



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.11.2011
SEC(2011) 1365 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващо

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Правосъдие“ за периода 2014—2020 година

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Права и гражданство“ за периода 2014—2020 година

{COM(2011) 758 окончателен}
{COM(2011) 759 окончателен}
{SEC(2011) 1364 окончателен}

По време на финансовата перспектива за периода 2007—2013 г. финансирането в областта на правосъдието, правата и гражданството се предоставя посредством 6 програми: „Гражданско правосъдие“, „Наказателно правосъдие“, „Основни права и гражданство“, „Дафне III“, „Превенция на наркотиците и информация за тях“ и от раздели „Недопускане на дискриминация и насърчаване на многообразието“ и „Равенство между половете“ на „Програма за заетост и социална солидарност — „Прогрес““.

1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

При подготовката на предложенията за периода 2014—2020 г. бяха извършени **средносрочни оценки** на текущите програми. Резултатите от оценките на програми „Гражданско правосъдие“, „Наказателно правосъдие“, „Основни права и гражданство“, „Дафне III“, „Превенция на наркотиците и информация за тях“ вече са публикувани. Програма „Прогрес“ беше оценена в годишните доклади за изпълнението ѝ и тези констатации бяха допълнени от междинните резултати в средносрочната оценка на програмата.

В периода от 20 април 2011 г. до 20 юни 2011 г. се проведе **обществена консултация със заинтересованите страни** относно бъдещето на финансирането в областта на правосъдието, правата и равенството. Своето мнение дадоха 187 участници (37 физически лица и 150 организации). В отговорите до голяма степен беше потвърдена добавената стойност на ЕС във всички области на финансиране и беше изразена необходимостта от опростяване на управлението и процедурите. Повечето от предложените мерки бяха оценени положително и се постигна съгласие относно предложените видове дейности и механизми за постигане на резултати. От 4 април 2011 г. до 27 май 2011 г. се проведе обществена консултация относно възможността за инструмент — приемник на програмата „Прогрес“.

На 20 май 2011 г. започна консултация с **управляващата група по оценката на въздействието**, в която участваха Правната служба, Генералния секретариат, ГД „Бюджет“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Вътрешни работи“, ГД „Здраве и потребители“, ГД „Комуникация“, ГД „Образование и култура“, ГД „Конкуренция“ и ГД „Вътрешен пазар и услуги“, като групата проведе две заседания и съпътства крайните етапи от изготвянето на оценката на въздействието.

2. НАСТОЯЩАТА СИСТЕМА НА ФИНАНСИРАНЕ

В текущата финансова перспектива за периода 2007—2013 г. съществуват шест програми за финансиране в подкрепа на политиките на ЕС в областта на правосъдието, правата и равенството с **относително малък общ бюджет от 791 млн. EUR** за целия период. Те се изпълняват посредством централизирано пряко управление чрез годишно програмиране и три вида действия: транснационални проекти (безвъзмездни средства за действия), подкрепа за НПО (безвъзмездни средства за оперативни разходи) и инициативи на Комисията. Тези програми са:

- програма „Гражданско правосъдие“ — 109,5 млн. EUR (2007—2013 г.);
- програма „Наказателно правосъдие“ — 199,3 млн. EUR (2007—2013 г.);

- програма „Основни права и гражданство“ — 97,25 млн. EUR (2007—2013 г.);
- програма „Дафне III“ — 121,43 млн. EUR (2007—2013 г.);
- програма „Превенция на наркотиците и информация за тях“ — 22,35 млн. EUR (2007—2013 г.);
- раздели „Недопускане на дискриминация и насърчаване на многообразието“ и „Равенство между половете“ на програма „Прогрес“ — 241,52 млн. EUR (2007—2013 г.), 35 % от общия бюджет на програма „Прогрес“.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Както бе потвърдено в Стокхолмската програма, изграждането на **пространство на свобода, сигурност и правосъдие** продължава да е **приоритет за Европейския съюз**. Въпреки че в тази област вече е постигнат значителен напредък, **пред Европа все още стоят предизвикателства**, които следва да се решат комплексно.

