



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.12.2011
SEK(2011) 1463 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II)

{KOM(2011) 838 wersja ostateczna}

{SEK(2011) 1462 wersja ostateczna}

1. DEFINICJA PROBLEMU

Artykuł 49 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2 Traktatu, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. Powody kontynuacji procesu rozszerzenia UE zostały ponownie potwierdzone w konkluzjach Rady z dnia 14 grudnia 2010 r. **„Rozszerzenie jest elementem umacniającym pokój, demokrację i stabilność w Europie, służącym strategicznym interesom UE i pomagającym UE lepiej osiągać jej cele polityczne w istotnych dziedzinach, które są kluczowe dla ożywienia koniunktury i trwałego wzrostu gospodarczego”**.

UE zawarła lub obecnie negocjuje układy o stowarzyszeniu z 5 krajami kandydującymi¹ i 4 potencjalnymi krajami kandydującymi². Do 2014 r. przynajmniej jeden kraj kandydujący powinien uzyskać członkostwo UE, a niektóre potencjalne kraje kandydujące mogą stać się krajami kandydującymi. Z wyjątkiem Islandii poziom rozwoju społeczno-gospodarczego państw w procesie rozszerzenia kształtuje się generalnie znacznie poniżej unijnej średniej. Dostosowanie prawodawstwa i instytucji tych krajów do unijnych norm, umożliwiające im sprostanie presji konkurencyjnej jednolitego rynku i podołanie obowiązkom członkowskim, wymaga znacznych nakładów. Ponadto podstawowe wartości UE takie jak stabilność polityczna, demokracja, poszanowanie praw człowieka oraz dobre rządy nadal wymagają wzmocnienia. Słabe instytucje publiczne i zdolności administracyjne oraz różnice w poziomie rozwoju zasobów ludzkich mają negatywny wpływ na efektywność i trwałość wykorzystania pomocy UE.

Państwa w procesie rozszerzenia nie są w stanie samodzielnie ponieść kosztów wszystkich reform i inwestycji, jakich wymaga przystąpienie do UE. Jednocześnie w interesie samej UE leży, by korzystały one ze skutecznego i efektywnego wsparcia w zakresie przygotowań do ewentualnego członkostwa. Ponieważ potrzeby każdego z tych krajów i ich „droga do przystąpienia” znacznie się różnią, jednakowe podejście do udzielania pomocy stosowane w ramach obowiązującego instrumentu przedakcesyjnego nie stanowi optymalnego rozwiązania. Nie uwzględnia bowiem priorytetów w zakresie reform poszczególnych krajów. Ponadto, aby pomoc UE była bardziej skuteczna, musi mieć bardziej strategiczny charakter i być w większym stopniu zorientowana na wyniki.

2. ANALIZA ZASADY POMOCNICZOŚCI

Polityka rozszerzenia stanowi część działań zewnętrznych i przyczynia się do osiągnięcia wspólnych celów pod względem globalnych wyzwań, reakcji i przywództwa.

¹ Chorwacja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Islandia, Czarnogóra i Turcja.

² Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Kosowo o statusie określonym rezolucją RB ONZ nr 1244/99.

Dalsze rozszerzenie UE stanowi z natury rzeczy **wspólne zadanie**, które może być realizowane jedynie na szczeblu unijnym. Jedynie państwa członkowskie, działając wspólnie, mogą podejmować decyzje co do wniosków o członkostwo złożonych przez nowe kraje kandydujące. Pomoc przedakcesyjna udzielana z budżetu UE ma na celu wsparcie krajów kandydujących lub potencjalnych krajów kandydujących w przygotowaniu do przyszłego członkostwa: instrument pomocy przedakcesyjnej stworzono, by dać im możliwość sprawdzenia w praktyce, jeszcze przed przystąpieniem, jakie zobowiązania wiążą się z członkostwem. Żaden inny instrument wielostronny ani dwustronny nie może zapewnić tak kompleksowego zestawu narzędzi i jedynie UE jest w stanie określić, jakiego rodzaju pomoc jest potrzebna, by przygotować te kraje do przejścia unijnego dorobku prawnego.

W ostatnich latach państwa członkowskie UE ograniczyły poziom pomocy dwustronnej dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących, przyznając, że skoordynowane działania na szczeblu UE są bardziej efektywne. W ostatnich latach blisko połowa całej pomocy finansowej UE na rzecz państw w procesie rozszerzenia pochodziła z unijnego budżetu. Wielostronne organizacje darczyńców w dużej mierze wycofały swoje wsparcie, a te, które nadal go udzielają, dostosowały swoje programy do priorytetów UE.

3. CELE INICJATYWY UE

Nowy instrument powinien nadal służyć realizacji ogólnego celu, jakim jest wsparcie krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących w przygotowaniach do członkostwa w UE oraz pomoc w stopniowym dostosowaniu ich krajowych systemów i gospodarek do unijnych norm i obszarów polityki UE, zgodnie z ich szczególnymi potrzebami oraz przy uwzględnieniu indywidualnych programów rozszerzenia.

