



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.12.2011
SEC(2011) 1463 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за създаване на Инструмента за предприсъединитена помощ (ИПП II)

{COM(2011) 838 окончателен}

{SEC(2011) 1462 окончателен}

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Член 49 от Договора за Европейския съюз постановява, че всяка европейска държава, която съблюдава ценностите на ЕС, посочени в член 2 от Договора, и която се ангажира да ги поддържа, може да поиска да членува в Съюза. Основанията за продължаване на разширяването на ЕС бяха потвърдени повторно в Заключенията на Съвета от 14 декември 2010 г.: **„Разширяването укрепва мира, демокрацията и стабилността в Европа, служи на стратегическите интереси на ЕС и помага на Съюза да постигне по-успешно целите на своите политики във важни сфери, които са ключови за възстановяването на икономиката и за устойчив растеж“**.

Понастоящем ЕС води преговори или има споразумения за асоцииране с 5 страни кандидатки¹ и 4 потенциални кандидатки². До 2014 г. поне една т страните кандидатки ще стане членка, а някои потенциални кандидатки могат да станат страни кандидатки. С изключение на Исландия, равнището на социално-икономическо развитие в участващите в процеса на разширяване държави е като цяло далеч под средните показатели за ЕС. Необходими са значителни инвестиции за привеждане на тяхното законодателство и институции в съответствие със стандартите на ЕС и за създаването на възможности те да понесат конкурентния натиск на единния пазар и да поемат задълженията на членството. Освен това всички основни ценности на ЕС – политическа стабилност, демокрация, зачитане на правата на човека и доброто управление – все още се нуждаят от укрепване. Слабите държавни институции и административен капацитет и разликите в равнището на развитие на човешките ресурси оказват отрицателно въздействие върху ефективното и устойчивото използване на помощта от ЕС.

Участващите в процеса на разширяване държави не могат сами да поемат разходите за всички реформи и инвестиции, които са необходими за присъединяването им към ЕС. Също така е в интерес на ЕС тези страни да се възползват от ефикасна и ефективна помощ при подготовката за едно евентуално членство. Тъй като нуждите на всяка държава и нейният „напредък по пътя към присъединяване“ се отличават значително, универсалният подход при предоставянето на помощта, предвиден от настоящия инструмент за предприсъединителна помощ, не е най-ефикасното решение, тъй като той не взема под внимание приоритетите за реформи на всяка държава. Освен това, за да се повиши ефективността, е необходимо стратегическият и ориентираният към резултати характер на помощта от ЕС да бъде допълнително утвърден.

¹ Хърватия, бивша югославска република Македония, Исландия, Черна гора и Турция.

² Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия, както и Косово съгласно Резолюция 1244/99 на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации (UNSCR 1244/99).

2. АНАЛИЗ НА ПРИНЦИПА НА СУБСИДИАРНОСТ

Политиката на разширяване е част от външната дейност и допринася за постигане на общите цели по отношение на глобалните предизвикателства, глобалния отговор и глобалното лидерство.

Последователното разширяване на ЕС по своя характер е **обща задача**, която може да се постигне само на равнище ЕС. Единствено държавите-членки заедно могат да вземат решение относно исканията за присъединяване от страна на новите кандидатки. Предприсъединителната помощ, отпускана чрез бюджета на ЕС, има за цел да подпомогне страните кандидатки/потенциалните кандидатки при подготовката им за бъдещото членство: предназначението на инструмента за предприсъединителна помощ е да предостави на държавите възможност за експериментално прилагане на задълженията на членството преди присъединяването. Нито един друг многостранен или двустранен инструмент не може да предостави такъв многообхватен набор от средства и само ЕС може да определи какъв вид помощ е необходима за подготовката за привеждане в съответствие с *достиженията на правото на ЕС*.

През последните години държавите-членки на ЕС намалиха размера на тяхната двустранна помощ за страните кандидатки и потенциалните кандидатки, като признаха, че координираните действия на равнище ЕС са по-ефективни. Почти половината от цялата финансова помощ от ЕС за участващите в процеса на разширяване държави през последните години беше от бюджета на ЕС. Многостранните донорски организации в голяма степен поетапно преустановиха своята помощ, а тези, които продължават да отпускат такава, приведоха своите програми в съответствие с приоритетите на ЕС.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Новият инструмент следва да продължи да изпълнява общата цел за подпомагане на страните кандидатки и потенциалните кандидатки в подготовката им за членство в ЕС и да съдейства за постепенното изравняване на техните национални системи/икономики със стандартите и политиките на Европейския съюз в съответствие със специфичните им нужди и съобразно с техните индивидуални програми за разширяване.

