



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.12.2011
KOM(2011) 838 wersja ostateczna
2011/0404 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II)

{SEK(2011) 1462 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 1463 wersja ostateczna}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

Niniejszy wniosek należy rozpatrywać w kontekście wszystkich proponowanych instrumentów finansowych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, jak wskazano w komunikacie pt. «Budżet z perspektywy „Europy 2020”»¹. W komunikacie tym określa się ramy budżetowe dla instrumentów działań zewnętrznych UE w dziale 4 (Globalny wymiar Europy), w tym dla Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). Na tej podstawie Komisja przedstawia projekt rozporządzenia ustanawiającego ramy prawne dla nowego IPA, wraz z oceną skutków alternatywnych scenariuszy dla tego instrumentu.

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.

Przez ostatnie 50 lat UE równocześnie dążyła do integracji oraz rozszerzenia, zwiększając liczbę państw członkowskich z 6 do obecnych 27 oraz liczbę ludności z niespełna 200 mln do ponad 500 mln obywateli. Na podstawie przeglądu² przeprowadzonego po piątym rozszerzeniu UE w 2004 roku wywnioskowano, że: ostatnie rozszerzenie przyniosło większy dobrobyt gospodarczy wszystkim obywatelom UE i zapewniło Unii Europejskiej silną pozycję w gospodarce światowej; istotną rolę w osiągnięciu tego sukcesu odegrały ramy instytucjonalne i prawne oraz wspólna polityka Unii w wielu dziedzinach; przedsiębiorcy i obywatele odnieśli wyraźne korzyści; a rozszerzona UE jest teraz lepiej przygotowana do stawienia czoła obecnym i przyszłym wyzwaniom.

O zasadności kontynuacji rozszerzenia UE przypomniano ostatnio w konkluzjach Rady z dnia 14 grudnia 2010 r.: *„Rozszerzenie utrwała pokój, demokrację i stabilność w Europie, służy interesom strategicznym UE oraz pomaga Unii pełniej osiągnąć cele polityczne w ważnych obszarach, kluczowych dla naprawy gospodarczej i zrównoważonego wzrostu”*. W konkluzjach Rady podkreślono też, że wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego UE może jednocześnie realizować plan rozszerzenia oraz utrzymywać tempo pogłębionej integracji.

Obecnie pięć państw ma status krajów kandydujących do UE³, a cztery państwa mają status potencjalnych krajów kandydujących⁴. Przewiduje się, że do roku 2014 jedynie Chorwacja stanie się państwem członkowskim. Wskaźniki społeczno-gospodarcze pokazują, że z wyjątkiem Islandii państwa objęte procesem rozszerzenia UE wciąż znajdują się sporo poniżej średniej UE, a nawet poniżej poziomu najsłabszych państw członkowskich. Ze względu na tak niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego nieodzowne są znaczne

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, COM(2011)500 wersja ostateczna z 29.6.2011 r.

² *„Pięć lat rozszerzonej UE – osiągnięcia i wyzwania gospodarcze”* – Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz EBC, 20 lutego 2009 r.

³ Chorwacja, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Islandia, Czarnogóra i Turcja

⁴ Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia oraz Kosowo na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/99

inwestycje po to, by zbliżyć te państwa do standardów UE, umożliwić im podjęcie zobowiązań członkowskich oraz wytrzymanie konkurencyjnych nacisków związanych z jednolitym rynkiem. Ponadto państwa te muszą być gotowe stawić czoło globalnym wyzwaniom, takim jak zmiana klimatu, oraz zaangażować się w wysiłki UE mające na celu rozwiązanie tego złożonego problemu. Strategia „UE 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu obejmuje w ramach swoich pięciu inicjatyw przewodnich problematykę zmiany klimatu oraz zakłada realizację celów związanych z energią odnawialną. Unia Europejska zdaje się na model wzrostu polegający na gospodarce niskoemisyjnej, który wymaga nakreślenia z perspektywy zewnętrznej, także w ramach procesu rozszerzenia.

Ponadto kraje Bałkanów Zachodnich to wciąż względnie młode państwa powstałe po rozpadzie Jugosławii. Stabilność polityczna, pełne urzeczywistnienie zasad demokracji i poszanowania praw człowieka oraz dobrych rządów – wszystko to podstawowe wartości UE – wciąż wymagają umocnienia.

Kraje te nie zdołają samodzielnie podźwignąć wysiłków ani kosztów związanych ze spełnieniem kryteriów przystąpienia do UE. Większości z nich brakuje zdolności do samodzielnego sfinansowania reform instytucjonalnych i inwestycji publicznych nieodzownych do stabilizacji społeczeństwa i gospodarki oraz sprowadzenia ich na ścieżkę zrównoważonego rozwoju.

Pomoc techniczna i finansowa dla państw objętych procesem rozszerzenia UE jest obecnie udzielana w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)⁵. Instrument ten wygasa z końcem 2013 roku. Mając na uwadze przyszłe rozszerzenia, UE powinna utrzymać swoją ofertę pomocy technicznej i finansowej dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących, aby mogły one przezwyciężyć trudną sytuację i rozwijać się w zrównoważony sposób.

Nowy instrument przedakcesyjny powinien nadal *być skoncentrowany na realizacji polityki rozszerzenia*, należącej do podstawowych priorytetów działań zewnętrznych UE, służąc tym samym propagowaniu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie. Nowy instrument powinien zatem pozostawać ukierunkowany na osiągnięcie celu polityki ogólnej, polegającego na wspieraniu krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących w ich przygotowaniach do członkostwa w UE oraz na stopniowym dostosowywaniu ich instytucji i gospodarek do standardów i obszarów polityki Unii Europejskiej, stosownie do szczególnych potrzeb tych krajów oraz zgodnie z indywidualnymi harmonogramami ich przystąpienia. Powinno to wzmocnić spójność pomiędzy pomocą finansową i ogólnym postępem we wdrażaniu strategii przedakcesyjnej.

Ponadto przyszła pomoc przedakcesyjna powinna być jeszcze bardziej strategiczna, efektywna i ukierunkowana niż pomoc dotychczasowa, dążąc do osiągnięcia bardziej zrównoważonych rezultatów, czyli pełniejszej gotowości danych krajów do członkostwa. Nowy instrument powinien funkcjonować elastyczniej, będąc dźwignią dla większej ilości środków pochodzących od innych darczyńców lub sektora prywatnego za sprawą innowacyjnych instrumentów finansowych, dążąc jednocześnie do uproszczenia procedur oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych związanych z zarządzaniem pomocą finansową.

⁵ Rozporządzenie Rady nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r.

Spójność z pozostałymi obszarami polityki

Proces rozszerzenia wiąże się z rozszerzeniem wewnętrznych obszarów polityki UE na kraje beneficjentów. Przyczynia się m.in. do powiększenia rynku wewnętrznego, rozszerzenia europejskiej przestrzeni wolności i sprawiedliwości, transeuropejskich sieci energetycznych i transportowych, zwiększenia możliwości zatrudnienia, rozwoju umiejętności, edukacji i włączenia społecznego, zmniejszenia ubóstwa, ochrony środowiska oraz zmniejszenia transgranicznego zanieczyszczenia powietrza i wody, dostosowania do wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybołówstwa, do wysiłków służących zróżnicowaniu źródeł energii⁶, efektywnego gospodarowania zasobami, zwiększenia odporności na klęski żywiołowe, zapobiegania ryzyku i zarządzania nim, jak również do bardziej zintegrowanego i strategicznego podejścia do polityki morskiej, doskonałości naukowej oraz agendy cyfrowej. Ponadto zbieżność z unijną polityką w dziedzinie klimatu oraz z prawodawstwem UE w tej dziedzinie przyniesie spore korzyści krajom beneficjentom za sprawą rozwoju gospodarki niskoemisyjnej oraz miejsc pracy przyjaznych środowisku w regionach szczególnie podatnych na wpływ zmiany klimatu.

Poprzez zawarte układy o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz inne umowy z krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi UE czynnie zachęca państwa objęte procesem rozszerzenia UE do ustanowienia warunków konkurencyjności. Przyszła pomoc przedakcesyjna będzie również nastawiona na wzmocnienie potencjału badawczego i innowacyjności, jak również technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), co z kolei ma pomóc w urzeczywistnieniu Unii innowacji, ugruntowaniu pozostałych celów strategii „Europa 2020” oraz w zapewnieniu zgodności z wymaganiami technicznymi i standardami UE w wielu innych obszarach polityki (np. zdrowie publiczne, bezpieczeństwo żywności, działania związane z klimatem i środowiskiem, w tym z różnorodnością biologiczną oraz ekosystemami).

Uczynienie Europy bezpieczniejszą należy do priorytetów agendy UE określonej w programie sztokholmskim. Lepsze ukierunkowanie strategiczne przedakcesyjnej pomocy finansowej pomoże państwom objętym procesem rozszerzenia w zapobieganiu przestępczości zorganizowanej i korupcji oraz ich zwalczaniu, jak również we wzmocnieniu możliwości egzekwowania prawa, zarządzania granicami oraz kontroli migracji.

Rozszerzenie zwiększa znaczenie UE oraz umacnia jej pozycję na forach międzynarodowych. Za sprawą wejścia w życie traktatu lizbońskiego UE dysponuje obecnie środkami pozwalającymi jej wywierać wpływ na arenie międzynarodowej. Przykładem wykorzystania tego potencjału jest rola, jaką odegrała UE w przyjęciu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie Kosowa. Dzięki piątemu rozszerzeniu stosunki UE z sąsiadami ze wschodu i południa nabrały nowego impetu, stwarzając możliwości rozwoju inicjatyw w regionie Morza Bałtyckiego oraz regionie Morza Czarnego. Proces akcesji państw Bałkanów Zachodnich i Turcji umacnia interesy oraz wpływy UE w regionach Morza Śródziemnego i Morza Czarnego oraz w basenie Dunaju. Jeśli rola Turcji w regionie będzie kształtować się w myśl dopełnienia procesu jej przystąpienia do UE oraz w koordynacji z UE, może to zwiększyć znaczenie obu stron nie tylko na Bliskim Wschodzie i w Południowym Kaukazie, ale i w stosunkach ogóln światowych. Poprzez wspólne działanie UE i Turcja mogą zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne, uporać się z regionalnymi konfliktami oraz zapobiec

⁶ Komunikat w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii i międzynarodowej współpracy energetycznej – „Polityka energetyczna UE: stosunki z partnerami spoza UE” COM(2011) 539 z 7.09.2011 r.

narastającym podziałom na tle etnicznym i religijnym, jak również usprawnić współpracę w dziedzinie polityki morskiej, zwłaszcza w regionie Morza Czarnego. Islandia i UE mogą wspólnie odegrać istotną rolę w rozwiązywaniu problemów energetycznych, środowiskowych, morskich oraz związanych ze zmianą klimatu i bezpieczeństwem w regionie Arktyki.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI ORAZ OCENY SKUTKÓW

Konsultacje z zainteresowanymi stronami w sprawie przyszłej pomocy przedakcesyjnej

Podstawą wniosku w sprawie nowego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej były szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami, które rozpoczęły się konferencją zatytułowaną „IPA: zrównoważone rezultaty i skutki”, zorganizowaną przez Komisję w dniach 6 i 7 grudnia 2010 roku w Brukseli. Następnie w pierwszej połowie 2011 roku odbyła się seria konsultacji z zainteresowanymi stronami, które dostarczyły materiału do oceny *ex ante* w ramach przygotowania przyszłego instrumentu pomocy przedakcesyjnej. Konsultacje obejmowały:

- **internetowe badanie sondażowe**, w ramach którego uzyskano 338 odpowiedzi od: przedstawicieli państw członkowskich; organów administracji publicznej i niepublicznych zainteresowanych stron z krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących, które korzystają z pomocy w ramach IPA; personelu Komisji; darczyńców i międzynarodowych instytucji finansujących; innych organizacji międzynarodowych; organizacji pozarządowych, naukowców, ekspertów i grup interesów;
- serię spotkań **grup dyskusyjnych**, w szczególności: spotkania grupy roboczej wysokiego szczebla; spotkania czterech grup mieszanych składających się z urzędników Komisji i zainteresowanych stron z zewnątrz; spotkania trzech specjalnych grup dyskusyjnych w sprawie pomocy w ramach IPA ukierunkowanej na współpracę transgraniczną, rozwój regionalny, rozwój zasobów ludzkich oraz rozwój obszarów wiejskich; dwa spotkania z przedstawicielami państw członkowskich na forum komitetu technicznego wspomagającego Komisję we wdrażaniu pomocy przedakcesyjnej; oraz spotkanie z władzami państw Bałkanów Zachodnich, poświęcone wariantom przyszłej współpracy transgranicznej na granicach między tymi państwami;
- **konsultacje** z: poszczególnymi urzędnikami Komisji w siedzibie głównej oraz delegaturach UE w krajach beneficjentach; strukturami udzielającymi pomocy technicznej lub wsparcia politycznego na rzecz krajów beneficjentów; biurami krajowych koordynatorów IPA w krajach beneficjentach; darczyńcami wielo- i dwustronnymi; organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi (agencjami ONZ, Radą Współpracy Regionalnej, OBWE itp.); oraz z organizacjami pozarządowymi (Inicjatywą Stabilności Europejskiej, Międzynarodową Grupą ds. Sytuacji Kryzysowych, Fundacją Społeczeństwa Otwartego itp.) na poziomie UE;
- **spotkanie robocze** zorganizowane przez Komisję we współpracy z węgierską prezydencją UE w Zagrzebiu w dniach 10-11 maja, gdzie przedstawiono wstępne wyniki konsultacji i omówiono je ze wszystkimi zainteresowanymi stronami IPA.

Analiza stanowisk przedstawionych w toku konsultacji wykazała, że zainteresowane strony opowiadają się za:

- **kontynuacją instrumentu** przy zasobach na podobnym poziomie, obejmujących zarówno rozwój instytucjonalny, jak i rozwój społeczno-gospodarczy;
- **dostosowaniem pomocy** do potrzeb i charakterystycznych cech każdego kraju;
- **wzmocnieniem podejścia sektorowego**, z bardziej spójnym procesem planowania długoterminowego, co pozwoli na wykształcenie instrumentu strategicznego na potrzeby koordynacji darczyńców oraz kierowania inwestycjami sektora prywatnego;
- **wprowadzeniem planowania wieloletniego**, aby objąć okres obowiązywania następnych wieloletnich ram finansowych — wraz z przeglądem śródkresowym; rozwojem dalszych **działań w zakresie programowania wieloletniego** obejmujących również pomoc w transformacji oraz tworzeniu instytucji, jak również **większym zaangażowaniem beneficjentów w programowanie** za sprawą silniejszych władz krajowych odpowiedzialnych za koordynację IPA;
- **nagradzaniem za dobre wyniki**, oceniane według kryteriów absorpcji oraz realizacji celów strategicznych; **bardziej ścisłym i usystematyzowanym stosowaniem uwarunkowań** na poziomie krajowym, strategii sektorowej oraz projektu;
- uniezależnieniem **zapewniania dostępu do różnych rodzajów pomocy** od posiadania statusu kraju kandydującego lub potencjalnego kraju kandydującego, a jego uzależnieniem od gotowości do wdrożeń, połączonej z etapowym podejściem do decentralizacji zarządzania pomocą;
- **ponownym zbadaniem obecnej struktury komponentów**, w tym za lepszą koordynacją między poszczególnymi obszarami polityki;
- kontynuacją współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi oraz **zastosowaniem dźwigni** wobec tych instytucji i innych funduszy darczyńców;
- **przyjęciem trójwarstwowego podejścia do monitorowania i oceny**, oceną postępów związanych z i) drogą do przystąpienia; ii) strategiami krajowymi oraz iii) osiąganiem rezultatów na poziomie programów, sektorów i środków.

Konsultacje wewnętrzne w sprawie przyszłej pomocy przedakcesyjnej

Przygotowania do nowego instrumentu IPA na okres po roku 2013 w Komisji obejmowały szerokie dyskusje wewnątrz czterech służb uczestniczących w zarządzaniu pomocą, tj: DG ds. Rozszerzenia, DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego i DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak również delegatur UE lub biur łącznikowych w Islandii, w krajach Bałkanów Zachodnich oraz w Turcji, w tym dyskusje między tymi organami.

Konsultacje społeczne w sprawie wszystkich instrumentów na rzecz działań zewnętrznych

Przyszła pomoc przedakcesyjna była również przedmiotem szerszych konsultacji społecznych w sprawie przyszłego finansowania działań zewnętrznych UE, przeprowadzonych przez

Komisję w okresie od 26 listopada 2010 r. do 31 stycznia 2011 r. Konsultacje oparto na kwestionariuszu on-line, któremu towarzyszył dokument ramowy zatytułowany „Za pomocą jakich instrumentów UE powinna finansować działania zewnętrzne po 2013 r.?”, opracowany przez Komisję i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ). W ramach tych konsultacji społecznych wpłynęło 220 odpowiedzi, które odzwierciedlają szeroki i zróżnicowany zakres struktur i poglądów społeczności zaangażowanej w działania zewnętrzne.

W odpowiedziach ukierunkowanych bardziej szczegółowo na zagadnienie pomocy na rzecz rozwoju pojawiły się motywy dotyczące pomocy przedakcesyjnej:

- większość respondentów potwierdziła, że interwencja UE zapewnia **znaczną wartość dodaną** w podstawowych obszarach polityki finansowanych z instrumentów finansowych UE na rzecz działań zewnętrznych⁷. Wiele respondentów nadało kryterium wartości dodanej UE znaczenie głównego czynnika stymulującego, jeśli chodzi o przyszłość: UE powinna wykorzystać swoją komparatywną przewagę w związku z obecnością na arenie światowej, swoją wielostronną wiedzę specjalistyczną, swój ponadnarodowy charakter, swoją pozycję podmiotu ułatwiającego koordynację oraz sprzyjającego korzyściom skali;
- niemal wszyscy respondenci opowiedzieli się za **bardziej zróżnicowanym podejściem**, dostosowanym do sytuacji krajów beneficjentów, opartym na solidnych kryteriach i skutecznym gromadzeniu danych, a tym samym stanowiącym metodę zwiększenia skutków instrumentów finansowych UE;
- co się tyczy uproszczenia instrumentów z myślą o równowadze między instrumentami o charakterze geograficznym i tematycznym, opinie na temat przeglądu programów tematycznych UE oraz potencjalnego zmniejszenia ich liczby były podzielone. Zdecydowana większość respondentów wskazała **zwiększenie elastyczności geograficznej instrumentów UE** jako sposób na sprostanie wyzwaniom międzyregionalnym.

