

ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ЗА ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ
ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ Б: СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА
НА СБЛИЖАВАНЕ

КУЛТУРА И ОБРАЗОВАНИЕ

ЕВРОПА ЗА ГРАЖДАНИТЕ
(2014—2020 г.)

ДОКЛАДНА ЗАПИСКА

Резюме

Настоящата докладна записка има за цел да предостави кратък преглед и критична оценка на предложената програма „Европа за гражданите“ за периода 2014—2020 г., чиято цел е да стимулира спомена за миналото и гражданското участие в Европа. На базата на най-общо представяне на предишните инициативи за „активно гражданство“ на европейско равнище и на действащата в момента програма „Европа за гражданите“, е направен анализ на основното в новото предложение на Комисията, неговото съдържание и неговото приемане от другите институции на ЕС и от заинтересованите страни. Разгледани са също така съответните силни и слаби страни на програмата и са отправени различни препоръки за преразглеждане на законодателното предложение.

Настоящият документ е изготвен по искане на комисията по култура и образование на Европейския парламент.

АВТОР

Markus J. Prutsch
Европейски парламент
Тематичен отдел Б: Структурни политики и политика на сближаване
В-1047 Брюксел
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ПОМОЩНИК-РЕДАКТОР

Lyna Pärt

ЕЗИКОВИ ВЕРСИИ

Оригинал: EN
Превод: DE, FR

ОТНОСНО ИЗДАТЕЛЯ

За осъществяване на връзка с Тематичен отдел Б или за абониране за месечния му информационен бюлетин, моля, пишете на: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Ръкопис, завършен през септември 2012 г.
Брюксел, © Европейски съюз, 2012 г.

Настоящият документ е достъпен в интернет на следния адрес:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ИЗКЛЮЧВАНЕ И ОГРАНИЧАВАНЕ НА ОТГОВОРНОСТТА

Отговорност за мненията, изразени в настоящия документ, носи изцяло авторът. Въпросните мнения не отразяват непременно официалната позиция на Европейския парламент.

Възпроизвеждането и превеждането за нетърговски цели са разрешени при условие че се посочва източникът и издателят получава предварително известие, както и копие.

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

- CIVEX** Комисия по гражданство, управление, институционални въпроси и външни работи
- CoR** Комитет на регионите
- CULT** Комисия по култура и образование
- DG COMM** Генерална дирекция за комуникация
- EACEA** Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура
- ЕСР** Звено за контакти „Европа за гражданите“
- EUR** евро
- JURI** Комисия по правни въпроси
- ДЕО** Договор за създаване на Европейската общност
- ДЕС** Договор за Европейския съюз
- ДФЕС** Договор за функционирането на Европейския съюз*
- ЕИСК** Европейски икономически и социален комитет
- ЕП** Европейски парламент
- ЕС** Европейски съюз

ОБОБЩЕНИЕ

Настоящата докладна записка си поставя за цел да предостави кратък преглед и критична оценка на предложената програма „Европа за гражданите“ за периода 2014—2020 г., чиято цел е да стимулира спомена за миналото и гражданското участие в Европа. Докладната записка включва следните части:

- 1) въведение, което очертава предишните инициативи за „активно гражданство“ и действащата в момента програма „Европа за гражданите“;
- 2) обобщение на предложението на Комисията за обновена програма „Европа за гражданите“;
- 3) кратък преглед на приема на предложението от страна на ЕИСК, Комитета на регионите и Съвета, както и законодателното участие на ЕП;
- 4) разглеждане на предложената програма по отношение на нейните силни и слаби страни; както и
- 5) различни препоръки за преразглеждане на съществуващото законодателно предложение.

1) Въведение:

След призивите, отправени както на срещата на Европейския съвет в Тампере (1999 г.), така и в Ница (2000 г.), за по-открит диалог с гражданското общество през януари 2004 г. Европейският съвет постави началото на първата програма за действие на Общността за насърчаване на активното европейско гражданство (Решение на Съвета 2004/100/ЕО). Вследствие на неуспеха на проекта „Конституция за Европа“, активното европейско гражданство беше наследено от програмата „Европа за гражданите“, създадена с Решение 1904/2006/ЕО на Европейския парламент (ЕП) и на Съвета, за периода 2007—2013 г. с общ финансов пакет от **215 милиона евро**.

