



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, 14.07.2004
KOM(2004) 487 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Perspektywy finansowe na lata 2007 - 2013

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Perspektywy finansowe na lata 2007 - 2013

W lutym 2004 Komisja przedstawiła projekt polityczny dla Unii zajmujący się kluczowymi wyzwaniami, przed jakimi stanie Europa i jej obywatele do roku 2013. Miało to na celu zapoczątkowanie wybiegającej w przyszłość debaty o celach Unii Europejskiej oraz o narzędziach niezbędnych do urzeczywistnienia tych celów.

Jeśli działania mają zostać podjęte przed terminem wyznaczonym na dzień 1 stycznia 2007, debata musi przejść teraz w kolejną fazę. W centrum uwagi powinny znaleźć się środki praktyczne, niezbędne do zastosowania ram politycznych w praktyce.

Z tym zamierzeniem Komisja opracowywała zestaw szczegółowych wniosków w zakresie polityki. Propozycje w nich zawarte nadają kształt zasadom przedstawionym w lutowym komunikacie: mają one realizować jasne cele polityczne; przedstawiają prawdziwą wartość dodaną; są odzwierciedleniem procesu upraszczania i są zgodne z zasadami dobrego zarządzania.

Wiele z tych wniosków jest już gotowych. Nadszedł więc dobry moment, aby dokonać przeglądu pracy wykonanej od lutego, przywołać wartość dodaną działań UE, jak również powiedzieć o wydatkach niezbędnych do zrealizowania planu politycznego przedstawionego przez Komisję na lata 2007 – 2013, a także aby wyjaśnić, jak uproszczone i zracjonalizowane zostaną instrumenty wprowadzające w życie ten projekt. Jest to celem niniejszego dokumentu.

Do dokumentu załączono pierwszą część szczegółowych propozycji wytyczających ramy prawne dla kluczowych obszarów polityki. Kolejne wnioski, które zostaną przedstawione, obejmą takie obszary jak stosunki zewnętrzne, środowisko, badania naukowe oraz wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość.

* *

*

1. W KIERUNKU PODJĘCIA DECYZJI

Debata Rady i Parlamentu

Przyjęcie komunikatu z dnia 10 lutego „Budowanie naszej wspólnej przyszłości - Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii”¹ było punktem wyjścia dla podjęcia decyzji w sprawie nowych perspektyw finansowych. Dało to Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu sposobność do rozpatrzenia wniosków dotyczących polityki przedstawionych przez Komisję. W kwietniu Parlament Europejski przyjął rezolucję, która koncentrowała się na priorytetach politycznych Unii. Równolegle Rada przystąpiła do pierwszej dyskusji nad komunikatem Komisji, a Prezydencja irlandzka przedstawiła raport analityczny, który zwracał uwagę na niektóre kluczowe obszary wymagające dalszej dyskusji. W czerwcu Rada Europejska uzgodniła, iż należy kontynuować prace nad kwestiami określonymi w tym sprawozdaniu, a zwłaszcza nad:

- potrzebą ściślejszego wyznaczania priorytetów wśród różnych nacisków dotyczących wydatków;
- poziomem wydatków niezbędnych do spełnienia ambicji Państw Członkowskich dotyczących Unii;
- pogłębioną analizą wartości dodanej wydatków UE.

Komisja przyjmuje z zadowoleniem te pierwsze reakcje na komunikat oraz na określone przez nią priorytety.

Opierając się na tej debacie, Komisja zmierza bardziej szczegółowo przedstawić swoją analizę wartości dodanej proponowanych działań oraz instrumentów zarządzania, aby umożliwić Państwom Członkowskim pójście w tej debacie naprzód. Niniejszy komunikat oraz przyjęcie wniosków legislacyjnych to kolejny wkład do toczącej się dyskusji.

Warto przypomnieć kilka kwestii, stanowiących punkt wyjścia niniejszej debaty, które decydują o priorytetach określonych przez Komisję w swoim wniosku:

- **Budżet UE jest ograniczony.** W porównaniu z budżetami krajowymi, które pochłaniają średnio 45% dochodu narodowego, budżet UE wynosi niewiele ponad 1%. Komisja nie wносиła o zmianę pułapu środków, o których decyduje się na szczeblu unijnym, i który to pułap nadal wynosi 1,24% przychodu narodowego brutto, a tylko o wzrost środków wykorzystywanych w granicach tego pułapu. Uruchomienie tej rezerwy stało się konieczne z powodu zwiększających się obowiązków Unii oraz kosztów kolejnych rozszerzeń: na tym tle należy zauważyć, że stopa wzrostu budżetu UE w ciągu ostatnich 7 lat równa się połowie wzrostu budżetów Państw Członkowskich.
- **Wiele decyzji politycznych, które decydują o kolejnych perspektywach finansowych zostało już podjętych. Stawiają one wyraźne wymogi dotyczące wydatków:**
 - w związku z obecnym etapem rozszerzenia, PKB oraz dochody Unii wzrosną o 5%, jednak przy 30% wzroście liczby ludności. Wynika z tego, iż wydatki wzrosną

¹ COM(2004)101

bardziej niż dochody. Rozszerzenie oznacza na przykład o 4 miliony więcej rolników, co stanowi wzrost o 50%, oraz dwa razy większe różnice w dochodach pomiędzy bogatymi i biednymi. Oczekuje się, że z budżetu będzie się wspierać strategię lizbońską oraz transformację gospodarki UE w kierunku konkurencyjności i innowacji;

- osiągnięte porozumienie w sprawie finansowania rolnictwa do roku 2013 już decyduje, jakie będzie przeznaczenie dużej części budżetu UE;
- Unia Europejska ma podjąć się nowych zadań na szczeblu unijnym, zwłaszcza w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, aby przeciwdziałać nowym zagrożeniom bezpieczeństwa i kryzysom;
- wraz z osłabieniem stabilności sąsiadujących krajów wzrosła potrzeba podejmowania przez Unię działań poza jej granicami – oraz oczekiwania, że będą to działania skuteczne.

Konsensus polityczny dotyczący działań

Przedstawione wnioski oparte są na pracach Rady oraz Parlamentu Europejskiego, mających na celu opracowanie jasnej wizji przyszłości Europy. Istnieje szeroki konsensus polityczny dotyczący tego, gdzie Unia musi podjąć działania; odzwierciedlone jest to w Traktacie oraz w Konstytucji, w rezolucjach Parlamentu Europejskiego, a także w konkluzjach Rady Europejskiej. Zasadnicze cele takie jak zatrudnienie, zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo, skuteczne działanie na arenie międzynarodowej są wyraźnie ustanowione:

- Wspólny rynek dał gospodarkom europejskim prawdziwą szansę dodania jeszcze jednego wymiaru do wzrostu i dobrobytu. Wobec spadku europejskiego potencjału wzrostu z 3% do 2% na przestrzeni kilku lat, wyniki gospodarcze muszą zostać poprawione. Bezrobocie pozostaje na poziomie, który jest nie do przyjęcia, a zagrożenia związane z wykluczeniem społecznym wzrastają. Tam gdzie liberalizacja przynosi zmiany, UE musi pomóc łagodnie przejść okres transformacji. Rozszerzenie przyniosło ze sobą pogłębiającą się różnicę pomiędzy bogatszymi i biedniejszymi Państwami Członkowskimi, która nadszarpnęła witalność europejskiej gospodarki.

Aby osiągnąć wzrost i ograniczyć różnice, trzeba podjąć działania na wszystkich szczeblach. Konieczność ta stanowi podwaliny strategii lizbońskiej, jednak osiągnięte do tej pory wyniki nie spełniają oczekiwań. Trzeba znaleźć nowy bodziec i nowy kierunek, aby uczynić z Europy dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarkę; a jednocześnie wzmocnić spójność Unii po jej rozszerzeniu.

- Europa jest bogata w zasoby. Na kształt społeczeństwa europejskiego wpływ miały krajobrazy, wody i tereny wiejskie, a także ich zasoby. Wyzwanie stanowi zarządzanie tymi zasobami oraz ich ochrona dla obecnych i przyszłych pokoleń. Rola Unii Europejskiej jest w tej dziedzinie jasna. Żywność, którą Europa produkuje, jest w obrocie na wspólnym rynku i trzeba utrzymać jej wysoką jakość. Konieczne działania w zakresie ochrony środowiska trzeba podjąć w skali kontynentalnej oraz globalnej. Nie jest przypadkiem, że właśnie one od dawna należą do podstawowych wspólnych polityk Unii.
- Obecnie apeluje się do UE, aby zajęła się sprawami, które bardzo leżą na sercu obywatelom. Obywatelstwo europejskie dotyczyło do tej pory wartości: teraz należy przełożyć wartości na działania. Przestępczość zorganizowana oraz terroryzm są

zagrożeniami, które nie znają granic. Z problemem nielegalnej imigracji można poradzić sobie tylko poprzez współpracę. Wspólny rynek wymaga automatycznie działań ze strony UE w zakresie zdrowia publicznego, bezpieczeństwa żywności i ochrony konsumenta. Zwiększona różnorodność stwarza szanse, które wymagają wspólnej odpowiedzi. We wszystkich tych obszarach niezbędne są działania na szczeblu europejskim.

- Siła UE jest imponująca: ponad 450 milionów mieszkańców, jedna czwarta światowej produkcji, wiodąca potęga handlowa, największy darczyńca. Na tym tle świat zewnętrzny stale sprawdza, czy UE potrafi podejmować działania oraz reagować jako jedna siła polityczna. UE staje w obliczu zasadniczego wyboru, czy przyjąć odpowiedzialność wynikającą z przywództwa. Jeśli tak zrobi, jej zobowiązania finansowe oraz polityczne wobec partnerów i sąsiadów będą ogromne. Jednak czy UE może się izolować i odmówić podjęcia wyzwania? Działając wspólnie i przemawiając jednym głosem, Unia może użyć wyjątkowego połączenia politycznych środków nacisku: pomocy, handlu, współpracy gospodarczej i dialogu politycznego.

Koszty niepodjęcia działań są wysokie. Jeśli nie zajmiemy się problemami i nie zastosujemy rozwiązań w gospodarce europejskiej już teraz, grozi nam trudna do opanowania spirala spadku gospodarczego. Brak działań w zakresie ochrony zasobów naturalnych i zarządzania nimi oznaczałby przekazanie dodatkowych kosztów następnym pokoleniom. Brak działań odpowiadających na niepokoje obywateli w zakresie bezpieczeństwa i jakości życia niósłby ze sobą zarówno rozczarowanie jak i niebezpieczeństwo. Niepowodzenie w prowadzeniu skutecznej polityki zewnętrznej zaprzepaściłoby szansę na zaprezentowanie i ochronę wartości europejskich oraz na przyczynianie się do pokoju i rozwoju na całym świecie.

Urzeczywistnianie celów politycznych

Wszystkie dostępne środki muszą zostać wykorzystane, aby urzeczywistnić te cele: działania na szczeblu krajowym, prawo wspólnotowe, koordynacja, a także wydatki publiczne z budżetu UE. Zadaniem dla polityków Unii jest zapewnienie odpowiedniego ich połączenia w odpowiednim czasie. Proponowane przez Komisję przeniesienie funduszy na szczebel unijny nie jest celem samym w sobie. Opłacalność inwestycji zależy od wyboru właściwego celu, na właściwym szczeblu. Działania krajowe powinny być podejmowane wtedy, gdy właśnie one przyniosą najlepsze rezultaty; a działania na szczeblu UE, gdy właśnie te są najskuteczniejsze. Jeśli euro wydane z budżetu unijnego przyniesie większy zwrot niż euro wydane na szczeblu krajowym, to jest to najlepszy sposób zaproponowania podatnikowi optymalizacji środków. Wspólne wykorzystanie środków krajowych na szczeblu UE może przynieść znaczące oszczędności budżetom krajowym.

W wielu instrumentach unijnych potrzebne są niewielkie środki lub nie potrzeba ich wcale. W niektórych obszarach zadaniem Unii jest zapewnienie uczciwych i skutecznych ram regulacyjnych do działania, jak np. w polityce konkurencji, rynku wewnętrznym czy w zakresie ochrony środowiska. Działania te są zasadnicze dla celów politycznych Unii, jednak wymagają niewielkich środków.

Jednakże wielu politykom UE muszą towarzyszyć środki finansowe, jeśli polityki te mają być skuteczne. Oczekiwanie, iż będziemy mieć więcej Europy za mniej pieniędzy jest po prostu nierealne. Nowe obszary polityki na szczeblu UE pociągają za sobą nowe wymagania finansowe.

