



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 7.12.2011
SEC(2011) 1463 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II)

{COM(2011) 838 konč.}

{SEC(2011) 1462 konč.}

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Člen 49 Pogodbe o Evropski uniji določa, da lahko vsaka evropska država, ki spoštuje vrednote EU iz člena 2 Pogodbe in si prizadeva za njihovo spodbujanje, zaprosi za članstvo v Uniji. Utemeljitev nadaljnje širitve EU je bila ponovno potrjena v sklepih Sveta z dne 14. decembra 2010: „*Širitev krepi mir, demokracijo in stabilnost v Evropi, je skladna s strateškimi interesi EU ter pomaga EU, da lahko bolje uresniči cilje svojih politik na pomembnih področjih, ki so ključnega pomena za oživitev gospodarstva in trajnostno rast.*“

EU se trenutno pogaja o pridružitvenih sporazumih ali je te sporazume že sklenila s 5 državami kandidatkami¹ in 4 potencialnimi kandidatkami². Pred letom 2014 bi morala vsaj ena država kandidatka postati država članica, nekatere potencialne kandidatke pa lahko postanejo države kandidatke. Raven družbeno-gospodarskega razvoja v državah v procesu širitve, razen na Islandiji, je na splošno močno pod povprečjem EU. Potrebne so znatne naložbe, da se njihova zakonodaja in institucije uskladijo s standardi EU, da se jim omogoči, da bodo kos pritiskom konkurence enotnega trga, ter da prevzamejo obveznosti članstva. Poleg tega je treba še okrepiti politično stabilnost, demokracijo, spoštovanje človekovih pravic in dobro upravljanje, tj. temeljne vrednote EU. Šibke javne institucije in upravna zmogljivost ter vrzeli v ravni razvoja človeških virov negativno vplivajo na učinkovit in trajnostni razvoj pomoči EU.

Države v procesu širitve same ne morejo nositi stroškov vseh reform in naložb, potrebnih za pridružitve EU. Prav tako je v interesu EU, da imajo te države koristi od učinkovite in uspešne podpore pri pripravah za morebitno članstvo. Ker se potrebe posameznih držav in njihova „pot k pristopu“ izrazito razlikujejo, enoten pristop k zagotavljanju pomoči, predviden s sedanjim predpristopnim instrumentom, ni najučinkovitejša rešitev, saj ne upošteva prednostnih nalog reform posameznih držav. Poleg tega je za povečanje učinkovitosti treba nadalje okrepiti strateško in k rezultatom usmerjeno naravo pomoči EU.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Politika širitve je del zunanjega delovanja in prispeva k doseganju skupnih ciljev v smislu globalnih izzivov, globalnega odziva in vodilne vloge v svetu.

Postopna širitev EU je po svoji naravi **skupna naloga**, ki se lahko izvaja samo na ravni EU. Samo države članice, ki delujejo skupaj, lahko odločajo o prošnjah novih kandidatke za pristop. Predpristopna pomoč, zagotovljena s proračunom EU, je oblikovana tako, da državam kandidatkam / potencialnim kandidatkam pomaga pri pripravah na prihodnje članstvo: v okviru instrumenta za predpristopno pomoč lahko države pred

¹ Hrvaška, nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Islandija, Črna gora in Turčija.

² Albanija, Bosna in Hercegovina, Srbija ter Kosovo, kakor je opredeljeno z RVSN 1244/99.

pristopom „poskusno izpolnjujejo“ obveznosti članstva. Noben drug večstranski ali dvostranski instrument ne more zagotoviti take celovite zbirke orodij, samo EU pa lahko opredeli vrsto pomoči, ki je potrebna za pripravo na prevzem pravnega reda EU.

Države članice EU so v zadnjih letih zniževale raven svoje dvostranske pomoči državam kandidatkam in potencialnim kandidatkam, pri čemer so priznale, da je usklajeno ukrepanje na ravni EU učinkovitejše. Približno polovica celotne finančne pomoči EU, namenjene državam v procesu širitve, je bila v zadnjih letih dodeljena iz proračuna EU. Večstranske donatorske organizacije so veliki meri postopno opustile svojo podporo, tiste, ki so ostale, pa so svoje programe prilagodile prednostnim nalogam EU.

3. CILJI POBUDE EU

Novi instrument bi moral še naprej izpolnjevati splošni cilj glede podpiranja držav kandidat in potencialnih kandidat pri njihovih pripravah za članstvo v EU ter pomagati pri postopni uskladitvi njihovih nacionalnih sistemov/gospodarstev s standardi in politikami Evropske unije ob upoštevanju njihovih posebnih potreb programov širitve.