За да постигне своите цели, от 2006 г. в рамките на програмата се изпълняват четири основни типа дейности:

Действие 1: „Активни граждани за Европа“, което включва две ключови мерки, а именно:

- I. побратимяване на градове и свързване на побратимените градове в мрежи, предназначени за създаването на връзки на местно равнище между побратимените общини, за да се насърчи обменът и сътрудничеството между тях;
- II. проекти на граждани и мерки за подкрепа, проучващи иновативни методи за участие на гражданите.

Действие 2: „Активно гражданско общество в Европа“, предоставящо (структурна) подкрепа за организации на гражданското общество и мозъчни тръстове (think tanks), които свързват гражданите и Европейския Съюз (ЕС).

Действие 3: „Заедно за Европа“, което обхваща три набора от мерки:

- I. прояви с голяма публичност и европейски конференции, предназначени да повишат чувството на европейците за принадлежност към една общност;
- II. проучвания, позволяващи по-добро разбиране на активното гражданство на европейско равнище;
- III. инструменти за информация и разпространение.

Действие 4: „Активно европейско възпоменание“, което има за цел да насърчава и съхранява жив европейския спомен за миналото, по-специално чрез финансиране на проекти, насочени към възпоменание на жертвите на националсоциализма и болшевизма.

Направената през 2010 г. **междинна оценка** на програмата „Европа за гражданите“ за периода 2007—2013 г. потвърди ползата и ясната добавена стойност от нея. В същото време обаче бяха посочени различни недостатъци и проблеми, включително значителна степен на незадоволен интерес. За тяхното отстраняване бяха дадени различни препоръки за евентуална следваща програма, които могат да бъдат обобщени в следните групи:

- 1) **Постигане на по-добро разбиране и засилване на принадлежността към ЕС** чрез укрепване на връзките между програмата, от една страна, и, от друга страна, на основните обществени въпроси и основните стратегически цели и политически приоритети на ЕС.
- 2) **Допълнително подобряване и адаптиране на изпълнението на програмата**, наред с другото, чрез намиране на по-добър баланс между подкрепата за големите заинтересовани страни и по-малките участници, увеличаване на финансирането за действията „Активно европейско възпоменание“ и „Активно гражданско общество“ и улесняване на процедурата за кандидатстване.
- 3) **Постигане на по-балансирано участие**, като се полагат усилия както за компенсирание на съществуващите географски несъответствия, така и за повишаване на участието на трудни за достигане групи.
- 4) **Увеличаване на въздействието на подпомаганите от програмата дейности върху политиката и медиите.**

2) Предложение на Комисията за нова програма „Европа за гражданите“ за периода 2014—2020 г.:

Предложението за регламент на Съвета за създаване на програма „Европа за гражданите“ за периода 2014—2020 г. беше официално прието през декември 2011 г. (COM(2011) 884 окончателен). **Основната цел** на предложената програма е определена като **„укрепване на паметта за миналото и подобряване на капацитета за гражданско участие на равнището на Съюза“** (стр. 3). Тази обща цел е разделена на две конкретни цели, а именно:

- а) насърчаване провеждането на дебати, размисъл и сътрудничество във връзка с паметта за миналото, интеграцията на Съюза и неговата история;
- б) 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.

За постигането на тези цели са предвидени две основни програмни направления:

- а) Памет за миналото и европейско гражданство**
- б) Демократична ангажираност и гражданско участие**

Тези две направления се допълват от хоризонтални действия за анализ и разпространение на резултатите от проекта (**„валоризация“**), по които се планира да бъдат подкрепени различни **дейности**: например срещи на граждани и побратимяване на градове, подкрепа за организации от „общ европейски интерес“, както и дебати и изследвания относно ключови моменти от европейската история. Достъпът до тези

дейности е заявен като отворен за **„всички заинтересовани страни, които насърчават европейската интеграция“** (член 6 от проекта за регламент).

