



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 14.12.2011
SEC(2011) 1563 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА за създаване на програма „Европа за гражданите“ за периода 2014—2020 г. за насърчаване на активното европейско гражданство

{COM(2011) 884 окончателен}

{SEC(2011) 1562 окончателен}

1. ОБОБЩЕНИЕ

1.1. Определяне на проблема

Насърчаването и улесняването на по-широката ангажираност на гражданите по отношение на Европейския съюз и неговите ценности е от голямо значение. Това може да включва както необходимостта от повишаване на тяхното участие в текущите дейности, така и необходимостта от осигуряване на по-широко разбиране на историята на Съюза и неговото създаване в резултат на две ужасяващи световни войни. Предишните насочени към гражданите програми отговориха успешно на тези предизвикателства и е налице съществена необходимост от продължаването на тази дейност на равнището на ЕС за предоставянето на адекватен отговор на тези въпроси.

Проблемът, чието разрешаване програмата цели, е липсата на капацитет на гражданските организации — организации в общ интерес, различни видове НПО, организации на заинтересованите страни, различни групи посредници — за откриване и/или повлияване на истински дебати по свързани с ЕС въпроси на местно, регионално и национално равнище, които могат да добият общоевропейски измерения. Докато това положение продължава за гражданите няма стимули да обединяват и да пренесат на европейско равнище ангажимента си към демократичните принципи. По-доброто разбиране на ЕС, познаването на историческите фундаменти и ценности, на които е основан Съюзът, както и познанията относно въздействието на политиките на ЕС върху ежедневието на хората, позволява на гражданите да се възползват пълноценно от предимствата на европейското гражданство и да се приобщят към мисията на ЕС.

Предизвикателството е да се достигне чрез посредници до големи групи от граждани, които обикновено не се стремят да оказват влияние върху или да вземат участие в дейностите на ЕС, и да се улеснят първите стъпки към участие в свързани с ЕС теми, които надхвърлят националните граници или които са с европейско измерение. Необходим е хоризонтален подход, който няма за цел да замести конкретен диалог или консултации на равнището на ЕС, а цели мобилизирането на гражданите на местно равнище за обсъждане на конкретни въпроси от европейски интерес.

Текущата програма „Европа за гражданите“ 2007—2013 г. е важен инструмент, който предоставя рамка за повишаване на участието на гражданите в дейностите на ЕС. Тя обаче трябва да бъде доразвита чрез по-нататъшна намеса, така че да се предостави стимул за гражданско участие в дейностите на ЕС и реален катализатор за по-активното включване на европейските граждански организации във връзка с тези въпроси.

Амбициозната задача, която новата програма „Европа за гражданите“ си поставя, съдържа три компонента:

- 1) развитие на капацитета на гражданското общество за участие в процеса на създаване на политики на ЕС;
- 2) разработване на помощни структури за насочване на резултатите от тези дебати към създателите на политики на съответните равнища; както и
- 3) предоставяне на възможности за гражданите да участват в дебати и дискусии по въпроси, свързани с ЕС, включително от историческа перспектива.

Програмата цели да отговори на необходимостта от повече истински дебати по свързани с ЕС въпроси на местно, регионално и национално равнище, които могат да добият по-широки европейски измерения. Тя цели да достигне до голям брой граждани — тези, които обикновено не се стремят да оказват влияние върху дейностите на ЕС или да участват в тях — и чрез широк набор от организации да насърчи тяхната първа стъпка към участие, независимо от темата или формата (които са свързани с ЕС), стига те да са с транснационално или европейско измерение. С хоризонталния си подход тя цели не да замени други инициативи или да дублира консултациите на равнището на ЕС, а да мобилизира гражданите на „масово“ равнище за обсъждане на конкретни въпроси от европейски интерес и за постигане на по-задълбочено включване в дейностите на ЕС.

Програмата ще се основава на анализ на силните и слабите страни на текущата програма „Европа за гражданите“ (2007—2013 г.) по отношение на изготвянето, определянето на целите, обхвата и популярността на бъдещата програма в социално и географско отношение, анализа на въздействието ѝ и механизмите ѝ за валоризация/разпространение.

1.1.1. Финансова рамка

Предложената финансова рамка бе определена на 29 юни 2011 г., когато Европейската комисия представи многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. Прогнозният бюджет, приет за бъдещата програма „Европа за гражданите“, е 203 милиона евро с очаквано разпределение на 29 милиона евро годишно.

