



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 7.12.2011
SEC(2011) 1463 galīgā redakcija

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

**EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA
par pirmspievienšanās palīdzības instrumentu (PPI II)**

{COM(2011) 838 galīgā redakcija}
{SEC(2011) 1462 galīgā redakcija}

1. PROBLĒMAS NOTEIKŠANA

Līguma par Eiropas Savienību 49. pantā noteikts, ka jebkura Eiropas valsts, kas ievēro Līguma 2. pantā minētās Eiropas Savienības vērtības un apņemas tās sekmēt, var lūgt, lai to uzņem par Savienības locekli. Eiropas Savienības paplašināšanās procesa turpināšanas pamatojums tika vēlreiz apstiprināts Padomes 2010. gada 14. decembra secinājumos: *„Paplašināšanās nostiprina mieru, demokrātiju un stabilitāti Eiropā, kalpo ES stratēģiskajām interesēm un palīdz ES labāk sasniegt politikas mērķus svarīgās jomās, kas ir pamatā ekonomikas atveseļošanai un noturīgai izaugsmei.”*

Pašreiz Eiropas Savienība piedalās sarunās vai ir noslēgusi asociācijas nolīgumus ar 5 kandidātvalstīm¹ un 4 potenciālajām kandidātvalstīm². Līdz 2014. gadam vismaz vienai kandidātvalstij jāklūst par dalībvalsti un dažas potenciālās kandidātvalstis var kļūt par kandidātvalstīm. Izņemot Islandi, paplašināšanās procesā iesaistīto valstu sociāli ekonomiskās attīstības līmenis kopumā ir daudz zemāks par vidējo līmeni Eiropas Savienībā. Ir jāveic būtiskas investīcijas, lai nodrošinātu šo valstu tiesību aktu un iestāžu atbilstību Eiropas Savienības standartiem un lai tās varētu izturēt vienotā tirgus radīto konkurences spiedienu un uzņemties saistības, ko paredz dalība Eiropas Savienībā. Turklāt joprojām ir jāstiprina visas Eiropas Savienības pamatvērtības — politiskā stabilitāte, demokrātija, cilvēktiesību ievērošana un laba pārvaldība. Vājas valsts iestādes un zema administratīvā spēja, kā arī trūkumi cilvēkresursu attīstībā negatīvi ietekmēs Eiropas Savienības palīdzības efektīvu un ilgtspējīgu izmantošanu.

Paplašināšanās procesā iesaistītās valstis nespēj pašas segt visu reformu izmaksas un investīcijas, kas vajadzīgas, lai pievienotos Eiropas Savienībai. Arī Eiropas Savienība ir ieinteresēta, lai šīs valstis, gatvojoties dalībai Eiropas Savienībā, izmantotu atbalstu efektīvi un lietderīgi. Tā kā katras valsts vajadzības un to „ceļš uz pievienošanu” Eiropas Savienībai būtiski atšķiras, viena pieeja palīdzības sniegšanai visām valstīm, kā to paredz pašreizējais pirmspievienšanās instruments, nav efektīvākais risinājums, jo netiek ņemtas vērā katras valsts reformu prioritātes. Turklāt, lai uzlabotu efektivitāti, jāturpina stiprināt stratēģisku un uz rezultātiem vērstu Eiropas Savienības palīdzību.

2. SUBSIDIARITĀTES ANALĪZE

Paplašināšanās politika ir daļa no ārējās darbības un veicina kopīgo mērķu sasniegšanu saistībā ar globālo problēmu risināšanu, globālo reakciju un globālo vadību.

Eiropas Savienības secīga paplašināšanās pēc būtības ir **kopīgs uzdevums**, kuru var veikt tikai Eiropas Savienības līmenī. Tikai darbojoties kopā, dalībvalstis var izvirzīt pievienošanās prasības jaunajām kandidātvalstīm. Mērķis pirmspievienšanās palīdzībai, ko sniedz no Eiropas Savienības budžeta, ir palīdzēt kandidātvalstīm / potenciālajām

¹ Horvātija, Bijusī Dienvidslāvijas Maķedonijas Republika, Islande, Melnkalne un Turcija.

