_GR_GPGR2.

[19] Erityiseurobarometri 449: Sukupuoleen perustuva väkivalta, doi:10.2838/009088.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelma

Kansalaisten Eurooppa -ohjelma saavutti sekä yleiset että erityiset tavoitteensa. Vaikka syy-yhteyttä ei voida määrittää, Eurobarometri-kyselyn tietojen mukaan niiden EU:n kansalaisten osuus, jotka kokevat olevansa eurooppalaisia,[20] kasvoi 63 prosentista 72 prosenttiin vuosina 2014–2023, mikä ylittää selvästi ohjelman 59 prosentin tavoitteen. Asetuksessa N:o 390/2014[21] vahvistettujen suoritusperusteisten indikaattorien mukaisesti ohjelman edunsaajat arvioivat, että ohjelman toimiin molemmissa lohkoissa osallistui suoraan yli 9,3 miljoonaa henkilöä ja että koko EU:ssa ohjelmaan osallistui kaikkiaan 388 miljoonaa henkilöä. Luvut ovat merkittäviä, mutta arvioon on suhtauduttava varovaisesti osallistujamääriä koskevan raportoinnin laatuun liittyvien varaumien vuoksi. Ohjelmasta tuettiin myös yli 2 500 hankkeen täytäntöönpanoa eri puolilla EU:ta ja 14 707 osallistujaorganisaatiota kaikki toimet mukaan lukien. Tästä syystä voidaan perustellusti väittää, että ohjelma on saattanut ainakin jossain määrin edistää Eurobarometri-kansalaisuustutkimuksessa vuosien mittaan havaittua edistymistä.

Edunsaajat katsoivat, että niiden hankkeissa oli saavutettu odotetut tulokset. Kolmannes julkiseen kuulemiseen vastanneista totesi, että **ohjelmalla onnistuttiin parantamaan tietoisuutta EU:n yhteisestä historiasta ja arvoista sekä lisäämään osallistumista yhteiskunnalliseen ja demokraattiseen toimintaan**. **Erilliset muistiperintöä ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa koskevat lohkot auttoivat** tarjoamaan omat, erilliset panoksensa yleisten ja erityisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta tuettiin hankkeita, joiden tuloksilla voi olla pitkän aikavälin vaikutuksia. Ohjelman pitkän aikavälin vaikutuksia lisääviä menestystekijöitä olivat verkostoitumisarvo[22], vähäinen hallinnollinen rasite, osallistavuus ja laaja aihealue. Hankkeen päättymisen jälkeen havaittiin useita esimerkkejä tavoista, joilla toimet jatkuivat tai saivat aikaan odotettuja tuloksia laajemman vaikutuksen. Tällaisia olivat esimerkiksi poliittisten aloitteiden kehittäminen paikallisella tasolla, jotta haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kanssa työskenteleville, valtiosta riippumattomille organisaatioille voitiin tarjota enemmän tukea, ja alueellisten sidosryhmien vuoropuhelufoorumien perustaminen.

Merkittävimmät ohjelmaan kohdistuneet odottamattomat vaikutukset liittyivät covid-19-pandemiaan, joka viivästytti hankkeita tai aiheutti huomattavia haasteita niiden täytäntöönpanossa. Tämä ei kuitenkaan välttämättä vaikuttanut tuloksiin, koska edunsaajat sopeutuivat nopeasti ja – kuten perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa – komission toteuttamat toimenpiteet olivat tehokkaita. Pandemiasta johtuneesta digitalisaation nopeutumisesta aiheutui hyödyllisiä sivuvaikutuksia, sillä jotkin kansalaisjärjestöt tavoittivat virtuaalisilla välineillä suunniteltua suuremman ihmisjoukon.

Avustuksia myönnettiin edunsaajille kaikissa jäsenvaltioissa. Ohjelma oli näkyvä lähinnä suuremmille, hyvin verkostoituneille tukikelpoisille organisaatioille, jotka keskittyivät voimakkaasti rahoitusmahdollisuuksien etsintään. Edunsaajat toivat esiin tapoja, joilla ohjelmaa olisi niiden mielestä voitu edistää aktiivisesti, ja mainitsivat esimerkiksi sosiaalisen ja vuorovaikutteisen median. Ohjelma houkutteli vuosien mittaan kuitenkin myös yhä useampia ensikertalaisia (enimmillään 66 % vuonna 2019), mikä osoittaa, että mahdolliset hakijat olivat olleet tietoisia tai olivat tulleet tietoisiksi ohjelmasta.

[20] Indikaattori, jota käytettiin sijaismuuttujana tutkittaessa unionin ja sen historian ja monimuotoisuuden ymmärtämisen lisäämistä kansalaisten keskuudessa, Euroopan kansalaisuuden edistämistä sekä kansalaisvaikuttamisen ja demokraattisen osallistumisen edellytysten parantamista unionin tasolla.

[21] Asetus (EU) N:o 390/2014, annettu 14 päivänä huhtikuuta 2014, 15 artikla ja liite III.

[22] Kansainvälisen yhteistyön helpottuminen kaikkialla EU:ssa, verkostojen luominen pienillä erikoisaihealueilla ja parhaiden käytäntöjen vaihtaminen samanmielisten organisaatioiden kanssa.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma

Puolivälissä voidaan todeta, että **kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma on saavuttamassa tavoitteensa**. Hankkeet ja niiden ehdotetut toimet ja tuotokset vastaavat ohjelmassa suunniteltuja toimien tyyppejä kaikilla lohkoilla. Lisäksi **useimmat ohjelman indikaattorien tavoitteet on jo ylitetty**. Kerätyn näytön perusteella on todennäköistä, että toimintalogiikassa suunnitellut tulokset saavutetaan, vaikka vielä onkin liian aikaista tehdä lopullista päätelmää.

Tätä arviointia varten kerätyn näytön perusteella **valitut hankkeet olivat EU:n poliittisten painopisteiden mukaisia, niillä vastattiin todelliseen tarpeeseen kentällä, ne perustuivat vakiintuneisiin menetelmiin ja etukäteen solmittuihin vahvoihin kumppanuuksiin, niillä oli vahva EU:n laajuinen ulottuvuus, ne tarjosivat EU-tason lisäarvoa**[23] **ja tuottivat odotettuja realistisia ja kestäviä tuloksia**[24]. Kaikki kuullut sidosryhmät olivat yksimielisiä siitä, että unionin arvoihin ja Daphneen liittyvillä uudelleenmyöntämismekanismeilla on vastattu huomattaviin kansalaisyhteiskunnan tarpeisiin. Kerätty näyttö osoitti samalla myös sen, ettei **tarvetta lisätä** arvoihin, oikeuksiin ja kansalaisuuteen osoitettavaa **EU:n rahoitusta** ole edelleenkään otettu huomioon. Näille kriittisille aloille osoitettavien resurssien puute voi rajoittaa kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman tavoitteiden saavuttamista.

Ulkoisilla tekijöillä, kuten covid-19-pandemialla, Venäjän hyökkäyssodalla Ukrainaa vastaan, brexitillä[25] ja erityisillä kansallisilla konteksteilla, on ollut vain vähäinen vaikutus ohjelmaan kokonaisuudessaan. Covid-19-pandemia viivästytti joidenkin hankkeiden täytäntöönpanoa, mutta tämä ei näytä vaikuttaneen varsinaiseen kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaan. Lisäksi covid-19 ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan ovat vaikuttaneet vuosien 2021–2022 ja 2023–2025 työohjelmiin[26], joten ohjelma on säilynyt merkityksellisenä.

Ohjelman näkyvyys perustuu pääasiassa kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman kansallisiin yhteyspisteisiin ja tiedotuswebinaareihin. Tiedon jakamisessa käytetään myös useita muita kanavia[27], joilla tavoitetaan mahdolliset hakijat kaikkialla EU:ssa. **Vaikuttaa siltä, että ohjelma tunnetaan melko hyvin EU:n jäsenvaltioissa, mutta pääasiassa suurissa organisaatioissa, joilla on kansainvälisiä verkostoja, ja suurissa kaupungeissa.** Kansallisten yhteyspisteiden pyrkimyksiä lisätä ohjelman näkyvyyttä ja sidosryhmien osallistumista arvostettiin laajasti. On kuitenkin näyttöä siitä, että tietoisuutta kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta on syytä lisätä erityisesti sen tarkkaan rajattujen kohderyhmien ulkopuolella.

