

Βρυξέλλες, 30.5.2018
SWD(2018) 291 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

**Πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση του προγράμματος «Δικαιώματα και αξίες»
Πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση του προγράμματος «Δικαιοσύνη»
Πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση του προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη»**

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

Η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων εκπονήθηκε για την ανάλυση μιας ενδεχόμενης πρότασης για ένα πρόγραμμα «Πολιτισμός, δικαιώματα και αξίες της Ευρώπης» —το οποίο θα συγχώνευε τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 «Δικαιώματα, ισότητα και ιθαγένεια», «Ευρώπη για τους πολίτες» και «Δημιουργική Ευρώπη»— καθώς και για το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» Στις 2 Μαΐου 2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τις προτάσεις της για ένα νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) για το χρονικό διάστημα 2021-2027. Η Επιτροπή αποφάσισε τη δημιουργία ενός αυτόνομου προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη» και ενός ταμείου για τη δικαιοσύνη, τα δικαιώματα και τις αξίες με δύο υποκείμενα χρηματοδοτικά προγράμματα: το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» και το πρόγραμμα «Δικαιώματα και αξίες». Η εκτίμηση επιπτώσεων εξακολουθεί να ισχύει για όλες τις εν λόγω πρωτοβουλίες. Στο πλαίσιο των εν λόγω [προτάσεων](#), κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» και το πρόγραμμα «Δικαιώματα και αξίες» θα διαθέτουν προϋπολογισμό ύψους 947 εκατ. EUR, ενώ το πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη» θα διαθέτει προϋπολογισμό ύψους 1 850 εκατ. EUR.

Η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων εκπονήθηκε για να στηρίξει την προετοιμασία των μελλοντικών χρηματοδοτικών προγραμμάτων για τις αξίες, τα δικαιώματα, τη δικαιοσύνη, τον πολιτισμό, τα μέσα ενημέρωσης και τη συμμετοχή των πολιτών. Αναλύει την εφικτότητα της δημιουργίας ενός πλαισίου αξιών της ΕΕ στον ενωσιακό προϋπολογισμό, το οποίο θα συγχωνεύει τα τέσσερα χρηματοδοτικά προγράμματα —«Δικαιώματα, Ισότητα και Ιθαγένεια», «Ευρώπη για τους πολίτες», «Δημιουργική Ευρώπη» και «Δικαιοσύνη»— καθώς και δύο προνομιακές γραμμές του προϋπολογισμού. Στόχος είναι η απλούστευση και ο εξορθολογισμός της χρηματοδότησης, η ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των υφιστάμενων προγραμμάτων, η διασφάλιση ενός σαφούς προσανατολισμού προς την ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία και η επίτευξη μιας κρίσιμης μάζας χρηματοδότησης για την προώθηση και την προστασία των κοινών αξιών της ΕΕ και την παροχή απτών αποτελεσμάτων για τους πολίτες της ΕΕ.

Η αφετηρία της ανάλυσης της εκτίμησης επιπτώσεων είναι ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται σε μια κοινότητα αξιών κοινών για όλους τους πολίτες της και με βαθιές ρίζες στην ιστορία, στις δημοκρατικές αρχές και την ταυτότητα της Ευρώπης. Οι αξίες αυτές κατοχυρώνονται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και περιλαμβάνουν, ιδίως, την απαγόρευση των διακρίσεων και την ισότητα, την καταπολέμηση του ρατσισμού και την ανοχή, το κράτος δικαίου και την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Περιλαμβάνουν επίσης την πολιτιστική ποικιλομορφία, την ελευθερία της έκφρασης, συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας των μέσων ενημέρωσης, την πολυφωνία, τη συμμετοχή των πολιτών και την καλλιτεχνική ελευθερία. Τα έργα μας διαμορφώνουν την κοινή πολιτιστική κληρονομιά μας και την πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία μας και αντικατοπτρίζουν και τονίζουν τη σημασία της καλλιτεχνικής και της δημιουργικής ελευθερίας στην Ευρώπη. Επίσης, τα εν λόγω έργα συμβάλλουν σημαντικά στην καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων, συμπεριλαμβανομένων του ρατσισμού και της ξеноφοβίας, και βρίσκονται στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού εγχειρήματος και της ταυτότητας της ΕΕ. Για να μπορούν να διαδραματίσουν αυτόν τον χωρίς αποκλεισμούς ρόλο για την κοινωνία της Ευρώπης γενικότερα, οι τομείς του πολιτισμού και της δημιουργίας πρέπει να είναι ισχυροί και ανταγωνιστικοί· οι καλλιτεχνικές δημιουργίες και το πολιτιστικό περιεχόμενο πρέπει να κυκλοφορούν εντός της Ευρώπης και πέραν αυτής.