² Albānija, Bosnija un Hercegovina, Serbija, kā arī Kosova saskaņā ar ANO DPR 1244/99.

kandidātvalstīm sagatavoties dalībai Eiropas Savienībā nākotnē — pirmspievienošanās palīdzības instruments ir izveidots, lai pirms pievienošanās pārbaudītu valstu spēju izpildīt saistības, ko paredz dalība Eiropas Savienībā. Neviena cits daudzpusējs vai divpusējs instruments nevar nodrošināt tik visaptverošas iespējas, un tikai Eiropas Savienība var noteikt, kāda palīdzība ir vajadzīga, lai sagatavotos *acquis* pārņemšanai.

Pēdējos gados Eiropas Savienības dalībvalstis samazina divpusējo palīdzību kandidātvalstīm un potenciālajām kandidātvalstīm, atzīstot, ka koordinēta rīcība Eiropas Savienības līmenī ir efektīvāka. Pēdējos gados aptuveni puse no Eiropas Savienības kopējās finansiālās palīdzības paplašināšanās procesā iesaistītajām valstīm bija Eiropas Savienības budžeta līdzekļi. Lielākā daļa daudzpusējo līdzekļu devēju organizāciju ir pakāpeniski samazinājušas savu atbalstu, un pārējās ir pielāgojušas savas programmas Eiropas Savienības prioritātēm.

3. ES INICIATĪVAS MĒRĶI

Jaunajam instrumentam arī turpmāk būtu jāatbilst vispārējam mērķim atbalstīt kandidātvalstis un potenciālās kandidātvalstis, tām gatavojoties dalībai Eiropas Savienībā, un palīdzēt progresīvi saskaņot to valsts sistēmu/ekonomiku ar Eiropas Savienības standartiem un politiku, ņemot vērā to īpašās vajadzības un pielāgojoties to individuālajai paplašināšanās darba kārtībai.

Attiecībā uz rezultātiem un ietekmi, kas jāpanāk, jaunajam instrumentam jābūt šādiem īpašiem *politikas* mērķiem:

- **atbalstīt politiskās reformas, kas vajadzīgas, lai izpildītu pievienošanās kritērijus;**
- **atbalstīt ekonomisko, sociālo un teritoriālo attīstību un reformas, kas vērstas uz ilgtspējīgu, gudru un iekļaujošu izaugsmi;**
- **uzlabot saņēmējvalsts spēju uzņemties saistības, ko paredz dalība Eiropas Savienībā;**
- **reģionālā integrācija un teritoriālā sadarbība.**

Turklāt, lai sasniegtu īpašos politikas mērķus, attiecībā uz jaunā instrumenta izmantošanu ir jāsasniedz šādi *metodiskie* („uz regulējumu attiecināmie”) mērķi:

- turpināt stiprināt saikni starp finansiālo palīdzību un paplašināšanās politikas darba kārtību, padarot palīdzību **stratēģiskāku;**
- turpināt paaugstināt palīdzības lietderību un efektivitāti un panākt vairāk **reālu un ilgtspējīgu rezultātu un ietekmi;**
- paredzēt **lielāku elastīgumu** instrumenta piemērošanā un palīdzības piešķiršanā, saglabājot saņēmējvalsts līdzdalību un pārskatatbildību katrā politikas jomā;

- piesaistīt lielāku finansējumu no citiem līdzekļu devējiem vai privātā sektora, izmantojot **inovatīvus finansēšanas instrumentus**;
- veicināt **vienkāršošanu** un ar finansiālās palīdzības pārvaldību saistītā administratīvā sloga mazināšanu.

4. POLITIKAS RISINĀJUMI

Ņemot vērā noteikto problēmu un lai sasniegtu īpašos politikas un metodiskos mērķus, Komisija apsvēra iespēju izmantot šādus risinājumus attiecībā uz paredzēto pirmspievienšanās palīdzības instrumentu.

1. risinājums — „**pārmaiņas neveikt**”, proti, saglabāt esošo komponentu struktūru un tās ievirzi.