Komisja przeanalizowała, gdzie wydatki są niezbędną częścią kompleksowej polityki. Dopilnowała także, aby w jej wnioskach zakres i charakter wydatków były proporcjonalne; oraz aby dana polityka była tak prowadzona, żeby zapewnić jak najlepszą opłacalność inwestycji. Tam

gdzie wymagania te są spełnione, nie może zabraknąć środków na skuteczne realizowanie polityki.

Budżet UE jest ograniczony, jednak oczekiwania wobec jego oddziaływania są duże. W porównaniu do budżetów krajowych, które pochłaniają średnio ok. 45% dochodu narodowego, budżet UE wynosi zaledwie niewiele ponad 1 %. W budżetach krajowych nastąpił wzrost, którego tempo w czasie ostatnich siedmiu lat było ponad dwa razy większe niż tempo wzrostu budżetu UE. Komisja wnosi o umiarkowane zwiększenie środków do dyspozycji Unii, aby sprostać wyżej wymienionym wyzwaniom oraz zobowiązaniom. Komisja będzie regularnie dokonywała oceny, w każdym razie do roku 2010, potrzebnych środków na płatności w okresie po 2013 r., w celu zapewnienia odpowiednich zmian w płatnościach pod względem środków na zobowiązania. Ocena ta będzie uwzględniała rzeczywiste wykorzystanie środków na zobowiązania i płatności, a także prognozy dotyczące DNB UE oraz wykorzystania środków.

2. WARTOŚĆ DODANA WNIOSKÓW KOMISJI

Komisja proponuje znacząco podnieść wydatki w niektórych obszarach w latach 2007-2013. Jeśli Komisja składa taki wniosek w czasie reżimu budżetowego, oznacza to, że wzrost ten jest niezbędny do osiągnięcia celów UE i do wywiązania się ze zobowiązań. Niewywiązanie się ze zobowiązań do działania, przy posiadaniu niezbędnych środków, jest receptą na społeczne rozczarowanie Europą.

Trzeba uwolnić pełen potencjał Unii Europejskiej, zarówno wewnątrz jak i poza jej granicami. Oznacza to konieczność uporania się z czynnikami, które hamują możliwości działania:

- **Brak połączeń:** powołanie wspólnego rynku oznacza handel transgraniczny, paneuropejskie przedsiębiorstwa, swobodę podróżowania po całym terenie Unii. Jednakże, w wielu dziedzinach (edukacji i badaniach naukowych; infrastrukturze i systemie usług transportowych, energetycznych i związanych z technologiami informacyjnymi; usługach finansowych; cłach, ochronie ludności, egzekwowaniu prawa) systemy krajowe pozostają w dużej mierze rozdrobnione, brakuje połączeń, a mobilność jest ograniczona. Wskutek powyższego korzyści wynikające ze swobodnego obrotu są znacznie mniejsze niż potencjalne. Osłabia to skuteczność działania.
- **Brak perspektywy europejskiej:** zbyt często rządy krajowe nie mogą odpowiednio zająć się kwestiami ponadnarodowymi i zewnętrznymi, ponieważ opłacalność polityczna i finansowa inwestycji (np. w badania naukowe lub transgraniczne programy edukacyjne, w zaplecze transportu intermodalnego, zarządzanie granicami zewnętrznymi, programy i systemy środowiskowe czy w zakresie pomocy medycznej w nagłych wypadkach) rozkładają się ponad granicami, często w całej Europie, a koszty ponosi wyłącznie rząd finansujący działanie; a także ponieważ działania transgraniczne niosą ze sobą dodatkowe problemy i koszty koordynacyjne. Skutkuje to niedoborem kluczowych usług, a równocześnie marnowaniem środków i nieskoordynowanymi wysiłkami, co osłabia skuteczność działania.
- **Brak synergii pomiędzy celami i działaniami:** cele są uzgadniane na szczeblu unijnym, a ich wprowadzanie w życie zobowiązuje do podjęcia działań zarówno UE jak i Państwa Członkowskie. Niemniej jednak, nie ma zorganizowanej, systemowej komplementarności na różnych poziomach działania. Dlatego też Unii nie udaje się osiągnąć najlepszych możliwych wyników.

Komisja proponuje zatem, aby w następnych perspektywach finansowych wydatki skierowane były bardziej zdecydowanie na następujące niedociągnięcia:

- konieczne inwestycje celem utworzenia brakujących ogniw, zapewnienia połączeń w Europie i umożliwienia poruszania się;
- ograniczenie nacisku na budżety krajowe poprzez lepsze wspólne wykorzystanie środków i wiedzy na szczeblu unijnym;
- wykorzystanie wydatków unijnych bardziej w celu uzupełnienia, stymulowania i katalizowania realizacji celów. Wymaga to synergii pomiędzy zadaniami wykonywanymi na różnych szczeblach Unii Europejskiej.

W świetle powyższego Komisja badała wartość dodaną proponowanych wydatków we wszystkich obszarach polityk, których dotyczy projekt polityczny na lata 2007-2013. Mając na celu zajęcie się problemami, na które zwrócono uwagę powyżej, przy badaniu Komisja zastosowała następujące kryteria:

- skuteczność: przypadki, w których działanie UE jest jednym sposobem osiągnięcia wyników, utworzenia brakujących ogniw, uniknięcia rozdrobnienia oraz realizacji potencjału Europy bez granic;
- wydajność: przypadki, gdzie UE może zaoferować optymalizację wydatków, ponieważ jest w stanie zająć się kwestiami zewnętrznymi, połączyć wspólne środki i wiedzę, a działania lepiej koordynować;
- synergia: przypadki, gdzie podjęcie działań przez UE jest niezbędne, aby uzupełnić, pobudzić i spotęgować inne działania, celem ograniczenia różnic, podniesienia standardów oraz stworzenia synergii.

2.1 Skuteczność: Wyniki można osiągnąć tylko poprzez działania na szczeblu UE

Wspólne cele Unii można osiągnąć tylko poprzez partnerstwo pomiędzy państwami a Unią Europejską. Krajowe wydatki publiczne można ukierunkować w taki sposób, aby przynosiły duże korzyści obywatelom, przyczyniając się do vitalności i trwałości gospodarek krajowych poprzez usługi publiczne, edukację i infrastrukturę; stwarzanie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa; a także reagowanie na wybory społeczne we wszystkich politykach. Są jednak granice skuteczności działań na szczeblu krajowym. Pozostają luki, które wypełnić może tylko UE. Aby osiągnąć swe cele, Traktat od samego początku przypisywał główną rolę pełnoprawnym wspólnym politykom, takim jak polityka konkurencji, handlowa, transportowa, rolna i rybołówstwo, a ostatnio UGW. Prawdziwy rynek wewnętrzny i unia celna nie mogą istnieć bez precyzyjnych zasad, ustanawiających równe dla wszystkich zasady gry. Bez harmonizacji ogromnie różnorodnych polityk Państw Członkowskich, kontrole na granicach wewnętrznych musiałyby być utrzymane, Unia Europejska nie mogłaby przemawiać jednym głosem w sprawach handlu międzynarodowego, a w zrównoważonym rozwoju nastąpiłaby spirala spadku z powodu negatywnej konkurencji.

- Unia Europejska stanowi niepowtarzalną szansę połączenia wiedzy z umiejętnościami. Różne siły i różne tradycje dają Europie szansę osiągnięcia prawdziwych korzyści z połączenia wspólnego doświadczenia **w edukacji i szkoleniach**. Jednak najlepszym sposobem uwolnienia tego potencjału jest mobilność: a mobilnością można skutecznie zająć się tylko na szczeblu UE. Nie można jej zrealizować, dopóki nie ma sieci

obejmującej całą UE, sieci, która byłaby zdolna sprostać ogromnemu zapotrzebowaniu na mobilność studentów.

Kapitał ludzki jest jednym z głównych wyznaczników wzrostu. Jeden dodatkowy rok edukacji może zwiększyć łączną produktywność o 6,2% w typowym europejskim kraju. Tymczasem w latach 1995-2000 w większości Państw Członkowskich nastąpił spadek nakładów publicznych na edukację i szkolenie w stosunku do innych wydatków. Trzeba czynić wszystko, aby wydane pieniądze publiczne, przynosiły jak najlepsze efekty. Działania mające na celu wspieranie mobilności spowodują zmiany na wystarczająco dużą skalę, aby wywołać rzeczywiste skutki gospodarcze, dodając jeszcze jeden wymiar do umiejętności siły roboczej. Taka skala byłaby zapewniona, poprzez objęcie ok. 10% studentów uniwersytetów programem praktyk.

- Fakt, iż złożone działania transgraniczne można podjąć w odpowiedni sposób tylko na szczeblu UE, z powodu rozbieżności pomiędzy podziałem (krajowych) kosztów i (powszechnych) korzyści, a także z powodu dodatkowych barier w opracowywaniu projektów dotyczących infrastruktury transgranicznej – został potwierdzony niedawną decyzją Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącą wyboru 30 priorytetowych projektów transportowych w ramach programu sieci transeuropejskiej. Rozwój wydajnej **sieci transportowej** jest zadaniem kluczowym dla gospodarki, która ma dobrze funkcjonować. Zyski wynikające z konkurencyjności w innych sektorach mogą zostać zmarnowane, jeśli infrastruktura boryka się z takimi problemami jak zatory. Ponieważ gospodarka europejska stała się bardziej zintegrowana, koszty słabej infrastruktury wzrosły, a braki transgraniczne stały się bardziej oczywiste. Przydzielanie środków na szczeblu europejskim jest jednym sposobem zaradzenia naturalnej skłonności do kierowania wydatków krajowych na programy, które zaczynają się i kończą w granicach krajowych. Jest to także szansa, aby pomóc mniej rozwiniętym europejskim gospodarkom opracować infrastrukturę, na której skorzystają wszyscy.

Na szczycie Rady Europejskiej w Goeteborgu w 2001 r. położono szczególny nacisk na wspieranie przechodzenia z transportu drogowego na bardziej zrównoważone środowiskowo formy transportu. Działania mające na celu promowanie transportu intermodalnego skoncentrowałyby się na uporaniu się z zatłoczeniem dróg na transgranicznych wąskich gardłach w całej Europie. Szacuje się, że działania w oparciu o obecny program Maco Polo, spowodują zmniejszenie o 36 milionów liczby dalekobieżnych ciężarowych transportów drogowych; oznacza to, że każde wydane euro dałoby 6 euro oszczędności pod względem ograniczenia zanieczyszczenia środowiska oraz wypadków.

- Sam fakt integracji europejskiej oznacza, że zyski jednego Państwa Członkowskiego wynikające z jego działań zewnętrznych, przynoszą także korzyści innym, i wyraźnie uzasadnia interwencję na szczeblu UE, która sama również dysponuje pełnym zakresem instrumentów potrzebnych do podjęcia działań w odniesieniu do państw trzecich.

Rozszerzenie jest wyraźnym przykładem: pomoc kandydatom w dostosowaniu swoich ram regulacyjnych do standardów UE wymaga znaczących wysiłków na szczeblu unijnym, nawet jeśli w trakcie tych działań wiąże się to z odwoływaniem się do doświadczenia Państw Członkowskich (np. poprzez twinning). Bezpieczeństwo i migracja to kolejne przykłady, jak również wytyczanie norm i standardów oraz promowanie na zewnątrz polityk wewnętrznych UE (takich jak różnorodność biologiczna, zmiana klimatu, zarządzanie korporacjami...)

Na Zachodnich Bałkanach Unia Europejska zajęła się zarówno kryzysem, jak i potrzebą stabilizacji z taką skutecznością, jakiej nie można byłoby osiągnąć poprzez połączone działania poszczególnych Państw Członkowskich. Wykorzystała połączenie dialogu politycznego; specjalnie opracowanego, korzystnego systemu handlowego; rozbudowanych programów finansowych; współpracy w dziedzinie sprawiedliwości oraz demokratycznych środków stabilizacji.

Przykładem, gdzie potencjał nie jest wykorzystany, są międzynarodowe instytucje finansowe. Chociaż Państwa Członkowskie licznie stanowią większość w Zarządzie MFW i Banku Światowego, znacznie większe wpływy mają Stany Zjednoczone. Przemawianie jednym głosem i podejmowanie wspólnych działań są kwestiami zasadniczymi dla silniejszego zaznaczenia swojej obecności oraz posiadania większych możliwości oddziaływania.