Υπάρχουν ορισμένες κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι τομείς πολιτικής που εξετάζονται στην εκτίμηση επιπτώσεων:

- Ο στόχος μας να οικοδομήσουμε μια ισχυρή εσωτερική αγορά αλλά και μια κοινότητα βασιζόμενη σε έναν κοινό πολιτιστικό δεσμό, κοινές αξίες, κοινά δικαιώματα, κοινή ιστορική και πολιτιστική κληρονομιά και στη συμμετοχή των πολιτών παρεμποδίζεται από την τάση να δίνεται έμφαση σε ό,τι μας διαφοροποιεί και όχι σε ό,τι μας ενώνει. Λαϊκιστικά, εξτρεμιστικά και εθνικιστικά

κινήματα αμφισβητούν την ιδέα της ανοιχτής, χωρίς αποκλεισμούς, συνεκτικής και δημοκρατικής κοινωνίας μας, στην οποία η πολιτιστική συμμετοχή και η ικανότητα που βασίζεται στην εκπαίδευση επιτρέπουν τη διαμόρφωση ενός περισσότερο απρόσβλητου τρόπου συνύπαρξης.

- Ο κατακερματισμένος χαρακτήρας και οι περιορισμένοι πόροι των σημερινών χρηματοδοτικών προγραμμάτων της ΕΕ που αφορούν ειδικά τις αξίες, τα δικαιώματα, την ιθαγένεια, τον πολιτισμό και τα μέσα ενημέρωσης περιορίζουν την ικανότητα της ΕΕ να ανταποκρίνεται σε παλιές και νέες προκλήσεις. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στο πλαίσιο της στροφής προς τα ψηφιακά μέσα, το αποτέλεσμα της οποίας ήταν ακόμα μεγαλύτερος ανταγωνισμός από συντελεστές από τις ΗΠΑ στην αγορά οπτικοακουστικών μέσων και στην πολιτιστική αγορά της Ευρώπης, με απτές αρνητικές επιπτώσεις για την πολιτιστική ποικιλομορφία της.

Η μη αντιμετώπιση αυτής της διπλής πρόκλησης θα μπορούσε να έχει πολύ σοβαρές συνέπειες, αν διαβρωθεί η εμπιστοσύνη στους ευρωπαϊκούς θεσμούς και τις ευρωπαϊκές αξίες. Η ποιότητα της δημοκρατίας μας θα εξασθενούσε: τα δείγματα είναι ήδη ανησυχητικά, αν αναλογιστούμε, για παράδειγμα, ότι σήμερα μόνο οι μισοί νέοι Ευρωπαίοι θεωρούν τη δημοκρατία ως τη βέλτιστη μορφή διακυβέρνησης. Οι διακρίσεις θα μπορούσαν να ενταθούν μέσω της κατάχρησης των ηλεκτρονικών δικτύων, ενώ οι πολίτες θα αισθάνονταν όλο και λιγότερη εμπιστοσύνη κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους. Η κοινή γνώμη θα μπορούσε να γίνει αυξανόμενα εσωστρεφής και να εγκλωβιστεί σε «φούσκες» εθνικών μέσων ενημέρωσης και εθνικού πολιτισμού, με επιδεινούμενους δείκτες ελευθερίας και πολυφωνίας των μέσων ενημέρωσης. Κάτι τέτοιο θα επηρέαζε δυσμενώς την καλλιέργεια ενός αισθήματος ευρωπαϊκής πολιτιστικής ταυτότητας. Η εικόνα της Ευρώπης στην παγκόσμια σκηνή θα αποδυναμωνόταν επίσης, σε μια χρονική στιγμή κατά την οποία άλλοι παγκόσμιοι παράγοντες ενισχύουν την ήπια δύναμή τους μέσω του πολιτισμού.