Ohjelma **kattaa kaikki EU:n jäsenvaltiot ja useita EU:n ulkopuolisia maita**, jotka ovat päättäneet osallistua ohjelmaan vapaaehtoisesti. **Myös maantieteellinen tasapaino**

[23] Haastatellut ja kyselytutkimukseen vastanneet edunsaajat pitivät ohjelman EU:n laajuista ulottuvuutta keskeisenä vahvuutena ja tekijänä, joka motivoi heitä hakemaan työtä useista EU:n jäsenvaltioista. Toisinaan työskenteleminen missä tahansa Euroopassa sekä EU:n strategioiden edistäminen ja täytäntöönpano oli mahdollista vain kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta myönnetyn rahoituksen avulla.

[24] Ponnahduslautana toimi usein ensimmäinen myönnetty avustus, joka mahdollisti menetelmien ja lähestymistapojen kehittämisen yhtä tai useampaa myöhempää hanketta varten sekä auttoi vahvistamaan organisaatioiden verkostoja.

[25] Useat haastatellut pahoittelivat sitä, että Yhdistynyt kuningaskunta on päättänyt olla neuvottelematta kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaan osallistumisesta.

[26] Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainaa vastaan korostettiin vuosia 2023–2025 koskevassa kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman työohjelmassa, erityisesti ehdotuspyynnöissä, jotka koskivat eurooppalaista muistiperintöä (historian vääristymisen ja historiallisen revisionismin huomioimista), lasten oikeuksia (mielenterveyttä) sekä sukupuoleen perustuvaa ja lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa (sotarikosten uhrien tukemista). Voidaan katsoa, että korostamalla yhteisvastuuta kolmannessa lohkossa (kansalaisten sitoutuminen ja osallistuminen) reagoidaan myös sekä Venäjän Ukrainaan kohdistamaan hyökkäyssotaan että covid-19-pandemiaan.

[27] Esimerkiksi vuonna 2019 käyttöön otettu oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosaston uutiskirje, EU:n rahoitus- ja tarjouskilpailuportaali sekä ehdotuspyyntöjä koskevat tiedotustilaisuudet.

kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmassa on parantunut: Itä-Euroopan hankkeiden osuus on suurempi kuin edeltäneissä ohjelmissa[28].

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmassa sitoudutaan vahvasti valtavirtaistamaan sukupuolten tasa-arvoa sekä edistämään aiempaa osallistavampaa ja tasa-arvoisempaa lähestymistapaa ohjelman toimiin. Tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi ja aikaisempien ohjelmien puitteissa jo aloitettujen käytäntöjen pohjalta sukupuolten tasa-arvo on sisällytetty ohjelman ehdotuspyyntöihin ja arviointimenetelmiin.[29, 30] Lisäksi jokainen avustuksilla rahoitettava hanke arvioidaan ja pisteytetään sen perusteella, miten se edistää sukupuolten tasa-arvoa. Merkittävistä koulutus- ja ohjaustoimista huolimatta huomattava määrä edunsaajia piti sukupuolinäkökulman sisällyttämistä toimiinsa edelleen haasteellisena. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaan ja vastaaviin EU:n rahoitusohjelmiin[31] sisältyvien sukupuolten tasa-arvoa koskevien luokitustasojen[32] vertailu osoittaa, että kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmalla on suurin osuus erityisesti sukupuolten tasa-arvon edistämiseen tähtääviin hankkeisiin kohdistuvasta rahoituksesta – mikä on ohjelman tavoitteiden mukaista. **Vuosina 2021–2023 joka neljännellä kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta myönnetyllä avustuseurolla edistettiin vahvasti sukupuolten tasa-arvoa.** Lisäksi noin puolet kaikista avustuksilla rahoitetuista hankkeista oli tiiviisti kytköksissä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.[33]

2.2. Tehokkuus

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmaa koskevassa asetuksessa kaudeksi 2014–2020 vahvistettiin 439 476 000 euron talousarvio. Vuotuiset määrät vahvistettiin työohjelmissa. Elokuuhun 2024 mennessä 91 prosenttia sidotusta talousarviosta oli käytetty avustuksiin ja hankintoihin.[34] Covid-19-pandemiasta huolimatta edunsaajat vahvistivat käyttäneensä saamansa rahoituksen suunnitellusti, vaikka pandemia oli edelleen useimmin mainittu menoihin vaikuttava tekijä. Yhtäältä se pienensi matka- ja oleskelumäärärahoja ja toisaalta lisäsi toisinaan hankkeiden sisäisiä kustannuksia esimerkiksi hyväksyttyjen hankelaajennusten (ilman kustannuksia) tai verkkoseminaareihin ja podcasteihin siirtymiseen liittyvien suunnittelemattomien kustannusten vuoksi.

Useimmat edunsaajat olivat tyytyväisiä ehdotuspyyntöjä koskevien tietojen oikea-aikaisuuteen, tukikelpoisuusperusteisiin, valintaprosessiin ja saamaansa palautteeseen. eGrants-portaalin käyttöönotto vuonna 2016 aiheutti sekalaisia reaktioita: jotkut arvostivat

[28] Näiden havaintojen perusteella kansallisten yhteyspisteiden puuttuminen Belgiasta, Bulgariasta, Irlannista, Maltasta, Unkarista ja Puolasta ei näytä vaikuttaneen maantieteelliseen tasapainoon vuosina 2021–2023, kun otetaan huomioon mahdollisiin hakijoihin kohdennettujen muiden tiedotuskanavien olemassaolo.

[29] Hakijoiden on osoitettava, miten ne kunnioittavat ja seuraavat sukupuolten tasa-arvoa hankkeiden toteutuksen aikana. Lisäksi ehdotusten arviointia tukevia sopimusperusteisia asiantuntijoita koulutetaan seuraamaan sukupuolten tasa-arvoon liittyviä menoja osana komission työtä sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamiseksi EU:n talousarvioon. Tämä lähestymistapa on auttanut kehittämään asiantuntijoiden valmiuksia ja parantanut tiedonkeruuta, myös sukupuolen perusteella eriteltyjä tietoja.

[30] Sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä ehdotuksiin annetaan ohjeita tiedotustilaisuuksissa ja Kysymyksiä ja vastauksia -asiakirjoissa.

[31] Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), Luova Eurooppa -ohjelma, Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+), Erasmus+, Horisontti Eurooppa, oikeusalan ohjelma ja Life-ohjelma.

[32] Hanke-ehdotuksille osoitetaan sukupuolten tasa-arvoa koskevia luokitustasoja osana komission työtä sukupuolten valtavirtaistamiseksi EU:n talousarvioon.

[33] Vuosina 2021–2023 noin 23 prosenttia avustuksina myönnetystä kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman rahoituksesta oli Euroopan komission hyväksymän sukupuolinäkökulman valtavirtaistamismenetelmän perusteella luokitustasolla 2 ja 53 prosenttia rahoituksesta luokitustasolla 1. Menetelmä perustuu neljän tason luokitusjärjestelmään. Luokitustasoon 2 kuuluvat toimenpiteet, joiden päätavoitteena on edistää sukupuolten tasa-arvoa. Luokitustasoon 1 kuuluvat toimenpiteet, joissa sukupuolten tasa-arvo on tärkeä ja tietoinen tavoite mutta ei toimenpiteen tärkein syy. Tietolähde: Euroopan komission talousarvion tuloksellisuustiedot.

[34] Koska useista vuonna 2024 päättyneistä avustuksista maksuja on vielä maksamatta, prosenttiosuus todennäköisesti kasvaa edelleen.

käytön helppoutta, kun taas toisilla oli teknisiä vaikeuksia. Nykyisessä arvioinnissa vahvistettiin jälkiarvioinnin ensimmäisen osan tulokset, joiden mukaan pienet organisaatiot, kuten kansalaisjärjestöt ja ruohonjuuritason organisaatiot, kamppailivat tarvittavan 20 prosentin yhteisrahoituksen tason turvaamisen kanssa. Sidosryhmät pitivät sekä hakua että raportointia hankalina.[35] Ne ehdottivat siirtymistä kohti tulossuuntautuneempaa lähestymistapaa, jota edistettiinkin kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmassa kertakorvausrahoituksella. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmassa on myös vähennetty edunsaajien liian suurena pitämää vuotuisten tuotosten määrää.

Korostetusta haku- ja raportointiprosessin hallinnollisesta rasitteesta huolimatta **perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman hyödyt olivat selvästi suuremmat kuin edunsaajille aiheutuneet kustannukset**. Rahoituksen haun jatkamista koskevan intressin lisäksi monien toistuvasti rahoitusta hakevien kohdalla **ohjelma täytti todellisen aukon tarjoamalla riippumatonta rahoitusta. Lisäksi useissa tapauksissa mikään muu rahoitus ei olisi voinut kattaa rahoitettujen toimien aihepiirejä tai tyyppejä.**

Kansalaisten Eurooppa -ohjelma

Asetuksessa N:o 390/2014 Kansalaisten Eurooppa -ohjelman talousarvioksi vahvistettiin 185 468 000 euroa. Talousarviota suurennettiin kahdesti täytäntöönpanokaudella: 2,25 miljoonalla eurolla vuonna 2014 ja 6,9 miljoonalla eurolla vuonna 2020. Lukuun ottamatta vuosia 2014 ja 2020 ohjelman menot pysyivät vakaina ja työohjelmissa tehtyjen suunnitelmien mukaisina.

