

Brüsszel, 2018.5.30.
SWD(2018) 291 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat – Rendelet a Jogok és értékek program létrehozásáról

Javaslat – Rendelet a Jogérvényesülés program létrehozásáról

Javaslat – Rendelet a Kreatív Európa program létrehozásáról

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

Ez a hatásvizsgálat egy olyan esetleges javaslat elemzését célozta, amely – a 2014–2020-as időszakra vonatkozó Jogok, egyenlőség és polgárság programot, az Európa a polgárokért programot és a Kreatív Európa programot egyesítő – Európai kultúra, jogok és értékek programra és a Jogérvényesülés programra irányult. A Bizottság 2018. május 2-án elfogadta a 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatát. A Bizottság úgy döntött, hogy a Kreatív Európa önálló program legyen, valamint jöjjön létre a Jogérvényesülés, Jogok és Értékek Alap, két ehhez tartozó finanszírozási programmal: a Jogérvényesülés programmal és a Jogok és értékek programmal. A hatásvizsgálat továbbra is érvényes e kezdeményezések alátámasztása tekintetében. [E javaslatok](#) értelmében az érintett időszakban a Jogérvényesülés, Jogok és Értékek Alaphoz tartozó programok költségvetése 947 millió EUR, a Kreatív Európa program költségvetése pedig 1,850 millió EUR lesz.

Ez a hatásvizsgálat az értékek, jogok, jogérvényesülés, kultúra, média és polgári részvétel területére irányuló jövőbeli finanszírozási programok előkészítésének támogatása érdekében készült. Elemzi annak megvalósíthatóságát, hogy az uniós költségvetésben létrehozható-e a négy jelenlegi finanszírozási program – a Jogok, egyenlőség és polgárság, az Európa a polgárokért, a Kreatív Európa és a Jogérvényesülés program – és két önálló költségvetési tétel egyesítésével az uniós értékek keretprogramja. A cél a finanszírozás egyszerűsítése és észszerűsítése, a jelenlegi programok közötti szinergiák fejlesztése, az európai hozzáadott értékre való egyértelmű összpontosítás garantálása, továbbá a közös uniós értékek előmozdításához és védelméhez, valamint az uniós polgárok számára nyújtandó kézzelfogható eredmények megvalósításához szükséges kritikus tömegű finanszírozás biztosítása.

A hatásvizsgálat elemzésének kiindulópontja az, hogy az Európai Unió olyan értékközösségen alapul, amelynek valamennyi polgára részese, gyökereit pedig Európa történelme, demokratikus elvei és identitása képezik. Ezeket az értékeket az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartája rögzíti, és közöttük van mindenekelőtt a megkülönböztetésmentesség és az egyenlőség, a rasszizmus elleni küzdelem és a tolerancia, a jogállamiság és az igazságszolgáltatás függetlensége. Szintén ilyen érték a kulturális sokféleség, a véleménynyilvánítás szabadsága, ezen belül a média szabadsága, a pluralizmus, a polgári részvétel és a művészi szabadság. Alkotásaink közös kulturális örökségünk, valamint kulturális és nyelvi sokféleségünk részét képezik, egyúttal pedig tükrözik és kiemelik a művészi és alkotói szabadság európai jelentőségét. Ezek az alkotások továbbá jelentős mértékben előmozdítják a megkülönböztetés valamennyi formájával – ezen belül a rasszizmussal és idegengyűlölettel – szembeni küzdelmet, és elválaszthatatlanok az uniós projekttől és az uniós identitástól. Annak érdekében, hogy be tudják tölteni az európai társadalomban ezt az inkluzív szerepkört, erőteljes és versenyképes kulturális és kreatív ágazatokra, valamint a művészeti alkotások és kulturális tartalom Európán belüli és azon túli terjesztésére van szükség.

