

Брюксел, 30.5.2018г.
SWD(2018) 291 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**предложение за регламент за създаване на програма „Права и ценности“
предложение за регламент за създаване на програма „Правосъдие“
предложение за регламент за създаване на програма „Творческа Европа“**

{COM(2018) 383 final} - {SEC(2018) 274 final} - {SWD(2018) 290 final}

Тази оценка на въздействието беше изготвена с цел да се анализира евентуално предложение за програма „Европейска култура, права и ценности“, в която да се слеят програмите „Права, равенство и гражданство“, „Европа за гражданите“ и „Творческа Европа“ за периода 2014—2020 г. — както и програма „Правосъдие“. На 2 май 2018 г. Европейската комисия прие предложенията си за нова многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г. Комисията реши да има самостоятелна програма „Творческа Европа“ и да се създаде фонд „Правосъдие, права и ценности“ с две основни програми за финансиране: програма „Правосъдие“ и програма „Права и ценности“. Оценката на въздействието остава валидна в основата на всички тези инициативи. Съгласно [тези предложения](#) програмите „Правосъдие“ и „Права и ценности“ ще имат през този период бюджет от 947 милиона евро, а програма „Творческа Европа“ — бюджет от 1,850 милиона евро.

Тази оценка на въздействието беше изготвена, за да подпомогне подготовката на бъдещите програми за финансиране в областта на ценностите, правата, справедливостта, културата, медиите и участието на гражданите. В нея се анализира възможността за създаване в бюджета на ЕС на рамка на ЕС на ценностите, в която да се слеят четири текущи програми за финансиране: „Права, равенство и гражданство“, „Европа за гражданите“, „Творческа Европа“ и „Правосъдие“, както и два прерогатива. Целта е да се опрости и рационализира финансирането, да се развият полезни взаимодействия между текущите програми, да се осигури ясен акцент върху европейската добавена стойност и да се достигне критична маса от средства за насърчаване и защита на общите ценности на ЕС и за постигане на осезаеми резултати за гражданите на ЕС.

Отправната точка на анализа на оценката на въздействието е, че Европейският съюз се основава на общност от ценности, споделяни от всички негови граждани и вкоренени в историята на Европа, както и на демократични принципи и идентичност. Тези ценности са заложени в Договора за ЕС и в Хартата на основните права на ЕС и включват по-конкретно недискриминация и равенство, толерантност, антирасизъм, върховенство на закона и независимост на съдебната власт. Те обхващат също и културното многообразие, свободата на изразяване, включително свободата на медиите, плурализма, участието на гражданите и творческата свобода. Нашето творчество съставлява общото ни културно наследство и културното ни и езиково многообразие и отразява и подчертава значението на артистичната и творческата свобода в Европа. Това творчество има също така важен принос в борбата срещу всички форми на дискриминация, включително расизма и ксенофобията, и е в основата на проекта за ЕС и идентичността на ЕС. За да могат да играят тази приобщаваща роля за европейското общество като цяло, секторите на културата и творчеството трябва да бъдат стабилни и конкурентоспособни; художествените творби и културното съдържание трябва да се разпространяват в Европа и извън нея.

Съществуват някои предизвикателства, които са общи за областите на политиката, анализирани в оценката на въздействието:

- Нашето призвание да изградим силен вътрешен пазар, но също и общност, основана на обща културна връзка, общи ценности, права, историческо и културно наследство и участие на хората, е възпрепятствано от тенденцията да се акцентира върху различията, а не върху това, което ни обединява. Популистки, екстремистки и националистически движения оспорват идеята за нашето отворено, приобщаващо, сплотено и демократично общество, в което културното участие и възможностите, основани на образованието, позволяват изграждането на по-устойчив начин на живот заедно.

- Фрагментираният характер и ограничените ресурси на текущите програми на ЕС за финансиране, посветени на ценностите, правата, гражданството, културата и медиите, ограничават способността на ЕС да реагира на стари и нови предизвикателства. Това е особено вярно в контекста на прехода към цифровизация, който доведе до още по-голяма конкуренция от страна на американските участници на европейските пазари на аудиовизуални и културни продукти, с осезаеми отрицателни ефекти върху европейското културно многообразие.

Последиците от пренебрегването на това двойно предизвикателство могат да бъдат много сериозни, ако се подкопае доверието в европейските институции и ценности. Качеството на нашата демокрация ще бъде отслабено и вече са налице тревожни сигнали предвид например на това, че днес само половината от младите европейци считат демокрацията за най-добрата форма на управление. Некоректното използване на онлайн мрежите може да засили дискриминацията, докато увереността на гражданите при упражняване на правата им отслабва. Общественото мнение би могло да става все по-национално ориентирано и да се затвори в „капаните“ на националните медии и култура, като се влошат показателите за свободата и плурализмът на медиите. Това би се отразило негативно също и на развиването на чувство за европейска културна идентичност. Импиджът на Европа на световната сцена също ще бъде отслабен във време, когато други участници в световен мащаб изграждат своята „мека сила“ чрез културата.