Onnistumisasteet vaihtelivat suuresti,[36] ja lukuisat laadukkaatkin ehdotukset jäivät ilman rahoitusta. **Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta saadut hyödyt olivat suurempia kuin edunsaajille aiheutuneet kustannukset**, ja useimmat edunsaajat onnistuivat käyttämään saamansa rahoituksen. Joillakin oli vaikeuksia varojen käytössä covid-19-pandemian aikana ilmenneiden poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Lähes kaikki kuullut Kansalaisten Eurooppa -ohjelman edunsaajat pitivät hakuprosessia selkeänä, helppona, yksinkertaisena ja mutkattomana. On kuitenkin tärkeää panna merkille, että ohjelmassa sovellettiin jo kertakorvausrahoitusta eikä käytetty eGrants-järjestelmää (kuten perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa vuodesta 2016 alkaen). Joillekin Kansalaisten Eurooppa -ohjelman edunsaajille eGrants-järjestelmään siirtyminen saattoi aiheuttaa haasteita, joiden vuoksi ne totesivat aiemmat menettelyt yksinkertaisemmiksi.

Ohjelman peräkkäisissä versioissa tehtyjen yksinkertaistusten ansiosta ohjelma oli aiempaa paremmin kaikentyyppisten ja -kokoisten kansalaisjärjestöjen saatavilla. Ohjelman onnistuneita ominaisuuksia oli kertakorvausten ja yksikkökustannusten käyttö.

Vaikka yhteisrahoitusvaatimus oli haastava joillekin pienemmille tai ruohonjuuritason kansalaisjärjestöille, sitä pidettiin tarpeellisena ja sen katsottiin edistävän lisävarojen vipuvaikutusta. Useimpien edunsaajien ei ollut erityisen vaikea hankkia lisävaroja. Ennakkomaksujen lisääntyminen 40 prosentista 50 prosenttiin vuonna 2019 ja 60 prosenttiin vuonna 2020 vain helpotti pienten organisaatioiden pääsyä ohjelmaan.

Ohjelman rahoitus tuotti arvokkaita tuloksia, jotka edistivät ohjelman tavoitteita sekä EU:n laajempia poliittisia päämääriä ja painopisteitä. Arvioinnissa havaittiin kuitenkin joitakin tapauksia, joissa hallinnollista rasitetta olisi voitu vähentää entisestään esimerkiksi lisäämällä ohjausta.

[35] Osa saadusta palautteesta koski raportoinnin tarpeetonta toistamista ja raportointivaatimusten muuttamista täytäntöönpanokauden aikana.
[36] Osuus oli kansalaisyhteiskunnan hankkeissa vain 6 prosenttia mutta ystävyyskaupunkitoiminnan ensimmäisen vaiheen ehdotuksissa 30 prosenttia.

Komission ja edunsaajien välinen viestintä oli avointa ja selkeää. Valintaprosessia pidettiin yleisesti oikeudenmukaisena ja avoimena, ja komission todettiin antaneen asianmukaista palautetta tuloksista. **Yleisesti ottaen raportointivaatimuksia pidettiin selkeinä ja yksinkertaisina**, vaikka vähemmän kokeneet edunsaajaorganisaatiot olisivat arvostaneet kattavampaa ohjausta ja koulutusta raportointivaatimuksista ja -lomakkeista. Merkityksellisen panoksen tarjosi Kansalaisten Eurooppa -ohjelman erityispiirre, kansalaisvuoropuhelun ryhmä.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma

Tehokkuuskriteerin analyysi vahvisti, että **kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta saadut hyödyt ovat olleet tähän mennessä suuremmat kuin** edunsaajille osallistumisesta aiheutuneet **kustannukset**.

Rahoituksen **tärkeimmät hyödyt** liittyvät suoraan hankkeisiin (**kykyyn toteuttaa haluttu lähestymistapa**) mutta myös **verkostoitumisen ja yhteistyön lisääntymiseen muiden maiden kumppanien kanssa** sekä **organisaation näkyvyyden ja tunnustamisen parantumiseen** EU:n rahoituksen saamisen vuoksi. Rahoituksen merkittäviin hyötyihin lukeutui myös mahdollisuus **testata innovatiivisia lähestymistapoja yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi** osallistamalla uudentyyppisiä sidosryhmiä ja hyödyttämällä niiden kohderyhmiä paremman valmiuksien kehittämisen avulla. Elinkustannuskriisi on kuitenkin vähentänyt rahoituksen hyötyjä merkittävästi. Monet edunsaajat ovat joutuneet taistelemaan suunniteltujen hankebudjettien ylläpitämiseksi ja joissakin tapauksissa mukauttamaan suunniteltujen toimien valikoimaa.

Komission kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmassa käyttöön ottamien uusien täytäntöönpanoon liittyvien tekijöiden[37] **tärkeimpien vaikutusten ansiosta ennustettavuus on parantunut, byrokratia on vähentynyt ja ohjelmien seuranta on tehostunut**[38]**.** Uudelleenmyöntämismekanismien kautta **mukaan on tullut aiempaa enemmän pienempiä ja ruohonjuuritason organisaatioita**.[39] Poikkeuksen tässä yleisessä yksinkertaistamisessa ja byrokratian vähentämisessä muodostavat yksikkökustannukset. Niiden käyttöönotto komission toimielimen tasolla näyttää lisänneen monimutkaisuutta erityisesti siksi, että ne eivät vastaa toiminnan todellisia kustannuksia ja aiheuttavat haastavia rajoituksia matkakuluille.

Hakuprosessi on oikea-aikainen, ja **hakijat saavat tietoa ehdotuspyynnöistä silloin, kun ne tarvitsevat sitä**. Hankkeen edunsaajien kannalta **ohjelman suurimmat kustannukset liittyivät henkilöstöltä hakuprosessiin kuluneeseen aikaan ja prosessin edellyttämiin resursseihin**. Pienten ja suurten organisaatioiden välillä oli suurta vaihtelua: pienemmät organisaatiot pitivät kustannuksia huomattavasti suurempina. Sen sijaan suurille organisaatioille, joissa on ammattimaisia tarjousten tekemiseen erikoistuneita tiimejä, kustannukset näyttivät aiheuttaneen vähemmän ongelmia. **Hallinnollisen taakan on todettu olevan riski hyvin pienissä hankkeissa** (kuten ystävyyskaupunkihankkeissa) muun muassa eGrants-järjestelmän käyttöön liittyvien haasteiden vuoksi. Hakemisesta saatetaan luopua, jos se on työlästä verrattuna odotettavissa olevaan, melko vähäiseen avustusmäärään.

[37] Monivuotiset työohjelmat, kertakorvaukset, uudelleenmyöntämismekanismi ja ohjelman tuloksellisuuden seurantakehys.

[38] Käytössä on ohjelman tuloksellisuuden seurantakehys, ja tuotoksia ja tuloksia koskevia indikaattoreita kerätään erityisillä tiedonkeruuvälineillä.

[39] Kaikki arviointia varten kuullut sidosryhmät vahvistivat, että myöntämällä rahoitusta uudelleen kolmansille osapuolille (kolmansille osapuolille myönnettävä taloudellinen tuki) on onnistuttu parantamaan pienten ja ruohonjuuritason organisaatioiden mahdollisuuksia saada EU:n rahoitusta ”välittäjien” helpottamien yksinkertaistettujen hakumenettelyjen avulla.

Vaikka komissiolta saatuun hakemuksia koskevaan palautteeseen oltiin tyytyväisiä, näyttää siltä, että on syytä tarkentaa, miten yksityiskohtaisia tietoja halutaan, sekä selventää, mitä komissio odottaa hakemuksilta.[40]

Raportointia koskevasta lähestymistavasta voidaan todeta, että **raportointivaatimuksia on selkeytetty merkittävästi perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmaan verrattuna**. Keventämällä raportointivaatimuksia on voitu esimerkiksi lisätä hankkeiden tulossuuntautuneisuutta.