По отношение на **изпълнението** на програмата (член 8) е предвидено приемане от Комисията на годишни работни програми, като същевременно се потвърждава ключовата роля на Изпълнителната агенцията за образование, аудиовизия и култура (EACEA) като основен управляващ орган. За да бъде възможно провеждането на ефективен мониторинг, са определени различни показатели, по които ще се измерва напредъкът на програмата и постигането на конкретните цели (напр. брой проекти и качество на резултатите, брой пряко ангажирани участници или процент на кандидатите, подаващи заявление за първи път).

Общият **бюджет**, предвиден за програмата, възлиза на 229 милиона евро, **206 милиона евро** от които са **бюджетни кредити за оперативни разходи**. Останалите 23 милиона евро са запазени за „бюджетни кредити с административен характер“, към които се добавят 10,423 милиона евро, които не са включени пряко в бюджета, но са заделени във функция 5 от Многогодишната финансова рамка („Администрация“), с което **общите административни разходи се увеличават до 33,423 милиона евро**.

Цялата сума от 206 милиона евро от бюджетните кредити за оперативни разходи се разпределя за трите основни направления за действие, както следва:

- **42,60 милиона евро (20,68 %)** за **Действие № 1** („Повишаване на осведомеността във връзка с паметта за миналото, историята, идентичността и целите на Съюза чрез насърчаване на провеждането на дебати, размисъла и изграждането на мрежи“);
- **139,45 милиона евро (67,69 %)** за **Действие № 2** („Насърчаване на демократичното и гражданското участие на гражданите на равнището на Съюза чрез подобряване на тяхното разбиране за процеса на създаване на политики на Съюза и осигуряването на условия за социална ангажираност и доброволческа дейност на равнището на Съюза“);
- **23,95 милиона евро (11,63 %)** за **Действие № 3** („Анализ, разпространение и валоризация на резултатите от проекта“).

3) Приемане на предложението от ЕИСК, Комитета на регионите и Съвета и законодателно участие на ЕП:

Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) изказва силна подкрепа за продължаване на програмата „Европа за гражданите“ на основата на предложението на Комисията, като същевременно призовава за **засилено участие** на ЕП, ЕИСК и Комитета на регионите при определянето на рамката, мониторинга и оценяването на програмата (SOC/458 – EESC/2012/1583). Основното безпокойство на ЕИСК по отношение на законодателното предложение в настоящата му форма е **липсата на достатъчен финансов пакет**.

Комитетът на регионите (CoR) също изрази принципна подкрепа за законодателното предложение, като поиска по-активно участие на външни заинтересовани лица (CoR 13/2012). За разлика от ЕИСК, CoR счита предложението от Комисията финансов пакет за достатъчен. Като се позовава на успеха на съществуващите схеми, той призовава сериозна част от общия бюджет да бъде предназначена за дейности по побратимяването на градове.

След доклада на Комитета на постоянните представители, през май 2012 г. **Съветът** постигна **частичен общ подход** към предложението на Комисията. Също както ЕИСК и Комитета на регионите, и Съветът приветства предложението на Комисията и особено високо оценява опростяването на структурата на програмата. Независимо от това се предлагат няколко **промени** в първоначалното предложение, които се отнасят

до 1) дейностите, които да бъдат финансирани по програмата, 2) достъпа до програмата, 3) разпоредбите относно изпълнението и 4) показателите за измерване на въздействието на програмата.

Предложението на Комисията посочва **член 352 от ДФЕС** (Договора за функционирането на Европейския съюз) като **единственото правно основание** за планирания регламент за нова програма „Европа за гражданите“, с което се предвижда процедура на одобрение, като по този начин изборът на **ЕП** се свежда единствено до приемането или отхвърлянето на позицията на Съвета, но се изключва възможността за внасяне на изменения в нея. Усилията от страна на Парламента да промени това, като се посочи двойно правно основание, включващо както член 167, така и член 352 от ДФЕС, с което да се предвиди обикновена законодателна процедура, засега не са се увенчали с успех. Въпреки аргументите „против“ на правната служба на Парламента Комисията и Съветът смятат, че целите на „Памет за миналото и европейско гражданство“ са идентични с тези на „Демократична ангажираност и гражданско участие“, и поради това не разрешават прилагането на двойно правно основание. Въпреки всичко Парламентът реши 1) да предприеме „фактическа процедура на съвместно вземане на решение“, като изготви официален доклад, включващ препоръки за промени и изменения, и 2) да даде одобрението си за окончателната версия в зависимост от готовността на Съвета да направи компромиси.