Pod względem wyników i skutków, jakie mają zostać osiągnięte, nowy instrument powinien realizować następujące szczegółowe cele *strategiczne*:

- **wspierać reformy polityczne niezbędne w celu spełnienia kryteriów przystąpienia do UE;**
- **wspierać rozwój gospodarczy, społeczny i terytorialny oraz reformy w tym zakresie, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego oraz inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu;**
- **zwiększać zdolność krajów, będących beneficjentami pomocy, do przejęcia obowiązków wynikających z członkostwa;**
- **wspierać integrację regionalną i współpracę terytorialną.**

Ponadto, w odniesieniu do sposobu, w jaki instrument ten powinien działać, aby umożliwić osiągnięcie szczegółowych celów strategicznych, należy realizować następujące cele *metodologiczne* (*właściwe dla danego rozporządzenia*):

- zacieśnić związek pomiędzy pomocą finansową a programem polityki rozszerzenia, tak aby pomoc była **bardziej strategicznym elementem**;
- zwiększyć w dalszym stopniu efektywność i skuteczność pomocy, zapewniając **bardziej konkretne i trwałe wyniki oraz skutki**;
- umożliwić **większą elastyczność** sposobu działania instrumentu oraz przyznawania pomocy, zachowując przy tym odpowiedzialność krajów będących beneficjentami pomocy za poszczególne obszary polityki oraz ich rozliczalność w tym zakresie;
- pozyskać więcej środków finansowych od darczyńców lub sektora prywatnego dzięki wykorzystaniu **innowacyjnych instrumentów finansowych**;
- dążyć do **uproszczenia** i ograniczenia obciążeń administracyjnych związanych z zarządzaniem pomocą finansową.

4. WARIANTY STRATEGICZNE

W świetle wskazanego problemu oraz w celu osiągnięcia szczegółowych celów strategicznych i metodologicznych Komisja rozważyła następujące warianty przyszłego instrumentu pomocy przedakcesyjnej:

Wariant 1 – bez zmian: zachowanie obecnej struktury instrumentu i przedmiotu działań.

Wariant 2 – zmiana obowiązującego rozporządzenia, przy założeniu następujących rozwiązań:

- **Wariant 2.1 – ograniczenie zasięgu i zachowanie ustaleń wykonawczych:** skoncentrowanie się na zmianach prawnych i instytucjonalnych koniecznych w celu spełnienia kryteriów przystąpienia, bez deklaracji znacznych środków na współfinansowanie inwestycji publicznych na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego.
- **Wariant 2.2 – zachowanie struktury instrumentu oraz położenie większego nacisku na inwestycje** w celu zwiększenia skutków społeczno-gospodarczych w krajach będących beneficjentami pomocy oraz przyspieszenia ich przygotowań do zarządzania funduszami strukturalnymi, spójności i rozwoju obszarów wiejskich.
- **Wariant 2.3 – zachowanie zakresu instrumentu oraz dostosowanie ustaleń wykonawczych,** wariant obejmujący zarówno spełnienie kryteriów przystąpienia do UE jak i wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego. Dodatkowy element to dostosowanie aspektów obecnej struktury IPA oraz sposobów wdrażania.

Wariant 3 – opracowanie nowego instrumentu. Wariant ten nie został poddany szczegółowej analizie.

5. OCENA SKUTKÓW

Skutki gospodarcze poszczególnych wariantów zostały ocenione pod kątem prawdopodobieństwa i) opóźnienia lub przyspieszenia procesu rozszerzenia, a zatem pozytywnego gospodarczego wpływu poszerzenia rynku wewnętrznego; ii) utrzymania lub obniżenia kosztów ponoszonych przez UE i państwa członkowskie pod względem środków bezpieczeństwa i ryzyka, kontroli granicznych i nielegalnej migracji; iii) ograniczenia lub poprawy możliwości głębszej integracji gospodarczej, np. dzięki lepszemu integracji z sieciami transeuropejskimi; iv) pozytywnego lub negatywnego wpływu na zaufanie darczyńców i inwestorów w krajach będących beneficjentami pomocy.

Skutki społeczne poszczególnych wariantów oceniono pod kątem ich prawdopodobnego wpływu na ubóstwo i wyłączenie społeczne w krajach w procesie rozszerzenia w powiązaniu z postępowaniem w przygotowaniach do przystąpienia, tworzeniem warunków do osiągnięcia lepszych wyników gospodarczych i środkami politycznymi, które stanowiłyby odpowiedź na wymienione kwestie. Rozważono również ewentualne skutki w postaci ryzyka, polegającego na zagrożeniu praw w obszarze sprawiedliwości i praworządności w krajach będących beneficjentami pomocy w wyniku opóźnień, oraz ryzyka dla przystąpienia.

Wpływ na środowisko poszczególnych wariantów oceniono pod kątem prawdopodobieństwa wystąpienia – w przypadku opóźnienia lub zagrożenia procesu rozszerzenia – wzrostu kosztów ochrony środowiska z powodu wykorzystywania niższych norm środowiskowych w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej przez państwa będące beneficjentami pomocy lub z powodu opóźnień w realizacji kosztownych inwestycji koniecznych w celu dostosowań do unijnego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska.

