



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 15 czerwca 2018 r.
(OR. en)

10184/18

**Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0247 (COD)**

**ELARG 38
COWEB 92
CFSP/PESC 578
RELEX 563
FIN 474
CADREFIN 117
CODEC 1091
POLGEN 98**

WNIOSEK

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	14 czerwca 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2018) 465 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2018) 465 final.

Załącznik: COM(2018) 465 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.6.2018
COM(2018) 465 final

2018/0247 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)

{SEC(2018) 310 final} - {SWD(2018) 337 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele

Niniejszy wniosek należy uznawać za część wieloletnich ram finansowych ujętych w komunikacie Komisji „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni – Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027”¹. W komunikacie w dziale „Sąsiedztwo i świat” określono główne priorytety i ogólne ramy budżetowe dla programów działań zewnętrznych UE. Wśród tych programów znajduje się również Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III).

Niniejszy wniosek dotyczy stosowania IPA III od dnia 1 stycznia 2021 r. Został on przygotowany dla Unii Europejskiej liczącej 27 państw członkowskich. Jest to zgodne z powiadomieniem przekazanym przez Zjednoczone Królestwo na temat zamiaru wystąpienia z Unii Europejskiej i Euratomu w oparciu o art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Rada Europejska otrzymała rzeczne powiadomienie w dniu 29 marca 2017 r.

Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że każde państwo europejskie, które szanuje wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, i zobowiązuje się wspierać te wartości, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. Państwo europejskie, które złożyło wniosek o przystąpienie do Unii, może zostać jej członkiem dopiero po potwierdzeniu, że spełnia ono kryteria członkostwa ustalone podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. („kryteria kopenhaskie”), z zastrzeżeniem, że Unia posiada zdolność do przyjęcia nowego członka.

Kryteria kopenhaskie odnoszą się do:

- stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządności, praw człowieka oraz poszanowania i ochrony mniejszości;
- istnienia sprawnej gospodarki rynkowej oraz zdolności sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym wewnątrz Unii; oraz
- zdolności do przyjęcia na siebie nie tylko praw, ale także zobowiązań określonych w Traktatach, w tym przestrzegania celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

Podstawą procesu rozszerzenia są określone kryteria oraz sprawiedliwe i rygorystyczne wymogi. Każdy kandydat lub potencjalny kandydat jest oceniany na podstawie własnych osiągnięć. Ocena poczynionych postępów oraz wskazanie niedociągnięć mają zapewnić tym kandydatom lub potencjalnym kandydatom potrzebne bodźce i wskazówki, które pozwolą im kontynuować niezbędne, daleko idące reformy. Aby faktycznie mogło dojść do rozszerzenia,

¹ COM(2018) 321 final, dostępny pod adresem:
https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/future-europe/eu-budget-future_en

bardzo ważne jest, by stale kierować się zasadą „najpierw kwestie podstawowe”². Proces rozszerzenia umacnia pokój, demokrację i stabilność w Europie; dzięki niemu Unia zyskuje lepszą pozycję, by mierzyć się z globalnymi wyzwaniami. Potencjał przekształceniowy procesu rozszerzenia stymuluje dalekosiężne reformy polityczne i gospodarcze w krajach objętych rozszerzeniem; korzysta z tego także Unia jako całość. Postęp poszczególnych wnioskodawców w procesie akcesyjnym zależy od tego, czy szanują oni wartości Unii i od ich zdolności do podjęcia niezbędnych reform w celu dostosowania ich systemu politycznego, instytucjonalnego, prawnego, administracyjnego i gospodarczego do zasad, norm, polityk i praktyk Unii.

W listopadzie 2015 r. Komisja Europejska określiła średniookresową strategię w zakresie polityki rozszerzenia Unii³, która to strategia obowiązuje do dziś. Obecny program rozszerzenia obejmuje partnerów z Bałkanów Zachodnich i Turcję. Negocjacje akcesyjne otwarto z państwami kandydującymi: Turcją (2005 r.), Czarnogórą (2012 r.) i Serbią (2014 r.). Była jugosłowiańska republika Macedonii jest państwem kandydującym od 2005 r., a Albania uzyskała ten status w 2014 r. Potencjalnymi kandydatami są Bośnia i Hercegowina (wniosek o członkostwo w UE złożyła w lutym 2016 r.) oraz Kosowo* (w kwietniu 2016 r. wszedł w życie zawarty z nim układ o stabilizacji i stowarzyszeniu). W dniu 17 kwietnia 2018 r. Komisja zaleciła Radzie otwarcie negocjacji akcesyjnych z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii i Albanią w związku z osiągniętymi przez te państwa postępami. Utrzymałoby to i pogłębiło obecne tempo reform.

Komisja Europejska ponownie potwierdziła zdecydowanie wyrażaną, opartą na zasługach perspektywę członkostwa krajów Bałkanów Zachodnich w Unii w wydanym niedawno komunikacie „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”⁴. Jest to wyraźna zachęta dla całego regionu Bałkanów Zachodnich oraz dowód zaangażowania Unii na rzecz zapewnienia tym krajom przyszłości w Europie.

Komisja podtrzymuje otwarty i konstruktywny dialog z Turcją i wykorzystuje każdą okazję do podkreślenia, że manifestowanemu przez Turcję zobowiązaniu do przystąpienia do UE muszą towarzyszyć odpowiednie działania i reformy. Komisja jest również gotowa dalej współpracować z Turcją w wielu kluczowych obszarach wspólnych interesów. Wśród nich znajdują się stosunki gospodarcze i handlowe, energetyka, transport, migracja i azyl, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i walka z terroryzmem.

Niniejszy wniosek dotyczący rozporządzenia opiera się na trzech kluczowych elementach:

² Zasada „najpierw kwestie podstawowe” łączy w sobie praworządność i prawa podstawowe z dwoma innymi istotnymi obszarami procesu akcesyjnego: zarządzaniem gospodarczym – zwróceniem szczególnej uwagi na rozwój gospodarczy i poprawę konkurencyjności – oraz wzmocnieniem instytucji demokratycznych i reformą administracji publicznej. Każda z tych trzech podstawowych kwestii ma zasadnicze znaczenie dla procesów reform w krajach objętych procesem rozszerzenia i pozwala uwzględnić kluczowe obawy obywateli.

³ COM(2015) 611 final, dostępny pod adresem:
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110_strategy_paper_en.pdf

* Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

⁴ COM(2018) 65 final, dostępny pod adresem:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0065>

- Jeżeli chodzi o okres 2021–2027, IPA III powinien wyraźnie opierać się na nowej strategii dla Bałkanów Zachodnich i odzwierciedlać zmiany w relacjach z Turcją. IPA III odpowiada celom tej nowej strategii, aby:
 - zmaksymalizować wpływ inicjatyw przewodnich określonych w strategii;
 - wesprzeć w kolejnym okresie proces transformacji w regionie Bałkanów Zachodnich;
 - wdrożyć solidne programy reform gospodarczych; oraz
 - umożliwić skupienie się na nowo na reformach koniecznych do przyszłego członkostwa.
- Strategia dotycząca Bałkanów Zachodnich zawiera możliwą datę przystąpienia co najmniej niektórych kandydatów pod ścisłym warunkiem spełnienia przez nich wszystkich warunków. Należy udostępnić środki finansowe umożliwiające wsparcie przygotowań i inwestycji wymaganych w latach poprzedzających przystąpienie. Obejmują one zapewnienie stopniowego i płynnego przejścia od statusu przedakcesyjnego do statusu państwa członkowskiego. Zgodnie ze strategią partnerzy muszą osiągnąć niezbędną zdolność wykorzystywania funduszy UE, w szczególności w zakresie wdrażania polityki rolnej i polityki spójności.
- Należy zachować ciągłość z IPA II, który jest nadal na etapie wdrażania.

IPA III będzie się opierał na kluczowych priorytetach politycznych, określonych w odpowiednich dokumentach polityki i strategii rozszerzenia. Są to: praworządność, prawa podstawowe i sprawowanie rządów; rozwój społeczno-gospodarczy; obszary polityki Unii i unijny dorobek prawny; kontakty międzyludzkie oraz pojednanie, dobrosąsiedzkie stosunki i współpraca regionalna. Chociaż opisano je już w ramach IPA II, w niniejszym wniosku w sposób bardziej widoczny uwzględniono inne kluczowe wyzwania, takie jak migracja, bezpieczeństwo, ochrona środowiska i zmiana klimatu.

• **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Komisja proponuje równocześnie znaczną optymalizację instrumentów finansowania zewnętrznego. Cele Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej pozostają jednak zasadniczo różne od ogólnych celów działań zewnętrznych Unii, ponieważ IPA służy przygotowaniu państw i wsparciu ich procesu akcesyjnego. W związku z tym należy utrzymać specjalny instrument wspierający politykę rozszerzenia i jednocześnie zapewnić, aby uzupełniał on ogólne cele działań zewnętrznych Unii, a w szczególności cele Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej⁵.

Niniejszy wniosek umożliwi Unii dalszą realizację celów pomocy przedakcesyjnej. Podobnie jak w przypadku obecnych instrumentów finansowania zewnętrznego, rozporządzenie ustanawiające IPA III powinno pozostać rozporządzeniem upoważniającym, określającym

⁵ C(2018) 460 final wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

cele, które mają być realizowane w ramach przygotowań do przystąpienia, przy jednoczesnym ułatwieniu udzielania pomocy wedle potrzeb każdego kandydata.

Jak stwierdzono podczas przeglądu śródkresowego dotyczącego instrumentów działań zewnętrznych⁶, IPA II spełnia swój cel i jest uważany za odpowiedni. W związku z tym proponuje się tylko minimalne zmiany. Największa z nich to przekształcenie celów w sposób spójny z ogólnym celem w zakresie oceny skuteczności działania.

- **Spójność z innymi obszarami polityki Unii**

Podczas wdrażania niniejszego rozporządzenia należy zapewnić spójność z innymi stosownymi unijnymi obszarami polityki i programami.

Zgodnie z wnioskiem pomoc przedakcesyjna będzie nadal uznawana za kluczowy element polityki w działaniach zewnętrznych. IPA III będzie nadal w dużym stopniu połączony z innymi programami działań zewnętrznych.

Proces rozszerzenia wiąże się z rozszerzeniem wewnętrznych obszarów polityki UE na partnerów objętych procesem rozszerzenia. Przyczynia się to m.in. do:

- powiększenia rynku wewnętrznego, rozszerzenia europejskiej przestrzeni wolności i sprawiedliwości, transeuropejskich sieci energetycznych i transportowych;
- tworzenia miejsc pracy, rozwoju umiejętności, edukacji i włączenia społecznego i zmniejszenia ubóstwa;
- ochrony środowiska i zmniejszenia transgranicznego zanieczyszczenia;
- dostosowania do wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa;
- wysiłków służących zróżnicowaniu źródeł energii i zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, w tym rozwoju energii odnawialnej i wspierania efektywności energetycznej oraz przejścia do gospodarki o obiegu zamkniętym, zwiększenia odporności na klęski żywiołowe, zapobiegania, ryzyku i zarządzania katastrofami; oraz
- działań na rzecz osiągnięcia 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 powinna przynieść spore korzyści partnerom objętym procesem rozszerzenia za sprawą rozwoju gospodarki niskoemisyjnej oraz tworzenia miejsc pracy przyjaznych środowisku w regionach szczególnie podatnych na wpływ zmiany klimatu.

We wnioskach Komisji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 ustalono bardziej ambitny cel uwzględniania kwestii klimatu we wszystkich programach UE –

⁶ Przegląd śródkresowy instrumentów finansowania zewnętrznego – https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en

docelowy poziom unijnych wydatków przyczyniających się do wypełniania celów klimatycznych ma wynieść 25 %. Przyczynienie się IPA III do osiągnięcia celu ogólnego będzie badane za pomocą unijnego systemu wskaźnika klimatycznego na odpowiednim poziomie zdezagregowania, w tym użycia bardziej dokładnych metod, o ile będą dostępne. Komisja będzie w dalszym ciągu co roku przedstawiać informacje dotyczące środków na zobowiązania w kontekście projektu rocznego budżetu.

Aby wesprzeć pełne wykorzystanie potencjału tego programu w przyczynianiu się do realizacji celów klimatycznych, Komisja będzie starała się określić odpowiednie działania podczas procesów przygotowywania, wdrażania, przeglądu i oceny programu.

W programie będzie się zatem dążyć do komplementarności z szeroką gamą programów unijnych. Wśród nich znajdują się:

- programy polityki wewnętrznej (synergia z polityką w zakresie bezpieczeństwa, migracji, badań i innowacji, ochrony środowiska i działań w dziedzinie klimatu, łączności i energetyki); oraz
- Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, poprzez utrzymanie zbioru wspólnych zasad mających zastosowanie do wszystkich instrumentów finansowania zewnętrznego, utrzymanie wspólnego komponentu inwestycyjnego przy wspieraniu zewnętrznego wymiaru programu Erasmus.

Beneficjenci wymienieni w załączniku I nadal powinni korzystać z programów tematycznych Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, zwłaszcza na rzecz wspierania praw człowieka.

IPA powinien również stanowić część Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus przewidzianego w rozporządzeniu ustanawiającym Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej i przyczyniać się do finansowania gwarancji na działania zewnętrzne w zakresie dotyczącym operacji w przypadku beneficjentów wymienionych w załączniku I. Gwarancja na działania zewnętrzne, finansowana na podstawie niniejszego rozporządzenia i w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej powinna również obejmować tworzenie rezerw na pomoc makrofinansową w celu zaradzenia kryzysom bilansu płatniczego w przypadku beneficjentów wymienionych w załączniku I oraz innych właściwych krajów. Tworzenie rezerw na potrzeby gwarancji dla działań zewnętrznych dotyczącej pomocy makrofinansowej powinno być współmierne do wyzwań politycznych i niestabilności gospodarczej tych państw, przy czym za punkt odniesienia należy przyjąć roczny wolumen kredytów uzgodniony w ocenie śródkresowej wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. To niepodlegające programowaniu wsparcie powinno być spójne z innymi rodzajami pomocy określonymi w niniejszym rozporządzeniu.

Poprzez zawarte układy o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz inne umowy z kandydatami i potencjalnymi kandydatami Unia czynnie zachęca partnerów objętych procesem rozszerzenia do ustanowienia warunków konkurencyjności.

Istotne znaczenie w programie działań UE ma uczynienie Europy bezpieczniejszym miejscem. Poprawa ukierunkowania strategicznego przedakcesyjnej pomocy finansowej pomoże partnerom objętym procesem rozszerzenia w zapobieganiu przestępczości

zorganizowanej i korupcji oraz ich zwalczaniu, jak również w zwiększaniu możliwości egzekwowania prawa i zarządzania migracjami, w tym zarządzania granicami.

Rozszerzenie zwiększa znaczenie Unii oraz umacnia jej pozycję na forach międzynarodowych. Proces akcesji państw Bałkanów Zachodnich i Turcji umacnia interesy oraz wpływy Unii w regionach Morza Śródziemnego i Morza Czarnego oraz w basenie Dunaju.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawę polityki rozszerzenia UE stanowi art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej. Stanowi on, 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”.

