



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 7.12.2011
SEC(2011) 1467 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

K UREDBI EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi evropskega sosedskega instrumenta

{COM(2011) 839 konč.}

{SEC(2011) 1466 konč.}

V členu 8 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) je določeno, da mora Evropska unija (EU) razviti posebne odnose z državami v svojem sosedstvu, da ustvari območje blaginje in dobrega sosedstva na mejah EU, ki temelji na vrednotah Unije in za katero so značilni tesni in miroljubni odnosi na podlagi sodelovanja. Ta člen je bil s tem namenom uveden z Lizbonsko pogodbo, poudarja pa vse večji pomen odnosov, ki jih ima EU s svojimi sosedi.

Evropska sosedna politika (ESP) je nastala leta 2004 in vključuje 16 partneric vzhodno in južno od meja EU, in sicer Alžirijo, Armenijo, Azerbajdžan, Belorusijo, Egipt, Gruzijo, Izrael, Jordanijo, Libanon, Libijo, Moldavijo, Maroko, Zasedeno palestinsko ozemlje, Sirijo, Tunizijo in Ukrajino. V okviru ESP ponuja EU sosedam privilegiran odnos, ki temelji na vzajemni zavezanosti vrednotam, kot so demokracija in človekove pravice, pravna država, dobro upravljanje, načela tržnega gospodarstva in trajnostni razvoj. Drugi cilji politike so še politično združevanje in globlje gospodarsko povezovanje, povečana mobilnost in okrepljeni osebni stiki. ESP se izvaja prek posebnega instrumenta – Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva, ki zajema 16 navedenih partnerskih držav ter Rusko federacijo.

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Po uvedbi evropske sosedne politike se je zvrstilo več pomembnih dogodkov, vključno s poglobitvijo odnosov s partnericami, uvedbo regionalnih pobud in procesi demokratičnega prehoda v južnem sosedstvu. Zaradi razvoja odnosov ter spreminjajoče se politične situacije je bilo treba ESP revidirati. Zato je bila zasnovana nova vizija ESP, kot je opisano v skupnem sporočilu visoke predstavnice EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Evropske Komisije „Nov odziv na spremembe v sosedstvu“, sprejetem 25. maja 2011. Novi pristop v skladu z načeloma „več za več“ in „vzajemne odgovornosti“ zlasti omogoča večjo podporo partnericam, ki so zavezane oblikovanju demokratične družbe in izvajanju reform.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

EU je najprimernejša partnerica za zagotavljanje te pomoči v sosedskih državah, v katerih je prilagajanje pravilom in standardom EU eden ključnih ciljev politike. Določene vrste podpore, kot so spodbujanje postopnega gospodarskega vključevanja na notranji trg EU, dostop do schengenskega območja ali sodelovanje v programih EU, lahko zagotovi le EU. Zato je EU vodilna partnerica v sodelovanju z večino držav ESP, to vlogo pa splošno priznavajo države članice, mednarodne finančne institucije in drugi donatorji. Pomoč sosedam EU, da se približajo politikam, pravilom in standardom EU, je ključno gonilo za reforme v državah partnericah ESP.

27 držav članic, ki delujejo v skladu s skupnimi politikami in strategijami EU omogoča edinstven vpliv pri odzivanju na svetovne izzive. Ukrepanje držav članic je lahko omejeno in razdrobljeno, njihovi projekti pa pogosto premajhni, da bi trajnostno spremenili razmere na določenem področju. EU racionalizira delo držav članic in tako omogoča boljše koordinacijo in učinkovitejše izvajanje dejavnosti.

V času proračunskih omejitev, ko se je več držav članic odločilo za izstop iz celotnih posameznih sektorjev sodelovanja in umik podpore določenim državam, lahko EU dejavno spodbuja demokracijo, mir, stabilnost, blaginjo in zmanjševanje revščine v svoji soseščini. V takih razmerah je bolj kot kdaj koli prej iz popolnoma gospodarskega vidika smiselno, da se pomoč izvaja na ravni EU, saj se tako lahko doseže dejanski vpliv. Sodelovanje z EU je tudi

cenejše. Upravni stroški so nižji od povprečnih upravnih stroškov glavnih donatorjev dvostranske pomoči.

3. CILJI POBUDE EU

Namen evropske sosedske politike je vzpostaviti območje blaginje in dobrega sosedstva na mejah Unije, zlasti prek okrepljenega političnega združevanja, gospodarskega povezovanja in tesnega sodelovanja na številnih področjih. V obdobju 2014–2020 bo EU prek posebnega finančnega instrumenta, tj. evropskega sosedskega instrumenta, te cilje podpirala še naprej. Evropski sosedski instrument bo zagotavljal večji del financiranja partnericam iz proračuna EU.

