



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 14.07.2004
KOM(2004) 487 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Finanční výhledy 2007 - 2013

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

V únoru 2004 Komise vytyčila politický projekt, kterým se má Unie chopit klíčových problémů, jimž čelí Evropa a její občané, do roku 2013. Cílem bylo zahájit perspektivní rozpravu o cílech Evropské unie a nástrojích potřebných k jejich realizaci.

Mají-li k cílovému datu 1. ledna 2007 již probíhat činnosti, je třeba, aby rozprava přešla nyní do nové fáze. Je třeba přesunout pozornost k praktickým opatřením nutným k převedení politického rámce do praxe.

Za tímto účelem pracuje Komise na souboru podrobných návrhů. Návrhy konkretizují zásady obsažené v únorovém sdělení: sledují jasné politické cíle, nabízejí skutečnou přidanou hodnotu, odrážejí proces zjednodušování a respektování principů dobrého řízení.

Mnoho těchto návrhů je již připraveno. Proto nastal správný okamžik ohlédnout se za tím, co již bylo vykonáno od února, připomenout přidanou hodnotu činností EU i výdaje potřebné pro podporu politického projektu navrženého Komisí na období 2007-2013 a vysvětlit, jak budou nástroje plnění tohoto projektu zjednodušeny a zracionalizovány. To je účelem tohoto dokumentu.

K dokumentu je připojena první část podrobných návrhů předkládajících právní rámec pro klíčové oblasti. Budou následovat další oblasti, včetně vnějších vztahů, životního prostředí, výzkumu, svobody, bezpečnosti a spravedlnosti.

* *

*

1. POSUN SMĚREM K ROZHODNUTÍ

Rozprava s Radou a Parlamentem

Přijetí sdělení z 10. února „Budování naší společné budoucnosti, politické úkoly a rozpočtové prostředky rozšířené unie”¹ bylo výchozím bodem rozhodnutí o nových finančních výhledech. Přineslo Radě a Evropskému parlamentu příležitost přezkoumat politické návrhy vypracované Komisí. V dubnu přijal Evropský parlament usnesení, které bylo zaměřené na politické priority Unie. Paralelně přikročila Rada k první diskusi o sdělení Komise a irské předsednictví vydalo analytickou zprávu, která zvýraznila některé klíčové oblasti do další diskuse. Červnová Evropská rada schválila pokračování práce na otázkách určených touto zprávou, zejména na:

- potřebě přísnějšího stanovení priorit různých finančních požadavků;
- úrovni výdajů potřebných pro splnění cílů členských států pro Unii;
- hlubší analýze hodnoty přidané výdaji EU.

Komise vítá tyto první reakce na svá sdělení a vymezené priority.

Na základě této rozpravy má Komise v úmyslu vysvětlit podrobněji svoji analýzu přidané hodnoty navrhovaných činností a navrhovaných prostředků kontroly a řízení, aby umožnila členským státům posunout se v rozpravě směrem dopředu. Současné sdělení a přijetí legislativních návrhů jsou dalším vstupem do této diskuse.

Je užitečné připomenout si některé výchozí body rozpravy, které určují navrhované priority stanovené sdělením:

- **Velikost rozpočtu EU je omezená.** V porovnání se státními rozpočty, které dosahují v průměru kolem 45 % národního důchodu, představuje rozpočet EU jen něco málo přes 1 %. Komise nenavrhl žádnou změnu horní hranice zdrojů, o nichž se má rozhodovat na úrovni EU a která zůstává na 1,24 % hrubého národního důchodu, ale pouze zvýšení zdrojů použitých v rámci tohoto limitu. Mobilizace rezervy je nezbytná z důvodů rostoucích odpovědností Unie a nákladů postupného rozšiřování: v této souvislosti je třeba zmínit, že rychlost zvyšování rozpočtu EU za posledních 7 let byla poloviční oproti zvyšování rozpočtů členských zemí.
- **Mnoho politických rozhodnutí, kterými budou určeny příští finanční výhledy, již bylo učiněno, a tato rozhodnutí jasně stanovila požadavky na výdaje:**
 - současná fáze rozšíření přinese k HDP Unie a k jejím příjmům 5 %, ale i dalších 30 % populace. Z toho plyne, že výdaje se zvýší více než příjmy. Například rozšíření znamená další 4 milióny zemědělců, zvýšení o 50 % a zdvojnásobení rozdílů v příjmech mezi bohatými a chudými. Od rozpočtu se očekává, že podpoří lisabonskou strategii a transformaci ekonomiky EU směrem ke konkurenceschopnosti a inovaci;

¹ KOM(2004)101

- dohoda dosažená ohledně financování zemědělství do roku 2013 již určuje velký podíl rozpočtu EU;
- má-li se Evropská unie vypořádat s novými bezpečnostními hrozbami a krizemi, je třeba na sebe vzít na úrovni EU nové úkoly, zejména v oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti;
- potřeba, aby Unie působila vně svých hranic – a očekávání, že to bude dělat účinně – vzrostla současně s tím, jak se stabilita sousedících zemí stala zranitelnější.

Politický konsensus

Vypracované návrhy staví na práci Rady a Evropského parlamentu a mají za cíl vytvořit jasnou vizi budoucí Evropy. Ohledně toho, kde musí Unie působit, existuje široký politický konsensus; odráží to Smlouva a Ústava, usnesení Evropského parlamentu a závěry Evropské rady. Základní cíle jako zaměstnanost, udržitelný rozvoj, bezpečnost a efektivní světová role jsou pevně stanoveny:

- Jednotný trh přinesl evropským ekonomikám reálnou příležitost přidat další rozměr růstu a prosperity. Vzhledem k tomu, že evropský růstový potenciál poklesl během několika let ze 3 % na 2 %, je třeba zlepšit hospodářskou výkonnost. Nezaměstnanost zůstává na nepřijatelných úrovních a rizika sociálního vyloučení rostou. Jestliže liberalizace EU přináší změnu, EU musí pomoci s hladkým průběhem přechodu. Rozšíření přineslo zvětšení rozdílu mezi bohatšími a chudšími členskými státy, což podemílá životaschopnost evropské ekonomiky.

K dosažení růstu a snížení nesourodosti je potřebná činnost na všech úrovních. Tato nutnost je základem lisabonské strategie, ale výsledky zatím zůstávají velmi pozadu za očekáváním. Je nutné najít novou hybnou sílu a nový směr, které by z Evropy udělaly dynamické, na znalostech založené hospodářství a současně posílily soudržnost Unie po rozšíření.

- Evropa má bohaté zdroje. Evropská společnost je utvářena svojí krajinou, vodou, přírodou a jimi poskytovanými zdroji. Úkolem je řídit a chránit tyto zdroje pro současnou a budoucí generaci. Role Evropské unie v této oblasti je jasná. Potraviny vyráběné v Evropě obíhají v jednotném trhu a je třeba zachovat jejich vysokou kvalitu. Je třeba se vypořádat s ekologickými imperativy v kontinentálním i globálním měřítku. Není náhodou, že tyto imperativy patří dlouho mezi základní všeobecné principy Unie.
- EU nyní čelí řešení obav, které zasahují hluboko do zájmů občanů. Občanství EU bylo dosud záležitostí hodnot: ty je nyní třeba převést na činy. Organizovaný zločin a terorismus přináší přeshraniční hrozby. Nelegální přistěhovalci může být zvládnuto pouze společným úsilím. Jednotný trh automaticky vyžaduje působení EU v oblasti veřejného zdraví, bezpečnosti potravin a zájmů spotřebitele. Větší rozmanitost s sebou přináší vhodné příležitosti, které vyžadují kolektivní odezvu. Ve všech těchto oblastech je nezbytné působení na evropské úrovni.

- Váha EU je působivá: přes 450 miliónů obyvatel, čtvrtina světové produkce, vedoucí obchodní mocnost, největší dárcé pomoci. Na pozadí výše uvedeného vnější svět neustále prověřuje schopnost EU jednat nebo reagovat jako politický celek. EU čelí rozhodující volbě, zda přijmout vůdčí funkci: pokud ji přijme, budou její finanční a politické závazky vůči partnerům a sousedům obrovské. Ale může se izolovat a odmítnout tuto výzvu? Spolupráci a jednotou hlasu může Unie zajistit jedinečnou kombinaci politických pák: pomoci, obchodu, ekonomické spolupráce a politického dialogu.

Cena nečinnosti je vysoká. Neřešení problémů a nezavádění řešení do evropského systému by znamenalo riskovat sestup po ekonomické spirále. Nezachování přírodních zdrojů nebo špatné hospodaření s nimi by zanechalo mimořádné břemeno budoucím generacím. Neřešení obav občanů o bezpečnost a kvalitu života by přineslo rozčarování a nebezpečí. Zanedbání účinnější vnější politiky by zmařilo dobrou příležitost ukázat a chránit evropské hodnoty a celosvětově podpořit mír a rozvoj.

Převedení politických cílů na skutečnost

Je třeba využít všechny dostupné páky k převedení těchto cílů na skutečnost: kroky na úrovni jednotlivých zemí, právo Společenství, koordinaci a veřejné výdaje prostřednictvím rozpočtu EU. Úkolem politiků Unie je zajistit správnou kombinaci ve správný čas. Cílem návrhu Komise není převedení fondů na úroveň EU samo o sobě. Návrh investic závisí na stanovení správných cílů na správné úrovni. Působení v rámci státu by mělo být volbou v případě, že to přinese co nejlepší výsledek; působení na úrovni EU zase tam, kde je to nejúčinnější. Kde euro vynaložené z rozpočtu EU znamená větší návratnost než euro vynaložené státem, je to nejlepší způsob jak nabídnout zhodnocení peněz daňovými poplatníky. Spojení národních zdrojů na úrovni EU může jednotlivým vnitrostátním rozpočtům přinést značné úspory.

U mnoha nástrojů Unie se nepožadují téměř žádné nebo vůbec žádné finance. V některých oblastech je úkolem Unie zajistit spravedlivý a efektivní regulativní rámec činností, např. v oblasti hospodářské soutěže, vnitřního trhu nebo životního prostředí. Tato práce je pro politické cíle Unie neodmyslitelná, ale vyžaduje málo financí.

Mnoho politických oblastí EU však musí provázet finanční zdroje, mají-li být účinné. Očekávat od Evropy více za méně peněz je jednoduše nerealistické. Nové politické oblasti na úrovni EU předpokládají nové finanční požadavky.

Komise prověřila, kde jsou náklady nezbytnou součástí konfigurace politik. Ve svých návrzích zajistila, že velikost a charakter výdajů jsou přiměřené a že politika je řízena tak, aby přinesla nejlepší návratnost investic. Jestliže budou tato kritéria splněna, nesmí být politika připravena o zdroje potřebné k jejímu efektivnímu provedení.