Todetut vähäiset tehottomuudet ovat liittyneet toiminta-avustuksen saajien raportointivaatimuksiin.[41] **Myös talousarviomuutosten pyytämistä on pidetty työläänä.** Lisäksi tiedonkeruuta EU:n oikeus-, perusoikeus- ja arvotutkimuksella, joka on yksi ohjelman seurantavälineistä, on arvosteltu sen merkityksettömyydestä kohderyhmille, pituudesta ja vaatimuksesta kerätä yhdenvertaisuustietoja.[42]

Arvioinnissa todettiin lisäksi, että tärkeä ohjelman tehokkuuteen vaikuttava tekijä ovat **eGrants-järjestelmän huono käytettävyys** ja tekniset ongelmat.[43]

Lisäksi sovittujen ja myönnettyjen tieto- ja viestintätekniikan välineiden vähäinen määrä verrattuna muuntyyppisiin rahoitettuihin toimiin osoittaa, että digitalisaatiomahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää hanketasolla entistä paremmin.

2.3. Johdonmukaisuus

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma

Arvioinnissa vahvistettiin jälkiarvioinnin ensimmäisen osan tulokset, joiden mukaan **perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman tavoitteet ja toimet olivat yhdenmukaisia EU:n laajempien politiikkojen ja painopisteiden kanssa**. Tämä varmistettiin perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman luonteella, jossa ehdotuspyynnön painopisteitä ohjasivat erityiset strategiset kehityssuuntaukset ja komission painopisteet. Ohjelmasta rahoitettiin toimia, joissa keskityttiin ennaltaehkäisyyn, suojeluun ja uhrien tukemiseen. Näihin sisältyivät suuren yleisön tietoisuuden lisääminen, ammattilaisten kouluttaminen sekä näiden kysymysten parissa työskentelevien organisaatioiden ja rakenteiden valmiuksien kehittäminen. Ohjelma lisäsi hlbtiq+-henkilöiden vaikutusmahdollisuuksia sekä tuki viharikosten uhreja ja edisti heidän oikeuksiaan. Myös vammaisten henkilöiden tukemiseksi ja heidän oikeuksiensa edistämiseksi sekä romanien tukemiseksi ja heidän osallisuutensa ja oikeuksiensa edistämiseksi rahoitettiin toimia. Ohjelmasta rahoitettiin toimia myös tasa-arvon parantamiseksi taloudellisen riippumattomuuden avulla, työ- ja yksityiselämän yhteensovittamiseksi ja sukupuolten palkkaerojen pienentämiseksi sekä toimia, joilla pyritään lopettamaan sukupuoleen perustuva väkivalta. Lisäksi ohjelmasuunnitteluun sisällytettiin sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen ja edistäminen: Ne oli sisällytettävä kaikkiin rahoitettaviin hankkeisiin, ja niitä oli arvioitava kaikissa rahoitettavissa hankkeissa. Oli myös varmistettava, että sukupuolten tasa-arvo voi olla osa toiminnan suunnittelua, täytäntöönpanoa, seurantaa ja arviointia.

[40] Hakijat ehdottivat esimerkiksi käytettyjen termien ja menetelmien selkeyttämistä sekä tarkempien esimerkkien ja parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa.
[41] Kertomusten ajoitus ei ole aina ollut edunsaajien tilikausien mukainen, mikä on johtanut pidennyspyyntöihin. Tämä on usein johtunut siitä, että vaadittuja tietoja ei ollut saatavilla vielä aikataulun mukaisena raportointiaikana, koska ne ilmenivät vasta edunsaajan tilinpäätöksestä. Raportointilomake oli lisäksi suunniteltu hankepohjaiseen raportointiin, jota kaikentyyppiset edunsaajat eivät välttämättä pidä tarkoituksenmukaisena.
[42] Tutkimusta mukautettiin syyskuussa 2024 edunsaajilta saadun palautteen perusteella.
[43] Vaikka järjestelmää tarkistettiin hiljattain, sen vaikuttavuutta ei voitu arvioida tämän arvioinnin puitteissa.

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma edisti puheenjohtaja von der Leyenin vuosiksi 2019–2024 asettamia komission uusia painopisteitä[44].

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma täydensi muita EU:n rahoitusvälineitä.[45] Johdonmukaisuus varmistettiin ohjelman elinkaaren eri vaiheissa: alkaen asetuksessa asetetuista tavoitteista täytäntöönpanon kautta (vuosittaiset työohjelmat) aina hankkeen käynnistämiseen asti. Noin kolmannes tätä arviointia varten kuulluista perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman edunsaajista ilmoitti saaneensa rahoitusta muista lähteistä[46]. Edunsaajat eivät ilmoittaneet mistään epäjohdonmukaisuuksista tai päällekkäisyyksistä näiden rahoituslähteiden tai kansallisten, alueellisten tai paikallisten rahastojen kanssa.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelma

Kansalaisten Eurooppa -ohjelma oli yhdenmukainen EU:n politiikkojen ja painopisteiden kanssa. Kuten myös perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman kohdalla, arvioinnissa havaittiin, että Kansalaisten Eurooppa -ohjelma oli yhdenmukainen komission vuosien 2014–2020 painopisteiden kanssa mutta lisäksi siinä osoitettiin joustavuutta mukautua uuden komission vuosien 2019–2024 painopisteisiin. Ohjelmasta rahoitetuissa hankkeissa käsiteltiin kriittisiä kysymyksiä, kuten valeuutisia, medialukutaitoa ja sähköistä demokratiaa. Monissa hankkeissa käsiteltiin solidaarisuutta ja sosiaalista osallisuutta, digitaalisten välineiden käyttöä demokraattisen osallistumisen lisäämiseksi sekä EU:n arvojen vaalimista. Kaiken kaikkiaan kaikissa hankkeissa pyrittiin lisäämään demokraattiseen toimintaan osallistumista. Covid-19-pandemian aikana digitalisaation lisääntyminen korosti tätä suuntausta entisestään. Vuotuisissa työohjelmissa suositeltiin johdonmukaisesti mahdollisille edunsaajille sosiaalisen median aktiivista käyttöä, jotta tavoitettaisiin erityisesti nuoremmat sukupolvet. Tämä kannatti, mistä on osoituksena se, että ohjelmassa oli yleisesti ottaen paljon alle 30-vuotiaita osallistujia (lähes puolet arvioiduista suorista osallistujista). Ohjelmalla helpotettiin alhaalta ylöspäin suuntautuvia toimia, joilla edistettiin EU:n keskeisiä painopisteitä.

Ohjelmalla tuettiin eurooppalaista kansalaisaloitetta, ainutlaatuista kansainvälistä välinettä, jonka avulla EU:n kansalaiset voivat osallistua suoraan lainsäädäntöprosessiin osallistavan demokratian edistämistä koskevan EU:n tavoitteen mukaisesti. **Ohjelma täydensi muita EU:n ohjelmia**[47] tukemalla yksittäisiä toimia, jotka tehostivat sen selvää myötävaikutusta EU:n tavoitteiden saavuttamiseen. Ohjelman piirteet edistivät tehokkaasti verkostoitumista ja loivat uusia synergiamahdollisuuksia. Tämä oli erityisen arvokasta rajat ylittävän yhteistyön tehostamisessa, koulutus- ja kulttuurivaihdon helpottamisessa muiden ohjelmien, kuten Erasmus+ -ohjelman, kautta sekä kahdenvälisten kumppanuuksien edistämisessä kumppaniorganisaatioiden kanssa. **Keskittyminen kulttuuriperintöön ja muistiperintöön liittyviin toimiin sopi yhteen muiden aloitteiden, kuten kulttuuriperinnön eurooppalaisen teemavuoden (2018), kanssa. Tämä korosti ohjelman roolia yhteisen eurooppalaisen identiteetin edistämisessä.**

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmalla on ainutlaatuinen asema EU:n politiikassa ja rahoitusympäristössä. Ohjelmalla puututaan epäkohtiin, joihin ei ole saatavilla muuta rahoitusta, kuten edunsaajat ja julkinen kuuleminen vahvistivat.

[44] Kunnianhimoisempi unioni. Ohjelma Euroopalle. Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2019–2024.

[45] Niitä ovat esimerkiksi Erasmus+, oikeusalan ohjelma, Horisontti 2020, AMIF-rahasto, ESR, Luova Eurooppa ja Euroopan aluekehitysrahasto.

[46] Esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien järjestöiltä tai Visegrad-rahastolta.

[47] Kuten Erasmus+, Luova Eurooppa ja Euroopan sosiaalirahasto. Näiden ohjelmien välisiä synergioita hyödynnettiin erityisesti kansallisten rakenteiden – kuten Euroopan kansalaisuuden yhteyspisteiden, Luova Eurooppa -yhteyspisteiden ja Erasmus+ -ohjelman kansallisten toimistojen – satunnaisen epävirallisen yhteistyön kautta.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma tarjoaa etuja, joita kaikkia ei sisälly muihin ohjelmiin. Tällaisia ovat muun muassa EU:n laajuinen kattavuus, laaja joukko aiheita, mahdollisuus varmistaa riippumattomat rahoituslähteet, erityinen keskittyminen EU:n arvoihin, merkittävän kokoiset avustukset, toiminta-avustukset ja uudelleenmyöntämismekanismit. Kaiken kaikkiaan käy selvästi ilmi, että **kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma täyttää tilan, joka olisi muuten pitkälti tyhjä arvojen ja oikeuksien rahoitusympäristössä**.

