



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 7.12.2011
SEK(2011) 1467 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se zřizuje evropský nástroj sousedství

{KOM(2011) 839 v konečném znění}
{SEK(2011) 1466 v konečném znění}

Článek 8 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že Evropská unie (EU) rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství výsadní vztahy s cílem vytvořit na hranicích EU prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci. Tento zvláštní článek, který zdůrazňuje rostoucí význam vztahů EU s jejími sousedy, byl zaveden Lisabonskou smlouvou.

V roce 2004 byla koncipována evropská politika sousedství, která je určena pro 16 zemí ležících východně a jižně od hranic EU, konkrétně pro Alžírsko, Arménii, Ázerbájdžán, Bělorusko, Egypt, Gruzii, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libyi, Moldavskou republiku, Maroko, okupovaná palestinská území, Sýrii, Tunisko a Ukrajinu. V rámci evropské politiky sousedství nabízí EU sousedům privilegovaný vztah na základě vzájemných závazků k vyznávání hodnot, jako jsou demokracie a lidská práva, právní stát, řádná správa věcí veřejných, zásady tržní ekonomiky a udržitelný rozvoj. Tato politika je rovněž spojena s politickým přidružením a hlubší hospodářskou integrací, se zvýšenou mobilitou a intenzivnějšími mezilidskými kontakty. Evropská politika sousedství je podporována ze zvláštního nástroje – evropského nástroje sousedství a partnerství, jenž je určen pro všech 16 výše uvedených zemí a pro Ruskou federaci.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Od zahájení evropské politiky sousedství došlo k významnému vývoji v mnoha ohledech, včetně utužení vztahů s partnery, zahájení regionálních iniciativ či demokratické transformace v jižním sousedství. Vyvíjející se vztahy a měnící se politické souvislosti si vyžádaly přezkoumání evropské politiky sousedství. Výsledkem byla nová vize pro evropskou politiku sousedství, která byla nastíněna ve společném sdělení vysoké představitelky EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku a Evropské komise s názvem „Nový přístup k sousedství, jež prochází změnami“, přijatém dne 25. května 2011. Nový přístup umožňuje zejména větší podporu partnerů, kteří jsou pevně odhodláni budovat demokratickou společnost a provádět reformy, v souladu se zásadou „více za více“ a zásadou vzájemné odpovědnosti.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

V zemích sousedství, kde je jedním z klíčových politických cílů sblížení s pravidly a normami EU, má Evropská unie pro realizaci této pomoci nejlepší pozici. Určitou specifickou podporu, například v zájmu postupné hospodářské integrace s vnitřním trhem EU a v zájmu přístupu do schengenského prostoru či účasti na unijních programech, lze poskytovat pouze na úrovni EU. Ve většině zemí zapojených do evropské politiky sousedství je tak EU v oblasti spolupráce předním partnerem a její úlohu v tomto směru obecně uznávají členské státy, mezinárodní finanční instituce i ostatní dárci. Pomoc, kterou EU nabízí svým sousedům při sblížování s unijními politikami, pravidly a normami, je v partnerských zemích zapojených do evropské politiky sousedství klíčovým motorem reformního procesu.

Se svými 27 členskými státy, které jednají v rámci společných politik a strategií, má EU sama rozhodující váhu potřebnou k reakci na celosvětové problémy. Opatření na úrovni členských států mohou být omezená a roztráštěná, protože projekty jsou často příliš malého rozsahu na to, aby v praxi dosáhly udržitelných výsledků. Usměrněním práce členských států v rámci Unie se zlepšuje koordinace a účinnost činností EU.

V čase rozpočtových omezení, kdy se několik členských států rozhodlo odstoupit od spolupráce v celé řadě odvětví a upustit od podpory některých zemí, je EU ve svém sousedství schopna zastávat aktivní úlohu při podpoře demokracie, míru, stability, prosperity a snižování chudoby. Za těchto okolností je z čistě ekonomického pohledu více než kdy dříve rozumné poskytovat pomoc na úrovni EU, pokud tak lze dosáhnout citelných výsledků. Spolupráce s EU také šetří náklady. Správní výdaje jsou totiž nižší než ty, které průměrně vynakládají hlavní dárci dvoustranné pomoci.

3. CÍLE INICIATIVY EU

Cílem evropské politiky sousedství je vytvářet prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů na hranicích EU, a to zejména prostřednictvím posílených politických vztahů, hospodářské integrace a úzké spolupráce v řadě odvětví. V období 2014–2020 bude EU tyto cíle dále podporovat účelovým finančním nástrojem – Evropským nástrojem sousedství. Prostřednictvím evropského nástroje sousedství se budou partnerům poskytovat finanční prostředky z rozpočtu EU.