1.2. Субсидиарност

Член 11 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) предвижда, че институциите на ЕС имат за задача да предоставят на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза. В същия член се посочва задължението на институциите да поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с гражданското общество и задължението на Комисията да провежда широки консултации със заинтересованите страни, като с този член се въвежда и гражданската инициатива. Освен това в член 20 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се описват правата, произтичащи от гражданството на Съюза. Важна предпоставка, за да се даде възможност на гражданите да се ползват напълно от тези права, е по-доброто разбиране на ЕС.

Изпълнението на тези разпоредби от Договора изисква използването на подходящи средства. Програмата „Европа за гражданите“ представлява едно от тези средства, а друго такова средство е Регламент (ЕС) № 211/2011 г. на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива.

Договорите приканват ЕС да предостави на „гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза“ и да „поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество“. Докато широк кръг от програми и практиката на ЕС гарантират диалога в сферите на секторните политики, програмата „Европа за гражданите“ предвижда тази възможност на хоризонтално

равнище. В този смисъл програмата отговаря на принципа на субсидиарност. Тези задачи могат да бъдат изпълнени само от ЕС, а не на равнището на държавите-членки.

Програмата отговаря също така и на принципа на пропорционалност. Програмите (за разлика от препоръките) предвиждат гъвкав инструмент, открити са за всички участници при условия на равнопоставеност, спомагат за изграждане на капацитет и вземат предвид променящата се политическа обстановка.

1.3. Цели на инициативата

Общата цел на бъдещата програма ще бъде: „укрепване на паметта за миналото и подобряване на капацитета за гражданско участие на равнището на ЕС“. Тя ще удовлетвори нуждата от истински дебат по свързани с ЕС въпроси на местно, регионално и национално равнище, които могат да добият общоевропейски измерения, както и свързаната с тях необходимост от помощни структури за насочване на резултатите от тези дебати към създателите на политики на съответните равнища. В това отношение програмата би могла да допринесе чрез развитие на капацитета на гражданските организации за включване на техните членове и на по-широка публика в демократичния живот на ЕС. Конкретните цели включват:

- 1) насърчаване провеждането на дебати, размисъл и сътрудничество във връзка с паметта за миналото, интеграцията на ЕС и неговата история;
- 2) подпомагане на по-доброто разбиране от страна на гражданите и развиване на капацитета им за участие в процеса на създаване на политики на ЕС и създаването на условия за солидарност, социална ангажираност и доброволческа дейност на равнището на ЕС.

1.3.1. Оперативни цели

След стесняването на конкретните цели, предложени за новата програма (по-горе), следва да се приложи нов набор от оперативни цели. Последните ще повишат капацитета на Комисията да определи по-устойчиви показатели и впоследствие да бъде в състояние да установи обективно и по-подробно напредъка и въздействието.

- 1) Подкрепа на организациите за насърчаване на дебата и дейностите във връзка с паметта за миналото, европейските ценности и история;
- 2) Подкрепа на организациите от общ европейски интерес, транснационалните партньорства и мрежите за насърчаване на взаимодействията между гражданите по въпросите на ЕС;
- 3) Хоризонтално измерение: анализ, разпространение и валоризация на резултатите от проектите чрез вътрешни и външни дейности.

1.4. Варианти на политика

- 4) След първата среща на заинтересованите страни, проведена на 22 юни 2010 г., и в периода до доклада за оценка на въздействието бяха анализирани редица различни решения на проблема, описан в раздел 1. Бяха възприети и подложени на по-нататъшно разглеждане три основни варианта на политика с техните съответни подварианти:

- 1) Продължаване на програмата „Европа за гражданите“ в настоящия ѝ вид.
- 2) Продължаване на програмата „Европа за гражданите“ в изменена и преработена форма. Бяха разгледани четири подварианта:
 - Смесен подход
 - Подкрепа само за безвъзмездно отпуснати средства в по-големи размери
 - По-широк географски обхват
 - Инструмент за консултации
- 3) Децентрализиране на програмата „Европа за гражданите“, като няма да има друга програма за целия ЕС, която да последва текущата програма, приключваща на 31 декември 2013 г. Четири алтернативни децентрализирани подхода бяха взети предвид:
 - Подход, основан на отделните държави-членки
 - Само комуникационен подход
 - Секторен подход
 - Сливане с други програми

1.5. Сравнение на вариантите

Беше извършена сравнителна оценка на трите варианта, включително на съответните им подварианти. Резултатите са подробно описани по-долу.

