



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.12.2011
SEK(2011) 1460 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

KOMUNIKAT DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Przygotowanie wieloletnich ram finansowych dotyczących finansowania współpracy UE
na rzecz
państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz krajów i terytoriów zamorskich
na lata 2014-2020
(11. Europejski Fundusz Rozwoju)**

**i obejmujący późniejsze rozporządzenia wykonawcze i finansowe mające zastosowanie
do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR)**

{KOM(2011) 837 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 1459 wersja ostateczna}

1. OKREŚLENIE PROBLEMU

Niniejsza ocena skutków dotyczy przygotowania 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) obejmującego finansowanie przez UE współpracy z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ).

Problemem, który należy rozwiązać w państwach AKP, jest **daleko posunięte ubóstwo**, a także konieczność wspierania przez UE starań tych państw o ograniczenie ubóstwa, osiągnięcie zrównoważonego rozwoju oraz osiągnięcie integracji tych państw ze światową gospodarką, natomiast **KTZ w dalszym ciągu borykają się z określonymi problemami w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego**, które mogą mieć poważny wpływ na ich sytuację. W swojej analizie Komisja uwzględniła także wymiar zewnętrzny polityki wewnętrznej UE.

2. ANALIZA ZASADY POMOCNICZOŚCI

UE wyraźnie określiła obszary, w których może zapewnić wartość dodaną w ramach EFR, i w dużej mierze skoncentrowała środki na wsparciu budżetowym, zarządzaniu i infrastrukturze. Wartością dodaną wynikającą z 10. EFR była też jego znakomita zdolność reagowania. Poprzez utrzymywanie nieprzydzielonych środków w ramach EFR na pokrycie nieprzewidzianych potrzeb i dzięki wykorzystaniu innowacyjnych instrumentów, takich jak FLEX i V-FLEX, UE jest w stanie odgrywać ważną rolę dla państw AKP borykających się z klęskami lub kryzysami żywnościovymi, gospodarczymi i finansowymi.

Państwom członkowskim Unii partnerstwo AKP-UE i EFR zapewniają globalny zasięg oraz narzędzia do realizacji szeregu spójnych celów we wszystkich 77 państwach AKP. **Jeżeli chodzi o obecność, skalę i główny przedmiot, działania w ramach EFR oferują znaczące korzyści w porównaniu z działaniami pojedynczych krajów.** Osiągnięta dzięki temu masa krytyczna stawia UE w korzystniejszym położeniu umożliwiającym jej prowadzenie dialogu politycznego z rządami krajów partnerskich. UE ma także wieloletnią tradycję jako propagator integracji i multilateralizmu. Dzięki swojej znaczącej skali UE może zapewniać pomoc ubogiej ludności w części najbardziej oddalonych obszarów świata, w których większość państw członkowskich nie ma strategicznych interesów, a ich obecność jest ograniczona.

Interwencje UE w KTZ za pośrednictwem EFR przynoszą wartość dodaną, gdyż w wielu przypadkach jest to jedyny darczyńca, oprócz państw członkowskich, z którym KTZ są konstytucyjnie powiązane. EFR zapewnia zarówno wystarczający poziom środków na współpracę między KTZ a UE, jak i spójność tych działań z działaniami prowadzonymi w ramach współpracy UE z krajami AKP, z którymi większość KTZ bezpośrednio sąsiaduje.

3. CELE INICJATYWY UE

Ogólne cele 11. EFR są w dalszym ciągu zgodne z tym, co określono w zmienionej umowie z Kotonu (art. 1) i w części IV Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 198) w odniesieniu do KTZ.

Ponadto jeśli chodzi o **konkretne cele dotyczące rewizji omawianego instrumentu**, ramy polityki w kwestii przygotowania 11. EFR zostały wyznaczone komunikatem „**Zwiększenie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian**”, przyjętym w dniu 13 października 2011 r., a także wytycznymi dotyczącymi **rewizji decyzji o stowarzyszeniu zamorskim** regulującej stosunki między UE a KTZ. Narzędziami do wdrożenia tych ram są umowa wewnętrzna w sprawie 11. EFR oraz odnośne rozporządzenie wykonawcze, rozporządzenie finansowe i wytyczne dotyczące programowania. **Logika oceny wpływu (przyczyny, cele, warianty i skutki) opiera się na następujących tematach** wynikających z tych ram: zróżnicowanie, koncentracja, koordynacja z państwami członkowskimi, innowacyjne instrumenty, elastyczność i współpraca regionalna (odnosząca się do KTZ).