A hatásvizsgálatban elemzett szakpolitikai területeken vannak bizonyos közös kihívások:

- Azon küldetésünket, hogy erőteljes belső piacot, és ezzel párhuzamosan egy olyan közösséget építsünk ki, amely közös kulturális kapcsolatokon, közös értékeken, jogokon, történelmi és kulturális örökségen és az emberek részvételén alapul, gátolja az a tendencia, amely a köztünk fennálló különbségekre összpontosít, nem pedig arra, ami összeköt minket. A populista, szélsőséges és nacionalista mozgalmak megkérdőjelezik elképzelésünket arról a nyitott, inkluzív, összetartó és demokratikus társadalomról, amelyben az oktatáson alapuló kulturális részvétel és képességek lehetővé teszik az együttélés alkalmazkodóképesebb formájának kialakítását.
- Az értékek, jogok, polgárság, kultúra és média területére irányuló jelenlegi uniós finanszírozási programok széttagoltsága és korlátozott forrásai behatárolják, hogy mennyire képes az EU reagálni a régi és új kihívásokra. Ez különösen igaz a digitális átállás vonatkozásában, amely még jobban

fokozta az európai audiovizuális és kulturális piacokon az egyesült államokbeli piaci szereplők által jelentett versenyt, és ez kézzelfogható hátrányos hatásokkal jár Európa kulturális sokfélesége nézve.

Az e kettős kihívással való szembenézés elmaradása igen súlyos következményekkel járhat az európai intézmények és értékek iránti bizalom megingása esetén. Demokráciánk minőségének gyengülését vonná maga után, és már most aggasztó jelek tapasztalhatók, figyelembe véve például azt, hogy ma az európai fiataloknak csupán fele gondolja úgy, hogy a demokrácia a legjobb kormányzati forma. A megkülönböztetés tovább erősödhet az internetes hálózatokkal való visszaélések miatt, miközben polgáraink kevésbé magabiztosak jogaik érvényesítésével kapcsolatban. A közvélemény egyre inkább befelé fordulóvá válhat, a nemzeti médiába és kulturális „buborékokba” zárkozva, a média szabadságát és pluralizmusát jelző mutatók romlása mellett. Ez az európai kulturális identitás kialakulására is kedvezőtlenül hatna. Világszinten is romlana az Európáról alkotott kép, miközben más globális szereplők a kultúra révén fokozatosan erősítik puha hatalmukat.

A fentiek fényében három fő forgatókönyv elemzésére került sor:

- A status quo, azaz a négy finanszírozási program fenntartása.
- A második forgatókönyv a jelenlegi programok közötti szinergiák kialakítását javasolja, valamint azt, hogy ezeket az európai értékekről szóló egyetlen politikai bevezető foglalja össze, két alapvető finanszírozási programmal: az Európai kultúra, jogok és értékek programmal és a Jogérvényesülés programmal.
- A harmadik forgatókönyv értelmében egyetlen finanszírozási program jönne létre, amely magában foglalná mind a négy felsorolt finanszírozási programot.

Az egyetlen finanszírozási program létrehozására irányuló harmadik fordítókönyvet a jogalappal kapcsolatos okok miatt elvetették. Ugyanakkor figyelembe véve az Egyesült Királyság és Írország helyzetét a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében, valamint Dánia helyzetét, amint ezeket a Szerződésekhöz csatolt 21. és 22. jegyzőkönyv rögzíti, a Jogérvényesülés programnak külön eszköznek kell maradnia, és emellett továbbra is a rendes jogalkotási eljárás hatálya alá kell tartoznia.

A hatásvizsgálat az új struktúrára irányuló javaslat érdekében összegezte a Kreatív Európa program, a Jogok, egyenlőség és polgárság program és az Európa a polgárokért program tanulságait, és megvizsgálta, milyen végrehajtási mechanizmusok teszik lehetővé az uniós értékek és kultúra előmozdítását, a következő többéves pénzügyi keretben a hatékonyság, rugalmasság, szinergiák és egyszerűsítés tekintetében meghatározott célkitűzések megvalósítása mellett. A félidős értékelés eredményeit megfelelő módon figyelembe vették. Mindhárom értékelt program esetében egyértelműen megmutatkozott a hozzáadott érték. Az elemzés azonban rámutatott arra, hogy a négy finanszírozási program jelenlegi helyzetéhez képest van még mit javítani.