2.2 Wydajność: Działanie UE optymalizuje wykorzystanie środków

Działania UE można także uzasadnić optymalizacją wykorzystania środków. Wydając jedno euro na szczeblu UE, można osiągnąć więcej, niż wydając jedno euro na szczeblu krajowym. Ponadto nieskoordynowane wydatki na szczeblu krajowym dla osiągnięcia wspólnych celów są marnowaniem pieniędzy. W wielu przypadkach wspólne użytkowanie środków i wiedzy jest skutecznym sposobem poczynienia oszczędności, a jednocześnie osiągnięcia masy krytycznej niezbędnej do realizacji kluczowych celów. Oto kilka przykładów:

- Związki pomiędzy dużymi możliwościami prowadzenia **badan naukowych** a tętniącą życiem gospodarką są oczywiste: w 2002 r., Rada Europejska założyła, iż do roku 2010 3% PNB będzie przeznaczane na badania naukowe, w tym 1% z sektora prywatnego. Badania naukowe prowadzone w skali unijnej znacznie lepiej wykorzystują środki pieniężne niż badania finansowane przez państwo i mogą spowodować potężny efekt dźwigni, wywołując zaangażowanie finansowe ze strony sektora prywatnego, stymulując duże inicjatywy technologiczne i rozwój europejskich obszarów doskonałości w tak konkurencyjnych dziedzinach jak technologia informacji i komunikacji, biotechnologia czy lotnictwo. Ponieważ zwiększa się złożoność badań naukowych, a także niezbędna finansowa masa krytyczna, żadne Państwo Członkowskie, działając w odosobnieniu, nie jest w stanie osiągnąć minimalnej masy krytycznej. Ekonomia skali, którą daje działanie na szczeblu UE, ma coraz większe znaczenie, a korzyści z łączenia specjalistów ponad granicami stają się coraz bardziej oczywiste.

W ramach unijnej polityki prowadzenia badań naukowych można wspierać mające znaczenie dla Europy kluczowe infrastruktury badawcze na skalę UE, opracowując projekty takie jak duże lasery czy urządzenia będące źródłem neutronów oraz rozwijając europejskie biobanki danych w zakresie badań nad genomem. Dla przykładu 52 laboratoria w 20 Państwach Członkowskich zostały połączone w sieć w celu współpracy nad pasażowalnymi encefalopatiami gąbczastymi. Z wyników tych badań mogą korzystać podmioty gospodarcze z sektora publicznego i prywatnego w całej UE.

- Wspólne użytkowanie cennych zasobów stanowi możliwość prawdziwej optymalizacji wydatków. Na przykład każde Państwo Członkowskie ma w pogotowiu i w gotowości do szybkiego reagowania siły ochrony ludności oraz jednostki ratownictwa medycznego. Koszty pochłaniane przez te siły są często bardzo duże, przy czym konieczny jest jeszcze specjalistyczny sprzęt i szkolenia. Przy stosunkowo małych inwestycjach, koordynacja UE umożliwia korzystanie z dostępnych sił w celu przeprowadzenia transgranicznych akcji prewencyjnych i ratunkowych w odpowiednio szybkim tempie, a także zapewnia budżetom krajowym zyski płynące z wydajności. Pomaga to podnieść skuteczność i obniżyć koszty ponoszone przez każde Państwo Członkowskie w czasie reagowania na klęski żywiołowe i w innych sytuacjach kryzysowych, oraz w czasie niesienia natychmiastowej pomocy ofiarom, aby opanować bezpośrednie skutki kryzysu. Ponadto obciążenia budżetu związane z zapewnieniem krótkoterminowej pomocy oraz podejmowaniem środków nadzwyczajnych są zazwyczaj bardzo duże. **Fundusz Solidarności** jest sposobem, w jaki Unia mogłaby pomóc Państwom Członkowskim stawić czoła wyzwaniu, jakim są sytuacje kryzysowe.

- Czasami skala działań oraz ich złożoność jest tak duża, że tylko połączenie działań na szczeblu unijnym umożliwia osiągnięcie niezbędnej masy krytycznej. Było to rozumowanie towarzyszące projektowi Galileo: uznano, że nakłady niezbędne do zbudowania **systemów nawigacji satelitarnej** są tak duże, iż niezbędny jest wspólny wysiłek. Wysiłek ten trzeba kontynuować na kolejnym etapie projektu, jakim jest rozmieszczenie i uruchomienie Galileo.
- Obecnie z całą pewnością przyznaje się, że działające pojedynczo administracje krajowe nie są już w stanie sprostać wyzwaniom, jakie stanowią kwestie **imigracyjne i azylowe**. Zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych musi towarzyszyć podjęcie wspólnych środków w celu skutecznej kontroli i nadzoru zewnętrznych granic Unii. Udoskonalona współpraca operacyjna, wymagająca połączenia dostępnych zasobów w takich obszarach jak szkolenia czy wyposażenie, zapewni wydajniejsze wykorzystanie środków publicznych. Ponadto działanie UE w kierunku zintegrowanego zarządzania naszymi granicami zewnętrznymi jest jedyną metodą osiągnięcia sprawiedliwego podziału obciążenia pomiędzy Państwami Członkowskimi, z których kilka musi stawiać czoła ogromnemu obciążeniu związanemu z długimi granicami lub gwałtownymi napływami migrantów. Dzielenie do pewnego stopnia tego obciążenia wzmocni solidarność pomiędzy Państwami Członkowskimi, a także przyniesie ogólne korzyści związane z optymalizacją wydatków poprzez bardziej wiarygodną i sprawiedliwą politykę. Jest to zagadnienie leżące w samym centrum zrównoważonej polityki migracyjnej, którą uzgodniono na szczycie Rady Europejskiej w Sewilli.

UE staje wobec wyzwania, jakim jest zarządzanie granicami lądowymi rozciągającymi się na długości ok. 6 000 km oraz morskimi mającymi długość ok. 85 000 km. Konieczność sprostania temu wyzwaniu nie rozkłada się równo: 40% zewnętrznych granic lądowych znajduje się w 7 nowych Państwach Członkowskich. Około 400 000 osób rocznie zwraca się o azyl w Unii Europejskiej, z czego 7% to podania składane jest przez te same osoby w różnych Państwach Członkowskich, a ponad 14 milionów obywateli państw trzecich już dziś mieszka w UE, z czego 64% w Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. Skala tych wyzwań sprawia, że niezbędna jest reakcja na szczeblu kontynentalnym.

- Możliwości działania UE w **stosunkach międzynarodowych** są takie, że może ona wywierać wpływy oraz zaznaczyć swą obecność, jak również przeznaczyć odpowiednią ilość środków finansowych na swoje interwencje oraz generować znaczne korzyści wynikające z ekonomii skali.

W jednym z Milenijnych Celów Rozwoju dąży się do zmniejszenia o połowę liczby osób pozostających bez bezpiecznej wody pitnej – takich osób jest w tej chwili miliard. Nawet jeśli Państwa Członkowskie mają fachową wiedzę porównywalną z Komisją, działanie UE jest stosunkowo korzystniejsze ze względu na jej zdolność do zdobycia masy krytycznej funduszy, które mogą mieć rzeczywiste oddziaływanie na skalę globalną (w rezultacie Światowego Szczytu na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju, UE zaangażuje środki w wysokości 1 miliarda euro w ramach inicjatywy Woda do Życia).

Obecne zestawienie placówek zewnętrznych Państw Członkowskich oraz Komisji dostarcza kolejnego bardzo konkretnego przykładu, jakie są możliwości ekonomii skali. Państwa Członkowskie zatrudniają za granicą około 45 000 osób w około 1500 misjach, a komisja zatrudnia ok. 5 000 osób w 130 przedstawicielstwach. Dla porównania Stany Zjednoczone zatrudniają 15000 osób w ok. 300 misjach.

2.3 Synergia: działanie UE w celu uzupełnienia, stymulowania i potęgowania działań

Unia Europejska oparta jest na solidarności, a także na wzajemnym uczeniu się od siebie. Jednocześnie realizacja uzgodnionych kluczowych celów wymaga synergii pomiędzy działaniami i decyzjami dotyczącymi wydatków na szczeblach unijnym, krajowym i regionalnym. Strategia lizbońska lub działania zewnętrzne UE dobrze ilustrują ten problem. Poprzez uzupełnienie oraz stymulowanie wysiłków krajowych we wspieraniu rozwoju gospodarczego, Unia może poprawić skuteczność działań krajowych i okazać europejską solidarność. Jest to jeszcze istotniejsze wzięwszy pod uwagę pogłębiające się różnice, ale także korzyści, wynikające ze zwiększonego zróżnicowania spowodowanego rozszerzeniem. Zmniejszanie różnic oznacza także, że Unia Europejska musi działać jako katalizator, w celu podniesienia standardów, a także musi oszacować najlepsze sposoby działania. Oto niektóre przykłady:

- **Polityka spójności** oparta jest na przekonaniu, że Unia jest społeczeństwem solidarnym, wyrażającym wspólne zainteresowanie dobrobytem wszystkich jej członków; oraz że interwencje w zakresie spójności stymulują konkurencyjność oraz zapewniają spory zysk z inwestycji publicznych poczynionych poprzez udoskonalanie zrównoważonego rozwoju na szczeblu unijnym. Konieczność bezpośredniego i wyraźnego wyrażenia solidarności europejskiej jest w Europie dwudziestu pięciu lub więcej państw większa niż kiedykolwiek. Jednak posiadanie strategii rozwojowych i działania w tym zakresie to w pierwszym rzędzie zadania władz regionalnych i krajowych. Rolą UE jest uzupełniać działania krajowe i działać jak dźwignia, celem zmaksymalizowania efektywności wydatków, zwłaszcza w dziedzinach, które mają najsilniejszy wpływ na ogólny zrównoważony rozwój.

Dane dotyczące polityki spójności dowodzą, że w regionach, które z niej korzystały, stopa wzrostu była stale wyższa niż średnia UE. Każde euro wydane na politykę spójności powoduje znaczący efekt dźwigni – trzy euro za każde euro wydane w przypadku regionów objętych celem 2. Skierowana wyłącznie na inwestycje, spójność oznaczała ogromny przeskok zarówno w infrastrukturze jak i kapitale ludzkim. Polityka spójności przyniosła także korzyści z punktu widzenia partnerstwa i dobrego zarządzania: dzięki temu, iż jest ona prowadzona jako wspólne zadanie Komisji i Państw Członkowskich, zapewniono, że nie jest rozbieżna z polityką krajową i regionalną.

- Kolejny przykład efektywnej synergii pochodzi z polityki **rozwoju obszarów wiejskich**. Rozwój obszarów wiejskich stanowi obecnie drugi filar wspólnej polityki rolnej, nadając jej szerszą perspektywę, bardziej dopasowaną do potrzeb dnia dzisiejszego oraz potrzeb rozszerzonej Europy. W ten sposób pasuje ona do pozostałych polityk dążących do złagodzenia drogi zmian społecznych i ekonomicznych. Jednakże wzięwszy pod uwagę, iż połowa ludności UE zamieszkuje tereny wiejskie, które pokrywają ok. 90% terytorium Unii, rozwój obszarów wiejskich w sposób oczywisty odgrywa rolę w innych politykach, takich jak środowisko czy spójność. Rozwój obszarów wiejskich promuje przystosowanie rolników i społeczeństwa wiejskiego w całej Unii do nowych potrzeb w gospodarce wiejskiej, utrzymując przy tym wysokie wymagania dotyczące środowiska oraz poświęcając specjalną uwagę mniej rozwiniętym regionom Unii.
- Zagrożenie terroryzmem jest z samej swej natury problemem międzynarodowym. Zapewnienie bezpieczeństwa poprzez działania zapobiegające i zwalczające przestępczość oraz terroryzm pozostaną kluczowym wyzwaniem dla Unii, wyzwaniem, któremu działające w pojedynkę Państwa Członkowskie nie są w stanie sprostać. Seria nieprzewidzianych wydarzeń, takich jak te w Madrycie, wzbudziła zaniepokojenie

społeczne i wznieciła oczekiwania na podjęcie działań na szczeblu UE. Jednocześnie zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie może stanowić zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego obywateli UE. Jak podkreślono na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w 2004 r., zagrożenie terroryzmem można pokonać wyłącznie solidarnością i wspólnym działaniem. Ponieważ w zakresie utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa Państwa Członkowskie są od siebie wzajemnie zależne, konieczne są wspólnie zaplanowane działania na szczeblu europejskim.

- Duża część działalności Unii związana jest z rozpowszechnianiem fachowej wiedzy i polityką wymuszającą skuteczniejsze wprowadzanie jej w życie. W wielu obszarach – takich jak środowisko, polityka społeczna, cła i podatki, rybołówstwo – stosunkowo niewielkie nakłady mogą pomóc stworzyć koło sukcesu rozpowszechniania wiedzy i umiejętności specjalistycznych, gdzie osiągnięte korzyści wywołują następne.