Ενόψει των ανωτέρω, αναλύθηκαν τρία κύρια σενάρια:

- Το status quo της διατήρησης τεσσάρων χρηματοδοτικών προγραμμάτων.
- Το δεύτερο σενάριο προτείνει την ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των υφιστάμενων προγραμμάτων και τη συνένωση των συνεργειών αυτών υπό ενιαίο πολιτικό πλαίσιο για τις αξίες της ΕΕ με δύο υποκειμένα χρηματοδοτικά προγράμματα: το πρόγραμμα «Πολιτισμός, δικαιώματα και αξίες της Ευρώπης» και το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη».
- Το τρίτο σενάριο προέβλεπε τη δημιουργία ενός ενιαίου χρηματοδοτικού προγράμματος που θα κάλυπτε και τα τέσσερα χρηματοδοτικά προγράμματα που προαναφέρονται.

Το τρίτο σενάριο του ενιαίου χρηματοδοτικού προγράμματος απορρίφθηκε για λόγους που αφορούν τη νομική βάση. Ωστόσο, δεδομένης της θέσης του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς και της θέσης της Δανίας, όπως η θέση των εν λόγω κρατών μελών ορίζεται στα πρωτόκολλα αριθ. 21 και 22 που προσαρτώνται στις Συνθήκες, το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη», παρότι εμπίπτει στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, πρέπει να παραμείνει χωριστή νομική πράξη.

Η εκτίμηση επιπτώσεων συνεκτίμησε τα διδάγματα που αντλήθηκαν από το πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη», το πρόγραμμα «Δικαιώματα, ισότητα και ιθαγένεια» και το πρόγραμμα «Ευρώπη για τους πολίτες» για να προτείνει μια νέα δομή, και εξέτασε μηχανισμούς υλοποίησης που προωθούν τις αξίες και τον πολιτισμό της ΕΕ, με παράλληλη επίτευξη των στόχων ως προς την αποδοτικότητα, την ευελιξία, τις συνέργειες και την απλούστευση, που έχουν τεθεί για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Τα αποτελέσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης ελήφθησαν δεόντως υπόψη. Όλα τα αξιολογηθέντα προγράμματα προσέφεραν σαφή προστιθέμενη αξία. Ωστόσο, η ανάλυση έδειξε ότι υπάρχει περιθώριο βελτίωσης σε σχέση με τη σημερινή κατάσταση των τεσσάρων χρηματοδοτικών προγραμμάτων.