С оглед на горепосоченото бяха анализирани три основни сценария:

- първият от тях е запазване на статуквото с четири програми за финансиране.
- Във втория сценарий се предлага развиването на полезни взаимодействия между текущите програми, които да се обединят под обща политическа рамка на ценностите на ЕС с две основни програми за финансиране: програма „Европейска култура, права и ценности“ и програма „Правосъдие“.
- В трети сценарий се предлага създаването на една-единствена програма за финансиране, обхващаща всички четири програми, посочени по-горе.

Третият сценарий с една програма за финансиране беше отхвърлен поради причини, свързани с правното основание. Въпреки това, като се има предвид позицията на Обединеното кралство и Ирландия относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие и позицията на Дания, представени в протоколи 21 и 22, приложени към Договорите, програма „Правосъдие“, макар също да изисква обикновена законодателна процедура, трябва да остане в отделен законодателен акт.

В оценката на въздействието бяха събрани поуки, извлечени от програмите „Творческа Европа“, „Права, равенство и гражданство“ и „Европа за гражданите“, за да се предложи нова структура; в нея бяха проучени механизмите за изпълнение, които ще насърчават ценностите и културата на ЕС, като същевременно се постигат определените за следващата многогодишна финансова рамка цели по отношение на ефективността, гъвкавостта, полезните взаимодействия и опростяването. Резултатите от междинната оценка бяха надлежно взети предвид. Всички оценени програми показваха явна добавена стойност. Анализът обаче сочи, че има възможност за подобрене спрямо сегашната ситуация с четири програми за финансиране.

Следователно **предпочитаният алтернативен вариант, който се предлага за сегашната ситуация, и базовият сценарий е да се развият полезни взаимодействия между текущите програми и прерогативи и тези полезни взаимодействия да се обединят под обща политическа рамка на ценностите на ЕС с две основни програми за финансиране:**

програма „Европейска култура, права и ценности“ и програма „Правосъдие“. Новата архитектура има за цел: развиване на полезни взаимодействия между политиките, където има обща основа за действие, при същевременно зачитане на техните специфични особености; намаляване на припокриването и разпокъсаността; осигуряване на гъвкавост при разпределението на средствата, като същевременно се гарантира определена степен на предвидимост на средствата, заделени за всяка политика; насърчаване на междусекторните и иновативните действия; както и осигуряване на критична маса от ресурси за насърчаване на ценностите, като се вземат предвид нуждите на всяка политика. Новото групиране в клъстери ще направи възможно по-пълноценното използване на потенциала на текущите програми за насърчаване на ценностите на ЕС и за увеличаване на добавената стойност за ЕС. В този модел от основно значение е напълно да се използва взаимодействието между културното многообразие, историческата памет и потенциала на творческия сектор, от една страна, и принципи като правосъдие, права, равенство и антидискриминация, от друга страна. Това ще бъде възможно чрез общия знаменател на гражданството.

Очаква се общата инициатива да увеличи потенциала на ЕС да насърчава и защитава ценностите чрез развиване на полезни взаимодействия между текущите програми за финансиране. В предложената програма обаче се признават и запазват специфичните характеристики на отделните политики, включително чрез разработването на конкретни цели и направления. Архитектурата на програма „Европейски права, култура и ценности“ осигурява явно опростяване: от четири текущи програми за финансиране на само две програми за финансиране в бъдеще. Няма класация на приоритетите между различните направления на предложената рамка или между приоритетите в рамките на едно направление, но концепцията на програмата благоприятства гъвкавостта.

На 20 април 2018 г. Комитетът за регулаторен контрол (КРК) даде положително становище относно придружаващата оценка на въздействието. Комитетът включи препоръка за допълнително подобряване на доклада, като някои ключови аспекти от нея са пълното използване на констатациите от оценката, по-добро изготвяне на бъдещите приоритети и разясняване на очакваните въздействия на промените в механизмите за изпълнение. Тези аспекти бяха подсилени в окончателния вариант на оценката на въздействието.

Комисията реши да има самостоятелна програма „Творческа Европа“ и да се създаде фонд „Правосъдие, права и ценности“, обхващащ две програми: програма „Правосъдие“ и програма „Права и ценности“. Оценката на въздействието остава валидна в основата на всички тези инициативи. Това решение е отразено в пакета с предложения за МФР след 2020 г., който Комисията представи на 2 май 2018 г.