Wykorzystanie wiedzy specjalistycznej

DG. ds. Rozszerzenia zleciła wykonanie dwóch ekspertyz w celu oceny logiki interwencyjnej oraz sformułowania wniosków z bieżącego programu IPA (metaocena IPA), jak również na potrzeby przygotowania oceny *ex ante* przyszłej pomocy przedakcesyjnej po roku 2013. Obie ekspertyzy są dostępne na stronie internetowej DG. ds. Rozszerzenia pod adresem: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm

Ocena skutków

Przygotowując wniosek dotyczący nowego instrumentu pomocy przedakcesyjnej, Komisja przeprowadziła ocenę skutków, w ramach której rozważyła następujące warianty:

⁷ Tj. pokój i bezpieczeństwo, ograniczanie ubóstwa, pomoc humanitarna, inwestycje w stabilność i wzrost w krajach objętych procesem rozszerzenia UE i krajach sąsiednich, stawianie czoła wyzwaniom globalnym, propagowanie unijnych oraz międzynarodowych standardów i wartości, jak również wspieranie wzrostu i konkurencyjności za granicą.

Wariant 1 – „bez zmian”.

Wariant 2 – „zmiana istniejącego rozporządzenia”, z następującymi alternatywami:

- **sub-wariant 2.1 - „ograniczenie zakresu przy utrzymaniu mechanizmów wdrożeniowych”**, zakładający konieczne zmiany prawne i instytucjonalne wymagane do spełnienia kryteriów przystąpienia, ale bez przeznaczania znacznych środków na współfinansowanie inwestycji publicznych na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego;
- **sub-wariant 2.2 - „utrzymanie dotychczasowej struktury komponentów oraz zwiększenie nacisku na inwestycje”** w celu zwiększenia skutków społeczno-gospodarczych w krajach beneficjentach oraz przyspieszenia ich przygotowań do zarządzania funduszami strukturalnymi, spójności i rozwoju obszarów wiejskich;
- **sub-wariant 2.3: „utrzymanie zakresu z dostosowaniem mechanizmów wdrożeniowych”**, zakładający spełnienie kryteriów przystąpienia oraz wsparcie na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto dostosowanie aspektów bieżącego kształtu IPA oraz sposobów wdrażania.

Wariant 3: „Opracowanie nowego instrumentu”. Wariant ten nie został poddany szczegółowej analizie.

Skutki gospodarcze różnych wariantów poddano ocenie w kategoriach prawdopodobieństwa: i) opóźnienia lub przyspieszenia procesu rozszerzenia oraz pozytywnego wpływu gospodarczego powiększenia rynku wewnętrznego; ii) utrzymania lub zmniejszenia kosztów dla UE i państw członkowskich pod względem środków bezpieczeństwa oraz zagrożeń, kontroli granic i nieregularnej migracji; iii) zmniejszenia lub zwiększenia możliwości lepszej integracji gospodarczej, m.in. poprzez lepszą integrację z sieciami transeuropejskimi; iv) osłabienia lub wzmocnienia zaufania darczyńców i inwestorów do krajów beneficjentów.

Skutki społeczne różnych wariantów poddano ocenie w kategoriach ewentualnego wpływu na ubóstwo i wykluczenie w krajach objętych procesem rozszerzenia UE w związku z postępowaniem w spełnianiu kryteriów przystąpienia, stworzeniem warunków dla osiągania lepszych wyników gospodarczych oraz środkami politycznymi, które mogą rozwiązać te problemy. Uwzględniono również ewentualne skutki w zakresie zagrożeń dla praw w sferze sprawiedliwości i praworządności w krajach beneficjentach, mogących się pojawić w wyniku opóźnień oraz zagrożeń dla przystąpienia.

Skutki środowiskowe wyodrębnionych wariantów poddano ocenie w kategoriach prawdopodobieństwa powstania kosztów środowiskowych w razie opóźnienia lub zagrożenia procesu rozszerzenia z uwagi na zastosowanie niższych standardów środowiskowych w celu uzyskania przewagi konkurencyjności przez kraje beneficjentów lub w razie opóźnień w realizacji kosztownych inwestycji, wymaganych w celu dostosowania się do dorobku prawnego UE w dziedzinie środowiska.

Wariant 2.1 oceniono jako mogący przynieść **negatywne skutki** pod każdym względem. Stwierdzono, że **pozytywne skutki** w porównaniu do wariantu 1 zapewniają **warianty 2.2 i 2.3**, z różnymi wskazaniem w poszczególnych aspektach. Oceniono, że poprawa zasad świadczenia pomocy, zakładana w wariantcie 2.3, poprzez jej lepsze ukierunkowanie, poprawę

efektywności, skuteczności, działania mechanizmu dźwigni oraz wpływu przyniesie potencjalnie bardziej pozytywne skutki niż zwiększenie inwestycji w rozwój społeczno-gospodarczy, zakładane w wariantach 2.2.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

Podstawę prawną polityki rozszerzenia stanowi art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że „działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”.

Podstawę prawną przedakcesyjnej pomocy finansowej stanowi art. 212 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wniosek w sprawie nowego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, o których mowa w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

Pod względem pomocniczości działania na poziomie UE zapewniają istotną wartość dodaną, która wiąże się z wieloma czynnikami:

- kolejne rozszerzenie UE jest ze swej natury **zadaniem wspólnym**, które można realizować tylko na poziomie UE. Wyłącznie państwa członkowskie działające wspólnie mogą podejmować decyzje w sprawach wniosków akcesyjnych nowych kandydatów. Przeznaczeniem pomocy przedakcesyjnej świadczonej z budżetu UE jest przygotowanie krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do przyszłego członkostwa. Instrument IPA został skonstruowany tak, aby kraje będące beneficjentami mogły przejść „próbę generalną” zobowiązań członkowskich przed przystąpieniem (m.in. poprzez utworzenie instytucji zarządzających unijnymi funduszami poakcesyjnymi lub przyjęcie dorobku prawnego oraz standardów UE). Żaden inny instrument dwu- lub wielostronny nie przewiduje tak kompleksowego zestawu narzędzi, a w każdym razie tylko UE może określić, jaki rodzaj pomocy jest wymagany w celu przygotowania państwa do przyjęcia dorobku prawnego UE;
- tylko UE może reagować na globalne wyzwania, gdyż dysponuje masą krytyczną w postaci 27 państw członkowskich, funkcjonujących w ramach wspólnej polityki i strategii. Działania na poziomie krajowym mogą być ograniczone i fragmentaryczne, ponieważ projekty są często zbyt małe, by zapewnić istotne skutki ich realizacji. Usprawnienie prac państw członkowskich za sprawą UE skutkuje lepszą koordynacją działań UE i zwiększa ich skuteczność;
- w ostatnich latach państwa członkowskie UE zmniejszały poziom pomocy dwustronnej dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących, wychodząc z założenia, że skoordynowane działanie na poziomie UE jest skuteczniejsze. Blisko połowa całej pomocy finansowej UE dla państw objętych procesem rozszerzenia UE w 2009 roku pochodziła z budżetu UE. Wielostronne organizacje darczyńców w większości wycofywały swoje wsparcie, a te, które udzielają go nadal, dostosowały swoje programy do priorytetów UE. Współpraca z

UE jest również tańsza. Koszty administracyjne są niższe niż średnie koszty administracyjne głównych darczyńców świadczących pomoc dwustronną;

- pomoc przedakcesyjna to inwestycja w przyszłość UE, która służy wspieraniu stabilności oraz dobrobytu sąsiednich krajów, jak również zapewnieniu krajom kandydującym skutecznych możliwości wdrożenia dorobku prawnego UE po przystąpieniu, w tym zarządzania unijnymi funduszami strukturalnymi, spójności, rolnym i rozwoju wsi, obszarów morskich i rybołówstwa oraz polityką UE. Pomoc techniczna i finansowa przyspiesza przebieg przygotowań oraz zachęca do koniecznych przemian społecznych, systemu prawnego oraz gospodarki. Taka pomoc ułatwia osiągnięcie celów polityki wewnętrznej UE, stwarza możliwości dla przedsiębiorstw UE oraz zapewnia wymierny zwrot z inwestycji. Bez mocnego zaangażowania oraz bliskiego partnerstwa, nierozzerwalnie związanego z pomocą przedakcesyjną, UE poniosłaby z pewnością większe wydatki na walkę z nielegalną migracją, zabezpieczenie zewnętrznych granic, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii oraz bezpieczny i higieniczny import żywności dla swoich obywateli, jak również na walkę ze skutkami zmiany klimatu i zanieczyszczeniem środowiska.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności proponowane rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia jego celów.

4. WPLYW NA BUDŻET

W komunikacie z czerwca 2011 r. pt. «Budżet z perspektywy „Europy 2020”» Komisja Europejska zaproponowała przyznanie kwoty 14 110 100 000 EUR (wg cen bieżących) na nowy Instrument Pomocy Przedakcesyjnej na okres 2014–2020.

Szacunkowy wpływ finansowy wniosku określono szczegółowo w odrębnej ocenie skutków finansowych wniosku, załączonej do niniejszego wniosku. Orientacyjne roczne zobowiązania* budżetowe wskazano w poniższej tabeli.

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014- 2020
	1 898,0	1 935,9	1 974,6	2 014,1	2 054,4	2 095,5	2 137,4	14 110,1

*bieżące ceny w mln EUR

Aby zapewnić przewidywalność, w ramach programu „Erasmus dla wszystkich”, zgodnie z celami działań zewnętrznych UE, udostępnione zostanie finansowanie działalności w zakresie kształcenia wyższego w państwach trzecich, poprzez 2 wieloletnie alokacje obejmujące jedynie odpowiednio pierwsze 4 lata i kolejne 3 lata. Finansowanie to odzwierciedlone będzie w wieloletnich programach indykatywnych IPA zgodnie z określonymi potrzebami i priorytetami państw, których to dotyczy. Alokacje mogą podlegać zmianie w przypadku poważnych nieprzewidzianych okoliczności lub ważnych zmian politycznych, zgodnie z priorytetami UE dotyczącymi działań zewnętrznych. Do wykorzystania tych funduszy

zastosowanie mieć będą przepisy rozporządzenia (UE) nr [...]Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Erasmus dla wszystkich”⁸.

Pomoc finansowa dla tureckiej wspólnoty cypryjskiej będzie nadal przekazywana do chwili dokonania dostosowania w art. 11 akapit drugi rozporządzenia Rady ustanawiającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020. Taka pomoc finansowa podlegać będzie nadal przepisom rozporządzenia (WE) nr 389/2006 z dnia 27 lutego 2006 r. ustanawiającego instrument wsparcia finansowego w celu stymulowania rozwoju gospodarczego tureckiej wspólnoty cypryjskiej. Potrzeby finansowe w zakresie pomocy dla tureckiej wspólnoty cypryjskiej pokrywane będą z ogólnej koperty przyznanej na cele Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Uproszczenie

W nowym rozporządzeniu priorytetem dla Komisji jest — podobnie jak w innych programach ujętych w wieloletnich ramach finansowych — uproszczenie otoczenia regulacyjnego oraz usprawnienie unijnej pomocy dla korzystających z niej państw i regionów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, MŚP itp.

Niniejszy wniosek zakłada uproszczenie przede wszystkim poprzez *uksztaltowanie struktury komponentów według priorytetowych obszarów polityki*. Przekłada się to na uproszczenie ram prawnych instrumentu oraz przyszłych przepisów wykonawczych poprzez uproszczenie ich brzmienia. *Nieźróznicowany dostęp do pomocy* w każdej dziedzinie polityki, powiązany z uproszczeniem struktury komponentów, oznacza, że określanie poszczególnych krajów beneficjentów w podstawie prawnej instrumentu nie będzie już konieczne. W rezultacie nie będzie trzeba przechodzić uciążliwej procedury, aby odzwierciedlić zmianę statusu beneficjenta, likwidując tym samym rozbieżności między decyzjami politycznymi w sprawie pomocy finansowej a jej realizacją na miejscu. Podobnie kiedy nowe państwo stanie się potencjalnym kandydatem do członkostwa w UE, znacznie uproszczone zostaną wymogi proceduralne włączenia tego państwa w poczet beneficjentów pomocy.

Różne służby Komisji pozostaną odpowiedzialne za zarządzanie pomocą i jej realizację w różnych obszarach polityki. Koordynacja, komunikacja i realizacja na miejscu ulegną jednak dalszemu usprawnieniu za sprawą uproszczenia licznych aspektów, w tym poprzez *ściślejsze wspólne monitorowanie* postępów we wdrażaniu pomocy w krajach beneficjentach oraz *zmniejszenie liczby procedur akredytacyjnych* i powierzanie uprawnień zarządczych. Zwiększenie spójności działań przez Komisję znacząco obniżyłoby również koszty i obciążenia koordynacyjne krajów beneficjentów wynikające z różnych kanałów komunikacji i procedur stosowanych przez Komisję.

We wniosku przewidziano również, że strategiczne decyzje dotyczące przyznawania pomocy zapadać będą w oparciu o kompleksowe krajowe i obejmujące wiele krajów dokumenty strategiczne dotyczące pełnego okresu obowiązywania nowych ram finansowych (2014–2020), poddawane jednemu przeglądowi śródkresowemu oraz zastępujące obecny system trzyletnich indykatywnych dokumentów planowych, poddawanych corocznym przeglądom. Pozwoli to zmniejszyć obciążenie administracyjne wszystkich zainteresowanych stron

⁸ Dz.U. L...

związane z corocznym przeglądem każdego dokumentu oraz ewentualnymi zmianami. Podobnie wprowadzenie wieloletniego programowania na potrzeby pomocy w transformacji oraz tworzeniu potencjału również pozwoli ograniczyć administrację oraz przyspieszyć świadczenie pomocy.

Dalsze uproszczenie powinno również wynikać z przyjęcia sektorowego podejścia do alokacji pomocy dla sektorów, kiedy zachodzą odpowiednie uwarunkowania. Poza poprawą skuteczności oraz skutków pomocy podejście to przekładać się będzie na zmniejszenie liczby projektów/umów, co z kolei pozwoli zmniejszyć obciążenie administracyjne związane z zarządzaniem projektami/zamówieniami. Jeśli wystąpią odpowiednie warunki, podejście sektorowe może obejmować też korzystanie ze wsparcia budżetowego, co znów zmniejszy obciążenie administracyjne w porównaniu do wsparcia projektowego.

Szczegółowe zasady wspólnego monitorowania oraz procesu akredytacji zostaną określone w osobnych przepisach wykonawczych. Przepisy te będą przewidywać dalsze uproszczenie współpracy transgranicznej między krajami kandydującymi oraz potencjalnymi krajami kandydującymi poprzez dalsze dostosowanie etapów programowania i realizacji do podejścia właściwego dla funduszy strukturalnych.

Uproszczenie i elastyczne procedury wdrażania nowego rozporządzenia umożliwią szybsze przyjęcie przepisów wykonawczych i świadczenie pomocy UE. Ponadto zmiana rozporządzenia finansowego, zwłaszcza przepisów szczegółowych dotyczących działań zewnętrznych, ułatwi uczestnictwo organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz małych przedsiębiorstw w programach finansowania, m.in. za sprawą uproszczenia zasad uczestnictwa, zmniejszenia kosztów uczestnictwa oraz przyspieszenia procedur kwalifikacyjnych. Podczas wdrażania tego rozporządzenia Komisja wykorzysta uproszczone procedury przewidziane w nowym rozporządzeniu finansowym.

Szczegółowe objaśnienie szczegółowych przepisów zawartych we wniosku

Ogólnie ujmując, obecny wniosek oraz przyszłe przepisy wykonawcze przewidują następujące zmiany w konstrukcji instrumentu oraz jego sposobach wdrażania (oprócz wyżej wspomnianych uproszczeń):

1. Świadczenie pomocy będzie bardziej spójne, strategiczne i zorientowane na rezultaty poprzez:
 - ukierunkowanie na **obszary polityki** poprzez **kompleksowe wieloletnie krajowe (i wielopodmiotowe) dokumenty strategiczne** odzwierciedlające priorytety polityczne strategii rozszerzenia oraz obejmujące, dla każdego obszaru polityki, wszystkie niezbędne działania w zakresie tworzenia instytucji, zapewnienia zgodności z dorobkiem prawnym UE oraz działania inwestycyjne. Zakres zostanie określony na podstawie oceny potrzeb oraz dostosowany do kontekstu krajowego;
 - wzmocnienie (współ-)finansowania **uzgodnionych strategii sektorowych**, które w przeciwieństwie do pojedynczych projektów przyczyniają się do realizacji celów polityk, co oznacza odchodzenie od dotowania projektów na rzecz zwiększenia udziału pomocy finansowanej na poziomie sektorowym (w tym sektorowe wsparcie budżetowe dla wybranych obszarów polityki na podstawie skutecznie ukierunkowanych uwarunkowań). Pomoc w celu zapewnienia zgodności z dorobkiem

prawnym będzie jednak nadal dostępna w ramach wsparcia projektowego lub innych sposobów wdrażania, takich jak specjalne instrumenty, o ile nie zostało to ujęte w nadrzędnych strategiach sektorowych;

- bardziej usystematyzowane **programowanie wieloletnie**, również wobec celów polityk realizowanych w ramach pomocy w transformacji i tworzeniu instytucji (np. reforma administracji publicznej, reforma wymiaru sprawiedliwości itp.), wspierające skuteczną realizację powiązanych strategii sektorowych, a w efekcie osiągnięcie powiązanych celów;
- bardziej bezpośrednie **uwarunkowanie pomocy finansowej od lepszego sprawowania rządów oraz zwiększenia odpowiedzialności krajów beneficjentów za własny rozwój**. Zostaną wprowadzone elementy elastyczności, aby zaspokoić powstające potrzeby oraz dać zachętę do poprawy **wyników**.

