

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.1.2011
SEK(2011) 68 wersja ostateczna

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

Dokument uzupełniający

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

„Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu”

SEK(2011) 67 wersja ostateczna
SEK(2011) 66 wersja ostateczna
KOM(2011) 12 wersja ostateczna

Ocena skutków towarzyszy komunikatowi Komisji w sprawie rozwijania europejskiego wymiaru sportu. Poniżej przedstawiono streszczenie jej najważniejszych aspektów.

Kontekst

Artykuł 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przyznaje UE nowe kompetencje w zakresie wspierania, koordynowania oraz uzupełniania działań państw członkowskich w dziedzinie sportu. W Traktacie wezwano UE, aby przyczyniała się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, i przewidziano jej działania mające na celu rozwijanie europejskiego wymiaru sportu.

Artykuł 165 TFUE zawiera także odniesienie do „środków zachęcających w dziedzinie sportu”, w oparciu o które Komisja mogła rozważyć zaproponowanie nowego programu wydatków w ramach aktualnych perspektyw finansowych, na przykład programu UE w dziedzinie sportu ograniczonego do okresu 2 lat. Komisja jest świadoma dużych oczekiwań zainteresowanych stron działających w sporcie co do zapewnienia przez UE wsparcia finansowego zgodnie z mandatem Traktatu, jednak z analizy obecnej sytuacji wynika, że istnieją ważne przeszkody budżetowe i merytoryczne przemawiające przeciwko przedkładaniu takiego wniosku na tym etapie. Po pierwsze, margines, który pozostał w odpowiednim rozdziale budżetu UE, jest bardzo ograniczony. Nie byłoby zatem możliwe zaproponowanie pierwszego programu UE w dziedzinie sportu obejmującego kwotę, która pozwoliłaby na osiągnięcie jego celów. Po drugie, będące w toku działania przygotowawcze w dziedzinie sportu na 2009 i 2010 r. nie zostały jeszcze poddane niezależnej ocenie, która uzasadniłaby wartość dodaną takiego programu na poziomie UE. Ocena skutków dotyczącą przyszłego programu UE w dziedzinie sportu (od 2014 r.), wykorzystującą ocenę odpowiednich działań przygotowawczych w dziedzinie sportu, będzie można ukończyć dopiero w 2011 r. Powyższe względy sprawiły, że DG ds. Edukacji i Kultury ponownie rozważyła swój pierwotny plan dotyczący zaproponowania w 2010 r. inicjatywy łączącej propozycję polityki i program wydatków.

Ocena skutków obejmuje zatem wyłącznie inicjatywę polityczną (komunikat) dotyczący wykonania Traktatu z Lizbony w dziedzinie sportu. Opiera się na nowych postanowieniach Traktatu oraz bogatych zasobach informacji, zwłaszcza doświadczeniach zdobytych podczas wdrażania białej księgi na temat sportu z 2007 r., zgromadzonych dzięki nieformalnej współpracy na szczeblu UE w dziedzinie sportu i szeroko zakrojonej procesowi konsultacji przeprowadzonych w 2010 r.

Określenie problemu

W ramach pierwszego kroku w ocenie skutków poruszono potrzebę działań UE, określając najważniejsze problemy ogólne i szczegółowe, wobec których staje sport na poziomie UE. Dowody wskazują na to, że można wzmocnić pozytywne wartości i oddziaływanie sportu, że istnieją czynniki zagrażające wkładowi, jaki sport może wnieść w społeczeństwo i gospodarkę, a rozwój sektora sportu staje wobec szczególnych wyzwań.

Jak dotąd nie istniała jednak strategia dotycząca podejścia do UE sportu angażująca Komisję i państwa członkowskie w oparciu o wspólny program i umożliwiającą stawienie czoła wyzwaniom w kompleksowy sposób. Potencjał sektora sportu, który może przyczynić się do osiągnięcia strategicznych celów społecznych i gospodarczych UE, pozostaje niewykorzystany.