Koska rahoitusvaje on merkittävä, edunsaajat käyttävät mahdollisuuksien mukaan kuitenkin myös muita rahoituslähteitä, kuten Visegrad-rahastoa. Joidenkin erityisaiheiden kohdalla edunsaajat pyrkivät täydentämään kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman rahoitusta muista EU:n ohjelmista, kuten Erasmus+ -ohjelmasta ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta, saatavalla rahoituksella tai valtion (kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason) rahoituksella.

Arvioinnissa ei ole ilmennyt neljän ohjelmalohkon sisäiseen johdonmukaisuuteen liittyviä ongelmia. Edunsaajat näyttävät olevan tyytyväisiä yhteen, yhtenäiseen rakenteeseen, joka on korvannut edeltävät ohjelmat, eivätkä pidä aihepiirien jakautumista eri lohkoihin ongelmana. **Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman uuden ohjelmarakenteen**, jossa arvoja, oikeuksia ja kansalaisuutta koskeva EU:n rahoitus on koottu yhteen ohjelmaan, **katsotaan lisänneen johdonmukaisuutta ja synergioita eri poliittisten painopisteiden välillä, ja sen todetaan myötävaikuttaneen kokonaisvaltaisempaan lähestymistapaan yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamisessa ja EU:n arvojen edistämisessä**.

Ohjelman täytäntöönpano on yhdenmukaista EU:n kansainvälisten sitoumusten ja tavoitteiden sekä YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden **kanssa**. Ehdotuspyynnöissä viitataan järjestelmällisesti kansainvälisiin sitoumuksiin. EU:n talousarvion tuloksellisuuden mittaus osoittaa, että horisontaalisiin vihreisiin painopisteisiin on kohdistunut tähän mennessä vain vähän vihreää budjetointia – mikä johtuu myös ohjelman luonteesta – mutta ilmastonmuutokseen liittyviä hankkeita on useita.

2.4. EU:n lisäarvo

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma

Näyttö vahvisti, että **perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman tuloksia ei olisi voitu saavuttaa muuten kuin EU:n tason toiminnalla**. **Ohjelmalla edistettiin EU:n lainsäädännön johdonmukaista täytäntöönpanoa ja laajaa tietoisuutta ohjelmasta johtuvista oikeuksista.** Kuten jo edellä todettiin, osaamisen ja tietoisuuden lisääminen oli yksi edunsaajien raportoimista keskeisistä tuloksista.

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmalla **edistettiin unionin jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja lisättiin rajat ylittävää yhteistyötä**, kuten vuosina 2016–2020 perustetut 157 kansainvälistä verkostoa selvästi havainnollistavat. Ohjelma auttoi myös **laatimaan ja levittämään parhaita käytäntöjä** sekä **luomaan sellaisia vähimmäisnormeja, käytännön välineitä ja ratkaisuja, joilla tartuttiin rajat ylittäviin tai EU:n laajuisiin haasteisiin**. Näiden toimien tuotoksia on käytetty edelleen hankkeiden päättymisen jälkeen.

Tarjoamalla riippumatonta rahoitusta ohjelma mahdollisti sellaisten arkaluonteisten aiheiden käsittelyn, joihin ei olisi myönnetty rahoitusta kansallisella tasolla. Lähes kaikki haastatellut edunsaajat vahvistivat, että **jos ohjelma ei olisi jatkunut, kansalliset hallitukset eivät olisi todennäköisesti täyttäneet vajetta**. Ohjelma lisäsi monien keskeisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja ihmisoikeusjärjestöjen valmiuksia. Useat toiminta-avustuksen saajat korostivat, että perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman rahoituksella oli ollut olennainen merkitys organisaatiolle ja että ne eivät olisi muuten voineet jatkaa toimintaansa.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelma

On todennäköistä, ettei Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa havaittuja vaikutuksia olisi saatu aikaan ilman ohjelman erityistä EU:n tason tukea. Monet edunsaajat olisivat joutuneet kamppailemaan vastaavan laajuisten tai vaikutukseltaan samanlaisten hankkeiden toteuttamisessa.

Ohjelmalla vastattiin erityisesti kansalaisjärjestöjen haasteisiin, jotka liittyivät rahoituksen puutteeseen Euroopan kansalaisuuden kannalta kriittisillä työskentelyaloilla. **Sillä oli ratkaisevan tärkeä merkitys rajat ylittävää yhteistyötä ja laajempaa eurooppalaista näkökulmaa edellyttävissä toimissa, koska mikään kansallinen tai alueellinen järjestelmä ei vastannut ohjelman soveltamisalaa tai laajuutta.** Ohjelmasta rahoitettiin toimia, joihin osallistui kansalaisia ja organisaatioita useista osallistujamaista ja joilla edistettiin eurooppalaisen identiteetin ja unioniin kuulumisen tunnetta. Se jatkoi siten kuilun täyttämistä ja loi tasapuoliset toimintaedellytykset, jotka mahdollistivat kaikille (joitakin pienempiä organisaatioita lukuun ottamatta) yhdenvertaisen pääsyn ohjelmaan.

Tulokset voitiin ilmaista määrällisesti useisiin maihin ulottuvien hankkeiden määrällä ja saavutetun rajat ylittävän yhteistyön laajuudella. Ohjelman kyky kuroa umpeen kansallisia eroja ja edistää yhtenäistä eurooppalaista lähestymistapaa oli ratkaisevan tärkeä vastattaessa erilaisiin kansallisella tasolla esiintyneisiin haasteisiin. Ohjelmatasolla 70 prosenttia hankkeista sisälsi ylikansallisen kumppanuuden. Ohjelma helpotti rajat ylittäviä kumppanuuksia ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, minkä ansiosta kaikenkokoiset kansalaisjärjestöt pystyivät osallistumaan osallistavampiin ja tuloksellisempiin toimiin. Tuella oli ratkaiseva merkitys parannettaessa organisaatioiden valmiuksia toimia laajemmassa mittakaavassa tai tavanomaisen toimeksiantonsa ulkopuolella. Vaikka useimmat edunsaajat eivät aina pitäneet Kansalaisten Eurooppa -ohjelman rahoitusta ratkaisevan tärkeänä, ne kuitenkin saavuttivat sen avulla enemmän kuin olisivat saavuttaneet ilman sitä. Ohjelman avulla organisaatiot pystyivät toteuttamaan tiettyjä hankkeita ja tavoittamaan laajemman yleisön erityisesti aloilla, joilla on vain niukasti kansallisia tai alueellisia rahoitusvaihtoehtoja. Joissakin tapauksissa rahoitus oli olennaista haasteellisissa rahoitusympäristöissä toimivien organisaatioiden selviytymisen kannalta.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma

Koska läheskään kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ei ole käytettävissä julkisia varoja kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman kattamilla aihealueilla, **kyseisestä ohjelmasta myönnettävällä rahoituksella edistetään merkittävästi kansalaisyhteiskunnan työtä näillä aloilla**. Ohjelma tuo lisäarvoa jäsenvaltioiden yksin toimimiseen verrattuna.

Useimpien kuultujen sidosryhmien mielestä jäsenvaltioiden oikeuksia ja yhteiskunnallisia haasteita käsittelevien ylikansallisten hankkeiden julkinen rahoitus on minimaalista tai puuttuu kokonaan. Monien kansalaisjärjestöjen on myös ollut vaikea saada kansallista rahoitusta tasa-arvon ja syrjimättömyyden sekä naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan aloilla. Tässä yhteydessä **korostettiin mahdollisuutta saada komissiolta suoraa rahoitusta, jolla voidaan merkittävällä tavalla edistää oikeudenmukaisuutta ja riippumattomuutta**.

Kerätty näyttö viittaa siihen, että ilman kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaa havaittaisiin todennäköisesti kielteinen vaikutus. Se saattaisi heikentää muutenkin kaventumassa olevia kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia kaikkialla EU:ssa ja hidastaa merkittävästi sukupuolten tasa-arvon ja ylipäätään tasa-arvon toteutumista. Myös sidosryhmiltä saatu palaute vahvisti sen, että kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman rahoituksen lakkauttaminen heikentäisi entisestään eurooppalaiseksi

identifioitumista ja lisäisi vammaisten kohtaamia esteitä, lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa, ääriliikkeiden ja radikalismin kannatusta ja jakolinjojen syventymistä.