2. *Świadczenie pomocy stanie się bardziej elastyczne i dostosowane do potrzeb poprzez:*

- wprowadzenie **nieróżnicowanego dostępu do pomocy** (bez względu na status kraju kandydującego lub potencjalnego kraju kandydującego), choć o różnym zakresie lub intensywności, w zależności od potrzeb oraz potencjału technicznego i administracyjnego. Potrzeby krajów beneficjentów stanowiłyby punkt wyjścia do określenia sektorów/obszarów polityki kwalifikujących się do pomocy;
- wprowadzenie **bardziej stopniowanego, etapowego podejścia do zarządzania pomocą finansową**, zgodnie z którym zarządzać będzie Komisja lub kraj beneficjent, przy kontroli *ex ante* ze strony Komisji bądź bez takiej kontroli, zależnie od statusu akcesyjnego/perspektywy akcesji, sektora/obszaru polityki, którego dotyczy pomoc, oraz potencjału administracyjnego, technicznego i zarządczego. Utworzenie struktur zarządczych oraz procedur je odzwierciedlających, jakie muszą istnieć po przystąpieniu, musiałoby nadal stanowić cel przygotowań do przystąpienia w odpowiednich sektorach;
- **powiązanie postępu na różnych etapach zarządzania z priorytetami politycznymi**, odzwierciedlone w sprawozdaniach z postępów, osiągniętych wzorcach negocjacyjnych lub rejestrze przebiegu realizacji układów o stowarzyszeniu;
- zwiększenie elastyczności między priorytetami w celu świadczenia pomocy bardziej zorientowanej na rezultaty, umożliwiające **przesunięcia alokacji środków między obszarami polityki** oraz **przenoszenie środków z jednego roku na drugi**, ilekroć możliwość taką dopuszcza rozporządzenie finansowe.

3. *Skuteczniejsza i efektywniejsza realizacja pomocy poprzez:*

- dalszą identyfikację i wykorzystywanie **innowacyjnych instrumentów finansowych**, które pozwolą wywindować większą ilość środków prywatnych, z myślą o możliwości wykorzystania synergii z innowacyjnymi instrumentami finansowymi opracowywanymi na potrzeby polityk wewnętrznych, na podstawie skoordynowanego podejścia oraz skoordynowanych zasad korzystania z budżetu UE w ramach takich instrumentów;

- **zwiększenie współpracy z innymi darczyńcami oraz międzynarodowymi i innymi instytucjami finansowymi na poziomie strategicznym**, uzgadnianie z nimi priorytetów politycznych oraz bardziej przejrzysty podział pracy, co również stanowi element przechodzenia do wsparcia na poziomie sektorowym;
- **dalsze wspieranie programów/projektów regionalnych**, które przysparzają wartości dodanej poprzez zachęcanie do wymiany wiedzy i doświadczeń, harmonizację polityki, uzgodnienie wspólnych priorytetów oraz budowę wzajemnego zaufania. Programy regionalne mają również potencjał do tego, by zwiększyć skuteczność polityki m.in. w dziedzinie transportu, energii, środowiska, zmiany klimatu, statystyki, zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz migracji;
- **uproszczenie norm dotyczących świadczenia pomocy twinningowej** oraz wprowadzenie mechanizmów zapewniających przydatność zaangażowanych ekspertów przy jednoczesnym umożliwieniu wycofywania środków ze specjalnego instrumentu w celu zaspokojenia pojawiających się potrzeb.

Akty delegowane

Zważywszy, że uznaniowe decyzje polityczne w sprawie statusu krajów ubiegających się o członkostwo powinny zapadać na innym szczeblu, proponuje się, by odzwierciedlające te decyzje zmiany wprowadzane do wykazu krajów beneficjentów zawartego w załączniku do wniosku dotyczącego rozporządzenia były przyjmowane w trybie aktu delegowanego zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że zmiany takie nie będą miały faktycznego wpływu na istotne składniki rozporządzenia.

Proponuje się, także, by nadać Komisji delegowane uprawnienia w celu przyjęcia szczegółowych przepisów ustanawiających jednolite warunki wdrażania proponowanego rozporządzenia, w szczególności w odniesieniu do struktur i procedur zarządzania. Przepisy takie są potrzebne w celu uzupełnienia wspólnych zasad i procedur wdrażania instrumentów Unii na rzecz działań zewnętrznych ustanowionych we wspólnym rozporządzeniu wykonawczym. Powinno się w nich uwzględnić wnioski wyciągnięte z wcześniejszej pomocy przedakcesyjnej i powinny one być dostosowane do rozwoju sytuacji w krajach będących beneficjentami.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 212 ust. 2,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów²,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. «Budżet z perspektywy strategii „Europa 2020”»³ Komisja określa ramy budżetowe unijnych instrumentów działań zewnętrznych, w tym Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA).
- (2) Zważywszy że rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA)⁴ wygasa z dniem 31 grudnia 2013 r., oraz mając na uwadze poprawę skuteczności działań zewnętrznych Unii, należy utrzymać ramy planowania i świadczenia pomocy zewnętrznej na okres 2014–2020. Polityka rozszerzenia Unii powinna być nadal wspierana przez szczególny instrument finansowy. Należy zatem wznowić Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA).
- (3) Artykuł 49 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że każde państwo europejskie, które szanuje wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji,

¹ Dz.U. C z , s. .

² Dz.U. C z , s. .

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów «Budżet z perspektywy „Europą 2020”», COM(2011)500 wersja ostateczna z 29.6.2011 r.

⁴ Dz.U. L 210, z 31.7.2006, s. 82.

równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka może złożyć wniosek o członkostwo w Unii.

- (4) Państwo europejskie, które złożyło wniosek o przystąpienie do Unii może zostać jej członkiem dopiero po potwierdzeniu, że spełnia ono kryteria członkostwa uzgodnione podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku, z zastrzeżeniem, że takie przystąpienie nie będzie wiązać się z przekroczeniem możliwości Unii do integracji nowego członka. Wspomniane kryteria odnoszą się do stabilności instytucji gwarantujących demokrację, państwo prawne, poszanowanie praw człowieka, praw mniejszości oraz ochrony mniejszości, poziomu rozwoju gospodarki, który musi być wystarczający, by wytrzymać konkurencyjne naciski na rynku wewnętrznym, oraz zdolności do przyjęcia nie tylko praw, ale i obowiązków wynikających z traktatów.
- (5) Proces akcesyjny opiera się na obiektywnych kryteriach oraz stosowaniu zasady równego traktowania wszystkich krajów wnioskujących. Postęp w procesie akcesyjnym zależy od zdolności kraju wnioskującego do podjęcia niezbędnych reform w celu dostosowania swojego systemu politycznego, instytucjonalnego, prawnego, administracyjnego i gospodarczego do zasad, norm, polityki i praktyk unijnych.
- (6) Rada Europejska przyznała status kraju kandydującego Islandii, Czarnogórze, byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii oraz Turcji. Potwierdziła też perspektywę europejską dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Serbii oraz Kosowa⁵, uznanych za potencjalne kraje kandydujące.
- (7) Pomoc finansowa na podstawie niniejszego rozporządzenia powinna być przyznawana zarówno krajom kandydującym, jak i potencjalnym krajom kandydującym (krajom beneficjentom), wymienionym w załączniku do niniejszego rozporządzenia, niezależnie od ich statusu.
- (8) Pomoc na podstawie niniejszego rozporządzenia powinna być udzielana zgodnie z ramami polityki rozszerzenia określonymi przez Unię dla każdego kraju beneficjenta, przedstawionymi w rocznym pakiecie rozszerzenia wydawanym przez Komisję, który zawiera sprawozdania z postępów oraz strategię rozszerzenia, w układach o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz w partnerstwach europejskich lub partnerstwach dla członkostwa. Pomoc powinna skupiać się przede wszystkim na określonej liczbie dziedzin polityki, przyczyniając się do wzmocnienia demokratycznych instytucji oraz praworządności, reformy sądownictwa i administracji publicznej, poszanowania praw podstawowych oraz propagowania równości płci i niedyskryminacji w krajach beneficjentach. Powinna również wspomagać ich rozwój gospodarczy i społeczny, ugruntowując inteligentną, zrównoważoną i sprzyjającą włączeniu społecznemu agendę wzrostu zgodnie ze strategią „Europa 2020” oraz służyć stopniowemu spełnianiu kryteriów kopenhaskich. Należy wzmocnić spójność pomiędzy pomocą finansową a ogólnym postępem we wdrażaniu strategii przedakcesyjnej.
- (9) Kraje kandydujące oraz potencjalne kraje kandydujące powinny być lepiej przygotowane na globalne wyzwania, takie jak zrównoważony rozwój i zmiana klimatu, oraz wspierać wysiłki Unii ukierunkowane na rozwiązanie tych kwestii.

⁵ Na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244/1999

Pomoc Unii na podstawie niniejszego rozporządzenia powinna również przyczynić się do osiągnięcia celu polegającego na podniesieniu do co najmniej 20 % części budżetu Unii przeznaczonej na działania w dziedzinie klimatu.

- (10) Komisja oraz państwa członkowskie powinny zapewnić zgodność, spójność oraz komplementarność swojej pomocy, w szczególności poprzez regularne konsultacje oraz częste wymiany informacji na różnych etapach cyklu pomocy.
- (11) Aby zapewnić spójność między procesem akcesyjnym a pomocą finansową i techniczną udzielaną na podstawie niniejszego rozporządzenia oraz osiągnięcie celów agendy akcesyjnej, Komisja powinna ustanowić wspólne ramy strategiczne stosowania Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Ramy te powinny zawierać między innymi wykaz kluczowych działań, które mogą uzyskać wsparcie na podstawie niniejszego rozporządzenia, jak również powinny określać kryteria przydziału środków finansowych. Wspólne ramy strategiczne powinny stanowić ramy odniesienia dla poszczególnych krajowych dokumentów strategicznych i dokumentów strategicznych obejmujących wiele krajów.
- (12) Cele pomocy powinny zostać określone w indykatywnych krajowych i obejmujących wiele krajów dokumentach strategicznych opracowywanych przez Komisję na czas obowiązywania wieloletnich ram finansowych w partnerstwie z krajami beneficjentami na podstawie ich szczególnych potrzeb oraz agendy rozszerzenia. Indykatywne dokumenty strategiczne powinny określać obszary polityki do celów pomocy oraz, bez uszczerbku dla prerogatyw władzy budżetowej, powinny określać indykatywne alokacje środków na poszczególne obszary polityki w ujęciu rocznym, w tym prognozy dotyczące wydatków związanych z klimatem. Należy zachować wystarczającą elastyczność, aby móc sprostać nowo powstającym potrzebom oraz zapewnić bodźce do poprawy wyników. Dokumenty strategiczne powinny gwarantować spójność i zbieżność z wysiłkami krajów beneficjentów, odzwierciedlonymi w ich budżetach, uwzględniając też wsparcie udzielane przez innych darczyńców. W celu uwzględnienia przemian o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, wieloletnie indykatywne dokumenty strategiczne należy poddawać odpowiednim przeglądom.
- (13) Pomoc krajom beneficjentom w ich dążeniach do reformy systemów celem ich dostosowania do systemów unijnych leży w interesie Unii. Ponieważ cele określone w niniejszym rozporządzeniu nie mogą być osiągnięte w dostatecznym stopniu na poziomie państw członkowskich, natomiast mogą zostać osiągnięte – ze względu na swoją skalę i skutki – w satysfakcjonującym stopniu na poziomie unijnym, Unia może podejmować działania zgodnie z zasadą pomocniczości, jak określono w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.
- (14) W celu szybkiego odzwierciedlania w niniejszym rozporządzeniu rezultatów decyzji politycznych podejmowanych przez Radę należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do uaktualniania wykazu krajów beneficjentów, zamieszczonego w załączniku do niniejszego rozporządzenia.

- (15) Choć rozporządzenie (UE) nr .../...Parlamentu Europejskiego i Rady⁶ (zwane dalej „wspólnym rozporządzeniem wykonawczym”) ustanawia wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów działań zewnętrznych, to Komisja powinna również posiadać uprawnienia do przyjęcia bardziej szczegółowych przepisów ustanawiających jednolite warunki wykonania niniejszego rozporządzenia, zwłaszcza w zakresie struktur oraz procedur zarządzania. Przepisy takie powinny uwzględniać doświadczenia z zarządzania dotychczasową pomocą przedakcesyjną oraz jej realizacji, jak również powinny one być dostosowane do zmieniającej się sytuacji w krajach beneficjentach.
- (16) Szczególnie ważne jest, aby realizując prace przygotowawcze w związku z aktami delegowanymi, Komisja przeprowadzała właściwe konsultacje, również na poziomie eksperckim. Przygotowując i opracowując akty delegowane, Komisja powinna zapewnić jednoczesne, terminowe i odpowiednie przekazywanie stosownych dokumentów Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.
- (17) W toku świadczenia pomocy należy nadal korzystać ze struktur i instrumentów, które dowiodły swojej wartości w procesie przedakcesyjnym. Przejście od bezpośredniego zarządzania funduszami przedakcesyjnymi przez Komisję do zdecentralizowanego zarządzania przekazywanego krajom beneficjentom powinno postępować stopniowo, według możliwości każdego z tych krajów.
- (18) Wykonywanie uprawnień w odniesieniu do wspólnych ram strategicznych IPA i dokumentów strategicznych powinno odbywać się zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 182/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającym przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję⁷. Uwzględniając charakter tych aktów wykonawczych, w szczególności ich charakter dotyczący kształtowania polityki lub ich skutki finansowe, do ich przyjęcia powinna być zasadniczo wykorzystywana procedura sprawdzająca, z wyjątkiem środków technicznych o małej skali finansowej.
- (19) Komitety utworzone na mocy niniejszego rozporządzenia powinny również posiadać uprawnienia w zakresie aktów związanych z wdrażaniem dotychczasowego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, jak również udzielaniem pomocy finansowej na rzecz tureckiej wspólnoty cypryjskiej.
- (20) W przypadku naruszenia przez kraj beneficjenta fundamentalnych zasad Unii, braku poszanowania zobowiązań zawartych w odpowiednich umowach zawartych z Unią, bądź niewystarczającego postępu w spełnianiu kryteriów akcesyjnych, Rada, na wniosek Komisji, powinna mieć możliwość podjęcia odpowiednich środków, by zaradzić takiej sytuacji.
- (21) Zważywszy na cele oraz zakres pomocy przewidzianej w niniejszym rozporządzeniu, przed jego przyjęciem wymagana jest konsultacja z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów,

⁶ Dz.U. L z , s. .

⁷ Dz.U. L 55, z 28.2.2011, s. 13.

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

TYTUŁ I

PRZEPISY OGÓLNE

Artykuł 1

Cel ogólny

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej („IPA”) ma na celu wspieranie krajów kandydujących oraz potencjalnych krajów kandydujących („krajów beneficjentów”), wymienionych w załączniku, w przeprowadzaniu reform politycznych, instytucjonalnych, prawnych, społecznych, administracyjnych i gospodarczych, wymaganych w celu zbliżenia tych krajów do wartości Unii oraz stopniowego dostosowywania do zasad, standardów, polityk i praktyk Unii, mając na uwadze przyszłe członkostwo w Unii.

Artykuł 2

Cele szczegółowe

1. Pomoc na podstawie niniejszego rozporządzenia ma służyć osiągnięciu szczegółowych celów, wedle potrzeb każdego z krajów beneficjentów oraz zgodnie z ich indywidualnymi harmonogramami przystąpienia:
 - a) Pomoc w reformach politycznych, między innymi:
 - i) umacnianie instytucji demokratycznych i państwa prawnego, w tym jego urzeczywistnianie;
 - ii) propagowanie i ochrona praw człowieka i podstawowych wolności, większego poszanowania praw mniejszości, równości płci, niedyskryminacji i wolności prasy, jak również wspieranie dobrych stosunków sąsiedzkich;
 - iii) walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną;
 - iv) reforma administracji publicznej oraz zaprowadzenie dobrych rządów;
 - v) rozwój społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego;
 - vi) pojednanie, działania na rzecz pokoju i budowy zaufania.
 - b) Wsparcie na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego w celu zapewnienia inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, między innymi poprzez:
 - i) osiągnięcie standardów Unii w gospodarce oraz zarządzaniu gospodarczym;

- ii) reformy gospodarcze konieczne w celu sprostania presji ze strony konkurencji i sił rynkowych w Unii, przy jednoczesnej realizacji celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych;
 - iii) wspieranie zatrudnienia oraz rozwoju kapitału ludzkiego;
 - iv) włączenie społeczne i gospodarcze, zwłaszcza mniejszości oraz grup szczególnie wrażliwych;
 - v) rozwój kapitału rzeczowego, poprawę powiązań z Unią oraz sieciami regionalnymi.
- c) Wzmocnienie zdolności krajów beneficjentów do wywiązywania się z zobowiązań wynikających z członkostwa, poprzez wspieranie stopniowego dostosowywania się do dorobku prawnego Unii oraz jego przyjęcia, wdrożenia i stosowania, jak również przyjęcia funduszy strukturalnych, spójności, rolnego i na rzecz rozwoju wsi oraz polityki unijnej.
- d) Integracja regionalna oraz współpraca terytorialna obejmująca kraje beneficjentów, państwa członkowskie oraz, w miarę potrzeb, państwa trzecie zgodnie z zakresem rozporządzenia (UE) nr [...] ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa⁸.
2. Postęp w kierunku osiągnięcia szczegółowych celów określonych w ust. 1 będzie poddawany ocenie na podstawie wskaźników obejmujących między innymi:
- postęp w dziedzinach demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, wymiaru sprawiedliwości oraz potencjału administracyjnego;
 - postęp w reformach gospodarczych, trafność i skuteczność strategii rozwoju społecznego i gospodarczego, postęp w kierunku inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, w tym poprzez inwestycje publiczne wspierane z IPA;
 - zakres ustawodawstwa dostosowanego do dorobku prawnego Unii; postęp w reformie instytucjonalnej związanej z Unią, w tym przejście do zdecentralizowanego zarządzania pomocą udzielaną na podstawie niniejszego rozporządzenia;
 - trafność inicjatyw regionalnych i terytorialnych oraz rozwój przepływów handlowych.

Wskaźniki te posłużą odpowiednio do monitorowania, oceny i przeglądu wyników.

⁸ Dz.U. L ...

Artykuł 3

Obszary polityki

1. Pomoc na podstawie niniejszego rozporządzenia dotyczy głównie następujących obszarów polityki:
 - a) procesu przemian ukierunkowanych na członkostwo w Unii oraz tworzenia potencjału;
 - b) rozwoju regionalnego;
 - c) zatrudnienia, polityki społecznej, rozwoju zasobów ludzkich;
 - d) rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich;
 - e) współpracy regionalnej i terytorialnej.
2. Pomoc w ramach obszarów polityki wskazanych w ust. 1 stanowi wsparcie dla krajów beneficjentów w osiąganiu celów ogólnych oraz szczegółowych, określonych w art. 1 i art. 2.
3. Pomoc w ramach obszarów polityki wskazanych w ust. 1 lit. b) – d) może obejmować między innymi finansowanie działań przewidzianych w rozporządzeniu (UE) nr XXXX/201X Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia MM/DD/RRRR w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz inwestycji w cele wzrostu i tworzenia miejsc pracy⁹, rozporządzeniu (UE) nr XXXX/201X Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia DD/MM/RRRR w sprawie Funduszu Spójności¹⁰, rozporządzeniu (UE) XXX/20X1 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego¹¹, rozporządzeniu (UE) nr XXXX/201X Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia MM/DD/RRRR w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rzecz realizacji celu współpracy terytorialnej¹² oraz rozporządzeniu (UE) nr XXXX/201X Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia DD/MM/RRRR w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹³.
4. Pomoc w ramach obszaru polityki, o którym mowa w ust. 1 lit. e), może polegać w szczególności na finansowaniu działań obejmujących wiele krajów lub działań horyzontalnych, jak również działań w zakresie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej.