Konkretne problemy i wyzwania określono, mając na względzie mandat Traktatu oraz konieczność zajmowania się wyłącznie tymi problemami, które są istotne na poziomie UE (pomocniczość). Są to:

- wyzwania związane z funkcją społeczną i edukacyjną sportu oraz jego funkcją dotyczącą pozytywnego wpływu na zdrowie:
 - zagrożenia dla zdrowia spowodowane brakiem aktywności fizycznej;
 - wyłączenie społeczne grup w niekorzystnej sytuacji i niewykorzystany potencjał sportu;
 - systemy niedostosowane do łączenia sportu i kształcenia;
- wyzwania dotyczące trwałych struktur sportowych:
 - niedostateczne wspieranie działalności na zasadzie dobrowolności;
 - obecne i przyszłe wyzwania dotyczące stabilnego finansowania sportu, także w świetle zmian regulacyjnych w sektorze gier hazardowych w państwach członkowskich;
 - niedostateczna ochrona praw własności intelektualnej;
- doping jako zagrożenie integralności fizycznej i psychicznej sportowców;
- dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w sporcie;
- niewykorzystane możliwości ulepszenia dialogu na szczeblu UE w zakresie sportu;
- poczucie braku jasności prawa w odniesieniu do stosowania prawa UE do sportu;
- niewystarczające informacje dotyczące sportu dla UE-27.

Cele

W ramach drugiego kroku w ocenie skutków określono cele planowanej inicjatywy. Ogólnie rzecz ujmując, planowana inicjatywa powinna służyć wniesieniu wkładu w osiągnięcie nadrzędnych celów UE określonych w strategii „Europa 2020” pod względem trwałego wzrostu, walki z bezrobociem, wzmacniania włączenia społecznego i promowania Europy obywateli.

Pod względem *strategicznym* planowana inicjatywa powinna mieć na celu zapewnienie Komisji i państwom członkowskim ram działań na szczeblu UE w dziedzinie sportu, obejmujących działania prowadzone na podstawie art. 165 TFEU.

Zgodnie z konkretnymi wyzwaniami w ocenie skutków omówiono *szczegółowe cele*, których osiągnięciu powinna służyć planowana inicjatywa:

- promowanie funkcji społecznej i edukacyjnej sportu oraz jego funkcji dotyczącej pozytywnego wpływu na zdrowie;
- wspieranie struktur sportowych opartych na zasadzie dobrowolności;
- ochrona integralności fizycznej i psychicznej sportowców;

- popieranie uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym;
- pogłębienie dialogu i zacieśnienie współpracy z zainteresowanymi stronami działającymi w dziedzinie sportu;
- upowszechnianie wiedzy na temat stosowania prawa UE do sportu;
- wspieranie ustalenia faktów dotyczących sportu w UE-27.

W tym rozdziale oceny skutków przeanalizowano także, czy działania UE są uzasadnione z punktu widzenia zasady pomocniczości, oraz opisano wartość dodaną UE w odniesieniu do planowanej inicjatywy.

Z mandatu Traktatu i pełnych kompetencji państw członkowskich w dziedzinie sportu wynika, że inicjatywa UE nie będzie służyć zastąpieniu działań państw członkowskich, ale zaproponowaniu dodatkowych działań przy pełnym poszanowaniu wymogów zasady pomocniczości, w obszarach, w których doświadczenie pokazało, że postępy w stawieniu czoła określonym wyzwaniom nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie w ramach ich krajowych systemów konstytucyjnych. Planowana inicjatywa nie będzie wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia określonych celów; zostaną uwzględnione wymogi zasady proporcjonalności i mandat Traktatu, który w ramach działań na szczeblu UE wyklucza harmonizację i przewiduje jedynie „miękkie” narzędzia. Planowana inicjatywa UE będzie wdrażana w oparciu o istniejące struktury krajowe i europejskie.

Co się tyczy przesłanek dotyczących europejskiej wartości dodanej, UE będzie działać jako katalizator zwiększający wpływ krajowych działań na rzecz sportu. Inicjatywa na szczeblu UE pozwoli na rozwój działań tworzących powiązania pomiędzy poszczególnymi organizacjami i podmiotami w sporcie i w innych dziedzinach, w szczególności władzami publicznymi na szczeblu europejskim, regionalnym i lokalnym, organizacjami sportowymi, organizacjami związanymi ze sportem oraz placówkami oświatowymi. Działania doprowadzą do wymiany know-how i dobrych praktyk w różnych obszarach związanych ze sportem i aktywnością fizyczną (takich jak zdrowie, kształcenie i włączenie społeczne). UE może w ten sposób stworzyć możliwości współpracy zainteresowanych stron, które nie byłyby dostępne bez działań UE.