Velikost rozpočtu EU je omezená, ale jeho význam spočívá především v očekávaném účinku. Ve srovnání se státními rozpočty, které se pohybují v průměru okolo 45 % národního důchodu, je rozpočet EU něco málo přes 1 %. Vnitrostátní rozpočty rostly za posledních sedm let oproti rozpočtu EU více než dvojnásobným tempem. Komise navrhuje mírné zvýšení zdrojů, které má EU k dispozici, aby mohla plnit výše uvedené úkoly a závazky. Komise bude pravidelně – a v každém případě do roku 2010 – posuzovat požadavky na položky plateb pro období po roce 2013, aby zajistila adekvátní vývoj plateb s ohledem na položky závazků. Tento odhad bude počítat se skutečným využitím položek závazků a plateb a rovněž s prognózou HND EU a použitím přidělovaných částek.

2. PŘIDANÁ HODNOTA NÁVRHŮ KOMISE

Komise navrhuje pro období 2007-2013 podstatné zvýšení výdajů v určitých politických oblastech. Jestliže Komise takovéto návrhy předkládá v okamžiku omezeného rozpočtu, je to proto, že toto zvýšení je nezbytné pro dosažení cílů EU a splnění závazků. Pokud nebudou na závazky přiděleny nezbytné zdroje, ocitne se Evropa na cestě k veřejnému rozčarování.

Musí být uvolněn celý potenciál Evropské unie, jak uvnitř tak vně jejích hranic. Znamená to zdolat faktory, které snižují schopnost jednat:

- **Nedostatečné propojení:** posláním jednotného trhu spočívá v přeshraničném obchodu, pan-evropském podnikání, volném pohybu po celé Unii. Nicméně v mnoha oblastech (vzdělání a výzkumu, v infrastrukturách dopravy, energetiky a informačních technologií a systémech služeb, finančních službách, clech, civilní ochraně a prosazování práva) zůstávají systémy jednotlivých států z velké části rozdrobeny, s chybějícími vazbami a oslabenou mobilitou. V důsledku toho prospěch z volného oběhu velmi zaostává za svým potenciálem. To snižuje účinnost podnikaných kroků.
- **Nedostatečná evropská perspektiva:** příliš často nejsou vlády jednotlivých států schopny správně zvládnout víceodvětvové a vnější otázky kvůli tomu, že politické a finanční přínosy těchto investic (např. v oblasti výzkumu nebo přeshraničních školících programů, zařízení intermodální dopravy, řízení vnějších hranic, programů a systémů pro mimořádné události v oblasti životního prostředí a zdraví) jsou sdíleny přes hranice, často v rámci celé Evropy, zatímco náklady nese pouze vláda, která financuje danou činnost, a kvůli skutečnosti, že přeshraniční akce přinášejí závažné dodatečné koordinační problémy a náklady. Výsledkem toho je nedostatečné zajištění důležitých služeb a současně plýtvání zdroji a nekoordinovanost úsilí, což snižuje účinnosti těchto činností.
- **Nedostatek synergie mezi cíli a činnostmi:** cíle jsou dohodnuty na úrovni EU a jejich splnění zavazuje EU a členské státy k jednání. Nicméně na různých úrovních činností neexistuje žádná organizovaná, systematická komplementarita. To brání Unii v dodání nejlepších výsledků.

Komise proto navrhuje, aby výdaje v dalších finančních výhledech byly zaměřeny přímo na následující nedostatky:

- Potřebné investice k vytvoření chybějících vazeb, propojení Evropy a umožnění mobility.
- Omezení tlaku na státní rozpočty pomocí lepšího sdílení zdrojů a odbornosti na úrovni EU.
- Použití výdajů EU spíše na doplnění, podporu a urychlení plnění cílů. To vyžaduje efektivní synergii mezi úkoly EU prováděnými na různých úrovních.

Ve světle výše uvedeného Komise prověřila hodnotu přidanou navrhovanými výdaji ve všech politických oblastech, kterých se týká projekt pro období 2007-2013. Při tomto prověřování použila Komise následující kritéria pro řešení výše vyznačených problémů:

- Účelnost: případy, kdy akce EU je jediným možným způsobem, kterým se lze dobrat vytvoření chybějících vazeb, zabránit fragmentaci a zrealizovat potenciál Evropy bez hranic.

- Účinnost: případy, kde EU nabízí lepší zhodnocení peněz, neboť je možné řešit externality, sdílet zdroje a odbornost a činnost lépe koordinovat.
- Synergie: případy, kdy je akce EU je nutná k doplnění, podpoře a prosazení činnosti tak, aby byly sníženy rozdíly, zvýšena úroveň a vytvořena synergie.

2.1 Účelnost: výsledků je možné dosáhnout pouze akcí na úrovni EU

Společné cíle Unie mohou být splněny jen partnerstvím na národní a evropské úrovni. Státní veřejné výdaje mohou být směřovány k tomu, aby přinesly ohromný prospěch občanům, zvýšily životaschopnost a odolnost národních ekonomik prostřednictvím veřejných služeb, vzdělání a infrastruktury a přitom nabídly vnitřní a vnější bezpečnost a reagovaly na volbu společnosti ve všech politických oblastech. Účelnost akcí na národní úrovni má však svoje omezení. Jsou mezery, které může zaplnit jen EU. Aby se podařilo cíle EU naplnit, přidělila Smlouva od samého začátku ústřední roli plně rozvinutým společným politikám, jako např. hospodářské soutěži, obchodu, dopravě, zemědělství a rybolovu a v nedávné době i hospodářské a měnové unii. Skutečný vnitřní trh a celní unie nemohou existovat bez přesných pravidel, zajišťujících rovné podmínky. Bez harmonizace velké rozmanitosti politik členských států by musely být zachovány vnitřní hraniční kontroly, EU by nemohla mluvit jednotným hlasem v mezinárodním obchodu a udržitelnost by klesala po spirále negativní konkurence.

- Evropská unie nabízí jedinečnou příležitost pro dodávání znalostí do dovednostní základny. Různé silné stránky a různé tradice dávají Evropě příležitost těžit ze sdílení zkušeností ve **vzdělání a odborném výcviku**. Tento potenciál lze však nejlépe uvolnit pomocí mobility a mobilita může být efektivně zvládnuta pouze na úrovni EU. Tohoto nelze dosáhnout, aniž by v rámci celé EU existoval systém schopný převést silnou poptávku po mobilitě studentů do reality.

Lidský kapitál je jeden z hlavních determinantů růstu. Jeden rok výuky navíc může u typické evropské země zvýšit celkovou produktivitu o 6,2 %. A přece v období 1995 až 2000 veřejné investice do vzdělání a školení v poměru k veřejným výdajům ve většině členských států klesly. Musí se udělat vše v zájmu co nejvyššího zvýšení účinnosti veřejných výdajů. Akce podporující mobilitu podpoří výměnu v dostatečně velkém měřítku, aby to mělo ekonomický účinek, a přinese i dodatečný rozměr odbornosti pracovní síly. Takové měřítko zajistí akce nabízející stáže pro zhruba 10 % univerzitních studentů.

- Skutečnost, že složitá přeshraniční akce může být důkladně zvládnuta pouze na úrovni EU – kvůli neshodě mezi rozložením (státních) nákladů a (všeobecného) přínosu a kvůli dalším překážkám v rozvoji projektů přeshraniční infrastruktury – byla potvrzena v nedávném rozhodnutí Rady a Evropského parlamentu vymezujícím 30 prioritních dopravních projektů v rámci programu transevropských sítí. Vývoj efektivní **dopravních sítí** je pro úspěšnou ekonomiku klíčový. Je-li ekonomika pronásledována problémy jako je dopravní přetížení, může to zmařit přínosy hospodářské soutěže v ostatních sektorech. S větší integrací evropské ekonomiky náklady plynoucí ze špatné infrastruktury vzrostly a přeshraniční nedostatky se staly očividnějšími. Přidělení zdrojů na evropské úrovni je jediný způsob jak kompenzovat státní preference směřování státních výdajů do projektů, které začínají a končí uvnitř státních hranic. Rovněž to poskytuje možnost pomoci méně vyvinutým ekonomikám Evropy s vývojem infrastruktury, ze které by měli prospěch všichni.

Evropská rada v Göteborgu v roce 2001 položila zvláštní důraz na podporu přesunu dopravy ze silnic k ekologicky udržitelnějším dopravním režimům. Akce podporujících intermodalitu by byla zaměřena na řešení dopravních přetížení v kritických místech přes hranice v rámci Evropy. Odhaduje se, že činnosti stavějící na stávajícím programu Marco Polo uleví silnicím o zhruba 36 miliard cest dálkových kamiónů: znamenalo by to, že každé vydané euro by znamenalo úsporu 6 eur snížením znečištění a počtu havárií.

- Samotná skutečnost evropské integrace znamená, že výhody vyplývající pro jeden členský stát z jeho vnějšího působení rovněž přinášejí užitek jiným a jasně ospravedlňují intervenci na úrovni EU, přičemž EU samotná má rovněž k dispozici dostatečný rozsah nástrojů k jednání se třetími zeměmi.

Rozšíření je jasným příkladem: pomoc kandidátským zemím s přiblížením jejich regulativního rámce standardu EU vyžaduje značné úsilí na úrovni EU, i když to znamená využít v procesu zkušenost členských států (např. twinningové projekty). Dalším příkladem je bezpečnost a migrace, ale i stanovování norem a standardů a promítání interní politiky EU navenek (např. biodiversity, klimatických změn, zásad řízení a správy společností ...).

V západních částech Balkánu zvládla EU jak krizi, tak i potřebu stabilizace s takovou mírou účinnosti, které by pravděpodobně nebylo možné dosáhnout pouhou kombinací kroků jednotlivých členských států. Použila politický dialog, přizpůsobený příznivý obchodní režim, rozsáhlé finanční programy, spolupráci v oblasti soudnictví a opatření pro stabilizaci demokracie.

Příkladem oblasti, kde zůstává potenciál pozadu, jsou mezinárodní finanční instituce. Ačkoli členské státy tvoří co do počtu většinu ve výkonných radách IMF a Světové banky, mají v nich menší vliv než Spojené státy. Pro zviditelnění a zvýšení vlivu je podstatná jednota hlasu a společné konání.

