



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 7.12.2011
SEC(2011) 1467 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

**για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού
Γειτονίας**

{COM(2011) 839 τελικό}

{SEC(2011) 1466 τελικό}

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) ορίζει στο άρθρο 8 ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αναπτύσσει προνομιακές σχέσεις με τις γειτονικές χώρες, με στόχο την εγκαθίδρυση χώρου ευημερίας και καλής γειτονίας στα σύνορα της ΕΕ, ο οποίος θεμελιώνεται στις αξίες της Ένωσης και χαρακτηρίζεται από στενές και ειρηνικές σχέσεις βασιζόμενες στη συνεργασία. Το ειδικό αυτό άρθρο θεσπίστηκε από τη συνθήκη της Λισαβόνας και αναδεικνύει την αυξανόμενη σημασία της σχέσης της ΕΕ με τους γείτονές της.

Η ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας (ΕΠΓ) αναπτύχθηκε το 2004 και αφορά 16 εταίρους στα ανατολικά και στα νότια των συνόρων της ΕΕ, και συγκεκριμένα την Αλγερία, το Αζερμπαϊτζάν, την Αίγυπτο, την Αρμενία, τη Γεωργία, τη Δημοκρατία της Μολδαβίας, την Ιορδανία, το Ισραήλ, το Κατεχόμενο Παλαιστινιακό Έδαφος, τη Λευκορωσία, τον Λίβανο, τη Λιβύη, το Μαρόκο, την Ουκρανία, τη Συρία και την Τυνησία. Στο πλαίσιο της ΕΠΓ, η ΕΕ προσφέρει στους γείτονες μια προνομιακή σχέση, βασισμένη σε κοινή δέσμευση σε αξίες όπως η δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου, το κράτος δικαίου, η χρηστή διακυβέρνηση, οι αρχές της οικονομίας της αγοράς και η βιώσιμη ανάπτυξη. Προβλέπει επίσης πολιτική σύνδεση και βαθύτερη οικονομική ολοκλήρωση, αυξημένη κινητικότητα και βελτίωση των διαπροσωπικών επαφών. Η ΕΠΓ υποστηρίζεται από έναν ειδικό μηχανισμό, τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ΕΜΓΕΣ), ο οποίος καλύπτει τις 16 προαναφερθείσες χώρες εταίρους καθώς και τη Ρωσική Ομοσπονδία.

1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Ορισμένες σημαντικές εξελίξεις έλαβαν χώρα μετά τη δρομολόγηση της ΕΠΓ, και ιδίως η εμφάνιση της σχέσης με τους εταίρους, η δρομολόγηση περιφερειακών πρωτοβουλιών και διαδικασιών μετάβασης στη δημοκρατία στη νότια περιοχή γειτονίας. Η εξελισσόμενη σχέση και το μεταβαλλόμενο πολιτικό πλαίσιο επέβαλαν την αναθεώρηση της ΕΠΓ. Ως εκ τούτου, αναπτύχθηκε μια νέα θεώρηση για την ΕΠΓ, η οποία περιγράφεται στην κοινή ανακοίνωση της Υπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Μια νέα απάντηση σε μια γειτονιά που αλλάζει» της 25ης Μαΐου 2011. Η νέα αυτή προσέγγιση προβλέπει ειδικότερα μεγαλύτερη στήριξη στους εταίρους που είναι προσηλωμένοι στην οικοδόμηση δημοκρατικών κοινωνιών και στην πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων, σύμφωνα με τις αρχές των «αναλογικών κερδών» και της «αμοιβαίας ευθύνης».

2. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ

Στις γειτονικές χώρες στις οποίες η εναρμόνιση με τους κανόνες και τα πρότυπα της ΕΕ είναι ένας από τους βασικούς στόχους πολιτικής, η ΕΕ είναι στην καλύτερη δυνατή θέση να παράσχει τη βοήθεια αυτή. Μερικές ειδικές μορφές στήριξης μπορούν να παρασχεθούν μόνον σε επίπεδο ΕΕ, όπως η προώθηση σταδιακής οικονομικής ενσωμάτωσης στην εσωτερική αγορά της ΕΕ, η πρόσβαση στον χώρο Σένγκεν ή η συμμετοχή σε προγράμματα της ΕΕ. Έτσι, η ΕΕ είναι ο κυριότερος εταίρος συνεργασίας στις περισσότερες χώρες της ΕΠΓ, ρόλος ο οποίος αναγνωρίζεται ευρέως από τα κράτη μέλη, τους διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και άλλους χορηγούς βοήθειας. Η παροχή βοήθειας στους γείτονες της ΕΕ, προκειμένου να εναρμονισθούν με τις πολιτικές, τους κανόνες και τα πρότυπα της ΕΕ, αποτελεί σημαντικό παράγοντα προώθησης μεταρρυθμίσεων στις χώρες εταίρους της ΕΠΓ.

Με 27 κράτη μέλη τα οποία ενεργούν στο πλαίσιο κοινών πολιτικών και στρατηγικών, η ΕΕ διαθέτει την κρίσιμη μάζα για να ανταποκριθεί σε παγκόσμιες προκλήσεις. Η δράση των

επιμέρους κρατών μελών μπορεί να είναι περιορισμένη και κατακερματισμένη, με σχέδια τα οποία είναι συχνά πολύ μικρής εμβέλειας ώστε να έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στην πράξη. Ο εξορθολογισμός του έργου των κρατών μελών μέσω της ΕΕ συμβάλλει στη βελτίωση του συντονισμού και καθιστά αποτελεσματικότερο το έργο της ΕΕ.

Σε μια περίοδο δημοσιονομικών περιορισμών, κατά την οποία αρκετά κράτη μέλη έχουν επιλέξει την έξοδο από ολόκληρους τομείς συνεργασίας και την διακοπή της στήριξης ορισμένων χωρών, η ΕΕ μπορεί να διαδραματίσει ενεργό ρόλο στην προώθηση της δημοκρατίας, της ειρήνης, της σταθερότητας, της ευημερίας και της μείωσης της φτώχειας στην περιοχή γειτονίας της. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σκοπιμότερο από κάθε άλλη φορά, από αμιγώς οικονομική άποψη, να διοχετευθεί η βοήθεια σε επίπεδο ΕΕ, όπου μπορεί να επιτευχθεί πραγματική διαφορά. Επίσης, η συνεργασία με την ΕΕ είναι οικονομικότερη. Τα διοικητικά έξοδα είναι χαμηλότερα από τον μέσο όρο των διοικητικών εξόδων των κυριότερων χορηγών διμερούς βοήθειας.

3. ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ

Στόχος της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας είναι η εγκαθίδρυση ενός χώρου ευημερίας και καλής γειτονίας στα σύνορα της ΕΕ, ιδίως μέσω βελτιωμένης πολιτικής σύνδεσης, οικονομικής ολοκλήρωσης και στενής συνεργασίας σε διάφορους τομείς. Στην περίοδο 2014-2020, οι στόχοι αυτοί θα εξακολουθήσουν να στηρίζονται από την ΕΕ μέσω ειδικού χρηματοδοτικού μέσου, του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας (EMΓ). Το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης από τον προϋπολογισμό της ΕΕ θα χορηγηθεί στους εταίρους μέσω του EMΓ.

