



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 7.12.2011
SEK(2011) 1463 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,
kterým se zřizuje nástroj pro předvstupní pomoc (IPA II)**

{KOM(2011) 838 v konečném znění}
{SEK(2011) 1462 v konečném znění}

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

V článku 49 Smlouvy o Evropské unii je stanoveno, že každý evropský stát, který uznává hodnoty uvedené v článku 2 Smlouvy a zavazuje se k jejich podpoře, může požádat o členství v Unii. Důvod pro pokračující rozšiřování EU byl znovu potvrzen v závěrech ze zasedání Rady dne 14. prosince 2010: „*Rozšíření posiluje mír, demokracii a stabilitu v Evropě, slouží strategickým zájmům EU a napomáhá EU lépe dosáhnout jejích cílů politiky ve významných oblastech, jež jsou klíčové pro hospodářskou obnovu a udržitelný růst*“.

V současnosti EU sjednává nebo má uzavřeny dohody o přidružení s 5 kandidátskými zeměmi¹ a 4 potenciálními kandidáty². Před rokem 2014 by se členským státem měla stát nejméně jedna kandidátská země a někteří možní kandidáti se mohou stát kandidátskými zeměmi. S výjimkou Islandu zaostává v zemích usilujících o přistoupení obecně úroveň sociálně-ekonomického rozvoje značně za průměrem EU. Jsou zapotřebí značné investice pro přizpůsobení jejich právních předpisů a institucí normám EU, aby se tyto země mohly vypořádat s konkurenčními tlaky na jednotném trhu a převzít povinnosti vyplývající z členství. Mimoto je dosud třeba posilovat politickou stabilitu, demokracii, dodržování lidských práv a řádnou správu věcí veřejných (tedy základní hodnoty EU). Slabé veřejné instituce a správní kapacita a nedostatky v úrovni rozvoje lidských zdrojů ovlivňují nepříznivě účinné a udržitelné využívání pomoci EU.

Země usilující o přistoupení nemohou nést samy náklady na veškeré reformy a investice, které jsou zapotřebí pro přistoupení k EU. Je stejně tak v zájmu EU, aby tyto země využívaly účinnou a účelnou podporu při přípravách na možné členství. Jelikož se potřeby jednotlivých zemí a jejich „cesta k přistoupení“ značně liší, není nejučelnějším řešením jeden univerzální přístup k poskytování pomoci, jak se předpokládá ve stávajícím předvstupním nástroji, jelikož ten nepřihlíží k vlastním prioritám každé země v oblasti reform. V zájmu zvýšení účinnosti je nutno dále posilovat strategický a na výsledky zaměřený charakter pomoci EU.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Politika rozšíření je součástí vnější činnosti a přispívá k plnění společných cílů, pokud jde o globální problémy, globální reakci a globální vedoucí postavení.

Postupné rozšiřování EU je ve své podstatě **společným úkolem**, který lze provést pouze na úrovni EU. Pouze členské státy společně mohou rozhodnout o žádostech o přistoupení, které předloží noví kandidáti. Předvstupní pomoc poskytovaná prostřednictvím rozpočtu EU má kandidátským zemím / potenciálním kandidátům pomoci při přípravě na budoucí

¹ Chorvatsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Island, Černá Hora a Turecko.

² Albánie, Bosna a Hercegovina, Srbsko a rovněž Kosovo podle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244/99.

členství: nástroj předvstupní pomoci má zemím umožnit „vyzkoušet si“ povinnosti vyplývající z členství před přistoupením. Žádný jiný mnohostranný nebo dvoustranný nástroj nemůže poskytnout takovýto ucelený soubor nástrojů a každopádně pouze EU může stanovit, jaký druh pomoci je zapotřebí pro přípravu na převzetí *acquis*.

V posledních letech snižovaly členské státy EU výši své dvoustranné pomoci poskytované kandidátským zemím a možným kandidátům, což potvrzuje, že koordinovaná činnost na úrovni EU je účinnější. Přibližně polovina celkové finanční pomoci EU poskytnuté zemím usilujícím o přistoupení v posledních letech pocházela z rozpočtu EU. Mnohostranné dárcovské organizace do velké míry postupně ukončovaly svou podporu a ty, které zůstaly, nyní přizpůsobily své programy prioritám EU.

3. CÍLE INICIATIVY EU

Nový nástroj by měl i nadále sledovat obecný politický cíl spočívající v podpoře kandidátských zemí a potenciálních kandidátů při jejich přípravách na členství v EU a pomoci při postupném přibližování jejich národních systémů/ekonomik normám a politikám Evropské unie podle jejich zvláštních potřeb a v souladu s jejich individuálními agendami rozšíření.