⁹ Dz.U. L ...

¹⁰ Dz.U. L

¹¹ Dz.U. L

¹² Dz.U. L ...

¹³ Dz.U. L ...

Artykuł 4

Zgodność, spójność i komplementarność

1. Pomoc finansowa na podstawie niniejszego rozporządzenia musi być zgodna z kierunkami polityki Unii. Musi być zgodna z treścią umów zawartych przez Unię z krajami beneficjentami, i nie może naruszać zobowiązań wynikających z umów wielostronnych, których Unia jest stroną.
2. Komisja, państwa członkowskie oraz Europejski Bank Inwestycyjny zapewniają spójność między pomocą udzielaną na podstawie niniejszego rozporządzenia oraz pozostałą pomocą udzielaną przez Unię, państwa członkowskie oraz Europejski Bank Inwestycyjny.
3. Komisja oraz państwa członkowskie zapewniają koordynację swoich odpowiednich programów pomocy, aby zwiększyć skuteczność i efektywność świadczonej pomocy oraz zapobiec powielaniu finansowania zgodnie z określonymi zasadami wzmocnienia koordynacji operacyjnej w dziedzinie pomocy zewnętrznej oraz z zasadami harmonizacji kierunków polityki i procedur. Koordynacja obejmuje regularne konsultacje oraz częste wymiany informacji na różnych etapach cyklu pomocy, zwłaszcza na szczeblu terenowym, oraz ma stanowić istotny krok w procesach programowania na poziomie państw członkowskich i Unii.
4. W celu zwiększenia skuteczności i efektywności udzielania pomocy oraz zapobiegania powielaniu finansowania Komisja w powiązaniu z państwami członkowskimi podejmuje konieczne kroki dla zapewnienia lepszej koordynacji i komplementarności z organizacjami oraz podmiotami wielostronnymi i regionalnymi, takimi jak międzynarodowe instytucje finansowe, agencje ONZ, fundusze i programy oraz darczyńcy spoza Unii.
5. W toku przygotowania, wdrażania i monitorowania pomocy na podstawie niniejszego rozporządzenia Komisja co do zasady działa w partnerstwie z krajami beneficjentami. Partnerstwo obejmuje odpowiednio właściwe organy krajowe, regionalne i lokalne, partnerów społecznych i gospodarczych, społeczeństwo obywatelskie oraz podmioty niepaństwowe.

TYTUŁ II

PLANOWANIE STRATEGICZNE

Artykuł 5

Wspólne ramy strategiczne IPA

1. Komisja ustanawia wspólne ramy strategiczne dla Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Wspólne ramy strategiczne IPA przekładają priorytety polityczne polityki rozszerzenia na kluczowe działania, które mogą zostać objęte pomocą na podstawie niniejszego rozporządzenia.
2. Wspólne ramy strategiczne IPA obejmują między innymi:

- a) kryteria alokacji środków finansowych na kraje beneficjentów oraz na działania w zakresie współpracy wielonarodowej i terytorialnej;
 - b) rodzaje działań, które mogą być finansowane przez IPA;
 - c) wspólne wytyczne w zakresie zarządzania i wdrażania IPA.
3. Komisja zatwierdza wspólne ramy strategiczne IPA oraz ich zmiany zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 15 ust. 3 wspólnego rozporządzenia wykonawczego.

Artykuł 6

Dokumenty strategiczne

1. Pomoc na mocy niniejszego rozporządzenia udzielana jest na podstawie krajowych lub obejmujących wiele krajów indykatywnych dokumentów strategicznych (zwanych dalej „dokumentami strategicznymi”), ustanowionych przez Komisję w partnerstwie z krajem beneficjentem lub z zainteresowanymi krajami na czas obowiązywania wieloletnich ram finansowych Unii.
2. Dokumenty strategiczne określają odpowiedni zbiór obszarów polityki określonych w art. 3, które otrzymają pomoc finansową na mocy niniejszego rozporządzenia, tak aby uwzględnić potrzeby oraz priorytety zgodnie z celami określonymi w art. 2, wspólnymi ramami strategicznymi IPA, o których mowa w art. 5, oraz z odpowiednimi strategiami krajowymi.
3. Dokumenty strategiczne obejmują indykatywną alokację środków unijnych z podziałem na obszary polityki, w rozbiciu na poszczególne lata, według kryteriów określonych we wspólnych ramach strategicznych IPA, o których mowa w art. 5. Indykatywna alokacja środków należy uwzględnić potrzeby, zdolność absorpcji oraz zdolność administracyjną krajów beneficjentów. Umożliwia też zaspokojenie pojawiających się potrzeb oraz obejmuje bodźce do poprawy wyników krajów beneficjentów w sferze realizacji celów określonych w wieloletnich strategiach indykatywnych.
4. Dokumenty strategiczne są poddawane śródkresowemu przeglądowi i w razie potrzeby zmieniane. Zmiana może zostać w każdej chwili przeprowadzona z inicjatywy Komisji.
5. Komisja przyjmuje dokumenty strategiczne oraz ich zmiany zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 15 ust. 3 wspólnego rozporządzenia wykonawczego.

TYTUŁ III

WDROŻENIE

Artykuł 7

Ramy ogólne

Unijna pomoc na podstawie niniejszego rozporządzenia jest realizowana poprzez programy i działania, o których mowa w art. 2 i art. 3 wspólnego rozporządzenia wykonawczego, oraz zgodnie z przepisami szczegółowymi określającymi jednolite warunki wdrażania niniejszego rozporządzenia, zwłaszcza w aspekcie struktur i procedur zarządzania, które Komisja przyjmuje zgodnie z art. 10 i art. 11 niniejszego rozporządzenia. Co do zasady wdrażanie powinno przebiegać w formie rocznych lub wieloletnich programów krajowych lub obejmujących wiele krajów, tworzonych odpowiednio przez kraje beneficjentów lub Komisję na podstawie dokumentów strategicznych, o których mowa w art. 6.

Artykuł 8

Umowy ramowe i pomocnicze

1. Komisja oraz kraje beneficjenci zawierają umowy ramowe w sprawie realizacji pomocy.
2. Jeżeli to konieczne, między Komisją a krajem beneficjentem lub jego organami wykonawczymi mogą być zawierane umowy pomocnicze w sprawie realizacji pomocy.

Artykuł 9

Przepisy w sprawie instrumentów wiązanych

1. W uzasadnionych przypadkach i w celu zapewnienia spójności oraz skuteczności finansowania unijnego bądź usprawnienia współpracy regionalnej Komisja może postanowić o rozszerzeniu dostępności programów oraz środków, o których mowa w art. 7, na kraje, terytoria i regiony, które w innym przypadku nie kwalifikowałyby się do finansowania na podstawie art. 1, jeśli program lub działanie do realizacji ma charakter globalny, regionalny lub transgraniczny.
2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego wnosi wkład w programy lub środki utworzone na mocy niniejszego rozporządzenia na potrzeby współpracy transgranicznej między krajami beneficjentami a państwami członkowskimi. Wielkość wkładu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego określa się na podstawie art. 4 rozporządzenia (UE) nr ... Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”. Przepisy niniejszego rozporządzenia stosuje się do korzystania z tego wkładu.
3. W stosownych przypadkach możliwy jest wkład IPA w transnarodowe lub międzyregionalne programy współpracy lub środki utworzone lub realizowane na podstawie przepisów rozporządzenia (UE) nr ... w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, w których uczestniczą kraje beneficjenci IPA.

4. W stosownych przypadkach możliwy jest wkład IPA w programy lub środki w zakresie współpracy transgranicznej, utworzone lub realizowane na podstawie przepisów rozporządzenia (UE) nr ... Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia ... ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa, w których uczestniczą kraje beneficjenci IPA.

TYTUŁ IV

PRZEPISY KOŃCOWE

Artykuł 10

Przekazanie uprawnień Komisji

Komisja powinna posiadać uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych zgodnie z art. 11 na potrzeby zmiany załącznika do niniejszego rozporządzenia oraz uzupełniania wspólnego rozporządzenia wykonawczego o przepisy szczegółowe ustanawiające jednolite warunki wdrażania niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 11

Wykonywanie uprawnień przekazanych Komisji

1. Powierzone Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych podlegają warunkom określonym w niniejszym artykule.
2. Uprawnienia powierza się Komisji na czas obowiązywania niniejszego rozporządzenia.
3. Przekazanie uprawnień może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna od następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność jakichkolwiek obowiązujących już aktów delegowanych.
4. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.
5. Akt delegowany wchodzi w życie tylko wówczas, jeśli Parlament Europejski ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, lub jeśli, przed upływem tego terminu, zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Artykuł 12

Komitet

1. Komisję wspomaga Komitet IPA. Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 182/2011.
2. W programach dotyczących obszarów polityki, o których mowa w art. 3 lit. b) i c) oraz realizowanych pośrednio przez kraje beneficjentów, Komisji towarzyszy komitet ds. koordynacji środków finansowych, o którym mowa w art. 143 rozporządzenia (UE) nr [...] Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia ... ustanawiającego wspólne przepisy w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006¹⁴. W programach dotyczących obszarów polityki, o których mowa w art. 3 lit. d) oraz realizowanych pośrednio przez kraje beneficjentów, Komisji towarzyszy Komitet ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich, o którym mowa w art. 91 rozporządzenia (UE) nr [...] Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia ... w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹⁵. W takich przypadkach Komitet IPA jest bezzwłocznie informowany o treści opinii wydanej przez inne komitety.
3. Komitety, o których mowa w ust. 1 i 2, są uprawnione do podejmowania czynności prawnych i zobowiązań na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiającego instrument pomocy przedakcesyjnej¹⁶. Ponadto Komitet IPA jest uprawniony do wdrożenia przepisów art. 3 rozporządzenia (WE) nr 389/2006 z dnia 27 lutego 2006 r. ustanawiającego instrument wsparcia finansowego w celu stymulowania rozwoju gospodarczego tureckiej wspólnoty cypryjskiej i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2667/2000 w sprawie Europejskiej Agencji Odbudowy¹⁷.

Artykuł 13

Zawieszenie pomocy Unii

Bez uszczerbku dla przepisów w sprawie zawieszenia pomocy zawartych w umowach o partnerstwie i współpracy z krajami i regionami partnerskimi, jeżeli kraj beneficjent nie przestrzega zasad demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i praw mniejszości oraz podstawowych wolności lub zobowiązań zawartych w odpowiednich umowach z UE lub jeżeli postępy w wypełnianiu kryteriów warunkujących przystąpienie są niewystarczające, Unia występuje do takiego kraju o przeprowadzenie konsultacji w celu wypracowania

¹⁴ Dz.U. L ...

¹⁵ Dz.U. L ...

¹⁶ Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 82-93

¹⁷ Dz.U. L 65 z 7.3.2006, s. 5

rozwiązania możliwego do przyjęcia dla obu stron, z wyjątkiem sytuacji szczególnie pilnych. Jeżeli konsultacje z krajem beneficjentem nie skutkują rozwiązaniem możliwym do przyjęcia dla obu stron lub jeżeli wniosek o ich przeprowadzenie spotyka się z odmową lub jest to sytuacja szczególnie pilna, Rada może podjąć właściwe środki zgodnie z art. 215 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mogące obejmować całkowite lub częściowe zawieszenie wsparcia unijnego. Parlament Europejski jest bezzwłocznie informowany o wszelkich decyzjach podjętych w tym względzie.

Artykuł 14

Finansowa kwota referencyjna

1. Finansowa kwota referencyjna na potrzeby wdrażania niniejszego rozporządzenia w okresie 2014–2020 wynosi 14 110 100 000 EUR (wg cen bieżących). Na programy współpracy transgranicznej między krajami beneficjentami a państwami członkowskimi UE przeznacza się maksymalnie 3 % kwoty referencyjnej.
2. Roczne środki zatwierdza władza budżetowa w ramach limitów określonych w wieloletnich ramach finansowych.
3. Jak określono to w art. 13 ust. 2 rozporządzenia ustanawiającego program „Erasmus dla wszystkich”, w celu promowania międzynarodowego wymiaru szkolnictwa wyższego orientacyjna kwota w wysokości 1 812 100 000 EUR z różnych instrumentów zewnętrznych (Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Europejski Instrument Sąsiedztwa, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Instrument Partnerstwa oraz Europejski Fundusz Rozwoju) zostanie przydzielona na działania związane z mobilnością edukacyjną do i z państw nienależących do UE oraz na współpracę i dialog polityczny z organami/instytucjami/organizacjami z tych państw. Do wykorzystania tych funduszy będą miały zastosowanie przepisy rozporządzenia ustanawiającego program „Erasmus dla wszystkich”.

Fundusze zostaną udostępnione w ramach 2 wieloletnich alokacji obejmujących odpowiednio tylko trzy pierwsze 4 lata i pozostałe 3 lata. Fundusze te zostaną odzwierciedlone w wieloletnim orientacyjnym programowaniu tych instrumentów, zgodnie z ustalonymi potrzebami i priorytetami poszczególnych krajów. Alokacje te mogą zostać zmienione w przypadku istotnych nieprzewidzianych okoliczności lub poważnych zmian politycznych zgodnie z priorytetami zewnętrznymi UE.

Artykuł 15

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie trzeciego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2014 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

ZAŁĄCZNIK

- Albania
- Bośnia i Hercegowina
- Islandia
- Kosowo*
- Czarnogóra
- Serbia
- Turcja
- była Jugosłowiańska Republika Macedonii

*Na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244/1999

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH WNIOSKÓW

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

- 1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy
- 1.2. Dziedziny polityki w strukturze ABM/ABB, których dotyczy wniosek/inicjatywa
- 1.3. Charakter wniosku/inicjatywy
- 1.4. Cel/cele
- 1.5. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy
- 1.6. Czas trwania i wpływ finansowy
- 1.7. Przewidywany(-e) tryb(-y) zarządzania

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

- 2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości
- 2.2. System zarządzania i kontroli
- 2.3. Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom

3. SZACUNKOWY WPŁYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

- 3.1. Dział(-y) wieloletnich ram finansowych i pozycja(-e) wydatków w budżecie, na które wniosek ma wpływ
- 3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki
 - 3.2.1. *Synteza szacunkowego wpływu na wydatki*
 - 3.2.2. *Szacunkowy wpływ na środki operacyjne*
 - 3.2.3. *Szacunkowy wpływ na środki administracyjne*
 - 3.2.4. *Zgodność z obowiązującymi wieloletnimi ramami finansowymi*
 - 3.2.5. *Udział osób trzecich w finansowaniu*
- 3.3. Szacunkowy wpływ na dochody

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH WNIOSKÓW

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)

1.2. Dziedziny polityki w strukturze ABM/ABB, których dotyczy wniosek/inicjatywa²⁶

Rozszerzenie

1.3. Charakter wniosku/inicjatywy

☒ Wniosek/inicjatywa dotyczy **nowego działania**

☐ Wniosek/inicjatywa dotyczy **nowego działania** będącego następstwem projektu pilotażowego/działania przygotowawczego²⁷

☐ Wniosek/inicjatywa wiąże się z **przedłużeniem bieżącego działania**

☐ Wniosek/inicjatywa dotyczy **działania, które zostało przekształcone pod kątem nowego działania**

1.4. Cele

1.4.1. Wieloletni(e) cel(e) strategiczny(-e) Komisji wskazany(-e) we wniosku/inicjatywie

Celem ogólnym polityki rozszerzenia jest wdrożenie art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, który oferuje perspektywę europejską wszystkim krajom europejskim szanującym podstawowe wartości UE oraz zobowiązującym się je wspierać.

Polityka rozszerzenia propaguje stabilność, bezpieczeństwo i dobrobyt w Europie oraz zwiększa znaczenie UE na arenie międzynarodowej.

Polityka rozszerzenia pomaga w utrwaleniu demokracji i rządów prawa w Europie. Zwiększa możliwości gospodarcze oraz przydaje UE masy krytycznej, aby stawić czoło globalnym wyzwaniom, takim jak zmiana klimatu, konkurencyjność oraz regulacja i nadzór rynków finansowych. Ułatwia również podjęcie wspólnego wysiłku w dążeniu do celów strategii „Europa 2020”. Proces akcesyjny to silna zachęta do reform politycznych i gospodarczych.

Bliższa integracja poprzez rozszerzenie pomoże też UE osiągnąć jej cele w obszarach kluczowych dla reformy społecznej i gospodarczej na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, w tym w dziedzinie energii, transportu, ochrony środowiska, odporności na

²⁶ ABM: zarządzanie kosztami działań; ABB: sporządzanie budżetu zadaniowego.

²⁷ O którym mowa w art. 49 ust. 6 lit. a) lub b) rozporządzenia finansowego.

katastrofy oraz w obszarze zmiany klimatu. Nowe wnioski o członkostwo potwierdzają siłę przyciągania UE oraz jej rolę we wspieraniu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu.

Polityka rozszerzenia UE umożliwia starannie zarządzany proces, w którym kandydaci i potencjalni kandydaci zbliżają się do UE w tempie, w jakim przebiegają ich reformy polityczne i gospodarcze, oraz wedle ich możliwości wywiązywania się z zobowiązań członkowskich zgodnie z kryteriami kopenhaskimi. W Bałkanach Zachodnich współpraca regionalna pozostaje sprawą kluczową i stanowi oś procesu stabilizacji i stowarzyszenia.

Po decyzji Rady o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z krajami wnioskującymi postęp krajów ubiegających się o członkostwo w osiąganiu standardów europejskich znajduje odzwierciedlenie w poszczególnych rozdziałach dorobku prawnego UE, zarówno tych otwieranych, jak i zamykanych.

W ciągu ostatnich pięciu lat rozszerzona Unia wykazała zdolność do współpracy w celu sprostania stojącym przed nią wyzwaniom. W tym okresie postęp reform w krajach objętych procesem rozszerzenia UE pozwolił im przejść kolejne etapy procesu akcesyjnego.