2.2 Účinnost: činnost EU lépe využívá finanční prostředky

Činnost na úrovni EU lze také zdůvodnit využitím peněz. Jedno euro vydané z rozpočtu EU může nabídnout více než jedno euro ze státního rozpočtu. Navíc nekoordinované výdaje na státní úrovni vydané s cílem dosáhnout společných cílů je plýtvání penězi. V mnoha případech je sdílení zdrojů a odbornosti účinným způsobem k vytvoření úspor a současně k získání kritického množství nutného pro splnění určitých klíčových cílů. Například:

- Vazba mezi silnou **výzkumnou** kapacitou a silným a živým hospodářstvím je jasná: v roce 2002 stanovila Evropská rada cíl aby se do roku 2010 vydávala na výzkum 3 % HDP, včetně 1 % z veřejného sektoru. Výzkum v měřítku EU může nabídnout lepší zhodnocení peněz než státem financovaný výzkum a může mít silný účinek na financování ze soukromého sektoru, podpořit velké technologické iniciativy a vznik center excelence na evropské úrovni ve vysoce konkurenčních oblastech jakými jsou například informační a komunikační technologie, biotechnologie a letectví. Protože složitost vývoje a potřebné kritické množství financí rostou, žádný osamoceně postupující členský stát nemůže vytvořit minimální kritické množství. Úspory z rozsahu nabízené na úrovni EU nabývají na důležitosti a přínos z propojení specialistů přes hranice se stává zřetelnějším.

Výzkumná politika EU může podpořit klíčové výzkumné infrastruktury evropského zájmu v měřítku EU, rozvíjet projekty, jakými jsou například zařízení pro velké lasery a neutronové zdroje nebo biodatabanky genomiky v rámci EU. Jedním příkladem je 52 laboratoří ve 20

různých členských státech spojených do systému spolupracujícího na zkoumání přenositelných spongiformních encefalopatií. Výsledky jsou k dispozici a mohou na nich stavět subjekty jak ze soukromého, tak i z veřejného sektoru v rámci celé EU.

- Sdílení vzácných zdrojů nabízí skutečně efektivní využití peněz. Například každý členský stát má pohotovostní civilní ochranné síly a havarijní zdravotní jednotky, které jsou připraveny zasáhnout ve velmi krátké době. Náklady na tyto jednotky jsou často velmi vysoké kvůli nezbytné specializované výzbroji a náročnému výcviku. Koordinace EU umožňuje s relativně malou investicí těžit z dostupných možností přeshraniční prevence a havarijních zásahů s požadovanou rychlostí a znamená tak pro státní rozpočty skutečný přínos. To pomáhá zlepšit účelnost a snížit náklady každého členského státu při řešení přírodních katastrof nebo jiných krizí a přináší okamžitou pomoc obětem při překonávání okamžitých následků krize. Navíc dopad zajištění krátkodobé pomoci a havarijních opatření na rozpočet je obecně velmi vysoký. **Fond solidarity** je způsob, kterým Unie pomáhá členským státům čelit krizovým situacím.
- Někdy mohou být činnosti takového měřítká a složitosti, že společné kroky na úrovni EU jsou jedinou možnou cestou k dosažení potřebného kritického množství. Takové byly úvahy v pozadí projektu Galileo: investice potřebné pro vývoj **satelitního navigačního systému** byly tak významné, že se neobešly bez společného úsilí. Nyní je třeba, aby toto úsilí přešlo do dalších fází projektu, a sice rozšíření projektu mezi uživatele a jeho zprovoznění.
- Nyní není pochyb, že závažné úkoly, které klade oblast přistěhovalectví a asyly, není nadále možné náležitě řešit na úrovni státní správy jednotlivých států. Odstranění kontrol na vnitřních hranicích musí být doprovázeno společnými opatřeními efektivní kontroly a dohledu na vnějších hranicích Unie. Zlepšená spolupráce na operativní úrovni zahrnující sdílení dostupných zdrojů v oblastech školení a vybavení zajistí účinnější použití veřejných financí. Navíc akce EU směrem k integrovanému řízení našich vnějších hranic je jediným způsobem, jak dosáhnout spravedlivého sdílení zátěže mezi členskými státy, z nichž některé čelí břemenu dlouhých hranic nebo návalu přistěhovalců. Míra sdílení hranic posílí solidaritu a přinese celkové zhodnocení peněz prostřednictvím spolehlivé a spravedlivější politiky. To je jádrem politiky udržitelné migrace schválené Evropskou radou v Seville.

EU čelí výzvě kontroly pozemních hranic o délce zhruba 6 000 km a námořních hranic o délce 85 000 km. Tento úkol je rozdělen nerovnoměrně: 7 nových členských států představuje 40 % našich vnějších pozemských hranic. Každý rok žádá v Unii o asyl asi 400 000 osob – 7 % žádostí o asyl je předložených toutéž osobou v různých členských státech – a více než 14 miliónů státních příslušníků třetích zemí již v Unii žije, z toho 64 % v Německu, Francii a Spojeném království. Z důvodu rozsahu těchto úkolů je odezva na kontinentální úrovni tak významná.

- Dosah vnějších vztahů EU je takový, že může zajistit vliv a viditelnost i kritické množství financí při svých intervencích a generovat podstatné úspory.

Jedním z rozvojových cílů tisíciletí je snížit na polovinu množství lidí bez přístupu k pitné vodě – v současnosti je to 1 miliarda lidí. I když mají některé členské státy srovnatelnou odbornost s Komisí, EU nabízí komparativní výhodu, a to pro svoji schopnost zmobilizovat kritické množství financí s reálným globálním dopadem (po Světovém summitu pro udržitelný rozvoj se EU zavázala přispět 1 miliardou eur na iniciativu Voda pro život).

Současné srovnání vnějších služeb členských států a Komise může zajistit jiný a velmi konkrétní příklad míry potenciálních úspor. Členské státy zaměstnávají kolem 45 000 osob v cizině ve zhruba 1 500 misích, zatímco Komise zaměstnává kolem 5 000 osob ve 130 delegacích. Pro porovnání, US zaměstnávají 15 000 lidí ve zhruba 300 misích.

2.3 Synergie: akce EU je nutná k doplnění, podpoře a prosazování činnosti

Evropská unie je založena na solidaritě a na vzájemném učení. Současné splnění dohodnutých klíčových cílů vyžaduje synergii mezi akcemi a rozhodnutími o výdajích na úrovni EU, států a regionů. Lisabonská strategie nebo vnější akce EU dobře ilustrují tento problém. Doplněním a podněcováním úsilí států za účelem podpory ekonomického rozvoje může Unie zlepšit účinnost akcí států a demonstrovat solidaritu v rámci EU. Toto všechno je ještě důležitější, vezmeme-li v úvahu rozšiřující se rozdíly, ale také výhody plynoucí z větší rozmanitosti po rozšíření Unie. Zmenšení rozdílů rovněž znamená, že Evropská unie musí působit jako katalyzátor zvýšení standardů a určit nejlepší postupy. Například:

- **Politika soudržnosti** vychází z přesvědčení, že Unie je solidárním společenstvím, které má společný zájem na prosperitě všech svých členů, a že intervence v zájmu soudržnosti podněcují konkurenceschopnost a nabízejí dobrou návratnost veřejných investic plynoucí ze zlepšování udržitelného rozvoje na úrovni EU. Imperativ přímého a viditelného vyjádření solidarity EU vůči občanům je v Evropě 25 a více států silnější než kdy předtím. Ale k vývojovým strategiím a akcím a jejich vedení se musí hlásit regionální a národní orgány. Role EU je v doplňování národních akcí a fungování jako nástroj maximalizující účelnost výdajů, zvláště v oblastech s největším účinkem na celkově udržitelný rozvoj.

Výsledky politiky soudržnosti ukazují, že regiony, které z ní mají prospěch, vykazují trvale vyšší rychlost růstu než je průměr EU. Každé euro vydané na politiku soudržnosti má významný multiplikační účinek – tři eura za každé euro vydané na regiony, na které se vztahuje "Cíl 2". S ohledem na své zaměření výhradně na investice znamená soudržnost skutečnou skokovou změnu, jak z hlediska fyzické infrastruktury tak lidského kapitálu. Politika soudržnosti přinesla rovněž výhody ohledně partnerství a dobrého řízení: skutečnost, že probíhá jako společný úkol Komise a členských států, dokazuje, že funguje ruku v ruce se státní a regionální politikou.

- Jiným příkladem efektivní synergie je politika **rozvoje venkova**. Rozvoj venkova tvoří nyní druhý pilíř společné zemědělské politiky, který do ní vnáší širší perspektivu většího přizpůsobení současným potřebám rozšířené Evropy. Shoduje se tak s ostatními politikami, jejichž cílem je dosáhnout hladšího průběhu sociálních a ekonomických změn. Avšak s více než polovinou obyvatelstva EU žijícího ve venkovských oblastech pokrývajících zhruba 90 % území Unie má rozvoj venkova hrát očividnou roli i v jiných oblastech politiky, například v politice životního prostředí a soudržnosti. Rozvoj venkova podporuje adaptaci zemědělců a venkovských komunit v rámci Unie na nové potřeby venkovské ekonomiky, přičemž současně podporuje náročné ekologické cíle a věnuje zvláštní pozornost méně vyvinutým regionům Unie.
- Hrozba terorismu je mezinárodním problémem ze své podstaty. Zajištění bezpečnosti prevencí a potíráním zločinnosti a terorismu zůstane klíčovým úkolem Unie, kterého se nemohou zhostit osamoceně postupující členské země. Řada nepředvídatelných událostí, například událost v Madridu, způsobila veřejné obavy s očekáváním kroků na úrovni EU. Současně by odstranění kontrol na vnitřních hranicích nemělo být hrozbou pro osobní bezpečnost občanů EU. Jak zdůraznila Evropská rada 2004 v Bruselu, hrozba terorismu

bude přemožena pouze solidaritou a kolektivním působením. Jelikož členské státy závisí v udržení vysokého stupně bezpečnosti jeden na druhém, je nezbytné jednat ve vzájemné shodě.

- Velká část práce Unie obnáší rozšiřování odbornosti a uplatňování politik s cílem dosáhnout efektivnějších výsledků. V mnoha oblastech – ekologické, sociálně politické, celní a daňové, rybářství – mohou relativně malé investice přispět k vytvoření účinné oblasti rozšiřování odbornosti a znalostí se skutečně značným přínosem.

Program změny evropského podnebí vymezuje opatření, která jsou z hlediska nákladů co nejúčinnější a která jsou zaměřena na dosažení shody s Kjótským protokolem s nejnižšími možnými náklady. Náklady související se změnou klimatu jsou závratné – pojišťovací instituce předpovídají, že náklady na přírodní katastrofy samotné dosáhnou v příští dekádě 150 miliard USD ročně. Avšak jestliže bude možné pomoci programů EU stanovit správná opatření, je možné dosáhnout cílů stanovených Kjótským protokolem s ročními náklady 2,9 až 3,7 miliard eur, což je zlomek potenciálních nákladů.

