

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 9.1.2009
SEC(2008) 3097 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ПРОГРАМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО С ТРЕТИ ДЪРЖАВИ
В ОБЛАСТТА НА АУДИОВИЗУАЛНИТЕ МЕДИИ**

MEDIA MUNDUS

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 892 окончателен}
{SEC(2008) 3098}
{SEC(2008) 3102}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Аудиовизуалният сектор е важен фактор за създаване на висококвалифицирани перспективни работни места и за предаване и развитие на културните ценности. В рамките на Лисабонската стратегия аудиовизуалният сектор е от особено значение и допринася за Лисабонската програма и по-конкретно за подобряване на обучението, благосъстоянието, растежа и създаването на работни места в една основана на знанието икономика. Като част от Лисабонската програма аудиовизуалният сектор играе важна роля в инициативата i2010 – политическата рамка за политиките на Европейския съюз в областта на информационното общество и медиите.

Наред с това аудиовизуалният сектор е от значение в контекста на *Конвенцията на ЮНЕСКО за защита и насърчаване на разнообразието на културните изкази*. Тази конвенция подчертава специфичния двойствен характер (културен и икономически) на културните блага и услуги.

Основният проблем, пред който е изправен европейският аудиовизуален сектор на международния пазар, е ограниченото разпространение на аудиовизуални произведения. Въпреки че е налице търсене на по-разнообразно аудиовизуално съдържание, чуждите филми, с изключение на произведенията в Холивуд, се сблъскват по подобен начин с проблема на ограниченото разпространение на европейския пазар.

През последните две десетилетия аудиовизуалното пространство се промени значително в международен план, по-специално в резултат на технологични постижения като многоканалната цифрова телевизия, цифровите филмови прожекции и системата за видео при поискване. На някои чужди пазари това доведе до силен финансов ръст и обещаващи инвестиции и, като следствие от това, до растящо търсене на аудиовизуално съдържание. Структурните слабости по отношение на разпространението на европейските произведения на чужди пазари и неподходящото финансиране на европейските аудиовизуални предприятия пречат на промишлеността да се възползва напълно от разширяването на възможностите на международния пазар.

На този фон оценката на въздействието определи две общи политически цели по отношение на международното сътрудничество:

- Да се засили конкурентоспособността на аудиовизуалната индустрия на ЕС на световния пазар.
- Да се разшири потребителският избор и да се увеличи културното многообразие на европейския и международния пазар.

Проведени бяха широкообхватни консултации с основните заинтересовани страни и със специалисти като например участниците в сегашната програма MEDIA 2007, специалисти от трети държави и членове на Комитета по медиите. През април 2008 г. беше поставено началото на открита обществена консултация в интернет и в рамките на едно публично изслушване, на множество конференции и срещи заинтересованите страни изразиха подробно своите становища. Освен това бяха проведени консултации с множество служби на Комисията и авторът, ГД INFSO, сключи договор с *Technopolis / Media Consulting Group* за да си осигури външен експертен капацитет и информация, необходима за изработването на оценката на въздействието, включвайки изискванията за оценка *ex-ante*.

2. КОНТЕКСТ НА ИНИЦИАТИВАТА

С оглед на произтичащите от интернационализацията на пазара проблеми и предизвикателства, пред които е изправен европейският аудиовизуален сектор, Европейският парламент прие на 13 декември 2007 г. в рамките на бюджета за 2008 г. подготвителното действие MEDIA International, което се концентрира върху развитието на връзките на Европейския съюз с аудиовизуалните пазари на трети държави. На неофициална среща на министрите от Европейския съюз и ЕАСТ, отговарящи за аудиовизуалния сектор, проведена по съвместна покана на Вивиан Рединг и президента на Филмовия фестивал в Кан Жил Жакоб на 19 май 2008 г. в Кан, в присъствието на Жозе Мануел Барозу бе приета декларация, приветстваща инициативата на Европейския парламент за подготвителното действие MEDIA International и насърчаваща Комисията да *„подкрепи развитието на тази инициатива и да проучи доколко е възможно и желателно изработването още преди края на годината на предложение за програма, насърчаваща взаимноизгодното сътрудничество между специалистите от европейския аудиовизуален сектор и тези от трети държави“*. Резултатите от поканата за представяне на предложения за подготвителното действие показаха наличието на бърз и широк отзвук от специалисти, чиито проекти за обучение, насърчаване и изграждане на филмови мрежи вече покриват основните пазари в Латинска Америка и Азия.