Podstawą prawną Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej jest art. 212 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

• Pomocniczość

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej ma wyjątkowe znaczenie dla realizacji celu, jakim jest przygotowanie państw kandydujących i potencjalnych państw kandydujących do członkostwa w Unii. Cel ten może być osiągnięty w wystarczający sposób jedynie na poziomie Unii.

Wartość dodana pomocy przedakcesyjnej zależy również od zakresu stosowanych instrumentów. Intensywne wykorzystanie zarówno współpracy partnerskiej, jak i instrumentu TAIEK (Instrument Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji) umożliwia transfer wiedzy eksperckiej poszczególnych państw członkowskich do beneficjentów IPA w celu zapewnienia pomocy w zaspokojeniu ich konkretnych potrzeb. Budowanie długoterminowych relacji z podobnym odpowiednikiem instytucjonalnym w jednym z państw członkowskich stanowi konkretny rezultat współpracy partnerskiej.

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej aktywnie wspiera współpracę terytorialną, na przykład za pomocą programów transgranicznych, programów współpracy transnarodowej i międzyregionalnej oraz strategii makroregionalnych. Wartość dodana jest oczywista: pojednanie i budowanie zaufania w regionie Bałkanów Zachodnich, przezwyciężanie barier geograficznych i kulturowych oraz rozwijanie dobrych stosunków sąsiedzkich. Wszystkie te kwestie pozostają kluczowymi aspektami procesu rozszerzenia, które uwzględniane są wyłącznie w programach UE, a nie przez innych darczyńców.

• Proporcjonalność

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

3. WYNIKI OCEN RETROSPEKTYWNYCH, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

• Oceny retrospektywne / oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa

Pod koniec 2016 r. Instrument Pomocy Przedakcesyjnej II (IPA II) poddano przeglądowi śródkresowemu. Mimo że proces wdrożenia był na wczesnym etapie, w ramach oceny zewnętrznej stwierdzono, że IPA II spełnia cele w zakresie priorytetów UE oraz zaspokaja potrzeby beneficjentów. W sprawozdaniu z przeglądu podkreślono, że IPA II ma bardziej strategiczny charakter w porównaniu z poprzednim instrumentem. Pod względem priorytetów głównym punktem ciężkości instrumentu jest:

- upowszechnianie najważniejszych reform, tj. trzech „kwestii podstawowych” strategii rozszerzenia (praworządności i praw podstawowych, wzmocnienia instytucji demokratycznych i reformy administracji publicznej oraz zarządzania gospodarczego); oraz
- wynik reform, za sprawą wprowadzenia ram wykonania.

W sprawozdaniu wykazano także zdolność instrumentu do elastycznego reagowania na pojawiające się kryzysy i wyzwania (takie jak powodzie, migracja i problemy związane z bezpieczeństwem).

W ramach IPA II bardziej skupiono się na efektywności i wynikach, ale pozostaje jeszcze wiele do zrobienia: w obszarze jakości wskaźników, opracowywania ram monitorowania i oceny na szczeblu lokalnym oraz jakości gromadzenia danych przez beneficjentów.

W sprawozdaniu podkreślono również, że IPA II wykazuje wysoką komplementarność z działaniami w ramach innych instrumentów, zwłaszcza Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka i Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju. Należy jednak poprawić koordynację zarówno na etapie planowania, jak i programowania.

W odpowiedzi na wyniki oceny śródkresowej głównym punktem ciężkości IPA III powinna być efektywność. Dzięki bardziej strategicznemu programowaniu wniosek ma pozwolić lepiej kontrolować całkowite przydziały środków odzwierciedlające zaangażowanie i postępy beneficjentów w zakresie reform. Umożliwi to również większą elastyczność reagowania na pojawiające się wyzwania.

• Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Opinie zainteresowanych stron zebrano w trakcie szeroko zakrojonych konsultacji, które zostały wykorzystane w przygotowaniu przeglądu śródkresowego wszystkich instrumentów działań zewnętrznych. Odbyły się trzy rodzaje konsultacji z zainteresowanymi stronami. Osoby odpowiedzialne za dokonanie oceny przeprowadziły około 1 000 ustrukturyzowanych i częściowo ustrukturyzowanych wywiadów z urzędnikami UE i przedstawicielami instytucji unijnych, państw członkowskich i partnerów. Przeprowadzono szereg warsztatów technicznych mających na celu zaprezentowanie i omówienie projektów oceny z udziałem Parlamentu Europejskiego, grup roboczych Rady, komitetów państw członkowskich, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych. Na początku 2017 r. przeprowadzono otwarte konsultacje publiczne. Miały one na celu zebranie od

zainteresowanych stron informacji zwrotnych dotyczących ustaleń zawartych w ocenach omawianych instrumentów oraz instrumentów działań zewnętrznych po roku 2020.

Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski z opinii zainteresowanych stron biorących udział w konsultacjach.

- **Elastyczność:** zainteresowane strony zgodziły się, że nowe instrumenty finansowe powinny być bardziej elastyczne, tak aby umożliwiały reakcję na nieprzewidziane trudności i kryzysy. W szczególności podkreślono konieczność ułatwienia przenoszenia funduszy w ramach regionów i procedur pomocy. Podkreślono też jednak fakt, że zwiększenie elastyczności nie powinno ograniczać przewidywalności, odpowiedzialności partnerów, ani koncentracji na osiągnięciu długoterminowych celów w zakresie rozwoju. Z myślą o zapewnieniu elastyczności i przewidywalności niektórzy respondenci opowiadali się za utworzeniem wystarczających nieprzypisanych rezerw.
- **Spójność:** zainteresowane strony uznały za niezbędne zapewnienie większej spójności między polityką wewnętrzną i zewnętrzną Unii, a także między samymi instrumentami zewnętrznymi. Większość stron zalecała, aby Unia przyjęła wiodącą rolę w dążeniu do poprawy komplementarności między różnymi stronami zainteresowanymi, zarówno w Unii, jak i poza jej granicami.
- **Uproszczenie:** zdecydowanie wezwano Unię do dalszego uproszczenia ogólnej struktury instrumentów. Unia powinna również kontynuować działania mające na celu uproszczenie uciążliwych procedur administracyjnych i finansowych.
- **Dźwignia:** zainteresowane strony zgodziły się, że innowacyjne instrumenty finansowe mogą odgrywać ważną rolę w pozyskiwaniu publicznego i prywatnego finansowania na rzecz pomocy zewnętrznej Unii.

Niniejszy wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego IPA III uwzględnia większość obaw wyrażonych przez zainteresowane strony w trakcie konsultacji.

- Pozwala on wprowadzić większą elastyczność dzięki nieustalaniu na samym początku środków przydzielonych dla danego partnera. Ramy programowania IPA powinny opierać się na zmieniających się potrzebach i umożliwiać zapewnienie równowagi między finansowaniem opartym na przewidywalności i efektywności.
- Nowa struktura instrumentów działań zewnętrznych ułatwi osiągnięcie spójności i synergii między IPA III a Instrumentem Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. Dotyczy to w szczególności elementów tematycznych i szybkiego reagowania, które należy wdrożyć w przypadku inicjatyw, których skuteczna realizacja nie jest możliwa poprzez programy o określonym zasięgu geograficznym
- IPA III powinien umożliwić również dalszą mobilizację potencjału dźwigni międzynarodowych instytucji finansowych i innych partnerów, w tym sektora prywatnego. Jego ogólne ramy wykonania zostaną wzmocnione i uproszczone.

- **Wiedza ekspertów zewnętrznych**

Sprawozdanie z oceny śródkresowej (z grudnia 2017 r.) i towarzyszące mu dokumenty robocze służb Komisji⁷ dotyczące instrumentów działań zewnętrznych były w dużej mierze oparte na zestawie niezależnych sprawozdań z oceny przygotowanych w latach 2016–2017 (dla każdego instrumentu została przeprowadzona jedna ocena, w tym dla Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej).

Jednocześnie Komisja zleciła sporządzenie niezależnego sprawozdania dotyczącego instrumentów działań zewnętrznych ujętych w sprawozdaniu z oceny śródkresowej i wyciągnięcie na ich podstawie najważniejszych wniosków i sformułowanie przesłania⁸.

- **Ocena skutków**

W 2018 r. Komisja sporządziła ocenę skutków, aby określić, które instrumenty działań zewnętrznych można połączyć w jeden szeroki instrument.

Ocena skutków dotyczyła połączenia bieżących instrumentów, tj. Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Europejskiego Funduszu Rozwoju, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego oraz Instrumentu Partnerstwa. Stwierdzono w niej, że Instrument Pomocy Przedakcesyjnej powinien zachować swój odrębny charakter.

Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wydała w dniu 27 kwietnia 2018 r. pozytywną opinię na temat oceny skutków wraz z zastrzeżeniami

Główne zastrzeżenia dotyczyły zaproponowanego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, a zwłaszcza jego struktury zarządzania, uzasadnienia połączenia wielu instrumentów w jeden, finansowania i skutków dla polityki włączenia EFR do budżetu UE, wartości bazowej finansowania, wyznaczania priorytetów i potencjalnej koncentracji tematycznej, a także ram monitorowania i oceny. Ocena skutków została odpowiednio zmodyfikowana, aby uwzględnić zagadnienia podniesione przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej. Należy zauważyć, że żadne zastrzeżenie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej nie dotyczyło proponowanego rozporządzenia ustanawiającego IPA III lub jego oddziaływania na szerzej zakrojony instrument.

- **Uproszczenie**

Niniejszy wniosek wprowadza minimalne zmiany do obecnego rozporządzenia. Przyczynia się on do osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest uproszczenie, w opisany poniżej sposób.

⁷ Sprawozdanie z przeglądu śródkresowego i towarzyszące mu dokumenty robocze służb Komisji są dostępne pod następującym adresem:
https://ec.europa.eu/europeaid/mid-term-review-report-external-financing-instruments_en

⁸ Sprawozdanie dotyczące spójności jest dostępne pod następującym adresem:
https://ec.europa.eu/europeaid/coherence-report-insights-external-evaluation-external-financing-instruments_en

- Wniosek zapewni spójność z Instrumentem Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. (Wykorzystanie programów tematycznych będzie miało charakter uzupełniający względem programów o określonym zasięgu geograficznym i będzie opierać się na gwarancji dla działań zewnętrznych ustanowionej w ramach tego instrumentu).
- Nadal będzie stosowany jednolity zbiór zasad w zakresie działań zewnętrznych, a to za sprawą wykorzystania zasad finansowych określonych w Instrumencie Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (wcześniej zawartych w oddzielnym rozporządzeniu – wspólnych przepisach wykonawczych dotyczących działań zewnętrznych). W miarę możliwości wniosek będzie oparty na rozporządzeniu finansowym.
- Podczas realizacji zmiana podejścia do programowania zmniejszy liczbę programów ograniczonych do danego partnera przyjmowanych przez Komisję. Będzie to również oznaczało uproszczenie dla beneficjentów, którzy będą mogli odpowiadać na wyznaczone priorytety we własnych dokumentach strategicznych, a także większą odpowiedzialność beneficjentów.
- **Prawa podstawowe**

IPA III będzie się opierał na kluczowych priorytetach politycznych określonych w odpowiednich dokumentach polityki i strategii rozszerzenia, ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania praworządności i praw podstawowych.

4. WPLYW NA BUDŻET

W komunikacie z dnia 2 maja 2018 r.⁹ Komisja Europejska zaproponowała przyznanie kwoty 14 500 000 000 EUR (wg cen bieżących) na nowy program pomocy przedakcesyjnej na lata 2021–2027.

Szacunkowy wpływ finansowy wniosku określono szczegółowo w odrębnej ocenie skutków finansowych wniosku, załączonej do niniejszego wniosku.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Konieczne będzie przyspieszenie wdrożenia, w szczególności w pierwszych latach, aby zapobiegać strukturalnym zaległościom w zawieraniu umów i wdrażaniu oraz stopniowo niwelować istniejące opóźnienia. Komisja zwróci szczególną uwagę na zarządzanie pośrednie we współpracy z beneficjentami. W przeglądzie śródkresowym wykazano, że chociaż skutki dla zwiększenia poczucia odpowiedzialności są pozytywne, obserwuje się niekorzystne rezultaty zawierania umów i duże opóźnienia we wdrożeniu, zwłaszcza w Turcji.

⁹ COM (2018) 321 final z 2.5.2018.

Monitorowanie będzie się opierać na wskaźnikach określonych we wniosku. Odpowiednie wskaźniki realizacji celów zostaną określone oraz uwzględnione w ramach programowania IPA, a na odbiorców środków unijnych zostaną nałożone proporcjonalne wymagania dotyczące sprawozdawczości. Przy ocenie wyników pomocy z IPA III za punkt odniesienia przyjęte zostaną sprawozdania dotyczące procesu rozszerzenia. System sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów powinien zapewnić wydajne, skuteczne i terminowe gromadzenie danych na potrzeby monitorowania wdrożenia i osiągniętych wyników.

Komisja będzie regularnie monitorować podejmowane działania i dokonywać oceny postępów w realizacji celów. Zgodnie z ustępami 22 i 23 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 13 kwietnia 2016 r.¹⁰, w którym trzy instytucje potwierdziły, że oceny obowiązującego prawodawstwa i polityki powinny stanowić podstawę ocen skutków różnych wariantów dalszych działań, Komisja przeprowadzi ocenę śródkresową i końcową. Oceny te będą dotyczyły skutków Instrumentu i będą opierać się na odpowiednich wskaźnikach i celach oraz szczegółowej analizie stopnia, w jakim Instrument może zostać uznany za właściwy, skuteczny, wydajny, wnoszący wystarczającą wartość dodaną do UE i spójny z innymi obszarami polityki UE. Oceny będą obejmować wyciągnięte wnioski w celu identyfikacji wszelkich braków/problemów lub określenia potencjału dalszego wzmacniania działań lub poprawy wyników działań oraz zapewnienia ich maksymalnego wykorzystania/wpływu.

Wnioski z tych ocen wraz z obserwacjami zostaną przekazane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

• **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Wniosek opiera się w możliwie największym stopniu na strukturze podobnej do zastosowanej w przypadku innych programów unijnych. Za priorytet uznano w nim również jednolite zasady w zakresie działań zewnętrznych. Jest to możliwe dzięki wspólnym przepisom wykonawczym dotyczącym działań zewnętrznych, włączonym do Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. Aby utrzymać korzyści płynące z uproszczenia, we wniosku zawarto, w największym możliwym stopniu, odesłania do Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

W rozdziale I określono zakres instrumentu oraz zawarto definicje, cele, budżet i zestaw przepisów międzyprogramowych. Definicje dopasowano do Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, jednocześnie odpowiednio dbając o to, aby uniknąć powielania rozporządzenia finansowego. Cele są w znacznym stopniu podobne do celów przewidzianych w przypadku poprzedniego IPA II, ich struktura jest jednak bardziej spójna, tak aby odpowiadały one ogólnemu zamiarowi, jakim jest budżetowanie oparte na efektywności, w ramach którego poszczególne cele są dostosowane do przydziału środków budżetowych (tytuły). Budżet wskazano jako całkowitą kwotę, aby zapewnić jego jak największą elastyczność. Wyjątek od tej zasady stanowi wskazanie maksymalnej kwoty środków przeznaczonych na programy transgraniczne, co pozwoli utrzymać bieżący poziom

¹⁰ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.; Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s.1–14.

wydatków. Przepisy międzyprogramowe przyczyniają się do osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest uproszczenie, poprzez wyrażne wskazanie jednolitych zasad, które mają zastosowanie w sytuacji, gdy IPA III przyczynia się do realizacji innych programów.