Προκειμένου ο μηχανισμός αυτός να επιτύχει τις φιλοδοξίες της νέας θεώρησης της ΕΠΓ, πρέπει να επιτευχθούν ορισμένοι ειδικοί στόχοι του κανονισμού, οι οποίοι προκύπτουν από το εξελισσόμενο πλαίσιο, τα αντλούμενα διδάγματα και τις αξιολογήσεις, και ειδικότερα:

- εφαρμογή των αρχών των «αναλογικών κερδών» («more for more») και της αμοιβαίας ευθύνης σύμφωνα με την ανανεωμένη ΕΠΓ, παροτρύνοντας τις γειτονικές χώρες να προχωρήσουν σε περαιτέρω μεταρρυθμίσεις· αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας και της μεγάλης διάρκειας του προγραμματισμού της βοήθειας της ΕΕ με σκοπό τον εξορθολογισμό, τη συντόμευση και την καλύτερη επικέντρωση της διαδικασίας·
- εξορθολογισμός του πεδίου εφαρμογής του μηχανισμού με κατάλληλη ισορροπία μεταξύ της ευελιξίας του μηχανισμού και της επικέντρωσής του στους στόχους πολιτικής και στους κύριους τομείς συνεργασίας·
- προσαρμογή των διατάξεων εφαρμογής και βελτίωση της συνοχής μεταξύ των μηχανισμών εξωτερικής δράσης·
- βελτίωση των διατάξεων περί διασυνοριακής συνεργασίας για τη διευκόλυνση της αποτελεσματικής και ταχείας εφαρμογής των προγραμμάτων·
- προώθηση στενότερων συνδέσμων με τους εσωτερικούς μηχανισμούς και τις πολιτικές της ΕΕ, μεταξύ άλλων μέσω ενισχυμένης συνεργασίας με τις σχετικές υπηρεσίες της Επιτροπής στο στάδιο του προγραμματισμού και, όπου συντρέχει

περίπτωση, μέσω μηχανισμών που προβλέπουν τη συγκέντρωση κεφαλαίων από εσωτερικούς και εξωτερικούς τομείς του προϋπολογισμού της ΕΕ·

- απόκριση στην εξελισσόμενη σχέση με τη Ρωσία τροποποιώντας τις διατάξεις που αφορούν την επιλεξιμότητα της Ρωσίας για χρηματοδότηση από τον ΕΜΓ, ώστε να αντικατοπτρίζουν το ειδικό καθεστώς της Ρωσίας ως γείτονα και ως στρατηγικού εταίρου της ΕΕ.

4. ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η εκτίμηση επιπτώσεων εξετάζει τέσσερις επιλογές:

- **Επιλογή 0:** «Καμία δράση από την ΕΕ»· η ΕΕ διακόπτει τη χρηματοδοτική στήριξη που παρέχει μέσω ειδικού μηχανισμού για τη γειτονία.
- **Επιλογή 1:** «Καμία μεταβολή»· η συνεργασία με τις σχετικές χώρες παραμένει αυστηρά στο πλαίσιο του ισχύοντος κανονισμού ΕΜΓΕΣ. Η συγκεκριμένη επιλογή χρησιμοποιήθηκε ως **σενάριο αναφοράς** στην ανάλυση.
- **Επιλογή 2:** «Προσαρμογή του παρόντος συστήματος»· η μελλοντική νομοθετική πρόταση πρέπει να βασίζεται στον ισχύοντα κανονισμό ΕΜΓΕΣ με ορισμένες τροποποιήσεις, ανταποκρινόμενη στο νέο πλαίσιο πολιτικής και στους ειδικούς στόχους που προσδιορίστηκαν. Η επιλογή 2 περιλαμβάνει επίσης μερικές επιμέρους επιλογές που αφορούν συγκεκριμένα προβλήματα που εντοπίστηκαν.
- **Επιλογή 3:** «Παρουσίαση ενός τελείως νέου μηχανισμού» με διαφορετικό γεωγραφικό πεδίο και με επικέντρωση σε στόχους ευρύτερους ή διαφορετικούς από εκείνους της ΕΠΓ.

5. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Το ισχύον σύστημα (επιλογή 1 – «σενάριο αναφοράς») προβλέπει την παροχή βοήθειας σε ευρύ φάσμα τομέων με θετικά αποτελέσματα στον οικονομικό, τον κοινωνικό και τον περιβαλλοντικό τομέα στις χώρες εταίρους. Παρ' όλα αυτά, τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται στους προαναφερθέντες τομείς μπορεί να βελτιωθούν με πιο ευέλικτους μηχανισμούς και πιο καινοτόμες προσεγγίσεις, π.χ. όσον αφορά τη συγκέντρωση κεφαλαίων ή τη χρήση καινοτόμων χρηματοδοτικών μέσων. Η διακοπή της δράσης της ΕΕ (επιλογή 0) θα μειώσει σημαντικά τα οφέλη και στους τρεις τομείς και θα διακυβεύσει τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί έως τώρα· θα επηρεάσει επίσης αρνητικά τις συνολικές σχέσεις της ΕΕ με τους εταίρους της ΕΠΓ. Με έναν τροποποιημένο μηχανισμό (επιλογή 2), τα θετικά αποτελέσματα στον οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό τομέα που επιτυγχάνονται μέσω του ισχύοντος συστήματος θα βελτιωθούν περαιτέρω· επιπλέον, αναμένεται περαιτέρω θετικός αντίκτυπος, ιδίως στη διακυβέρνηση, μέσω της εφαρμογής της αρχής των «αναλογικών κερδών». Έτσι, η επιλογή 2 συγκεντρώνει τα μεγαλύτερα θετικά αποτελέσματα. Η πρόταση ενός τελείως νέου μηχανισμού (επιλογή 3) θα έχει αρνητικές επιπτώσεις, ιδίως στη συνοχή της δράσης της ΕΕ με τους στόχους της ΕΠΓ και θα επηρεάσει, επομένως, την αξιοπιστία της ΕΕ στην περιοχή.

Επιπλέον, η εκτίμηση επιπτώσεων επικεντρώθηκε επίσης στην αναγκαιότητα και στην προστιθέμενη αξία της δράσης της ΕΕ σε σύγκριση με τη μεμονωμένη δράση των κρατών μελών.

6. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ

Βάσει της ανάλυσης και της στάθμισης των διαφορετικών μορφών επιπτώσεων (παγκόσμιων, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών), η επιλογή 0 και η επιλογή 3 δεν θεωρούνται βιώσιμες επιλογές, οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν τα μεγαλύτερα δυνατά θετικά αποτελέσματα και να επιτύχουν τους στόχους της αναθεωρημένης ΕΠΓ. Η επιλογή 2 συγκεντρώνει τα μεγαλύτερα θετικά αποτελέσματα και παρέχει τις μεγαλύτερες δυνατότητες προσαρμογής του υφιστάμενου πλαισίου συνεργασίας στο νέο πλαίσιο πολιτικής, στους στόχους της ΕΠΓ και στις προκλήσεις που προσδιορίστηκαν μέσω των αξιολογήσεων και των διδαγμάτων που αντλήθηκαν. Η επιλογή 1 είναι η δεύτερη καλύτερη επιλογή, η οποία επιτρέπει τη διατήρηση των θετικών αποτελεσμάτων, χωρίς ωστόσο να προβλέπει την επίτευξη των στόχων της νέας θεώρησης για την ΕΠΓ και χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις προκλήσεις και τα συγκεκριμένα προβλήματα που προσδιορίστηκαν στο υφιστάμενο σύστημα. **Επομένως, προτιμώμενη επιλογή είναι η επιλογή 2.**

7. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Καθώς ο νέος ΕΜΓ θα είναι ένας εξουσιοδοτικός κανονισμός, ο οποίος θα θεσπίσει τα βασικά στοιχεία και τη βάση για την παρέμβαση της ΕΕ, οι ειδικοί στόχοι συνεργασίας και οι δράσεις για κάθε χώρα και περιοχή θα καθορισθούν στα στάδια του προγραμματισμού και της εφαρμογής, συμπεριλαμβανομένων των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων. Τότε θα προσδιορισθούν ειδικοί δείκτες, οι οποίοι θα λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες της οικείας δράσης.