Proces rozszerzenia UE przebiega w tempie w dużej mierze uwarunkowanym zdolnością krajów aspirujących do podjęcia zobowiązań członkowskich. Wymaga to solidnych reform, jak również rzetelnych i przekonujących dostosowań prawnych i instytucjonalnych. Jeśli przedmiotowe kraje spełnią wyznaczone standardy, w szczególności związane z demokracją, państwem prawa oraz podstawowymi prawami i wolnościami, UE zobowiązuje się współpracować z nimi w celu przejścia do kolejnych etapów procesu.

Jako finansowy filar strategii rozszerzenia proponuje się jednolity, zintegrowany instrument przedakcesyjny, uwzględniający wszystkie wymiary polityki wewnętrznej oraz kwestie tematyczne.

Celem będzie zapewnienie pełnej gotowości krajów kandydujących oraz potencjalnych krajów kandydujących do ostatecznego przystąpienia. Nacisk zostanie położony na dobre rządy, potencjał administracyjny, rozwój społeczno-gospodarczy, współpracę regionalną, przyjęcie i wdrożenie dorobku prawnego UE oraz przygotowanie do realizacji polityki wewnętrznej po przystąpieniu. Cel ten będzie realizowany poprzez programy krajowe i wielostronne uzgodnione z beneficjentami, z uwzględnieniem funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), ukierunkowanych na oferowanie dóbr publicznych.

Ponadto w krajach objętych procesem rozszerzenia UE nadal w razie potrzeby dostępne będą polityczne i finansowe instrumenty związane z przewyższaniem kryzysu (pomoc makrofinansowa, Instrument na rzecz Stabilności).

1.4.2. Cel(-e) szczegółowy(-e) i działanie(-a) ABM/ABB, których dotyczy wnioski/inicjatywa

Cel szczegółowy nr:

- a) wsparcie reform politycznych;
- b) wsparcie na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego oraz reform, zorientowane na zrównoważony, inteligentny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu;

- c) zwiększenie zdolności krajów beneficjentów do podjęcia zobowiązań członkowskich poprzez wspieranie stopniowego dostosowania do przyjęcia, wdrożenia i stosowania dorobku prawnego UE, w tym przygotowanie do wdrożenia unijnych funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz do zarządzania tymi funduszami;
- d) integracja regionalna i współpraca terytorialna.

Działanie(-a) ABM/ABB, którego(-ych) dotyczy wniosek

04.06 Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) – rozwój zasobów ludzkich

05.05 Środki przedakcesyjne w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich

13.05 Działania przedakcesyjne związane z polityką strukturalną

22.02 Proces i strategia rozszerzenia

22.04.02 Programy informacyjne i komunikacyjne dla krajów niebędących członkami UE

1.4.3. Oczekiwany(-e) wynik(-i) i wpływ

Należy wskazać, jakie efekty przyniesie wniosek/inicjatywa beneficjentom/grupie docelowej.

Nowy instrument przedakcesyjny nadal będzie się *koncentrował na realizacji polityki rozszerzenia*, należącej do podstawowych priorytetów działań zewnętrznych UE, służąc tym samym propagowaniu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie. Nowy instrument będzie zatem ukierunkowany na realizację ogólnego celu polityki, polegającego na wspieraniu krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących w ich przygotowaniach do członkostwa w UE, oraz na stopniowym dostosowywaniu ich instytucji i gospodarek do standardów i polityki Unii Europejskiej, stosownie do szczególnych potrzeb tych krajów oraz zgodnie z indywidualnymi harmonogramami ich przystąpienia.

W kategoriach *oczekiwanych wyników i wpływu* nowy instrument ma zająć się i) rozbieżnościami/wyzwaniami w zakresie rozwoju w krajach beneficjentach, ii) ograniczoną zdolnością do sprostania tym wyzwaniom przy pomocy własnych zasobów oraz słabościami instytucji publicznych lub potencjału administracyjnego w krajach beneficjentach oraz iii) zmniejszeniem nierówności między krajami beneficjentami, poprzez :

- (i) zaprowadzenie lepiej funkcjonujących instytucji demokratycznych, zwłaszcza w celu zapewnienia poszanowania rządów prawa oraz praw człowieka i włączenia społecznego mniejszości; zmniejszenie korupcji i przestępczości zorganizowanej; zreformowaną i zmodernizowaną administrację publiczną;
- (ii) osiągnięcie standardów UE w gospodarce i zarządzaniu gospodarczym; zwiększoną zdolność do konkurencyjności z siłami rynkowymi w Unii; osiągnięcie wyższych wskaźników zatrudnienia, pozyskiwanie coraz lepiej wykwalifikowanych zasobów ludzkich oraz zmniejszenie nierówności społecznych; zapewnienie większego potencjału badawczego i innowacyjnego;
- (iii) stopniowe dostosowanie prawa do dorobku prawnego UE, jego przyjęcie i stosowanie; zwiększenie zdolności do wdrożenia funduszy strukturalnych, funduszy rolnych i na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz do zarządzania nimi; zwiększone uczestnictwo w wybranych programach i agencjach UE;

(iv) osiągnięcie większej integracji gospodarczej w regionie, m.in. za sprawą transgranicznej infrastruktury energetycznej i transportowej, bliższe i trwalsze stosunki sąsiedzkie między krajami beneficjentami oraz z UE.

Postęp w realizacji tych szczegółowych celów polityki przyczyni się również do wprowadzenia szerszych ram polityki UE, takich jak strategia „Europa 2020”, pakiet klimatyczno-energetyczny UE oraz Unia innowacji.

1.4.4. Wskaźniki wyników i wpływu

Należy określić wskaźniki, które umożliwią monitorowanie realizacji wniosku/inicjatywy.

Postęp w dążeniu do szczegółowych celów nowego instrumentu można ocenić za pomocą trzech podstawowych makrowskaźników:

- postęp w osiąganiu punktów odniesienia w procesie akcesyjnym (rozdziały otwarte/zamknięte) lub pomyślny przebieg procesu wdrażania układów o stowarzyszeniu, odzwierciedlony m.in. w pozytywnych sprawozdaniach z postępu, wskaźnikach ankietowych opracowanych przez uznane organizacje międzynarodowe dla takich obszarów jak skuteczność sprawowania rządów, stabilność polityczna i brak przemocy; państwo prawne;
- **przemiany społeczno-gospodarcze**, mierzone za pomocą wskaźników wpływu, takich jak wskaźnik rozwoju społecznego Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju jako ogólny miernik dobrobytu; wskaźniki bezrobocia; przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych; bilans handlu;
- **współpraca i integracja regionalna**, mierzona za pomocą wskaźników ankietowych odzwierciedlających postrzeganie poziomu (tendencji w zakresie) bezpieczeństwa i stabilności; interakcje polityczne, gospodarcze i kulturowe.

Odpowiednie cele i cele pośrednie związane z tymi makrowskaźnikami mogą obejmować m.in. następujące elementy: przyjęcie wniosku o członkostwo w UE, przyjęcie przez Komisję pozytywnej opinii w sprawie wniosku bądź zalecenia w sprawie przyznania statusu kraju kandydującego, zalecenia w sprawie otwarcia negocjacji akcesyjnych, otwieranie lub wstępne zamykanie kolejnych rozdziałów negocjacji, ostateczne zamknięcie negocjacji, stopień zgodności z kryteriami kopenhaskimi, wejście w życie umowy o liberalizacji reżimu wizowego lub readmisji, przekazanie uprawnień zarządczych dotyczących pomocy w ramach IPA, rezygnacja z kontroli *ex ante* w zarządzaniu pomocą w ramach IPA, wejście w życie umów celnych/handlowych oraz likwidacja przeszkód/barier technicznych w handlu, uczestnictwo w inicjatywach regionalnych, rozwiązywanie kwestii dwustronnych, postęp w integracji sieci transeuropejskich.

Na poziomie operacyjnym postęp można zmierzyć w odniesieniu do *celów operacyjnych* odpowiadających celom szczegółowym i)-v) określonym dla przyszłego instrumentu przedakcesyjnego. Cele operacyjne obejmują:

- a) poprawę w zakresie postrzegania demokracji i wymiaru sprawiedliwości, wraz z poszanowaniem praw człowieka i niedyskryminacją; zmniejszenie obciążenia sądów zaległymi sprawami oraz ograniczenie naruszeń praw podstawowych; zwiększenie zdolności do egzekwowania prawa i potencjału administracyjnego, zmniejszenie rotacji personelu;

- b) opracowanie trafnych i skutecznych strategii rozwoju społecznego i gospodarczego; zwiększenie poziomu umiejętności i kwalifikacji oraz umocnienie obszaru usług związanych z rynkiem pracy; wsparcie inwestycji publicznych; utworzenie struktur na potrzeby zarządzania funduszami strukturalnymi, Funduszem Spójności i funduszem na rzecz rozwoju obszarów wiejskich po przystąpieniu, uzyskanie akredytacji i przekazanie uprawnień zarządczych;
- c) udoskonalenie ram prawnych; dostosowanie ustawodawstwa do dorobku prawnego UE, utworzenie i wzmocnienie instytucji i struktur egzekwowania prawa; wspólne i zaangażowane uczestnictwo w programach UE;
- d) stymulację do pogłębionej współpracy.

Cele operacyjne będzie trzeba dostosować do sytuacji panującej w każdym kraju będącym beneficjentem. Zostaną one zawarte w dokumentach programowych w oparciu o stwierdzone wyzwania.

W ocenie *ex ante* podkreślono również potrzebę zapewnienia szczegółowych wytycznych oraz budowania w krajach beneficjentach zdolności do systematycznego gromadzenia danych, które będą wymagane do oceny postępów na poziomie operacyjnym. Dotychczasowe rozszerzenia doprowadziły do uwydatnienia priorytetowego znaczenia, jakie przypisuje się monitorowaniu i ocenie na poziomie programu oraz formułowaniu polityki „opartej na dowodach” w nowych państwach członkowskich. Zmiana w kierunku alokacji środków tak na podstawie wyników oraz zgodności z warunkami, jak i na podstawie potrzeb powinna również stymulować taką samą tendencję wśród krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących.

Co się tyczy włączenia w główny nurt działań związanych z problematyką klimatu, zostanie wprowadzony system śledzenia w celu zbadania, czy programy wspierają działania na rzecz klimatu lub efektywności energetycznej, tak aby UE mogła jasno określić, jaka część jej wydatków ma związek z tymi kwestiami. Zostaną określone wyraźne punkty odniesienia oraz przejrzyste zasady monitorowania i sprawozdawczości. Śledzenie wydatków związanych z klimatem będzie przebiegać na podstawie metodologii przyjętej przez OECD (tzw. wskaźników z Rio). Zgodnie z szerszym zobowiązaniem Komisji do włączenia określonej problematyki w główny nurt działań stosowany będzie również wskaźnik DAC OECD w celu śledzenia postępów we włączaniu w główny nurt działań zagadnień różnorodności biologicznej oraz pustynnienia”.

W przyszłych działaniach w zakresie monitorowania i oceny trzeba będzie uwzględnić różnice w rezultatach i skutkach w krajach beneficjentach, wynikające z różnic oraz odmienności potrzeb tych krajów na drodze do przystąpienia. Jako że instrument nadal będzie *funkcjonował równolegle do procesu negocjacji politycznych* oraz innych interwencji związanych z przystąpieniem do UE, trudno będzie określić postęp dokonany za sprawą wyłącznie tego instrumentu. Możliwe to będzie tylko na poziomie konkretnych działań. Wiele „*rezultatów*” przyszłego programu – takich jak postęp w spełnianiu politycznych kryteriów przystąpienia – będzie *trudno zmierzyć ze względu na ich charakter*: w pewnym zakresie cele instrumentu mogą zostać osiągnięte za sprawą przyznawanego beneficjentom statusu, jak również za sprawą rezultatów interwencji finansowych UE.

1.5. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy

1.5.1. *Potrzeba(-y), która(-e) ma(-ją) zostać zaspokojona(-e) w perspektywie krótko- lub długoterminowej*

Beneficjenci pomocy to kraje kandydujące oraz potencjalne kraje kandydujące do członkostwa w UE z Bałkanów Zachodnich, Islandia oraz Turcja.

W 1999 roku Komisja Europejska określiła wizję stosunków między UE a Bałkanami Zachodnimi, zakładającą zamianę poprzedniego podejścia regionalnego na nowe narzędzie, proces stabilizacji i stowarzyszenia (SAP). Celem SAP jest stabilność polityczna i gospodarcza oraz współpraca regionalna. Poza tym w procesie SAP stopniowo wprowadzano instrumenty rozszerzenia, aby przybliżyć kraje regionu do wartości i standardów UE.

Rada Europejska w Feirze w czerwcu 2000 roku uznała kraje Bałkanów Zachodnich uczestniczące w procesie SAP za potencjalne kraje kandydujące do członkostwa w UE. Europejską perspektywę tych krajów potwierdzono następnie podczas Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 roku, kiedy przyjęto „Agendę dla Bałkanów Zachodnich”. Agenda ta stanowi fundament polityki UE wobec tego regionu. Podczas spotkania na szczepku ministerialnym UE – Bałkany Zachodnie, które odbyło się w Sarajewie w dniu 2 czerwca 2010 roku, UE potwierdziła swoje zaangażowanie w perspektywę europejską Bałkanów Zachodnich oraz podkreśliła, że przyszłość tych państw leży w UE.

Z krajów, które pierwotnie uczestniczyły w SAP, status krajów kandydujących uzyskały Chorwacja, była Jugosłowiańska Republika Macedonii oraz ostatnio Czarnogóra, natomiast Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo²⁸ oraz Serbia pozostają potencjalnymi krajami kandydującymi. Do innych krajów uwzględnianych w perspektywie europejskiej należy Turcja, która złożyła wniosek o członkostwo już w roku 1987, a status kraju ubiegającego się o członkostwo uzyskała w 1999 roku; Islandia, która złożyła wniosek w 2009 roku, otrzymała status kraju kandydującego w 2010 roku.

W konkluzjach Rady Europejskiej z Kopenhagi z 1993 roku określono trzy podstawowe wymogi akcesyjne (zwane „kryteriami kopenhaskimi”). Są to:

- (i) stabilność instytucji gwarantujących demokrację, państwo prawne, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości;
- (ii) istnienie funkcjonującej gospodarki rynkowej, jak również zdolność do radzenia sobie z presją konkurencji i siłami rynkowymi w Unii; oraz
- (iii) zdolność do podjęcia zobowiązań członkowskich, w tym realizacji celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej).

Również podczas Rady Europejskiej w Madrycie w 1995 roku wspomniano o potrzebie „utworzenia warunków dla stopniowej i harmonijnej integracji krajów [ubiegających się o członkostwo], zwłaszcza poprzez rozwój gospodarki rynkowej, dostosowanie ich struktur administracyjnych oraz stworzenie stabilnego otoczenia gospodarczego i walutowego”.

²⁸

Na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244/1999

Potencjalni członkowie muszą spełnić kryteria kopenhaskie, aby mogły rozpocząć się negocjacje członkowskie. Spełnienie kryteriów akcesyjnych przez beneficjentów wymaga znacznych wysiłków w sferze inwestycji publicznych oraz dostępu do dogłębnej wiedzy i fachowości. Wsparcie UE ma ułatwić kandydatom spełnienie tych kryteriów.

1.5.2. Wartość dodana z tytułu zaangażowania Unii Europejskiej

Polityka rozszerzenia stanowi część działań zewnętrznych i przyczynia się do realizacji wspólnych celów w sferze globalnych wyzwań, globalnych reakcji na te wyzwania oraz globalnego przewodnictwa.

Kolejne rozszerzenie UE jest ze swej natury **zadaniem wspólnym**, które można realizować wyłącznie na poziomie UE. Wyłącznie państwa członkowskie działające wspólnie mogą podejmować decyzje w sprawach wniosków akcesyjnych nowych kandydatów. Przeznaczeniem pomocy przedakcesyjnej świadczonej z budżetu UE jest przygotowanie krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do przyszłego członkostwa: instrument IPA został skonstruowany tak, aby kraje beneficjenci przeszły „próbę generalną” zobowiązań członkowskich przed przystąpieniem (m.in. poprzez utworzenie instytucji zarządzających unijnymi funduszami poakcesyjnymi lub przyjęcie dorobku prawnego oraz standardów UE). Żaden inny instrument dwu- lub wielostronny nie przewiduje tak kompleksowego zestawu narzędzi, a w każdym razie tylko UE może określić, jaki rodzaj pomocy jest wymagany w celu przygotowania państwa do przyjęcia dorobku prawnego UE.

Pomoc przedakcesyjna jest inwestycją w przyszłość UE, która służy wspieraniu stabilności i dobrobytu sąsiadujących z nią państw oraz zapewnieniu skutecznej zdolności krajów kandydujących do wdrożenia dorobku prawnego UE po przystąpieniu. Pomoc techniczna i finansowa przyspiesza przebieg przygotowań oraz stanowi zachętę do koniecznych przemian społecznych, systemu prawnego oraz gospodarki. Taka pomoc ułatwia osiągnięcie celów polityki wewnętrznej UE, stwarza możliwości dla przedsiębiorstw UE oraz zapewnia wymierny zwrot z inwestycji. Bez mocnego zaangażowania oraz bliskiego partnerstwa, nierozdzielnie związanego z pomocą przedakcesyjną, UE poniosłaby z pewnością większe wydatki na walkę z nielegalną migracją, zabezpieczenie zewnętrznych granic, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii oraz bezpieczny i higieniczny import żywności dla swoich obywateli, jak również na walkę ze skutkami zmian klimatu i zanieczyszczeniem środowiska, usuwanie transgranicznych skutków klęsk żywiołowych oraz okazywanie solidarności UE z krajami o niskim poziomie odporności na klęski żywiołowe.

W ostatnich latach państwa członkowskie UE zmniejszały poziom pomocy dwustronnej dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących, wychodząc z założenia, że skoordynowane działanie na szczeblu UE jest skuteczniejsze. Blisko połowa całej pomocy finansowej UE dla państw objętych procesem rozszerzenia UE w 2009 roku pochodziła z budżetu UE. Wielostronne organizacje darczyńców w większości wycofywały swoje wsparcie, a te, które udzielają go nadal, dostosowały swoje programy do priorytetów UE. Trzeba pamiętać, że pomoc przedakcesyjna z uwagi na szczególne cele w zakresie rozwoju oraz wpływ zalicza się również do oficjalnej pomocy UE na rzecz rozwoju (ODA).