Rozdział II pozwala zapewnić spójność z ogólnymi ramami polityki. Przewidziano w nim również zaangażowanie w ścisłą współpracę z państwami członkowskimi w celu zapewnienia spójności i ogólnej koordynacji działań darczyńców.

W rozdziale III szczegółowo opisano poszczególne etapy wdrożenia, od wyznaczenia ram programowania IPA III do przyjęcia rocznych i wieloletnich planów działania i środków. W ramach programowania IPA przesunięto środek ciężkości ze środków przeznaczonych dla danego partnera w kierunku efektywności realizacji celów. Pomoc będzie nadal ukierunkowana i dostosowana do indywidualnej sytuacji beneficjentów. Jednak dostęp do środków powinien opierać się nie tylko na zasadzie „sprawiedliwego podziału”, lecz również na kryteriach takich jak stopień przygotowania projektu/programu, spodziewane skutki dla praworządności, praw podstawowych i sprawowania rządów oraz postępy w tym zakresie. Mechanizm nagrody za wyniki jest zatem uwzględniony w całkowitym przydziale środków.

We wniosku utrzymano jednolite zasady przyjmowania planów rocznych i wieloletnich określonych w Instrumencie Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. Brak jest większych zmian zasad, które wcześniej stanowiły część wspólnych przepisów wykonawczych dotyczących działań zewnętrznych.

Rozdział IV pozwala uwzględnić we wniosku zasady kwalifikowalności, które wcześniej były określone we wspólnych przepisach wykonawczych dotyczących działań zewnętrznych.

W rozdziale V określono, że gwarancja budżetowa przewidziana w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej będzie obejmować również beneficjentów IPA III. Zarządzanie ustanowione dla instrumentów finansowych w ramach IPA III, w szczególności ramy inwestycyjne dla Bałkanów Zachodnich, nadal będzie obejmować działania objęte gwarancją.

Rozdział VI dotyczy monitorowania, oceny i sprawozdawczości, które powinny nadal być objęte jednolitymi zasadami określonymi w [Instrumencie Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej].

Rozdział VII zawiera przepisy końcowe i przejściowe. W szczególności w celu uniknięcia zakłóceń IPA II będzie mieć nadal zastosowanie do działań finansowanych na mocy ustanawiającego go rozporządzenia.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)

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-Społecznego¹¹,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów¹²,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie (UE) nr 231/2014¹³ straci moc z dniem 31 grudnia 2020 r. W celu utrzymania skuteczności działań zewnętrznych Unii należy utrzymać ramy planowania i udzielania pomocy zewnętrznej.
- (2) Cele Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej są zasadniczo różne od ogólnych celów działań zewnętrznych Unii, ponieważ instrument ten służy przygotowaniu beneficjentów wymienionych w załączniku I do przyszłego członkostwa w Unii i wsparciu ich procesu akcesyjnego. W związku z tym należy dysponować specjalnym instrumentem wspierającym rozszerzenie, przy jednoczesnym zapewnieniu jego komplementarności z ogólnymi celami działań zewnętrznych Unii, a w szczególności z Instrumentem Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR).
- (3) Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi, że każde państwo europejskie, które przestrzega wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, i zobowiązuje się wspierać te wartości, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. Państwo europejskie, które złożyło

¹¹ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

¹² Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) (Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 11).

wniosek o przystąpienie do Unii, może zostać jej członkiem dopiero po potwierdzeniu, że spełnia ono kryteria członkostwa ustalone podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. („kryteria kopenhaskie”), z zastrzeżeniem że Unia posiada zdolność do przyjęcia nowego członka. Kryteria kopenhaskie odnoszą się do stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, poszanowanie praw człowieka, szacunek dla mniejszości oraz ich ochronę, istnienie funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz możliwości radzenia sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii, a także zdolność do przyjęcia nie tylko praw, ale i obowiązków wynikających z Traktatów, w tym do realizacji celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

- (4) Podstawą procesu rozszerzenia są określone kryteria oraz sprawiedliwe i rygorystyczne wymogi. Każdy beneficjent jest oceniany na podstawie własnych osiągnięć. Ocena poczynionych postępów oraz wskazanie niedociągnięć mają zapewnić beneficjentom wymienionym w załączniku I potrzebne bodźce i wskazówki, które pozwolą im kontynuować niezbędne daleko idące reformy. Aby faktycznie mogło dojść do rozszerzenia, bardzo ważne jest, by stale kierować się zasadą „najpierw kwestie podstawowe”¹⁴. Postęp poszczególnych wnioskodawców w procesie akcesyjnym zależy od tego, czy szanują oni wartości Unii i od ich zdolności do podjęcia reform niezbędnych w celu dostosowania swojego systemu politycznego, instytucjonalnego, prawnego, administracyjnego i gospodarczego do zasad, norm, obszarów polityki i praktyk Unii.
- (5) Polityka rozszerzenia Unii to inwestycja na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Europie: Zwiększa możliwości gospodarcze i handlowe, co jest korzystne zarówno dla Unii, jak i krajów ubiegających się o członkostwo. Perspektywa członkostwa w Unii ma ogromny transformacyjny wpływ i prowadzi do pozytywnych przemian demokratycznych, politycznych, gospodarczych i społecznych.
- (6) Komisja Europejska ponownie potwierdziła zdecydowanie wyrażaną, opartą na zasługach perspektywę członkostwa krajów Bałkanów Zachodnich w UE w swoim komunikacie „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”¹⁵. Jest to wyraźna zachęta dla całego regionu Bałkanów Zachodnich oraz dowód zaangażowania UE na rzecz zapewnienia tym krajom przyszłości w Europie.
- (7) Pomoc powinna również być udzielana zgodnie z umowami zawieranymi przez Unię z beneficjentami wymienionymi w załączniku I. Pomoc powinna przed wszystkim pozwolić beneficjentom wymienionym w załączniku I wzmocnić demokratyczne instytucje oraz praworządność, przeprowadzić reformę sądownictwa i administracji publicznej, zapewnić poszanowanie praw podstawowych oraz propagować równość płci, tolerancję, włączenie społeczne i niedyskryminację. Pomoc powinna także

¹⁴ Zasada „najpierw kwestie podstawowe” łączy w sobie praworządność i prawa podstawowe z dwoma innymi istotnymi obszarami procesu akcesyjnego: zarządzaniem gospodarczym – zwróceniem szczególnej uwagi na rozwój gospodarczy i poprawę konkurencyjności – oraz wzmocnieniem instytucji demokratycznych i reformą administracji publicznej. Każda z tych trzech podstawowych kwestii ma zasadnicze znaczenie dla procesów reform w krajach objętych procesem rozszerzenia i pozwala uwzględnić kluczowe obawy obywateli.

¹⁵ COM(2018) 65 final, dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

wspierać kluczowe zasady i prawa określone w Europejskim filarze praw socjalnych¹⁶. Pomoc powinna nadal wspierać wysiłki beneficjentów na rzecz zacieśniania regionalnej, makroregionalnej i transgranicznej współpracy, jak również przyspieszenia rozwoju terytorialnego, w tym poprzez realizowanie unijnych strategii makroregionalnych. Powinna również wspomagać ich rozwój gospodarczy i społeczny oraz zarządzanie gospodarką, ugruntowując agendę na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, w tym poprzez wdrożenie rozwoju regionalnego, rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, polityki społecznej i polityki zatrudnienia oraz rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego, zgodnie także z inicjatywą przewodnią „Agenda cyfrowa dla Bałkanów Zachodnich”.

- (8) Unia powinna udzielać – w oparciu o doświadczenia jej państw członkowskich – wsparcia w okresie transformacji w związku z przystąpieniem, z którego mogą korzystać beneficjenci wymienieni w załączniku I. Współpraca ta powinna w szczególności obejmować wymianę doświadczeń zgromadzonych przez państwa członkowskie w procesie reform.
- (9) Wzmocniona współpraca strategiczna i operacyjna dotycząca bezpieczeństwa pomiędzy Unią a beneficjentami wymienionymi w załączniku I ma kluczowe znaczenie dla skutecznego i efektywnego zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa i zagrożeń terrorystycznych.
- (10) Konieczne jest dalsze pogłębienie współpracy w zakresie migracji, w tym zarządzania granicami, zapewniając dostęp do ochrony międzynarodowej, podawania istotnych informacji, zwiększenia korzyści dla rozwoju wynikających z migracji, ułatwienia legalnej migracji i migracji zarobkowej, wzmocnienia kontroli granicznych i prowadzenia działań w ramach walki z nielegalną migracją, handlem ludźmi i przemytem migrantów.
- (11) Wzmacnianie praworządności, w tym walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, oraz dobrych rządów, w tym reformy administracji publicznej, w dalszym ciągu są kluczowymi wyzwaniami dla większości beneficjentów wymienionych w załączniku I i mają dla nich zasadnicze znaczenie w kontekście zbliżania się do Unii i późniejszego pełnego przyjęcia obowiązków związanych z członkostwem w Unii. Z uwagi na bardziej długotrwały charakter reform przeprowadzanych w tych obszarach i na konieczność poprawienia wyników, pomoc finansowa na mocy niniejszego rozporządzenia powinna jak najszybciej zaspokoić potrzeby beneficjentów wymienionych w załączniku I.
- (12) Zgodnie z zasadą demokracji uczestniczącej Komisja powinna zachęcać każdego z beneficjentów wymienionych w załączniku I do nadzoru parlamentarnego.
- (13) Beneficjenci wymienieni w załączniku I muszą być lepiej przygotowani na globalne wyzwania, takie jak zrównoważony rozwój i zmiana klimatu, oraz wspierać wysiłki Unii ukierunkowane na rozwiązanie tych kwestii. Odzwierciedlając znaczenie przeciwdziałania zmianie klimatu zgodnie ze zobowiązaniami Unii do wdrożenia

¹⁶ Europejski filar praw socjalnych uroczystie ogłoszony dnia 17 listopada 2017 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu.

porozumienia klimatycznego z Paryża oraz celów zrównoważonego rozwoju, program powinien przyczynić się do włączenia działań w dziedzinie klimatu do głównego nurtu polityki Unii i do osiągnięcia ogólnego celu końcowego na poziomie 25 % wydatków UE na cele klimatyczne. Oczekuje się, że w ramach programu 16 % całkowitej puli środków finansowych zostanie przeznaczonych na cele klimatyczne. Podczas przygotowywania i wdrażania programu zostaną określone właściwe działania, a całkowity wkład z niniejszego programu powinien być objęty odpowiednimi procesami oceny i przeglądu.

- (14) Działania w ramach tego Instrumentu powinny wspierać wdrożenie Agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 jako uniwersalnej agendy, w którą w pełni zaangażowana jest UE i jej państwa członkowskie i którą zatwierdzili wszyscy beneficjenci wymienieni w załączniku I.
- (15) W niniejszym rozporządzeniu określa się pulę środków finansowych na cały okres jego stosowania – stanowiącą główną kwotę odniesienia w rozumieniu [odesłanie zostanie odpowiednio zaktualizowane zgodnie z nowym porozumieniem międzyinstytucjonalnym: pkt 17 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami¹⁷] dla Parlamentu Europejskiego i Rady podczas rocznej procedury budżetowej.
- (16) Komisja oraz państwa członkowskie powinny zapewnić zgodność, spójność oraz komplementarność swojej pomocy, w szczególności poprzez regularne konsultacje oraz częste wymiany informacji na poszczególnych etapach cyklu pomocy. Należy również podjąć kroki niezbędne do zapewnienia lepszej koordynacji i komplementarności z innymi darczyńcami, w tym poprzez regularne konsultacje. Społeczeństwo obywatelskie powinno odgrywać większą rolę zarówno w programach realizowanych za pośrednictwem organów rządowych, jak i w przypadku otrzymywania pomocy Unii jako bezpośredni beneficjent.
- (17) Priorytety działań służących osiągnięciu celów w stosownych obszarach polityki, które uzyskają wsparcie na podstawie niniejszego rozporządzenia, należy określić w ramach programowania opracowywanych przez Komisję na czas obowiązywania unijnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 w partnerstwie z beneficjentami wymienionymi w załączniku I, na podstawie ich szczególnych potrzeb oraz harmonogramu rozszerzenia, zgodnie z ogólnymi i szczegółowymi celami określonymi w niniejszym rozporządzeniu i z należyтым uwzględnieniem stosownych strategii krajowych. Ramy programowania powinny określać obszary, które mają uzyskiwać pomoc, wraz z orientacyjnymi przydziałami na obszar wsparcia, w tym prognozy dotyczące wydatków związanych z klimatem.
- (18) Pomoc beneficjentom wymienionym w załączniku I w ich dążeniach do wdrożenia reform w związku z członkostwem w Unii leży w interesie Unii. Zarządzanie pomocą powinno być silnie zorientowane na wyniki i obejmować zachęty dla państw, które dowiodą zaangażowania na rzecz reform poprzez skuteczne wdrażanie pomocy przedakcesyjnej i postępy w spełnianiu kryteriów członkostwa.