Europejski Program Zmian Klimatycznych określa najbardziej opłacalne środki służące zastosowaniu się do Protokołu z Kioto przy możliwie najniższych kosztach. Koszty zmian klimatycznych są zatrważające – zakłady ubezpieczeniowe przewidują, iż koszty samych klęsk żywiołowych wyniosą w kolejnej dekadzie 150 miliardów \$ rocznie. Jednak jeśli w programach UE określi się właściwe środki, cele ustanowione Protokołem z Kioto mogą zostać osiągnięte przy rocznych kosztach wynoszących 2,9 miliarda do 3,7 miliarda euro, co stanowi niewielką część potencjalnych kosztów.

- Z uwagi na historię czy położenie geograficzne, Państwa Członkowskie potrafią często wykorzystywać swe siły takie jak zasoby, dyplomację, a także obronność, pochodzące z zakresu instrumentów wykorzystywanych w **stosunkach zewnętrznych**, w różnych regionach świata. Jednak działania UE sprawiają, iż wspólny wysiłek poza granicami staje się spójniejszy, bardziej spójny niż suma części składowych, poprzez finansowanie środków na skuteczniejszą pomoc rozwojową lub dążanie do zapewnienia, aby indywidualne wysiłki nie nakładały się na siebie. Wartość dodana UE ma także swe źródło w metodach (w szczególności pomocy niewiązanej, wsparciu sektoralnym i budżetowym; opartym na wynikach podejściu do rozwoju; łączeniem wielkości pomocy z osiągnięciami państw w zakresie realizacji krajowych celów ograniczania ubóstwa).

Finansowana przez UE pomoc budżetowa stwarza bodźce do przeprowadzenia reformy w państwach partnerskich. Jest także stawką w dialogu na temat systemu budżetowego i pomaga wzmocnić krajową odpowiedzialność finansową. Ogólnie przyczynia się ona do stworzenia warunków niezbędnych dla trwałości innych programów pomocowych, włączając w to programy Państw Członkowskich.

W zakresie pomocy humanitarnej EU osiągnęła bardzo wysoką skuteczność podziału pracy. Zdolność dzielenia obciążeń w najbardziej wydajny sposób, polityczna neutralność pomocy humanitarnej UE oraz staranne łączenie dwustronnej pomocy Państw Członkowskich i UE zsumowały się dając politykę zdolną przynosić rzeczywiste korzyści w niepowtarzalny sposób.

Działania UE muszą być tak przygotowane, aby zmaksymalizować wartość dodaną. Istnieją rezerwy wartości dodanej, które można jeszcze wykorzystać. Poprawa spójności w działaniach Unii może zwiększyć jej wpływy, a wzmocnione instrumenty mogą poprawić jej realizację.

* *

*

3. URZECZYWISTNIANIE POTENCJALNEJ WARTOŚCI DODANEJ: LEPSZE ZARZĄDZANIE WE WDRAŻANIU POLITYKI

W swoim komunikacie, przyjętym dnia 10 lutego 2004 r., Komisja przedstawiła zasady, na podstawie których, jak ogłosiła, uprości i zracjonalizuje swoje instrumenty finansowe. Wyniki tej racjonalizacji przedstawione są poniżej według pozycji budżetowych.

3.1 Pozycja 1: Zrównoważony wzrost

Zrównoważony wzrost znajdował się w samym centrum programu politycznego przedstawionego w lutym. Aby osiągnąć ten cel, konieczne są działania na trzech kluczowych osiach: uczynienie z Europy dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki ukierunkowanej na wzrost; wzmocnienie spójności; zapewnienie zrównoważonego zarządzania i ochrony zasobami naturalnymi.

Do pierwszych dwóch z tych osi będą odnosiły się działania określone w pozycji 1A i 1B.

Konkurencyjność i innowacje na wspólnym rynku

- Konkurencyjność to zagadnienie złożone i wielopłaszczyznowe. Badania naukowe, innowacje oraz klimat sprzyjający przedsiębiorczości to zasadnicze aspekty skutecznej strategii konkurencyjności. Muszą one być także wspierane poprzez zdrowe ramy regulacyjne ze skuteczną konkurencją. Europejska konkurencyjność jest wspierana poprzez kilka polityk i instrumentów UE; program ramowy na rzecz **innowacji i konkurencyjności** ma możliwości odblokowania i ułatwienia działań w niektórych docelowych obszarach. Program ramowy będzie obejmował trzy kluczowe tematy:
 - poprawa otoczenia biznesowego. Pomędzy celami, do których się dąży, znajdują się: dostęp do kapitału inwestycyjnego; bezpieczne sieci elektroniczne, skuteczne dostarczanie usług biznesowych w całej UE; oraz zmodernizowane usługi poprzez zastosowanie technologii informacyjnej i komunikacyjnej;
 - dopilnowanie, aby innowacje wspierały konkurencyjność i z powodzeniem znajdowały praktyczne zastosowanie na płaszczyźnie przedsiębiorczości. Stworzy się synergie przy wykorzystaniu „platform technologicznych” prowadzonych przez przemysł w ramach Programu Ramowego w dziedzinie badań naukowych, w którym strony zainteresowane opracują agendy badawcze dążące do osiągnięcia konkurencyjności przemysłu w połączeniu z programem konkurencyjności. Działania byłyby również skierowane ku technologiom środowiskowym, wykorzystując projekty pilotażowe lub pierwsze zakrojone na szeroką skalę zastosowania, aby zademonstrować ich możliwości techniczne i opłacalność ekonomiczną; oraz ku odnawialnym zasobom energii, działając przez Agencję Energii Inteligentnej w celu realizacji strategicznych projektów.
 - poparcie europejskiej polityki na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw, innowacji, przedsiębiorczości oraz małych i średnich przedsiębiorstw fachową wiedzą i promocją działań UE. Wszelkie działania wspierające politykę przemysłową, innowacje i przedsiębiorczość zostaną włączone w ramowy program przedsiębiorczości, celem osiągnięcia jak najsilniejszego oddziaływania.

- Działanie wspólnego rynku wymaga skutecznej koordynacji **podatków i cel**. Obecne programy Fiscalis i Customs zostaną połączone, aby we współpracy z krajowymi organami celnymi i fiskalnymi zapoczątkować szereg działań, mających na celu zagwarantowanie, iż przepisy są stosowane. Po przeszkoleniu oraz korzystając z kompatybilnej informatyki krajowe organy celne i fiskalne mogą działać wspólnie.

Wzmocnienie badań naukowych i rozwoju technologicznego

- Zdaniem Komisji konieczność dużego zintensyfikowania europejskich **badań naukowych** usprawiedliwia znaczną podwyżkę środków przeznaczonych na badania naukowe z budżetu UE. Należy jednak także dokonać zmian w zakresie centralnych punktów zainteresowania oraz sposobów realizacji europejskiej polityki badawczej. Siódmy Program Ramowy na rzecz badań naukowych skoncentruje się na następujących celach:
 - stworzenie obszarów doskonałości poprzez współpracę ponadnarodową;
 - zapoczątkowanie europejskich inicjatyw technologicznych, opartych na platformach technologicznych;
 - stymulowanie kreatywności w zakresie podstawowych badań naukowych poprzez konkurencję pomiędzy zespołami badawczymi na szczeblu europejskim;
 - podniesienie atrakcyjności Europy dla naukowców;
 - rozwijanie infrastruktur o wspólnym, europejskim znaczeniu;
 - zwiększenie koordynacji programów krajowych.

We wszystkich tych przypadkach prace koncentrowałyby się na zagadnieniach mających kluczowe europejskie znaczenie, blisko związanych z obszarami wchodzącymi w zakres kompetencji UE, a nowymi dziedzinami w centrum uwagi byłyby przestrzeń kosmiczna i bezpieczeństwo. Chociaż Komisja będzie nadal odpowiedzialna za tę politykę, wprowadzona zostanie większa decentralizacja, przy zwiększonym zaangażowaniu zainteresowanych stron z sektora publicznego i prywatnego, korzystających z fachowej wiedzy naukowej poprzez Europejską Radę ds. Badań Naukowych. Określono tutaj trzy możliwości:

- współpraca partnerska z Państwami Członkowskimi w zakresie działań przygotowanych w celu koordynacji krajowych polityk badań naukowych opartych na wspólnych celach;
- eksternalizacja działań przygotowanych w celu wspierania poszczególnych zespołów badawczych, poprzez stworzenie agencji regulacyjnej lub wykonawczej;
- zarządzanie przez Komisję w zakresie badań prowadzonych we współpracy, jednak ze szczególnym naciskiem na nadzór i kontrolę. Pozostałe zadania związane z wykonywaniem działań mogłyby zostać przekazane agencji wykonawczej.

Plan tych propozycji został przyjęty przez Komisję w czerwcu² i przechodzi obecnie proces konsultacji, aby umożliwić wyrażenie opinii instytucjom i społecznościom naukowym.

² Nauka i technologia - kluczowe dziedziny dla przyszłości Europy - Kierunki polityki wspierania badań naukowych w Unii (COM(2004) 353)

Wspieranie zrównoważonych sieci transportowych, energetycznych i sieci europejskich

- Specjalny instrument zostanie wykorzystany do ukończenia budowy **transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych**, określony przez Radę i Parlament Europejski. Sieci transportowe będą podlegały wieloletniemu finansowaniu w ramach rozporządzenia regulującego finansowanie sieci w latach 2007-2013. Rozporządzenie wprowadzi efektywny proces decyzyjny na szczeblu UE, jasne zasady w zakresie warunków oraz zasad wyboru, a także bardziej przejrzyste zarządzanie projektami w celu udoskonalenia łańcucha od koncepcji do ukończenia. Komisja zbada także, czy agencja wykonawcza stanowiłaby najskuteczniejszy sposób udzielania pomocy partnerom w realizacji projektów.
- Postanowienia dotyczące sieci energetycznych wdrażałyby wieloletni program skupiający się na wspieraniu inwestycji w dziedzinie linii transmisyjnych łączących oddzielne systemy przesyłowo-dystrybucyjne, w celu zmaksymalizowania skuteczności i zapewnienia bezpiecznych dostaw w europejskim sektorze energetycznym. Będzie to realizowane nie tylko w formie wspierania badań, jak to miało miejsce w przeszłości, lecz także wspierania prac rozwojowych i, w niektórych przypadkach, ograniczonych wkładów w prace konstrukcyjne.
- Oddzielny instrument będzie bazował na obecnym **programie Marco Polo**, dotyczącym transportu intermodalnego, w opracowywaniu projektów na mniejszą skalę, mających pomóc działaniom sektora prywatnego dążącym do odciążenia dróg.
- Oddzielny instrument będzie też niezbędny, aby określić nową podstawę prawną dla nawigacyjnego systemu satelitarnego Galileo, lepiej dopasowaną do następnego etapu jego działania.
- W kontekście Traktatów o Przystąpieniu, powstały lub są negocjowane zobowiązania prawne dotyczące wyjątkowego obciążenia finansowego, jakie przedstawia likwidacja wyznaczonych elektrowni jądrowych: Unia Europejska jest zobowiązana zapewnić odpowiednią dodatkową pomoc finansową na wsparcie wysiłków zmierzających do likwidacji elektrowni po roku 2006.

Specjalna linia budżetowa powinna zostać utworzona w tym celu w pozycji 1A. Środki na tę linię będą pochodziły z dwóch źródeł:

- sumy dostępne w pozycji 1A, inne niż te, które przeznaczone są na edukację, badania naukowe, politykę społeczną i sieci transeuropejskie;
- z Funduszu Dostosowań na rzecz Wzrostu tam, gdzie to konieczne, aby wyrównać saldo.

Specjalna decyzja dotycząca wkładu UE w likwidację elektrowni jądrowych zostanie przedstawiona do przyjęcia przez Komisję we wrześniu 2004. Będzie ona oparta na obiektywnej ocenie potrzeb finansowych i planu czasowego związanych z tym wydatków dla każdej elektrowni atomowej, która ma zostać zlikwidowana, przyjmując jako punkt wyjścia obecne wydatki już finansowane w latach 2004-2006.

Podnoszenie jakości edukacji i szkolenia

- Program kształcenia ustawicznego połączy działania na każdym szczeblu **edukacji i szkolenia**, od szkół do edukacji dorosłych, jako jedyny program zastępujący obecnie działające programy (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Socrates, Leonardo da Vinci). Duży nacisk zostanie położony na dotacje wspierające mobilność, wsparte dwoma rodzajami działań horyzontalnych: działaniami obejmującymi politykę rozwojową, naukę języków oraz zastosowanie nowych technologii; oraz działaniami w ramach projektu Jean Monnet dotyczącego integracji europejskiej.

