

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 17.12.2007  
СОМ(2007) 819 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**Доклад за оценката на програмата „Активно европейско гражданство“ 2004-  
2006 г.**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
1.1.	Програма .....	3
1.2.	Последваща оценка .....	4
2.	ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ НА ОЦЕНИТЕЛЯ .....	5
2.1.	Създаване на програмата и приложимост .....	5
2.2.	Цялостна ефикасност и въздействие на програмата.....	5
2.3.	Цялостна ефективност на програмата.....	7
2.4.	Добавена стойност и използване на резултатите .....	8
3.	ПО-НАТАТЪШНО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ .....	8
3.1.	Засилване на съпричастността на гражданите .....	8
3.2.	Засилване на съгласуваността, насърчаване на партньорствата и увеличаване на взаимодействието .....	9
3.3.	Подобряване на връзките с националното равнище.....	10
3.4.	Подобряване на управлението на програмата.....	10
4.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ .....	12

## **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

Настоящият документ представя основните констатации и препоръки на външната последваща оценка на програмата „Активно европейско гражданство“ за периода 2004-2006 г.<sup>1</sup>, както и реакциите и заключенията на Комисията по отношение на тези препоръки.

### **1.1. Програма**

Програмата за действие на Общността за насърчаване на европейското гражданство (гражданското участие) бе създадена от Съвета през януари 2004 г. Целите на програмата бяха:

- (1) Да засили отворения диалог с гражданското общество и да интензифицира връзките между гражданите на различни държави.
- (2) Да популяризира и разпространи ценностите и целите на Европейския съюз (ЕС).
- (3) Да приближи гражданите към ЕС и неговите институции и да ги насърчи да се ангажират по-често в работата на институциите.
- (4) Да ангажира тясно гражданите с разсъждения и дискусии относно изграждането на ЕС.
- (5) Да засили връзките и обмена между гражданите на участващите в програмата държави, включително и чрез побратимяване на градове.
- (6) Да стимулира инициативите на органи, занимаващи се с насърчаването на активното и съпричастно гражданство.

Програмата разполагаше с бюджет от 72 милиона евро и имаше специална цел:

- Да осигурява подкрепа под формата на безвъзмездни средства за оперативни разходи на организации, работещи в областта на активното европейско гражданство (организации, които популяризират европейските идеи и разисквани въпроси, и организации за политически изследвания, които популяризират европейските ценности и цели).
- Да подкрепя проекти, инициирани от организации на гражданското общество (неправителствени организации, асоциации и федерации, работещи за общия европейски интерес, или междуотраслови професионални съюзи).
- Да подкрепя дейности за побратимяване на градове.

В рамките на очакваните междинни резултати от програмата влизаха:

---

<sup>1</sup> Решение № 2004/100/ЕО на Съвета от 26 януари 2004 г. за периода от 1 януари 2004 г. до 31 декември 2006 г., ОВ L 30, 4.2.2004 г., стр. 6.

- Програми на дейности, реализирани от организации, които ползват безвъзмездни средства за оперативни разходи, включващи срещи, диалози с институциите на ЕС, писмени становища, изграждане на мрежа от контакти, обмен на добра практика и повишаване на осведомеността.
- Срещи, програми и средства за образование и обучения, публикации, дейности за разпространение, ръководени от организации на гражданското общество.
- Срещи между граждани, конференции, информационни кампании и образователни мероприятия за служители по побратимяването.

Характерна особеност на тази програма беше големият брой малки проекти, които бяха подкрепени: през целия обхванат от програмата период (2004-2006 г.) бяха отпуснати безвъзмездни средства за 4062 мероприятия за побратимяване на градове и за 343 проекта, инициирани от организации на гражданското общество, както и 40 безвъзмездни средства за оперативни разходи за организации за политически изследвания и организации на гражданското общество. По този начин програмата подкрепи голям брой мероприятия и други действия, в които гражданите на различни европейски държави участваха директно. Тази структура представляваше голямо административно предизвикателство за централно управлявана програма. Отговарящите за това отдели обработиха повече от 7000 молби за отпускане на безвъзмездни средства и 4500 споразумения за отпускане на безвъзмездни средства.

Програмата обхваща 25 държави-членки на ЕС. Освен това България и Румъния се присъединиха към програмата през 2005 г. Участието на организации, които действат на територията на новите държави-членки или на страните-кандидатки, се увеличи през периода на реализация на програмата. Като пример: в случая на побратимяване на градове, пропорцията на организирани в тези страни мероприятия се увеличи от 17 % през 2004 г. на 24 % през 2006 г.