По отношение на резултатите и въздействието, които следва да се постигнат, новият инструмент следва да има следните специфични цели на *политиката*:

- подпомагане на политическите реформи, необходими за постигане на критериите за присъединяване;
- подпомагане на икономическото, социалното и териториалното развитие и реформи с цел постигане на устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж;

- **подобряване на способността на държавите бенефициери да поемат задълженията на членството;**
- **регионална интеграция и териториално сътрудничество.**

Освен това по отношение на това как следва да работи новият инструмент, за да постигне специфичните цели на своите политики, следните *методически* („специфични за регламента“) цели следва да се постигнат:

- допълнително укрепване на връзката между финансовата помощ и програмата на политиката за разширяване, за да стане помощта **по-стратегическа**;
- допълнително повишаване на ефикасността и ефективността на помощта и постигане на **по-осезаеми и устойчиви резултати и въздействие**;
- осигуряване на възможност за **повишена гъвкавост** на начина, по който инструментът работи и разпределя помощта и запазване в същевременно на ангажираността и отчетността на държавите бенефициери за всяка област на политиката;
- привличане на повече средства от други донори или от частния сектор, като се използват **новаторски финансови инструменти**;
- постигане на **опростяване** и намаляване на административната тежест, свързана с управлението на финансовата помощ.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Предвид установения проблем и с цел постигане на специфичните цели на политиката и методически цели, Комисията разгледа следните варианти за бъдещия инструмент за предприсъединителна помощ:

Вариант 1 — „Без промени“: запазване на настоящата компонентна структура и нейната насоченост.

Вариант 2 — „Изменение на съществуващия регламент“ със следните алтернативи:

- **Подвариант 2.1 — „Намаляване на обхвата и запазване на мерките за прилагане“**, който е насочен към законодателните и институционалните промени, необходими за спазване на критериите за присъединяване, без да се заделят значителни средства за съфинансиране на публични инвестиции за социално-икономическо развитие.
- **Подвариант 2.2 — „Запазване на компонентната структура и подобряване целенасочеността на инвестициите“** с цел повишаване на социално-икономическото въздействие в страните бенефициери и ускоряване на тяхната

подготовка за управление на структурните фондове, кохезионните фондове и фондовете за развитие на селските райони.

- **Подвариант 2.3:** — „Запазване на обхвата и коригиране на мерките за прилагане“, което включва както спазване на критериите за присъединяване, така и подпомагане за социално-икономическото развитие. А също така коригиране на аспектите на настоящата структура и условия за прилагане на ИПП.

Вариант 3: — „Създаване на нов инструмент“. Този вариант не е анализиран обстойно.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Икономическото въздействие на различните варианти беше оценено с оглед на вероятността вариантът: (i) да забави или ускори разширяването и следователно положителното икономическо въздействие на разширяването на вътрешния пазар; (ii) да запази или намали разходите за ЕС и държавите-членки по отношение на мерките за сигурност и рисковете, граничния контрол и незаконната имиграция; (iii) да ограничи или подобри възможностите за по-добра икономическа интеграция, например чрез подобрена интеграция с трансевропейските мрежи; (iv) да повлияе положително или отрицателно върху доверието на донорите и инвеститорите в държавите бенефициери.

Социалното въздействие на различните варианти беше оценено с оглед на възможния ефект върху бедността и социалното изключване в участващите в процеса на разширяване държави, свързан с напредъка по присъединяването и създаването на условия за подобрени икономически постижения и политически мерки, които биха могли да разрешат тези въпроси. Разгледани са също и възможните ефекти с оглед на рисковете от нарушаване на правата в областта на правосъдието и принципа на правовата държава в държавите бенефициери като резултат от забавянето и възникването на рискове във връзка с присъединяването.