Nadanie nowej formy wielu różnym działaniom będzie oznaczało wspólne procedury, mniej instrumentów prawnych i mniej linii budżetowych, a wszystko to zapewni uproszczenia niosące rzeczywiste korzyści użytkownikom.

Ponad 80% środków będzie zarządzanych w sposób zdecentralizowany, poprzez agencje krajowe, które będą przeprowadzały selekcję beneficjentów oraz wypłacały fundusze użytkownikom programów. Pojawia się tutaj kwestia zakresu kontroli finansowej, która musi być wymagana w stosunku do agencji krajowych: agencje krajowe, wydające znaczne środki z budżetu UE, powinny być zobowiązane do spełniania takich samych standardów kontroli jak Komisja czy agencje unijne. Zarządzanie ze strony Komisji będzie odbywało się przez agencję wykonawczą zajmującą się działaniami w obszarach edukacji i kultury.

Agenda polityki społecznej mająca pomóc społeczeństwu europejskiemu przewidywać zmiany i radzić sobie z nimi

- **Agenda polityki społecznej** obejmuje pełen zakres celów społecznych Komisji: pełne zatrudnienie, ochronę socjalną i integrację społeczną; warunki pracy; przeciwdziałanie dyskryminacji i różnorodność; równouprawnienie płci. Działanie w tych obszarach zostanie połączone w jeden program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej („PROGRESS”). Będzie on oferował użytkownikom „wszystko w jednym miejscu” (tzw. „one stop shop”), a także stworzy wspólne zasady dla wnioskodawców we wszystkich ścieżkach programu.

Niektóre aspekty działań społecznych, przede wszystkim wspieranie dialogu społecznego, wynikają bezpośrednio z autonomicznych uprawnień Komisji przyznanych Traktatem. Obecne regulacje w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i swobodnego przepływu pracowników (włączając w to sieć EURES od dawna łączącą służby zatrudnienia Państw Członkowskich) zapewniają podstawę prawną dla tych aspektów agendy polityki społecznej, których nie można oprzeć na autonomicznych uprawnieniach Komisji.

Reagowanie na zmieniające się potrzeby

Skuteczna strategia wspierania konkurencyjności musi zająć się problemami długoterminowymi, przed jakimi staje gospodarka europejska. Musi jednak także reagować na zmiany. Ściśle powiązane ze sobą cele dyscypliny budżetowej i skuteczności mogą zostać osiągnięte poprzez zarezerwowanie sumy, której przeznaczenie na precyzyjnie dobrane cele będzie określane co roku. Doświadczenie Europejskiej Inicjatywy na Rzecz Wzrostu dowodzi, że UE potrzebuje instrumentu szybkiego reagowania na zmiany gospodarcze, aby stymulować rozwój i tworzenie miejsc pracy. Bardziej proaktywne podejście do konkurencyjności zapewnione będzie poprzez stworzenie **Funduszu Dostosowań** na Rzecz Wzrostu. Co roku, gdy Unia ocenia postęp we wdrażaniu strategii lizbońskiej na wiosennym szczycie Rady Europejskiej, można by kierować środki, jeśli to konieczne, na wsparcie szczególnie skutecznych inicjatyw przyspieszających postęp w zakresie realizacji celów przebiegających z opóźnieniem (takich sieci transeuropejskie czy duże projekty środowiskowe czy badawcze) lub na pomoc w reagowaniu na niespodziewane

wstrząsy takie jak spory handlowe czy nieprzewidziane konsekwencje umów handlowych, lub wyjątkowe potrzeby podjęcia pilnego działania, jak na przykład konieczność wyłożenia większych środków finansowych celem terminowego wywiązania się ze zobowiązań przeprowadzenia likwidacji elektrowni jądrowych. Fundusz nie wymagałby oddzielnego instrumentu: wykorzystywałby istniejące programy i mechanizmy realizacji.

Większa spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia

Polityka spójności ma już solidne podstawy i głównym problemem jest teraz to, jak przekształcić obecne struktury, aby móc działać skuteczniej. Pozostałaby fundamentalna zasada partnerstwa, ale system będzie mniej złożony i bardziej strategiczny.

Nowa generacja programów spójności będzie działać według następujących zasad przewodnich:

- Strategiczny dokument polityki będzie przyjmowany na cały okres, stanowiąc punkt odniesienia zarówno dla Państw Członkowskich jak i regionów. Ustanowi on główne cele, dążąc do lepszej koncentracji wsparcia udzielanego w ramach polityki spójności. Doroczna debata Rady powiąże wyznaczenie celu polityki spójności z rocznym cyklem wdrażania strategii lizbońskiej. Uwolnienie funduszy z proponowanej rezerwy wykonania będzie także zależało od stopnia, w jakim cele strategii były osiąganymi. Mając na uwadze konkurencyjność regionalną i zatrudnienie, część funduszy mogłaby zostać zarezerwowana, aby po nie sięgnąć, kiedy będzie potrzeba zareagowania na negatywne skutki jakiegoś szczególnego wydarzenia gospodarczego.
- Każdy region lub Państwo Członkowskie przedstawi następnie strategiczny dokument referencyjny na lata 2007-2013. Po przyjęciu przez Komisję, będzie on stanowił bazę dla planowania, które skoncentrowałoby się na określaniu priorytetowych osi interwencji, pozostawiając maksimum elastyczności dla zdecentralizowanego podejmowania decyzji. Zarządzanie finansami będzie odbywało się na poziomie osi priorytetowych, a nie samych środków; kontrola finansowa oraz ocena byłyby bardziej proporcjonalne i zdecentralizowane.
- Użytkownicy odniosą korzyści płynące ze znaczącej racjonalizacji w zakresie systemu legislacyjnego wdrażającego politykę spójności. Potrzebne będą tylko trzy instrumenty finansowe: Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Socjalny. Dla Funduszu Spójności oraz EFRR przewiduje się wspólne planowanie oraz takie same zasady działania w zakresie projektów infrastrukturalnych.
- Aby zrównoważyć prawne przeszkody w międzynarodowej współpracy transgranicznej, ustanowi się instrument wspierający takie działania, z którego można będzie korzystać opcjonalnie.
- Szczególną cechą Europejskiego Funduszu Socjalnego będą konkretne działania mające na celu wzmocnienie integracji społecznej migrantów i zwiększenie ich dostępu do zatrudnienia. Będzie to miało na celu zwiększenie udziału pracowników migrujących w Europejskiej Strategii Zatrudnienia i umożliwienie obywatelom państw trzecich wywodzącym się z różnych środowisk kulturalnych, religijnych, językowych i etnicznych, osiedlanie się i branie czynnego udziału we wszystkich aspektach europejskiego życia społecznego. Wymaga to ścisłej koordynacji pomiędzy działaniami Europejskiego Funduszu Społecznego w tym obszarze oraz strategią i celami, które zostaną ustanowione przez obszar polityki odpowiedzialny za politykę imigracyjną. Planowanie działań Europejskiego Funduszu Społecznego w zakresie integracji obywateli państw trzecich będzie przeprowadzone przez Dyрекję Generalną ds. Zatrudnienia w porozumieniu z Dyрекcją Generalną ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

3.2 Pozycja 2: Ochrona zasobów naturalnych i zarządzanie nimi

Wziąwszy pod uwagę znaczne sumy pieniędzy publicznych, które mają być przeznaczone na cele określone w pozycji 2, jeszcze większe znaczenie ma działanie instrumentów i mechanizmów umożliwiających skuteczne wdrożenie.

- Ze względu na reformę wspólnej polityki rolnej z lat 2003 i 2004 oraz ustalone wydatki na rolnictwo do roku 2013, ramy na okres, którego dotyczą niniejsze Perspektywy finansowe, zostały już ustanowione. Warto przypomnieć, że reformy te pociągnęły za sobą duże uproszczenia, obejmujące jednolite dopłaty dla rolników, jednolite ramy regulacyjne pomocy bezpośredniej, a także sterowanie poprzez zarządzanie gruntami a nie produkcję. W tych ramach przeprowadzane byłyby przyszłe zmiany w organizacjach wspólnego rynku. Nowe rozporządzenie ustanowi strukturę finansowania WPR z jednym funduszem dla każdego filaru: Europejskim Funduszem Gwarancji Rolnej i Europejskim Funduszem Rolnym na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Fundusze te miałyby wiele wspólnych elementów, łącznie z prawem do wyłącznego korzystania z uprawnionych agencji płatniczych w zakresie płatności oraz podobnymi zasadami kontroli finansowej.
- Polityka **rozwoju obszarów wiejskich** będzie stosowana poprzez trzy główne cele:
 - zwiększenie konkurencyjności sektora rolniczego poprzez wsparcie restrukturyzacji;
 - poprawa jakości środowiska i terenów wiejskich poprzez wsparcie dla zarządzania gruntami;
 - poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i wspieranie różnorodności w działalności gospodarczej poprzez środki skierowane do sektora rolniczego i innych wiejskich uczestników życia gospodarczego.

Programy rozwoju obszarów wiejskich we wszystkich Państwach Członkowskich powinny dążyć do wszystkich trzech celów. Jednak ustalanie proporcji między nimi powinno być jak najbardziej zdecentralizowane. Państwa Członkowskie mające stosunkowo słabo rozwiniętą infrastrukturę rolniczą mogą zdecydować o położeniu nacisku na modernizację i restrukturyzację tak, aby zasady WPR zostały skutecznie wdrożone, a sektor rolniczy był konkurencyjny. Z kolei w Państwach, gdzie za główny problem uznawana jest opłacalność społeczności wiejskich, można zdecydować o skoncentrowaniu się na różnorodności gospodarczej.

We wszystkich przypadkach partnerzy na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym powinni odnieść korzyści ze znacznego uproszczenia regulacji:

- przegrupowania wszystkich środków do jednego instrumentu w celu realizacji jednego programu;
- zwrócenia szczególnej uwagi na potrzebę zbieżności pomiędzy rozwojem obszarów wiejskich a środkami spójności;
- lepszego połączenia kontroli i decentralizacji: dokument strategiczny UE zapewniający ramy w zakresie krajowych strategii rozwoju obszarów wiejskich; więcej oddolnych konsultacji dotyczących tego, jak te programy są opracowywane i stosowane w praktyce; mniej szczegółowe zasady i warunki dotyczące wdrażania programów; nasilone monitorowanie i ewaluacja. Odpowiednie obowiązki Państw

Członkowskich oraz Komisji w zakresie zarządzania finansami nadal będą jasno określone.

- Polityka **rybołówstwa** będzie wprowadzana w życie przy pomocy dwóch instrumentów. Europejski Fundusz na Rzecz Rybołówstwa będzie stanowił jednolity fundusz na rzecz restrukturyzacji sektora rybołówstwa i rozwoju obszarów przybrzeżnych zależnych od rybołówstwa. Fundusz będzie się koncentrował na ograniczonej liczbie głównych osi:
 - zrównoważony rozwój obszarów nadbrzeżnych (zarówno w sensie różnorodności gospodarczej jak i środowiska);
 - dostosowanie floty rybackiej;
 - sprzyjające środowisku i konkurencyjne akwakultura oraz przetwórstwo rybne;
 - inne działania, będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, łącznie z pilotażowymi projektami w zakresie ochrony środowiska.

Chociaż Fundusz ten jest wyraźnie powiązany z instrumentami spójności – i byłby prowadzony poprzez wspólne zarządzanie z zastosowaniem wieloletniego planowania – jego ścisły związek z wykonywaniem wspólnej polityki rybołówstwa uzasadnia zapisanie go w pozycji 2.

Drugi instrument połączyłby wszystkie obszary, gdzie wspólna polityka rybołówstwa wymaga środków na wsparcie reformy:

- inwestycje w zakresie środków kontroli w celu wykorzystania nowoczesnych technik kontroli na wszystkich wodach kontrolowanych oraz wsparcie pracy Agencji Kontroli Rybołówstwa;
 - środki wspierające wysoką jakość i dostępność fachowych porad i danych technicznych;
 - przygotowanie do zawarcia i finansowania międzynarodowych porozumień w dziedzinie rybołówstwa oraz udziału w regionalnych organizacjach rybołówstwa.
- Spójność polityki nie może zostać zachowana, jeśli instrumenty rozpatrywane są pojedynczo. W obszarze ochrony środowiska, większa część działań przejawia się poprzez włączenie **środowiska** do innych polityk.