Da se bodo lahko prek tega instrumenta dosegli cilji nove vizije ESP, bo treba izpolniti več posebnih ciljev uredbe, ki izhajajo iz spreminjajočih se razmer, izkušenj in ocen. Med njimi je treba izpostaviti zlasti naslednje:

- uporabiti je treba načeli „več za več“ in „vzajemne odgovornosti“ v skladu s prenovljeno ESP, ki spodbujata sosednje države, naj še naprej izvajajo reforme. Načrtovanje programov pomoči EU bi bilo treba poenostaviti, skrajšati in ga bolje usmeriti na cilj;
- racionalizirati je treba področje uporabe instrumenta in pri tem skrbeti za ustrezno ravnovesje med njegovo prožnostjo ter osredotočenostjo na cilje politike in ključna področja sodelovanja;
- prilagoditi je treba izvedbene določbe in izboljšati skladnost instrumentov za zunanje ukrepanje;
- izboljšati je treba določbe za čezmejno sodelovanje, da se omogoči učinkovito in hitro izvajanje programov;
- spodbujati je treba tesnejše povezave z notranjimi instrumenti in politikami EU, med drugim prek okrepljenega sodelovanja z ustreznimi službami Komisije med fazo načrtovanja programov, in po potrebi prek mehanizmov, ki omogočajo združevanje sredstev iz razdelkov za notranje politike in zunanje ukrepe proračuna EU;
- zaradi sprememb v odnosu z Rusijo je treba spremeniti določbe o upravičenosti Rusije do sredstev evropskega sosedskega instrumenta, da bodo odražale poseben status Rusije kot sosede in strateške partnerice EU.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

V oceni učinka so bile preučene štiri možnosti:

- **Možnost 0:** „neukrepanje EU“; EU ukine finančno podporo prek posebnega instrumenta za sosedsko regijo.
- **Možnost 1:** „brez sprememb“; sodelovanje z zadevnimi državami ostane strogo v okviru obstoječe uredbe o Evropskem instrumentu sosedstva in partnerstva, pri analizi se uporablja kot **osnovni scenarij**.

- **Možnost 2:** „prilagoditev sedanje ureditve“; prihodnji zakonodajni predlog mora nastati na podlagi sedanje uredbe o Evropskem instrumentu sosedstva in partnerstva in uvesti nekaj sprememb, ki bodo upoštevale nov okvir politike in opredeljene posebne cilje, poleg tega pa možnost 2 vsebuje tudi več drugih podmožnosti v zvezi z posebnimi problemi, ki so bili izpostavljeni.
- **Možnost 3:** „Priprava popolnoma novega instrumenta“ z drugačnim geografskim področjem uporabe in cilji, ki so širši ali pa se razlikujejo od tistih iz ESP.

5. OCENA UČINKOV

Trenutna ureditev (možnost 1 – „osnovni scenarij“) zagotavlja pomoč na številnih področjih, ki ima v partnerskih državah veliko pozitivnih gospodarskih, socialnih in okoljskih učinkov. Vendar je mogoče te vplive v zgoraj navedenih sektorjih še izboljšati s prožnejšimi mehanizmi in inovativnejšimi pristopi, na primer v zvezi z zbiranjem sredstev ali uporabo inovativnih finančnih instrumentov. S prekinitvijo ukrepanja EU (možnost 0) bi se znatno zmanjšali vplivi na vseh treh področjih, poleg tega bi bila ogrožena trajnost učinkov, doseženih do zdaj. Prav tako bi to negativno vplivalo na splošne odnose EU s partnericami ESP. S spremenjenim instrumentom (možnost 2) bi se pozitivni gospodarski, socialni in okoljski učinki, doseženi s sedanjo ureditvijo, še okrepili. Poleg tega bi se pokazali dodatni pozitivni učinki, zlasti na področju upravljanja z uporabo načela „več za več“. Možnost 2 ima zato največ pozitivnih učinkov. Priprava popolnoma novega instrumenta (možnost 3) bi negativno vplivala zlasti na skladnost ukrepov EU s cilji ESP, s tem pa bi načela verodostojnost EU v regiji.

Poleg tega je ocena učinka obravnavala tudi nujnost in dodano vrednost ukrepanja EU v primerjavi z ukrepanjem posameznih držav članic.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Na podlagi analize in ponderiranja različnih vplivov (svetovnih, gospodarskih, socialnih, okoljskih) je bilo ugotovljeno, da z možnostma 0 in 3 ne bi bilo mogoče doseči kar najbolj pozitivnih učinkov ter izpolniti ciljev prenovljene ESP. Možnost 2 bi imela najbolj pozitiven učinek in najboljše možnosti za prilagoditev obstoječega okvira sodelovanja novemu okviru politike, ciljem ESP in izzivom, ki so bili opredeljeni na podlagi ocen in izkušenj. Možnost 1 je druga najboljša možnost, s katero se pozitivni učinki ohranjajo, ne omogoča pa izpolnitve ciljev nove vizije ESP niti obravnave izzivov in posebnih problemov, ugotovljenih v okviru sedanje ureditve. **Zato bi bila najprimernejša možnost 2.**

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Ker bo novi evropski sosedski instrument pooblastitvena uredba, ki bo določala bistvene elemente in podlago za intervencije EU, bodo posamezni cilji in ukrepi sodelovanja, vključno s pričakovanimi rezultati, za vsako državo in regijo opredeljeni v fazah načrtovanja programov in njihovega izvajanja, . Takrat bodo ob upoštevanju posebnosti zadevnega ukrepa določeni posebni kazalniki.