Въздействието върху околната среда на вариантите беше оценено с оглед на вероятността за натрупване на разходи за опазване на околната среда, ако разширяването бъде забавено или подложено на риск, поради по-ниските стандарти за опазване на околната среда, които се използват за получаване на конкурентно предимство в държавите бенефициери и/или поради забавяне в осъществяването на скъпите инвестиции, които са необходими за спазване на *достиженията на правото на ЕС* в областта на околната среда.

Беше оценено, че намаляването на обхвата на инструмента и запазването на мерките за прилагане (**вариант 2.1**) имат по-неблагоприятно въздействие от (основния) непроменен сценарий по отношение на намаляването на разликата в развитието между държавите бенефициери и ЕС и следователно забавят разширяването и свързаните с него положителни икономически ползи. От друга

страна този вариант ще бъде по-ефективен за подпомагане на постигането на необходимите за присъединяването политически реформи. В сравнение с този вариант и варианта „без промени“, по-благоприятно въздействие се очаква да произлезе от другите два варианта, т.е. запазване на компонентната структура и подобряване на целенасочеността на инвестициите (**вариант 2.2**) или запазване на обхвата и коригиране на мерките за прилагане (**вариант 2.3**), макар че за отделните аспекти се получават различни резултати. Беше оценено, че подобрените условия за предоставянето на помощта при вариант 2.3, чрез подобряване на неговата целенасоченост, съгласуваност, ефикасност, ефективност, ефект на лоста и въздействие на помощта и засилен акцент върху реформите в публичната администрация, подкрепящи по-устойчиви резултати, водят до по-положително цялостно въздействие от тези, получени при увеличаването на инвестициите в социално-икономическо развитие при вариант 2.2.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

В следната таблица е посочено сравнение на вариантите на политиката по отношение на това как те биха повлияли на основните определящи фактори на проблема, които те ще разрешат:

Отрицателно или много отрицателно въздействие:	- или --
Неутрално въздействие:	0
Положително или много положително въздействие:	+ или ++

Ефект върху основния определящ фактор на проблема	Вариант 1 (без промени)	Вариант 2.1 (намален обхват)	Вариант 2.2 (целенасоченост на инвестициите)	Вариант 2.3 (коригиране на мерките за прилагане)
Ефикасност	-	-	-	++
Ефективност	0	+	+	++
Съгласуваност	-	-	-	++
Намалена разлика в развитието	+	-	++	+
Институции с укрепен капацитет	+	++	0	++
Отстраняване на хетерогенността	0	0	+	++
Помощта става:				
<i>по-стратегическа и ориентирана към резултатите</i>	0	+	+	+
<i>по-гъвкава и съобразена с конкретните условия</i>	0	0	0	+
<i>по-опростена, по-ефикасна и по-ефективна</i>	0	0	0	+

В заключение **вариант 2.3** — запазване на обхвата и коригиране на мерките за прилагане — е **предпочитан**, тъй като той комбинира ползите (и въздействията) на настоящия обхват на предприсъединителната помощ (ориентирана към присъединяването с въздействие върху социално-икономическото развитие), като в

същевременно подобрява условията за прилагане на инструмента така, че той става по-стратегически, ориентиран към резултатите, гъвкав и съобразен с конкретните нужди.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

За всеки от избраните варианти мерките за мониторинг и оценка ще бъдат засилени в сравнение с настоящата ситуация. Предлаганите промени ще поставят още повече акцента върху резултатите и съгласуването със стратегията Европа 2020. Както се изисква от прегледа на бюджета, те ще предоставят определение на специфични, измерими, постижими цели, както и на съответните показатели. Основните макропоказатели ще бъдат:

- **напредък към постигането на показателите за присъединяване (отворени/затворени глави) или изпълнение на споразуменията за асоцииране**, както е отразено, между другото, в положителните доклади за напредъка, в основани на проучвания индекси, съставени от авторитетни международни организации в области като ефективност на публичните органи; политическа стабилност и липса на насилие; правова държава;
- **социално-икономическа еволюция**, измерена от показатели на въздействието като индекса за човешкото развитие на Програмата за развитие на ООН, който представлява обща мярка за благоденствие; проценти на безработица; приток на преки чуждестранни инвестиции; търговия;
- **регионално сътрудничество и интеграция**, измерени чрез основани на проучвания индекси, отразяващи възприятия на равнището (тенденцията към) на сигурност и стабилност; политически, икономически и културни взаимодействия, както и чрез мерки, отразяващи интегрирането на трансевропейските мрежи.