



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 7.12.2011
SEK(2011) 1467 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
millega luuakse Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend

{KOM(2011) 839 lõplik}
{SEK(2011) 1466 lõplik}

Euroopa Liidu lepingu artiklis 8 on sätestatud, et Euroopa Liit (EL) arendab naabruses asuvate riikidega privilegieeritud suhteid, mille eesmärk on luua heaolu ja heanaaberlikkuse ala, mis rajaneb liidu väärtustel ja mida iseloomustavad koostööl põhinevad tihedad rahumeelsed suhted. Nimetatud artikkel lisati Lissaboni lepinguga ning see rõhutab suhete kasvavat tähtsust ELi ja tema naabrite vahel.

2004. aastal töötati välja Euroopa naabruspoliitika (ENP), mis hõlmab 16 Euroopa Liidust idas ja lõunas asuvat partnerriiki – Alžeeria, Armeenia, Aserbaidžaan, Egiptus, Gruusia, Iisrael, Jordania, Liibanon, Liibüa, Moldova Vabariik, Maroko, okupeeritud Palestiina alad, Süüria, Tuneesia, Ukraina ja Valgevene. ENP raames pakub EL naabritele privilegieeritud suhteid, mis põhinevad selliste väärtuste ja põhimõtete nagu demokraatia ja inimõigused, õigusriik, hea valitsemistava, turumajanduse põhimõtted ja säästev areng vastastikusel austamisel. Naabruspoliitika raames nähakse ette poliitilist ühtsust ja tihedamat majandusintegratsiooni, suuremat liikuvust ja inimestevaheliste kontaktide tugevdamist. Euroopa naabruspoliitikat rahastatakse spetsiaalse õigusliku vahendi – Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi (ENPI) kaudu, mis hõlmab eespool nimetatud 16 partnerriiki ning Venemaa Föderatsiooni.

1. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

Pärast ENP käivitamist on toimunud mitmeid olulisi arenguid – suhted partneritega on tugevnenud ning lõunanaabruses on alustatud piirkondlike algatuste ja demokraatlikule korrale ülemineku protsesse. Suhete areng ja muutuv poliitiline taust tingisid vajaduse ENP uuesti läbi vaadata. Selle tulemuseks on ENP uus visioon, mida on kirjeldatud ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning Euroopa Komisjoni ühisteatistes „Uus lähenemisviis muutuvale naabrusele”, mis võeti vastu 25. mail 2011. Rakendades diferentseerituma lähenemise (osutatav abi oleneb tehtud edusammudest) ja vastastikuse vastutuse põhimõtteid, antakse uue lähenemisviisi kohaselt suuremat toetust eelkõige nendele partneritele, kes on pühendunud demokraatliku ühiskonna ülesehitamisele ja reformide elluviimisele.

2. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS

Euroopa Liit saab oma abistajarolli täita parimal viisil nendes naabruspoliitikaga hõlmatud riikides, kus poliitika peaesmäärke on viia see vastavusse ELi eeskirjade ja standarditega. Teatud liiki toetust on võimalik pakkuda üksnes ELi tasandil, näiteks edendada üha suurenevat majanduslikku integratsiooni ELi siseturuga, juurdepääs Schengeni alale või osalemine ELi programmides. Seega on EL enamiku ENP riikide juhtiv koostööpartner, kelle rolli tunnustavad laialdaselt liikmesriigid, rahvusvahelised finantseerimisasutused ja muud rahastajad. Abi ELi naabruspoliitikaga hõlmatud riikidele ELi poliitika, eeskirjade ja standarditega vastavusse viimisel on ENP partnerriikides elluviidavate reformide peamine edasiviiv tegur.

Euroopa Liidul kui 27 ühise poliitika ja strateegia raames tegutseva liikmesriigi ühendusel on ainsana võimekust, et reageerida üleilmsetele probleemidele. Riigi tasandil toimuv tegevus võib olla piiratud ja killustatud, sest projektid on sageli liiga väikesed, et nendega võiksid kaasned olulised muutused. ELi kaudu toimuv liikmesriikide töö ühtlustamine võimaldab paremat koordineeritust ning muudab ELi meetmed tõhusamaks.

EL suudab aktiivselt täita oma rolli demokraatia, rahu, stabiilsuse, heaolu edendamisel ja vaesuse vähendamisel naabruskonnas ka ajal, mil tehakse eelarvepiiranguid ning mitmed liikmesriigid on otsustanud astuda välja tervetest koostöösektoritest ja lõpetanud omapoolse abi osutamise teatavatele riikidele. Seetõttu on üksnes majanduslikust seisukohast enam kui mõistlik suunata abi ELi tasandil sinna, kus on võimalik midagi märkimisväärset korda saata. Ühtlasi on ELiga töötamine odavam. Halduskulud on väiksemad kui kahepoolse abi põhiraastajate keskmised halduskulud.

3. EUROOPA LIIDU ALGATUSE EESMÄRGID

Euroopa naabruspoliitika eesmärk on rajada ELi piiridel heaolu ja heanaaberlikkuse ala, mis saavutatakse eelkõige suurema poliitilise ühtsuse, majandusliku integratsiooni ja tiheda koostööga mitmes sektoris. Ajavahemikul 2014 kuni 2020 jätkab EL nende eesmärkide toetamist vastava rahastamisvahendi – Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi (ENI) kaudu. ENI kaudu suunatakse ELi eelarvest suur osa rahalistest vahenditest partneritele.