- Díky historickým a zeměpisným souvislostem jsou členské státy často schopny rozmístit své síly z hlediska zdrojů, diplomacie a obrany v oblasti **vnějších vztahů** v různých regionech světa. Působením EU je však kolektivní vnější úsilí ucelenější; výsledkem je více než jen součet částí, financují se opatření zaměřená na zlepšení účinnosti rozvojové pomoci a lze zajistit, aby se jednotlivé programy nepřekrývaly. Hodnota přidaná EU pramení také z jejích metod (zejména z poskytování pomoci, podpory sektorů a rozpočtů, rozvojové strategie orientované ryze na výsledek, přímého propojení výše pomoci a cílů, kterých jednotlivé země dosáhnou při snižování chudoby).

Rozpočtová podpora financovaná EU vytváří pobídky pro reformu v partnerských zemích. Je také vkladem Komise do dialogu o rozpočtových systémech a pomáhá posílit domácí odpovědnost. Celkově přispívá k vytvoření podmínek nezbytných pro udržitelnost programů jiných dárců včetně těch z členských států.

Humanitární pomoc EU dosáhla vysoce efektivní dělby práce. Možnost sdílet břemeno nejefektivnějším způsobem, politická neutralita humanitární pomoci EU a pečlivé zapadnutí bilaterální pomoci členských států a pomoci EU do sebe celkově přispěly k politice umožňující jedinečným způsobem přinést skutečný prospěch.

Působení EU musí být přizpůsobeno tak, aby to přineslo maximalizaci přidané hodnoty. V přidání hodnoty jsou rezervy, které je třeba dále využít. Vliv působení EU může být zvýšen zlepšenou soudržností. Posílené nástroje mohou zlepšit jeho provádění.

* *

*

3. PŘEMĚNA POTENCIÁLNÍ PŘIDANÉ HODNOTY VE SKUTEČNOST: LEPŠÍ ŘÍZENÍ PROVÁDĚCÍ POLITIKY

Ve svém sdělení přijatém 10. února 2004 Komise stanovila zásady, na jejichž základě oznámila, že zjednoduší a zracionalizuje své finanční nástroje. Výsledek této racionalizace je popsán níže podle rozpočtových položek:

3.1 Položka 1: udržitelný růst

Udržitelný růst byl jádrem politického programu předloženém v únoru. Pro dosažení tohoto cíle je třeba působení ve třech klíčových směrech: přeměna Evropy na dynamické hospodářství založené na znalostech s růstovým trendem, posílení soudržnosti a zajištění udržitelného řízení a ochrany přírodních zdrojů.

První dva z těchto směrů budou řešeny akcí uvedenou pod položkami 1A a 1B.

Konkurenceschopnost a inovace na jednotném trhu

- Konkurenceschopnost je složitá otázka, která se týká celé řady oblastí. Výzkum, inovace a klima nakloněné podnikání jsou hlavními aspekty efektivní strategie pro konkurenceschopnost. Musí být rovněž podpořeny zdravým regulativním prostředím s účinnou hospodářskou soutěží. Konkurenceschopnost Evropy je podporována několika politikami a nástroji EU; rámcový program pro **inovace a konkurenceschopnost** má potenciál zahájit a usnadnit působení v určitých cílových oblastech. Rámcový program zahrnuje tři klíčová témata:
 - Zlepšení podnikatelského prostředí. Mezi cíle, na které je třeba se zaměřit, bude patřit přístup k investičnímu kapitálu, zabezpečení elektronických sítí, efektivní poskytování obchodních služeb v rámci EU a modernizace služeb pomocí informačních a komunikačních technologií.
 - Zajištění, aby inovace fungovala a posilovala konkurenceschopnost a byla uplatňována v obchodní praxi. Vytvořením „technologických platforem“ vedených průmyslem, se dosáhne synergie v rámci rámcového výzkumného programu, ve kterém budou zúčastněné subjekty vyvíjet výzkumné programy zaměřené na průmyslovou konkurenceschopnost ve spojení s programem konkurenceschopnosti. Akce bude zaměřena na ekologické technologie, s použitím pilotních projektů nebo prvních plnohodnotných využití za účelem demonstrace technické výkonnosti a ekonomické životaschopnosti, a na obnovitelnou energii s využitím Agentury pro inteligentní energii s cílem splnit cíle strategických projektů.
 - Podpora evropské politiky podnikatelské konkurenceschopnosti, inovace, podnikání a malých a středních podniků zajištěním odbornosti a podporováním kroků na úrovni EU. Aby se dosáhlo co nejvyššího účinku, bude veškeré působení podporující odvětvovou politiku, inovaci a podnikání soustředěno v rámcovém programu pro konkurenceschopnost.
- Fungování jednotného trhu vyžaduje účinnou koordinaci v **daňové a celní** oblasti. Současné daňové a celní programy Fiscalis a Customs (C1a) by se sloučily za účelem zahájení řady akcí v partnerství s celními a daňovými úřady jednotlivých států, aby bylo zajištěno používání pravidel. Za předpokladu vyškolení a kompatibilní výpočetní techniky mohou celní a daňové úřady jednotlivých států fungovat jako jeden (systém).

Posílení výzkumu a technologického vývoje

- Komise věří, že naléhavá potřeba skokové změny ve vývoji evropského **výzkumného** úsilí ospravedlňuje významné zvýšení zdrojů vynakládaných na výzkum z rozpočtu EU. Ale

záměry a výsledky evropské výzkumné politiky musí být rovněž přepracovány. Sedmý rámcový program pro výzkum bude zaměřen na následující cíle:

- vytvoření center excelence pomocí mezinárodní spolupráce;
- zahájení evropských technologických iniciativ založených na technologických platformách;
- podpora kreativity v základním výzkumu prostřednictvím soutěživosti mezi výzkumnými týmy na evropské úrovni;
- zatraktivňování Evropy pro výzkumníky;
- vyvíjení výzkumných infrastruktur společného evropského zájmu;
- posílení koordinace národních programů.

Ve všech těchto případech by byla práce zaměřena na předměty klíčového evropského zájmu, které úzce souvisí s oblastmi kompetence EU, s novým zaměřením na vesmír a oblast bezpečnosti. Komise si sice ponechá politickou odpovědnost, avšak bude zavedena větší decentralizace s větším zapojením veřejných a soukromých subjektů, těžící z profesionální vědecké odbornosti prostřednictvím „Evropské výzkumné rady“. Byly vymezeny tři směry:

- Partnerství s členskými státy u akcí určených ke koordinaci politik výzkumu jednotlivých států na základě společných cílů.
- Externalizace akcí určených pro podporu individuálních výzkumných týmů, prostřednictvím vytvoření regulativní a výkonné agentury.
- Řídící úloha Komise za účelem spolupráce ve výzkumu, s novým zaměřením na dohled a kontrolu. Zbývající úkoly související s prováděním akcí by mohly být přesunuty na výkonnou agenturu.

Nástin těchto návrhů přijala Komise v červnu² a nyní je předmětem připomínkového řízení, umožňujícího odezvu institucí a výzkumné veřejnosti.

Prosazování udržitelných dopravních, energetických a evropských sítí

- Pro dokončení **trans-evropských dopravních a energetických sítí** bude použit jednoúčelový nástroj vymezený Radou a Evropským parlamentem. Dopravní sítě budou financovány v rámci víceletého období a v rámci nařízení, kterým se řídí financování těchto sítí v období 2007-2013. Nařízení zavede zjednodušený proces řízení na úrovni EU, jasná pravidla podmíněnosti a výběru, jasnější projektové řízení, s cílem zlepšit proces od návrhu po dokončení. Komise rovněž prověří, zda by výkonná agentura byla efektivnějším prostředkem pomoci partnerům v dosahování projektových cílů.

Předpisy týkající se energetických sítí by realizovaly víceletý program zaměřený na podporu

² Věda a technologie, klíč k budoucí Evropě: Obecné zásady budoucí politiky Evropské unie na podporu výzkumu (KOM(2004) 353)

investic do propojení pro maximalizaci účinnosti a zajištění dodávky v evropském energetickém sektoru. Ta bude mít podobu nejen studií jako v minulosti, ale také vývojové práce a v některých případech i omezeného příspěvku na budování.

- Samostatný nástroj intermodality bude vycházet ze stávajícího **programu Marco Polo**, projektů menšího rozsahu určených na pomoc akcím soukromého sektoru s přesným cílem, a sice dostat nákladní dopravu ze silnic.
- Samostatný nástroj by byl rovněž třeba pro postavení satelitního navigačního systému **Galileo** na nový právní základ, který by lépe vyhovoval příští fázi projektu.
- V kontextu smluv o přistoupení byly vytvořeny nebo jsou v jednání právní závazky ohledně výjimečné finanční zátěže představované ukončením provozu určených jaderných zařízení: Evropská unie je odhodlána poskytnout příslušné dodatečné finanční prostředky na podporu odstavovacích programů po roce 2006.

Pro tento účel by měla být pod položkou 1A vytvořena specifická položka. Do této položky přijdou rozpočtové položky ze dvou zdrojů:

- částky uvolněné z položky 1A, a to jiné než vyčleněné na vzdělání, výzkum, sociální politiku a trans-evropské sítě;
- Fondu pro vyrovnání růstu, jestliže je nutné zlepšit rovnováhu.

Specifické rozhodnutí o přispívání EU na projekty odstavování bude předloženo k přijetí Komisí v září 2004. Bude založeno na objektivním odhadu finančních potřeb a časového průřezu souvisejících vydání u každé jaderné elektrárny, která má být odstavena, počínaje současnými výdaji, které byly již financovány v období 2004-06.

Zlepšení kvality výchovy a vzdělávání

- Celoživotní program učení spojí akce probíhající na všech úrovních **výchovy a vzdělávání**, od škol po vzdělávání dospělých, v jediného nástupce současných programů (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Socrates, Leonardo da Vinci). Bude položen velký důraz na podporu mobility prostřednictvím dvou horizontálních akcí, pokrývajících vývoj politiky, učení jazyků a použití nejnovějších technologií; a akce Jeana Monneta týkající se evropské integrace.

Reforma celé řady různých akcí přinese společné postupy, méně právních předpisů a méně rozpočtových položek, celkově tedy zjednodušení a skutečný prospěch pro uživatele.