2.5. Merkityksellisyys

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma oli edelleen merkityksellinen, koska sillä vastattiin tehokkaasti sekä jo olemassa oleviin että esiin nouseviin tarpeisiin EU:ssa. Niihin kuuluvat esimerkiksi jatkuvat yhteiskunnalliset haasteet, kuten hlbtiq+-henkilöiden, romanien, vammaisten henkilöiden ja ikääntyneiden syrjintä. Ohjelman ytimessä olivat myös viharikokset, vihapuhe sekä naisiin ja lapsiin kohdistuva väkivalta, jotka ovat tulleet esiin tietyissä yhteyksissä, kuten verkkoympäristössä ja covid-19-pandemian aikana.

Kokonaisvaltaisen tasa-arvon ja perusoikeuksien saavuttamisen edistymisvauhti[48] kaikkialla EU:ssa korosti ohjelman tavoitteiden jatkuvaa merkityksellisyyttä. Samalla korkeat käyttöasteet useissa erityistavoitteissa vahvistivat, että tuelle on suuri kysyntä. Joustavalla ohjelmasuunnittelulla varmistettiin, että perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmalla voitiin vastata EU:n dynaamiseen yhteiskuntapoliittiseen toimintaympäristöön ja että ohjelma pysyi merkityksellisenä sidosryhmien ja kansalaisten muuttuvien tarpeiden kannalta.

Covid-19-pandemia edellytti joustavuutta ohjelman menettelyissä, aikatauluissa ja toimissa. Edunsaajat olivat erittäin tyytyväisiä siihen, miten tähän liittyvät haasteet käsiteltiin, sekä siihen, että hankkeiden edistyminen varmistettiin. Edunsaajien mielestä ohjelmassa reagoitiin myös poliittisiin tekijöihin ja – vähäisemmässä määrin – taloudellisiin tekijöihin. Haasteita tarkasteltaessa merkittäviksi ongelmiksi todettiin inflaatio ja erityisesti EU:n ulkopuolisten maiden tukikelpoisuusperusteiden rajoitukset.

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma kohdistui tehokkaasti syrjäytyneisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten väkivallan uhreihin, etnisiin vähemmistöihin ja lapsiin, EU:n yhteiskunnan kohtaamien kriittisten haasteiden mukaisesti. **Ohjelmalla oli huomattava merkitys edunsaajilleen, koska rahoitus vastasi niiden strategisia tavoitteita, minkä vuoksi niiden toimintaan ei tarvinnut tehdä suhteettomia mukautuksia.** Valmiuksien kehittämiseen, osaamisen jakamiseen ja rakenteelliseen tukeen keskittyminen vastasi tehokkaasti edunsaajien vaatimuksia.[49] Ohjelma auttoi myös kasvattamaan ja vakiinnuttamaan verkostoja, mikä oli ratkaisevan tärkeää toiminnan vaikutuksen laajentamisen ja kansainvälisen yhteistyön edistämisen kannalta.

Eräät edunsaajat ehdottivat seuraavia parannuskohteita: Kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota intersektionaalisuuteen sukupuolikysymyksissä ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Keskitytään enemmän esiin nouseviin kysymyksiin, kuten disinformaatioon, mielenterveyteen ja varhaislapsuuden kehitykseen, sekä EU:n ulkopuolisten maiden osallistamiseen kansainvälisen yhteistyön parantamiseksi.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelma

Yhdenmukaisuus laajempien EU:n poliittisten tavoitteiden ja painopisteiden kanssa sekä eurooppalaisen identiteetin tunteen edistäminen, jotka Kansalaisten

[48] Esimerkiksi erityiseurobarometrissä 535 ilmeni, että syrjintä on edelleen yleistä, sillä 42 prosenttia vastanneista on väitteestä samaa mieltä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän, 45 prosenttia ikään perustuvan syrjinnän, 49 prosenttia vammaisuuteen perustuvan syrjinnän ja 54 prosenttia seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän osalta. Ks. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972. Tässä yhteydessä on huomattava, että EU:n lainsäädäntö kattaa nämä perusteet vain tietyillä elämänaloilla.

[49] Esimerkiksi monet toiminta-avustusten saajat totesivat, että valmiuksien kehittämistä koskevilla toimilla tuettiin niiden organisatorista kehitystä ja pitkän aikavälin kestävyyttä. Monet edunsaajat korostivat myös pystyneensä rahoituksen ansiosta toteuttamaan hankkeita, joita ne eivät muuten olisi voineet toteuttaa. Tämä rahoitus tarjosi usein perustan hankkeiden jatkokehitykselle ja metodologiselle kehitykselle.

Eurooppa -ohjelmalla saavutettiin, ovat edelleen merkityksellisiä tavoitteita. Tukemalla eurooppalaista kansalaisaloitetta ohjelmalla tehostettiin demokraattista toimintaa ja annettiin kansalaisille mahdollisuus vaikuttaa EU:n politiikkoihin. Komission pyrkimykset lisätä tietoisuutta ja parantaa kansalaisaloitteiden saatavuutta osoittivat käytännön lähestymistavan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen. Ohjelmalla myös kannustettiin kansalaisvaikuttamiseen ruohonjuuritason aloitteilla, edistettiin eurooppalaisten yhteenkuuluvuuden tunnetta ja keskinäistä ymmärrystä sekä tarjottiin foorumeja yhteisiä asioita koskevalle mielekkäälle vuoropuhelulle ja toiminnalle. Ystävyyskaupunkitoiminta edisti rajat ylittävää vuorovaikutusta ja kulttuurivaihtoa vahvistaen eurooppalaista identiteettiä sekä integraatioon ja yhteisiin arvoihin liittyvää jatkuvaa vuoropuhelua, Euroopan muistiperintöä koskevat hankkeet taas edistivät yhteisymmärrystä Euroopan historiasta.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelma oli merkityksellinen lopullisille edunsaajilleen. Siinä käsiteltiin pääasiassa vielä nykyäänkin merkityksellisten aihealueiden tarpeita ja kohderyhmiä. Ohjelman rakenteella tuettiin monia kansalaisjärjestöjen tarpeiden ja painopisteiden mukaisia aloitteita, jotta ne pystyivät joustavasti räätälöimään hankkeita tietyille aihealueille.

Edunsaajien keskittyminen ensisijaisesti kansalaisten sitoutumiseen ja osallistumiseen korosti ohjelman merkityksellisyyttä, koska siinä keskityttiin kansalaisiin. Ohjelman keskeinen kohde olivat myös kansalaisjärjestöt, mikä kuvastaa ohjelman sitoutumista avoimen vuoropuhelun ja yhteistyön edistämiseen. Tämä on ratkaisevan tärkeää EU:n poliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Viranomaisille myönnettiin tukea edunvalvontaan, mikä lisäsi ohjelman merkityksellisyyttä edistämällä tehokasta vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan ja päätöksentekijöiden välillä. Myös haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistaminen oli osoitus siitä, että ohjelmassa paneuduttiin eriarvoisuuden torjumiseen ja syrjäytyneiden henkilöiden ottamiseen mukaan demokraattiseen prosessiin.

Edunsaajat olivat yksimielisiä siitä, että ohjelman painopisteet vastasivat hyvin jäsenvaltioiden suurimpia kansalaisten osallistumiseen ja muistiperintöön liittyviä tarpeita. Merkittävä osa julkiseen kuulemiseen vastanneista piti ohjelman tavoitteita edelleen merkityksellisinä jäsenvaltioidensa nykyisten haasteiden ja tarpeiden kannalta. Ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden jatkaminen korosti ohjelman merkityksellisyyttä edelleen, sillä merkittävä osa tuensaajista sai rahoitusta hankkeisiin, jotka perustuivat aiempiin aloitteisiin ja aiempiin tuloksiin. Tämä osoittaa, että ohjelman tuki oli aiempien tarpeiden ja painopisteiden mukaista, millä varmistetaan rahoituksen pysyminen merkityksellisenä ajan kuluessa.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma on edelleen merkityksellinen, kun otetaan huomioon sen asetuksessa 2021/692[50] vahvistetut tavoitteet. Tätä arviointia varten kerätty näyttö vahvistaa vaikutustenarvioinnissa havaitut puutteet. EU:lla on tällä hetkellä merkittäviä tasa-arvoon, oikeuksiin ja demokratiaan liittyviä haasteita. Joillakin aloilla saavutetusta edistyksestä huolimatta monet EU:n kansalaiset kokevat edelleen syrjintää, väkivaltaa ja eriarvoisuutta. Covid-19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan ovat pahentaneet näitä ongelmia, jotka vaikuttavat erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten lapsiin, vammaisiin henkilöihin ja naisiin. Kaiken kaikkiaan nämä haasteet korostavat tarvetta lisätä toimia tasa-arvon, oikeuksien ja demokratian edistämiseksi EU:ssa. Tähän kuuluu aiempaa voimakkaampi tuki kansalaisyhteiskunnalle ja tunnettuuden lisäämistä koskeville aloitteille.