В рамките на подготовката на предложение за правно основание в съответствие с подготвителното действие MEDIA International ГД INFSO изработи настоящата оценка на въздействието за евентуалната бъдеща програма MEDIA Mundus.

3. ДЕФИНИЦИЯ НА ПРОБЛЕМА И МОТИВИ ЗА ИНТЕРВЕНЦИЯТА

Основният проблем пред европейския аудиовизуален сектор на международния пазар, според оценката на въздействието, е ограниченото разпространение на аудиовизуалните произведения. Този проблем засяга не само европейските специалисти, които не могат да се възползват напълно от възможностите, предлагани от интернационализацията на аудиовизуалните пазари, но също и потребителите, които се сблъскват с ограничения в избора и културното многообразие. От своя страна Европейският съюз, един от основните участници в преговорите по Конвенцията на ЮНЕСКО за културното многообразие, е изправен пред високи очаквания по отношение на нейното прилагане и пред опасността да изгуби репутацията си в това отношение.

Причините за недостатъчното разпространение на аудиовизуалните произведения са следните: отделните европейски пазари са разпокъсани не само въз основа на езика, но и на своята пазарна структура. Проблемът се крие в размера на пазара - размерът на първоначалния пазар определя влиянието на сектора на международната сцена. Пазарът на всяка една държава-членка поотделно (и на повечето нейни чуждестранни партньори) е сравнително малък в сравнение с пазара на САЩ. Структурите за предлагане в Европа са изградени от отделни малки дружества за разлика от техните големи многонационални вертикално интегрирани конкуренти в САЩ; оттук следва и липсата на конкурентоспособност на европейската аудиовизуална промишленост. Наред с това европейските дружества страдат и от недостатъчното финансиране. Аудиовизуалните произведения се финансират основно от национални обществени ресурси, което ограничава необходимостта от чуждестранни инвестиции и износ на продукцията. Освен това зависимостта на търсенето и зрителските навици на публиката от произведения в САЩ или в собствените държави кинохитове, представлява сериозна

пречка за изиявата на действителното многообразие. Богатият избор от филми с разнообразна културна основа остава извън вниманието на публиката (по-специално на младежката публика), макар че съществува документирано търсене на повече многообразие.

Съществуващите програми на ЕС за подкрепа на аудиовизуалния сектор като MEDIA 2007 имаха положително въздействие върху аудиовизуалната промишленост и разпространението на аудиовизуални произведения в рамките на Европа. Те обаче не са в състояние да реагират на предизвикателствата на бързата интернационализация на аудиовизуалния сектор. Програми като EUROMED Audiovisual II или помощната програма на ЕС за аудиовизуалния сектор на държавите от АКТБ са програми за регионално развитие и като такива имат различен фокус и цели. Една нова програма би донесла съществени синергии с тези програми.

Други международни инициативи като съществуващите международни филмови фондове имат обикновено ограничен бюджет. Договорите за съвместни продукции рядко се финансират от средствата на бюджета и поради това са неефикасно средство за решаването на описаните по-горе проблеми.

4. ЦЕЛИ

Основните цели са укрепването на международното сътрудничество с цел засилване на конкурентоспособността на европейския аудиовизуален сектор и разширяването на избора за потребителите и на културното многообразие на европейските и международните пазари.

Бяха установени четири специфични цели:

- (1) Да бъдат засилени обменът на информация и проучването на пазара, по-специално чрез образователни инициативи, да се облекчат връзките между специалисти от Европа и от трети държави, за да се подобри достъпът до чужди пазари и да се изгради атмосфера на доверие и дългосрочни търговски отношения.
- (2) Да се подпомогне навлизането на международни съвместни продукции на световните аудиовизуални пазари.
- (3) Да се укрепи трансграничното предлагане на аудиовизуални произведения и да се привлече на взаимна основа вниманието в трети държави към европейски аудиовизуални произведения, както и да се увеличат възможностите за потребителски избор за европейската публика и публиката в трети държави.
- (4) Да се привлече интересът на нова публика и да се насърчи филмовата грамотност.

5. ПОЛИТИЧЕСКИ ВАРИАНТИ

Три различни политически варианта бяха подложени на оценка (в това число и два различни сценария за осъществяване на тези специфични цели) по отношение на

тяхното икономическо, социално, културно и екологическо въздействие и тяхната рентабилност.