Pokud jde o výsledky a dopady, jichž má být dosaženo, nový nástroj by se měl zabývat těmito specifickými *politickými* cíli:

- **podpora politických reforem, které jsou nezbytné k splnění přístupových kritérií;**
- **podpora hospodářského, sociálního a územního rozvoje a reforem k dosažení udržitelného a inteligentního růstu podporujícího začlenění;**
- **zvýšení schopnosti přijímajících zemí převzít povinnosti vyplývající z členství;**
- **regionální integrace a územní spolupráce.**

S ohledem na způsob fungování nového nástroje v zájmu dosažení specifických politických cílů je mimoto nutno sledovat tyto *metodické* cíle („*související s regulací*“):

- další posílení spojitosti mezi finanční pomocí a agendou politiky rozšíření, což zajišťuje, aby byla pomoc **strategičtější;**
- další zvýšení účinnosti a účelnosti pomoci a zajištění **hmatatelnějších a udržitelnějších výsledků a dopadů;**
- umožnění **větší pružnosti**, pokud jde o způsob fungování nástroje a přidělování pomoci, při současném zachování odpovědnosti přijímajících zemí za každou oblast politiky;

- zvýšení finančních prostředků od ostatních dárců nebo soukromého sektoru používáním **inovačních finančních nástrojů**;
- úsilí o **zjednodušení** a snížení administrativní zátěže spojené s řízením finanční pomoci.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

S ohledem na zjištěný problém a v zájmu dosažení specifických politických a metodických cílů uvážila Komise níže uvedené možnosti týkající se budoucího nástroje předvstupní pomoci:

Možnost č. 1 – „žádná změna“: zachování stávající struktury složek a jejího zaměření.

Možnost č. 2 – „změna stávajícího nařízení“ s těmito alternativami:

- **Dílčí možnost č. 2.1 – „omezení oblasti působnosti a zachování prováděcích opatření“** se zaměřením se na potřebné právní a institucionální změny, které jsou nezbytné k splnění přístupových kritérií, aniž by byly přislíbeny významné finanční prostředky na spolufinancování veřejných investic do sociálně-ekonomického rozvoje.
- **Dílčí možnost č. 2.2 – „zachování struktury složek a větší zaměření se na investice“** k zvýšení sociálně-ekonomického dopadu v přijímajících zemích a k urychlení jejich příprav na řízení strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a fondů pro rozvoj venkova.
- **Dílčí možnost č. 2.3 – „zachování oblasti působnosti a úprava prováděcích opatření“** se zahrnutím splnění přístupových kritérií i podpory sociálně-ekonomického rozvoje. Mimoto úprava aspektů stávající struktury NPP a způsobů provádění.

Možnost č. 3 – „návrh nového nástroje“. Tato možnost nebyla podrobně analyzována.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Hospodářské dopady jednotlivých možností byly posouzeny s ohledem na pravděpodobnost, že jednotlivé možnosti. i) zpozdí nebo urychlí rozšíření, a tudíž kladný hospodářský dopad rozšíření na vnitřní trh; ii) zachovají nebo sníží náklady EU a členských států, pokud jde o bezpečnostní opatření a rizika, hraniční kontroly a nelegální migraci; iii) omezí nebo zlepší možnosti větší hospodářské integrace, například prostřednictvím větší integrace s transevropskými sítěmi; iv) kladně nebo záporně ovlivní důvěru dárců a investorů v přijímající zemi.

Sociální dopady jednotlivých možností byly posouzeny s ohledem na pravděpodobný dopad na chudobu a vyloučení v zemích usilujících o přistoupení spolu s pokrokem na

cestě k přistoupení a vytvořením podmínek pro lepší hospodářskou výkonnost a politickými opatřeními, která by mohla tyto problémy vyřešit. Uváženy byly rovněž pravděpodobné dopady s ohledem na rizika, že by v přijímajících zemích mohla být v důsledku prodlev při přistupování a jeho ohrožení ohrožena práva v oblasti spravedlnosti a právního státu.

Environmentální dopady jednotlivých možností byly posouzeny s ohledem na pravděpodobnost, že se zvýší environmentální náklady, pokud by bylo rozšíření opožděno nebo ohroženo, a to kvůli nižším environmentálním normám používaným v přijímajících zemích k zajištění konkurenční výhody a/nebo prodlevám při uskutečňování nákladných investic, které jsou zapotřebí k zajištění souladu s *acquis* EU v oblasti ochrany životního prostředí.