Přes 80 % zdrojů bude řízeno decentralizovaným způsobem prostřednictvím národních agentur pro výběr příjemců a rozdělení fondů uživatelům programů. To vyvolává otázky ohledně rozsahu finanční kontroly, která musí být od národních agentur požadována: národní agentury rozdělující významné zdroje z rozpočtu EU by měly splňovat stejné standardy kontroly jako Komise a agentury EU. Řízení na straně Komise bude zahrnovat výkonnou agenturu starající se o akce v oblasti výchovy, vzdělání a kultury.

Program sociální politiky na pomoc evropské společnosti v předvídání a řízení změn

- **Program sociální politiky** se vztahuje na celý rozsah sociálních cílů Společenství: plnou zaměstnanost, sociální ochranu a zapojení, pracovní podmínky, boj proti diskriminaci, rozmanitost, rovnost pohlaví. Působení v těchto oblastech bude sloučeno do jediného programu zaměstnanosti a sociální solidarity ("PROGRES"). Nabízel by uživatelům jedině „kontaktní místo“ se společnými pravidly pro žadatele pro všechny větve programu.

Některé aspekty sociálního působení pocházejí přímo z autonomních pravomocí Komise podle Smlouvy, nejzřetelněji podpora sociálního dialogu. Pro aspekty programu sociální politiky, která nemůže být financována na základě autonomních pravomocí Komise, poskytuje právní základ stávající nařízení v oblasti koordinace sociálního zabezpečení a volného pohybu pracovníků (včetně dlouhotrvajícího systému EURES mezi zprostředkovatelskými službami členských států).

Odezva na měnící se potřeby

Je třeba, aby se dlouhodobými problémy, kterým čelí evropská ekonomika, začala zabývat účinná strategie na podporu konkurenceschopnosti. Ovšem tato strategie musí být rovněž citlivá. Identické cíle rozpočtové disciplíny a efektivnosti mohou být splněny tím, že se vyhradí částka, která bude každoročně přidělována na přesně vymezené záměry. Zkušenost iniciativy evropského růstu ukázala, že EU potřebuje nástroj rychlé reakce na ekonomickou změnu pro podporu růstu a tvorbu pracovních míst. Aktivnější přístup ke konkurenceschopnosti zajistí vytvoření **Fondu pro vyrovnání růstu**. Každý rok, když Unie posoudí postup realizace lisabonské strategie na jarním zasedání Evropské rady, by mohly být z Fondu rozděleny potřebné zdroje do zvláště efektivních iniciativ pro urychlení těch cílů, které jsou pozadu za plánem (např. TEN nebo velkých ekologických a výzkumných projektů) nebo pro řešení neočekávaných šoků – např. obchodních sporů nebo nečekaných následků obchodních dohod nebo výjimečných požadavků na naléhavé akce, nutnosti dorovnat finanční požadavky na splnění závazků jaderného odstavení bez prodloužení. Fond by nevyžadoval zavedení samostatného nástroje, neboť by používal mechanismy stávajících programů.

Větší soudržnost pro růst a zaměstnanost

Politika soudržnosti má nyní dostatečnou historii a klíčovou otázkou je způsob přepracování současné struktury, aby fungovala účelněji. Základním principem by zůstalo partnerství, avšak systém by byl méně složitý a strategičtější.

Nová generace programů soudržnosti bude fungovat podle následujících směrných principů:

- Pro celé období bude přijat strategický dokument politiky, který bude působit jako referenční bod jak pro členské státy tak pro regiony. V dokumentu by byly stanoveny klíčové cíle pro lepší koncentraci podpory soudržnosti. Z výroční diskuse Rady by vzešla forma ročního cyklu plánování cílů politiky soudržnosti pro realizaci lisabonské strategie. Uvolnění fondů z navrhované výkonové rezervy bude rovněž záviset na míře plnění strategických cílů. Pokud se týče regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, část fondů by rovněž mohla být dána stranou pro použití v případě potřeby řešení negativního účinku konkrétní ekonomické události.
- Každý region nebo členský stát navrhne strategický referenční dokument pro období 2007 až 2013. Jakmile jej Komise přijme, bude sloužit jako podklad programování, které by bylo zaměřeno na vymezení prioritních os pro intervenci, při zanechání maximální flexibility pro decentralizované rozhodování. Finanční řízení bude probíhat na úrovni os

priorit, ne samotných opatření, a finanční kontrola a hodnocení by byly přiměřenější a decentralizované.

- Uživatelé budou mít prospěch z významné racionalizace legislativních mechanismů pro realizaci politiky soudržnosti. Bude třeba pouze tří finančních nástrojů: Fondu soudržnosti, Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu. Fond soudržnosti a Evropský fond pro regionální rozvoj budou rovněž vycházet ze společného programování a stejných provozních pravidel pro projekty infrastruktury.
- Pro kompenzaci právních překážek přeshraniční spolupráce bude zřízen nástroj podpory těchto akcí, kterého bude možno případně využít.
- Konkrétním rysem Evropského sociálního fondu budou specifické akce posílení sociální integrace přistěhovalců a zlepšení jejich přístupu k zaměstnání. Cílem bude zvýšit účast přistěhovalých pracovníků v rámci Evropské strategie zaměstnanosti a umožnit příslušníkům třetích zemí z rozdílného kulturního, náboženského, jazykového a etnického prostředí, aby se usadili a aktivně se účastnili všech stránek života evropské společnosti. To vyžaduje úzkou spolupráci mezi činnostmi Evropského sociálního fondu v této oblasti a strategií a cíli, které stanoví oblast politiky zodpovědná za imigrační politiku. Programování akcí Evropského sociálního fondu k integraci příslušníků třetích zemí bude prováděno generálním ředitelstvím pro zaměstnanost ve shodě s generálním ředitelstvím pro spravedlnost a vnitřní věci.

3.2 Položka 2: zachování a řízení přírodních zdrojů

Při významných sumách veřejných peněz, které mají být vyčleněny na cíle v položce 2, je velmi důležité, aby byly připraveny nástroje a mechanismy pro účinnou realizaci.

- Vzhledem k velmi čerstvým **reformám společné zemědělské politiky 2003 a 2004** a k výdajům na zemědělství stanoveným až do roku 2013 je vymezen i rámec pro období, na které se vztahují finanční výhledy. Je užitečné si připomenout, že tyto reformy s sebou již přinesly významné zjednodušení, s jednotnými platbami zemědělcům, jednotným regulativním rámcem přímých podpor a kontrolami prostřednictvím využívání půdy spíše než produkce. Budoucí změny v organizaci společného trhu by byly prováděny v tomto rámci. Nové nařízení zavede strukturu financování společné zemědělské politiky s jedním fondem pro každý její pilíř, a to evropský zemědělský záruční a orientační fond a evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova. Fondy by měly mnoho podobných prvků včetně výhradního použití autorizovaných platebních agentur pro platby a podobná pravidla finanční kontroly.
- Politika **rozvoje venkova** bude uplatňována prostřednictvím tří hlavních cílů:
 - zvýšení konkurenceschopnosti zemědělského odvětví podporou restrukturalizace;
 - zlepšení životního prostředí a venkova podporou řízení využívání půdy;
 - zlepšení kvality života ve venkovských oblastech a prosazování diverzifikace ekonomických aktivit opatřeními zacílenými na zemědělské odvětví a jiné subjekty na venkově.

Programy rozvoje venkova ve všech členských státech by měli usilovat o dosažení všech tří uvedených cílů. Ovšem přidělení váhy jednotlivým cílům by mělo být značnou měrou decentralizováno. Členské státy s relativně nerozvinutou zemědělskou infrastrukturou by měly možnost se rozhodnout, zda položit důraz na modernizaci a restrukturalizaci, aby mohla být účinně používána pravidla společné zemědělské politiky a aby byl zemědělský sektor konkurenceschopný. Nebo naopak, jestliže v jiném členském státě je klíčovým problémem nedostatečná životaschopnost venkovských komunit, bylo by možné zvolit zaměření na ekonomickou diversifikaci.

V každém případě by partneři na národní, regionální a místní úrovni měli mít prospěch z významně zjednodušeného uspořádání. To bude vyžadovat:

- přeskupení všech opatření do jednotného nástroje, aby vznikl jednotný program;
 - zvláštní pozornost soudržnosti mezi opatřeními pro rozvoj venkova a opatřeními soudržnosti;
 - lepší kombinaci kontroly a decentralizace: strategický dokument EU pro zajištění rámce národních strategií rozvoje venkova, více konzultací zdola o sestavení programů a jejich uvedení do praxe, méně podrobných prováděcích pravidel a podmínek programů a posílení monitorování a hodnocení. Příslušné odpovědnosti členských států a Komise ve finančním řízení zůstanou nadále jasně vymezeny.
- **Rybářská** politika bude prováděna prostřednictvím dvou nástrojů. Evropský fond pro rybnářství bude jediným fondem pro restrukturalizaci rybnářského sektoru a rozvoj pobřežních oblastí závislých na rybnolovu. Tento fond bude soustředěn na omezený počet klíčových os:
 - udržitelný rozvoj pobřežních oblastí (jak z hlediska ekonomické diverzifikace, tak životního prostředí);
 - přizpůsobení rybnářského loďstva;
 - ekologická a konkurenceschopná akvakultura a zpracování rybních produktů;
 - ostatní akce společného zájmu, včetně pilotních ochranných projektů.

I když je fond úzce spjat s nástroji soudržnosti – a fungoval by pod společným řízením za použití víceletého programování – jeho úzké spojení s realizací společné rybnářské politiky jej začleňuje pod položku 2.

Druhý nástroj by spojil všechny oblasti, kde společná rybnářská politika potřebuje finance pro podporu svých reforem:

- investice do kontrolních opatření, které by umožnily použití moderní kontrolní techniky v kontrolovaných vodách a podpořily práci agentury pro kontrolu rybnolovu,
- opatření pro prosazování kvalitního a snadno dostupného vědeckého poradenství a technických údajů,

- opatření pro uzavírání a financování mezinárodních rybářských dohod a účast v regionálních rybářských organizacích.
- Soudržnosti politik nelze dosáhnout, budeme-li jednotlivé nástroje posuzovat odděleně. V oblasti **životního prostředí** pochází množství akcí EU z procesu zdůrazňování životního prostředí v jiných politických oblastech.

Úkol následujícího období je dvojitý: zaprvé zajistit, aby klíčové ekologické cíle doplňovaly a posilovaly program růstu. Současné trendy stavu životního prostředí volají po zesíleném ochranném a nápravném působení napříč všemi politickými oblastmi.