- (1) *Запазване на обичайната практика* (съществуващите европейски инициативи в областта аудиовизуалния сектор продължават да се изпълняват без промяна).
- (5) *Разширяване на обхвата на съществуващите инструменти.*
- (6) *Създаване на нов инструмент MEDIA Mundus.*

С оглед на развитието на световния пазар и на технологичните предизвикателства при варианта „Запазване на обичайната практика“ положението на европейските аудиовизуални дружества ще се влоши значително с течение на времето. *Запазването на обичайната практика няма да доведе до допълнителни разходи, но ще обезсмисли направените разходи, ако европейските предприятия не се възползват от възможностите на интернационализацията в новите, бързо растящи пазари.*

Беше сметано, че *разширяването на обхвата на съществуващите инструменти* чрез допускане на нови участници и форми на сътрудничество в програмата MEDIA 2007 ще бъде неефективно, тъй като би довело до различни трудности във връзка с правилата на СТО и би наложило интензивни преговори на правителствено ниво. Беше разгледан също и вариант за разширяване на MEDIA 2007 не чрез предоставяне на пълноправно членство или сътрудничество, а чрез въвеждане на възможности за международно сътрудничество в настоящата програма. По отношение на разходите и процедурата параметрите са подобни. Този политически вариант обаче бе отхвърлен, независимо че се явява алтернатива на създаването на нов инструмент, тъй като една програма, занимаваща се едновременно с вътрешната и външната политика, би станала твърде сложна, би довела до объркване на темите и би била по-неефективна при постигането на определените цели.

При варианта „Създаване на нов инструмент“ четирите *специфични цели* бяха конкретизирани чрез по-детайлни *оперативни цели / поредици от действия*, които са обвързани с конкретните преследвани резултати:

- (1) Увеличен обмен на информация и проучване на пазара, по-специално чрез образователни инициативи, улесняване на връзките между специалисти от Европа и от трети държави с цел подобряване на достъпа до чужди пазари и изграждане на атмосфера на доверие и дългосрочни търговски отношения.
 - Създаване на уебсайтове и бази данни (цели се събиране и разпространяване на информация за аудиовизуалния пазар в Европа и в трети държави)
 - Мрежа от контактни точки (в различни региони на света, за да се наблюдава регионалното развитие на аудиовизуалния сектор)
 - Обучение (цели се подпомагане на различни мерки в областта на обучението като сертифициране на учебни институции, осигуряване на стипендии или проекти за непрекъснато и първоначално обучение)
 - Механизми за осигуряване на достъп до пазарите и организиране на събития (цели се подпомагане на достъпа до филмовия пазар, както и на други събития с ключово значение)
- (2) Подпомагане на съвместни международни продукции на аудиовизуалните пазари.

- Подпомагане на съвместните продукции на етапа на разработката (цели се подпомагане при разработката на сценарии, търсенето на партньори и други дейности на етапа на разработката като например финансиране или кастинг)
 - Подпомагане на финансирането на съвместни продукции (цели се пряко финансиране на съвместни продукции или мерки, улесняващи достъпа на съвместните продукции до търговско финансиране)
- (3) Подобряване на трансграничното предлагане на аудиовизуални произведения. Привличане на вниманието към европейските аудиовизуални произведения в световен мащаб и разширяване на избора за публиката в Европа и в трети държави.
- Подпомагане на предлагането (цели се помощ по отношение на разходите за придобиване, печатане, реклама, дублиране и поставяне на субтитри, и т.н.)
 - Мрежи от киносалони (цели се подкрепа за мрежи от киносалони в Европа и в трети държави, в чиято програма са застъпени значителен брой/процент европейски аудиовизуални произведения и съответно обратното)
 - Подпомагане на излъчващи оператори и цифрови платформи (цели се насърчаване на предлагането на европейски аудиовизуални произведения чрез телевизията и платформи от рода на VOD (видео при поискване), мобилна телевизия и т.н. в трети държави и съответно обратното)
- (4) Привличане на нова публика и насърчаване на филмовата грамотност
- Фестивали и специални събития (цели се помощ за фестивали, представящи аудиовизуални произведения от Европа и от трети държави, или за мероприятия за насочване на вниманието)
 - Мрежи за младежка публика, в това число и образователни дейности
 - Помощ за телевизионни програми за младежка публика

Изборът на специфичните и оперативни цели бе повлиян в голяма степен от консултациите със заинтересованите страни и се основава на анализи на икономическата ефективност, направени при различни *ex-post* оценки на програмите MEDIA и оценката *ex-ante* на MEDIA 2007.