Usuzovalo se, že omezení oblasti působnosti nástroje a zachování prováděcích opatření (**možnost č. 2.1**) bude mít více negativních dopadů než scénář, který předpokládá, že nedojde k žádné změně (základní scénář), pokud jde o snížení rozdílů v rozvoji mezi přijímajícími zeměmi a EU, a proto opoždění rozšíření a souvisejících kladných hospodářských přínosů. Tato možnost by byla na druhou stranu účinná s ohledem na pomoc při provádění politických reforem, které jsou potřebné pro přistoupení. V porovnání s touto možností a možností „žádné změny“ se očekávalo, že více kladných dopadů přinesou ostatní dvě možnosti, tj. buď zachování struktury složek a větší zaměření se na investice (**možnost č. 2.2**), nebo zachování oblasti působnosti a úprava prováděcích opatření (**možnost č. 2.3**), ačkoliv s rozdílným hodnocením u jednotlivých aspektů. Usuzovalo se, že lepší způsoby poskytování pomoci, které se předpokládají v rámci možnosti č. 2.3 a které zajistí lepší zaměření a soudržnost a vyšší účinnost, účelnost, pákový efekt a dopad pomoci, a větší důraz na reformu veřejné správy podporující udržitelnější výsledky přinesou celkově kladnější dopady, než jsou dopady vyplývající z vyšších investic do sociálně-ekonomického rozvoje na základě možnosti č. 2.2.

6. SROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

V níže uvedené tabulce je uvedeno srovnání jednotlivých možností politiky, pokud jde o to, jak ovlivní základní příčiny problému, kterými se budou zabývat:

Negativní nebo velmi negativní dopad:	- nebo --
Neutrální dopad:	0
Kladný nebo velmi kladný dopad:	+ nebo ++

Dopad na základní příčinu problému	Možnost č. 1 (žádná změna)	Možnost č. 2.1 (omezená oblast působnosti)	Možnost č. 2.2 (zaměření se na investice)	Možnost č. 2.3 (úprava prováděcích opatření)
Účinnost	-	-	-	++
Účelnost	0	+	+	++
Soudržnost	-	-	-	++

Snížení rozdílů v rozvoji	+	-	++	+
Posílené instituce	+	++	0	++
Řešení různorodosti	0	0	+	++
Pomoc bude:				
<i>strategičtější a více zaměřená na výsledky</i>	0	+	+	+
<i>pružnější a více přizpůsobená potřebám</i>	0	0	0	+
<i>jednodušší, účinnější, účelnější</i>	0	0	0	+

Upřednostňuje se zachování oblasti působnosti a úprava prováděcích opatření (**možnost č. 2.3**), jelikož spojuje přínosy (a dopady) stávající oblasti působnosti předvstupní pomoci (iniciované přistoupením s dopadem na sociálně-ekonomický rozvoj) a současně zlepšuje způsoby provádění nástroje v zájmu zajištění toho, aby byl strategičtější, více zaměřený na výsledky, pružnější a přizpůsobenější potřebám.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

V rámci vybrané možnosti budou v porovnání se stávající situací posílena opatření v oblasti monitorování a hodnocení. Navrhované změnylepší zaměření se na výsledky a sladění se strategií Evropa 2020. Tato opatření zajišťují (jak se požaduje v přezkumu rozpočtu) stanovení konkrétních, měřitelných, dosažitelných cílů a rovněž vhodné ukazatele. Hlavními makroukazateli budou:

- **pokrok s ohledem na plnění přístupových kritérií (otevřené/uzavřené kapitoly) nebo provádění dohod o přidružení**, jak se odráží mimo jiné v kladných zprávách o pokroku, ukazatelích založených na průzkumu, jež byly sestaveny uznávanými mezinárodními organizacemi pro oblasti jako účinnost veřejné správy; politická stabilita a neexistence násilí; právní stát;
- **sociálně-ekonomický rozvoj** měřený ukazateli dopadů, jako je index lidského rozvoje podle Rozvojového programu OSN coby obecné měřítko prosperity; míra nezaměstnanosti; příliv přímých zahraničních investic; obchodní bilance;
- **regionální spolupráce a integrace** měřená ukazateli založenými na průzkumu, které odrážejí vnímání úrovně (trendu) bezpečnosti a stability; politickými, hospodářskými a kulturními vztahy a rovněž měřítky zohledňujícími integraci transevropských sítí.