Επομένως, η προτιμώμενη εναλλακτική επιλογή που προτείνεται σε σχέση με την υφιστάμενη κατάσταση και το βασικό σενάριο είναι η ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των υφιστάμενων προγραμμάτων και των προνομιακών γραμμών του προϋπολογισμού και η συνένωση των συνεργειών αυτών υπό ενιαίο πολιτικό πλαίσιο για τις αξίες της ΕΕ με δύο υποκείμενα χρηματοδοτικά προγράμματα: το πρόγραμμα «Πολιτισμός, δικαιώματα και αξίες της Ευρώπης» και το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη». Η νέα αρχιτεκτονική έχει τους εξής στόχους: ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των πολιτικών όταν υφίσταται κοινή βάση για την ανάληψη δράσης, με παράλληλο σεβασμό των ιδιαιτεροτήτων τους· μείωση των αλληλεπικαλύψεων και του κατακερματισμού· διασφάλιση ευελιξίας κατά την κατανομή των κονδυλίων, με παράλληλη διασφάλιση ενός βαθμού προβλεψιμότητας της χρηματοδότησης που θα διατεθεί για την κάθε πολιτική· προώθηση διατομεακών και καινοτόμων δράσεων· και διασφάλιση της κρίσιμης μάζας πόρων για την προώθηση των αξιών, λαμβανομένων υπόψη και των αναγκών της κάθε πολιτικής. Η νέα ομαδοποίηση θα επιτρέψει την περαιτέρω αξιοποίηση του δυναμικού που έχουν τα υφιστάμενα προγράμματα να προαγάγουν τις ενωσιακές αξίες και να αυξήσουν την ενωσιακή προστιθέμενη αξία. Στο παρόν υπόδειγμα, είναι θεμελιώδους σημασίας να αξιοποιηθεί πλήρως η αλληλεπίδραση μεταξύ της πολιτιστικής πολυμορφίας, της ιστορικής μνήμης και του δυναμικού του δημιουργικού τομέα αφενός, και των αρχών όπως η δικαιοσύνη, τα δικαιώματα, η ισότητα και η καταπολέμηση των διακρίσεων, αφετέρου. Αυτό θα καταστεί δυνατό μέσω του κοινού παρονομαστή της ιθαγένειας.

Η συνολική πρωτοβουλία αναμένεται να αυξήσει το δυναμικό της ΕΕ σε ό,τι αφορά την προώθηση και την προστασία των αξιών, με την ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των υφιστάμενων χρηματοδοτικών προγραμμάτων. Ωστόσο, το προτεινόμενο πρόγραμμα αναγνωρίζει και υποστηρίζει τα ειδικά χαρακτηριστικά των επιμέρους πολιτικών, μεταξύ άλλων μέσω του καθορισμού συγκεκριμένων στόχων και σκελών. Η αρχιτεκτονική του προγράμματος «Ευρωπαϊκά δικαιώματα, πολιτισμός και αξίες» παρέχει μια ξεκάθαρη απλούστευση, από τέσσερα σε μόλις δύο προγράμματα χρηματοδότησης στο μέλλον. Δεν υπάρχει ιεράρχηση των προτεραιοτήτων μεταξύ των διαφόρων πτυχών του προτεινόμενου πλαισίου ούτε μεταξύ των προτεραιοτήτων στο πλαίσιο ενός σκέλους, αλλά ο σχεδιασμός του προγράμματος ευνοεί την ευελιξία.

Στις 20 Απριλίου 2018, η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου εξέδωσε θετική γνώμη σχετικά με την εκτίμηση επιπτώσεων. Η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου συμπεριέλαβε στη γνώμη της σύσταση για περαιτέρω βελτίωση της έκθεσης όσον αφορά ιδίως την πλήρη αξιοποίηση των συμπερασμάτων της αξιολόγησης, τον καλύτερο σχεδιασμό των μελλοντικών προτεραιοτήτων και την αποσαφήνιση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων των αλλαγών στους μηχανισμούς υλοποίησης. Οι πτυχές αυτές βελτιώθηκαν στην τελική έκδοση της εκτίμησης επιπτώσεων.

Η Επιτροπή αποφάσισε τη δημιουργία ενός αυτόνομου προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη» και ενός ταμείου για τη δικαιοσύνη, τα δικαιώματα και τις αξίες που θα συμπεριλαμβάνει δύο προγράμματα: το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» και το πρόγραμμα «Δικαιώματα και αξίες». Η εκτίμηση επιπτώσεων εξακολουθεί να ισχύει για όλες τις εν λόγω πρωτοβουλίες. Η εν λόγω απόφαση αποτυπώνεται στη δέσμη προτάσεων για το ΠΔΠ μετά το 2020, που η Επιτροπή υπέβαλε στις 2 Μαΐου 2018.