4) Оценка на предложената програма:

Основна концепция за „гражданство“:

Предложението на Комисията се основава на **гражданско-републиканската концепция за гражданството**, която акцентира върху политическия характер на човека и разглежда гражданството като активен процес. Докато целта да се насърчава култура на участие следва да бъде приветствана, едностранчивото и прекомерно **инструментално схващане** за това какво представлява активното гражданство и участието на гражданите дава повод за тревога. Такова схващане прозира при изработването на цялата програма „Европа за гражданите“ по отношение на политиките на ЕС и особено процеса на създаване на политики. По този начин ЕС се излага на възможни **критики**, че в крайна сметка „Европа за гражданите“ не е предназначена за насърчаване на богата и разнообразна култура на активно гражданство, а е замислена единствено като **средство за самоизява на институциите на ЕС**.

Модел на програмата:

В настоящия си формат моделът на програмата е **асиметричен**, като направлението „Памет за миналото“ е очевидно подчинено на направлението „Гражданско участие“: докато за първото направление са предвидени едва около 20 % от всички бюджетни кредити за оперативни разходи, то за второто са заделени над две трети от бюджета. Може да се забележи дисбаланс и по отношение на **тематичната насоченост** в двете направления. Това се отнася особено за „Памет за миналото“, където вниманието е насочено почти изцяло върху причините за **тоталитарните режими** в съвременната история на Европа и към техните жертви. Свеждането на европейската памет за миналото до националсоциализма и болшеvizма не само насърчава едностранчиво разбиране на историята, но също така е в ущърб на създаването на критично европейско общество и не отдава заслуженото на постиженията на европейската интеграция след края на 40-те години на миналия век. Следователно трябва да бъде разширен кръгът от проекти, подкрепяни по направлението „Памет за миналото“ на програмата „Европа за гражданите“. Моделът на **второто направление** на програмата изглежда по-балансиран, отколкото този на първото, но въпреки това би спечелил от по-подробно очертаване на степента, до която предлаганите инструменти са подходящи за постигане на формулираните цели, и каква съответна добавена стойност би могло да има едно конкретно действие по отношение на другите.

Управление и възможности за използване на програмата:

След прилагането на редица мерки за опростяване **структурите за управление** на настоящата програма „Европа за гражданите“, които би следвало да се прехвърлят към новата програма, изглеждат адекватни и достатъчно ефективни. За разлика от управлението на програмата, предложено за „Европа за гражданите“ за периода 2014—2020 г., нейната **използваемост** изглежда недостатъчна. В настоящата програма наистина е постигнат определен напредък по отношение на **процеса на кандидатстване**, но в законодателното предложение не личат задоволителни решения във връзка с две други предизвикателства, посочени в извършената междинна оценка: 1) намиране на по-добър баланс между подкрепата за големите заинтересовани страни и по-малките участници, 2) постигане на по-балансирано участие по отношение на географските несъответствия и включването на трудни за достигане групи. Ключов инструмент за справяне с тези предизвикателства би могла да бъде една амбициозна **стратегия за комуникация**, която да повиши осведомеността за програмата сред обществеността в цяла Европа и особено за възможностите, които се предоставят на неинституционални кандидати и за инициативи от малък мащаб.

Бюджет:

Финансовият пакет за програмата „Европа за гражданите“ за периода 2014—2020 г. изглежда **недостатъчен**, като се имат предвид амбициозните цели, които трябва да бъдат постигнати. Бюджетът не само че не се доближава до символичното **„едно евро на гражданин“**, или общо **495 милиона евро**, както беше поискано, наред с другото, от Съвета на европейските общини и региони (СЕОР), но дори не отговаря на финансовия пакет на настоящата програма „Европа за гражданите“, ако бъде отчетена инфлацията. На фона на това би било препоръчително едно **значително увеличение на финансовия пакет**, както беше поискано и в становището на ЕИСК.