Ezért a jelenlegi helyzet és az alapforgatókönyv alternatívájaként a hatásvizsgálat az előnyben részesített alternatívaként a jelenlegi programok és önálló költségvetési tételek közötti szinergiák kialakítását javasolja, valamint azt, hogy ezeket a szinergiákat az európai értékekről szóló egyetlen politikai bevezető foglalja össze, két alapvető finanszírozási programmal: az Európai kultúra, jogok és értékek programmal és a Jogérvényesülés programmal. Az új szerkezet az alábbiakat célozza: szinergiák kialakítása a szakpolitikák között azokon a területeken, ahol van közös alap az intézkedésekhez, a szakpolitikák sajátosságainak tiszteletben tartása mellett; az átfedések és a széttagoltság csökkentése; rugalmasság biztosítása a források elosztása tekintetében, biztosítva ugyanakkor bizonyos mértékben az egyes szakpolitikákhoz rendelt források kiszámíthatóságát; az ágazatközi és innovatív intézkedések ösztönzése; valamint annak biztosítása, hogy az értékek

előmozdításához kritikus tömegű forrás álljon rendelkezésre, figyelembe véve az egyes szakpolitikák igényeit is. Az új csoportosítás lehetővé teszi a jelenlegi programok alaposabb kiaknázását az uniós értékek előmozdítása és az uniós hozzáadott érték fokozása tekintetében. E modell szerint alapvető jelentőségű teljes mértékben kiaknázni egyfelől a kulturális sokféleség, a történelmi emlékezet és a kreatív ágazat potenciálját, másfelől pedig – többek között – az igazságosság, a jogok, az egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség alapelvei között fennálló kölcsönhatást. A polgárság jelenti az ennek megvalósítását lehetővé tevő közös nevezőt.

A kezdeményezés egésze a jelenlegi finanszírozási programok közötti szinergiák kialakításával várhatóan erősíteni fogja az EU azon képességét, hogy fellépjen az értékek előmozdítása és védelme érdekében. A javasolt program mindazonáltal elismeri és fenntartja az egyes szakpolitikák sajátosságait, többek között az egyedi célkitűzések és ágak megtervezése révén. Az Európai jogok, kultúra és értékek program szerkezete egyértelmű egyszerűsítést jelent: a jelenlegi négy finanszírozási program helyett a jövőben csak két finanszírozási program lenne. A tervezett keret különböző ágai között nincsen elsőbbségi sorrend, és az egyes ágakon belüli prioritások között sincs, a program kialakítása ugyanakkor a rugalmasságot részesíti előnyben.

2018. április 20-án a Szabályozói Ellenőrzési Testület kedvező véleményt adott a kísérő hatásvizsgálatról. Ezen belül ajánlást tett arra, hogy fejlesszék tovább a jelentést bizonyos kulcsfontosságú szempontok tekintetében, ideértve az értékelés eredményeinek teljes körű kiaknázását, a jövőbeli prioritások jobb megtervezését, valamint a végrehajtási mechanizmusokkal kapcsolatos módosítások várható hatásainak pontosítását. E szempontokat a hatásvizsgálat végleges változata alaposabban tárgyalta.

A Bizottság úgy döntött, hogy a Kreatív Európa önálló program legyen, valamint jöjjön létre a Jogérvényesülés, Jogok és Értékek Alap, két ehhez tartozó finanszírozási programmal: a Jogérvényesülés programmal és a Jogok és értékek programmal. A hatásvizsgálat továbbra is érvényes e kezdeményezések alátámasztása tekintetében. E döntést tükrözi a 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló javaslatcsomag, amelyet a Bizottság 2018. május 2-án terjesztett elő.