Wyzwanie na nadchodzący okres jest podwójne: po pierwsze zapewnienie wykonania głównych celów środowiskowych oraz wzmocnienie wzrostu gospodarczego. Obecne trendy w stanie środowiska wymagają zwiększonych działań prewencyjnych i zaradczych we wszystkich obszarach polityki.

Środki finansowe w pozycjach 1A i 1B, pozycji 2 (kwestie agro-środowiskowe, rybołówstwo, rozwój obszarów wiejskich) i pozycji 4 mają podstawowe znaczenie dla osiągnięcia celów polityki środowiskowej jako części szerszego celu UE, jakim jest zrównoważony rozwój. Na przykład obecnie ok. 16,5% środków EFRR oraz 50% środków Funduszu Spójności przeznacza się na środowisko. Ponadto wszystkie interwencje w zakresie spójności muszą być podejmowane z poszanowaniem wspólnotowego prawodawstwa w zakresie środowiska.

Obecny poziom finansowania działań środowiskowych powinien zostać utrzymany, a tam, gdzie to konieczne, zwiększony w następnym okresie finansowym, odzwierciedlając wagę

środowiska jako filaru zrównoważonego wzrostu. W ten sposób włączanie finansowania polityki środowiskowej UE w inne polityki zostanie utrzymane.

Zobowiązanie do finansowania ochrony środowiska będzie przedstawione w strategicznych dokumentach określających wytyczne dotyczące orientacji strategicznych, planowania i wykonywania, które zostaną przedstawione przez Komisję w najbliższych miesiącach. Ponadto Komisja będzie domagała się od Państw Członkowskich wykazania, w jaki sposób uwzględniły one potrzeby finansowania środowiska, łącznie z odnośnymi aspektami programu Natura 2000, przy opracowywaniu swoich programów krajowych w ramach funduszy strukturalnych, i przedyskutuje z nimi potrzebę współfinansowania przez Wspólnotę, co stanowić będzie część procesu zatwierdzania planu.

- Chociaż większość działań środowiskowych wprowadzana jest w życie poprzez włączanie ich do innych działań, nadal potrzebny jest instrument wprowadzający w życie działania o wyłącznym charakterze środowiskowym. **Program LIFE+** miałby przyczyniać się do rozwoju, wykonywania, monitorowania i ewaluacji polityki i prawodawstwa UE w zakresie środowiska. Wspierałby przede wszystkim:
 - pogłębianie wiedzy leżącej u podstaw polityki środowiskowej i rozwój głównych narzędzi zapewniających spójność (gromadzenie danych, badania, tworzenie scenariuszy itd.);
 - wdrażanie polityki środowiskowej na miejscu działania, szczególnie poprzez stwarzanie możliwości rozwojowych, wymianę najlepszych praktyk oraz współpracę w ramach sieci i zaangażowanie organizacji pozarządowych;
 - prezentację nowych koncepcji i instrumentów polityki;
 - informowanie i komunikację mające na celu podniesienie świadomości w kwestiach ochrony środowiska.

Jednolity instrument będzie uwzględniał jednolity zestaw zasad oraz procedur decyzyjnych i dotyczących finansowania, jak również bardziej konsekwentne określanie celów polityki, czego wynikiem będzie ograniczenie stałych kosztów administracyjnych, jak również większa przejrzystość oraz widoczność działania.

3.3 Pozycja 3: Sprawy obywatelskie

Wzmocnienie UE jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Komisja chciałaby osiągnąć ten cel w oparciu o trzy programy ramowe, zastępujące mnogość instrumentów i linii budżetowych w tej dziedzinie. Wzrośnie przejrzystość, ponieważ potencjalni „klienci” programów będą od razu wiedzieli, do którego ogólnego celu polityki przyczyni się ich udział. Programy ramowe będą funkcjonowały w podobny sposób i na podobnych zasadach, tak więc strony zainteresowane będą miały do dyspozycji niemalże jednolity instrument.

Ta uproszczona struktura poprawi skuteczność tych programów jako instrumentów polityki, a wnioski dotyczące tej polityki zostaną wyciągnięte dzięki odpowiedniemu systemowi monitorowania i oceny. Ponadto programy w tych trzech obszarach polityki pozwolą na większą elastyczność w ustalaniu priorytetów pomiędzy różnymi działaniami w zakresie tej samej polityki. Powinny więc pomóc w zapewnieniu szybkiej odpowiedzi na nieprzewidziane zdarzenia – na przykład w dziedzinie bezpieczeństwa proponowana struktura dopuszcza margines elastyczności pomiędzy działaniami prewencyjnymi a działaniami reaktywnymi.

Duża część funduszy przydzielonych w ramach tego obszaru będzie zarządzana wspólnie z Państwami Członkowskimi. Uproszczona struktura programów ułatwi koordynację z organami administracji. Elastyczność w dostosowywaniu się do warunków krajowych będzie zapewniona poprzez krajowe dokumenty planowania. Organy zewnętrzne będą stanowiły spójną całość w ramach logiki tych trzech głównych obszarów polityki.

- **Program dotyczący swobody przemieszczania się i solidarności w obszarach granic zewnętrznych, kwestii azylowych i imigracyjnych** będzie wspierał wprowadzanie w życie solidarności w tym obszarze i będzie stanowił ogromną część funduszy na dziedzinę wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Będzie obejmował działania wspierające zintegrowane podejście do granic zewnętrznych UE oraz będzie wspomagał rozwój wspólnej polityki azylowej tam, gdzie podział odpowiedzialności pomaga Państwom Członkowskim w przestrzeganiu międzynarodowych zobowiązań. Program przyczyni się do skutecznego i zrównoważonego zarządzania przepływami migracji – łącznie ze zwalczaniem nielegalnej imigracji i powrotem nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub osób nieregularnie przybywających do UE.

Wdrożenie wspólnej polityki imigracyjnej wymaga także, aby Wspólnota udzieliła rzetelnej odpowiedzi w sprawie wielowymiarowej kwestii integracji obywateli państw trzecich. Oznacza to położenie większego nacisku na zwiększony udział migrantów w działaniach Europejskiego Funduszu Społecznego. Wymaga także nowej formy solidarności w celu wsparcia wysiłków Państw Członkowskich dążących do umożliwienia obywatelom państw trzecich wywodzącym się z różnych środowisk kulturalnych, religijnych, językowych i etnicznych osiedlenie się i branie czynnego udziału we wszystkich aspektach europejskiego życia społecznego. Działania, które nie są objęte EFS, takie jak udział w życiu obywatelskim i politycznym, poszanowanie różnorodności i obywatelstwa, czy działania dotyczące osób ubiegających się o azyl, włączając w to tworzenie sieci („networking”), porównywanie w celu osiągnięcia lepszych wyników („benchmarking”) i opracowywanie wskaźników w tych dziedzinach, będą finansowane w pozycji 3.

Utworzenie **Agencji ds. Granic Zewnętrznych** w dziedzinie zarządzania przepływami migracyjnymi zostało już zaproponowane przez Komisję. Przeprowadzona zostanie ocena sytuacji, aby ustalić, czy zarządzanie systemami informacyjnymi na dużą skalę w dziedzinach, które mają znacznie dla sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, takimi jak Eurodac, SIS czy VIS, mogłoby zostać włączone w zakres działań tej agencji, czy też będzie wymagało utworzenia nowej agencji. Jednakże, istnieją inne sektory, takie jak bezpieczeństwo żywności i cła, które także wymagają racjonalizacji i zwiększenia istniejących kontroli na granicach zewnętrznych UE. Wziąwszy pod uwagę korzyści skali oraz nakładanie się potencjału w niektórych Państwach Członkowskich, zbada się możliwość wykorzystania Agencji ds. Granic Zewnętrznych jako bazy koordynacyjnej zapewniającej współpracę pomiędzy wszystkimi głównymi organami odpowiedzialnym za zarządzanie granicami.

- **Program bezpieczeństwa** wzmocni zapobieganie przestępstwom i terroryzmowi, zintensyfikuje współpracę i wymianę pomiędzy organami ścigania, wesprze przygotowywanie służb wywiadowczych na skalę europejską i przyda szkoleniom, którym podlegają wyżsi rangą funkcjonariusze policji Państw Członkowskich, wymiaru europejskiego.

Komisja spodziewa się, iż zarówno Europol jak i Kolegium Policji Europejskiej, obecnie międzyrządowe, staną się, zgodnie z Konstytucją, organami UE.

- **Program sprawiedliwości i praw podstawowych** będzie dążył do wspierania współpracy sądowniczej, łatwego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i do stworzenia większej pewności prawnej, zarówno dla przedsiębiorczości jak i obywateli, w celu wsparcia wzrostu na obszarach transgranicznych. Będzie monitorował rosnący dorobek prawny w tym obszarze i

umożliwiał wzajemne poznawanie oraz nabieranie zaufania do systemów prawnych poprzez informację publiczną i szkolenie sędziów i innych prawników. Będzie także wzmacniał koordynację i współpracę pomiędzy śledczymi i prokuratorami zajmującymi się poważną przestępczością transgraniczną, na poziomie operacyjnym i strategicznym. Działania UE będą również miały na celu wymianę informacji o decyzjach w sprawach karnych, takich jak wcześniejsze wyroki skazujące. Propagowanie praw podstawowych będzie towarzyszyło włączeniu Karty do Konstytucji i będzie kładło szczególny nacisk na demokratyczne uczestnictwo w przygotowaniach do wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.

Komisja spodziewa się, że Eurojust, obecnie międzyrządowy, stanie się, zgodnie z Konstytucją, organem UE. Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej z grudnia 2003 r. obecne Obserwatorium ds. Rasizmu i Ksenofobii zostanie rozbudowane, stając się pełnoprawną Agencją ds. Praw Podstawowych.

Komisja planuje złożenie wniosków legislacyjnych w przyszłym roku. Jednakże o czasie podjęcia działań dotyczących mechanizmu solidarności w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi (stanowiącego część programu swobody przemieszczania się) i nowego programu sprawiedliwości zadecyduje wejście w życie nowego Traktatu.

Zapewnienie dostępu do podstawowych towarów i usług

Bieżące programy dotyczące spraw konsumentów, bezpieczeństwa żywności i zdrowia nie odpowiadają oczekiwaniom obywateli. Na przykład, w ramach obecnego programu zdrowia publicznego napływa 3 razy więcej wartych uwagi wniosków o wsparcie niż program ten może sfinansować. Eliminowanie chorób przenoszonych się przez łańcuch pokarmowy jest również utrudnione z względu na problemy finansowe, podczas gdy rozszerzenie stawia szczególne wyzwanie w zakresie unowocześnienia infrastruktury społecznej (zdrowie, konsumenci) w całej UE-25. Aby poprawić sytuację, Komisja wnosi o zastąpienie wszystkich istniejących instrumentów dwoma głównymi instrumentami, które będą lepiej pasowały do celów politycznych w zakresie spraw obywatelskich.

- Program **bezpieczeństwa żywności** będzie koncentrował się na zwalczaniu chorób odzwierzęcych, ułatwianiu współpracy pomiędzy laboratoriami UE, zmniejszaniu różnic w standardach bezpieczeństwa żywności między państwami i zapewnieniu ochrony całego łańcucha pokarmowego.
- Program **polityki konsumenckiej i zdrowia publicznego** będzie zapewniał zrównoważone budowanie potencjału wśród organizacji konsumenckich; podnoszenie bezpieczeństwa konsumentów poprzez lepszą współpracę pomiędzy organami Państw Członkowskich, jak również pomiędzy UE a państwami trzecimi. Wzmocni także współpracę pomiędzy Państwami Członkowskimi mającą na celu poprawę skuteczności i wydajności systemu ochrony zdrowia w całej Europie.

Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i Europejski Ośrodek Prewencji i Zwalczania Chorób powinny zapewnić taką pomoc (regulacyjną i wykonawczą), jaka niezbędna będzie Komisji do wykonywania jej zadań. Będą służyły radą oraz dostarczały analiz, lecz także tworzyłyby sieć kontaktów w całej Unii, aby dzielić się najlepszymi sposobami działania.

Propagowanie kultury i różnorodności europejskiej

Potrzeba wprowadzenia uproszczeń do obecnej generacji programów w zakresie kultury, mediów i młodzieży była stałym przedmiotem ocen. Prostsze i bardziej proporcjonalnie reguły

kontraktowe i finansowe oraz mniej skomplikowane zasady pozwolą skierować więcej energii na realizację, a mniej na administrację.