2. risinājums — „**grozīt spēkā esošo regulu**”, izvēloties kādu no šādām alternatīvām:

- **2.1. variants** — „**samazināt piemērošanas jomu un saglabāt īstenošanas noteikumus**”, pievēršot uzmanību tiesiskajām un institucionālajām pārmaiņām, kas vajadzīgas, lai nodrošinātu atbilstību pievienošanās kritērijiem, neparedzot nepieciešamību pēc būtiska finansējuma publisko investīciju līdzfinansēšanai sociāli ekonomiskās attīstības jomā;
- **2.2. variants** — „**saglabāt komponentu struktūru un likt lielāku uzsvāru uz investīcijām**”, lai palielinātu sociāli ekonomisko ietekmi saņēmējvalstīs un lai paātrinātu to gatavošanos strukturālo, kohēzijas un lauku attīstības fondu pārvaldībai;
- **2.3. variants** — „**saglabāt piemērošanas jomu un koriģēt īstenošanas noteikumus**”, aptverot gan atbilstību pievienošanās kritērijiem, gan arī atbalstu sociāli ekonomiskajai attīstībai. Turklāt pielāgot pašreizējā PPI struktūru un īstenošanas modalitātes;

3. risinājums — „**izstrādāt jaunu instrumentu**”. Šis risinājums netika plašāk analizēts.

5. IETEKMES NOVĒRTĒJUMS

Dažādo risinājumu **ekonomisko ietekmi** noteica, ņemot vērā iespējamību, ka risinājumi var: i) kavēt vai paātrināt paplašināšanos un tādējādi nodrošināt pozitīvu paplašināšanās ekonomisko ietekmi uz iekšējo tirgu; ii) saglabāt vai samazināt Eiropas Savienības un dalībvalstu izmaksas saistībā ar drošības pasākumiem un apdraudējumiem, robežkontroli un nelikumīgu migrāciju; iii) ierobežot vai uzlabot labākas ekonomiskās integrācijas iespējas, piemēram, uzlabojot integrāciju Eiropas tīklos; iv) pozitīvi vai negatīvi ietekmēt līdzekļu devēju un investoru uzticību saņēmējvalstīm.

Dažādo risinājumu **sociālo ietekmi** novērtēja, ņemot vērā iespējamo ietekmi uz nabadzību un atstumtību paplašināšanās procesā iesaistītajās valstīs un to saistību ar

pievienošanās jomā panākto progresu un tādu apstākļu radīšanu, kas ļauj uzlabot ekonomiskos rādītājus un īstenot politikas pasākumus, kuri var atrisināt šos jautājumus. Tika vērtēta arī ar pievienošanas saistītās kavēšanās un risku iespējamā ietekme uz tiesību apdraudējumu taisnīguma un tiesiskuma jomā saņēmējvalstīs.

Risinājumu **ietekmi uz vidi** vērtēja, ņemot vērā iespējamību, ka, ja paplašināšanās tiek kavēta vai apdraudēta, var palielināties izmaksas vides jomā, jo salīdzinošās priekšrocības radīšanai saņēmējvalstīs var tikt piemēroti zemāki vides standarti un/vai kavētas lielās investīcijas, kas vajadzīgas, lai pielāgotos Eiropas Savienības *acquis* vides jomā.

Tika noteikts, ka instrumenta piemērošanas jomas samazināšanai un īstenošanas noteikumu (**2.1. varianta**) saglabāšanai attiecībā uz atšķirību mazināšanu attīstības jomā saņēmējvalstu un Eiropas Savienības starpā ir negatīvāka ietekme nekā pārmaiņu (pamata) scenārijam un tādējādi tā var kavēt paplašināšanos un ar to saistītos pozitīvos ekonomiskos ieguvumus. No otras puses, šis risinājums varētu efektīvi palīdzēt panākt politiskās reformas, kas jāveic, lai pievienotos Eiropas Savienībai. Salīdzinājumā ar šo risinājumu un risinājumu, kas paredz pārmaiņas neveikt, bija gaidāms, ka pārējie divi risinājumi, proti, komponentu struktūras saglabāšana un lielāks uzsvars uz investīcijām (**2.2. variants**) vai piemērošanas jomas saglabāšana un īstenošanas noteikumu koriģēšana (**2.3. variants**), nodrošinās pozitīvāku ietekmi, lai gan atsevišķi aspekti tika vērtēti atšķirīgi. Tika noteikts, ka palīdzības sniegšanas modalitāšu uzlabošana, kas paredzēta 2.3. variantā, palielinot palīdzības koncentrāciju, saskaņotību, lietderību, efektivitāti, līdzsvaru un ietekmi, un lielāks uzsvars uz valsts pārvaldes reformu, veicinot ilgtspējīgāku rezultātu sasniegšanu, kopumā nodrošinās pozitīvāku ietekmi nekā investīciju palielināšana sociāli ekonomiskās attīstības veicināšanai, kā paredzēts 2.2. variantā.