## 1.2. Последваща оценка

Последващата оценка беше извършена от консултантска фирма<sup>2</sup>. Общите задачи и цели на оценката бяха:

- (1) Да оцени въздействието на дейностите, проведени съобразно програмата за действие на Общността за популяризиране на активното европейско гражданство (гражданско участие) и;
- (2) Да извлече поуки за въвеждането на програмата „Европа за гражданите“ (2007-2013 г.).

Оценката се съсредоточи върху приложимостта, ефикасността и ефективността на програмата, както и върху нейната съгласуваност с други инициативи, подкрепящи развитието на активното европейско гражданство.

Оценката беше извършена през 2006 г. и се основаваше на данни<sup>3</sup> от 2004 и 2005 г.

---

<sup>2</sup> ECOTEC

Европейската Комисия направи предложение за нова програма „Европа за гражданите“ през 2005 г., основавайки се на изчерпателни консултации със заинтересованите страни. Самите консултации спомогнаха да се направят редица констатации, които след това се потвърдиха от последващата оценка. Следователно много от препоръките на тази оценка са вече интегрирани в новата програма. Въпреки това много заключения от външната оценка са все още приложими за осъществяването на новата програма<sup>4</sup>.

## **2. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ НА ОЦЕНИТЕЛЯ**

### **2.1. Създаване на програмата и приложимост**

Външната оценка потвърди, че има голяма нужда от намеса на Общността в сферата на активното европейско гражданство и че програмата е дала приложим отговор на тази нужда. Оценителят също така потвърди, че обединяването на предишни отделни действия в една програма е доказало своята стойност.

Според оценителя, целите и дейностите на програмата са били като цяло съвместими с нейната обща мисия и с контекста на политиката. Програмата имаше широк диапазон от целеви групи, които, според оценителя, са били ясно дефинирани.

Оценителят обърна внимание на необходимостта от по-доброто съобразяване на скромния бюджет на програмата с обхвата на поставените от нея цели; в сравнение с ограничените налични средства обхватът на програмата беше труден и много широк. Това, според оценителя, е можело да създаде риск от разминаване между целите на програмата и действителните резултати.

### **2.2. Цялостна ефикасност и въздействие на програмата**

Що се отнася до ефикасността, програмата постигна най-голям успех в областта на интензифициране на връзките и обмена между гражданите на различни държави: 75 % от респондентите съобщиха, че до голяма степен са постигнали тази конкретна цел. 45 % от респондентите заявиха, че програмата до голяма степен е постигнала целта да популяризира и разпространи ценностите на ЕС. На последно място, само 31 % от респондентите смятаха, че програмата е успяла да доближи гражданите до ЕС.

Тези констатации показват, че програмата е била по-силна в своята хоризонтална мисия, т.е. в засилването на връзките между гражданите на ЕС, организациите на гражданското общество и общините, отколкото в своето вертикално измерение, т.е. в доближаването на гражданите до ЕС. Следователно последното продължава да бъде изключително важно предизвикателство за новата програма „Европа за гражданите“.

---

<sup>3</sup> 31 безвъзмездни средства за оперативни разходи, 250 проекта за гражданско общество и 2800 мероприятия на поборатимяване на градове.

<sup>4</sup> Пълният доклад от външната оценка е достъпен на следната интернет страница: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/index\\_en.htm#civilsocietyHeader](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm#civilsocietyHeader)

Според оценителя основните резултати от дейностите на програмата включват реални продукти (като например публикации), методологично обучение, опит и знания, уроци относно политиките и засилено европейско сътрудничество, както и повишаване на съзнанието относно гражданските въпроси и другите култури. Програмата постигна също така важни резултати в областта на изграждане на капацитет за нейните бенефициери.

Въздействието на програмата може да бъде обобщено в следните четири категории:

**а) По-добра осведоменост на гражданите на ЕС относно неговите дейности.**

- По-голям интерес и по-добро разбиране на дебатите и политиките на ЕС от участниците в тях – Някои организации докладваха, че интересът на участниците към европейските проекти се е увеличил.
- По-добър достъп до институциите на ЕС за отделните граждани.