Prostředky položek 1A a 1B, položky 2 (zemědělsko-ekologický rozvoj, rybářství, rozvoj venkova) a položky 4 jsou nezbytné pro dosažení cílů politiky životního prostředí jako součásti širšího cíle EU, a sice udržitelného rozvoje. Například v současnosti je na životní prostředí vyčleněno kolem 16,5 % Evropského fondu pro regionální rozvoj a 50 % Fondu soudržnosti. Navíc, činnosti v zájmu soudržnosti musí respektovat zákony Společenství o životním prostředí.

Současná výše financování ekologických aktivit by měla být v dalším rozpočtovém období zachována a kde je potřeba, zvýšena, a zohlednit tak důležitost životního prostředí jako pilíře udržitelného rozvoje. Rozšiřování financování politiky životního prostředí v EU tak zůstane zachováno.

Odhodlání financovat životní prostředí bude zakotveno v dokumentech strategických obecných zásad, programování a prováděcích pokynů, které Komise navrhne v příštích měsících. Kromě toho Komise požádá členské státy, aby ukázaly, jak zohlednily požadavky na financování životního prostředí, včetně příslušných aspektů programu Natura 2000, při vývoji svých národních programů v rámci strukturálních fondů, a bude projednávat požadavky na spolufinancování těchto programů ze strany Společenství jako součást schvalovacího řízení programu.

- Ačkoli většina **environmentálního** působení se děje začleněním problematiky životního prostředí do jiných akcí, potřeba nástroje pro působení specificky environmentální povahy zůstává. **Program LIFE+** by usiloval o příspěvek k vývoji, realizaci, sledování a hodnocení politiky životního prostředí a legislativy EU. Zejména by podpořil:
 - prohlubování znalostní základny politiky životního prostředí a vývoj klíčových nástrojů pro zajištění konzistence (sběr dat, studie, sestavování scénářů atd.);
 - provádění politiky životního prostředí v praxi, zejména pak budováním kapacit, výměnou osvědčených postupů a vytvářením sítí a zapojením nevládních organizací;
 - demonstraci nových přístupů a nástrojů;
 - informovanost a komunikaci pro zlepšení povědomí o problematice životního prostředí.

Jednotný nástroj umožní používat jednotný soubor pravidel a postupů rozhodování a financování a rovněž konzistentní stanovení cílů. Výsledkem bude snížení administrativních nákladů a také větší transparentnost a viditelnost.

3.3 Položka 3: občanství

Upevňování EU jako oblasti svobody, bezpečí a spravedlnosti

Cestou Komise k dosažení tohoto cíle jsou **tři rámcové programy**, které mají nahradit množství nástrojů a rozpočtových položek. Zvýší se transparentnost, neboť potenciální „klienti“ programů budou ihned vědět, jakému cíli všeobecné politiky EU jejich účast přispívá. Rámcové programy budou mít podobná funkční pravidla, takže zúčastněné subjekty budou moci používat téměř jednotného nástroje.

Zjednodušená struktura zlepší efektivnost těchto programů jako politických nástrojů, při čerpání poznatků prostřednictvím příslušných monitorovacích a hodnotících systémů. Dále programy definované třemi politickými oblastmi umožňují větší flexibilitu v přiřazování priority různým akcím v rámci jedné politiky a měly by tedy pomoci v zajišťování pohotové odezvy na neočekávané události – například v oblasti bezpečnosti navrhovaná struktura přináší rezervu ve flexibilitě mezi preventivní a reaktivní akcí.

Rozdělení financí v této oblasti by bylo řízeno společně s členskými státy. Jednotná struktura programů ulehčí koordinaci se státní správou jednotlivých států. Flexibilitu pro přizpůsobení situaci jednotlivých států zajistí programové dokumenty jednotlivých států. Vnější orgány budou tvořit soudržný celek v rámci logiky tří hlavních politických oblastí.

- Program **volnosti pohybu a solidarity v oblasti vnějších hranic, asyly a přistěhovalectví** podpoří uplatnění solidarity v této oblasti a bude představovat většinu finančních prostředků určených na svobodu, bezpečnost a spravedlnost. Bude se vztahovat na působení podporující integrovaný přístup k vnějším hranicím EU a bude napomáhat vývoji společné azylové politiky tam, kde sdílení odpovědnosti pomáhá členským státům plnit jejich mezinárodní závazky. Program pomůže efektivnímu a udržitelnému řízení migračních toků, včetně boje proti nelegálnímu přistěhovalectví a vracení nelegálně usazených příslušníků třetích zemí nebo osob protiprávně směřujících na území EU.

Provádění společné přistěhovalecké politiky také vyžaduje, aby Společenství zajistilo spolehlivou odezvu na složitou otázku integrace příslušníků třetích zemí. Z toho plyne potřeba většího důrazu na zvýšenou účast přistěhovalců v rámci činností vyvíjených Evropským sociálním fondem. Vyžaduje to i novou formu solidarity, která by podpořila snahu členských států o umožnění příslušníkům třetích zemí s odlišným kulturním, náboženským, jazykovým a etnickým pozadím, aby se usadili a aktivně se účastnili všech stránek života evropské společnosti. Konečně, ty akce, které nespádají do Evropského sociálního fondu, například účast na občanském a politickém životě, ústa k rozmanitosti nebo občanské vystupování nebo opatření určená pro žadatele o azyl, včetně budování sítí, benchmarkingu a vývoje ukazatelů v těchto oblastech, budou financovány z položky 3.

Vytvoření **Agentury pro vnější hranice** v oblasti řízení migračních toků již Komise navrhla. Bude posouzeno, zda řízení rozsáhlých informačních systémů v oblastech týkajících se spravedlnosti a vnitřních věcí, například Eurodac, SIS nebo VIS, by mělo být rovněž začleněno do odpovědnosti agentury nebo zda by vyžadovalo novou agenturu. Existují však jiné sektory, například bezpečnost potravin a celní oblast, které rovněž vyžadují racionalizaci a zvýšení stávajících kontrol na vnějších hranicích EU. S ohledem na úspory z rozsahu a případné zdvojování v určitých členských státech bude posouzena i možnost, že by Agentura pro vnější hranice byla východiskem pro koordinaci spolupráce mezi všemi klíčovými orgány odpovědnými za řízení hranic.

- **Program bezpečnosti** bude posilovat prevenci zločinu a terorismu, spolupráci a výměnu mezi orgány prosazujícími dodržování práva, podporovat zajištění zpravodajských služeb v evropském měřítku a vývoj evropské dimenze školení vyšších policejních důstojníků členských států.

Komise očekává, že jak **Europol** tak **Evropská policejní akademie**, které jsou v současnosti mezivládního charakteru, se v souladu s Ústavou začlení do orgánů a institucí EU.

- **Program spravedlnosti a základních práv** bude usilovat o prosazení spolupráce v soudnictví, snadný přístup ke spravedlnosti a nabídne větší právní jistotu, a to jak v podnikání tak občanům, pro podporu růstu v přeshraničním prostředí. Bude monitorovat rostoucí *acquis* v této oblasti a napomáhat vzájemnému poznání a důvěře v právní systémy informováním veřejnosti a zaškolováním soudců a jiných právních praktiků. Rovněž bude posilovat koordinaci a spolupráci mezi vyšetřovateli a prokurátory při řešení závažných přeshraničních zločinů na funkční a strategické úrovni. Působení EU se rovněž zaměří na výměnu informací o rozhodnutích v trestních záležitostech, například dřívějších rozsudcích. Prosazování základních práv bude doprovázet zapracování Charty do Ústavy a bude zejména zaměřeno na demokratickou účast na přípravě evropských voleb 2009.

Komise očekává, že **Eurojust**, v současné době mezivládní, se změní na orgán EU, v souladu s Ústavou. Jak bylo dohodnuto Evropskou radou v prosinci 2003, současné středisko pro sledování rasismu a xenofobie bude rozšířeno na plnohodnotnou Agenturu pro základní práva.

Komise plánuje v příštím roce předložení legislativních návrhů. Avšak co se týče mechanismu solidarity v řízení vnějších hranic (součást programu volného pohybu) a nového programu spravedlnosti, načasování akce bude určeno datem vstupu v platnost nové Smlouvy.

Zajištění přístupu k základnímu zboží a službám

Současné **spotřební programy a programy pro bezpečnost potravin a zdraví** nesplňují očekávání občanů. V současnosti programu pro veřejné zdraví dostává například třikrát více kvalitních žádostí o podporu, než může být uspokojeno. Vymýcení nemocí v potravinových řetězcích je rovněž postiženo potížemi s financováním, přičemž rozšíření přineslo konkrétní úkol zdokonalit sociální infrastruktury (zdraví, spotřebitelé) v celé EU 25. Za účelem zlepšení této situace Komise navrhuje nahradit všechny stávající nástroje dvěma hlavními nástroji, které budou lépe vyhovovat politickým cílům občanství.

- **Program bezpečnosti potravin** bude především usilovat o vymýcení nemocí zvířat, zajištění lepší spolupráce mezi laboratořemi EU, zmenšení rozdílů ve standardech bezpečnosti potravin v rámci zemí i mezi nimi a zajištění ochrany celého potravinového řetězce.
- **Program politiky na ochranu spotřebitelů a veřejného zdraví** bude zajišťovat udržitelné budování kapacity organizací spotřebitelů a lepší bezpečnost spotřebitele lepší spoluprací mezi úřady členských států, ale i mezi EU a třetími zeměmi. Bude rovněž podporovat spolupráci členských států za účelem zlepšení efektivnosti a účinnosti zdravotnických systémů v Evropě.

Evropský úřad pro bezpečnost potravin a Evropské centrum pro prevenci a kontrolu nemocí by zajišťovaly nutnou pomoc (regulativní a výkonnou), kterou Komise potřebuje při provádění svých úkolů. Dodají informace a analýzy, ale vytvoří také sítě po celé Unii pro sdílení osvědčených postupů.

Podporování evropské kultury a rozmanitosti

Potřeba zjednodušení programů současné generace v oblasti **kultury, médií a mládeže** byla trvalým tématem hodnocení. Jednodušší a úměrnější smluvní a finanční pravidla a jednodušší prováděcí pravidla by umožnila, aby mohlo být více energie věnováno na plnění obsahu a méně na administrativu.

Za tímto účelem Komise navrhuje menší počet jednodušších a flexibilnějších právních nástrojů. Návrhy sníží počet právních základů ze současných osmi na čtyři a počet rozpočtových položek z dvaceti dvou na čtyři.

Nové nástroje umožní větší decentralizaci. Komise má rovněž v úmyslu vytvořit výkonnou agenturu pro všechny programy, kterých se to týká. Nový orgán bude zodpovědný za technické úkoly související se všemi těmito programy a bude zajišťovat běžnou pomoc a následné kroky.