Предизвикателства на политиката

Съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси все още не достатъчно добре развито. Достъпът до правосъдие трябва да се превърне в реалност, правата на потребителите трябва да бъдат зачитани, а различията между системите на договорно право на държавите-членки да бъдат преодоляни. В областта на наказателното право прилагането на съществуващите инструменти трябва да бъде подобро, като същевременно доброто отношение към жертвите стане приоритет от първостепенно значение. В областта на наказателното правосъдие предотвратяването на **свързаните с наркотици престъпления** изисква дългосрочен, интегриран и мултидисциплинарен подход на равнище ЕС.

Правата, произтичащи от **гражданството на ЕС**, вече са твърдо залегнали в първичното право на ЕС и значително развити във вторичното право. Гражданите на ЕС обаче все още срещат трудности при упражняването на тези права. Те считат липсата на информация за една от най-големите пречки пред трансграничното пътуване до местоработата и пред упражняването на правото им на свободно движение.

Интересите и очакванията на хората относно прилагането на Хартата на **основните права** на ЕС са високи. Често обаче целта на Хартата и случаите, в които тя се прилага или не, не са правилно разбрани. Конкретно в областта на **правата на детето** тази липса на осведоменост е особено остра.

Въпреки забележителния напредък в постигането на **равенство между жените и мъжете** продължават да съществуват значителни степени на неравенство на глобално равнище и на равнище ЕС. **Насилието срещу жените** все още се проявява като един от най-лошите изрази на това неравенство.

Голяма част от населението редовно се чувства обект на **дискриминация** в ЕС. Европейците обаче не са достатъчно осведомени за правата си, в случай че станат жертва на дискриминация или тормоз.

ЕС стана страна по Конвенцията на ООН за правата на хората с **увреждания**. Хората с увреждания обаче все още не могат да се ползват в пълна степен от правата и основните свободи, залегнали в конвенцията.

Роля на финансирането

Чрез финансирането трябва да се окаже подкрепа за законодателната дейност на ЕС и дейността му в сферата на политиките. Конкретните проблеми, които трябва да бъдат решени чрез финансирането, са:

- недоброто познаване на достиженията на правото на ЕС и на политиките на ЕС от страна на лицата, които черпят права от тях;
- недоброто познаване на достиженията на правото на ЕС и на политиките на ЕС от страна на съответните специалисти, което води до противоречиво и незадоволително прилагане на правото и политиките на ЕС;
- недостатъчното сътрудничество и обмен на информация на транснационално равнище и липсата на взаимно доверие между органите, като например съдебните органи;
- необходимостта от конкретна информация, доказателства, изследвания и добри практики относно ситуацията и нуждите по места, които да насочват развитието на законодателството и политиките на ЕС.

Това значи, че финансирането следва да се съсредоточи в сфери, в които може да създаде несъмнена добавена стойност.

- С него следва да се подобри **ефективността на законодателството** чрез оказване на подкрепа за:
 - предоставянето на информация и повишаването на обществената осведоменост;
 - осигуряването на обучение и изграждането на капацитет за юристи и други специалисти.
- Финансирането играе главна роля за насърчаването на **сътрудничеството на транснационално равнище** чрез:
 - укрепване на мрежите;
 - трансгранично сътрудничество в областта на правоприлагането.
- Освен това чрез финансирането следва да се окаже подкрепа за:
 - **научните изследвания, анализите и другите спомагателни дейности**, чрез които на законодателя да се предоставя ясна и подробна информация за проблемите и ситуацията по места.

Значимост, ефективност и ефикасност на дейностите по финансиране

В съответствие със съобщението на Комисията на тема „Бюджет за стратегията „Европа 2020““ чрез бюджета трябва да може да се реагира адекватно и той да може да бъде

адаптиран лесно към постоянното развитие на политиката, т.е. той следва да гарантира **гъвкавост**. Това понастоящем е трудно поради **разпокъсания подход**, наложен от съществуването на шест отделни програми. Освен това този модел води и до **дублиране** на финансирането в някои области, което е в противоречие с **необходимостта от насочване на вниманието към приоритетите на политиката**, установени за всичките шест програми.

В средносрочните оценки се потвърждава **ефективността** на програмите като цяло, но се установяват също така редица проблеми, като например **раздробяването на финансовите средства** (т. нар. „*saupoudrage*“) между множество малки проекти с ограничено въздействие и значение за ЕС. Въпреки че финансирането е разпределено между множество проекти, **няма балансирано географско разпределение** сред организациите, които получават финансови средства. В средносрочните оценки се стига до заключението, че трябва да се направи повече за подобряване на **разпространението и използването на резултатите и крайните продукти** от финансираните дейности. Подобряването на разпространението става успоредно с **подобряването на оценяването и наблюдението**.