**б) Укрепени организации на гражданското общество на европейско и национално равнище**

- Създаване на мрежа от контакти – Много организации съобщиха, че в резултат на свои проекти са създали нова мрежа или са наблюдавали значително увеличаване на членовете на тяхната съществуваща мрежа.
- Подобро функциониране на организациите – В областта на проектите за гражданско общество финансирането от страна на ЕС привлече и много финансови помощи от други организации, както частни, така и обществени.
- По-голям интерес към европейските въпроси, повишена устойчивост на европейските дейности и увеличена употреба на други източници за финансиране от ЕС – Почти половината от организациите, които взеха участие в програмата, съобщиха, че благодарение на тяхната ангажираност с програмата интересът им и към други дейности на ЕС се е увеличил.
- Подобрене на дейностите, които организацията предоставя в областта на гражданството – Безвъзмездните средства за оперативни разходи бяха отчетени като важен принос за възможността на организациите да работят и предоставят дейности в областта на активното европейско гражданство.
- Предоставяне на права – Много организации съобщиха, че получаването на безвъзмездни средства от ЕС е послужило като знак за признание и по този начин е повишило доверието в дейностите от проекта на местно равнище.

**в) Засилено взаимодействие и по-силни международни мрежи между побратимените градове.**

- Повишено ниво на европейските дейности.
- Развитие и укрепване на мрежи между побратимените градове в резултат от програмата – Редица местни органи на властта създадоха нова мрежа или укрепиха и разшириха своята съществуваща мрежа, а все повече мероприятия по побратимяване на градове се организират на многостранна основа.

**г) Засилено участие на организации на гражданското общество в изграждането на политиката на ЕС.**

- Принос към дебата за политиките и изготвянето на закони – Някои от подпомогнатите организации доказаха, че са важен източник на експертно мнение и информация за създателите на политиката на национално и на европейско равнище. В няколко случая тяхната работа допринесе директно за политическите и за законодателните промени в националната или европейската рамка.

*Пример за промяна в политиките и за въздействие върху политиките е публикацията на изготвения от Европейската служба за гражданско действие (ECAS) доклад за свободното движение на работници в рамките на ЕС, който впоследствие се превърна в един от източниците на работата на Европейската Комисия в тази област. Подобно въздействие беше постигнато и от други организации, получили безвъзмездни средства за оперативни разходи, като например „Социална платформа“ по време на подготвянето на Директивата за услугите, „Свободни процеси в чужбина“ или Асоциацията на съветите на държавните и върховните административни юрисдикции на Европейския съюз, която повлия за промяната на белгийското законодателство относно бежанците<sup>5</sup>.*

По този начин оценката предоставя доводи за въздействието на програмата съвместно с нейните цели.

### **2.3. Цялостна ефективност на програмата**

Що се отнася до ефективността, оценката показва, че бенефициерите са били общо взето доволни от управлението на програмата от Европейската Комисия. 74 % от респондентите оцениха яснотата на документите, например на заявленията, като „добра“. Бенефициерите подчертаха също така наличието на добра директна комуникация с чиновниците на Комисията. Въпреки това оценителят обърна внимание на относително голямото текучество на персонал сред чиновниците на Комисията, отговорни за ръководенето на проекти/безвъзмездни средства, смятано от бенефициерите за проблем.

---

<sup>5</sup> По-обстойна информация относно казусите може да бъде намерена в приложение 7 към окончателния доклад за оценка на адрес: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/index\\_en.htm#civilsocietyHeader](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm#civilsocietyHeader)



Сред основните аспекти от управлението на програмата, които изискват подобрене, оценката посочи закъсненията на плащанията и относителната липса на реакция относно нивото на удовлетвореност на Комисията от качеството на получените резултати, както и нуждата от повече информация, от подкрепа в намирането на партньори, от съвети и насочване по отношение на дейностите на програмата.

#### **2.4. Добавена стойност и използване на резултатите**

Добавената стойност на програмата се състои главно в засилването на „европейското“ измерение на финансираните дейности и възможността за директно участие на европейските граждани, независимо от техния произход. Около 80 % от запитаните бенефициери споделиха, че не биха намерили финансова подкрепа за своите дейности на друго място.

Според оценителя програмата „Активно европейско гражданство“ е можела да има по-голям потенциал за разпространение и използване на резултатите, особено на европейско равнище. Информацията относно резултатите от проекта беше разпространена главно на местно равнище, като същевременно незначителен брой организации се заеха с разпространяване на европейско равнище. Също така, разпространението на резултатите между различните проекти беше относително ограничено – според оценителя само малка част от респондентите са били уведомени за резултатите от други проекти.

*Докладът за оценка включва седем примера за най-добра практика. Тези казуси дават и добър пример за усилия за разпространение. Италианският проект за побратимяване на градовете в Спекия, например, придоби известност в цялата държава и имаше ефект на „разпростиране“ както върху местната икономика, така и върху публичната администрация. Случаят с Европейската служба за гражданско действие (ECAS) е добър пример за отразяване на някои специфични дейности в медиите из цяла Европа<sup>6</sup>.*

### **3. ПО-НАТАТЪШНО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ**

Тази част от текста групира препоръките в четири големи тематични области заедно с действията, които Европейската Комисия е предприела или ще предприеме в отговор на тях.