В рамките на специфичните цели „подпомагане на съвместни международни продукции“ и „подпомагане на предлагането“ бяха изпробвани два различни сценария. По отношение на подпомагането на съвместни продукции разгледаните сценарии бяха свързани или с учредяването на фондове от Комисията (фонд за разработка на съвместни продукции, фондове за съвместни продукции на игрални, документални и анимационни филми, фонд за междинно финансиране), или алтернативно с финансирането на обучение за писане на сценарии, механизми за достъп до пазара и съществуващи фондове за съвместни продукции. Предвид на тежкото административно бреме създаването на инструменти за финансиране на съвместни продукции от Комисията не бе разглеждано по-нататък. По отношение на подпомагането на предлагането единият от сценариите се придържахме повече към класическия подход на програмите MEDIA. Наложих се обаче мненията, че изискванията по отношение на международното сътрудничество при предлагането на вътрешния пазар са различават от тези на външния пазар. Затова вариантът, насочен към подпомагане на партньорствата между притежатели на права и разпространители, бе оценен като по-ефективен и подходящ.

Използваният при сравняването на различните сценарии метод за изчисляване на въздействието по отношение на разходите се основава по-специално на оценките на предходни програми MEDIA, на опита от MEDIA 2007, на публични консултации и на подготвителното действие MEDIA International.

Като цяло оценката на въздействието стигна до извода, че за постигането на установените цели е необходимо да се приложи следният сценарий:

Специфична цел 1: Обмен на информация и проучване на пазара
1) Създаване на уебсайтове и бази данни
2) Мрежа от контактни точки
4) Първоначално обучение
5) Непрекъснато обучение (обучение за повишаване на квалификацията)
6) Механизми за достъп до пазара
Специфична цел 2: Подпомагане на съвместни международни продукции
1) Разработка
<i>а) разработка на сценарии</i>
<i>б) търсене на пазари/партньори за съвместни продукции (pitching)</i>
2) Съвместни продукции
<i>а) допълване на съществуващи фондове за съвместни продукции</i>
<i>б) достъп до финансиране</i>
Специфична цел 3: Подпомагане на предлагането и разпространението
1) Подпомагане на партньорства между притежатели на права, търговски агенти и разпространители
2) Мрежа от киносалони
3) Подпомагане на излъчващи оператори и цифрови платформи
Специфична цел 4: Привличане на нова публика и насърчаване на филмовата грамотност
1) Фестивали
2) Специални събития
3) Мрежи за младежка публика, в това число и образователни дейности
4) Подпомагане на телевизионни програми за младежка публика

За да се отчете влиянието на настоящата икономическа криза, бе изработен трети сценарий въз основа на предположение за намален бюджет в сравнение със сценарии 1 и 2. Този „кризисен“ сценарий цели максимална ефективност на интервенцията предвид на бюджетните ограничения. Поради това бяха подбрани само най-ефективните оперативни цели и действия, анализирани в рамките на сценарии 1 и 2. Те бяха обединени в една по-тясна рамка, ограничена до три специфични цели. Този вариант ще гарантира последователност при прилагането на подготвителното действие и би могъл да проправи пътя за по-мощна програма при нови финансови перспективи.

Специфична цел 1: Обмен на информация и проучване на пазара
1) Непрекъснато обучение (обучение за повишаване на квалификацията)
Специфична цел 2: Конкурентоспособност и предлагане
1) Търсене на пазари/партньори за съвместни продукции (pitching)
2) Подпомагане на партньорства между притежатели на права, търговски агенти и

разпространители
Специфична цел 3: Разпространение
1) Мрежа от киносалони
2) Подпомагане на излъчващи оператори и цифрови платформи
3) Подпомагане на мрежи/партньорства, посветени на филмовата грамотност

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценката на въздействието относно създаването на програма за сътрудничество в аудиовизуалния сектор с трети държави стигна до следните изводи: Разпространението на европейски аудиовизуални произведения в трети държави е недостатъчно, като обратното също е вярно. Това се отразява на конкурентоспособността на европейския аудиовизуален сектор, в следствие на което европейските дружества не могат да се възползват напълно от възможностите, предлагани от интернационализацията. Освен това потребителите не могат да се възползват напълно от богатия избор и поради това културното многообразие е ограничено. Затова е необходим нов инструмент, който да преследва следните две глобални цели: повишаване на конкурентоспособността на европейския аудиовизуален сектор и разширяване на потребителския избор и културното многообразие.