Oceniono, że ograniczenie zakresu instrumentu oraz zachowanie ustaleń wykonawczych (**wariant 2.1**) ma więcej negatywnych skutków niż wariant podstawowy (bez zmian) w kontekście zmniejszania rozbieżności w rozwoju gospodarczym pomiędzy krajami będącymi beneficjentami pomocy a UE oraz że opóźniłoby ono proces rozszerzenia i związane z nim korzyści gospodarcze. Z drugiej jednak strony wariant ten wydaje się być efektywny pod względem realizacji reform politycznych wymaganych w celu przystąpienia do UE. Oczekiwano, że w porównaniu z przedstawionym wariantem oraz wariantem „bez zmian” więcej pozytywnych skutków zapewniłyby dwa pozostałe warianty, tzn. **wariant 2.2** (zachowanie struktury instrumentu oraz położenie większego nacisku na inwestycje) lub **wariant 2.3** (zachowanie zakresu instrumentu oraz dostosowanie ustaleń wykonawczych), zakładając jednak, że dałyby one różne wyniki w odniesieniu do poszczególnych aspektów. Oceniono, że poprawa sposobów udzielania pomocy przewidziana w wariantcie 2.3, zwiększająca ukierunkowanie działań pomocowych, ich spójność, efektywność, skuteczność, przełożenie i skutki, oraz zwiększony nacisk na reformę administracji publicznej wspierającej bardziej trwałe wyniki, przyniosłyby generalnie więcej pozytywnych skutków niż w przypadku zwiększenia nakładów na rozwój społeczno-gospodarczy przewidzianego w wariantcie 2.2.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

W poniższej tabeli porównano poszczególne warianty strategiczne pod kątem ich wpływu na czynniki wywołujące problem, któremu miałyby zaradzić:

Skutki negatywne lub bardzo negatywne:	- lub --
Bez wpływu:	0
Skutki pozytywne lub bardzo pozytywne:	+ lub ++

Wpływ na czynnik wywołujący problem	Wariant 1 (bez zmian)	Wariant 2.1 (ograniczony zasięg)	Wariant 2.2 (nacisk na inwestycje)	Wariant 2.3 (dostosowanie ustaleń wykonawczych)
Efektywność	-	-	-	++
Skuteczność	0	+	+	++
Spójność	-	-	-	++
Ograniczenie różnic rozwojowych	+	-	++	+
Wzmocnienie instytucji	+	++	0	++
Usunięcie problemu niejednorodności	0	0	+	++
Pomoc staje się bardziej:				
<i>strategiczna i zorientowana na wyniki</i>	0	+	+	+
<i>elastyczna i dopasowana do indywidualnych potrzeb</i>	0	0	0	+
<i>uproszczona, skuteczna, efektywna</i>	0	0	0	+

Podsumowując, preferowany jest zatem **wariant 2.3** przewidujący zachowanie zakresu instrumentu i dostosowanie ustaleń wykonawczych, ponieważ łączy on korzyści (i skutki) wynikające z obecnego zakresu pomocy przedakcesyjnej (pomoc ukierunkowana na przystąpienie z uwzględnieniem skutków dla rozwoju społeczno-gospodarczego), przy jednoczesnej poprawie sposobu wdrażania instrumentu, w celu uczynienia go bardziej strategicznym, zorientowanym na wyniki, elastycznym i lepiej dopasowanym do indywidualnych potrzeb.

7. MONITOROWANIE I OCENA

W porównaniu z obecną sytuacją w ramach wybranego wariantu udoskonalone zostaną ustalenia dotyczące monitorowania i oceny. Zaproponowane zmiany wpłyną korzystnie na aspekty takie jak ukierunkowanie na wyniki oraz spójność ze strategią „Europa 2020”. W zmianach tych przewidziano – zgodnie z postulatami przedstawionymi w ramach przeglądu budżetu – określenie konkretnych, wymiernych, osiągalnych celów jak również odpowiednich wskaźników. Podstawowe makrowskaźniki to:

- **postępy w zakresie spełnienia kryteriów odniesienia (otwarte/zamknięte rozdziały negocjacji) lub wdrożenia układów o stowarzyszeniu**, odzwierciedlone m.in. w pozytywnych sprawozdaniach z postępu prac oraz opartych na badaniach wskaźnikach przygotowanych przez renomowane organizacje międzynarodowe w obszarach takich jak skuteczność rządu, stabilność polityczna, brak przemocy i rządy prawa;
- **rozwój społeczno-gospodarczy**, mierzony przy użyciu wskaźników wpływu takich jak wskaźnik rozwoju społecznego UNDP stanowiący ogólny miernik dobrobytu, stopa bezrobocia, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wymiana handlowa;
- **współpraca i integracja regionalna**, określone opartymi na badaniach wskaźnikami postrzegania poziomu (tj. tendencji w zakresie) bezpieczeństwa i stabilności; wzajemnych oddziaływań politycznych, gospodarczych i kulturalnych, jak również miernikami odzwierciedlającymi stan integracji sieci transeuropejskich.