Warianty strategiczne

W ramach trzeciego kroku w ocenie skutków przedstawiono trzy warianty strategiczne obejmujące możliwe zestawy środków służących osiągnięciu wyznaczonych celów:

- wariant A: współpraca oparta na białej księdze na temat sportu z 2007 r. (scenariusz podstawowy);
- wariant B: określenie strategicznych średnioterminowych ram współpracy w dziedzinie sportu w oparciu o nowy program prac UE na rzecz sportu (ramy + nowy program prac);
- wariant C: określenie strategicznych długoterminowych ram politycznych w oparciu o ustanowienie otwartej metody koordynacji w dziedzinie sportu (ramy długoterminowe + OMK).

Ocena skutków

W następnym rozdziale każdy wariant strategiczny oceniono pod względem

- (1) oczekiwanych skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych, włącznie z oceną najważniejszych skutków pod względem prawdopodobieństwa i skali;
- (2) efektywności, tzn. związku pomiędzy nakładami a pożądanymi skutkami, włącznie z oceną możliwości osiągnięcia celów przez Komisję;
- (3) skuteczności, tzn. prawdopodobieństwa osiągnięcia celów wyznaczonych w inicjatywie;
- (4) spójności z nadrzędnymi celami polityki UE.

a) W przypadku wszystkich wariantów zidentyfikowano pozytywne skutki społeczne i, w mniejszym stopniu, gospodarcze (np. uczynienie społeczeństw zdrowszymi i bardziej sprzyjającymi włączeniu społecznemu oraz zwiększenie zdolności do zatrudnienia), których można na ogół oczekiwać po środkach na szczeblu UE mających na celu promowanie społecznych funkcji sportu poprzez działania w najważniejszych obszarach, którymi są: *aktywność fizyczna wpływająca pozytywnie na zdrowie, włączenie społeczne, kształcenie i szkolenie oraz działalność na zasadzie dobrowolności*. Ukierunkowane strategicznie i skoordynowane podejścia polityczne przewidziane w wariantach B i C, w szczególności OMK (wariant C), prawdopodobnie wzmocnią te pozytywne skutki. Dalsze działania polityczne mające na celu *walkę z dopingiem*, obejmujące odpowiednie zainteresowane strony na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym, przyniosą prawdopodobnie pośredni pozytywny skutek w postaci poprawy społecznego wizerunku sportu i wiarygodności zawodów sportowych.

Nowe działania mające na celu koordynację polityki w innych obszarach, takie jak wspieranie struktur sportowych (np. działania mające na celu zapewnienie *stabilności finansowania* sportu na szczeblu jak najbliższym obywatelom), mogą przynieść pozytywne skutki gospodarcze w postaci bardziej stabilnych i lepiej dostosowanych struktur sportowych w obliczu rosnącej konkurencji na rynkach, co może podwyższyć jakość usług sportowych, a to z kolei – pomóc w zapewnieniu obywatelom dostępu do lokalnych struktur sportowych. Podejścia polityczne mające na celu walkę z dyskryminacją w sporcie (np. działania w obszarze *swobodnego przepływu sportowców*) mogą wpłynąć pozytywnie na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także pomóc zapobiegać dyskryminacji obywateli UE. Działania mające na celu zwiększenie *jasności prawa* w odniesieniu do zasad sportowych poprzez lepsze zrozumienie stosowania prawa UE do sportu dzięki zapewnieniu szczegółowych wytycznych na szczeblu UE prawdopodobnie wpłyną pozytywnie na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, ponieważ mogą pomóc w rozwijaniu działań w sektorze sportu w obrębie solidnych ram prawnych. Mogą także pomóc zapobiegać napięciom pomiędzy poszczególnymi podmiotami lub sporom prawnym. Wsparcie mające na celu ulepszenie struktur *dialogu i współpracy w ramach UE* może doprowadzić do lepszej współpracy z zainteresowanymi stronami oraz zapewnienia przejrzystych procesów zapewniających udział różnym podmiotom. Doświadczenia innych sektorów, np. edukacji, kultury i młodzieży, pokazują, że wsparcie polityczne dla *ustalenia faktów dla całej UE-27* może doprowadzić do bardziej świadomego kształtowania polityki na szczeblu krajowym i europejskim w oparciu o solidne przesłanki ekonomiczne, np. w odniesieniu do decyzji dotyczących wydatków publicznych lub inwestycji. Dostęp do informacji o wystarczającej jakości może jednocześnie

przynieść korzyści innym podmiotom, takim jak organizacje sportowe, które muszą racjonalnie zarządzać swoją działalnością.