[50] Asetus (EU) 2021/692, annettu 28 päivänä huhtikuuta 2021, 2 artikla.

Näytön perusteella **kohdesidosryhmien – kuten kansalaisjärjestöjen – tarpeet ja ohjelmasta rahoitetut toimet ovat erittäin yhdenmukaisia**, mikä edistää EU:n valmiuksia vastata edellä mainittuihin haasteisiin. Näin ei ainoastaan vastata suoraan edunsaajaorganisaatioiden missioihin ja strategioihin vaan annetaan niille mahdollisuus tavoittaa uusia kohderyhmiä. EU:n laajuisen ulottuvuuden katsotaan vastaavan kansalaisjärjestöjen tavoitteita ja tarpeita toteuttaa useita maita käsittäviä hankkeita oppimisen ja vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Edunsaajat korostivat, että kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman sekä sitä edeltäneiden ohjelmien rahoituksella on ollut olennainen merkitys käsiteltäessä keskeisiä painopisteitä ja aloitteita, jotka olivat ratkaisevan tärkeitä organisaatioiden kasvun ja kestävyyden kannalta. Rahoituksen avulla ne pystyivät toteuttamaan hankkeita, joita ne eivät muuten olisi voineet toteuttaa, ja nämä hankkeet loivat usein pohjan jatkoprojektityölle[51].

Vuosina 2021–2023 julkaistujen ehdotuspyyntöjen temaattinen painopiste[52] oli merkityksellinen useimmille tätä arviointia varten kuulluille sidosryhmille: se on yksi ohjelman keskeisistä vahvuuksista. Vielä on kuitenkin joitakin puutteita, jotka koskevat lähinnä ilmastonmuutokseen ja energiaan, intersektionaalisuuteen, palvelujen tarjoamiseen, disinformaatioon, sotarikoksiin ja uhrien tukemiseen liittyvien aiheiden laajempaa sisällyttämistä ohjelmaan. Ohjelma on merkityksellinen myös lopullisille edunsaajille, sillä useimmin nimetty edunsaajaryhmä oli ”kansalaiset”.

Ohjelma on jo osoittanut joustavuutensa mukautumalla muuttuviin tarpeisiin sekä prosesseissa ja menettelyissä, joilla vastataan covid-19-pandemiasta johtuviin kansanterveysrajoituksiin ja Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan seurauksiin, että aiheissa.

Digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää entistä tehokkaammin. Ohjelman lähestymistapaa on mukautettu vastaamaan rahoituksen tarjoamisen laajoihin määritelmiin sisältyvän digitalisaation etenemisvauhtia. Nämä näkökohdat eivät kuitenkaan näytä vielä herättäneen kiinnostusta tai luoneen valmiuksia vastata tarjottuihin mahdollisuuksiin, koska tähän mennessä rahoitusta on myönnetty vain harvoille tieto- ja viestintäteknisille välineille.

3. Päätelmät ja saadut kokemukset

3.1. Päätelmät

Kaiken kaikkiaan **Kansalaisten Eurooppa -ohjelma sekä perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma saavuttivat tavoitteensa ja kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa edistytään hyvin**. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman tavoitteet ovat edelleen erittäin merkityksellisiä. Arvioinnin tulosten perusteella ei ole mitään syytä olla jatkamatta kyseisen ohjelman lohkojen yleis- ja erityistavoitteita tai muuttaa tavoitteita, lohkoja koskevaa lähestymistapaa tai aihealueiden jakoa eri lohkoissa.

Sekä Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta että perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta tuettiin hankkeita, joiden tuloksilla voi olla pitkän aikavälin

[51] Lähestymistapojen ja materiaalien osalta.

[52] Aiheita olivat esimerkiksi valmiuksien kehittäminen ja tietoisuus EU:n perusoikeuskirjasta, kaikenlaisen suvaitsemattomuuden, rasismin, muukalaisvihan ja syrjinnän torjuminen, naisten ja miesten tasavertainen osallistuminen poliittiseen ja taloudelliseen päätöksentekoon ja tasavertainen edustus siinä, sukupuolistereotypioiden torjuminen sekä demokraattisen osallistumisen edistäminen keskustelemalla Euroopan tulevaisuudesta.

vaikutuksia[53]**.** Molemmissa ohjelmissa huomattava määrä edunsaajia oli saanut toistuvasti toiminta-avustuksia myös kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta.

Vuosina 2021–2023 **kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma tavoitti 3 033 kansalaisjärjestöä** ja sen puitteissa toteutettiin tukitoimia ja valmiuksien kehittämistä koskevia toimia kaikissa jäsenvaltioissa. Kaiken kaikkiaan **vuosina 2021–2023 valittuihin hankkeisiin odotetaan osallistuvan vähintään 44 miljoonaa henkilöä**. **Hankkeet edistävät ohjelman tuloksia kestävällä tavalla.** Vaikka puolivälissä on liian aikaista tehdä lopullisia arvioita ohjelman onnistumisesta tai vaikutuksista, korkea kilpailuaste, hankkeiden jatkuvuuden korkea taso sekä ehdotuspyyntöasiakirjojen ja EU:n painopisteiden tiivis yhteensovittaminen viittaavat siihen, että hankkeet edistävät ohjelman tavoitteiden saavuttamista kestävällä tavalla.

Laadukkaiden hankkeiden erittäin suuresta osuudesta on hyötyä poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. **Tasa-arvon, perusoikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon lohkon sekä naisiin ja lapsiin kohdistuvan väkivallan torjunnan lohkon rahoituksessa on** kuitenkin **vajetta, joka voi rajoittaa kykyä saavuttaa näiden kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman lohkojen tavoitteet**.

Vaikka edeltävät ohjelmat kattoivat jo kaikki jäsenvaltiot, **maantieteellinen tasapaino on kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmassa parantunut** ja Itä-Euroopan hankkeiden osuus kasvanut. **Kansalliset yhteyspisteet ja niiden mahdollisille hakijoille tarjoamat palvelut ovat ohjelman keskeinen vahvuus.** Kansallisten yhteyspisteiden viivästynyt nimittäminen tai jopa puuttuminen joistakin EU:n jäsenvaltioista ei kuitenkaan ole toistaiseksi johtanut siihen, että näiden jäsenvaltioiden edunsaajat olisivat aliedustettuina. **Ohjelman näkyvyys on edelleen vähäistä**, ja se tunnetaan lähinnä suurissa organisaatioissa, joilla on EU:n laajuisia verkostoja.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma on edistänyt voimakkaasti sukupuolten tasa-arvoa. Sen hyviä käytäntöjä voidaankin korostaa sukupuolten – ja yleensäkin – tasa-arvon edistämisen mallina strategisen rahoituksen ja aloitteiden kautta. Tämä liittyy rahalliseen avustukseen, sillä sukupuolten tasa-arvoa on edistetty voimakkaasti joka neljännellä avustuseurolla. Noin puolet avustuksilla rahoitetuista hankkeista oli tiiviisti kytköksissä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Näytön perusteella on kuitenkin kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota intersektionaalisuuteen käsiteltäessä sukupuoleen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Ulkoisilla tekijöillä, kuten covid-19-pandemialla, Venäjän hyökkäyssodalla Ukrainaa vastaan ja erityisillä kansallisilla konteksteilla, on ollut vain vähäinen vaikutus kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaan. Covid-19-pandemia vaikutti sen sijaan sekä Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta että perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta rahoitettuihin hanketoimiin. Vaikka pandemia edellytti mukautuksia, se myös rohkaisi edunsaajia hyödyntämään digitaaliteknologiaa aiempaa paremmin ja tekemään yhteistyötä verkossa.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman uudet ominaisuudet ovat tuottaneet tehokkuushyötyjä komissiolle ja edunsaajille parantamalla ennustettavuutta, vahvistamalla seurantaa sekä vähentämällä hallinnollista rasitetta ja raportointitaakkaa. Uusissa ominaisuuksissa ovat näkyneet Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta ja perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta saadut kokemukset yksinkertaistamisen tarpeesta, ja

[53] Kuten nuorten mahdollisuus lähentyä EU:n kanssa, osallistuvien organisaatioiden varainhankinnan ja toimintavalmiuksien lisääminen, uudelleen käytettävissä ja levitettävissä olevien kestävien tuotosten ja hankkeiden tulosten aikaan saaminen sekä erityisiä aiheita koskevan osaamisen jakamisen ja tietoisuuden lisäämisen edistäminen ohjelmien temaattisen soveltamisalan puitteissa.