¹⁷ Odesłanie do zaktualizowania: Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1. Porozumienie jest dostępne pod następującym adresem: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013Q1220(01))

- (19) Przejście od bezpośredniego zarządzania środkami przedakcesyjnymi przez Komisję do zarządzania pośredniego przez beneficjentów wymienionych w załączniku I powinno następować stopniowo i uwzględniać możliwości tych beneficjentów. W toku świadczenia pomocy należy nadal korzystać ze struktur i instrumentów, które okazały się przydatne w procesie przedakcesyjnym.
- (20) Unia powinna dążyć do jak najskuteczniejszego wykorzystania dostępnych zasobów w celu optymalizacji wpływu prowadzonych przez nią działań zewnętrznych. Powinno się to osiągać dzięki spójności i komplementarności unijnych instrumentów na rzecz działań zewnętrznych oraz stworzeniu synergii między innymi politykami i programami Unii. W stosownych przypadkach obejmuje to spójność i komplementarność z pomocą makrofinansową.
- (21) Aby zmaksymalizować wpływ połączonych interwencji na osiągnięcie wspólnych celów, niniejsze rozporządzenie powinno umożliwiać wkłady na działania w ramach innych programów, o ile ich wkłady nie dotyczą tych samych kosztów.
- (22) Finansowanie ustanowione na podstawie niniejszego rozporządzenia powinno być wykorzystane do finansowania działań związanych z międzynarodowym wymiarem programu Erasmus, a wdrożenie tych działań powinno być zgodne z rozporządzeniem dotyczącym programu Erasmus¹⁸.
- (23) Do niniejszego rozporządzenia zastosowanie mają horyzontalne przepisy finansowe przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie art. 322 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepisy te są ustanowione w rozporządzeniu finansowym i określają w szczególności procedurę ustanawiania i wykonania budżetu w drodze dotacji, zamówień, nagród, wykonania pośredniego, pomocy finansowej, wsparcia budżetowego, funduszy powierniczych, instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych oraz przewidują kontrole wykonywania obowiązków przez podmioty upoważnione do działań finansowych. Przepisy przyjęte na podstawie art. 322 TFUE dotyczą również ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich i państwach trzecich, jako że poszanowanie praworządności jest niezbędnym warunkiem wstępnym należytego zarządzania finansami i skutecznego unijnego finansowania.
- (24) Rodzaje finansowania oraz metody wykonywania określone w tym rozporządzeniu powinny być wybierane na podstawie ich potencjału osiągania szczególnych celów działań i możliwości uzyskania wyników, z uwzględnieniem w szczególności kosztów kontroli, obciążeń administracyjnych oraz oczekiwanego ryzyka braku zgodności. Powinno to uwzględniać korzystanie z kwot ryczałtowych, stawek ryczałtowych i kosztów jednostkowych, a także finansowanie niepowiązane z kosztami, o których mowa w art. 125 ust. 1 rozporządzenia finansowego.
- (25) Unia powinna nadal stosować wspólne zasady realizacji działań zewnętrznych. Zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych są określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr [rozporządzenie ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej]. Należy ustanowić dodatkowe szczegółowe przepisy

¹⁸ Nowe rozporządzenie w sprawie programu Erasmus

dotyczące konkretnych sytuacji, w szczególności obszarów polityki w zakresie współpracy transgranicznej, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

- (26) Działania zewnętrzne są często realizowane w bardzo zmiennym środowisku, wymagającym ciągłego i szybkiego dostosowania do zmieniających się potrzeb partnerów UE oraz do globalnych wyzwań, takich jak prawa człowieka, demokracja i dobre rządy, bezpieczeństwo i stabilność, zmiana klimatu i ochrona środowiska, migracja nieuregulowana i jej podstawowe przyczyny. Pogodzenie zasady przewidywalności z potrzebą szybkiego reagowania na nowe potrzeby oznacza w konsekwencji dostosowanie realizacji finansowej programów. Aby zwiększyć zdolność Unii do reagowania na nieprzewidziane potrzeby, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady jednoroczności budżetu UE, niniejsze rozporządzenie powinno zachować możliwość zastosowania mechanizmów elastyczności już dopuszczonych na mocy rozporządzenia finansowego w ramach innych polityk, mianowicie w odniesieniu do przeniesień i ponownego przydzielania niewykorzystanych środków, w celu zapewnienia wydajnego wykorzystania funduszy UE zarówno na rzecz obywateli UE, jak i beneficjentów wymienionych w załączniku I, i maksymalnego zwiększenia w ten sposób puli funduszy UE dostępnych na potrzeby interwencji w ramach działań zewnętrznych UE.
- (27) Nowy Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR+) podobnie jak jego poprzednik powinien stanowić zintegrowaną kopertę finansową zapewniającą zdolność finansowania w formie dotacji, gwarancji lub innych instrumentów finansowych na całym świecie, w tym na rzecz beneficjentów wymienionych w załączniku I. Ramy inwestycyjne dla Bałkanów Zachodnich powinny w dalszym ciągu zapewniać zarządzanie działaniami podejmowanymi na podstawie niniejszego rozporządzenia.
- (28) Gwarancje dla działań zewnętrznych powinny wspierać działania EFZR+, a IPA III powinien przyczynić się do zaspokajania potrzeb w zakresie działań na rzecz beneficjentów wymienionych w załączniku I, w tym finansowania i zobowiązań wynikających z pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej.
- (29) Istotne jest zapewnianie, aby programy współpracy transgranicznej były realizowane spójnie z ramami ustalonymi w programach działań zewnętrznych i rozporządzeniem dotyczącym współpracy terytorialnej. Niniejsze rozporządzenie powinno zawierać przepisy szczególne dotyczące współfinansowania.
- (30) Roczne lub wieloletnie plany działania i środki, o których mowa w art. 8, stanowią programy prac na podstawie rozporządzenia finansowego. Roczne lub wieloletnie plany działania składają się zestawu środków zebranych w jednym dokumencie.
- (31) Zgodnie z rozporządzeniem finansowym, rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013¹⁹, rozporządzeniem Rady (Euratom, WE)

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1).

nr 2988/95²⁰, rozporządzeniem Rady (Euratom, WE) nr 2185/96²¹ i rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939²² interesy finansowe Unii należy chronić za pomocą skutecznych i proporcjonalnych środków, w tym środków zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, ich wykrywania, korygowania i dochodzenia, a także odzyskiwania środków straconych, nienależnie wypłaconych lub nieodpowiednio wykorzystanych oraz, w stosownych przypadkach, nakładania sankcji administracyjnych. W szczególności, zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013 i rozporządzeniem (Euratom, WE) nr 2185/96 Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) może prowadzić dochodzenia administracyjne, w tym kontrole na miejscu i inspekcje, w celu ustalenia, czy miały miejsce nadużycie finansowe, korupcja lub jakiegokolwiek inne nielegalne działanie, naruszające interesy finansowe Unii. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2017/1939 Prokuratura Europejska (EPPO) może prowadzić dochodzenia i ścigać nadużycia finansowe i inne przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii, jak przewidziano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371²³. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym każda osoba lub podmiot, które otrzymują środki finansowe Unii, w pełni współpracują w celu ochrony interesów finansowych Unii, przyznają konieczne prawa i dostęp Komisji, OLAF-owi, w stosownych przypadkach EPPO i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu (ETO) oraz zapewniają, aby wszelkie osoby trzecie uczestniczące w wykonaniu środków finansowych Unii przyznały tym organom równoważne prawa. Beneficjenci wymienieni w załączniku I powinni też niezwłocznie zgłosić Komisji nieprawidłowości, w tym nadużycia finansowe, będące przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego, oraz regularnie informować ją o przebiegu postępowań administracyjnych i prawnych. W celu zbliżenia dobrych praktyk w państwach członkowskich, zgłaszanie to powinno odbywać się drogą elektroniczną przy użyciu ustanowionego przez Komisję systemu zarządzania nieprawidłowościami.

- (32) W celu uwzględnienia zmian w ramach polityki rozszerzenia lub istotnych zmian sytuacji beneficjentów wymienionych w załączniku I, należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących dostosowywania i aktualizowania priorytetów tematycznych pomocy wymienionych w załącznikach II i III. Szczególnie ważne jest, aby w czasie prac przygotowawczych Komisja prowadziła stosowne konsultacje, w tym na poziomie ekspertów, i aby konsultacje te były przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. W szczególności, aby zapewnić udział na równych zasadach Parlamentu Europejskiego i Rady w przygotowaniu aktów delegowanych, instytucje te otrzymują wszelkie dokumenty w tym samym czasie co

²⁰ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1).

²¹ Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. L 292 z 15.11.1996, s. 2).

²² Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29).

eksperci państw członkowskich, a eksperci tych instytucji mogą systematycznie brać udział w posiedzeniach grup eksperckich Komisji zajmujących się przygotowaniem aktów delegowanych.

- (33) W celu zapewnienia jednolitych warunków wykonywania niniejszego rozporządzenia, w szczególności dotyczących szczególnych warunków i struktur pośredniego zarządzania beneficjentami wymienionymi w załączniku I i wdrażania pomocy rzecz rozwoju obszarów wiejskich, należy powierzyć Komisji uprawnienia wykonawcze. Uprawnienia te są wykonywane zgodnie z [rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011]²⁴. W procesie ustanawiania jednolitych warunków wykonywania niniejszego rozporządzenia należy uwzględnić doświadczenia z zarządzania dotychczasową pomocą przedakcesyjną oraz z jej wdrożenia. Te jednolite warunki należy zmienić, o ile wymaga tego sytuacja.
- (34) Komitet utworzony na mocy niniejszego rozporządzenia powinien również posiadać uprawnienia w zakresie aktów prawnych i zobowiązań na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1085/2006²⁵, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 231/2014, jak również w zakresie wykonania art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 389/2006²⁶.
- (35) W celu umożliwienia niezwłocznego stosowania przewidywanych środków niniejsze rozporządzenie powinno wejść w życie [wcześniej niż dwudziestego] dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

ROZDZIAŁ I

PRZEPISY OGÓLNE

Artykuł 1

Przedmiot

Niniejsze rozporządzenie ustanawia program „Instrument Pomocy Przedakcesyjnej” (IPA III).

Określa się w nim jego cele, budżet na lata 2021–2027, formy pomocy unijnej oraz zasady dotyczące przyznawania takiej pomocy.

Artykuł 2

Definicje

Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).

²⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 82).

²⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 389/2006 z dnia 27 lutego 2006 r. ustanawiające instrument wsparcia finansowego w celu stymulowania rozwoju gospodarczego tureckiej wspólnoty cypryjskiej i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2667/2000 w sprawie Europejskiej Agencji Odbudowy (Dz.U. L 65 z 7.3.2006, s. 5).

„współpraca transgraniczna” oznacza współpracę pomiędzy państwami członkowskimi UE a beneficjentami wymienionymi w załączniku I, pomiędzy co najmniej dwoma beneficjentami wymienionymi w załączniku I lub pomiędzy beneficjentami wymienionymi w załączniku I a państwami i terytoriami wymienionymi w załączniku I do [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej], o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) [rozporządzenia w sprawie EWT]²⁷.

Artykuł 3

Cele IPA III

1. IPA III ma ogólnie na celu pomoc beneficjentom wymienionym w załączniku I w przyjmowaniu i realizowaniu reform politycznych, instytucjonalnych, prawnych, administracyjnych, społecznych i gospodarczych, tak aby beneficjenci przestrzegali wartości unijnych i stopniowo przyjmowali przepisy, normy, strategie polityczne i praktyki Unii, mając w perspektywie członkostwo w Unii, tym samym przyczyniając się do ich stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu.
2. Cele szczegółowe IPA III są następujące:
 - a) wzmocnienie praworządności, demokracji, poszanowania praw człowieka, praw podstawowych i prawa międzynarodowego, społeczeństwa obywatelskiego i bezpieczeństwa, a także poprawa zarządzania migracją i granicami;
 - b) poprawa skuteczności administracji publicznej i zwiększenie wsparcia reform strukturalnych oraz dobrego rządzenia na wszystkich szczeblach;
 - c) kształtowanie przepisów, norm, obszarów polityki i praktyk beneficjentów wymienionych w załączniku I w sposób zgodny z przepisami, normami, obszarami polityki i praktykami Unii oraz wzmocnienie środków na rzecz pojednania i relacji dobrosąsiedzkich, a także kontaktów międzyludzkich i komunikacji;
 - d) wzmocnienie rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym poprzez zwiększoną łączność i rozwój regionalny, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich oraz polityki społecznej i polityki zatrudnienia, wzmocnienie ochrony środowiska, zwiększenie odporności na zmiany klimatu, przyspieszenie transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej oraz rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego;
 - e) wsparcie współpracy terytorialnej i transgranicznej.
3. Zgodnie z celami szczegółowymi, priorytety tematyczne udzielania pomocy stosownie do potrzeb i zdolności beneficjentów wymienionych w załączniku I są przedstawione w załączniku II. Priorytety tematyczne współpracy transgranicznej

²⁷ COM(2018) 374 final – wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego.

pomiędzy beneficjentami wymienionymi w załączniku I są przedstawione w załączniku III. Każdy z tych priorytetów tematycznych może przyczynić się do osiągnięcia więcej niż jednego celu szczegółowego.

Artykuł 4

Budżet

1. Pula środków finansowych przeznaczonych na wdrożenie IPA III w latach 2021–2027 wynosi 14 500 000 000 EUR w cenach bieżących.
2. Kwota, o której mowa w ust. 1, może być wykorzystana na pomoc techniczną i administracyjną w ramach realizacji programu, taką jak działania przygotowawcze, monitorowanie, kontrola, audyt i ocena, w tym na systemy informatyczne dla przedsiębiorstw i wszelkie działania związane z przygotowaniem kolejnego programu pomocy przedakcesyjnej, zgodnie z art. 20 [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej].

Artykuł 5

Przepisy międzyprogramowe

1. Podczas wdrażania niniejszego rozporządzenia zapewnia się zgodność, synergię i komplementarność z innymi obszarami działań zewnętrznych Unii i jej innymi odnośnymi politykami i programami, a także spójność polityk na rzecz rozwoju.
2. [Rozporządzenie ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej] stosuje się do działań realizowanych na mocy tego rozporządzenia, jeżeli mowa o nim w niniejszym rozporządzeniu.
3. IPA III przyczynia się do realizacji działań przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu [Erasmus²⁸]. Wykorzystanie tych środków finansowych podlega [rozporządzeniu (UE) Erasmus)]. W tym celu wkład IPA III jest ujęty w jednolitym orientacyjnym dokumencie programowym, o którym mowa w art. 11 ust. 7 [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej], przyjętym zgodnie z procedurami określonymi w tym rozporządzeniu.
4. Pomoc w ramach IPA III może obejmować rodzaje działań przewidzianych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności²⁹,

²⁸ COM (2018) 367 final – wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego „Erasmus”: unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1288/2013.

²⁹ COM(2018) 372 final – wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Europejskiego Funduszu Społecznego Plus³⁰ oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³¹.

5. [EFRR]³² wnosi wkład do programów lub środków ustanowionych na potrzeby współpracy transgranicznej między beneficjentami wymienionymi w załączniku I a państwami członkowskimi. Programy i środki przyjmowane są przez Komisję zgodnie z art. 16. Kwotę wkładu z IPA-CBC określa się na podstawie art. 10 ust. 3 [rozporządzenia w sprawie EWT]. Programy współpracy transgranicznej IPA są zarządzane zgodnie z [rozporządzeniem w sprawie EWT].
6. Możliwy jest wkład IPA III w programy lub środki współpracy ponadnarodowej i międzyregionalnej ustanowione i realizowane na podstawie [rozporządzenia w sprawie EWT], w których to programach lub środkach uczestniczą beneficjenci wymienieni w załączniku I do niniejszego rozporządzenia.
7. W stosownych przypadkach inne programy unijne mogą mieć wkład w działania przewidziane w niniejszym rozporządzeniu zgodnie z art. 8, pod warunkiem, że wkłady z programów nie pokrywają tych samych kosztów. Niniejsze rozporządzenie może także mieć wkład w środki przewidziane w innych programach unijnych, pod warunkiem, że wkład ten nie pokrywa tych samych kosztów. W takich przypadkach, w programie prac obejmującym te działania zostanie określone, który zbiór zasad ma zastosowanie.
8. W należycie uzasadnionych przypadkach i w celu zapewnienia spójności oraz skuteczności finansowania unijnego bądź wsparcia współpracy regionalnej Komisja może podjąć decyzję o rozszerzeniu zakresu kwalifikowalności programów działania i środków, o których mowa w art. 8 ust. 1, na kraje, terytoria i regiony inne niż wymienione w załączniku I, w przypadku gdy program lub środek mają charakter globalny, regionalny lub transgraniczny.