Selleks et kõnealuse rahastamisvahendi abil saavutada uue ENP visiooni eesmärkide täitmine, tuleb täita määruse mitu erieesmärki, mis tulenevad arenevast kontekstist, saadud õppetundidest ja hindamistest, eelkõige järgmised:

- rakendada kooskõlas uuendatud ENP poliitikaga diferentseerituma lähenemise (olenevalt tehtud edusammudest) ja vastastikuse vastutuse põhimõtteid, julgustades naabruspoliitikaga hõlmatud riike edasistele reformidele; pöörata tähelepanu ELi abi planeerimise keerukusele ja kestusele, et protsessi kiirendada, lühendada ja paremini suunata;
- ühtlustada vahendi ulatust, saavutades tasakaalu vahendi paindlikkuse ning poliitika eesmärkidele ja koostöö peamistele valdkondadele suunatud tähelepanu vahel;
- kohaldada rakendussätteid ja parandada välistegevuse rahastamisvahendite sidusust;
- täiendada piiriülest koostööd käsitlevaid sätteid, et soodustada programmide tõhusat ja kiiret elluviimist;
- luua tihedamad seosed ELi sisemiste vahendite ja poliitika vahel, kaasa arvatud koostöö tõhustamine komisjoniga programmide koostamise etapis ning asjakohasuse korral mehhanismide edendamine, mis võimaldavad ELi eelarve sise- ja välisrubriikide rahaliste vahendite ühendamist;
- reageerida arenevatele suhetele Venemaaga, tehes muudatusi sätetes, milles käsitletakse Venemaa abikõlblikkust ENI rahalistele vahendite kasutamiseks, arvestades Venemaa kui ELi naaberriigi ja strateegilise partneri eristaatusega.

4. VÕIMALIKUD POLIITIKAVALIKUD

Mõjuhindangus vaadeldakse järgmist nelja valikut:

- **0. valik:** „ELi nullmeede”; EL lõpetab rahaliste toetuste andmise vastava naabruspoliitika rahastamisvahendi kaudu;

- **1. valik: „Säilitada praegune olukord”**; koostöö asjaomaste riikidega jääb rangelt olemasoleva ENPI määruse raamistikku; seda valikut kasutatakse analüüsimise ajal **lähtestsenaariumina**;
- **2. valik: „Kohandada olemasolevat”**; tulevane õigusakti eelnõu tugineb praegu kehtivale ENPI määrusele, sisaldades mitmeid olulisi muudatusi, mis vastavad uue poliitika kontekstile ja konkreetsetele eesmärkidele; 2. valik hõlmab ka erinevaid alamvalikuid seonduvalt konkreetsete probleemide lahendamisega;
- **valik 3: „Luua uus vahend”**, mida iseloomustab erinev geograafiline kohaldamisala ning mis on suunatud ENP eesmärkidest laiemate või erinevate eesmärkide täitmisele.

5. MÕJUDE HINDAMINE

Praegune määratlus (1. valik – lähtestsenaarium) pakub abi paljudes valdkondades, avaldades laialdast positiivset mõju partnerriikide majandusele, sotsiaalvaldkonnale ja keskkonnale. Siiski saaks mõju eespool nimetatud sektorites veelgi suurendada paindlikemate mehhanismide ja uuenduslike lähenemiste kaudu, näiteks rahaliste vahendite ühendamine või innovaatiliste rahastamisvahendite kasutamine. ELi nullmeede (0. valik) vähendaks oluliselt mõju kõigis kolmes valdkonnas ja seaks ohtu seni saavutatud mõju jätkusuutlikkuse. Ühtlasi avaldaks see üldist negatiivset mõju ELi suhetele ENP partnerriikidega. Muudetud vahendiga (2. valik) suurendatakse veelgi praeguse määratluse raames saavutatud positiivset majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnamõju; lisaks oleks oodata edasist positiivset mõju eelkõige valitsemisele, kui rakendada diferentseeritumat lähenemist (olenevalt tehtud edusammudest). 2. valiku positiivne mõju oleks seega suurim. Täiesti uue vahendi loomisel (3. valik) oleks negatiivne mõju näiteks ELi meetme ja ENP eesmärkide sidususele ning see kahjustaks ELi usaldusväarsust piirkonnas.

Peale selle käsitleti mõjuhinnangus ka ELi meetmete vajalikkust ja lisaväärtust võrdluses meetmetega, mida võtavad liikmesriigid.

6. VALIKUTE VÕRDLEMINE

Tuginedes erinevate mõjude (ülemaailmne, majanduslik, sotsiaalne mõju, keskkonnamõju) analüüsile ja kaalukusele hinnati 0. ja 3. valikut ebasoovitavaks, sest nende positiivne mõju oleks tagasihoidlik ega aitaks täita uuendatud ENP eesmärgid. Suurima positiivse mõjuga on 2. valik ning see pakuks parimaid võimalusi praeguse koostööraamistiku kohaldamiseks uue poliitika kontekstile ning hindamiste ja saadud õppetundide käigus määratletud ENP eesmärkidele ja ülesannetele. Paremusele järgmine on 1. valik, mis võimaldaks küll säilitada positiivse mõju, kuid ei näeks siiski ette uue ENP visiooni eesmärkide täitmist ega praeguse poliitika raames määratletud ülesannete ja konkreetsete probleemide käsitlemist. **Seega on eelistatavam 2. valik.**

7. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Kuna uus ENI on võimaldamismäärus, millega kehtestatakse ELi meetmete olulised osad ja alus, siis iga riigi ja piirkonna konkreetsete koostööeesmärgid ja -meetmed, kaasa arvatud oodatavad tulemused, määratletakse programmide koostamise ja rakendamisetappides.

Ajahetke arvestades määratletakse konkreetset näitajad, võttes seejuures arvesse asjaomase meetme iseärasusi.