#### **3.1. Засилване на съпричастността на гражданите**

Директното участие на гражданите и техните организации в изработването на задачите, целите и действията на новата програма беше сметено за важно. Освен това беше необходимо са се разработят нови мерки за доближаване на гражданите до ЕС.

---

<sup>6</sup> Повече информация в приложение 7 към окончателния доклад за оценка на адрес: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/index\\_en.htm#civilsocietyHeader](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm#civilsocietyHeader)

Преди приемането на програмата „Европа за гражданите“ бяха проведени редица консултации с главните заинтересовани страни, за да се потърси тяхната реакция относно съдържанието, целите и прилагането на програмата „Европа за гражданите“. Тази практика ще продължи да се провежда през целия период на реализация на програмата под формата на структуриран диалог с мрежите от европейски представителни организации от различните дялове на програмата.

Освен това директното участие на гражданите в изпълнението на дейностите на програмата е ключов елемент от действие 1 на новата програма „Европа за гражданите“.

Нови видове дейности, като например граждански дискуссионни групи, бяха включени към новата програма „Европа за гражданите“ чрез използване на нови мерки. Понастоящем тези дейности се подлагат на проверка чрез пилотни проекти. Въз основа на анализа от пилотните проекти новите мерки ще бъдат въведени като главни насоки в програмата „Европа за гражданите“, считано от 2008 г.

Освен това новата програма включва медиатизирани събития, на които ще бъдат поканени представители на местните органи на властта, на гражданското общество и европейски граждани, за да изразят своето мнение относно бъдещите насоки на европейската интеграция и ролята на гражданите в този процес.

### **3.2. Засилване на съгласуваността, насърчаване на партньорствата и увеличаване на взаимодействието**

Европейската Комисия прие предизвикателството да засили вътрешната съгласуваност на програмата. Новата програма отразява това предизвикателство и като следствие нейните цели и приоритети допринасят за по-голямата съгласуваност между различните действия от новата програма.

През предстоящия програмен период ще се обърне особено внимание на партньорствата и междусекторните перспективи за сближаване на гражданското общество, създателите на политиката и фирми, които от своя страна ще популяризират взаимодействията и изграждането на мрежа от контакти сред различните аспекти на дейностите и различните видове организации, финансирани от програмата. Следователно един от приоритетите на новата програма „Европа за гражданите“ е да насърчава междусекторните партньорства и да популяризира проекти, които се основават на сътрудничество между различните участници, включително и организациите на гражданското общество, местните органи на властта, организациите за политически изследвания, НПО и др.

Развитието на по-близки връзки между гражданите на държавите-членки, присъединили се през 2004 г., и на държавите-членки, които вече са били част от ЕС на 30 април 2004 г., е една от специалните цели на новата програма, като същевременно силно се насърчава партньорството между организации от старите и от новите държави-членки. Това е отразено и в критериите за отпускане на безвъзмездни средства, използвани за всички действия на програмата.

Що се отнася до взаимодействието с други програми за действие на Общността, Европейската Комисия смята, че новото поколение от програми за периода 2007-2013 г. е направило крачка напред в тази област. Необходимо е разработването на взаимодействие в прилагането на програмата, като това ще бъде извършено в рамките на обхванатия от програмата период. Понастоящем Комисията разработва нов хоризонтален подход за популяризиране на резултатите в областта на образованието, културата, младежта и гражданството. Това ще спомогне за изграждането на нови мостове между различните програми с обща тематика.

### **3.3. Подобряване на връзките с националното равнище**

Връзките с националните програми и инициативите в областта на активното гражданство следва да бъдат насърчавани чрез подобряване на контактите с националните органи на властта, които отговарят за гражданското участие. Европейската Комисия признава, че съществува истинска нужда от засилване на връзката между развитието на активно европейско гражданство, както на европейско, така и на национално равнище. Съвързането на двете ще има положителен ефект върху смисъла на националната ангажираност в дейностите от областта на активното европейско гражданство.

Акът, формиращ основата на програмата „Европа за гражданите“, създаде програмен комитет, който да подпомогне Европейската Комисия в процеса на нейното прилагане. Това всъщност означава, че Европейската Комисия ще има възможността за диалог с държавите-членки по свързаните с програмата въпроси. По този начин вече беше привлечено вниманието на държавите-членки върху въпросите на активното европейско гражданство, което би могло да засили и връзките между новата програма и националните инициативи в областта.