³⁰ COM(2018) 382 final – wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (ESF+).

³¹ COM(2018) 392 final – wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013.

³² COM(2018) 372 final – wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

ROZDZIAŁ II

PLANOWANIE STRATEGICZNE

Artykuł 6

Ramy polityki i zasady ogólne

1. Ramy polityki rozszerzenia określone przez Radę Europejską i Radę, umowy ustanawiające wiążące stosunki prawne z beneficjentami wymienionymi w załączniku I, a także stosowne rezolucje Parlamentu Europejskiego, komunikaty Komisji lub wspólne komunikaty Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa stanowią ogólne ramy polityki wdrażania niniejszego rozporządzenia. Komisja zapewnia spójność między pomocą a ramami polityki rozszerzenia.
2. Programy i działania na podstawie niniejszego rozporządzenia uwzględniają kwestie zmiany klimatu, ochrony środowiska i równouprawnienia płci, a także uwzględniają wzajemne powiązania między celami zrównoważonego rozwoju³³, tak aby propagować zintegrowane działania, które mogą przynosić dodatkowe korzyści i przyczyniać się do osiągnięcia licznych celów w sposób spójny.
3. Komisja i państwa członkowskie współpracują w celu zapewnienia spójności między pomocą udzielaną na podstawie IPA III a inną pomocą udzielaną przez Unię, państwa członkowskie oraz Europejski Bank Inwestycyjny i dokładają starań, by pomoc ta nie powielala się; zgodnie z ustalonymi zasadami wzmocnienia koordynacji operacyjnej w obszarze pomocy zewnętrznej i w celu harmonizacji polityk i procedur, w szczególności międzynarodowych zasad skuteczności pomocy rozwojowej³⁴. Koordynacja obejmuje regularne konsultacje, częstą wymianę informacji w różnych fazach cyklu pomocy oraz spotkania z udziałem wszystkich zainteresowanych stron mające na celu koordynację pomocy oraz stanowi zasadniczy etap procesu programowania Unii i państw członkowskich.
4. Współdziałając z państwami członkowskimi, Komisja podejmuje także niezbędne kroki w celu zapewnienia koordynacji i komplementarności z wielostronnymi i regionalnymi organizacjami i podmiotami, takimi jak organizacje międzynarodowe i instytucje finansowe, agencje oraz darczyńcy spoza UE.

³³ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/sustainable-development-goals_en

³⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness_en

ROZDZIAŁ III

WDROŻENIE

Artykuł 7

Ramy programowania IPA

1. Pomoc w ramach IPA III opiera się na ramach programowania IPA w zakresie realizacji celów szczegółowych, o których mowa w art. 3. Ramy programowania IPA ustanawia Komisja na czas trwania wieloletnich ram finansowych Unii.
2. Ramy programowania IPA powinny w należyтым stopniu uwzględniać odpowiednie strategie krajowe i polityki sektorowe.

Pomoc jest ukierunkowana i dostosowana do indywidualnej sytuacji beneficjentów wymienionych w załączniku I, z uwzględnieniem dalszych działań niezbędnych do spełnienia kryteriów członkostwa oraz zdolności tych beneficjentów. Zakres i intensywność pomocy są zróżnicowane w zależności od potrzeb, zaangażowania na rzecz reform i postępów w ich realizacji.

3. Bez uszczerbku dla ustępu 4, ramy programowania IPA są przyjmowane przez Komisję w drodze aktu wykonawczego. Ten akt wykonawczy jest przyjmowany zgodnie z procedurą sprawdzającą komitetu, o którym mowa w art. 16.
4. Komisja przyjmuje ramy programowania dla współpracy transgranicznej z państwami członkowskimi zgodnie z art. 10 ust. 1 [rozporządzenia w sprawie EWT].
5. Ramy programowania IPA zawierają wskaźniki służące do oceny postępów w osiągnięciu przewidzianych w nich celów.

Artykuł 8

Środki i metody wykonawcze

1. Pomoc w ramach IPA III jest wdrażana według metody zarządzania bezpośredniego lub według metody zarządzania pośredniego zgodnie z rozporządzeniem finansowym poprzez roczne lub wieloletnie plany działania i środki, o których mowa w tytule II rozdział III [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej]. Do niniejszego rozporządzenia ma zastosowanie tytuł II rozdział III [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej], z wyjątkiem art. 24 ust. 1 [kwalifikujące się osoby i podmioty].
2. Na mocy niniejszego rozporządzenia plany działania mogą być przyjmowane na okres do siedmiu lat.

Artykuł 9

Współpraca transgraniczna

1. Na programy współpracy transgranicznej między beneficjentami wymienionymi w załączniku I a państwami członkowskimi przydziela się orientacyjnie, zgodnie z ich potrzebami i priorytetami, maksymalnie 3 % puli środków finansowych.
2. Stopa dofinansowania unijnego na poziomie każdego priorytetu nie przekracza 85 % wydatków kwalifikowalnych w ramach programu współpracy transgranicznej. W odniesieniu do pomocy technicznej poziom unijnego współfinansowania wynosi 100 %.
3. Poziom płatności zaliczkowych na współpracę transgraniczną z państwami członkowskimi określa program prac odpowiednio do potrzeb beneficjentów wymienionych w załączniku I i może przekroczyć odsetek, o którym mowa w art. 49 rozporządzenia w sprawie europejskiej współpracy terytorialnej.
4. W przypadku wstrzymania programów współpracy transgranicznej zgodnie z art. 12 [rozporządzenia w sprawie EWT], wsparcie dla przerwane programu, które pozostaje dostępne na mocy niniejszego rozporządzenia może być wykorzystane w celu finansowania innych działań kwalifikujących się do objęcia niniejszym rozporządzeniem.

ROZDZIAŁ IV

KWALIFIKOWALNOŚĆ I INNE PRZEPISY SZCZEGÓLNE

Artykuł 10

Kwalifikowalność do finansowania w ramach IPA III

1. Do finansowania w ramach IPA III kwalifikują się oferenci, wnioskodawcy i kandydaci z następujących krajów:
 - a) państw członkowskich, beneficjentów wymienionych w załączniku I do niniejszego rozporządzenia, stron Porozumienia w sprawie Europejskiego Obszaru Gospodarczego i krajów ujętych w załączniku I do rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej [państwa regionu sąsiedztwa europejskiego], oraz
 - b) krajów, którym Komisja przyznaje dostęp do pomocy zewnętrznej na zasadzie wzajemności. Dostęp na zasadzie wzajemności można przyznać na czas określony nie krótszy niż jeden rok, pod warunkiem że dane państwo uzna, na

równych warunkach, kwalifikowalność podmiotów z Unii i krajów kwalifikujących się na mocy niniejszego rozporządzenia. Komisja decyduje o przyznaniu dostępu na zasadzie wzajemności po odbyciu konsultacji z zainteresowanym krajem odbiorcą pomocy lub krajami odbiorcami pomocy.

ROZDZIAŁ V

GWARANCJA EFZR+ I GWARANCJE BUDŻETOWE

Artykuł 11

Instrumenty finansowe i gwarancja dla działań zewnętrznych

1. Beneficjenci wymienieni w załączniku I kwalifikują się do objęcia Europejskim Funduszem na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus (EFZR+) oraz gwarancją dla działań zewnętrznych, zgodnie z przepisami tytułu II rozdział IV [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej]. W tym celu w ramach IPA III dokonuje się wkładu finansowego na rzecz tworzenia rezerw na gwarancję dla działań zewnętrznych, o której mowa w art. 26 [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej] proporcjonalnie do inwestycji dokonanych na rzecz beneficjentów wymienionych w załączniku I.

ROZDZIAŁ VI

MONITOROWANIE I OCENA

Artykuł 12

Monitorowanie, kontrola, ocena i ochrona interesów finansowych Unii

1. Do niniejszego rozporządzenia w zakresie monitorowania, sprawozdawczości i oceny ma zastosowanie tytuł II rozdział V [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej].
2. Wskaźniki służące monitorowaniu wdrażania i postępów w realizacji IPA III w odniesieniu do celów szczegółowych określonych w art. 3 przedstawiono w załączniku IV do niniejszego rozporządzenia.
3. Do współpracy transgranicznej z państwami członkowskimi stosuje się wskaźniki, o których mowa w art. 33 [rozporządzenia w sprawie EWT].
4. Poza wskaźnikami określonymi w załączniku IV, ramy wyników pomocy z IPA III uwzględniają sprawozdania dotyczące procesu rozszerzenia.

5. Poza przepisami art. 129 rozporządzenia finansowego dotyczącymi ochrony interesów finansowych Unii, w ramach zarządzania pośredniego beneficjenci wymienieni w załączniku I niezwłocznie zgłaszają Komisji nieprawidłowości, w tym nadużycia finansowe będące przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego, oraz regularnie informuje ją o przebiegu postępowań administracyjnych i prawnych. Zgłoszenia dokonuje się drogą elektroniczną, za pośrednictwem ustanowionego przez Komisję systemu zarządzania nieprawidłowościami.

ROZDZIAŁ VII

PRZEPISY KOŃCOWE

Artykuł 13

Przekazanie uprawnień

Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych zgodnie z art. 14 w celu zmiany załączników II, III i IV do niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 14

Wykonywanie przekazanych uprawnień

1. Powierzenie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych podlega warunkom określonym w niniejszym artykule.
2. Uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych, o których mowa w art. 13, powierza się Komisji.
3. Przekazanie uprawnień, o którym mowa w art. 13, może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub przez 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 już obowiązujących aktów delegowanych.
4. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.
5. Akt delegowany przyjęty na podstawie art. 13 wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, lub gdy, 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 15

Przyjęcie dalszych przepisów wykonawczych

1. Przepisy szczególne ustanawiające jednolite warunki wdrożenia niniejszego rozporządzenia, w szczególności dotyczące struktur, które mają być ustanowione w ramach przygotowań do przystąpienia oraz dotyczące pomocy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 16.
2. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 5 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

Artykuł 16

Komitet

1. Komisję wspiera komitet („Komitet Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej”). Komitet ten jest komitetem w rozumieniu [rozporządzenia (UE) nr 182/2011].
2. W przypadku gdy opinia komitetu ma zostać uzyskana w drodze procedury pisemnej, procedura ta kończy się bez osiągnięcia rezultatu, jeżeli przed upływem terminu na wydanie opinii zdecyduje o tym przewodniczący komitetu lub wniosą o to zwykłą większością głosów jego członkowie.
3. Obserwator z EBI bierze udział w posiedzeniach Komitetu, na których omawiane są sprawy dotyczące EBI.
4. Komitet IPA III wspiera Komisję i jest również uprawniony do przyjmowania aktów prawnych i zobowiązań na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1085/2006, rozporządzenia 231/2014 i do wykonania art. 3 rozporządzenia (WE) nr 389/2006.
5. Komitet IPA III nie jest właściwy do dokonywania wkładów na rzecz programu Erasmus+ zgodnie z art. 5 ust. 3.

Artykuł 17

Informacja, komunikacja i promocja

1. Zastosowanie ma art. 36 i 37 [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej]

Artykuł 18

Przepisy przejściowe

1. Niniejsze rozporządzenie nie ma wpływu na kontynuację lub modyfikację danych działań, aż do ich zamknięcia, zgodnie z rozporządzeniem 231/2014 [IPA II] oraz rozporządzeniem (WE) nr 1085/2006 [IPA], które nadal stosuje się do danych działań aż do ich zamknięcia. Do tych działań stosuje się tytuł II rozdział III [rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej], dawnej objęty rozporządzeniem 236/2014, z wyjątkiem art. 24 ust. 1.
2. Z puli środków finansowych przeznaczonych na IPA III można również pokrywać wydatki na wsparcie techniczne i administracyjne na potrzeby przejścia między IPA III a środkami przyjętymi w ramach poprzedniego programu, IPA II.
3. W razie potrzeby w budżecie obejmującym okres po 2027 r. mogą zostać zapisane środki na pokrycie wydatków przewidzianych w art. 4 ust. 2, aby umożliwić zarządzanie działaniami, które nie zostaną zakończone.

Artykuł 19

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie [...] [dwudziestego dnia] po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2021 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

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

1. 1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

- 1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy
- 1.2. Obszary polityki, których dotyczy wniosek/inicjatywa (*klaster programów*)
- 1.3. Charakter wniosku/inicjatywy
- 1.4. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy
- 1.5. Okres trwania wniosku/inicjatywy i jego wpływ finansowy
- 1.6. Planowane tryby 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. Działy wieloletnich ram finansowych i linie budżetowe po stronie wydatków, na które wniosek/inicjatywa ma wpływ
- 3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki
 - 3.2.1. *Synteza szacunkowego wpływu na wydatki*
 - 3.2.2. *Szacunkowy wpływ na środki administracyjne*
 - 3.2.3. *Udział osób trzecich w finansowaniu*
- 3.3. Szacunkowy wpływ na dochody

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)

1.2. Obszary polityki, których dotyczy wniosek/inicjatywa (*klaster programów*)

Klaster przedakcesyjny

1.3. Wniosek/inicjatywa dotyczy:

☒ nowego działania

☐ nowego działania, będącego następstwem projektu pilotażowego/działania przygotowawczego³⁵

☐ przedłużenia bieżącego działania

☐ połączenia lub przekształcenia co najmniej jednego działania pod kątem innego/nowego działania

1.4. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy

1.4.1. *Potrzeby, które należy zaspokoić w perspektywie krótko- lub długoterminowej, w tym szczegółowy terminarz przebiegu realizacji inicjatywy*

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) w znacznym stopniu przyczynia się do osiągnięcia szerzej zakrojonych europejskich celów zapewnienia stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w bezpośrednim sąsiedztwie Unii. Ponadto zbliżenie między państwami członkowskimi i beneficjentami oraz związana z tym potrzeba koordynacji zapewnia, aby wsparcie udzielane beneficjentom pomagało UE w osiągnięciu jej własnych celów dotyczących trwałego ożywienia gospodarczego, migracji, bezpieczeństwa, dostaw energii, transportu, ochrony środowiska i zmiany klimatu.

Podstawą procesu rozszerzenia są określone kryteria oraz sprawiedliwe i rygorystyczne wymogi. Każdy kandydat lub potencjalny kandydat jest oceniany na podstawie własnych osiągnięć. Ocena poczynionych postępów oraz wskazanie niedociągnięć mają zapewnić tym kandydatom lub potencjalnym kandydatom potrzebne bodźce i wskazówki, które pozwolą im kontynuować niezbędne, daleko idące reformy. Aby faktycznie mogło dojść do rozszerzenia, bardzo ważne jest, by

³⁵ O którym mowa w art. 58 ust. 2 lit. a) lub b) rozporządzenia finansowego.

* Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

stale kierować się zasadą „najpierw kwestie podstawowe”. Proces rozszerzenia umacnia pokój, demokrację i stabilność w Europie; dzięki niemu Unia zyskuje lepszą pozycję, by mierzyć się z globalnymi wyzwaniami. Potencjał przekształceniowy procesu rozszerzenia stymuluje dalekosiężne reformy polityczne i gospodarcze w krajach objętych rozszerzeniem; korzysta z tego także Unia jako całość. Postęp poszczególnych wnioskodawców w procesie akcesyjnym zależy od tego, czy szanują oni wartości Unii i od ich zdolności do podjęcia reform niezbędnych w celu dostosowania swojego systemu politycznego, instytucjonalnego, prawnego, administracyjnego i gospodarczego do zasad, norm, obszarów polityki i praktyk Unii.

W listopadzie 2015 r. Komisja Europejska określiła średniookresową strategię w zakresie polityki rozszerzenia UE, która to strategia nadal obowiązuje. Obecny program rozszerzenia obejmuje partnerów z Bałkanów Zachodnich i Turcję. Negocjacje akcesyjne otwarto z państwami kandydującymi: Turcją (2005 r.), Czarnogórą (2012 r.) i Serbią (2014 r.). Była jugosłowiańska republika Macedonii jest państwem kandydującym od 2005 r., a Albania uzyskała ten status w 2014 r. Potencjalnymi kandydatami są Bośnia i Hercegowina (wniosek o członkostwo w UE złożyła w lutym 2016 r.) i Kosowo* (w kwietniu 2016 r. wszedł w życie układ o stabilizacji i stowarzyszeniu). W dniu 17 kwietnia 2018 r. Komisja zaleciła Radzie otwarcie negocjacji akcesyjnych z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii i Albanią w związku z osiągniętymi przez te kraje postępami, z myślą o utrzymaniu i pogłębieniu obecnego tempa reform.

Komisja Europejska ponownie potwierdziła zdecydowanie wyrażaną, opartą na zasługach perspektywę członkostwa krajów Bałkanów Zachodnich w UE w wydanym niedawno komunikacie „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”. Jest to wyraźna zachęta dla całego regionu Bałkanów Zachodnich oraz dowód zaangażowania UE na rzecz zapewnienia tym krajom przyszłości w Europie.

Komisja podtrzymuje otwarty i konstruktywny dialog z Turcją i wykorzystuje każdą okazję do podkreślenia, że manifestowanemu przez Turcję zobowiązaniu do przystąpienia do UE muszą towarzyszyć odpowiednie działania i reformy. Komisja jest również gotowa dalej współpracować z Turcją w wielu kluczowych obszarach wspólnych interesów, włączając w to stosunki gospodarcze i handlowe, energetykę, transport, migrację i azyl, politykę zagraniczną, bezpieczeństwo i walkę z terroryzmem.

IPA III powinien wyraźnie mieścić się w kontekście nowej strategii dla Bałkanów Zachodnich i odzwierciedlać zmiany w relacjach z Turcją. IPA III odpowiada celom nowej strategii dla Bałkanów Zachodnich, aby: zmaksymalizować wpływ inicjatyw przewodnich określonych w strategii, wesprzeć w kolejnym okresie proces transformacji w regionie Bałkanów Zachodnich, wdrożyć solidne programy reform gospodarczych oraz odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów, a także umożliwić skupienie się na nowo na reformach koniecznych do przyszłego członkostwa.

Strategia dotycząca Bałkanów Zachodnich zawiera możliwą datę przystąpienia (2025 r.) co najmniej niektórych kandydatów, jeżeli spełnią oni wszystkie warunki. Należy udostępnić środki finansowe umożliwiające wsparcie przygotowań

i inwestycji wymaganych w latach poprzedzających przystąpienie, w tym zapewnienie stopniowego i płynnego przejścia od statusu przedakcesyjnego do statusu państwa członkowskiego i wytworzenie niezbędnej zdolności do wykorzystania środków, w szczególności w zakresie wdrażania polityki rolnej i polityki spójności.

- 1.4.2. *Wartość dodana z tytułu zaangażowania Unii Europejskiej (może wynikać z różnych czynników, na przykład korzyści koordynacyjnych, pewności prawa, większej efektywności lub komplementarności). Na potrzeby tego punktu „wartość dodaną z tytułu zaangażowania Unii” należy rozumieć jako wartość wynikającą z unijnej interwencji, wykraczającą poza wartość, która zostałaby wytworzona przez same państwa członkowskie.*

Wspieranie rozszerzenia UE jest ze swej natury zadaniem, które najlepiej realizowane jest na szczeblu UE. Przyznanie pomocy przedakcesyjnej w ramach jednego instrumentu w oparciu o jeden zestaw kryteriów jest skuteczniejsze niż udzielanie pomocy z różnych źródeł, w tym z budżetów krajowych państw członkowskich, zgodnie z różnymi procedurami i priorytetami. Ponadto wpływ polityczny i znaczenie UE pozwalają na zaangażowanie organów krajowych z większym autorytetem i pewnością prawa niż pojedyncze państwo członkowskie. Instrument uzupełnia politykę rozszerzenia Unii Europejskiej poprzez wspieranie reform politycznych i gospodarczych w krajach kandydujących/potencjalnych kandydatach i jest aktywnie wykorzystywany do osiągania postępu negocjacji z rządami beneficjentów w spełnieniu kryteriów kopenhaskich, a także warunkowości układów o stabilizacji i stowarzyszeniu.

- 1.4.3. *Główne wnioski wyciągnięte z podobnych działań*

W sprawozdaniu z przeglądu śródkresowego (z grudnia 2017 r.)³⁶ dziesięciu instrumentów finansowania zewnętrznego³⁷ – w tym w sprawozdaniu z przeglądu śródkresowego dotyczącego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej II (IPA II) – stwierdzono, że instrumenty działań zewnętrznych zasadniczo spełniają swoje zadanie oraz że pojawiają się pozytywne tendencje w odniesieniu do osiągania celów.

Jedynie minimalne zmiany byłyby potrzebne do wyraźnego umieszczenia go w kontekście nowej strategii dla Bałkanów Zachodnich i odzwierciedlenia zmian w relacjach z Turcją. Jednocześnie należy zwiększyć wysiłki w celu zapewnienia spójności i synergii z szerokim instrumentem, w szczególności w odniesieniu do

³⁶ Sprawozdanie z przeglądu śródkresowego COM(2017) 720 final zostało opracowane na podstawie dziesięciu dokumentów roboczych służb Komisji, z których każdy jest poświęcony innemu instrumentowi (zob. lista poniżej); dokumenty te oparte są z kolei na dziesięciu niezależnych ocenach instrumentów. Sprawozdanie z przeglądu śródkresowego, *dokumenty robocze służb Komisji i niezależne oceny można znaleźć na stronie: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en*

³⁷ Wśród tych dziesięciu instrumentów znalazły się: Instrument Finansowania współpracy na rzecz Rozwoju (DCI); Europejski Fundusz Rozwoju (EFR); Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI); Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II); Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (IcSP) Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR); Instrument Partnerstwa (IP); Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego (INSC); Decyzja w sprawie Grenlandii (GD); wspólne rozporządzenie wykonawcze.

elementów tematycznych i nieprogramowalnych. Komplementarność instrumentu z innymi instrumentami finansowania zewnętrznego, zwłaszcza EIDHR i IcSP, mieściła się uprzednio na dobrym poziomie, jednak koordynacja, zarówno na etapie planowania, jak i programowania, nie była wystarczająca. Ścisłe dopasowanie pomiędzy etapami programowania IPA i programowymi częściami szerokiego instrumentu ułatwiłoby osiągnięcie komplementarności.

IPA III będzie się opierał na następujących kluczowych priorytetach politycznych: praworządności, prawach podstawowych i sprawowaniu rządów; rozwoju społeczno-gospodarczym; obszarach polityki UE i unijnego dorobku prawnego; pojednaniu, dobrosąsiedzkich stosunkach i współpracy regionalnej. Mimo że opisano je już w ramach IPA II, nowe wyzwania, takie jak migracja, bezpieczeństwo i zmiana klimatu, także będą musiały być uwzględnione.

Aby móc reagować na nowe priorytety i wdrożyć zdobyte doświadczenia, IPA III wymaga dalszego dostosowania do ostatnich zmian w polityce rozszerzenia UE. Wymaga to w szczególności bliskiego powiązania z celami nowej strategii dla Bałkanów Zachodnich, aby zmaksymalizować wpływ inicjatyw przewodnich określonych w strategii, wesprzeć w kolejnym okresie proces transformacji w regionie Bałkanów Zachodnich, wdrożyć solidne programy reform gospodarczych lub na nowo skupić się na reformach koniecznych do przyszłego członkostwa. Aby zająć się nieoczekiwanymi/pojawiającymi się priorytetami i aby wziąć pod uwagę poziom postępów poszczególnych krajów we wdrażaniu reform związanych z UE, będzie musiała być zapewniona większa elastyczność przy przydziale środków. Konieczne będzie przyspieszenie wdrożenia, w szczególności w pierwszych latach, aby uniknąć strukturalnego zawierania umów i opóźnień we wdrożeniu oraz stopniowo niwelować bieżące opóźnienia. W kontekście ograniczonych środków budżetowych IPA III będzie musiał umożliwić dalszą mobilizację potencjału dźwigni międzynarodowych instytucji finansowych i innych partnerów, w tym sektora prywatnego, w szczególności w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu sprzyjającemu włączeniu społecznemu lub finansowaniu inwestycji w infrastrukturę na szeroką skalę. Ogólne ramy wykonania będą musiały być wzmocnione i uproszczone.

1.4.4. Spójność z innymi właściwymi instrumentami oraz możliwa synergia

W ramach program dąży się do komplementarności z pełną gamą unijnych programów, w tym z programami polityki wewnętrznej i Instrumentem Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej. W szczególności nadal obserwuje się synergię z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Funduszem Spójności oraz wspólną polityką rolną w przygotowywaniu państw beneficjentów do wykorzystywania przyszłego finansowania unijnego i zarządzania nim.

Należy zachować spójność pomiędzy Funduszem InvestEU, nowym pojedynczym narzędziem inwestycyjnym dla wewnętrznych polityk UE i Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III), tak aby potencjalny dostęp dla kandydatów i potencjalnych kandydatów do przystąpienia do UE do nowego funduszu był utrzymany i ewentualnie zwiększony w ramach następnych WRF.

1.5. Okres trwania wniosku/inicjatywy i jego wpływ finansowy

☒ Nieograniczony czas trwania

- Wprowadzenie w życie z okresem rozruchu od 2021 r.,

1.6. Planowane tryby zarządzania³⁸

☒ Bezpośrednie zarządzanie przez Komisję

- ☒ w ramach jej służb, w tym za pośrednictwem jej pracowników w delegaturach Unii;
- ☒ przez agencje wykonawcze;

☐ Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi

☒ Zarządzanie pośrednie poprzez przekazanie zadań związanych z wykonaniem budżetu:

- ☒ państwom trzecim lub organom przez nie wyznaczonym;
- ☒ organizacjom międzynarodowym i ich agencjom (należy wyszczególnić);
- ☒ EBI oraz Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu;
- ☒ organom, o których mowa w art. 70 i 71 rozporządzenia finansowego;
- ☒ organom prawa publicznego;
- ☒ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu, które świadczą usługi użyteczności publicznej, o ile zapewniają one odpowiednie gwarancje finansowe;
- ☒ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu państwa członkowskiego, którym powierzono realizację partnerstwa publiczno-prywatnego oraz które zapewniają odpowiednie gwarancje finansowe;
- ☒ osobom odpowiedzialnym za wykonanie określonych działań w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na mocy tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej oraz określonym we właściwym podstawowym akcie prawnym.
- *W przypadku wskazania więcej niż jednego trybu należy podać dodatkowe informacje w części „Uwagi”.*

Uwagi

Pomoc w ramach IPA III jest wdrażana według metody zarządzania bezpośredniego lub według metody zarządzania pośredniego zgodnie z rozporządzeniem finansowym poprzez roczne lub wieloletnie plany działania i środki. Kraje partnerskie nadal dostosowują się do

³⁸ Wyjaśnienia dotyczące trybów zarządzania oraz odniesienia do rozporządzenia finansowego znajdują się na następującej stronie:
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

zmian wynikających z IPA II, a wdrażanie programów IPA II wciąż jest na wczesnym etapie; w związku z tym należy zapewnić maksymalną ciągłość. Istotny element pomocy uzależnionej od wyników powinien być utrzymany, lecz uproszczony, tak aby łatwiejsze było monitorowanie i składanie sprawozdań. Zapewni on rzeczywistą zachętę dla beneficjentów.

IPA III będzie w dalszym ciągu polegać na różnych partnerach, takich jak organy krajowe, organizacje międzynarodowe, agencje i organizacje państw członkowskich, organizacje społeczne, międzynarodowe instytucje finansujące rozwój, gdy wnoszą one wyraźną wartość dodaną, opartą na zdobytych doświadczeniach i wyciągniętych wnioskach.

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości

Określić częstotliwość i warunki

Systemy monitorowania Komisji Europejskiej są ważnym elementem ogólnych ram wykonania, które opierają się na odpowiednich celach szczególnych i odpowiadającym im wskaźnikach, a także w coraz większym stopniu będą skoncentrowane na wynikach.

Uczestniczą w nich pracownicy wewnętrzni oraz eksperci zewnętrzni. Kierownicy operacyjni w delegaturach i siedzibie głównej nieustannie monitorują realizację projektów i programów, 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, które będzie można wykorzystać w przyszłej polityce w różnych dziedzinach i w kolejnych działaniach. Wykorzystywane narzędzia są zgodne z uznanymi na arenie międzynarodowej kryteriami oceny Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz z podejściem Komisji Europejskiej opartym na lepszym stanowieniu prawa.

Komisja wspiera także państwa beneficjentów w rozwijaniu własnych możliwości w zakresie monitorowania. W przypadku gdy Komisja zajmuje się pomocą w imieniu beneficjenta, na niej spoczywa główna odpowiedzialność za monitorowanie. Z drugiej strony jeżeli państwa beneficjenci na własną odpowiedzialność zajmują się pomocą (zarządzanie pośrednie), Komisja sprawuje główną rolę w zakresie nadzoru, a główna odpowiedzialność spoczywa 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. Kierownicy operacyjni korzystają również ze wsparcia systemu monitorowania zorientowanego na wyniki (ang. Results Oriented Monitoring, ROM), który dostarcza zwięzłą analizę jakości próby interwencji. Korzystając z dalece ustrukturyzowanej, znormalizowanej metodyki, niezależni eksperci ROM przedstawiają ocenę mocnych i słabych stron danego projektu i opracowują zalecenia dotyczące poprawy efektywności.