1.5.3. Główne wnioski wyciągnięte z podobnych działań w przeszłości

Okresowa metaocena IPA, zakończona w lutym 2011 r., skoncentrowana głównie na ramach strategicznych IPA (MIPD) oraz programowaniu (głównie komponent pomocy technicznej oraz rozwoju instytucjonalnego), zawierała ocenę logiki interwencji oraz funkcjonowania (rzeczywistego lub oczekiwanego) pomocy, zwłaszcza w kategoriach jej adekwatności, skuteczności, efektywności, wpływu i zrównoważenia.

Jeżeli chodzi o logikę interwencji (tj. sposób planowania i programowania pomocy), stwierdzono, że MIPD stanowią kluczowe dokumenty programowe, dostarczają istotnych wskazówek oraz koncentrują się na procesie programowania. Są niewątpliwie lepsze niż równoważne im dokumenty programowe wcześniejszych programów pomocy przedakcesyjnej. W toku oceny ustalono również, że jakość celów oraz wskaźników zawartych w MIPD i dokumentach programowych poprawiła się z biegiem czasu. Zalecono jednak dalsze udoskonalenia.

W toku oceny stwierdzono, że IPA przyniósł dobre oraz wymowne rezultaty. Największą skuteczność stwierdzono w obszarach związanych z dorobkiem prawnym UE, natomiast niektóre obszary horyzontalne, takie jak reforma administracji publicznej, wciąż pozostawiają sporo do życzenia. Potrzeby finansowe państw beneficjentów, zwłaszcza w sferze infrastruktury, wyraźnie przekraczały swą wysokością dostępne środki IPA (oraz środki od innych darczyńców). Stąd też najistotniejszym wyzwaniem na przyszłość jest skuteczne wykorzystanie funduszy IPA oraz dalsze odgrywanie roli dźwigni dla innych źródeł finansowania. Stwierdzono również, że projekty były ogólnie dobrze ukierunkowane na wymogi akcesyjne UE, ale skoncentrowanie pomocy w rozwoju instytucjonalnym na mniejszej liczbie priorytetowych sektorów pozwoli zwiększyć jej skuteczność i uwydatnić wpływ. W ocenie ustalono, że mechanizmy koordynacji darczyńców oraz harmonizacji pomocy zostały utworzone właściwie, a czynnikiem decydującym w kwestii wpływu i zrównoważenia była odpowiedzialność krajów beneficjentów za swój harmonogram reform oraz potencjał administracyjny, który należy zwiększyć.

Ustalono też, że przyjęcie wieloletniego podejścia sektorowego²⁹ do planowania i programowania ułatwi ustalanie priorytetów oraz kolejności pomocy, koordynację darczyńców oraz poprawi odpowiedzialność krajów beneficjentów za własny rozwój.

Dwuetapowa *ocena okresowa pierwszych ośmiu programów współpracy transgranicznej w ramach IPA* na granicach między państwami Bałkanów Zachodnich została zakończona w maju 2011 roku. W wyniku oceny stwierdzono, że zainteresowane strony postrzegają poprawę stosunków sąsiedzkich jako rezultat programu, który strony te uważają za podstawę przyszłej współpracy, a obecne uwarunkowania pozwalają tę współpracę zacieśnić. W wyniku oceny zalecono też umocnienie analizy społeczno-gospodarczej za sprawą aktualniejszej bazy statystycznej, lepszego objaśnienia stosowanych kryteriów, jak również lepszego dostosowania do obszarów statystycznych. Zalecono też okrojenie i uproszczenie pakietu wniosku oraz procedury oceny.

Przeprowadzone zostały *oceny ex ante programów operacyjnych na rzecz rozwoju regionalnego, rozwoju zasobów ludzkich oraz rozwoju obszarów wiejskich* na potrzeby wsparcia i uproszczenia procesu programowania. Wspólne dla wszystkich programów były zalecenia dotyczące udoskonalenia analizy decydującej o ukierunkowaniu orientacji programu oraz dalszej poprawy produktu, rezultatów oraz wskaźników wpływu. Obecnie trwają oceny okresowe.

W wyniku *oceny ex ante przedakcesyjnych instrumentów finansowych po roku 2013* stwierdzono, że istnieją silne przesłanki, aby kontynuować pomoc finansową na poziomie UE w celu wsparcia procesu rozszerzenia. Niewątpliwie pojawiła się potrzeba zapewnienia **ciągłości** w stosunku do bieżącego instrumentu z uwagi na utworzone już struktury i systemy wymagane do zarządzania pomocą UE. Jednakże przez wzgląd na różnice między krajami beneficjentami (w kategoriach społeczno-gospodarczych, rozwoju instytucjonalnego i administracji publicznej oraz perspektywy przystąpienia) w wyniku konsultacji zalecono **podejście bardziej dostosowane do potrzeb poszczególnych krajów**,

²⁹ Podejście sektorowe do planowania i programowania pomocy oparte jest na krajowych strategiach sektorowych, łączy zasoby od różnych darczyńców oraz służy realizacji szerszych celów politycznych.

uproszczenie przepisów wykonawczych, większą elastyczność i lepszą orientację strategiczną w przyznawaniu pomocy, jak również bardziej usystematyzowane wykorzystanie programowania wieloletniego.

1.5.4. Spójność z ewentualnymi innymi instrumentami finansowymi oraz możliwa synergia

We wniosku przewiduje się specjalny i zintegrowany instrument pomocy przedakcesyjnej, mający stanowić finansowy filar strategii rozszerzenia i obejmujący wszystkie wymiary polityki wewnętrznej oraz zagadnienia tematyczne. Polityka rozszerzenia polega bowiem przede wszystkim na pomocy partnerom w stopniowym przyjmowaniu dorobku prawnego UE, a stosunki UE z krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi obejmują praktycznie wszystkie zagadnienia tematyczne (dobrobyt, bezpieczeństwo, handel, prawa człowieka itp.). Przez wzgląd na spójność, skuteczność, efektywność i wpływ kierunki polityki wewnętrznej oraz kwestie tematyczne należy zatem włączyć w główny nurt spójnych strategii krajowych, urzeczywistniając je przy pomocy programów krajowych, wielostronnych i transgranicznych, uzgodnionych z krajami beneficjentami. Zgodnie z unijną agendą spójności polityki na rzecz rozwoju objęcie wszystkich sfer polityki wewnętrznej w ramach IPA umożliwia pełniejsze uwzględnienie aspektu zewnętrznych skutków polityki wewnętrznej w krajach objętych procesem rozszerzenia w kategoriach celów unijnych. Jest to istotne szczególnie w takich dziedzinach jak handel, zmiana klimatu, migracja i energia.

Jeżeli jednak charakter działań za tym przemawia (tj. charakter techniczny, zasięg globalny, w przeciwieństwie do pierwotnego skoncentrowania na akcesji), jeżeli kraj będący beneficjentem nie przestrzega podstawowych wartości europejskich (takich jak poszanowanie praw człowieka) lub jeżeli instrument polityki wewnętrznej ma szczególnie istotny wymiar zewnętrzny, to w regionie objętym procesem rozszerzenia UE mogą znaleźć zastosowanie inne instrumenty (np. Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka, Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego, Instrument na rzecz Stabilności i pomoc makrofinansowa, instrument „Łącząc Europę”, ...).

1.6. Czas trwania i wpływ finansowy

☒ Wniosek/inicjatywa o **określonym czasie trwania**

☒ Czas trwania wniosku/inicjatywy: od 1.1.2014 r.

☒ Czas trwania wpływu finansowego: od 1.1.2014 r. do 31.12.2020 r.

☐ Wniosek/inicjatywa o **nieokreślonym czasie trwania**

– Wprowadzenie w życie z okresem rozruchu od RRRR r. do RRRR r.,

– po którym następuje faza operacyjna.

1.7. Przewidywany(-e) tryb(-y) zarządzania³⁰

☒ **Bezpośrednie zarządzanie scentralizowane przez Komisję**

☒ **Pośrednie zarządzanie scentralizowane poprzez przekazanie zadań wykonawczych:**

³⁰ Szczegółowe informacje na temat trybów zarządzania oraz odniesienia do rozporządzenia finansowego można znaleźć na stronie internetowej BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

- ☒ agencjom wykonawczym
- ☐ organom utworzonym przez Wspólnoty³¹
- ☒ krajowym organom sektora publicznego/organom mającym obowiązek świadczenia usługi publicznej
- ☐ osobom odpowiedzialnym za wykonanie określonych działań na mocy tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej, określonym we właściwym prawnym akcie podstawowym w rozumieniu art. 49 rozporządzenia finansowego

☒ **Zarządzanie dzielone** z państwami członkowskimi: programy współpracy transgranicznej między państwami członkowskimi UE a państwami beneficjentami IPA będą wdrażane przez organy zarządzające z państw członkowskich UE w ramach zarządzania dzielonego.

☒ **Zarządzanie zdecentralizowane** z państwami trzecimi

☒ **Zarządzanie wspólne** z organizacjami międzynarodowymi: we wspólnym zarządzaniu będą uczestniczyć przede wszystkim międzynarodowe instytucje finansowe (takie jak EBI, EBOR, Bank Światowy, CoEDB) oraz wyspecjalizowane agencje ONZ, zależnie od danego przypadku.

W przypadku wskazania więcej niż jednego trybu, należy podać dodatkowe informacje w części „Uwagi”.

Uwagi

Ostatecznym celem rozporządzenia jest pełna odpowiedzialność krajów beneficjentów za zarządzanie pomocą w ramach zarządzania zdecentralizowanego. Cel ten jednak będzie realizowany stopniowo, w miarę zwiększania się potencjału administracyjnego krajów beneficjentów oraz spełnienia warunków przekazania uprawnień zarządczych. Na początkowych etapach kontrolę nad zarządzaniem będzie sprawować Komisja, bądź też powierzy ona realizację pomocy wyspecjalizowanym organom na zasadzie zarządzania pośredniego lub wspólnego. Zarządzanie scentralizowane będzie podstawową metodą stosowaną w programach na rzecz wielu krajów.

Wspólne zarządzanie będzie stosowane w działaniach z udziałem międzynarodowych i europejskich instytucji finansowych w celu przełożenia dźwigni na dodatkowe fundusze, przeznaczone przede wszystkim na inwestycje w niezbędną infrastrukturę społeczną lub gospodarczą.

Wreszcie dzielone zarządzanie nadal będzie stosowane na potrzeby realizacji celów współpracy terytorialnej z udziałem państw członkowskich UE.

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości

Należy określić częstotliwość i warunki.

³¹ O których mowa w art. 185 rozporządzenia finansowego.

Systemy nadzoru i sprawozdawczości zostaną wzmocnione w porównaniu do bieżącej sytuacji oraz bardziej zorientowane na wyniki. Umożliwią one określenie szczegółowych, mierzalnych, osiągalnych celów, dostarczając również odpowiednich wskaźników.

Systemy monitorowania i oceny stosowane przez Komisję są w coraz większym stopniu zorientowane na wyniki. Zadania w ramach obu tych procesów wykonują pracownicy wewnętrzni, ale też są one powierzane ekspertom zewnętrznym. Osoby zarządzające realizacją poszczególnych zadań w delegaturach i siedzibie głównej nieustannie monitorują realizację projektów i programów w różny sposób, między innymi poprzez odbywanie, w miarę możliwości, wizyt w terenie. Monitorowanie dostarcza cennych informacji na temat postępów, pomaga osobom zarządzającym w identyfikacji aktualnych i potencjalnych wąskich gardeł oraz podejmowaniu, w miarę potrzeb i w odpowiednim czasie, działań naprawczych.

Ponadto zawierane są umowy z ekspertami zewnętrznymi, którzy oceniają wyniki działań zewnętrznych UE, stosując w tym celu różne, wzajemnie uzupełniające się systemy. Takie oceny pomagają zapewnić rozliczalność i umożliwiają wprowadzanie ulepszeń do trwających interwencji; są także podstawą do wyciągania wniosków z dotychczasowych doświadczeń, do wykorzystania w przyszłej polityce i w kolejnych działaniach. We wszystkich narzędziach stosuje się uznane na szczeblu międzynarodowym kryteria oceny określone przez OECD-DAC, dotyczące między innymi (potencjalnych) skutków.

Komisja wspiera też kraje beneficjentów w budowaniu zdolności do monitorowania wydatków i związanej z nimi sprawozdawczości. W ramach nowego instrumentu odpowiedzialność za monitorowanie i ocenę zostanie przekazana krajom beneficjentom. W ujęciu szczegółowym, jeśli to Komisja zarządza pomocą w imieniu beneficjenta, to na niej przede wszystkim będzie spoczywać odpowiedzialność za monitorowanie i ocenę. Z drugiej strony, jeśli kraj beneficjent zarządza pomocą na własną odpowiedzialność (zarządzanie zdecentralizowane), to Komisja będzie odgrywać rolę przede wszystkim nadzorczą (pomijając oceny *ex ante* oraz *ex post*), a główna odpowiedzialność będzie spoczywać na beneficjencie.

Monitorowanie na poziomie projektu ma na celu odnotowanie postępów w realizacji planu, zwłaszcza w zakresie: i) zawierania umów/przyznawania dotacji, oraz ii) dostarczania wyników. Osoby zarządzające realizacją poszczególnych zadań korzystają również ze wsparcia systemu monitorowania zorientowanego na wyniki (ang. *Results Oriented Monitoring*, ROM), który dostarcza zwięzłą, ukierunkowaną analizę jakości próby interwencji. Za pomocą z wysoce ustrukturyzowanych i ustandaryzowanych metod niezależni eksperci, którzy zajmują się monitorowaniem zorientowanym na wyniki, przyznają oceny odzwierciedlające mocne i słabe strony projektu i formułują zalecenia dotyczące sposobów poprawy jego skuteczności.

Oprócz monitorowania mogą być przeprowadzane *oceny na poziomie projektu*, zarządzane przez delegatury UE lub służby operacyjne odpowiedzialne za projekt. Oceny na poziomie projektu stanowią uzupełnienie istniejących systemów monitorowania i powinny dostarczać bardziej szczegółowych, dogłębnych analiz. Powinny też pomagać osobom zarządzającym projektem w udoskonalaniu bieżących interwencji lub potwierdzaniu ich wyników oraz trwałości.

Na *poziomie sektora i programu komitety monitorujące*, którym współprzewodniczą przedstawiciele krajów beneficjentów oraz Komisji, zapewniają struktury na potrzeby oceny postępów w realizacji planów. Komitety te posiłkują się ustaleniami zawartymi w sprawozdaniach z monitorowania i oceny. W ramach nowego instrumentu rola komitetu monitorującego zostanie wzmocniona z myślą zarówno o krajach kandydujących, jak i potencjalnych krajach kandydujących, celem zapewnienia, by realizacja pomocy finansowej należycie przyczyniała się wzbogacenia dialogu politycznego, a konkluzje i zalecenia komitetów były formułowane i wdrażane w sposób bardziej systematyczny.

Ocenami na poziomie wyższym niż poziom projektu (poziom sektora, programu, strategiczny, tematyczny itp.) zajmują się przeważnie służby Komisji. Niektóre oceny, zwłaszcza oceny okresowe służące wsparciu procesu decyzyjnego, są stopniowo przekazywane krajom beneficjentom na potrzeby kształtowania odpowiedzialności za własny rozwój i potencjału.

Wyniki ocen lub podsumowania wniosków regularnie przekazuje się do wiadomości Komitetowi IPA, zamieszcza się w sprawozdaniach rocznych IPA dla Rady i Parlamentu Europejskiego oraz publikuje w stronie internetowej Komisji.

2.2. System zarządzania i kontroli

2.2.1. Zidentyfikowane ryzyko

Otoczenie, w którym realizuje się działania pomocy w ramach IPA charakteryzuje się następującymi rodzajami ryzyka, które może zagrozić realizacji jego celów:

- IPA został zaprojektowany przede wszystkim do działania w trybie zarządzania zdecentralizowanego, będącego integralną częścią przygotowań do członkostwa w UE. Wiąże się to z podwyższonym ryzykiem, jako że najwyższy organ zarządzający (Komisja) nie posiada bezpośredniej władzy nad zdecentralizowaną strukturą wykonawczą podmiotu zarządzającego;
- regularne zmiany w otoczeniu realizacji, nierozzerwalnie związane z procesem akcesyjnym, np. przejście z zarządzania scentralizowanego na zdecentralizowane, odstępianie od kontroli *ex ante*, nadzwyczajnie wysokie wymagania związane z koordynacją organizacyjną, jak również zdolnością adaptacyjną personelu, szkoleniami oraz oceną sytuacji, co z kolei wymaga regularnych zmian w sferze kontroli wewnętrznej oraz rozwiązań organizacyjnych ze strony Komisji;
- zróżnicowany charakter potencjalnych beneficjentów posiadających różne struktury kontroli wewnętrznej i zdolności może przyczyniać się do fragmentacji, a w związku z tym do zmniejszenia środków Komisji dostępnych na wspieranie i monitorowanie realizacji działań;
- niewystarczająca zdolność instytucjonalna i administracyjna w krajach beneficjentach może prowadzić do wydłużenia procesu decentralizacji, co zagraża terminowości wykorzystania przyznanych funduszy lub grozi trudnościami w zakresie projektowania i realizacji poszczególnych interwencji;
- niezadowalająca jakość i ilość dostępnych danych na temat wyników i wpływu pomocy przedakcesyjnej w krajach beneficjentach może przyczyniać się do ograniczenia możliwości Komisji w zakresie sporządzania sprawozdań i przyjmowania odpowiedzialności za wyniki;
- trudności gospodarcze/polityczne mogą powodować utrudnienia i opóźnienia w projektowaniu i realizacji interwencji, zwłaszcza w krajach beneficjentach, w których instytucje są jeszcze młode i podatne na zagrożenia;
- nierozwiązane kwestie konstytucyjne, instytucjonalne oraz graniczne w krajach beneficjentach oraz między nimi mogą wstrzymać realizację kluczowych projektów pomocowych oraz doprowadzić do utraty znacznych funduszy;

- brak zdolności administracyjnej może grozić niewystarczającymi zasobami do właściwego zarządzania instrumentem.

2.2.2. Przewidywane metody kontroli

Proces kontroli wewnętrznej/zarządzania w DG prowadzącej IPA został zaprojektowany w sposób dający racjonalną gwarancję realizacji celów pod względem skuteczności, efektywności i ekonomii prowadzonych działań i rzetelności jej sprawozdań finansowych, jak i pod względem zgodności z odpowiednimi ramami prawnymi i proceduralnymi.