4. WARIANTY STRATEGICZNE

W odniesieniu do każdego tematu rozważane są dwa scenariusze (wariant zakładający zachowanie status quo i wariant alternatywny). W przypadku wariantu alternatywnego dla poszczególnych elementów pakietu EFR (umowa wewnętrzna, rozporządzenie wykonawcze i finansowe) podkreślono skutki następujących zmian:

- **zasada zróżnicowania**, tj. przyznanie większej ilości środków partnerom najslabiej rozwiniętym, natomiast mniejszej ilości pomocy na rzecz rozwoju partnerom bardziej zaawansowanym;
- **skoncentrowanie unijnej pomocy na sektorach**, w których może ona przynieść najbardziej odczuwalne skutki, tj. na niewielkiej liczbie obszarów;
- zwiększona **koordynacja z państwami członkowskimi**: w przypadku państw AKP proces **wspólnego programowania** mógłby zaowocować jednolitym, wspólnym dokumentem programowym dla każdego kraju partnerskiego lub – w wariantcie minimalnym – umową o podziale pracy. W przypadku KTZ wariant alternatywny miałyby służyć, w miarę możliwości, lepszemu dostosowaniu programów UE i państw członkowskich. Ponadto można byłoby wprowadzić możliwość **tworzenia unijnych funduszy powierniczych zarządzanych przez Komisję w imieniu państw AKP**;
- większe wykorzystanie **innowacyjnych instrumentów finansowych, tj. mechanizmów łączenia pożyczek i dotacji**, w celu zwiększenia środków finansowych przeznaczanych na rozwój. W niektórych krajach lub regionach AKP coraz większą część unijnych środków na rzecz rozwoju można byłoby wykorzystywać poprzez (istniejące lub) nowe instrumenty finansowe, polegające na przykład na łączeniu dotacji z pożyczkami europejskich instytucji zapewniających finansowanie lub wykorzystujące inne mechanizmy podziału ryzyka;
- wzmocnienie **elementów zapewniających elastyczność EFR**, w tym: (i) umożliwienie **zmniejszenia wysokości przydziałów początkowych** w celu zachowania większej ilości środków (rezerw) na podwyższenia gwarancji lub specjalne przydziały na określone sektory lub inicjatywy; (ii) zdefiniowanie szczególnych **form wsparcia dla krajów w warunkach niestabilności, przemian lub kryzysu**; (iii) skoncentrowanie wysiłków UE na **strategiach reagowania bezpośrednio związanych z polityką obecnych krajów partnerskich na etapie programowania**;

- wprowadzenie warunku, zgodnie z którym wykorzystanie zasobów przeznaczonych na współpracę regionalną z KTZ będzie uzależnione od tego, czy zapewni ono wartość dodaną w zakresie **wspierania współpracy regionalnej z państwami AKP i regionami najbardziej oddalonymi**.

5. OCENA SKUTKÓW

W kwestii **zróżnicowania** w wariantcie zakładającym zachowanie status quo pomoc znajdująca się pod zarządem Komisji byłaby nadal przeznaczana na cele ogólne, zwłaszcza na ograniczanie ubóstwa, przy zapewnieniu globalnego zasięgu i globalnej obecności, ale jej wpływ i skuteczność nie zostałyby zoptymalizowane w niektórych krajach, co skutkowałooby także mniejszymi postępami w realizacji milenijnych celów rozwoju. W wariantcie alternatywnym większe skoncentrowanie na aspekcie geograficznym pozwoliłoby kierować zasoby tam, gdzie są one najbardziej potrzebne oraz gdzie przyniosą najbardziej odczuwalne skutki oraz największą wartość dodaną dla państw AKP i KTZ. W przypadku bardziej zaawansowanych partnerów UE określiłaby alternatywne formy współpracy i dialogu przez najodpowiedniejsze połączenie różnych strategii.

W kwestii **koncentracji** w wariantcie zakładającym zachowanie status quo pomoc znajdująca się pod zarządem Komisji byłaby nadal przekazywana stosunkowo dużej liczbie sektorów, ale problem rozdrobnienia pomocy nie zostałby rozwiązany. W wariantcie alternatywnym lepsze ukierunkowanie sektorowe przyczyniłoby się do większej skuteczności unijnej pomocy dzięki skoncentrowaniu zasobów na niewielkiej liczbie sektorów i zwiększeniu w ten sposób masy krytycznej, jaką UE osiąga. Należałoby przy tym zmniejszyć ryzyko, że UE straci swoją widoczność w niektórych sektorach na poziomie krajowym, poprzez skuteczny podział pracy i zwiększoną koordynację z innymi źródłami finansowania.