5) Препоръки и заключения:

1) Признание на цялостното значение на една обновена програма:

Като се има предвид успехът на настоящата програма „Европа за гражданите“ (2007—2013 г.) и фактът, че в момента тя е единствената, посветена изключително на насърчаването на гражданското участие и активната памет за миналото на европейско равнище, продължаването на програмата в една или друга форма изглежда силно препоръчително. Следователно аргументите „за“ и „против“ пълното отхвърляне на законодателното предложение от ЕП трябва да бъдат претеглени с най-голямо внимание, дори в случай, че Съветът откаже да вземе предвид възможните предложения на Парламента за изменение на проекта за регламент.

2) Разширяване на основната концепция за „гражданство“:

Разширяването на разбирането за гражданство, което стои в основата на законодателното предложение, изглежда необходимо. Засега преобладава инструменталното схващане за значението на гражданството и към какво трябва да бъде насочено то, като се съсредоточава основно върху политиките на ЕС и върху процеса на създаване на политики. Такова разбиране пренебрегва многобройните форми, в които може успешно да се изрази гражданското участие и общественият дух. Допускането на по-широко тълкуване на смисъла на „гражданството“ в окончателното предложение би било също в интерес и на самите европейски институции, за да се избегне определянето на програмата като пропаганден инструмент на ЕС.

3) Корекция на съществуващия дисбаланс в модела на програмата:

За да се отстрани съществуващият дисбаланс в модела на програмата и да се избегне впечатлението, че едното от двете тематични направления е само допълнение на другото, ще бъде необходимо по-балансирано разпределение на финансовите средства. Такава промяна би подкрепила също аргумента на ЕП за прилагане на двойно правно основание по отношение на законодателното предложение. Нещо

повече, настоящият модел на програмата налага адаптиране на тематичния фокус, особено в първото направление (Памет за историята), където предметът и периодът на обхват би следвало да се разширят отвъд националсоциализма и болшеvizма.

4) По-последователно обмисляне на резултатите от междинната оценка:

Макар че междинната оценка даде своето отражение върху новото законодателно предложение, желателно би било да се вземат по-сериозно под внимание препоръките, отправени към предишната програма. Това в особена степен се отнася за укрепването на връзките с най-важните социални проблеми, които гражданите считат, че са от най-голям интерес за тях, както и постигането на по-балансирано участие в програмата.

5) Запазване на централизираните структури за управление, като същевременно се укрепят звената за контакти (ЕСР):

В сравнение с други програми, които се управляват централизирано от изпълнителна агенция под надзора на Комисията, настоящата програма „Европа за гражданите“ може да се похвали с доста ефективни структури за управление. Не може да се очаква, че децентрализирането ще доведе до каквито и да е икономии, нито е сигурно, че то би постигнало някакви подобрения в качеството. Това, което изглежда по-обещаващо от децентрализирането на управлението на програмата, е надграждането на звената за контакти на програмата „Европа за гражданите“ (ЕСР). Те биха засилили позициите на „Европа за гражданите“ в отделните държави членки и биха спомогнали едновременно за познаването като цяло и достъпността на програмата.

6) Увеличаване на използваемостта на програмата:

Трябва да се помисли за по-нататъшно увеличаване на използваемостта на бъдещата програма, особено от отделните граждани. За тази цел трябва да се дадат ясни стимули за инициативи от малък мащаб и отдолу-нагоре, както и да се задели определен процент от финансовите средства за подобни неинституционални инициативи. Освен това трябва да се обърне повече внимание на по-активното включване на трудните за достигане групи, което е заявено като цел, но засега няма съответна стратегия за нейното постигане.

7) По-голямо съсредоточаване върху комуникацията и целенасоченото използване на предвидения за това бюджет:

Като се признае ключовото значение на една подходяща стратегия за комуникация за успеха на програмата, в регламента трябва по-решително да се подчертае ролята на комуникацията. За да се избегне разпиляването и евентуалното отклоняване на финансови средства, предвидени за дейности за комуникация, трябва да се забрани използването на тези средства за общата политика за комуникация на Комисията.

8) Увеличаване на финансовия пакет:

Трябва да се търси значително увеличаване на общия финансов пакет за програмата „Европа за гражданите“. Такова увеличаване изглежда основателно, ако ключовата роля на програмата в „гражданското образование“ на Европа и в сближаването на ЕС с неговите граждани се отчита спрямо размера на финансирането за „Европа за гражданите“, който е незначителен в сравнение с други програми и с бюджета на ЕС като цяло.