W odniesieniu do skutków środowiskowych w sprawozdaniu uznano, że sport, w szczególności duże imprezy sportowe, może do pewnego stopnia negatywnie wpływać na środowisko. Wszystkie warianty, choć w różnym stopniu, mogą promować podejścia przyjazne dla środowiska.

Każdy z wariantów oceniono następnie pod względem prawdopodobieństwa wystąpienia najważniejszych i najbardziej pożądaných skutków oraz ich skali. Określono trzy najważniejsze skutki; są to: *poprawa zdrowia publicznego, włączenie społeczne grup w niekorzystnej sytuacji oraz przyczynienie się do zdolności do zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy*. Stwierdzono, że prawdopodobieństwo i skala są ogólnie większe w przypadku wariantów B i C niż wariantu A, z uwagi na strategiczne ramy polityczne i nowe działania przewidziane w ramach tych wariantów w porównaniu ze scenariuszem podstawowym.

b) Efektywność wariantu A oceniono jako bardzo niską, mimo że skutki w zakresie zasobów ludzkich oceniono pozytywnie i mimo że systemowo Komisja miałaby możliwość osiągnięcia celów. Powody tej oceny to wysokie prawdopodobieństwo, że wariant ten nie przyniósłby pożądaných skutków, oraz fakt, że samo kontynuowanie działań będących w toku wydaje się trudne do uzasadnienia w świetle mandatu nowego Traktatu, w którym wyraźnie wezwano do działania Unii w dziedzinie sportu. W przeciwieństwie do wariantu A wariant C wymaga stosunkowo wysokich nakładów w zakresie zasobów ludzkich, natomiast prawdopodobieństwo osiągnięcia pożądaných skutków jest bardzo wysokie. W przypadku wariantu C należy zatem założyć poprawę efektywności w porównaniu ze scenariuszem podstawowym. W odniesieniu do możliwości osiągnięcia celów na chwilę obecną nie ma doświadczeń z inicjowaniem OMK w nowym horyzontalnym obszarze polityki takim jak sport. Na obecnym, wczesnym etapie formalnej współpracy UE w dziedzinie sportu dostępnych jest zbyt mało faktów na wypracowanie konsensusu w odniesieniu do OMK. W związku z tym w przypadku wariantu C możliwość osiągnięcia celów w porównaniu ze scenariuszem podstawowym oceniono negatywnie. W przypadku wariantu B wynik oceny efektywności jest bardziej zrównoważony, zarówno pod względem stosunku pomiędzy skutkami (wysokie prawdopodobieństwo osiągnięcia pożądaných skutków), jak i nakładów (dodatkowe zasoby ludzkie nie są konieczne). Ponadto, z uwagi na wsparcie rządów i zainteresowanych stron, zadeklarowane dla podejścia zaproponowanego w ramach wariantu B, możliwość osiągnięcia celów w porównaniu ze scenariuszem podstawowym oceniono bardzo wysoko. Wariant B został dlatego oceniony najwyżej, jeżeli chodzi o ogólną efektywność.

c) W odniesieniu do skuteczności każdy wariant oceniono pod kątem celu strategicznego (nowe podejście strategiczne do współpracy na szczeblu UE w dziedzinie sportu) oraz siedmiu celów szczegółowych wyznaczonych w inicjatywie. Wariant A nie pozwala na osiągnięcie celu strategicznego i wnosi bardzo ograniczony wkład w osiągnięcie celów szczegółowych. Warianty B i C pozwalają na osiągnięcie celu strategicznego poprzez utworzenie ram UE w dziedzinie sportu. Co się tyczy osiągnięcia celów związanych z najważniejszymi obszarami, w których wdrożenie OMK jest najbardziej prawdopodobne, skuteczność wariantu C oceniono wyżej niż wariantu B. Podobnie, ukierunkowane działania dotyczące poszczególných obszarów przewidziane w agendzie UE służące osiągnięciu celów odnoszących się do uczciwości i dostępności we współzawodnictwie, dialogu i współpracy w dziedzinie sportu oraz dotyczące większej jasności w odniesieniu do stosowania prawa UE do sportu sprawiają, że wariant B musi zostać oceniony wyżej niż wariant C. W postaci wyniku

zbiorczego prawdopodobieństwo osiągnięcia celów w przypadku wariantu C oceniono jako nieco wyższe niż w przypadku wariantu B.