niissä onkin otettu käyttöön muutoksia, joita pannaan täytäntöön kaikissa EU:n ohjelmissa. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman haku- ja raportointiprosessi on parempi verrattuna perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmaan, mutta se on monimutkaistanut pienempien organisaatioiden, kuten kaupunkien ja kuntien, tilannetta Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaan verrattuna (myös eGrants-järjestelmän käyttöönoton vuoksi). Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmassa on otettu käyttöön kertakorvausrahoitus hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi. Yksikkökustannusten käyttöönotto komission toimielimen tasolla näyttää kuitenkin lisänneen monimutkaisuutta, mitä on pahentanut se, että yksikkökustannukset eivät vastaa toiminnan todellisia kustannuksia ja aiheuttavat epärealistisia rajoituksia matkakuluille. **Uudelleenmyöntämismekanismit ovat johtaneet siihen, että kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma on osallistavampi kuin perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma. Kyseisten mekanismien ansiosta ohjelma on tavoittanut pienempiä ja ruohonjuuritason organisaatioita.** Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmassa on huomioitu perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman perusteellisen seurantakehyksen puuttuminen virtaviivaistamalla indikaattoreita ja ottamalla käyttöön erityisiä tiedonkeruuvälineitä.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman tärkeimmät hyödyt liittyvät suoraan hankkeisiin (mahdollisuus toteuttaa haluttu lähestymistapa), mutta siitä saadaan **myös laajempia ja yhteiskunnallisia hyötyjä**. Niitä ovat muun muassa verkostoitumisen ja yhteistyön lisääminen kaikkialla EU:ssa, kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta rahoitusta saavien organisaatioiden näkyvyyden ja tunnustamisen lisääminen sekä mahdollisuus testata innovatiivisia lähestymistapoja, jotta voidaan vastata yhteiskunnallisiin haasteisiin, laajentaa hankkeiden kohderyhmiä ja parantaa organisaatioiden valmiuksia.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelma, perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma sekä kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma ovat kaikki olleet yhdenmukaisia EU:n laajempien politiikkojen ja painopisteiden kanssa, ja niiden tavoitteet ovat täydentäneet muita EU:n rahoitusohjelmia. On todennäköistä, ettei Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa sekä perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa havaittuja vaikutuksia olisi saatu aikaan ilman erityistä EU:n tason tukea. Edunsaajien olisi ollut vaikea toteuttaa vastaavan laajuisia tai vaikutukseltaan samanlaisia hankkeita.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma täytti kansalaisjärjestöjen rahoitusympäristössä olleen tilan, joka muutoin olisi jäänyt tyhjäksi. Ohjelman kattava aihevalikoima, EU:n laajuinen kattavuus, EU:n arvoihin keskittyminen, merkittävän kokoiset avustukset, toiminta-avustukset ja uudelleenmyöntämismekanismit tekivät ohjelmasta keskeisen rahoituslähteen organisaatioille, jotka edistävät EU:n arvoja ja oikeuksia. Yksi kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman tärkeimmistä eduista on sen kyky tarjota riippumattomia rahoituslähteitä, mikä auttaa organisaatioita säilyttämään riippumattomuutensa ja pyrkimään tavoitteisiinsa ilman sopimatonta vaikuttamista. Koska rahoitusvaje on kuitenkin edelleen merkittävä, edunsaajat käyttävät myös muita rahoituslähteitä, jos ne risteävät kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman aiheiden kanssa ja jos synergiat ovat mahdollisia.

Kaikilla näillä kolmella ohjelmalla on ollut rahoitusympäristössä tehtäviä, joita jäsenvaltioilla ei yleisesti ottaen olisi ollut valmiuksia hoitaa.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta sekä perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta myönnettävä rahoitus oli ratkaisevan tärkeää rajat ylittävää yhteistyötä ja laajempaa eurooppalaista näkökulmaa edellyttävissä toimissa, koska

mikään vastaava kansallinen tai alueellinen ohjelma tai järjestelmä ei vastannut ohjelmien soveltamisalaa tai laajuutta. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta rahoitettiin toimia, joihin osallistui kansalaisia ja organisaatioita useista osallistujamaista ja joilla edistettiin eurooppalaisen identiteetin ja unioniin kuulumisen tunnetta. Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma tuotti kansainvälisiä tuloksia, etenkin lisäsi tietoisuutta ja ymmärrystä ohjelman kattamista oikeuksista ja politiikoista. Ohjelmalla luotiin tai vahvistettiin rajat ylittävää yhteistyötä ja kumppanuuksia sekä laadittiin parhaita käytäntöjä ja välineitä, joita käytettiin eri jäsenvaltioissa.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma tuo edeltäjiensä tavoin selvää lisäarvoa. Se on monille kansalaisjärjestöille ainoa mahdollinen rahoituslähde tällä alalla. **Jos kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaa ei olisi, sillä olisi kielteisiä vaikutuksia ja se vaikuttaisi todennäköisesti jo muutenkin supistuviin kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksiin EU:ssa.** Se vaikuttaisi myös oikeusvaltioperiaatteen, perusoikeuksien ja demokraattisen vuoropuhelun, sukupuolten tasa-arvon sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien kunnioittamiseen. Lapsiin kohdistuva väkivalta, ääriliikkeet ja radikalismi todennäköisesti lisääntyisivät. Euroopan kansalaisuuden tunne heikkenisi. Tätä arviointia varten kerätty näyttö tukee näitä päätelmiä.[54]

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaa on selvästi tarpeen jatkaa, koska haasteet, joiden käsittelyyn se perustettiin, ovat edelleen olemassa – joissakin tapauksissa ne ovat jopa lisääntyneet. Niitä ovat esimerkiksi yhteiskunnan polarisoituminen, populismin ja ääriliikkeiden lisääntyminen sekä EU:n arvoihin kohdistuva uhka. Ulkoiset haasteet, kuten covid-19-pandemia ja sitä seurannut talouden taantuma, ovat pahentaneet monia näistä ongelmista. Tarpeet, joiden käsittelemiseen Kansalaisten Eurooppa -ohjelma, perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma sekä kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma perustettiin, **ovat näin ollen edelleen hyvin voimakkaasti olemassa**. Ne myös todennäköisesti **jatkuvat** tämän monivuotisen rahoituskehyksen loppuun asti.

3.2. Saadut kokemukset

Väliarvioinnin päätelmien perusteella joitakin parannus- tai seurantakohteita voitaisiin edistää nykyisellä kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmalla.

Ohjelmassa saavutettiin erinomaisia tuloksia kaudella 2021–2023, ja useimmat tulokset ylittivät välitavoitteet ja tavoitteet reippaasti. Ohjelman tuloksellisuuden seurantakehyksessä asetettuja tavoitteita voi olla tarpeen arvioida uudelleen ja tarkistaa, jotta ne vastaisivat paremmin ohjelman todellista kapasiteettia ja vaikutusta.

Uudelleenmyöntämismekanismit ovat osoittautuneet tehokkaiksi kansalaisyhteiskunnan kriittisiin tarpeisiin vastaamisessa ja ohjelman kohderyhmien kannalta. Järjestelyn jatkamisen lisäksi voi olla hyödyllistä harkita sen laajentamista, jotta voidaan tukea alaa ja saada aikaan vieläkin suurempia vaikutuksia.

Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma on jo tavoittanut suuren määrän ihmisiä. Kyseinen ohjelma tunnetaan kuitenkin ennen kaikkea suuremmissa organisaatioissa, joilla on EU:n laajuisia verkostoja. Tämä viittaa siihen, että sen ulottuvuutta ja tunnustamista laajemman yleisön keskuudessa voitaisiin parantaa.

Ohjelman merkittävä panos sukupuolten tasa-arvon edistämisessä on merkittävä saavutus. Tätä menestystä voitaisiin korostaa parhaana käytäntönä ja esitellä mallina muille ohjelmille

[54] Näyttö on saatu pääasiassa kuulemalla sidosryhmiä ja asiantuntijoita sekä tekemällä asiakirjatutkimusta asiaan liittyvistä suuntauksista EU:n jäsenvaltioissa.

samalla osoittaen tehokkaita tapoja edistää ja tukea sukupuolten tasa-arvoa – ja tasa-arvoa yleensäkin – strategisella rahoituksella ja aloitteilla.

Myös digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää tehokkaammin toiminnan tasolla. Työohjelmien tarjoamista mahdollisuuksista huolimatta ne eivät näytä vielä herättäneen kiinnostusta tai valmiuksia vastata tarjottuihin mahdollisuuksiin: muuntyyppisiin toimiin verrattuna vain harvoille tieto- ja viestintäteknisille välineille on tähän mennessä myönnetty rahoitusta.