1.5.1. Продължаване на програмата в сегашния ѝ вид

Този вариант вероятно ще се счита за недостатъчен в контекста на ангажимента на Комисията да постави гражданите в центъра на европейския процес, новите демократични принципи, произтичащи от Договора от Лисабон, и в светлината на съществуващите критика относно твърде ограничените средства на текущата програма. Продължаването на програмата — без структурни промени в нея, които да доведат до повишена ефикасност, ефективност и устойчивост — няма да помогне за преодоляването на сегашната ситуация на незадоволено търсене и на неосъществени полезни взаимодействия.

1.5.2. Приемане на преработена програма

Вариант 2 представя една изменена програма. Тя би могла да бъде изпълнена чрез по-ефективна програмна архитектура и засилено използване на резултатите. Тази нова архитектура ще се състои от две „нишки“ — „Памет за миналото и европейско гражданство“ и „Демократична ангажираност и гражданско участие“ — които биха осигурили по-добро използване на полезните взаимодействия между широкото разнообразие от участващи организации и повече гъвкавост за заявителите по отношение на разработването на техните предложения за проект или за инициатива (като се премахва съставеният от 4 действия подход на текущата програма). Новата

хоризонтална характеристика „валоризация“ би отговорила на всеобщия интерес от оптимизиране на резултатите. Бяха разгледани четири подварианта:

Подвариант 1 „Смесен подход“ би отдал приоритет изцяло на резултатите чрез:

- 1) свеждане на единичните проекти за побратимяване на градове до минимум и преобразуване на проектите за побратимяване на градове в проекти с участието на няколко партньора и с ясна тематична ориентация, известно въздействие върху политиките и дългосрочна валидност;
- 2) включване на иновационни граждански проекти и мерки за подкрепа в частта от програмата, свързана с общия проект с участието на няколко партньора;
- 3) намиране на подходящ баланс на безвъзмездните средства за оперативни разходи, предоставяни на мозъчни тръстове и организации на гражданското общество на ЕС, по отношение на броя и нивото на тези безвъзмездни средства;
- 4) засилване на стратегическата насоченост на проектите на гражданското общество чрез подбор на по-големи и по-дългосрочни проекти, които предвиждат конкретен принос и гарантират подхранването на процеса на вземане на решения с конкретни идеи;
- 5) увеличаване на наличните ресурси за проекти в областта на паметта за миналото (и разширяване на обхвата на действията, извършвани в тази област) и създаване на възможности за проекти, свързани с ценностите на ЕС и историята на интеграцията на ЕС.
- 6) разработване на дейности за видимост/валоризация като хоризонтална характеристика на програмата.

Подвариант 2 „Подкрепа само за безвъзмездно отпуснати средства в по-големи размери“ (300 000—500 000 EUR на проект) би довел до икономии от мащаба и шанс за по-структурирани работни програми, но също така би имал съществени недостатъци: съществуват само ограничен брой организации, които имат необходимия технически и организационен капацитет да провеждат широкомащабни проекти.

Подвариант 3 „По-широк географски обхват“ би разширил обхвата на дискусиата до „универсалните ценности/човешките права“ и би включил покана за участие и на съседните страни. Този подвариант има два недостатъка. Той би изисквал значително по-голям бюджет. Освен това включването на „универсалните ценности/човешките права“ би могло да доведе до толкова широк обхват, че да не могат да бъдат определени конкретни цели.

Подвариант 4 „Инструмент за консултации“ би използвал програмата като тест за основните политики и/или предизвикателства на ЕС, например създаване и финансиране на граждански дискуссионни групи, които да представят становища по определени въпроси. Чрез подобен подход институциите на ЕС биха постигнали по-добро разбиране на разглежданите въпроси, а също и за това как да информират по-ефикасно гражданите за своите намерения. Това би осигурило и конкретна връзка

между програмата и създаването на политики. Недостатък: той би изисквал значително по-голям бюджет или изземване на ресурси от други канали за участие.

1.5.3. Вариант 3: Децентрализиране на програмата

В сравнение с варианти 1 и 2 вариант 3 „Децентрализиране на програмата“ ще окаже най-слабо въздействие върху нуждите, посочени в раздел 1. Бяха анализирани няколко подварианта, но те в крайна сметка бяха отхвърлени.