6. RISINĀJUMU SALĪDZINĀJUMS

Šajā tabulā sniegts politikas risinājumu salīdzinājums attiecībā uz to, kā tie ietekmēs cēloņus problēmām, kuru risināšanai tos izmantos.

Negatīva vai ļoti negatīva ietekme	- vai --
Ietekme ir neitrāla	0
Pozitīva vai ļoti pozitīva ietekme	+ vai ++

Ietekme uz problēmas cēloni	1. risinājums (pārmaiņas netiek veiktas)	2.1. variants (piemērošanas jomas samazināšana)	2.2. variants (uzsvars uz investīcijām)	2.3. variants (koriģēt īstenošanas noteikumus)
Lietderība	-	-	-	++
Efektivitāte	0	+	+	++
Saskaņotība	-	-	-	++
Atšķirību mazināšana attīstības jomā	+	-	++	+
Iestāžu stiprināšana	+	++	0	++
Nevienlīdzīguma mazināšana	0	0	+	++

Palīdzība:				
<i>tiek vairāk orientēta uz stratēģiskajiem mērķiem un rezultātiem</i>	0	+	+	+
<i>kļūst elastīgāka un lielākā mērā pielāgota individuālām vajadzībām</i>	0	0	0	+
<i>kļūst vienkāršāka, lietderīgāka, efektīvāka</i>	0	0	0	+

Galū galā **priekšroka tiek dota** piemērošanas jomas saglabāšanai un īstenošanas noteikumu koriģēšanai (**2.3. variants**), jo tādējādi būs iespējams izmantot pirmspievienošanos palīdzības (pievienošanas veicina ietekme uz sociāli ekonomisko attīstību) pašreizējās piemērošanas jomas nodrošinātos ieguvumus (un ietekmi), vienlaikus uzlabojot instrumenta īstenošanas modalitātes, lai to padarītu nozīmīgāku, vairāk orientētu uz rezultātiem, elastīgāku un pielāgotu individuālām vajadzībām.

7. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Īstenojot izvēlēto risinājumu, salīdzinājumā ar pašreizējo situāciju tiks stiprināti uzraudzības un novērtēšanas pasākumi. Ierosinātās pārmaiņas ļaus vairāk orientēties uz rezultātiem un pielāgošanos stratēģijai „Eiropa 2020”. Kā tika noteikts budžeta pārskatīšanā, pasākumi ļaus noteikti konkrētus, izmērāmus un sasniedzamus mērķus, kā arī atbilstīgus rādītājus. Galvenie makrorādītāji būs:

- **progress pievienošanās kritēriju izpildē (atvērtās/slēgtās pievienošanās sarunu sadaļas) vai asociācijas nolīgumu īstenošanā**, kas cita starpā atspoguļots progresa ziņojumos un uz apsekojumiem pamatotos rādījumos, kurus apkopojušas atzītas starptautiskas organizācijas, tādās jomās kā valdības darba efektivitāte, politiskā stabilitāte un vardarbības neesamība, kā arī tiesiskums;
- **sociāli ekonomiskā attīstība**, kas novērtēta, izmantojot ietekmes rādītājus, piemēram, ANO Attīstības programmas tautas attīstības rādītāju kā vispārēju labklājības, bezdarba, ārvalstu investīciju plūsmu un tirdzniecības rādītāju;
- **reģionālā sadarbība un integrācija**, kas novērtēta, izmantojot uz apsekojumiem pamatotos rādījumus, kuri norāda uz situāciju (tendencēm) drošības un stabilitātes jomā, politisko, ekonomisko un kultūras mijiedarbību, kā arī rādītājus, kas norāda uz integrāciju Eiropas tīklos.