Що се отнася до **ефикасността**, от средносрочните оценки и обществената консултация на преден план излязоха **сложните и бюрократични процедури, с които кандидатите се сблъскват**. От административна гледна точка увеличаването на броя на процедурите за различните програми води до **значителна административна тежест за Комисията**. Увеличаването на броя на процедурите и значителната административна тежест водят до **нарастване на продължителността на процедурите**.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ ЗА ДЕЙСТВИЕ ОТ СТРАНА НА ЕС

Правното основание за действие от страна на ЕС се съдържа в специфични членове на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС):

В дял V:

- съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси (член 81, параграфи 1 и 2 от ДФЕС);
- съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси (член 82, параграф 1 от ДФЕС);
- предотвратяване на престъпността (член 84 от ДФЕС).

Извън дял V:

- недискриминация (член 19, параграф 2 от ДФЕС);
- гражданство на ЕС (член 21, параграф 2 от ДФЕС);
- вътрешен пазар (член 114 от ДФЕС);
- обществено здраве (член 168 от ДФЕС);

- защита на потребителите (член 169 от ДФЕС);
- административно сътрудничество (член 197 от ДФЕС).

Принцип на субсидиарност

Действията на равнище ЕС имат явни предимства в сравнение с действията на отделните държави-членки, особено когато става въпрос за насърчаване на транснационалното сътрудничество, възможностите за изграждане на мрежи от контакти и взаимното доверие. Освен това те гарантират последователното тълкуване и съгласуваното прилагане на законодателните инструменти на ЕС във всички държави-членки и водят до икономии от мащаба.

5. Цели

Обща цел:

- да се осигури целенасочена, ефективна и ефикасна подкрепа за развитието на европейско пространство на правосъдие, в което се зачитат правата и равенството.

Специфични и оперативни цели:

- да се гарантира, че **приложното поле** на програмите е съобразено с целта да се осигури подкрепа за политиките в областта на правосъдието, правата и равенството и се адаптира към тяхното развитие:

да се гарантира гъвкавост при разпределянето на финансовите средства; да се намалят дублирането и разпокъсаността.

- Да се съсредоточи финансирането върху конкретни области на действие, които имат ясна добавена стойност и са съобразени с годишните приоритети на политиката:

да се повиши обществената осведоменост и познаване на правото и политиките на ЕС; да се окаже подкрепа за прилагането на правото и политиките на ЕС в държавите-членки; да се насърчи транснационалното сътрудничество; да се насърчи обменът на информация и добри практики; да се подобрят познанията и разбирането на правото на ЕС с цел разработването на политиките да се основава на доказани факти.

- Да се подобри **ефективността** и насочеността към изпълнение на програмите:

да се предотврати раздробяването на финансовите средства; да се осигури по-добро географско покритие; да се подобрят разпространението и използването на резултатите; да се подобрят наблюдениято и оценяването на програмите.

- Да се подобри **ефикасността** на програмите:

да се опростят процедурите за бенефициерите на финансиране и да се намали тяхната продължителност, а също и да се намали административната тежест за Комисията.

6. ВАРИАНТИ

Вариант О — сценарий със запазване на статуквото

При сценария със запазване на статуквото съществуващите програми се запазват в сегашната им форма.

Вариант А — 6 програми — запазване на статуквото и подобрения на управленско равнище

Запазвайки 6 програми, подобни на съществуващите такива, някои, но не всички установени проблеми могат да бъдат преодолени чрез рационализиране на целите в нормативните актове и въвеждане на хармонизация в управлението на програмите.

Вариант Б — 2 програми

При този вариант ще бъдат приети всички мерки, предвидени във вариант А. Освен това при него се цели допълнително подобрение чрез обединяването на шестте програми в две — програма „Правосъдие“ (обединяване на съществуващите програми „Гражданско правосъдие“, „Наказателно правосъдие“ и „Превенция на наркотиците и информация за тях“) и програма „Права и гражданство“ (обединяване на съществуващите програми „Основни права и гражданство“, „Дафне III“ и двата раздела на програма „Прогрес“). В резултат на това обединяване всички процедури ще трябва да се прилагат само два пъти (вместо шест пъти), като това опростяване ще окаже значително положително въздействие върху всички установени проблеми, свързани с приложното поле, ефективността и ефикасността.