Подвариант 1: „Подход, основан на отделните държави-членки“ би означавал самите държави-членки да развиват участието в политиките и гражданската ангажираност във връзка с общите ценности на ЕС. Това би означавало цялостна децентрализация и опростяване на управлението на ЕС. Това би означавало също и да се даде възможност за пълно адаптиране на дебата относно ЕС към националните проблеми и перспективи. Но този подвариант също така би довел до сериозен риск от ограничаване на обхвата на дебата до въпроси от чисто национален интерес. При това положение за институциите на ЕС не би имало политически принос от представителни организации, обхващащи целия ЕС, и мозъчни тръстове, организирани на равнището на ЕС. Също така не би била налице и възможност за стимулиране на дебати в целия ЕС.

Подвариант 2 „Само комуникационен подход“ би означавал да се ограничи общата цел само до предоставяне на информация относно мисията и политиките на ЕС, а въпросът за участието да бъде оставен за решаване на местно равнище. Този подход би имал ограничено отражение върху бюджета на ЕС. В същото време той би довел до риск от „национализиране“ на въпросите на политиката и не би отговорил на нуждата от подход, включващ по-широко участие на гражданите с цел да се отговори по-добре на техните нужди.

Подвариант 3: „Секторен подход“ би означавал, че постигането на целите за информиране и консултиране ще продължи да се осъществява единствено чрез секторни диалози, като отделните генерални дирекции ще се консултират със съответните заинтересовани страни. Дебатът би се съсредоточил върху секторни въпроси във всяка област на политиката. При липса на хоризонтален инструмент този вариант би ограничил приноса за политиките от представителните организации от целия ЕС и мозъчните тръстове, организирани на равнището на ЕС. Това би ограничило и възможността за подпомагане изграждането на капацитет за гражданското участие и не би била налице възможност за оказване на подкрепа за общоевропейски дебат за отправните точки в европейската история.

Следва да се отбележи, че програмата „Европа за гражданите“ е хоризонтален инструмент, който няма за цел да замени съществуващите форми на диалог или консултации, а да ги допълни.

Подвариант 4: „Сливане с други програми“. Беше разгледана възможността за сливане с бъдещата програма на ГД „Правосъдие“, обхващаща областите на правосъдието и гражданството, но беше отхвърлена след внимателно проучване, извършено от двете генерални дирекции, тъй като не бяха налице доказателства за евентуални полезни взаимодействия поради различните им цели и целеви групи.

Въпреки че възможността за децентрализиране на програмата не беше автоматично отхвърлена, трябва да се подчертае, че тя също има своите недостатъци — и би била в

противоречие с решението на Комисията относно МФР 2014—2020 г. — като не само би се сблъскала със силно противопоставяне от различни сектори, но и би оставила празнини в насърчаването на гражданското участие и съпричастността на гражданите на европейско равнище. Това би означавало загуба на важен инструмент за насърчаване на гражданското участие в случаите, когато няма подобен съществуващ хоризонтален инструмент, който да може да отговори на тези нужди. Няколко други инструменти целят да позволят диалог между институциите на ЕС и гражданите, но в рамките на техните съответни секторни политики.

В заключение, вариант 2 „Приемане на преработена програма“, подвариант 1 „Смесен подход“ е предпочитаният вариант.

1.6. Оценка на въздействието

1.6.1. Разходи във връзка с програмата

На 29 юни 2011 г. Европейската комисия представи многогодишната си финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г.¹ Прогнозният бюджет, приет за бъдещата програма „Европа за гражданите“, е 203 милиона евро с очаквано разпределение от 29 милиона евро годишно. Това представлява леко понижение в сравнение с текущата програма (215 милиона евро). Тези суми не вземат предвид бъдещи корекции чрез индексирание.

1.6.2. Резултати и разходи

Резултатите от програмата ще обхванат безвъзмездни средства за проекти (около 600 годишно с прогнозни разходи в размер на 15 милиона евро на година), безвъзмездни средства за оперативни разходи (около 90 годишно с прогнозни разходи в размер на 10 милиона евро на година) и договори за услуги (около 5 годишно с прогнозни разходи в размер на 1 милион евро на година). Основната причина за предлагане на „равномерно“ разпределение на резултатите през периода на програмата (2014—2020 г.) е фактът, че програмата „Европа за гражданите“ е „зряла“ програма — няма известни или очаквани „пиковите“, които да трябва да се вземат предвид. Необходимостта от по-нататъшно обвързване и ангажиране на гражданите в делата на ЕС е постоянна.