Mając to na celu Komisja proponuje zmniejszenie liczby, uproszczenie i uelastycznienie instrumentów prawnych. Propozycje te pozwolą na zmniejszenie liczby podstaw prawnych z obecnych ośmiu do czterech, a liczby linii budżetowych z 22 do czterech.

Nowe instrumenty pozwolą na większą decentralizację. Ponadto Komisja zamierza ustanowić agencję wykonawczą dla wszystkich programów, o których mowa. Ten nowy organ będzie odpowiedzialny za zadania techniczne związane z tymi programami i zapewnienie bieżącej pomocy i kontynuacji działań.

- Nowy **program Młodzież** będzie promował postawy obywatelskie europejskie wśród młodych ludzi, na szczeblu europejskim jak również krajowym i lokalnym. Obecne cztery linie budżetowe zostaną zastąpione jedną, która obejmie wszystkie działania obecnie wykonywane w ramach dwóch oddzielnych podstaw prawnych (program Młodzież i wspólnotowy program działania wspierający instytucje aktywne na szczeblu europejskim w zakresie spraw młodzieżowych).

Program Młodzież oparty jest na oddelegowaniu uprawnień do agencji krajowych, które będą pracowały w ramach ustalonych przez Komisję. Siłą tego systemu jest fakt bycia przyjaznym dla użytkownika, co mogą zapewnić agencje krajowe, które używają języka narodowego, rozumieją systemy krajowe itd. Program koncentruje się na decentralizacji działań i ogranicza bezpośrednie zarządzanie do tych obszarów, gdzie ma to wyraźną wartość dodaną (takich jak sieci współpracy, wspieranie polityki i wspieranie organizacji pozarządowych).

- Nowy program **Kultura** będzie dostępny dla wszystkich dziedzin kulturalnych i artystycznych, bez ustalonych z góry kategorii, oraz dla większej liczby podmiotów działających w obszarze kultury, od władz krajowych czy lokalnych do sieci czy przedsiębiorstw z sektora kulturalnego. Będzie miał jedną podstawę prawną, w przeciwieństwie do obecnych dwóch, i jedną linię budżetową w porównaniu z dzisiejszymi pięcioma. Program będzie też bardziej przyjazny dla użytkownika.
- Do ogólnych celów nowego programu wspierającego **europejski sektor audiowizualny** będzie należało zachowanie i wzmacnianie europejskiej różnorodności kulturalnej i dziedzictwa audiowizualnego; wspieranie dialogu i porozumienia międzykulturowego; zwiększenie rozpowszechniania europejskich utworów audiowizualnych w Unii Europejskiej oraz poza jej granicami. Połączy on obecne dwa programy MEDIA w jeden, integrując różne elementy europejskiego audiowizualnego łańcucha wartości. W wyniku konsultacji społecznych zasady i procedury zostaną uproszczone.
- **Program uczestnictwa obywatelskiego** będzie bazował na ostatnio zapoczątkowanym programie i obejmie okres od roku 2007. Będzie dążył do promowania wartości i celów Unii, aby przybliżyć obywatelom UE i jej instytucje oraz pobudzić do aktywnego obywatelstwa. Wsparcie może także być udzielane instytucjom realizującym cel będący przedmiotem ogólnoeuropejskiego zainteresowania w dziedzinie aktywnego obywatelstwa europejskiego, włączając w to grupy ekspertów. Potrzebne będzie podjęcie dalszych środków, a nowe wnioski legislacyjne zostaną przedłożone na początku roku 2005.

Instrument solidarności i szybkiego reagowania

Działanie na szczeblu europejskim umożliwi wspólne podejście do sytuacji nadzwyczajnych. Instrument solidarności i szybkiego reagowania zapewni możliwość podjęcia działań europejskich

w przypadku poważnych katastrof. W zakres przewidywanego instrumentu będą wchodziły zarówno działania bezpośrednie (koordynacja i rozmieszczenie środków do zwalczania katastrofy), jak też pomoc finansowa przeznaczona na radzenie sobie z sytuacją nadzwyczajną w następstwie nieprzewidzianego kryzysu. Mógłby także obejmować środki przygotowawcze. Instrument zapewni finansowanie mające na celu wsparcie ofiar terroryzmu, uwzględni wymogi ochrony ludności, umożliwi reagowanie w sytuacjach kryzysowych dotyczących zdrowia publicznego, jak również w przypadku klęsk żywiołowych.

3.4 Pozycja 4: Europa jako partner w świecie

Z czasem Unia wypracowała szerokie spektrum narzędzi z zakresu stosunków zewnętrznych (wspólna polityka handlowa, współpraca w ramach porozumień dwu- i wielostronnych, współpraca rozwojowa, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wspólna polityka obronna i bezpieczeństwa, pomoc humanitarna i finansowa, jak również prezentowanie na zewnątrz polityk wewnętrznych: energetyki, środowiska, transportu, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych itd). Tworzenie nowych linii budżetowych poprzez roczną procedurę budżetową, a następnie przyjmowanie podstaw prawnych ad hoc w celu ich realizacji, spowodowały namnożenie się tych instrumentów.

W rezultacie powstał **wieloelementowy i złożony zestaw instrumentów**. Zewnętrzna pomoc globalna UE jest obecnie realizowana przez 30 różnych instrumentów prawnych (programów) – tematycznych, takich jak „EIDHR³”, i geograficznych takich jak EFR czy programy TACIS. Do dyspozycji pozostaje także szereg instrumentów z zakresu WPZiB (wspólne działania)⁴. Istnieją ponadto oddzielne instrumenty, które obejmują zewnętrzne oddziaływanie naszych polityk wewnętrznych, takie jak „Inteligentna Energia”. **Zarządzanie tymi różnorodnymi programami w sposób wydajny i skoordynowany staje się coraz trudniejszym zadaniem**, utrudnia również komunikację oraz zmniejsza przejrzystość działania.

Jak przewidziano w komunikacie z dnia 10 lutego, Komisja wnosi zatem o radykalne uproszczenie instrumentów, powodowane potrzebą ułatwienia spójności i zgodności działań zewnętrznych i osiągnięcia lepszych wyników przy pomocy dostępnych środków, odwołując się do następujących zasad:

- **Polityka kieruje instrumentami:** istnieje prawdziwe niebezpieczeństwo zaprzęgnięcia wozu przed konia i dopuszczenia do tego, iż instrumenty będą narzucały kierunki polityki, nadszedł więc czas, aby UE dokonała przeglądu swoich instrumentów i uczyniła je bardziej spójnymi i ukierunkowanymi na osiągnięcia, a także zwiększyła ich możliwość wywoływania efektu dźwigni oraz elastyczność.
- **Zapewnienie ogólnej spójności polityki:** Odpowiednie połączenie polityk i zachowanie równowagi pomiędzy potrzebą podejmowania krótkoterminowych reakcji i przyjmowania długoterminowych strategii będzie zapewnione poprzez strategie krajowe (CSP) i strategie regionalne (RSP), jak również strategie akcesyjne i tematyczne. Przy regularnych kontrolach oraz odpowiednim połączeniu zaproponowanych instrumentów, zapewniona zostanie konieczna spójność podejścia.

³ European Initiative for Democracy and Human Rights – Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka

⁴ Pośród stu różnych instrumentów wymienionych w komunikacie z dnia 10 lutego znalazły się zarówno instrumenty należące do pierwszego filaru jak i instrumenty WPZiB

- **Uproszczenie struktur i procedur**⁵: linie budżetowe i procedury (instrumenty finansowe i ich podstawy prawne) zostaną uproszczone, tak by były bardziej skuteczne i wydajne, zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji nadzwyczajnych lub kryzysowych, oraz by sprawniej reagowały na nowe inicjatywy takie jak Światowy Fundusz walki z HIV/AIDS, gruźlicą i malarią czy Inicjatywa na Rzecz Wysoko Zadłużonych Ubogich Państw (inicjatywa HIPC).
- **Przydział środków ukierunkowany na osiągnięcia**: istnieje szeroki konsensus w sprawie konieczności przydzielania środków według spodziewanych i rzeczywistych osiągnięć. System strategii państw i strategii regionów, wsparty silnymi zdolnościami analitycznymi, powinien konfrontować cele początkowe i rzeczywiste osiągnięcia.
- **Lepszy dialog i koordynacja z innymi darczyńcami i instytucjami**: przede wszystkim z innymi instytucjami UE, ale także z Państwami Członkowskimi i instytucjami Bretton Woods.
- **Lepszy dialog z państwami trzecimi**: nowy i uproszczony zestaw ukierunkowanych instrumentów obejmie wszystkie państwa, co przyczyni się do lepszego zrozumienia i czytelności.

Aby jeszcze bardziej wzmocnić ogólną skuteczność pomocy UE, którą zarządza Komisja, przy kierowaniu nowych instrumentów i przydziałów finansowych zwróci się większą uwagę na kryteria potrzeb i osiągnięć. Włączenie do budżetu byłej pomocy z EFR umożliwi wzajemne wzbogacenie, mające na celu osiągnięcie poziomu najlepszych sposobów działania dotychczas oddzielnych dwóch systemów. Komisja będzie dążyła do tego, aby nowe zasady ramowe regulujące planowanie i realizację pomocy, umożliwiały jej skuteczne działanie.

W nowo zaproponowanej architekturze **trzy główne instrumenty wspierają bezpośrednio europejskie polityki zagraniczne**: politykę przedakcesyjną, politykę sąsiedztwa oraz politykę rozwojową. **Trzy instrumenty tematyczne są tak pomyślane, aby reagować na sytuacje kryzysowe**, czy to polityczne, humanitarne czy finansowe, i będą obejmowały wszystkie państwa trzecie. Proces uproszczenia będzie również obejmował połączenie różnych instrumentów tematycznych, które obecnie funkcjonują oddzielnie i które mogą zostać ponownie sklasyfikowane według ich zakresu tematycznego.

3.4.1 Instrumenty polityczne

- Instrument przedakcesyjny (IPA)

Obejmie kraje kandydujące (Turcja, Chorwacja) oraz kraje będące potencjalnymi kandydatami (pozostałe państwa Zachodnich Bałkanów). IPA zastąpi zatem obecne instrumenty (PHARE, ISPA, SAPARD i rozporządzenie przedakcesyjne w sprawie Turcji), co ułatwi zarządzanie programami dla krajów przystępujących⁶. W celu uproszczenia pomocy dla państw Bałkanów Zachodnich i aby uniknąć niepotrzebnego procesu stopniowego wycofywania, IPA zastąpi także CARDS.

IPA będzie obejmował następujące obszary: rozwój instytucjonalny, współpraca regionalna i transgraniczna, rozwój regionalny, rozwój zasobów ludzkich, rozwój obszarów wiejskich. Kraje beneficjenci IPA będą podzielone na dwie kategorie, w zależności od ich statusu jako kraju *uznanego* za kandydujący lub kraju *potencjalnie* kandydującego.

⁵ Obecnie jest 91 linii budżetowych w obszarach polityki z grupy RELEX. Liczba ta nie obejmuje linii budżetowych innych polityk otrzymujących środki z obecnej pozycji 4.

⁶ W tym kontekście pod uwagę wzięte będą wymogi polityk wspólnotowych, które muszą spełnić nowe kraje kandydujące i te, które będą kandydować.

Wszystkie państwa Zachodnich Bałkanów objęte są procesem stabilizacji i stowarzyszenia, kwalifikują się zatem jako kraje potencjalnie kandydujące. Zaproponowana im zostanie pomoc opierająca się na zasadach i priorytetach ustanowionych obecnie w rozporządzeniu dotyczącym CARDS: rozwój instytucjonalny i demokratyzacja, rozwój ekonomiczny i społeczny, współpraca regionalna i transgraniczna oraz w pewnym zakresie dostosowywanie się do *acquis communautaire*. Po uzyskaniu przez państwo statusu kraju uznanego za kandydujący, IPA uzupełni pomoc obejmującą wszystkie pięć obszarów wykazanych wyżej, poświęcając znacznie więcej uwagi transponowaniu *acquis communautaire*. Będzie zatem funkcjonowało wyraźne rozróżnienie pomiędzy krajami kandydującymi a potencjalnie kandydującymi. Kraj może zmienić status z potencjalnie kandydujący na kandydujący tylko wskutek jednomyślnej decyzji politycznej podjętej przez Radę po ocenie Komisji.

- Instrument europejskiego sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI)

W swoim komunikacie z 12 maja 2004⁷ zatwierdzonym na szczycie Rady Europejskiej, Komisja wskazywała, że polityka europejskiego sąsiedztwa (ENP) w ogóle, a w szczególności plany działania w ramach ENP powinny zapewnić ramy dla pomocy finansowej dla odnośnych krajów partnerskich. Ponadto proponowała wprowadzenie nowego specjalnego instrumentu dotyczącego sąsiedztwa od roku 2007.