d) Spójność wariantów oceniono w odniesieniu do nadrzędnych celów strategii „Europa 2020”, unijnej strategii zdrowia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ponieważ w ramach wariantu A nie przewidziano nowych działań, nie uznano go za spójny z nadrzędnymi celami. Warianty B i C wnoszą wkład we wzrost gospodarczy i zatrudnienie, zdrowie publiczne i rynek wewnętrzny. Założono, że podejście długoterminowe przewidujące OMK jest nieco bardziej spójnym podejściem pozwalającym na osiągnięcie ogólnych celów polityki UE, w szczególności tych odnoszących się do strategii „Europa 2020” (ponieważ pomaga sektorowi sportu w pełnym wykorzystaniu potencjału w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia), co wyrażono nieco wyższą oceną wariantu C w porównaniu z wariantem B.

Porównanie wariantów / wybór preferowanego wariantu

W następnym rozdziale sprawozdania streszczono porównanie wariantów w świetle czterech kryteriów opartych na ocenie skutków, efektywności, skuteczności i spójności.

- Pozytywne skutki gospodarcze i społeczne wariantów B i C prawdopodobnie będą zbliżone, natomiast wydaje się, że nowy program prac UE przewidziany w wariantcie B szczególnie sprzyja ich wspieraniu. Można oczekiwać, że skutki będą nieco większe w przypadku wariantu C, który doprowadziłby do ustanowienia OMK w odniesieniu do pewnych najważniejszych obszarów współpracy na szczeblu UE w dziedzinie sportu (np. aktywności fizycznej wpływającej pozytywnie na zdrowie).
- W odniesieniu do efektywności wariant A należy ocenić bardzo nisko. Mimo znacznie wyższych nakładów wariant C będzie prawdopodobnie bardziej efektywny w porównaniu ze scenariuszem podstawowym, ale osiągnięcie celów będzie trudniejsze. Wariant B jest bardziej efektywny niż scenariusz podstawowy i wariant C. Ponadto w przypadku wariantu B najbardziej oceniono możliwość osiągnięcia przez Komisję pożądaných skutków.
- Co się tyczy skuteczności, w ramach wariantu A nie można zagwarantować osiągnięcia celów, natomiast warianty B i C pozwalają na osiągnięcie celu strategicznego i celów szczegółowych. Wariant C będzie przy tym prawdopodobnie nieco bardziej skuteczny.
- W odniesieniu do kryterium spójności wariant A nie sprzyja osiągnięciu nadrzędnych celów społecznych i gospodarczych UE, natomiast warianty B i C mogą tu wnieść cenny wkład. Za najbardziej odpowiedni instrument uznano wariant C przewidujący OMK.

W ocenie skutków stwierdzono, że wariant B pozwala najbardziej odpowiednio zareagować na wyzwania, wobec których staje sport w UE, i wykonać postanowienia art. 165 TFUE dotyczące sportu. Wariant B jest najbardziej wyważony i prawdopodobnie przyniesie największe korzyści netto na tym etapie rozwijania unijnego wymiaru sportu.

Na tej podstawie Komisja zaproponuje **komunikat określający ramy współpracy politycznej na szczeblu UE w dziedzinie sportu, w tym nowy program prac UE na rzecz sportu**. W komunikacie należy także zapowiedzieć ocenę skutków dotyczącą ewentualnego programu UE w dziedzinie sportu (od 2014 r.), aby uzupełnić ramy współpracy.

Monitorowanie i ocena

W ocenie skutków przedstawiono również przegląd planowanych kroków dotyczących monitorowania i oceny, zwłaszcza przedstawiając pierwszy zestaw podstawowych wskaźników postępu na drodze do osiągnięcia celu ogólnego i celów szczegółowych wytyczonych w zaproponowanej inicjatywie (wariant B). Proponowane ramy UE na rzecz współpracy w dziedzinie sportu będą obejmować przeprowadzenie w 2015 r. oceny, która powinna umożliwić rozważenie ustanowienia OMK w odniesieniu do pewnych obszarów współpracy na szczeblu UE w dziedzinie sportu.