Na poziomie sektora i programu komitety monitorujące, którym współprzewodniczą przedstawiciele beneficjentów oraz Komisji, zapewniają forum na potrzeby oceny postępów w realizacji planów. Komitety te posiłkują się ustaleniami zawartymi w sprawozdaniach z monitorowania i oceny. Odgrywają one kluczową rolę

w zapewnieniu, aby realizacja pomocy finansowej należycie przyczyniała się do wzbogacenia dialogu politycznego, a konkluzje i zalecenia komitetów były wdrażane w sposób systematyczny.

2.2. System zarządzania i kontroli

2.2.1. *Uzasadnienie dla systemu zarządzania, mechanizmów finansowania wykonania, warunków płatności i proponowanej strategii kontroli*

Pomoc w ramach IPA III jest wdrażana według metody zarządzania bezpośredniego lub według metody zarządzania pośredniego zgodnie z rozporządzeniem finansowym poprzez roczne lub wieloletnie plany działania i środki. Modele zarządzania wybiera się w zależności od rodzaju programu i partnera. Zarządzanie współpracą terytorialną z państwami członkowskimi nie będzie przebiegać w trybie zarządzania dzielonego, lecz zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EWT. Niniejsze rozporządzenie nie przewiduje zatem zarządzania dzielonego. Brak jest znaczących zmian w stosunku do Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej II, ponieważ wdrażanie programów IPA II jest wciąż na wczesnym etapie. W związku z tym należy zapewnić maksymalną ciągłość.

UE będzie w dalszym ciągu polegać na różnych partnerach, takich jak organy krajowe, organizacje międzynarodowe, agencje i organizacje państw członkowskich, organizacje społeczne, międzynarodowe instytucje finansujące rozwój, gdy wnoszą one wyraźną wartość dodaną, opartą na zdobytych doświadczeniach i wyciągniętych wnioskach.

Zarządzanie pośrednie z krajami partnerskimi będzie nadal wspierane w programach przygotowujących beneficjentów do zarządzania funduszami strukturalnymi, szczególnie w dziedzinie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Przejście od zarządzania bezpośredniego środkami przedakcesyjnymi przez Komisję do zarządzania pośredniego przez beneficjentów będzie następować stopniowo i uwzględniać możliwości tych beneficjentów. W toku świadczenia pomocy nadal będą wykorzystywane struktury i instrumenty, które okazały się przydatne w procesie przedakcesyjnym.

W zakresie instrumentów i modeli realizacji, wszystkie typy finansowania przewidziane w rozporządzeniu finansowym będą uwzględnione w IPA III (od dotacji, zamówień, nagród, wkładu do funduszy powierniczych Unii na rzecz działań zewnętrznych, sektorowego wsparcia budżetowego, po instrumenty finansowe i gwarancje budżetowe).

Zgodnie z art. 125 [nowego rozporządzenia finansowego], IPA III w możliwym zakresie przewiduje korzystanie z uproszczonych form wkładów za pomocą kwot ryczałtowych, kosztów jednostkowych oraz stawek ryczałtowych zwrotu kosztów kwalifikowalnych, a także finansowania niezwiązanego z kosztami wkładów, w przypadku gdy jest to istotne.

DG NEAR ustanowiła procesy kontroli wewnętrznej, których celem jest zapewnienie odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji leżących u podstaw rozliczeń, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru jej programów, jak również charakteru danych płatności.

- Kategorie ogólnego środowiska kontroli DG NEAR.

Środowisko operacyjne DG NEAR jest środowiskiem złożonym i narażonym na ryzyko – charakteryzującym się poniższymi elementami.

Ogólnie rzecz biorąc, wysokie ryzyko w krajach partnerskich (w niektórych większe niż w innych) ze względu na środowisko polityczne, instytucjonalne, administracyjne i społeczne. Analiza ryzyka musi być zróżnicowana w zależności od partnera.

- Czynności rozproszone geograficznie, obejmujące około 25 państw, w których delegatury zarządzają funduszami w imieniu DG NEAR.
- Duża liczba operacji i powiązanych transakcji finansowych.
- Dwa główne instrumenty finansowe, którymi należy zarządzać, wraz z ich poprzednikami, każdy mający inną podstawę prawną i przepisy wykonawcze, a także inne instrumenty finansowe (linie tematyczne), powierzone w drodze subdelegacji od innych dyrekcji generalnych.
- Różnorodność partnerów uczestniczących we wdrażaniu jej działań (partnerzy beneficjenci IPA, przedsiębiorstwa prywatne, podmioty, którym powierzono wykonanie zadań, organizacje pozarządowe).
- Różnorodność form i trybów realizacji finansowej (podejścia do projektów, wsparcia budżetu, podejścia sektorowego, pośredniego zarządzania z partnerem beneficjentem IPA lub z podmiotem, któremu powierza się zadania, łączenie, fundusze powiernicze, zarządzanie dzielone w ramach współpracy transgranicznej itp.).

Więcej szczegółów na temat strategii kontroli znajduje się w punkcie 2.2.2. poniżej.

2.2.2. *Informacje dotyczące zidentyfikowanego ryzyka i systemów kontroli wewnętrznej ustanowionych w celu jego ograniczenia*

Gwarancja ze strony DG NEAR jest oparta na piramidzie kontroli, która pozwala na wykrycie wystarczających błędów na różnych szczeblach w celu zapewnienia, by poziom błędu resztowego nie przekroczył pożądanego progu 2 %.

- 1) Kontrola *ex ante* pierwszego szczebla (przed zatwierdzeniem przez subdelegowanego urzędnika zatwierdzającego) polega na ścisłym nadzorze i ścisłych kontrolach wszystkich transakcji operacyjnych i finansowych opartych o obiegi środków finansowych dyrekcji generalnej, którym towarzyszą bardzo wyczerpujące i szczegółowe listy kontrolne. Jest to główne źródło zapobiegania błędom, wykrywania ich i ich korygowania.
- 2) Obowiązkowe weryfikacje wydatków towarzyszące wnioskowi o płatności: Weryfikacje wyraźnie wymagane w dokumentach umownych wdrożonych przez beneficjenta: DG NEAR przestrzega rozporządzenia finansowego, które określa, w jakich sytuacjach wnioskowi o płatność musi towarzyszyć raport z weryfikacji wydatków przygotowany przez audytora zewnętrznego.

- 3) Kontrole oparte na analizie ryzyka: Na początku każdego roku DG NEAR przeprowadza dogłębną ocenę ryzyka na szczeblu projektu, która stanowi podstawę planu kontroli. Jej celem jest przeprowadzenie dodatkowych kontroli, których dokonuje subdelegowany urzędnik zatwierdzający, gdy zauważa konkretne ryzyko. Są to kontrole finansowe i kontrole systemów oraz kontrole łączące w sobie kontrole finansowe i kontrole systemów (pełne kontrole z opiniami pokontrolnymi); lub weryfikacje organizacji międzynarodowych (ustalone procedury, kontrole są ściśle określone w umowach (takich jak ramowa umowa finansowo-administracyjna), a kontrolerzy nie wydają „opinii”, lecz „sprawozdanie z ustaleń faktycznych”.
- 4) Monitorowanie zorientowane na rezultaty (ROM) to narzędzie służące składaniu sprawozdań z efektywności i wyników projektów i programów finansowanych przez UE. Dotyczy ono czterech kryteriów (odpowiedniości, skuteczności, efektywności, zrównoważoności). Działanie to może zapewnić podstawowe informacje, które mogą zostać wykorzystane do ukierunkowania przyszłych decyzji dotyczących monitorowania/oceny/kontroli i zarządzania na szczeblu projektu/programu.
- 5) Oceny są systematycznymi i obiektywnymi ocenami trwających lub ukończonych projektów, programów lub polityk, ich projektu, realizacji i skutków. Oceny zazwyczaj przeprowadzane są przez niezależnych, zewnętrznych ekspertów, którzy prowadzą analizę pod kątem określonych kryteriów, takich jak odpowiedność, skuteczność, efektywność; zrównoważoność, spójność i unijna wartość dodana (kryteria oceny określone przez OECD-DAC i Komisję Europejską w ramach lepszego stanowienia prawa).
- 6) Kontrole na miejscu: Kontrole te uzupełniają monitorowanie przez zapewnienie odpowiedniej weryfikacji na miejscu rezultatów umowy / projektu wraz z kwestiami legalności i prawidłowości, aby wspierać autoryzację operacyjną („potwierdzenie za zgodność”) i zapewnić w zarządzaniu pośrednim z państwem beneficjentem dodatkową gwarancję rzetelności monitorowania i kontroli organów krajowych / podmiotów, którym powierzono wspieranie autoryzacji płatności. Kontrole na miejscu mogą również obejmować wymiar umowny/finansowy oparty na ocenie ryzyka i w takim przypadku uczestniczy w nich zarówno personel operacyjny, jak i zajmujący się umowami i finansami.
- 7) Ocena spełnienia wymogów dotyczących filarów w zarządzaniu pośrednim z udziałem podmiotów, którym powierzono zadania: DG NEAR może powierzyć czynności podmiotom poddanym ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów albo przez DG NEAR, albo przez inne służby Komisji. Podmioty te muszą spełniać wymagania dotyczące obszarów określonych w rozporządzeniu finansowym.
- 8) Systemy kontroli w ramach zarządzania pośredniego z udziałem państwa będącego beneficjentem: Są one przeprowadzane albo przez personel Komisji, albo przez wykonawców zewnętrznych.

- 9) Komisja uzyskuje materiał dowodowy dotyczący spełnienia wymogów określonych w umowie ramowej w szczególności poprzez udzielanie wzmocnionego wsparcia instytucjom audytowym. Przedstawiono opinie na temat projektu oraz niezawodności systemów i podsystemów krajowych. W 2017 r. DG NEAR przeprowadziła kontrole powierzenia (lub działania będące następstwem powierzenia) dotyczące wszystkich pięciu państw beneficjentów czerpiących korzyści z procesu powierzenia. Zewnętrzna firma przeprowadzająca kontrolę, z którą podpisano umowę w 2016 r., ukończyła ograniczony przegląd w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) we wszystkich pięciu krajach. Następstwem tych przeglądów było przygotowanie planów działania dotyczących ICT.
- 10) Misje nadzorujące przy delegaturach: reprezentują narzędzia do zarządzania na szczeblu dyrektorów. Zapewniają subdelegowanemu urzędnikowi zatwierdzającemu gwarancje, a także wgląd w możliwości delegatur w zakresie zarządzania zewnętrzną pomocą i osiągania ich celów. Każda delegatura jest odwiedzana co 2–4 lata.
- 11) IAS i Europejski Trybunał Obrachunkowy: Kontrole przeprowadzane są także przez organy kontroli zewnętrznej, Służbę Audytu Wewnętrznego i Europejski Trybunał Obrachunkowy, a ich wyniki pomagają we wzmocnieniu systemu kontroli Dyrekcji Generalnej. Kontrole przeprowadzone przez Służbę Audytu Wewnętrznego i kontrole Trybunału – kontrole wykonania zadań i poświadczenie wiarygodności (DAS) – to także pożyteczne narzędzia wspierania wiarygodności. W ramach DAS Trybunał co roku przedstawia najbardziej prawdopodobny poziom błędów, który stanowi jasną wskazówkę co do funkcjonowania systemów kontroli.
- 12) Zatwierdzenie systemu lokalnego: DG BUDG, pracująca dla księgowego Komisji, dokonuje przeglądu zarówno funkcjonalnych aspektów informatycznych, jak i aspektów proceduralnych systemów lokalnych wszystkich operacyjnych dyrekcji generalnych, w tym DG NEAR, celem zapewnienia, aby informacje przekazane przez delegowanego urzędnika zatwierdzającego były wiarygodne. Przeglądów tych dokonuje się na podstawie art. 68 rozporządzenia finansowego oraz art. 56 zasad stosowania. Chociaż testy te są przeprowadzane głównie w celu zapewniania gwarancji księgowemu, pozytywne sprawozdanie z zatwierdzenia stanowi także w pewnym stopniu zapewnienie dla kierownictwa DG NEAR, że systemy będące przedmiotem sprawozdania są prawidłowe pod względem projektu i działają zgodnie ze swoim przeznaczeniem. W 2017 r. DG BUDG dokonała przeglądu systemów lokalnych DG NEAR w celu oszacowania i ustalenia należności oraz środków powracających z instrumentów finansowych.
- 13) Przegląd jakości rachunkowości: DG NEAR dokonuje przeglądu jakości rachunkowości każdego roku w celu zapewnienia, by jej roczne sprawozdanie finansowe i jej wkład do skonsolidowanego sprawozdania Komisji Europejskiej dawały rzetelny obraz jej podstawowej działalności finansowej.
- 14) Podręczniki/wskazówki i szkolenie kadry: DG NEAR regularnie organizuje szkolenia dla swoich pracowników w centrali i w delegaturach, w szczególności podczas Dni Współpracy oraz na spotkaniach dyrektorów ds.

finansów i operacji lub podczas seminariów regionalnych. Nowy podręcznik dotyczący procedur został ukończony i udostępniony pracownikom na początku 2017 r.

- 15) Poziom błąd resztowego: Błędy resztowe to błędy, którym nie dało się zapobiec oraz których nie udało się wykryć ani skorygować w ramach istniejących ram kontroli. Praca wykonana na rzecz pomiaru poziomu błędu resztowego ma na celu wykrycie błędów, które nie zostały wykryte za pomocą środków systemu kontroli wewnętrznej oraz wyciągnięcie wniosków na temat jego wydajności.

2.2.3. *Oszacowanie i uzasadnienie efektywności kosztowej kontroli (relacja kosztów kontroli do wartości zarządzanych funduszy powiązanych) oraz ocena prawdopodobnego ryzyka błędu (przy płatności i przy zamykaniu)*

I. Koszty / korzyści kontroli w DG NEAR

System kontroli zaproponowany dla nowego instrumentu IPA nie odbiega znacznie od systemu stosowanego w ramach dotychczasowego instrumentu. Struktura jego kosztów będzie zatem podobna.

Przewiduje się utrzymanie poziomu kosztów kontroli w 2017 r., zgodnie z cenami obowiązującymi w 2017 r.

Koszty kontroli w 2017 r. w DG NEAR zostały oszacowane na 89 mln EUR. Szacunków tych dokonano przy ocenie wydatków na zasoby ludzkie związane z kontrolą wewnętrzną, a także na ocenę i kontrolę audytową.