Glede na rezultate in učinke, ki naj bi se dosegli, bi moral imeti novi instrument naslednje cilje *politik*:

- **podpora političnih reform, potrebnih za izpolnjevanje meril za pristop;**
- **podpora gospodarskega, družbenega in teritorialnega razvoja ter reform, katerih cilj je trajnostna, pametna in vključujoča rast;**
- **povečanje zmožnosti držav upravičenk za prevzemanje obveznosti članstva;**
- **regionalno povezovanje in teritorialno sodelovanje.**

Poleg tega je treba v zvezi z načinom, na katerega naj bi novi instrument deloval, da bi dosegel posebne cilje politik, izpolniti naslednje *metodološke* („ki se nanašajo na Uredbo“) cilje:

- nadalje okrepiti povezavo med finančno pomočjo in programom politike širitve, s čimer bi pomoč postala **bolj strateška;**
- nadalje povečati učinkovitost in uspešnost pomoči ter zagotoviti **oprijemljivejše in bolj trajnostne rezultate in vplive;**
- omogočiti **večjo prilagodljivost** načina, na katerega instrument deluje in dodeljuje pomoč, obenem pa zagotoviti, da države upravičenke še naprej privzemajo vsa področja politik in so zanja odgovorne;
- uporabo **inovativnih finančnih instrumentov** izkoristiti kot vzvod za zagotovitev več sredstev drugih donatorjev ali zasebnega sektorja;

- prizadevati si za **poenostavitev** in zmanjšanje upravnega bremena, povezanega z upravljanjem finančne pomoči.

4. MOŽNOSTI POLITIK

Komisija je ob upoštevanju opredeljenega problema ter z namenom, da se dosežejo posebni cilji politik in metodološki cilji, upoštevala naslednje možnosti za prihodnji instrument za predpristopno pomoč:

možnost 1 – „brez spremembe“: ohranitev obstoječe strukture komponente in njene usmeritve;

možnost 2 – „sprememba obstoječe uredbe“ z naslednjimi podmožnostmi:

- **podmožnost 2.1 – „zmanjšanje obsega in ohranitev izvedbenih ukrepov“** z osredotočanjem na nujne pravne in institucionalne spremembe, potrebne za izpolnjevanje pristopnih meril, brez odobritve kakršnih koli večjih sredstev za sofinanciranje javnih naložb za družbeno-gospodarski razvoj;
- **podmožnost 2.2 – „ohranitev strukture komponente in povečanje osredotočenosti na naložbe“**, da bi se povečal družbeno-gospodarski vpliv v državah upravičenkah ter pospešile priprave za upravljanje strukturnih in kohezijskih skladov ter skladov za razvoj podeželja;
- **podmožnost 2.3 – „ohranitev obsega in prilagoditev izvedbenih ukrepov“**, kar obsega izpolnjevanje pristopnih meril in podporo družbeno-gospodarskemu razvoju. Poleg tega je treba prilagoditi vidike obstoječih načinov vzpostavitve in izvajanja IPA;

možnost 3: „oblikovanje novega instrumenta“: Ta možnost ni bila podrobno analizirana.

5. OCENA UČINKOV

Gospodarski vpliv različnih možnosti je bil ocenjen glede na verjetnost, da bi možnosti: i) upočasnile ali pospešile širitev in s tem pozitiven gospodarski vpliv širitve notranjega trga; ii) ohranile ali znižale stroške EU in držav članic v zvezi z varnostnimi ukrepi in tveganji, mejnimi kontrolami ter nezakonitimi migracijami; iii) omejile ali izboljšale možnosti za boljše gospodarsko povezovanje, npr. prek izboljšane povezovanja z vseevropskimi omrežji; iv) pozitivno ali negativno vplivale na zaupanje donatorjev in vlagateljev v državah upravičenkah.

Družbeni vpliv različnih možnosti je bil ocenjen glede na verjetni učinek na revščino in izključitev v državah v procesu širitve, ki je povezan z napredkom pri izpolnjevanju obveznosti za pristop, ter ustvarjanje pogojev za povečanje gospodarske uspešnosti in izboljšanje ukrepov politik, ki bi lahko obravnavali ta vprašanja. Upoštevali so se tudi verjetni učinki v zvezi s tveganjem, da bi bile pravice na področju pravosodja in pravne

države v državah upravičenkah ogrožene zaradi upočasnitev in tveganj pri izvajanju obveznosti za pristop.

Okoljski vpliv možnosti je bil ocenjen glede na verjetnost, da bi nastali okoljski stroški, če bi se širitev upočasnila ali bi bila ogrožena, zaradi uporabe nižjih okoljskih standardov pri ustvarjanju konkurenčne prednosti v državah upravičenkah in/ali zaradi upočasnitev pri izvajanju dragih naložb, potrebnih za usklajevanje z okoljskim pravnim redom EU.