W kwestii **koordynacji z państwami członkowskimi UE** w wariantcie zakładającym zachowanie status quo ani problem rozdrobnienia pomocy, ani ryzyko jej powielania nie zostałyby wyeliminowane. W wariantcie alternatywnym skuteczność i oddziaływanie polityczne pomocy unijnej mogłyby zostać zwiększone przez większy podział pracy między darczyńcami, przez wspólne programowanie i wykorzystanie funduszy powierniczych UE.

W kwestii wykorzystania **innowacyjnych instrumentów finansowych** w wariantcie zakładającym zachowanie status quo wpływ i skuteczność dotacji unijnych nie zostałyby zoptymalizowane. W wariantcie alternatywnym przełożenie finansowe zasobów UE przekazanych w formie dotacji wzrosłoby przez łączenie pożyczek i dotacji, a także inne mechanizmy podziału ryzyka. Zwiększyłaby się także masa krytyczna, szczególnie w przypadku dużych projektów.

W kwestii **elastyczności** w wariantcie zakładającym zachowanie status quo pewne „elastyczne” elementy EFR zostałyby zachowane, ale w niektórych przypadkach fundusz nie byłby wystarczająco elastyczny, aby odpowiednio zareagować na sytuację poszczególnych partnerów. W wariantcie alternatywnym przydziały pomocy mogłyby podlegać sprawnym dostosowaniom, tak aby uwzględnić zmieniające się okoliczności lub konkretne sytuacje (takie jak kryzys, niestabilność lub przemiany) bądź zastosować podejście oparte na zachętach, zwiększając w ten sposób nie tylko skuteczność unijnej pomocy i jej zdolność do reagowania, ale także poczucie odpowiedzialności wśród partnerów.

Jeśli chodzi o **współpracę regionalną z KTZ**, w wariantcie zakładającym zachowanie status quo interakcje z KTZ i ich włączanie we współpracę regionalną z państwami AKP i regionami najbardziej oddalonymi pozostałyby ograniczone. W wariantcie alternatywnym skuteczność i wpływ zasobów UE zostałyby zwiększone dzięki lepszemu połączeniu EFR i zasobów UE przeznaczonych na współpracę regionalną, a także dzięki udziałowi KTZ w programach regionalnych wraz z państwami AKP.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

Z porównania wpływu obu wariantów na wybrane cele wynika, że w przypadku każdego z tych celów **wariant alternatywny ma przewagę nad wariantem zakładającym zachowanie status quo**, gdyż jest najlepszym sposobem rozwiązania wskazanych problemów oraz dążenia do realizacji celów ogólnych i szczegółowych. Warianty te lepiej odzwierciedlają zmienione kierunki unijnej polityki na rzecz rozwoju, a także nowe kierunki w stosunkach między UE a KTZ, co przyczyniłoby się do dalszego zwiększenia skuteczności i zoptymalizowania wpływu unijnego finansowania na państwa AKP i KTZ.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Komisja wdrożyła już **systemy regularnego monitorowania i oceny** obejmujące cały zakres jej programu pomocy. Zaangażowani są w nie zarówno pracownicy wewnętrzni, jak i eksperci z zewnątrz. Systemy oceniają strategie krajowe, pojedyncze programy i projekty. Ponadto ocena wyników działań zewnętrznych UE zlecona jest niezależnym ekspertom. Komisja ocenia także pod względem strategicznym prowadzoną przez siebie politykę, począwszy od etapu programowania i strategii, a skończywszy na wdrożeniu działań w poszczególnych sektorach, państwach lub regionach, bądź w ramach poszczególnych instrumentów. **Jeśli chodzi o EFR**, najważniejsze informacje oraz podstawa działania UE w tym zakresie zostały przedstawione w odnośnym rozporządzeniu wykonawczym. Skutki unijnej pomocy dla eliminowania ubóstwa mierzone są za pomocą możliwie najbardziej konkretnych i wymiernych wskaźników. Szczególną uwagę zwraca się na postępy w kierunku osiągnięcia milenijnych celów rozwoju.