Koszty związane z zasobami ludzkimi zostały oszacowane na 74 mln EUR i obejmują koszty bezpośrednie, pośrednie i ogólne. Szacunek ten opiera się na liczbie urzędników i pracowników kontraktowych w centrali oraz urzędników, pracowników kontraktowych i pracowników miejscowych w delegaturach, pomnożonej przez średnie koszty podane przez służby centralne (DG BUDG), z zastosowaniem kluczy do ustalenia wkładu dla każdej jednostki. Taki klucz określa się w oparciu o czas, jaki każda jednostka poświęciła na czynności kontrolne, przy czym przez kontrolę rozumie się kontrolę określoną w art. 2 rozporządzenia finansowego: „kontrola” oznacza wszelkie środki podjęte w celu uzyskania wystarczającej pewności co do skuteczności, wydajności i oszczędności operacji, wiarygodności sprawozdawczości, ochrony mienia i informacji, zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywania oraz korygowania i monitorowania oraz odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji podstawowych z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, jak również charakteru płatności. Na kontrole mogą składać się różne weryfikacje, a także wdrażanie wszelkich polityk i procedur prowadzących do osiągnięcia opisanych w pierwszym zdaniu celów; Obliczanie kosztów kontroli dotyczy tylko kosztów Komisji.

Koszty kontroli wyrażone jako odsetek wartości powiązanych funduszy zarządzanych w 2017 r. wynoszą 2,9 %.

Ponadto całkowitą wysokość kosztów należy odczytywać w świetle korzyści z kontroli (należyte zarządzanie finansami, potwierdzone przez niski poziom błędu resztowego poniżej 2 %) oraz ilościowe korzyści finansowe kontroli, wynoszące 189 mln EUR.

Kosztów ponoszonych przez krajowe systemy państw wdrażających IPA w ramach zarządzania pośredniego 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.

II. Poziom błędu w DG NEAR

Na etapie wniosków legislacyjnych celem w zakresie spodziewanego poziomu błędu jest utrzymanie poziomu błędu poniżej 2 %.

Szacowanie poziomu błędu resztowego w DG NEAR

DG NEAR opracowała badanie, które pozwala na ocenę skuteczności ogólnych ram kontroli i stanowi istotną część informacji będących w dyspozycji Dyrektora Generalnego przy podpisywaniu poświadczenia wiarygodności.

Wskaźnik ten opracowano z zamiarem oceny głównego celu kontroli DG oraz pomiaru błędów resztowych niewykrytych w ramach ogólnego systemu kontroli. Musi on pozostać na poziomie poniżej 2 % łącznych kwot transakcji będących przedmiotem przeglądu.

Badanie dotyczące poziomu błędu resztowego jest oparte na próbie (uzyskanej metodą doboru próby na podstawie jednostki monetarnej) przynajmniej 720 przedziałów spośród kontraktów zamkniętych w okresie od września 2016 r. do sierpnia 2017 r. Metoda ta uwzględnia wieloletni charakter programów DG NEAR, jako że kontrakty zamknięte w rzeczonym okresie i uwzględnione w metodzie doboru próby na podstawie jednostki monetarnej były zatwierdzane na przestrzeni kilku lat.

Poziom błędu resztowego w 2017 r. (0,67 %) dla DG jest bardzo zadowalający. Jest to wyraźny sygnał, że piramida kontroli wprowadzonych na wszystkich szczeblach DG działa prawidłowo.

W 2017 r. poziom błędu resztowego przedstawia się następująco:

Błędy związane z Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa: 0,65 %

Błędy związane z IPA (z wyłączeniem błędów związanych z zarządzaniem pośrednim z udziałem państwa beneficjenta): 0,90 %

Błędy związane z zarządzaniem pośrednim z udziałem państwa beneficjenta w ramach IPA:	0,36 %	
DG NEAR	0,67 %	
Górna i dolna granica błędu		
Ważony górny poziom błędu wynosi 2,33 %, a ważony dolny poziom błędu – 0,06 %. Oznacza to, że możemy stwierdzić z 95 % pewnością, że poziom błędu mieści się w tych dwóch granicach. Górny poziom błędu w podziale:		
	Górny poziom błędu	Dane ważone
EIS	2,25 %	1,55 %
IPA	2,62 %	0,55 %
Zarządzanie pośrednie z udziałem państwa beneficjenta	2,31 %	0,23 %
Ogółem		2,33 %

2.3. Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom

Określić istniejące lub przewidywane środki zapobiegania i ochrony, np. ze strategii zwalczania nadużyć finansowych.

Ponieważ DG NEAR działa w otoczeniu obarczonym wysokim ryzykiem w krajach IPA, 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. W praktyce oznacza to, że kontrole zgodności DG NEAR będą na ogół polegały na kontrolach *ex ante* transakcji, przeprowadzanych przez pracowników Komisji oraz systematycznych audytach systemów płatności w ramach zarządzania pośredniego (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 NEAR dla badania zgodności obejmują między innymi następujące kluczowe elementy:

środki zapobiegawcze

- podstawowe szkolenia dotyczące kwestii nadużyć finansowych dla kadry zarządzającej pomocą;
- zapewnienie wskazówek z wykorzystaniem podręcznika procedur NEAR (MAP);
- coroczny proces powierzenia obejmujący weryfikację zarządzania stosowanym systemem i jego kontrolę, w tym ocenę mającą 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;

działania dochodzeniowe i 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 NEAR dysponuje innymi środkami:

- zawieszenie terminów płatności i powiadomienie o tym zainteresowanego podmiotu;
- szczególne audyty (doraźne lub śledcze);
- system wczesnego wykrywania i wykluczenia;
- zawieszenie lub rozwiązanie umowy;
- procedura wykluczenia.
- zawieszenie rozpatrywania wniosków funduszy krajowych o przyznanie środków;

DG NEAR opracowała i wdrożyła własną strategię zwalczania nadużyć finansowych, opracowaną na podstawie metody przedstawionej przez OLAF. Strategia została zaktualizowana w 2016 r. i zatwierdzona na lata 2016–2017.

Ogólne cele strategii zwalczania nadużyć finansowych są następujące:

- Sieć zwalczania nadużyć finansowych, gromadzenie danych i wskazówki: Ustanowienie sieci punktów centralnych OLAF w ramach DG NEAR, a także opracowanie danych i statystyk w sprawach OLAF, które dotyczą dyrekcji generalnej.

- Sprawozdawczość zarządcza i relacje z zainteresowanymi stronami z UE: ustanowienie regularnych cykli sprawozdawczości w zakresie kwestii związanych z walką z nadużyciami finansowymi na wyższym szczeblu kierowniczym i na szczeblu komisarza, a także opracowanie narzędzi umożliwiających tę sprawozdawczość oraz koordynowanie stosunków pomiędzy DG NEAR i OLAF.
- Podnoszenie świadomości, procedury i zarządzanie dokumentami: Podniesienie poziomu świadomości służb DG NEAR na temat nadużyć finansowych, w tym zwiększenie ich wiedzy oraz umiejętności w zakresie przeprowadzania kontroli prewencyjnych i wykrywających oraz opracowanie procedur i wskazówek dotyczących zgłaszania przypadków nadużyć oraz kluczowych wskaźników efektywności dla planu zarządzania w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych.

3. SZACUNKOWY WPLYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

3.1. Dział wieloletnich ram finansowych i proponowane nowe linie budżetowe po stronie wydatków

Dział wieloletnich ram finansowych	Linia budżetowa	Rodzaj środków	Wkład			
	Numer Dział 6	Zróżn. / Niezróżn. ³⁹	państw EFTA ⁴⁰	krajów kandydujących ⁴¹	państw trzecich	w rozumieniu art. [21 ust. 2 lit. b)] rozporządzenia finansowego
Dział 6	16 01 Pomoc przedakcesyjna — wydatki na administrację i zarządzanie	Środki niezróżnicowane	NIE	NIE	NIE	NIE
Dział 6	16 02 Pomoc przedakcesyjna — środki operacyjne	DA	TAK	TAK	TAK	TAK
Dział 6	16 02,01 Wsparcie na rzecz wzmocnienia praworządności, demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, praw podstawowych i praw człowieka, zarządzania migracją, w tym zarządzania granicami, oraz bezpieczeństwa.	DA	TAK	TAK	TAK	TAK
Dział 6	16 02,02 Wsparcie wzmocnienia efektywności administracji publicznej, reform strukturalnych i dobrego rządzenia	DA	TAK	TAK	TAK	TAK
Dział 6	16 02,03 Wsparcie kształtowania przepisów, norm, strategii politycznych i praktyk w sposób zgodny z przepisami, normami, strategiami politycznymi i praktykami Unii	DA	TAK	TAK	TAK	TAK
Dział 6	16 02,04 Wsparcie wzmocnienia rozwoju gospodarczego i społecznego	DA	TAK	TAK	TAK	TAK
Dział 6	16 02,05 Wsparcie współpracy terytorialnej i transgranicznej.	DA	TAK	TAK	TAK	TAK

³⁹ Środki zróżnicowane / środki niezróżnicowane

⁴⁰ EFTA: Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu

⁴¹ Kraje kandydujące oraz w stosownych przypadkach potencjalne kraje kandydujące Bałkanów Zachodnich.

3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki

3.2.1. Synteza szacunkowego wpływu na wydatki⁴²

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Dział wieloletnich ram finansowych	6	SĄSIEDZTWO I ŚWIAT
---	----------	---------------------------

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027 r.	OGÓŁEM
Środki operacyjne	Środki na zobowiązania	(1)	1 899,300	1 938,665	1 978,014	2 018,145	2 058,259	2 100,355	2 143,433		14 136,171
	Środki na płatności	(2)	94 239	337 482	591 552	995 238	1 460,304	1 589,081	1 678,593	7 389,681	14 136,171
Środki administracyjne finansowane ze środków przydzielonych na program ⁴³	Środki na zobowiązania = środki na płatności	(3)	49 700	50 335	50 986	51 855	52 741	53 645	54 567		363 829
OGÓŁEM środki przydzielone na program	Środki na zobowiązania	=1 +3	1 949,000	1 989,000	2 029,000	2 070,000	2 111,000	2 154,000	2 198,000		14 500,000
	Środki na płatności	=2 +3	143,939	387,817	642,538	1 047,093	1 513,045	1 642,726	1 733,160	7 389,681	14 500,000

⁴² Suma poszczególnych kwot może nie być równa łącznej kwocie ze względu na zaokrąglenia.

⁴³ Wsparcie techniczne lub administracyjne oraz wydatki na wsparcie realizacji programów lub działań UE (dawne linie „BA”), pośrednie badania naukowe, bezpośrednie badania naukowe.

Dział wieloletnich ram finansowych	7	„WYDATKI ADMINISTRACYJNE”
---	----------	----------------------------------

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027 r.	OGÓŁEM
Zasoby ludzkie		41 128	41 950	42 789	43 645	44 518	45 408	46 316		305 755
Pozostałe wydatki administracyjne		3 532	3 602	3 674	3 748	3 823	3 899	3 977		26 255
OGÓŁEM środki na DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych	(Środki na zobowiązania ogółem = środki na płatności ogółem)	44 659	45 552	46 464	47 393	48 341	49 307	50 294		332 010

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027 r.	OGÓŁEM
OGÓŁEM środki z wszystkich DZIAŁÓW	Środki na zobowiązania	1 993,659	2 034,552	2 075,464	2 117,393	2 159,341	2 203,307	2 248,294		14 832,010

wieloletnich ram finansowych	Środki na płatności	188 598	433 369	689 002	1 094,486	1 561,386	1 692,033	1 783,454	7 389,682	14 832,010
------------------------------	---------------------	---------	---------	---------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	------------

3.2.2. Podsumowanie szacunkowego wpływu na środki administracyjne

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

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	OGÓŁEM
-----	------	------	------	------	------	------	------	--------

DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych								
Zasoby ludzkie	41 128	41 950	42 789	43 645	44 518	45 408	46 316	305 755
Pozostałe wydatki administracyjne	3 532	3 602	3 674	3 748	3 823	3 899	3 977	26 255
Suma cząstkowa DZIAŁU 7 wieloletnich ram finansowych	44 659	45 552	46 464	47 393	48 341	49 307	50 294	332 010

Poza DZIAŁEM 7 ⁴⁴ wieloletnich ram finansowych								
Zasoby ludzkie	41 750	42 585	43 436	44 305	45 191	46 095	47 017	310 379
Inne wydatki administracyjne	7 950	7 750	7 550	7 550	7 550	7 550	7 550	53 450
Suma cząstkowa Poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych	49 700	50 335	50 986	51 855	52 741	53 645	54 567	363 829

OGÓŁEM	94 359	95 887	97 450	99 248	101 082	102 953	104 861	695 839
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------	----------------	----------------	----------------

⁴⁴ Wsparcie techniczne lub administracyjne oraz wydatki na wsparcie realizacji programów lub działań UE (dawne linie „BA”), pośrednie badania naukowe, bezpośrednie badania naukowe.

3.2.2.1. 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:

Wartości szacunkowe należy wyrazić w ekwiwalentach pełnego czasu pracy

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Stanowiska przewidziane w planie zatrudnienia (stanowiska urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony)							
W centrali i w biurach przedstawicielstw Komisji	199	199	199	199	199	199	199
W delegaturach	50	50	50	50	50	50	50
Pośrednie badania naukowe							
Bezpośrednie badania naukowe							
• Personel zewnętrzny (w ekwiwalentach pełnego czasu pracy: EPC) – CA, LA, SNE, INT i JED ⁴⁵							
Dział 7							
Finansowanie z DZIAŁU 7 wieloletnich ram finansowych	- w centrali	25	25	25	25	25	25
	- w delegaturach	8	8	8	8	8	8
Finansowanie ze środków przydzielonych na program ⁴⁶	- w centrali	97	97	97	97	97	97
	- w delegaturach	482	482	482	482	482	482
Pośrednie badania naukowe							
Bezpośrednie badania naukowe							
Inne (określić)							
OGÓŁEM	861	861	861	861	861	861	861

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

⁴⁵ CA = personel kontraktowy; LA = personel miejscowy; SNE = oddelegowany ekspert krajowy; INT = personel tymczasowy; JED = młodszy oddelegowany ekspert.

⁴⁶ W ramach podpułapu na personel zewnętrzny ze środków operacyjnych (dawne linie „BA”).

3.2.3. *Udział osób trzecich w finansowaniu*

Wniosek/inicjatywa:

- ☒ nie przewiduje współfinansowania ze strony osób trzecich
- ☐ przewiduje współfinansowanie ze strony osób trzecich szacowane zgodnie z poniższymi szacunkami:

środki w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	OGÓŁEM
Określić organ współfinansujący								
OGÓŁEM środki objęte współfinansowaniem								

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 inne

Wskazać, czy dochody są przypisane do linii budżetowej po stronie wydatków ☐

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Linia budżetowa po stronie dochodów	Wpływ wniosku/inicjatywy ⁴⁷						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artykuł ...							

W przypadku wpływu na dochody przeznaczone na określony cel należy wskazać linie budżetowe po stronie wydatków, które ten wpływ obejmie.

Pozostałe uwagi (np. metoda/wzór użyte do obliczenia wpływu na dochody albo inne informacje).

⁴⁷ W przypadku tradycyjnych zasobów własnych (opłaty celne, opłaty wyrównawcze od cukru) należy wskazać kwoty netto, tzn. kwoty brutto po odliczeniu 20 % na poczet kosztów poboru.