V zvezi z zmanjšanjem vrzeli v razvoju med državami upravičenkami in EU je ocena pokazala, da bi imela zmanjšanje obsega instrumenta in ohranitev izvedbenih ukrepov (**možnost 2.1**) več negativnih učinkov kot scenarij brez spremembe (osnovni scenarij), saj bi upočasnila širitev in s tem povezane pozitivne gospodarske koristi. Po drugi strani bi bila ta možnost učinkovita pri zagotavljanju pomoči za doseganje političnih reform, potrebnih za pristop. V primerjavi s to možnostjo in možnostjo „brez spremembe“ se je pričakovalo, da se bo več pozitivnih učinkov pojavilo pri ostalih dveh možnostih, tj. bodisi z ohranjanjem strukture komponente in povečanjem osredotočenosti na naložbe (**možnost 2.2**) ali z ohranjanjem obsega in prilagajanjem izvedbenih ukrepov (**možnost 2.3**), čeprav z različnimi izidi za posamezne vidike. Izboljšani načini za zagotavljanje pomoči iz možnosti 2.3, ki povečujejo osredotočenost, skladnost, učinkovitost, uspešnost, učinek vzvoda in vpliv pomoči, ter večji poudarek na reformi javne uprave, ki podpira bolj trajnostne rezultate, bi imeli glede na oceno v celoti več pozitivnih učinkov kot tisti, ki so izhajali iz povečanih naložb za družbeno-gospodarski razvoj iz možnosti 2.2.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

V naslednji razpredelnici je navedena primerjava možnosti politik glede njihovega vpliva na osnovne dejavnike problema, ki bi jih obravnavale:

Negativen ali zelo negativen vpliv:	– ali —
Nevtralen vpliv:	0
Pozitiven ali zelo pozitiven vpliv:	+ ali ++

Učinek na osnovni dejavnik problema	Možnost 1 (brez spremembe)	Možnost 2.1 (zmanjšan obseg)	Možnost 2.2 (osredotočenost na naložbe)	Možnost 2.3 (prilagoditev izvedbenih ukrepov)
Učinkovitost	–	–	–	++
Uspešnost	0	+	+	++
Skladnost	–	–	–	++
Zmanjšana vrzel v razvoju	+	–	++	+
Okrepljene institucije	+	++	0	++
Obravnavanje raznovrstnosti	0	0	+	++
Pomoč postane bolj:				
<i>strateška in usmerjena k rezultatom</i>	0	+	+	+
<i>prožna in prilagojena</i>	0	0	0	+
<i>poenostavljena, učinkovita, uspešna</i>	0	0	0	+

Glede na navedeno je **najprimernejša** možnost ohranitev obsega in prilagoditev izvedbenih ukrepov (**možnost 2.3**), saj bi združila koristi (in učinke) sedanjega obsega predpristopne pomoči (pristop, ki bi ga vodil vpliv družbeno-gospodarskega razvoja) in hkrati izboljšali načine izvajanja instrumenta, s čimer bi ta postal bolj strateški, usmerjen k rezultatom, prožen in prilagojen potrebam.

7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Spremljanje in vrednotenje bosta v okviru izbrane možnosti okrepljena v primerjavi s trenutnim stanjem. Predlagane spremembe bodo povečale osredotočenost na rezultate in uskladitev s strategijo Evropa 2020. Kot je bilo zahtevano v proračunskem pregledu, bodo zagotovile opredelitev posebnih, merljivih in dosegljivih ciljev ter ustrezne kazalnike. Glavni makro kazalniki bi bili:

- **napredek pri izpolnjevanju pristopnih referenčnih meril (odprtih/zaključenih poglavij) ali izvajanju pridružitvenih sporazumov**, kot to med drugim odražajo pozitivna poročila o napredku, kazalniki, ki temeljijo na anketah, ki so jih izvedle ugledne mednarodne organizacije na področjih, kot je uspešnost vlade; politična stabilnost in odsotnost nasilja; pravna država;
- **družbeno-gospodarski razvoj**, kot je bil izmerjen s kazalniki učinka, kot so indeks človekovega razvoja v okviru UNDP kot splošno merilo blaginje in napredka, stopnja brezposelnosti, prilivi neposrednih tujih naložb, trgovina;
- **regionalno sodelovanje in povezovanje**, kot sta bila izmerjena s kazalniki, ki temeljijo na anketah in odražajo zaznave na ravni (trend) varnosti in stabilnosti; političnimi, gospodarskimi in kulturnimi interakcijami, pa tudi z ukrepi, ki odražajo povezanost vseevropskih omrežij.