- Nový **program Youth (Mládež)** bude propagovat evropské občanství mezi mladými lidmi na evropské úrovni a rovněž na státní a místní úrovni. Současné čtyři rozpočtové položky nahradí jedna položka, která pokryje všechny činnosti, které jsou v současnosti realizovány prostřednictvím dvou oddělených právních základů (programem Youth a akčním programem Komise na podporu subjektů, které na evropské úrovni působí v oblasti mládeže).

Program Youth (Mládež) je založen na postoupení pravomoci národním agenturám, které budou fungovat v rámci vymezeném Komisí. Síla systému spočívá v uzpůsobení pro uživatele, neboť národní agentury fungují v národním jazyku, rozumí národnímu systému, atd. Program je zaměřen na decentralizované akce a omezuje přímé řízení na ty oblasti, kde to očividně přináší přidanou hodnotu (například vytváření sítí, podpora politiky, podpora nevládních organizací).

- Nový **program Culture (Kultura)** bude otevřen všem kulturním a uměleckým oblastem, bez předem vymezených kategorií, a větší rozmanitostí kulturních provozovatelů, od státní správy a místních samospráv až po sítě subjektů a společnosti z kulturního sektoru. Spočívá na jednom právním základu oproti současným dvěma a jedné rozpočtové položce oproti současným pěti. Bude rovněž lépe uživatelsky uzpůsoben.
- Nový program pro podporu evropského audiovizuálního odvětví bude mít jako globální cíl ochranu a zvětšení evropské kulturní rozmanitosti a audiovizuálního dědictví, prosazování dialogu a porozumění mezi kulturami, zvýšení oběhu evropských audiovizuálních děl uvnitř a vně Evropské unie. Sloučí dva současné programy MEDIA do jediného, při začlenění různých komponent evropského audiovizuálního hodnotového řetězce. V souladu s výsledky veřejných konzultací budou zjednodušena pravidla a postupy.
- **Program zapojení občanů** bude stavět na nedávno zahájeném programu a pokryje období od roku 2007. Bude usilovat o prosazování hodnot a cílů Unie, o přiblížení občanů k EU a jejím institucím a podněcovat aktivní občanství. Může znamenat i podporu subjektům

sledujícím cíl obecných evropských zájmů v oblasti aktivního evropského občanství, včetně odborných skupin (think tanks). Bude zapotřebí dalších kroků a nový legislativní návrh bude předložen začátkem 2005.

Nástroj solidarity a rychlé odezvy

Působení na evropské úrovni umožní rovněž společný přístup k mimořádným situacím. Nástroj **solidarity a rychlé odezvy** zajistí občanům odezvu na evropské úrovni v případě velkých katastrof. Rozsah působení předpokládaného nástroje bude zahrnovat jak okamžitou odezvu (koordinaci a rozmístění zdrojů k boji s katastrofou současně s jejím vývojem), tak finanční pomoc s řešením mimořádných situací v důsledku nepředvídané katastrofy. Mohl by být rovněž určen k řešení připravenosti. Nástroj zajistí finance na pomoc obětem terorismu, bude řešit požadavky civilní ochrany a reagovat na krize veřejného zdraví a rovněž důsledky jiných přírodních katastrof.

3.4 Položka 4: Evropa jako globální partner

Časem Unie vyvinula široké spektrum nástrojů vnějších vztahů (společnou obchodní politiku, spolupráci v rámci dvojstranných a vícestranných dohod, rozvojovou spolupráci, společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, politiku společné obrany a bezpečnosti, humanitární a finanční pomoc a rovněž vnější projevy vnitřní politiky v oblastech energetiky, životního prostředí, dopravy, soudnictví a vnitřních věcí atd.). Vytváření nových rozpočtových položek v každoročním rozpočtovém řízení a následné přijímání právního základu ad hoc pro jejich provedení přispělo k rychlému růstu počtu nástrojů.

Výsledkem je **smíšený a složitý systém nástrojů**. Celkové působení EU na poli vnější pomoci v současnosti využívá více než 30 různých právních nástrojů (programů), a sice tematických, např. program "EIDHR"³ nebo geografických, např. programy EDF nebo TACIS. Má rovněž řadu nástrojů SZBP (společné akce)⁴. Existují rovněž některé samostatné nástroje, které pokrývají vnější vliv vnitřní politiky, např. Program inteligentní energie. **Řízení těchto různých programů účinným a koordinovaným způsobem je stále obtížnější** a náročnost roste i na poli komunikace a viditelnosti.

V souladu se sdělením z 10. února navrhuje Komise drastické zjednodušení nástrojů v důsledku potřeby zajistit ucelenost a soudržnost vnějších akcí a dosáhnout lepších výsledků s použitím dostupných zdrojů pomocí následujících principů:

- **Politika musí mít oproti nástrojům vůdčí roli:** existuje skutečné nebezpečí zapřáhnutí koně za vůz místo před něj a diktování politiky nástrojem, a proto je čas, aby EU provedla generální opravu svých nástrojů tak, aby spolu souvisely a byly orientovány na výsledek a aby se zvýšil jejich pákový účinek a flexibilita.
- **Zajištění celkové soudržnosti politiky:** vhodnou konfiguraci politik a rovnováhu mezi požadavky na okamžitou reakci a dlouhodobými strategiemi zajistí národní strategické dokumenty (NSD) a regionální strategické dokumenty (RSD) a rovněž strategie přistoupení a tematické strategie. Tyto strategie budou pravidelně přezkoumávány a budou

³ Evropská iniciativa pro demokracii a lidská práva

⁴ 100 různých nástrojů uvedených ve sdělení z 10. února zahrnovalo nástroje prvního pilíře i nástroje SZBP

vyžadovat náležitou kombinaci nových navržených nástrojů, čímž zajistí nezbytnou soudržnost přístupu.

- **Zjednodušení struktury a postupů⁵:** rozpočtové položky a postupy (finanční nástroje a jejich právní základ) budou zjednodušeny aby se zvýšila jejich efektivita a účinnost, zejména s ohledem na mimořádné situace a krize, a zlepšila citlivost k novým iniciativám, například Globálnímu fondu pro boj s HIV/AIDS, tuberkulózou a malárií nebo iniciativu pro těžce zadlužené chudé země.
- **rozdělení zdrojů orientované na výkon:** panuje všeobecná shoda ohledně nutnosti přidělování zdrojů podle očekávaného a měřeného výkonu. Proces NSD a RSD zajištěný větší analytickou způsobilostí by měl konfrontovat počáteční cíle se skutečně dosaženými výsledky.
- **Lepší dialog a koordinace s ostatními dárci a institucemi:** V první řadě s jinými institucemi EU, ale také s institucemi členských států a institucemi brettonwoodského systému.
- **Lepší dialog se třetími zeměmi:** na všechny země se bude vztahovat nový a zjednodušený soubor zacílených nástrojů, který přináší lepší porozumění a čitelnost.

Aby se dále zlepšila celková účinnost pomoci EU řízené Komisí, budou se nové nástroje a finanční přiděly řídit větším důrazem na kritéria potřeby a výsledků. Začlenění původní pomoci EDF do rozpočtu přinese rozšíření osvědčených postupů v obou dosavadních systémech. Komise bude dále usilovat o to, aby ji nový rámec, regulující a realizující programovou pomoc, postavil do zmocňující pozice.

V nově navrhované architektuře **podporují evropskou vnější politiku přímo tři obecné nástroje:** předvstupní politika, politika sousedských vztahů a politika rozvoje. **K řešení krizových situací,** ať už politických, humanitárních nebo finančních, jsou určeny **tři tématické nástroje,** které se týkají všech třetích zemí. Proces zjednodušení rovněž zahrne splynutí různých tematických nástrojů, které jsou v současnosti samostatné a které lze překlasifikovat podle jejich tematické oblasti působnosti.

3.4.1 Politikou řízené nástroje

- Předvstupní nástroj (IPA)

Bude se vztahovat na kandidátské země (Turecko a Chorvatsko) a potencionálně kandidátské země (zbývající země západního Balkánu). IPA proto nahradí stávající nástroje (PHARE, ISPA, SAPARD a předvstupní nařízení týkající se Turecka), přičemž zjednoduší řízení programů pro přístupující země⁶. Pro zlepšení efektivnosti pomoci zemím západního Balkánu a aby se zabránilo zbytečným přestávkám v procesu, IPA nahradí také CARDS.

Bude se týkat následujících oblastí: budování institucí, regionální a přeshraniční spolupráci, regionální rozvoj, rozvoj lidských zdrojů, rozvoj venkova. Země podléhající IPA budou

⁵ V současnosti je 91 rozpočtových položek v politických oblastech skupiny RELEX. To nezahrnuje rozpočtové položky jiných politických oblastí, které čerpají ze současné položky 4.

⁶ V této souvislosti se zohlední požadavky politik Společenství, které nové kandidátské země a potenciální kandidátské země musí splnit.

rozděleny do dvou kategorií, v závislosti na jejich postavení, a to buď na *uznané* kandidátské země nebo *potenciální* kandidátské země.

Na západobalkánské země se vztahuje proces stabilizace a přidružení, a proto jsou klasifikovány jako potenciální kandidátské země. Bude jim nabídnuta pomoc na základě principů a priorit v současnosti stanovených v nařízení CARDS: budování institucí a demokratizace, ekonomický a sociální rozvoj, regionální a přeshraniční spolupráce a některé sladění s *acquis communautaire*. Jakmile země získá status uznané kandidátské země, IPA doplní pomoc týkající se všech pěti výše uvedených oblastí o mnohem větší zřetel na provedení *acquis communautaire*. Mezi kandidátskými a potenciálně kandidátskými zeměmi bude proto jasné funkční rozlišení. Země může postoupit od statutu potenciální kandidátské země ke statutu uznané kandidátské země jen prostřednictvím jednomyslného politického rozhodnutí Rady navazujícího na hodnocení Komise.

- Nástroj evropské politiky sousedských vztahů a partnerství (ENPI)

Ve svém sdělení ze dne 12. května 2004⁷ schváleným červnovou Evropskou radou se Komise usnesla, že evropská politika sousedských vztahů obecně a zejména její akční plán zajistí orientační rámec pro finanční pomoc, která se poskytne k dispozici příslušným partnerským zemím. Dále navrhla vytvoření nového zvláštního nástroje pro politiku sousedských vztahů od roku 2007.

K dnešnímu dni se předpokládá, že tento nástroj by spíše doplnil než nahradil stávající nástroje (TACIS, MEDA) nebo jejich nástupce a byl by zaměřen na činnosti přeshraniční a nadnárodní spolupráce na vnějších hranicích EU, přičemž by přinesl výrazné zjednodušení postupů a podstatné zefektivnění.