Aby zapewnić skuteczność i efektywność oraz ekonomię swoich działań (oraz zmniejszyć wysoki poziom ryzyka w środowisku przedakcesyjnym) – w uzupełnieniu wszystkich elementów szeroko zakrojonego procesu polityki strategicznej i planowania Komisji, środowiska kontroli wewnętrznej oraz innych wymogów dotyczących standardów kontroli wewnętrznej w Komisji – DG ELARG (inne DG właściwe do spraw IPA stosują podobne lub nieco zmienione systemy kontroli zoptymalizowane w celu przejścia na ramy kontroli funduszy strukturalnych i funduszu rolnego UE) będzie nadal dysponowała specjalnie dostosowanymi ramami zarządzania pomocą w działaniach prowadzonych w ramach wszystkich stosowanych przez nią instrumentów, zawartymi w regularnie uaktualnianym dokumencie na temat strategii kontroli wewnętrznej. Ramy te będą obejmowały:

- zdecentralizowane zarządzanie przez krajowe agencje wykonawcze, którym Komisja przekazuje uprawnienia po starannie przeprowadzonym procesie określenia ścisłych norm zarządzania oraz ich oceny poprzez m.in. kompleksowe audyty systemowe;
- kontrole *ex ante* prowadzone przez delegatury UE w terenie, obejmujące akta pomocy zatwierdzone przez krajowe systemy wykonawcze, do czasu stwierdzenia gotowości tych systemów oraz czasu, w którym można bezpiecznie zaniechać kontroli *ex ante*. Taka ocena przebiegu działania systemów krajowych obejmuje m.in. trendy wskaźnika odrzucenia teczek;
- jasno określone granice odpowiedzialności finansowej oraz rozliczalności wyników, począwszy od krajowych systemów wykonawczych aż po urzędnika zatwierdzającego Komisji (dyrektora) subdelegowanego przez AOD, w tym zgłaszanie nieprawidłowości, roczne poświadczenia wiarygodności składane przez krajowych urzędników zatwierdzających oraz opinie z audytów wydawane przez krajowe organy kontroli;
- program audytów podsystemów, przyprowadzanych przez audytorów Komisji w celu upewnienia się co do zachowania zgodności ze standardami zarządzania po przekazaniu uprawnień zarządczych;
- określone procedury rozliczeniowe, w tym dodatkowe weryfikacje oraz usystematyzowana polityka korekt finansowych transakcji i błędów systemowych wykrytych przez audytorów krajowych oraz audytorów Komisji;
- zlecone zarządzanie całością pomocy przedakcesyjnej przez delegatury UE w terenie do czasu przekazania uprawnień zarządczych krajowym agencjom wykonawczym;
- jasno określoną drogę odpowiedzialności finansowej dla zarządzania zleconego delegaturom UE w drodze subdelegowania od subdelegowanego urzędnika zatwierdzającego (dyrektora) w siedzibie głównej do szefa delegatury;

- utworzenie i coroczną aktualizację strategii zapewnienia wiarygodności przez delegatury UE ich subdelegowanym urzędnikom (dyrektorom), w tym szczegółowe plany kontroli i audytu poddane ocenie ryzyka;
- regularną sprawozdawczość w formie sprawozdań przekazywanych przez delegatury UE do siedziby głównej (AOSD/sprawozdania z zarządu) na temat strategii realizacji pomocy i zapewnienia wiarygodności, obejmujących roczne poświadczenie wiarygodności przez subdelegowanego AOSD/szefa delegatury;
- regularne audyty wewnętrzne delegatur, zarówno tych nadzorujących zdecentralizowaną realizację pomocy, jak i delegatur, którym zlecono zarządzanie;
- kontrole *ex post* zakończonych programów w celu upewnienia się, że na wszystkich szczeblach systemów zarządzania i kontroli zostały spełnione wymagane standardy;
- zapewnienie konkretnego programu szkoleń dla pracowników zarówno w siedzibie głównej, jak i w delegaturach;
- znaczne wsparcie i doradztwo na poziomie siedziby głównej/delegatur (również przez Internet);
- metodologię zarządzania cyklem projektu i programu, obejmującą:
- narzędzia zapewnienia jakości na potrzeby projektowania interwencji, metodę jej przeprowadzania, mechanizm finansowy, system zarządzania, ocenę i dobór partnerów realizujących działania itd.;
- zarządzanie programem i projektem, narzędzia monitorowania i sprawozdawczości na potrzeby skutecznej realizacji działań, w tym regularne zewnętrzne monitorowanie projektów na miejscu;
- ważne elementy składowe oceny i audytu.

Aby zapewnić wydawanie przez audytorów zewnętrznych (Europejski Trybunał Obrachunkowy) w dalszym ciągu opinii bez zastrzeżeń, DG ELARG nadal będzie stosowała najwyższe standardy rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, korzystając z systemu rachunkowości Komisji opartego na rozliczeniach międzyokresowych (ABAC) oraz ze specjalnych narzędzi na potrzeby pomocy zewnętrznej, takich jak Wspólny System Informacji RELEX (CRIS).

W odniesieniu do zgodności z odpowiednimi ramami prawnymi i proceduralnymi metody kontrolowania zgodności określono w sekcji 1.3 (środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom).

2.2.3. Korzyści z kontroli i ich koszty

2.2.3.1. Koszty związane z kontrolą

System kontroli zaproponowany dla nowego instrumentu IPA nie odbiega znacznie od systemu stosowanego w ramach dotychczasowego instrumentu. Struktura jego kosztów będzie zatem podobna. Niemniej jednak przeprojektowanie instrumentu ma skutkować sporym zmniejszeniem

prawdopodobieństwa błędów co do zgodności. Powinny się do tego przyczynić takie aspekty jak elastyczniejsze programowanie umożliwiające optymalny dobór projektu oraz szersze stosowanie innowacyjnych instrumentów finansowych (m.in. stosowanie dźwigni wobec międzynarodowych instytucji finansowych oraz innych darczyńców).

Niżej przedstawione szacunkowe koszty kontroli oparto na aktualnych cenach oraz na następujących założeniach:

- bieżące poziomy zatrudnienia w DG właściwych dla IPA będą stabilne w całym okresie;
- średni koszt urzędnika = 127 000 EUR (podwojony dla stanowisk w delegaturach);
- średni koszt członka personelu kontraktowego = 64 000 EUR.

Kosztów ponoszonych przez krajowe systemy państw wdrażających IPA w ramach zdecentralizowanego zarządzania nie uwzględniono. Należy mieć na uwadze, że znaczny udział w kosztach inwestycji oraz szkoleń, ponoszonych w celu utworzenia takich systemów, jest finansowany z wydatków operacyjnych IPA.

Łączne koszty zarządzania i kontroli IPA rocznie (personel: przypisane do zarządzania programem lub budżetem oraz zapobiegania nadużyciom)	mln EUR
Koszty stałe (na bieżących i planowanych poziomach wydatków operacyjnych)	
Urzędnicy w siedzibie głównej DG ELARG	11,2
Personel kontraktowy w siedzibie głównej DG ELARG	7,3
Urzędnicy w delegaturach UE	9,4
Personel kontraktowy w delegaturach UE	6,5
Koszty lokalnych agentów, lokalne koszty personelu kontraktowego oraz pozostałe koszty prowadzenia delegatury	28,5
Urzędnicy i personel kontraktowy w innych DG właściwych do spraw IPA	2,0
Personel zewnętrzny z innych DG właściwych do spraw IPA w delegaturach UE	6,0
Koszty zmienne (prognoza dotycząca obecnego całkowitego kosztu rocznego)	
Koszty zleconego audytu i kontroli <i>ex post</i>	1,0
Koszty zleconej oceny	3,0
Koszty zleconego monitorowania (ROM)	2,0
Zaświadczenia z audytów (zamawiane przez beneficjentów)	2,0
Kontrole w miejscu interwencji oraz inne zlecone dodatkowe kontrole w ramach czynności sprawdzających obieg finansowy	0,8
Koszty kontroli ogółem (IPA) rocznie	79,7

Koszty przedstawione w tabeli stanowią koszty zarządzania oraz kontroli i wynoszą około 80 mln EUR lub ok. 4 % rocznych wydatków planowanych na okres 2014–2020. Obejmują one całą strukturę zarządzania instrumentem, od planowania i programowania po realizację. Przyjawszy węższą definicję kontroli, obejmującą jedynie koszty czynności sprawdzających bezpośrednio wpływających na prawidłowość transakcji, łączne koszty uległyby zmniejszeniu o ok. 30 mln EUR, tj. wynosiłyby ok. 50 mln EUR (około 2,5 % rocznych wydatków planowanych na okres 2014–2020).

Ostatnie pięć wierszy to koszty zmienne. Ich roczna wartość jest zależna od intensywności kontroli zarządzanych przez AOSD w ramach strategii zapewnienia wiarygodności. Owa intensywność

określana jest na podstawie gruntownej oceny ryzyka wszystkich zaległych kontraktów, biorąc pod uwagę dostępne zasoby budżetowe. Wartości roczne wskazane w tabeli oparto na bieżącej praktyce.

Jeżeli chodzi o koszty zmienne, stosuje się następujące jednostkowe średnie koszty szacunkowe poszczególnych zleconych zadań kontrolnych:

Zaświadczenia z audytu:

orientacyjny średni koszt audytu na dotację: 0,2 % wartości umowy

orientacyjny średni koszt audytu na umowę o usługi: 0,1 % wartości umowy

Kontrole *ex post*:

średni koszt kontroli *ex post* obejmujący transakcje podstawowe o wartości ok. 22 mln EUR (17 mln EUR sfinansowane przez UE): 50 000 EUR (= 2 300 EUR/ 3 000 EUR na audytowany milion).

Kontrole w miejscu realizacji:

średni koszt umowy wywiedziony z transakcji podstawowych o wartości 175 mln EUR: 75 000 EUR (430 EUR na sprawdzony milion).

2.2.3.2. Korzyści wynikające z kontroli

System kontroli stosowany w dotychczasowych programach IPA wykazywał stałe wskaźniki błędów poniżej 2 % wydatków. Na koniec 2010 roku zwroty nagromadzone z ukończonych programów w ramach zdecentralizowanego zarządzania dały łącznie kwotę 29 mln EUR, na podstawie audytów transakcji o łącznej wartości 3 500 mln EUR (0,82 %).

Jedną z możliwych metod oszacowania korzyści z funkcjonującego systemu kontroli w przypadku zdecentralizowanego zarządzania jest posłużenie się wartościami i trendami wskaźnika odrzuceń teczek. Wraz z dojrzewaniem systemów oraz uznaniem ich jako gotowe do tego, by można było odstąpić do kontroli *ex ante* akt zamówień publicznych, wskaźnik teczek odrzuconych przez delegaturę UE podczas takich kontroli *ex ante* powinien spaść do bardzo niskiego poziomu.

W kraju obecnie bliskim przystąpienia (w Chorwacji) wskaźnik odrzuconych teczek w 2010 roku spadł do poziomu między 14 % a 20 % (zależnie od typu teczek). W kraju, któremu wciąż sporo brakuje do odstąpienia od kontroli *ex ante* (w Turcji), wskaźnik odrzuceń waha się między 19 % a 60 %.

Teczka może zostać odrzucona z różnych powodów, najczęściej, choć nie zawsze, ze względów legalności i prawidłowości. Zakładając, że połowa odrzuceń nastąpiła ze względów prawidłowości, można w uzasadniony sposób wywnioskować z dotychczasowego doświadczenia, że kontrole *ex ante* w systemach opartych na zamówieniach publicznych pozwalają zmniejszyć poziom błędów z ok. 10 %-30 % do poniżej 2 %. Nie uwzględnia się przy tym różnic, które mogą wynikać wówczas, gdy analizie poddano wartość teczek, a nie ich liczbę. Można jednak bezpiecznie przyjąć, że obecny mechanizm kontroli w ramach zdecentralizowanego zarządzania jest mniej więcej prawidłowo wyważony, by utrzymać błędy na poziomie nieprzekraczającym 2 %, co jest celem w przypadku kontroli wewnętrznych Komisji.

Choć IPA został zaprojektowany z myślą o jak najszybszym przejściu do zdecentralizowanego zarządzania, to zarządzanie scentralizowane może stanowić znaczny udział w całości wydatków IPA, jeśli przeniesienie uprawnień zarządczych zostało równolegle opóźnione we wszystkich krajach. Taka sytuacja miała miejsce w latach 2010–2011 i prawdopodobnie utrzyma się do roku 2013.

W 2010 roku dokonano 350 korekt (potrąceń lub zwrotów) na kwotę ok. 6 mln EUR w płatnościach w ramach scentralizowanego oraz wspólnego zarządzania przez DG ELARG. Stanowi to około 1 % całości scentralizowanych płatności w 2010 roku oraz może posłużyć jako wskaźnik korzyści z dodatkowych kontroli podstawowego obiegu finansowego i kontroli na szczycie tego obiegu.

Podobnie jak w przypadku zdecentralizowanego zarządzania jest to zgodne z założeniem, że system kontroli obecnie używany w ramach IPA jest mniej więcej wyważony na określony cel kontroli wewnętrznej.

2.2.3.3. Oczekiwany poziom niezgodności z obowiązującymi przepisami

Do 2006 roku transakcje przedakcesyjne były uznawane przez audytorów z Trybunału Obrachunkowego za nietknięte błędem rzeczowym (wskaźnik błędu poniżej 2 %), co potwierdza opinie o skuteczności stosowanego systemu kontroli.

Od 2007 roku Trybunał zaprzestał audytowania transakcji przedakcesyjnych w ramach osobnej, w pełni reprezentatywnej próbki. Odtąd ocena Trybunału obejmowała jednocześnie beneficjentów przedakcesyjnych, jak i pozostałych beneficjentów innych instrumentów pomocy zewnętrznej. Od tamtej pory nie dało się zatem przeprowadzić ekstrapolacji statystycznej, która dotyczyłaby tylko obszaru polityki przedakcesyjnej oraz systemu kontroli.

Trybunał stwierdził łączny błąd na poziomie 2 %-5 % dla instrumentów pomocy zewnętrznej w kolejnych latach.

Mając na uwadze elementy wskazane w pkt 2.2.3.2 powyżej, można zatem spodziewać się, że system kontroli stosowany wobec instrumentu przedakcesyjnego zaprowadzi prawidłową równowagę między kosztami a korzyściami oraz że powinien on zapewnić osiągnięcie w przyszłości stale celu, jakim jest wskaźnik błędu poniżej poziomu 2 %.

Ponadto elementy uproszczenia i dodatkowej elastyczności proponowane dla nowego instrumentu powinny wzmocnić to założenie, jako że obniżają one prawdopodobieństwo błędów co do zgodności.

Nowe zagrożenia powstaną natomiast wówczas, gdy kraje o względnie niskim potencjale administracyjnym będą się kwalifikowały do przekazania uprawnień zarządczych.

Nawet jeśli trudno wyrazić ilościowo połączony wpływ rozszerzenia konstrukcji instrumentu oraz dodatkowych zagrożeń, to należy przyjąć docelowy zakres na potrzeby ogólnego celu kontroli wewnętrznej, zbliżony do obecnych rezultatów.

Podsumowując, system kontroli jest należyście wyważony. Poprzez ostatecznie skorygowane plany kontroli, wyrażone w strategiach zapewnienia wiarygodności opartych na analizie ryzyka, pozwala on na podwyżki lub obniżki zmiennych kosztów, wymagane przez zmienny krajobraz ryzyka, zapewniając stabilną równowagę kosztów i korzyści.

Ogólnie jednak mechanizm kontroli jest prawdopodobnie bardzo podatny na negatywne zmiany stałych kosztów kontroli, zwłaszcza kiedy nie proponuje się ich zwiększenia stosownie do łącznej kwoty wydatków.

2.3. Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom

Określić istniejące lub przewidywane środki zapobiegania i ochrony.

Ponieważ DG ELARG działa w otoczeniu obarczonym wysokim ryzykiem, stosowane przez nią systemy muszą uwzględniać możliwość występowania potencjalnych błędów zgodności w transakcjach i przewidzieć liczne kontrole mające na celu zapobieganie błędom, ich wykrywanie i korygowanie tych błędów na możliwie jak najwcześniejszym etapie procesu zamówień i płatności. W praktyce oznacza to, że kontrole zgodności DG ELARG będą na ogół polegały na kontrolach *ex ante* transakcji na podstawie zamówień publicznych, przeprowadzanych przez pracowników Komisji oraz systematycznych audytach systemowych płatności zdecentralizowanych (przy jednoczesnym zachowaniu niektórych audytów i kontroli *ex post*), a ich zakres będzie znacznie wykraczał poza zakres środków bezpieczeństwa finansowego wymaganych na podstawie rozporządzenia finansowego. Ramy przewidziane przez DG ELARG dla badania zgodności obejmują między innymi następujące kluczowe elementy:

- środki zapobiegawcze

- obowiązkowe podstawowe szkolenia dotyczące kwestii nadużyć finansowych dla kadry zarządzającej pomocą;

- wytyczne (również przez Internet) obejmujące Praktyczny przewodnik po procedurach udzielania zamówień oraz zbiór wskazówek w zakresie zarządzania, przewidzianych w ramach strategii kontroli DG ELARG;

- kontrola *ex ante* krajowych władz wykonawczych przed przekazaniem im zarządzania, w tym ocena mająca na celu sprawdzenie, czy stosowane są właściwe środki zwalczania nadużyć finansowych w celu zapobiegania nadużyciom w procesie zarządzania funduszami UE i wykrywania tych nadużyć w organach zarządzających odpowiednimi funduszami;

- kontrola *ex ante* dostępnych w krajach beneficjentach mechanizmów zwalczania nadużyć finansowych, przeprowadzana w ramach oceny zarządzania finansami publicznymi pod kątem kwalifikowalności do otrzymania wsparcia budżetowego (tj. aktywne zaangażowanie w walkę z nadużyciami finansowymi i korupcją, odpowiednie organy kontroli, dostateczny potencjał wymiaru sprawiedliwości oraz skuteczne mechanizmy reagowania i sankcji);

- kontrole *ex ante* wszystkich udzielonych zamówień krajowych; znoszone po osiągnięciu punktów odniesienia w zakresie zarządzania i kontroli;

- środki służące wykrywaniu i środki naprawcze

- kontrole transakcji *ex ante* przeprowadzane przez personel Komisji;

- wewnętrzne i zewnętrzne audyty i kontrole, również ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego;

- kontrole z mocą wsteczną i odzyskiwanie środków.