Do tej pory zakładano, że instrument ten będzie uzupełniał, a nie zastępował, istniejące instrumenty (TACIS, MEDA) lub instrumenty będące ich kontynuacją, i skoncentruje się na działaniach związanych z transgraniczną i transnarodową współpracą przy granicach zewnętrznych UE, wprowadzając radykalne uproszczenie procedur i znacznie podnosząc skuteczność.

W trakcie postępu prac koncepcyjnych nad różnymi instrumentami pomocy zewnętrznej, stało się jasne, że konieczne jest szersze podejście, aby odzwierciedlić specyfikę europejskiej polityki sąsiedztwa, nadać większego znaczenia stosunkom z krajami sąsiadującymi, zapewnić optymalną spójność w pomocy państwom partnerskim i jeszcze bardziej uprościć realizację pomocy. Wiąże się to z rozszerzeniem zakresu ENPI na całą pomoc finansową dla krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa.

ENPI powinien przyczyniać się do zapobiegania pojawianiu się nowych podziałów pomiędzy UE i jej sąsiadami poprzez intensywniejszą współpracę polityczną, w zakresie bezpieczeństwa, ekonomiczną i kulturalną, a beneficjentom stwarzać szansę uczestnictwa w różnych działaniach UE. Powinien koncentrować się szczególnie na wykonywaniu planów działania europejskiej polityki sąsiedztwa, jak również wspólnie uzgodnionych dokumentów ustanawiających szereg priorytetów, których realizacja przybliży państwa sąsiadujące do Unii Europejskiej.

Swym zakresem instrument wykracza poza wspieranie zrównoważonego rozwoju, wzrostu ekonomicznego i ograniczania ubóstwa. Obejmuje on znaczącą pomoc w zakresie środków zmierzających do stopniowej integracji gospodarczej, głębszej współpracy politycznej, pociągając za sobą zbliżanie ustawodawstwa, rozwój instytucjonalny, uczestnictwo w programach wspólnotowych i agencjach, wzajemne połączenia i rozwój wspólnej infrastruktury. Aby uczynić pomoc skuteczniejszą, będzie on opierał się na doświadczeniu zebranym w kontekście rozszerzenia i stosował podobne instrumenty techniczne, takie jak twinning czy TAIEX.

Zarówno IPA jak i ENPI będą zawierały element wspierający współpracę transgraniczną po każdej stronie granicy pomiędzy państwem trzecim a zainteresowanym Państwem Członkowskim.

⁷ COM (2004) 373, Europejska Polityka Sąsiedztwa - Strategia

Element ten połączy cele polityki zewnętrznej oraz cele spójności ekonomicznej i społecznej, i będzie działał zgodnie ze wspólną metodologią i zharmonizowanym zarządzaniem opartym na takich zasadach jak wieloletnie prognozy, partnerstwo i współfinansowanie. Środki będą pochodziły zarówno z pozycji Spójność jak i Polityka Zewnętrzna proponowanych perspektyw finansowych. Część finansowania ENPI i IPA pochodząca z pozycji Polityka Spójności byłaby dzielona przez zainteresowane Państwo Członkowskie i zasilalaby całości środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności uwzględniając pułap 4%.

- Instrument „Współpraca rozwojowa i współpraca ekonomiczna”

Ten nowy instrument będzie głównym narzędziem wspierającym kraje rozwijające się w ich dążeniach do osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju. Następny okres perspektyw finansowych jest decydujący dla osiągnięcia tych celów w wyznaczonym terminie, tj. do roku 2015. Instrument ten będzie obejmował wszystkie kraje, terytoria i regiony, które nie otrzymają pomocy w ramach IPA lub ENPI.

Instrument będzie obejmował współpracę rozwojową i ekonomiczną z krajami i regionami partnerskimi, w różnych formach i odmianach, jak również inicjatywy globalne i horyzontalne zgodnie z art. 179 i 181a Traktatu.

Obejmie następcę dziewiątego EFR, który dobiegnie końca w 2007 r. Komisja w istocie proponowała, aby nie kontynuować dziesiątym EFR, ale przenieść całość pomocy dla krajów AKP do głównych instrumentów współpracy. Oczekuje się, że uczyni to pomoc dla krajów AKP bardziej skuteczną (negocjacje dotyczące strategii państwa będą obejmowały całą pomoc), bardziej otwartą i bardziej wydajną (ekonomia zarządzania nie tylko dla służb Komisji, lecz przede wszystkim dla krajów beneficjentów i dla wszystkich stron zainteresowanych). Wartość dodana, którą ma przynieść włączenie pomocy dla krajów AKT w ramy budżetowe pod pełną kontrolą władz budżetowych UE, została omówiona w oddzielnym komunikacie Komisji z października 2003⁸.

Instrument będzie w równym stopniu obejmował wszystkie obszary uwzględnione w porozumieniach i innych instrumentach dwustronnych lub w agendach współpracy wspólnie uzgodnionych z państwami partnerskimi, jak na przykład: wzmacnianie różnych usług socjalnych (zdrowie, edukacja); wkład w podstawową infrastrukturę potrzebną do utrzymania rozwoju gospodarczego i społecznego (transport, media komunalne, telekomunikacja itd.); zajęcie się zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich i bezpieczeństwem żywności w różnych aspektach tych zagadnień (reforma rolna, środowisko itd.), łącznie z odpowiednimi środkami dla podjęcia reformy protokołu w sprawie cukru⁹; przyczynianie się do powstania wydajnego sektora prywatnego, zdolnego działać zgodnie ze światowymi zasadami handlu i regułami gospodarki rynkowej (łącznie z działaniami na rzecz rozwoju instytucjonalnego wyraźnie skierowanymi na ten cel); promowanie dobrego zarządzania, praworządności i poszanowania dla praw człowieka i demokratyzacji; wspieranie rozwoju instytucjonalnego; zarządzanie kwestiami azylowymi i przepływem migracji; zajęcie się kwestiami bezpieczeństwa, takimi jak zwalczanie handlu ludźmi, przestępczości i terroryzmu; zajęcie się kwestiami bezpieczeństwa nuklearnego; wkład w rozwój mediów i sektora komunikacji; wspieranie współpracy gospodarczej i kulturalnej z bardziej rozwiniętymi krajami.

⁸ COM(2003)590

⁹ Środki te zostały przedstawione w Komunikacie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie osiągnięcia zrównoważonego modelu rolnego w Europie poprzez zreformowaną WPR – reforma sektora cukrowego (COM(2004)499)

Instrument będzie zawierał możliwość szybkiego i zintegrowanego reagowania na przejściowe potrzeby pokryzysowe.

3.4.2 Instrumenty reagowania na sytuacje kryzysowe

- Instrument w zakresie stabilności

Przed interwencją innych instrumentów, ten instrument pozwoli Wspólnocie na:

- skuteczne, natychmiastowe i zintegrowane reagowanie na kryzys i brak stabilności poprzez jeden instrument finansowania, opieranie się na wartości dodanej dowiedzionej przez mechanizm szybkiego reagowania, do czasu aż programowanie w ramach ogólnych instrumentów współpracy i pomocy może zostać przywrócone;
- reagowanie na światowe i regionalne wyzwania transgraniczne naruszające bezpieczeństwo ludności cywilnej, takie jak zwalczanie handlu ludźmi, zorganizowanej przestępczości i terroryzmu tam, gdzie takie działania muszą zostać podjęte w odpowiedzi na kryzys;
- zajęcie się kwestiami bezpieczeństwa nuklearnego tam, gdzie takie działania muszą zostać podjęte w odpowiedzi na kryzys;
- rozwijanie międzynarodowej zdolności utrzymania pokoju, we współpracy z organizacjami regionalnymi, zgodnie z przyjętą polityką uzgodnioną dla Instrumentu Wspierającego Pokój w Afryce i rekomendacjami raportu Brahimi;
- podejmowanie misji wspierających wybory w państwach, do których zbyt niebezpiecznie jest wysłać misje obserwacyjne.

Instrument zapewnia ponadto ramy dla reakcji na nowe inicjatywy polityczne wspierane przez Unię zgodnie z celami rozporządzenia, jeśli uzupełnia to działania podjęte w ramach innych instrumentów działań zewnętrznych.

Istniejące ograniczenia prawne płynące z Traktatów¹⁰ nie pozwalają na stworzenie jednego, międzyfilarowego instrumentu, który obejmowałby wszystkie te aspekty. Instrument na rzecz stabilności dotyczy zatem jedynie środków pierwszofilarowych. Środki z drugiego filaru będą nadal przyjmowane w ramach WPZiB, a ich zakres będzie, tak jak do tej pory, określany każdorazowo przez Radę.

- Instrument pomocy humanitarnej

Proponuje się utrzymanie obecnego formatu pomocy humanitarnej UE, który uważany jest za wystraszająco dobrze zdefiniowany zarówno w odniesieniu do zakresu jak i celów oraz dobrze funkcjonujący zarówno pod względem realizacji jak i skuteczności.

Niemniej jednak w ramach procesu upraszczania i racjonalizacji, proponuje się włączenie innych działań o charakterze humanitarnym do instrumentu pomocy humanitarnej. Dotyczy to między innymi pomocy żywnościowej i humanitarnych aspektów pomocy dla ludności przesiedlonej.

- Pomoc makrofinansowa

¹⁰ Ograniczenie to pozostanie nawet po przyjęciu Konstytucji.

Od czasu powstania w 1990 r., pomoc makrofinansowa okazała się skutecznym instrumentem zapewnienia stabilizacji ekonomicznej i kołem napędowym reform strukturalnych w krajach będących beneficjentami. Musi zostać utrzymana i wzmocniona w obliczu zwiększonych potencjalnych potrzeb, zwłaszcza ze strony państw sąsiadujących rozszerzonej Unii: zachodnich państw WNP (Mołdawii, Ukrainy, Białorusi), państw Kaukazu i krajów nieczłonkowskich basenu Morza Śródziemnego.

Do czasu wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego, instrument ten będzie zarządzany decyzjami ad hoc Rady na mocy art. 308 Traktatu.

3.4.3 Zewnętrzne aspekty polityk wewnętrznych

Projekcja polityki wewnętrznej poza granicami Unii jest także kluczowym aspektem stosunków zewnętrznych Unii. Kwestią zasadniczą jest pogodzenie potrzeby spójności politycznej i tematycznej przejrzystości w zakresie odpowiednich polityk wewnętrznych (zwłaszcza edukacji, środowiska, imigracji i azylu, ceł i podatków, a także sieci) z potrzebą ogólnej spójności stosunków zewnętrznych (określonych w strategiach państw lub regionów).

Trzy ogólne instrumenty, zaproponowane w dziedzinie stosunków zewnętrznych, powinny obejmować wszystkie obszary polityki, albo jako element tematyczny lub w kontekście określonego dla danego państwa trzeciego połączenia polityk. Z reguły nie potrzeba zatem oddzielnego instrumentu prawnego zajmującego się aspektami zewnętrznymi polityk wewnętrznych, jeśli w zewnętrznych instrumentach prawnych zawarte zostaną odpowiednie równoważne postanowienia, które obejmą szczególne wymogi odnośnego obszaru polityki i zachowają ich tożsamość. W ramach odnośnych instrumentów zostanie w pełni i w stosowny sposób zapewnione, że zewnętrzne aspekty polityk wewnętrznych są odpowiednio uwzględnione, łącznie ze środkami w takich obszarach polityki jak środowisko, azyl i imigracja, edukacja, transport oraz cła i podatki. Szczególna uwaga zostanie poświęcona środkom wspierającym edukację wyższą (TEMPUS) z naciskiem na mobilność. W niektórych przypadkach dążenie do realizacji celów politycznych wymaga, aby fundusze nie były programowane geograficznie, ponieważ służą celom wielostronnym, na przykład, aby umożliwić UE dążenie do swoich celów środowiskowych w kontekście wielostronnym, niezależnie od priorytetów poszczególnych beneficjentów.

Zarządzanie byłoby zatem podzielone pomiędzy Dyрекcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej i Zewnętrznej: wiąże się to ze wspólnym planowaniem, przewodnictwem Dyrekcji Generalnej Relex w odnośnym Komitecie wspieranej przez zainteresowaną Dyрекcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej lub zmieniającą się Prezydencję. Przy wyborze i ocenie projektów przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy UE (AIDCO) będzie konieczny udział Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Wewnętrznej.