S postupující prací na různých nástrojích vnější pomoci bylo čím dál zřejmější, že je nezbytný všeobecnější přístup, který by odrážel specifickou přístup evropské politiky sousedských vztahů a více by zviditelnil vztahy se sousedními zeměmi, zajistil optimální soudržnost pomoci partnerským zemím a více zjednodušil poskytování pomoci. To s sebou nese zvětšení rozsahu ENPI tak, aby se vztahoval na finanční pomoc zemím, na které se vztahuje evropská politika sousedských vztahů.

ENPI by měl přispívat k prevenci nových dělících čar mezi EU a jejími sousedy prostřednictvím větší politické, bezpečnostní, ekonomické a kulturní spolupráce a nabízet příjemcům možnost účastnit se různých aktivit EU. Měl by být zaměřen zejména na realizaci akčních plánů evropské politiky sousedských vztahů, společně schválených dokumentů vztahujících se na soubor priorit, jejichž splnění přivede partnerské země blíže Evropské unii.

Jeho rozsah přesahuje prosazování udržitelného rozvoje, ekonomického růstu a snížení chudoby. Zahrnuje významnou podporu opatřením zaměřeným na progresivní ekonomickou integraci, hlubší politickou spolupráci, včetně legislativního sblížení, budování institucí, účasti v programech Společenství a agentur, propojení a rozvoj společné infrastruktury. Pro zefektivnění pomoci bude rovněž stavět na zkušenostech získaných v kontextu rozšíření a bude využívat podobných technických nástrojů, jako například twinning nebo TAIEX.

⁷ KOM (2004) 373, Dokument strategie evropských sousedských vztahů

Jak IPA tak ENPI budou obsahovat specifickou část k prosazování přeshraniční spolupráce (program přeshraniční spolupráce) na obou stranách hranice mezi třetí zemí a příslušným členským státem. Tato složka bude kombinovat cíle odvozené z vnější politiky a z ekonomické a sociální soudržnosti a bude fungovat podle společné metodiky a harmonizovaného řízení na základě principů jako jsou víceleté programy, partnerství a spolufinancování. Zdroje by byly čerpány jak z položky soudržnosti, tak z položky vnější politiky navrhovaných finančních výhledů. Příspěvek ENPI a IPA z položky politiky soudržnosti by byl rozdělen mezi členské státy, kterých by se týkal, a přispěl by na celkové zdroje ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro daný účel limitu 4 %.

- Nástroj „rozvojové a hospodářské spolupráce“

Nový nástroj bude hlavním prostředkem pro podporu rozvojových zemí v jejich snahách o dosažení rozvojových cílů tisíciletí. Další období finančních výhledů je rozhodujícím prostředkem směrem ke splnění směrného cíle 2015 těchto cílů. Nástroj se bude vztahovat na všechny země, území a regiony, které neobdrží pomoc v rámci IPA nebo ENPI.

Bude se vztahovat na rozvojovou a ekonomickou spolupráci s partnerskými zeměmi a regiony, a to jak v různých formách, tak různých globálních a horizontálních iniciativách, ve shodě s články 179 a 181a Smlouvy.

Zahrne nástupce 9. EDF, který bude ukončen v roce 2007. Komise navrhla, aby se nepokračovalo 10. EDF, ale aby pomoc zemím AKT byla plně poskytována v rámci hlavních nástrojů spolupráce. Očekává se od toho, že se zemím AKT dostane efektivnější (veškerá pomoc bude provázena jednáními o národní strategii), citlivější a účinnější pomoci (úspory při řízení nejen pro útvary Komise, ale v první řadě pro přijímající země a všechny zúčastněné strany). Přidaná hodnota, jež má být získána ze začlenění pomoci státům AKT do rozpočtového rámce spadajícího plně pod pravomoc rozpočtového orgánu EU, byla popsána v samostatném sdělení Komise z října 2003⁸.

Rovněž se bude týkat oblastí, které jsou zahrnuty v dohodách a jiných bilaterálních dokumentech s partnerskými zeměmi nebo v programech o spolupráci společně schválených s partnerskými zeměmi, např.: posílení různých sociálních služeb (zdraví, vzdělání), příspěvní na základní infrastrukturu nutnou pro udržitelný ekonomický a sociální rozvoj (doprava, komunální služby, telekomunikace...), řešení udržitelného rozvoje venkova a zabezpečení dodávek potravin z různých aspektů (zemědělská reforma, životní prostředí, atd.) včetně patřičných opatření souvisejících s reformou protokolu o cukru⁹, pomoci při vzniku účinného soukromého sektoru, schopného působit podle celosvětových obchodních pravidel a zásad tržního hospodářství (včetně úsilí o budování institucí konkrétněji zaměřených na tento účel), prosazování dobrého řízení, právního státu a respektování lidských práv a demokracie, podpory budování institucí, azylová politika a řízení migračních toků, řešení bezpečnostních otázek, například boje proti nezákonnému obchodu, zločinu a terorismu, řešení otázek jaderné bezpečnosti, příspěvní k rozvoji odvětví médií a komunikace, podpory ekonomické a kulturní spolupráce s rozvinutějšími zeměmi.

⁸ KOM(2003)590

⁹ Tato opatření jsou stanovena ve sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ohledně uskutečnění udržitelného zemědělského modelu pro Evropu prostřednictvím reformované Společné zemědělské politiky – reforma odvětví cukru (KOM(2004)499).

Bude zahrnovat možnost rychlé a integrované odezvy na transformační potřeby po překonání krize.

3.4.2 *Nástroje krizové odezvy*

- **Nástroj stability**

Před zásahem jiných nástrojů umožní tento nástroj Společenství:

- poskytnout efektivní, okamžitou a integrovanou odezvu v případě krize a nestability jedním finančním nástrojem, postaveným na přidané hodnotě demonstrované mechanismem rychlé reakce, a to do doby, než svoji funkci opět převezme programování v rámci hlavních nástrojů spolupráce a pomoci;
- řešit globální a regionální přeshraniční úkoly ovlivňující bezpečnost, například boj proti nezákonnému obchodu, organizovanému zločinu a terorismu, kde je třeba takových akcí jako odezvy na krizovou situaci;
- řešení otázek jaderné bezpečnosti, kde je třeba takových akcí jako odezvy na krizovou situaci;
- rozvinout schopnost udržovat mír na mezinárodní úrovni v partnerství s regionálními organizacemi, v souladu se zavedenou politikou schválenou pro nástroj pro zajištění míru v Africe a doporučeními brahimiské zprávy;
- podniknout mise zaměřené na pomoc s volbami v zemích, kam je příliš nebezpečné posílat pozorovatelské mise.

Nástroj navíc poskytuje rámec pro odezvu na nové politické iniciativy podporované Unií v souladu s cílem nařízení, jestliže to doplňuje působení jiných vnějších nástrojů.

Stávající omezení vyplývající ze Smluv¹⁰ nedovolují vytvoření jednotného, napříč jdoucího nástroje pro řešení všech těchto aspektů. Nástroj stability se proto vztahuje výlučně na opatření prvního pilíře. Přijetí opatření druhého pilíře bude nadále probíhat v rámci SZBP a jejich rozsah bude definován Radou případ od případu, jako je tomu v současnosti.

- **Nástroj humanitární pomoci**

Je navrženo zachování současné formy humanitární pomoci EU, která je považována za dostatečně dobře definovanou z hlediska rozsahu, cílů a provádění z hlediska poskytování pomoci a účinnosti.

Přesto, jako součást procesu zjednodušení a racionalizace, se navrhuje začlenit do nástroje humanitární pomoci i jiné činnosti humanitární povahy. To se mimo jiné týká činností potravinové pomoci a humanitárních aspektů pomoci vykořeněným lidem.

- **Makrofinanční pomoc (MFA)**

Od svého vzniku v roce 1990 makrofinanční pomoc prokázala, že je účinným nástrojem ekonomické stabilizace a hybnou silou strukturálních reforem v přijímajících zemích. Musí

¹⁰ Toto omezení setrvá i po případném přijetí Ústavy.

být zachována a posílena vzhledem k zvýšeným potenciálním potřebám, zvláště ze zemí sousedících s rozšířenou Unií: západních nových nezávislých států bývalého Sovětského svazu (Moldavska, Ukrajiny, Běloruska), Kavkazu a nečlenských zemí středomoří.

Nástroj bude až do vstupu Ústavní smlouvy v platnost řízen ad hoc rozhodnutími Rady podle článku 308 Smlouvy.

3.4.3 *Vnější aspekty vnitřní politiky*

Promítání vnitřní politiky vně Unie je také významným aspektem vnějších vztahů Unie. Je životně důležité sladit potřebu politické soudržnosti a tématické viditelnosti dotčených oblastí vnitřní politiky (zvláště vzdělání, životního prostředí, imigrace a asyly, celní a daňové, sítě) s potřebou celkové soudržnosti vnějších vztahů (jak jsou definovány v národních a regionálních strategických dokumentech).

Tři všeobecné nástroje navrhované v oblasti vnějších vztahů by se měly vztahovat na všechny politické oblasti, ať už podle tématu nebo v kontextu konfigurace politik definované pro danou třetí zemi. Všeobecně tedy není potřeba mít samostatné právní nástroje pro řešení vnějších aspektů vnitřní politiky, jestliže jsou zavedena ekvivalentní ustanovení ve vnějším právním nástroji, která se týkají specifických požadavků dané tématické politiky a ochrany jejich identity. V rámci souvisejících nástrojů bude patřičně a plně zajištěno, aby byly vnější aspekty vnitřní politiky správně pokryty, s tím, že bude umožněno pokrytí opatření na podporu takových politických oblastí, jakými je například životní prostředí, asyl a imigrace, vzdělání, doprava, cla a daně. Zvláštní pozornost bude věnována opatřením na podporu vzdělání třetího stupně (TEMPUS) s důrazem na mobilitu. V některých případech bude sledování tohoto politického cíle vyžadovat, aby finance nebyly programovány geograficky, ale aby byly použity pro vícestranné cíle, například pro umožnění EU prosazovat její ekologické cíle v multilaterálním kontextu nezávisle na prioritách jednotlivých příjemců.

Řízení by proto bylo rozděleno mezi generální ředitelství pro vnitřní politiky a generální ředitelství pro vnější politiky: to předpokládá společné programování, předsednictví příslušného výboru GR Relex, kterému bude nápomocno GR pro danou oblast vnitřní politiky nebo střídavé předsednictví. Výběr a hodnocení projektů v GR AIDCO bude obsahovat i GR pro příslušnou vnitřní politiku.