Aby tento nástroj dosáhl cílů nové vize evropské politiky sousedství, musí být splněna řada specifických cílů nařízení, vycházejících z měnících se souvislostí, ze získaných zkušeností a z hodnocení, zejména:

- uplatňování zásady „více za více“ a zásady vzájemné odpovědnosti v souladu s obnovenou evropskou politikou sousedství za současné podpory sousedních zemí ve větším zapojování do reforem; řešení složitosti a délky programovacího procesu podpory EU tak, aby se proces zjednodušil, zkrátil a lépe zaměřil;
- usměrnění působnosti nástroje, nalezení vhodné rovnováhy mezi jeho pružností a zaměřením na cíle politiky a klíčové oblasti spolupráce;
- úprava prováděcích ustanovení a zlepšení soudržnosti mezi nástroji vnější činnosti;
- zdokonalení ustanovení o přeshraniční spolupráci, aby se usnadnilo účinné a rychlé provádění programů;
- podpora těsnějšího provázání s vnitřními nástroji a politikami EU, včetně posílení spolupráce s příslušnými útvary Komise v programovací fázi, v případně potřeby pomocí mechanismů umožňujících slučovat prostředky z vnitřních a vnějších položek rozpočtu EU;
- reakce na vyvíjející se vztahy s Ruskem, a to úpravou ustanovení o způsobilosti Ruska k finanční podpoře z evropského nástroje sousedství tak, aby odrážela zvláštní postavení této země jakožto souseda a strategického partnera EU.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

V posouzení dopadu byly zváženy čtyři možnosti:

- **Možnost 0: „žádné opatření EU“:** EU přestane poskytovat finanční podporu pro země sousedství prostřednictvím zvláštního nástroje.

- **Možnost 1: „žádné změny“:** spolupráce s dotčenými zeměmi zůstane výlučně v rámci stávajícího evropského nástroje sousedství a partnerství; tato možnost se v analýze politik používá jako **výchozí scénář**.
- **Možnost 2: „pozměnění současné úpravy“:** budoucí legislativní návrh by měl vycházet ze stávajícího nařízení o evropském nástroji sousedství a partnerství, ve kterém se provede řada změn v reakci na nový politický kontext a konkrétní zjištěné cíle; tato možnost také obsahuje řadu subvariant týkajících se konkrétních zjištěných problémů;
- **Možnost 3: „předložení zcela nového nástroje“** s jiným zeměpisným rozsahem a širšími či odlišnými cíli, než jsou cíle evropské politiky sousedství.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Stávající úprava (možnost 1 – „výchozí scénář“) nabízí podporu v širokém spektru oblastí, což má řadu pozitivních hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů v partnerských zemích. Tyto dopady ve zmíněných oblastech by však bylo možné ještě zlepšit pomocí pružnějších mechanismů a inovativnějších přístupů, např. pokud jde o slučování prostředků či využívání inovativních finančních nástrojů. Zastavení opatření EU (možnost 0) by značně snížilo dopad ve všech třech oblastech a ohrozilo udržitelnost již dosažených dopadů; rovněž by negativně ovlivnilo celkové vztahy mezi EU a partnery zapojenými do evropské politiky sousedství. Pozměnění nástroje (možnost 2) by ještě posílilo pozitivní hospodářské, sociální a environmentální dopady dosažené za současné úpravy; další pozitivní dopad se předpokládá v oblasti správy věcí veřejných díky uplatňování zásady „více za více“. Možnost 2 má tedy nejvyšší pozitivní dopad. Vypracování zcela nového nástroje (možnost 3) by mělo negativní dopad zejména na soudržnost činností EU s cíli evropské politiky sousedství, čímž by narušilo důvěryhodnost EU v regionu.

Posouzení dopadů se rovněž zaměřilo na nezbytnost a přidanou hodnotu činností EU ve srovnání s činnostmi vyvíjenou pouze členskými státy.

6. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Možnost 0 a 3 byly po rozboru a zvážení jednotlivých dopadů (celkových, hospodářských, sociálních a environmentálních) zamítnuty jakožto neschůdné možnosti, jež by nepřinesly pozitivní dopad a nepomohly by plnit cíle revidované evropské politiky sousedství. Největší pozitivní dopad a potenciál k přizpůsobení stávajícího rámce pro spolupráci novému politickému kontextu, cílům evropské politiky sousedství a problémům zjištěným na základě hodnocení a dosavadních zkušeností, by měla možnost 2. Možnost 1 by byla druhou nejlepší variantou z hlediska zachování pozitivních dopadů, nezajistila by však plnění cílů nové vize politiky sousedství ani by neřešila otázky a konkrétní problémy zjištěné ve stávající úpravě. **Přednost tedy dostala možnost 2.**

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Jelikož nový evropský nástroj sousedství bude zmocňovací nařízení, jež stanoví zásadní prvky a základ intervencí ze strany EU, specifické cíle a činnosti spolupráce pro každou zemi a region včetně očekávaných výsledků budou stanoveny ve fázi programování a provádění.

Současně budou také s přihlédnutím k zvláštnostem daného opatření určeny specifické ukazatele.