Прогнозираната сума от 29 милиона евро на година ще включва също така административните разходи (около 3 милиона евро на година), за да може управлението на програмата да се поеме от изпълнителна агенция.

1.6.3. Въздействие върху персонала

Въз основа на опита от провеждането на текущата програма „Европа за гражданите“ е изчислено, че новият инструмент би изисквал:

- 9 длъжностни лица или временно нает персонал

¹ СОМ (2011 г.) 500 I Бюджет за стратегията „Европа 2020“, част I — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите; СОМ (2011 г.) 500 II Бюджет за стратегията „Европа 2020“, част II — Информационни документи за политиките — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите.

– 1 командирован национален експерт

Общо 10 души ще отговарят за управлението на дейностите.

1.6.4. Опростяване и намаляване на административната тежест

Опростяването вече е от ключово значение в текущата програма и ще бъде допълнително развито в новата. Използването на изпълнителна агенция за управление на пълния цикъл на програмата позволява реализирането на значителни икономии по отношение на администрацията и човешките ресурси. Освен това прибягването до еднократни общи суми, фиксирани ставки и разходи за единица продукт, електронни заявки и ефективни проверки на място чрез групиране на посещения на организации в същия регион допълнително намалява административната тежест и допринася за реални бюджетни икономии. Извършената от ECORYS междинна оценка (стр. 39) показва, че „от анкетите с бенефициерите и със заинтересованите страни е видно, че изпълнителната агенция управлява програмата ефективно, като въвежда значителни процедурни подобрения във връзка с финансирането, критериите за допустимост, хармонизирането на процесите и разработването на електронни формуляри за заявления“. В нея също се подчертават и полезните взаимодействия с други програми, управлявани от изпълнителната агенция.

1.7. Мониторинг и оценка

Общата цел за „укрепване на паметта за миналото и подобряване на капацитета за гражданско участие на равнището на ЕС“ ще бъде сравнена с броя и качеството на инициативите, подпомагани от граждански организации, които имат за цел да: 1) окажат въздействие върху процеса на създаване на политики в ЕС, 2) укрепят сближаването в обществото, и 3) да подобрят разбирането на ролята на ЕС. Дългосрочната цел ще бъде подобряване на капацитета на гражданското общество да оказва влияние върху европейския проект. Важни етапи ще бъдат оказването на помощ за Европейските години под формата на интелектуален принос или дейностите за обвързване на Годишите с местната и регионалната действителност и подпомагането на политическите платформи в навечерието на европейските избори за периода 2014—2019 г. Трябва да бъде определена референтна стойност, тъй като общата цел е новост за програмата.

Определени са две конкретни цели: 1) „насърчаване провеждането на дебати, размисъл и сътрудничество във връзка с паметта за миналото, интеграцията на ЕС и неговата история“ и 2) „подпомагане на по-доброто разбиране от страна на гражданите и развиване на капацитета им за участие в процеса на създаване на политики на ЕС и осигуряването на условия за солидарност, социална ангажираност и доброволческа дейност на равнището на ЕС“. Първата цел ще бъде преценявана с оглед на броя на проектите и качество на получените резултати, както и процента на ползващите се за пръв от програмата бенефициери. Втората цел ще бъде преценявана с оглед на броя на преките участници, броя на участващите организации и броя на транснационалните партньорства и мрежи, географския обхват на дейностите и процента на ползващите се за пръв от програмата бенефициери. Новата програма ще трябва да определи референтни стойности за някои от тези показатели за резултати.

Първият доклад ще бъде изготвен три години след началото на програмата (най-късно до 31 декември 2016 г.). Целта на този доклад ще бъде да се направи първоначална

оценка на постигнатите междинни резултати, така че всички промени и корекции, които са необходими, да могат да бъдат направени за втората половина на програмата (най-късно до 31 декември 2017 г.).

Последващият доклад за въздействието на въпросното действие ще бъде изготвен в края на 7-годишната програма (1 юли 2023 г.). Целта на този доклад ще бъде да се оценят сравнителните резултати на механизмите за подкрепа в светлината на целите на програмата.

Оценката ще се извърши посредством външни и вътрешни проучвания и изследвания, командировки и заседания. Разходите, свързани с тези мерки по оценяване, са стандартните разходи за програмите на ЕС и ще бъдат покрити от административния бюджет на бъдещата програма.