Вариант В — 1 програма

При този вариант ще се изпълнява само една програма — или програма в областта на правосъдието, или програма в областта на правата и гражданството. Този вариант ще гарантира предимствата на вариант Б за тази финансирана област, но финансирането ще бъде напълно преустановено за другата област на политиката.

Отхвърлени варианти

Преминаването от централизирано управление към **споделено управление** се отхвърля поради малкото средства от бюджета на ЕС, отделени за тази област, и непропорционално голямата административна тежест, която това би създавало.

Включването в целите на други програми за финансиране на ЕС на целите, допринасящи за насърчаване на правосъдието, правата и политиките за равенството, би представлявало умерена промяна в централизираното пряко управление. Този вариант се отхвърля, тъй като това ще доведе до голяма разпокъсаност на целите, водеща до намаляване на ефективността.

Преустановяването на финансирането в областта на правосъдието, правата и равенството също се отхвърля като вариант, тъй като финансирането е основен способ за оказване на подкрепа за развитието и прилагането на политиките на ЕС, както и за осигуряване на информация и повишаване на осведомеността в тази бързо развиваща се област.

7. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Вариант 0 — сценарий със запазване на статуквото

Въздействието на този вариант ще отразява настоящото положение. Програмите ще продължат да се прилагат успешно като цяло, но техните недостатъци ще продължат да пречат на разгръщането на пълния им потенциал.

Вариант А — 6 програми — запазване на статуквото и подобрения на управленско равнище

Акцентирането върху конкретни области на действие ще улесни реализирането на приоритетите на финансирането. По-доброто управление ще доведе до прилагането на практика на мерки за повишаване на ефективността на програмите. Освен това рационализираното управление ще реши някои от проблемите, свързани с приложното поле (т.е. дублиране) и ефикасността (т.е. опростени процедури за кандидатите). Тези подобрения обаче ще имат ограничено въздействие, тъй като въпросът с големия брой програми, който е първопричината за много от проблемите, няма да бъде решен.

Вариант Б — 2 програми

Обединяването на програмите ще бъде по-ефективна мярка, с която да се гарантира, че приоритетите на политиката са взети предвид в достатъчна степен, и да се постигне гъвкавост в разпределението на средствата. По-малък брой програми ще означава също така по-малка степен на разпокъсаност и по-малко случаи на дублиране.

Що се отнася до ефикасността, с обединяването на програмите ще се намали броят на необходимите процедури. С по-малко на брой рационализирани процедури ще се постигне по-голямо опростяване за кандидатите, ще се намали административната тежест, а следователно ще се съкратят и процедурите в сравнение с вариант А.

Това опростяване и повишаване на ефикасността на програмите ще окаже значително положително въздействие върху ефективността на програмите. Ще бъдат приложими всички мерки от вариант А и това ще увеличи тяхното въздействие, тъй като за изпълнението на тези задачи ще бъдат отделени допълнителни човешки ресурси.

Вариант В — 1 програма

Изпълнението на една единствена програма ще бъде от полза за опростяването и уеднаквяването на процедурите и за постигането на гъвкавост. Няма да може обаче се обърне достатъчно внимание на приоритетите на политиката и нуждите на цялата област на политиката, а само на тази част, която бъде избрана за финансиране. За финансираната област програмата ще бъде също толкова ефективна, колкото и при вариант Б, но ефективността на финансирането като цяло ще бъде поставена под въпрос поради обстоятелството, че няма да бъде възможно да се предоставят средства за другата област на политиката.

8. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ

Предпочитаният вариант е да се изпълняват **две програми**, с което ще бъде **обхванато цялото приложно поле на съществуващите програми за финансиране (вариант Б)**.

Този вариант включва всички възможни ползи и няма недостатъци в сравнение със сценария със запазване на статуквото. Обратно, вариант А не е предпочитаният вариант, тъй като предлага само подобрения с ограничено въздействие, но не премахва изцяло първопричините за проблемите; освен това, въпреки че вариант В предлага максимални ползи от гледна точка на управлението, при него областите на политиката са обхванати само частично.

9. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНЯВАНЕ

Задълженията за наблюдение и оценяване, редовните доклади, като и междините и последващите оценки ще бъдат предвидени в нормативните актове на програмите. **Основаното на резултати управление и измерването на изпълнението** ще бъдат насърчавани въз основа на показатели за изпълнение.