Ponadto, jeżeli istnieje podejrzenie, że nadużycia dokonano umyślnie, DG ELARG dysponuje innymi środkami:

- zawieszenie płatności oraz powiadomienie o tym danego podmiotu;
- szczegółowe audyty (*ad hoc*/audyty śledcze);
- system wczesnego ostrzegania i zaostrezone monitorowanie umów;
- zawieszenie/rozwiązanie umowy;
- procedura wykluczenia;
- zawieszenie rozpatrywania wniosków funduszy krajowych o przyznanie środków;
- zawieszenie lub cofnięcie przyznanych uprawnień zarządczych.

DG ELARG będzie nadal pracować nad strategią zapobiegania nadużyciom zgodnie z nową strategią Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS), przyjętą w dniu 24 czerwca 2011 r.

3. SZACUNKOWY WPŁYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

3.1. Dział(-y) wieloletnich ram finansowych i pozycja (pozycje) wydatków w budżecie, na które wniosek/inicjatywa ma wpływ

– Istniejące pozycje w budżecie

Według działów wieloletnich ram finansowych i pozycji w budżecie.

Dział wieloletnich ram finansowych	Pozycja w budżecie	Rodzaj środków	Wkład			
	Numer [Treść]	ZRÓŻNICOWANE /NIEZRÓŻNICOWANE ⁽³²⁾	państw EFTA ³³	krajów kandydujących ³⁴	państw trzecich	w rozumieniu art. 18 ust. 1 lit. aa) rozporządzenia finansowego
Dział 4	04 01 04 13 Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) – Komponent zasobów ludzkich – Wydatki na administrację i zarządzanie	NIEZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	04 06 01 Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) – Rozwój zasobów ludzkich	ZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	05 01 04 03 Środki przedakcesyjne w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (IPARD) – Wydatki na administrację i zarządzanie	NIEZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	05 05 02 Instrument pomocy przedakcesyjnej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (IPARD)	ZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	13 01 04 02 Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) - Komponent rozwoju regionalnego - Wydatki na administrację i zarządzanie	NIEZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	13 05 02 Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) – Komponent dotyczący rozwoju regionalnego	ZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	13 05 03 01 Współpraca transgraniczna — Wkład z poddziału 1-b	ZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	13 05 03 02	ZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE

³² Środki zróżnicowane/środki niezróżnicowane.

³³ EFTA: Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu.

³⁴ Kraje kandydujące oraz w stosownych przypadkach potencjalne kraje kandydujące Bałkanów Zachodnich.

	Współpraca transgraniczna oraz udział krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących w programach współpracy ponadnarodowej i międzyregionalnej w ramach funduszy strukturalnych — Wkład z działu 4	ICOWA NE				
Dział 4	22 01 04 01 Pomoc przedakcesyjna — Wydatki na administrację i zarządzanie	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	22 01 04 04 Biuro Wymiany Informacji i Pomocy Technicznej (TAIEX) w ramach instrumentów przedakcesyjnych — Wydatki na administrację i zarządzanie	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	22 01 04 30 Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego — Wkład z programów w ramach działu 4 w obszarze polityki „Rozszerzenie”	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	22 02 01 <i>Pomoc w zakresie transformacji i rozwoju instytucjonalnego dla krajów kandydujących</i>	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	TAK
Dział 4	22 02 02 <i>Pomoc w zakresie transformacji i rozwoju instytucjonalnego dla potencjalnych krajów kandydujących</i>	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	TAK
Dział 4	22 02 03 <i>Tymczasowa administracja cywilna na Bałkanach Zachodnich</i>	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	22 02 04 01 Współpraca transgraniczna między państwami korzystającymi z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) oraz udział w międzynarodowych/ międzyregionalnych programach EFRR oraz programach EISP obejmujących baseny mórz	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	22 02 04 02 Współpraca transgraniczna z państwami członkowskimi	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	22 02 06 <i>Biuro Wymiany Informacji i Pomocy Technicznej (TAIEX) w ramach instrumentów przedakcesyjnych</i>	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	22 02 07 01 Programy regionalne i horyzontalne	NIEZR ÓŻNIC OWAN E	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	22 02 07 02	NIEZR	NIE	NIE	NIE	NIE

	Ocena wyników pomocy unijnej, działania następce i kontrolne	ÓŻNICOWANE				
Dział 4	22 02 10 02 Działania informacyjne i komunikacyjne skierowane do państw trzecich	NIEZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	22 02 07 03 Wsparcie finansowe w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego społeczności Turków cypryjskich	NIEZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 4	32 04 11 Wspólnota Energetyczna	NIEZRÓŻNICOWANE	NIE	NIE	NIE	NIE

– –Nowe pozycje w budżecie, o których utworzenie się wnioskuje

Według działów wieloletnich ram finansowych i pozycji w budżecie.

Budżet IPA II zostanie zorganizowany zgodnie z art. 41 rozporządzenia finansowego. Choć łączna kwota alokacji na ten instrument prawny służy polityce rozszerzenia, to zarządzanie odpowiednimi działaniami podzielono między DG ds. Rozszerzenia, DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Zatrudnienia i DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Każda z tych służb ma przyjąć odpowiedzialność za swój odpowiedni obszar polityki, zaś ogólną koordynację przejmie DG ds. Rozszerzenia.

W tym celu łączna kwota alokacji na IPA II zostanie podzielona na obszary polityki, które zostaną odpowiednio dobrane zgodnie z potrzebami krajów beneficjentów oraz wspólnym porozumieniem tych czterech dyrekcji generalnych. Tam, gdzie to konieczne dla zapewnienia skutecznego wdrożenia dokumentów strategicznych oraz wykonania budżetu, możliwe są przeniesienia między poszczególnymi obszarami polityki w porozumieniu ze służbami odpowiedzialnymi za te obszary.

Zostanie zapewnione sprawne przejście z IPA do IPA II w celu skutecznego i efektywnego zakończenia pomocy w ramach IPA.

Szczegóły struktury budżetu w celu zapewniania spójności z zasadami tworzenia budżetu zadaniowego i zasadami zarządzania zostaną zaproponowane w projekcie budżetu na rok 2014.

3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki

3.2.1. Synteza szacunkowego wpływu na wydatki

w mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

Dział wieloletnich ram finansowych:	4	Globalny wymiar Europy
--	---	------------------------

DG: AGRI/ELARG/EMPL/REGIO			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	OGÓŁEM
• Środki operacyjne										
22 02 Pomoc finansowa dla krajów kandydujących/potencjalnych kandydujących	Środki na zobowiązania	(1)	1842,5	1879,4	1917,0	1955,3	1994,4	2034,3	2075,6	13698,6
04 06 01 Zasoby ludzkie 05 05 02 Rozwój obszarów wiejskich 13 05 02 Rozwój regionalny 13 05 03 Współpraca transgraniczna 32 04 11 Wspólnota energetyczna	Środki płatności ³⁵ na	(2)	368,5	1112,9	1872,2	1909,6	1947,8	1986,8	2026,6	11224,4
22 02 07 03 Wsparcie finansowego w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego tureckiej wspólnoty cypryjskiej ³⁶	Środki na zobowiązania	(1a)	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
	Środki płatności na	(2a)	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	

³⁵ Środki na płatności związane wyłącznie z nowym instrumentem IPA

³⁶ Do chwili dostosowania przewidzianego w art. 11 akapit drugi rozporządzenia Rady ustanawiającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 potrzeby finansowe dla wspierania tureckiej wspólnoty cypryjskiej pokrywane będą z ogólnej koperty przyznanej na cele Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej.

Środki administracyjne finansowane ze środków przydzielonych na określone programy operacyjne ³⁷										
22 01 04 01/04/30 04 01 04 13 05 01 04 03 13 01 04 02		(3)	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4
OGÓŁEM środki dla DG ELARG/AGRI/EMPL/REGIO	Środki na zobowiązania	=1+1 a +3	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1
	Środki na płatności	=2+2 a +3	423,9	1169,4	1929,8	1968,4	2007,8	2048,0	2088,5	11635,8

• OGÓŁEM środki operacyjne	Środki na zobowiązania	(4)	1842,5	1879,4	1917,0	1955,3	1994,4	2034,3	2075,6	13698,6
	Środki na płatności	(5)	368,5	1112,9	1872,2	1909,6	1947,8	1986,8	2026,6	11224,4
• OGÓŁEM środki administracyjne finansowane ze środków przydzielonych na określone programy operacyjne		(6)	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4
OGÓŁEM środki na DZIAŁ 4 wieloletnich ram finansowych	Środki na zobowiązania	=4+ 6	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1
	Środki na płatności	=5+ 6	423,9	1169,4	1929,8	1968,4	2007,8	2048,0	2088,5	11635,8

³⁷ Wsparcie techniczne lub administracyjne oraz wydatki na wsparcie w zakresie wprowadzania w życie programów lub działań UE (dawne pozycje „BA”), pośrednie badania naukowe, bezpośrednie badania naukowe.

Dział wieloletnich ram finansowych:	5	WYDATKI ADMINISTRACYJNE
--	----------	--------------------------------

w mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	OGÓŁEM
DG: ELARG/AGRI/REGIO/EMPL								
• Zasoby ludzkie	27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
• Pozostałe wydatki administracyjne	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
OGÓŁEM środki dla DG ELARG/ AGRI/REGIO/EMPL	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

OGÓŁEM środki na DZIAŁ 5 wieloletnich ram finansowych	(Środki na obowiązania ogółem = środki na płatności ogółem)	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8
--	--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------

w mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	OGÓŁEM
OGÓŁEM środki na DZIAŁY 1 do 5 wieloletnich ram finansowych	Środki na zobowiązania	1925,7	1962,7	2001,1	2040,6	2080,9	2122,0	2163,9	14296,8
	Środki na płatności	451,7	1196,2	1956,3	1994,9	2034,2	2074,4	2114,9	11822,6

3.2.2. Szacunkowy wpływ na środki operacyjne

Koszty na tym etapie są nieznane lub zmienne z uwagi na to, że rezultatów nadchodzącego etapu programowania nie można przewidzieć. Dlatego też na tym etapie nie da się oszacować kosztów jednostkowych. Nie można wyrazić wyników w postaci liczbowej, jako że mierzony postęp odnosi się do postępu krajów na drodze do przystąpienia do UE. Szacunki dotyczące kosztów i kosztów jednostkowych zostaną przedstawione na podstawie oceny potrzeb po przygotowaniu oraz zatwierdzeniu krajowych i obejmujących wiele krajów dokumentów strategicznych.

☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania środków operacyjnych

☒ Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania środków operacyjnych

3.2.3. Szacunkowy wpływ na środki administracyjne

3.2.3.1. Streszczenie

☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych

☒ Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych, jak określono poniżej:

Uwaga: Dane liczbowe dla działu 5 obejmują dane odnoszące się do DG ELARG, delegatur UE oraz DG AGRI/REGIO/EMPL. Dane liczbowe dla działu 4 obejmują dane odnoszące się do DG ELARG/EMPL/AGRI/REGIO.

mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	OGÓŁ EM
--	------	------	------	------	------	------	------	------------

DZIAŁ 5 wieloletnich ram finansowych								
Zasoby ludzkie	27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
Pozostałe wydatki administracyjne	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
DZIAŁ 5 wieloletnich ram finansowych – suma częstkowa	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

Poza DZIAŁEM 5³⁸ wieloletnich ram finansowych								
Zasoby ludzkie	49,9	50,9	52,0	53,0	54,1	55,1	55,7	370,6
Pozostałe wydatki administracyjne	5,5	5,6	5,7	5,8	5,9	6,1	6,2	40,8
Poza DZIAŁEM 5 wieloletnich ram finansowych – suma częstkowa	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4

OGÓŁEM	83,2	83,3	84,1	85,3	86,4	87,6	88,3	598,2
---------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------

³⁸ Wsparcie techniczne lub administracyjne oraz wydatki na wsparcie w zakresie wprowadzania w życie programów lub działań UE (dawne pozycje „BA”), pośrednie badania naukowe, bezpośrednie badania naukowe.

3.2.3.2. Szacowane zapotrzebowanie na zasoby ludzkie

- ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich
- ☒ Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich, jak określono poniżej:

Uwaga: Dane liczbowe dotyczące personelu dla działu 5 obejmują dane dotyczące DG ELARG, delegatur UE, siedzib głównych DG AGRI/EMPL/REGIO oraz redukcję stanowisk związaną z wycofywaniem delegatur w Chorwacji.

Dane liczbowe dla działu 4 obejmują dane dotyczące DG ELARG/EMPL/AGRI/REGIO

Wartości szacunkowe należy określić w pełnych kwotach (lub najwyżej z dokładnością do jednego miejsca po przecinku)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	• Stanowiska przewidziane w planie zatrudnienia (stanowiska urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony)						
22 01 01 01 (w centrali i w biurach przedstawicielstw Komisji)	108,0	107,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0
04 01 01 01 (w centrali i w biurach przedstawicielstw Komisji)	10,9	10,9	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
05 01 01 01 (w centrali i w biurach przedstawicielstw Komisji)	9	9	9	9	9	9	9
13 01 01 01 (w centrali i w biurach przedstawicielstw)	13	13	13	13	13	13	13

Komisji)							
22 01 01 02 (w delegaturach) ³⁹	46,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
22 01 05 01 (pośrednie badania naukowe)	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
10 01 05 01 (bezpośrednie badania naukowe)	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
• Personel zewnętrzny (w ekwiwalentach pełnego czasu pracy): EPC)⁴⁰							
22 01 02 01 (AC, END, INT z globalnej koperty finansowej)	18,6	18,5	18,3	18,1	18,1	18,1	18,1
04 01 02 01 (AC, END, INT z globalnej koperty finansowej)	-	-	-	-	-	-	-
05 01 02 01 (AC, END, INT z globalnej koperty finansowej)	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
13 01 02 01 (AC, END, INT z globalnej koperty finansowej)	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
22 01 02 02 (AC, AL, END, INT i JED w delegaturach)	17,7	17,5	17,3	17,2	17,2	17,2	17,2

³⁹ Włącznie z 5 EPC na ukończenie i monitorowanie pomocy IPA dla Chorwacji w 2014 r.

⁴⁰ AC = pracownik kontraktowy; INT = pracownik tymczasowy („*Intérimaire*”); JED = młodszy oddelegowany ekspert („*Jeune Expert en Délégation*”); AL = członek personelu miejscowego; END = oddelegowany ekspert krajowy.

22 01 04 01/04 41	- w centrali ⁴²	102,3	100,1	98	96	93,9	91,9	90
	- w delegaturach	399,5	400,6	401,7	402,8	403,9	404,9	405,9
04 01 04 13 w delegaturach		13,2	13,3	13,3	13,3	13,4	13,4	13,4
05 01 04 03 w delegaturach		5	5	5	5	5	5	5
13 01 04 02 w delegaturach		39,7	39,8	39,9	40,0	40,1	40,2	40,3
22 01 05 02 (AC, ENT, INT - pośrednie badania naukowe)		Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
10 01 05 02 (AC, ENT, INT - bezpośrednie badania naukowe)		Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Inna pozycja w budżecie (określić)		Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
OGÓŁEM		789,3	781	777,3	776,2	775,3	774,5	773,7

⁴¹ W ramach pułapu na personel zewnętrzny ze środków operacyjnych (dawne pozycje „BA”) Ta linia budżetowa obejmuje także zapewnienie 22 EPC na wdrażanie, monitorowanie i wygaszanie pomocy dla społeczności tureckiej na Cyprze. Zostanie to wstrzymane i przeniesione do odpowiedniej pozycji budżetu po dostosowaniu przewidzianym w art. 11 akapit drugi rozporządzenia Rady ustanawiającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020.

⁴² Przede wszystkim fundusze strukturalne, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Rybacki.

Potrzeby w zakresie zasobów ludzkich zostaną pokryte z zasobów DG już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych w ramach DG, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej DG w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

Opis zadań do wykonania:

Urzędnicy i pracownicy zatrudnieni na czas określony	Planowanie, programowanie, zarządzanie i monitorowanie pomocy finansowej
Personel zewnętrzny	Planowanie, programowanie, zarządzanie i monitorowanie pomocy finansowej

3.2.4. Zgodność z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020

☒ Wniosek/inicjatywa jest zgodny(-a) z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020.

☐ Wniosek/inicjatywa wymaga przeprogramowania odpowiedniego działu w wieloletnich ramach finansowych.

Należy wyjaśnić, na czym ma polegać przeprogramowanie, określając pozycje w budżecie, których ma ono dotyczyć, oraz podając odpowiednie kwoty.

☐ Wniosek/inicjatywa wymaga zastosowania instrumentu elastyczności lub zmiany wieloletnich ram finansowych⁴³.

Należy wyjaśnić, który wariant jest konieczny, określając pozycje w budżecie, których ma on dotyczyć, oraz podając odpowiednie kwoty.

3.2.5. Udział osób trzecich w finansowaniu

☒ Wniosek/inicjatywa nie przewiduje współfinansowania ze strony osób trzecich

☐ Wniosek/inicjatywa przewiduje współfinansowanie szacowane zgodnie z poniższym:

Środki w mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

	Rok N	Rok N+1	Rok N+2	Rok N+3	wprowadzić taką liczbę kolumn dla poszczególnych lat, jaka jest niezbędna, by odzwierciedlić cały okres wpływu (por. pkt 1.6)			Ogółem
Określić organ współfinansujący								
OGÓŁEM środki objęte współfinansowaniem								

⁴³ Zob. pkt 19 i 24 porozumienia międzyinstytucjonalnego.

3.3. Szacunkowy wpływ na dochody

- ☒ Wniosek/inicjatywa nie ma wpływu finansowego na dochody.
- ☐ Wniosek/inicjatywa ma wpływ finansowy określony poniżej:
- ☐ wpływ na zasoby własne
- ☐ wpływ na dochody różne

w mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

Pozycja w budżecie dotycząca dochodów	Środki zapisane w budżecie na bieżący rok budżetowy	Wpływ wniosku/inicjatywy ⁴⁴						
		Rok N	Rok N+1	Rok N+2	Rok N+3	wprowadzić taką liczbę kolumn dla poszczególnych lat, jaka jest niezbędna, by odzwierciedlić cały okres wpływu (por. pkt 1.6)		
Artykuł								

W przypadku wpływu na dochody różne należy wskazać pozycje wydatków w budżecie, które ten wpływ obejmuje.

Należy określić metodę obliczania wpływu na dochody.

⁴⁴

W przypadku tradycyjnych zasobów własnych (opłaty celne, opłaty wyrównawcze od cukru) należy wskazać kwoty netto, tzn. kwoty brutto po odliczeniu 25 % na poczet kosztów poboru.