Освен това много държави-членки са в процес на изграждане на координационни и поддържащи структури за програмата „Европа за гражданите“. Тези структури, освен че служат за информация и популяризация, могат да предоставят и обратна връзка на Европейската Комисия относно прилагането на програмата и относно националните програми, инициативи и политики в областта на активното европейско гражданство.

### **3.4. Подобряване на управлението на програмата**

Препоръките за подобряване на управлението на програмата са:

#### **а) Финанси и администрация**

- по-бързо изплащане на финансовите средства на бенефициерите и опростяване на процедурите за финансова отчетност;
- създаване на персонализиран център за постоянна подкрепа на проекти през целия период на тяхната реализация в Европейската Комисия или в Изпълнителната агенция;

- осигуряване на допълнително ръководство по отношение на подаването на молби и критериите за право на участие;
- по-голяма стабилност на персонала в областта на управлението на безвъзмездни средства.

б) Наблюдение и оценка

- контролни посещения на място за подсилване на споразуменията за наблюдение;
- създаване на критерии и показатели за определяне на успеха на проектите и програмата като цяло;
- ръководство за проекти, отнасящо се до данните, които трябва да се съберат при индивидуални оценки;

в) Добавена стойност, разпространение и търсене на партньори

- структуриране на дейностите на програмата и осигуряване на подкрепа за по-големи проекти с по-голяма известност;
- насърчаване на външната употреба на резултатите (например чрез признаване разпространението и използването на плановете като критерий за подбор);
- засилване на разпространението на резултатите от проектите чрез създаването на онлайн хранилище и публикуването на анализи на казуси и ръководства за добрата практика;
- подкрепа при „намирането на партньори“;
- създаване на фирмен знак на програмата, което изисква проектите да включват привличащи вниманието действия чрез използването на медиите.

Европейската Комисия смята тези препоръки за полезни и вече е взела редица мерки за подобряване на управлението на програмата.

Създаването на Изпълнителна агенция допринася значително за подобряването на управлението на програмата. То позволява по-стабилното развитие на системите за управление на безвъзмездните средства и осигурява възможност за намаляване текучеството на персонала. Наскоро представените опростявания, като например засилената употреба на система за плоско данъчно облагане и онлайн инструменти, са в съответствие с препоръките в тази област. Комисията създаде изчерпателна координатна мрежа на програмата, която предоставя на потенциалните бенефициери висока степен на предсказуемост и стабилност. Въвеждането на многогодишни партньорства също представлява важно опростяване и подобрене за бенефициерите.

В рамките на новия програмен период вече е засилена и продължава да се развива наличната подкрепа за бенефициерите, например чрез децентрализирана подкрепа

и информационни структури. Новата програма включва и нови характеристики, като например дългогодишен характер, което ще спомогне за по-доброто структуриране на дейностите. Това създава повече популярност на дейностите и техните резултати и позволява на Комисията да изгради по-близки партньорски отношения с организациите на бенефициерите. Комисията също така разработи стратегия и практически план за действие за използване и разпространение на резултатите. В това число влизат конкретни мерки, като онлайн инструменти за разпространяване на най-добрите практики и действителните резултати от проектите сред широк кръг от заинтересовани страни. На последно място следва да се спомене развитието на по-структурирана система за наблюдение, която включва оценка на въздействието, основаваща се на проведени сред самите участници проучвания.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Оценката потвърждава значимостта на програмата „Активно европейско гражданство“ за популяризиране на гражданската съпричастност и насърчаване на разисквания по въпросите на общите ценности в Европа. Програмата даде възможност на много европейски граждани и на техните организации да участват в процеса на изграждане на Европа, да изразяват своето мнение и да се включат в европейския политически процес. Тя свързва хора и местни общности в различни страни. Следователно подкрепата на Общността за популяризиране на активното европейско гражданство в рамките на ЕС трябва да продължи и за тази цел следва да бъдат предоставени адекватни ресурси.

Оценката изтъкна и някои слаби страни на предишната програма и подчерта наличието на значителен потенциал за по-нататъшно развитие. Следователно е възможно подсилването на иновационните и структурните мерки, с цел увеличаване на въздействието на новата програма „Европа за гражданите“, като се повиши гражданската съпричастност, развие се съгласуваността и взаимодействието, подобрят се връзките с националното равнище и продължи да се подобрява управлението на програмата.

По време на изготвянето на новата програма и при планирането на нейното прилагане Комисията навлезе в по-структуриран диалог и партньорство с ключови в областта на активното европейско гражданство организации. Оценката потвърди, че този вид диалог представлява ключов елемент от засилването на въздействието на програмата, най-вече що се касае до извличането на заключения за политиките и на поуки от програмата. Следователно Комисията ще продължи да развива и укрепва този диалог.