



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 3.8.2005
COM(2005) 324 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**Działania zewnętrzne poprzez programy tematyczne w ramach przyszłej perspektywy
finansowej na lata 2007-2013**

1. WSTĘP

W kontekście przyszłej perspektywy finansowej na lata 2007 – 2013 Komisja zaproponowała uproszczoną strukturę udzielania pomocy zewnętrznej Wspólnoty ukierunkowanej na ułatwienie spójności i zgodności oraz na lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów. Na miejsce istniejącego wyboru instrumentów geograficznych i tematycznych, które były tworzone ad hoc na przestrzeni lat, zaproponowano sześć przyszłych instrumentów. Trzy z nich mają być instrumentami horyzontalnymi, jako odpowiedź na szczególne potrzeby (instrument pomocy humanitarnej, instrument stabilności, instrument pomocy makrofinansowej) a trzy mają określony zasięg geograficzny w celu wdrażania określonej polityki (instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI) i instrument współpracy na rzecz rozwoju i współpracy gospodarczej (DCECI)) W przypadku czterech z sześciu instrumentów Komisja przyjęła nowe wnioski legislacyjne w dniu 29 września 2004 r.; dla dwóch pozostałych instrumentów (pomoc makrofinansowa i pomoc humanitarna) uznano istniejące podstawy prawne za odpowiednie w ich obecnej formie. W rozumieniu rozporządzenia finansowego, te sześć rozporządzeń będzie stanowić „akty podstawowe” dla środków budżetowych w ramach pozycji 4 „UE jako partner globalny” przyszłej perspektywy finansowej.

Przyszłość programów tematycznych o zasięgu globalnym była istotnym źródłem niepokoju dla Parlamentu Europejskiego i Rady, jak i europejskich organizacji pozarządowych, które tradycyjnie wdrażają znaczącą część tych środków w ramach umowy o dotację z Komisją. W odpowiedzi na te obawy Przewodniczący Barosso poinformował Parlament w dniu 12 kwietnia, że Komisja przedstawi propozycje dotyczące tej materii w formie niniejszego Komunikatu. Przy opracowywaniu swoich wniosków Komisja przeprowadziła konsultacje z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i w miarę możliwości już uwzględniła ich opinie i obawy.

Zaproponowane uproszczenie ma rzeczywiście znaczący wpływ na sposób, w jaki programy tematyczne będą definiowane i zarządzane w przyszłości. Znacząca liczba obowiązujących szczególnych rozporządzeń tematycznych, takich jak rozporządzenia dotyczące „Europejskiej Inicjatywy na rzecz Demokracji i Praw Człowieka”¹ lub „pomocy w zwalczaniu chorób w rozwijających się państwach”², zostanie zintegrowanych do tych nowych rozporządzeń upoważniających, które będą stanowiły podstawy prawne przyszłych programów tematycznych. Komisja zdefiniuje programy tematyczne, które będą wykraczać poza zakres geograficzny trzech podstawowych instrumentów polityki (DCECI, IPA, ENPI) i przyjmie dokumenty strategiczne, które będą zawierały wieloletnie orientacyjne przydziały finansowe. Dodatkowo DCECI zawiera wyraźne postanowienia dotyczące inicjatyw o zasięgu globalnym i stanowiące wsparcie dla zapewniania powszechnych dóbr publicznych, w celu dysponowania jasną i jedyną w swoim rodzaju podstawą prawną dla wkładu Wspólnoty. To może oznaczać, że w wyjątkowych okolicznościach z programów będą korzystały kraje rozwinięte wymagające pomocy w wyjątkowych sytuacjach. Trzy instrumenty horyzontalne zapewniają mechanizmy reagowania na konkretne sytuacje i są zatem wdrażane przy zastosowaniu określonych strategii, a w przypadku współpracy długoterminowej przez wieloletnie programowanie.

¹ Rozporządzenie (WE) nr 975/1999 z dnia 29 kwietnia 1999 r.

² Rozporządzenie (WE) nr 1568/2003 z 15 lipca 1999 r.

W ogólnym ujęciu nowa struktura instrumentów działań zewnętrznych uznaje wartość dodaną programów tematycznych, a jednocześnie pozwala na ponowne rozważenie zakresu i zawartości programów tematycznych, włącznie z odpowiednimi środkami budżetowymi, i rozszerzenie na nie koncepcji uproszczenia poprzez ich konsolidację i racjonalizację w celu poprawy ich skuteczności i wydajności. Niniejszy dokument przedstawia propozycję Komisji dotyczącą kryteriów dla programów tematycznych, zakresu i uzasadnienia przewidzianych programów oraz krytycznych aspektów procedur zarządzania przewidzianych do ich programowania, ujmowania w budżecie i przyjmowania. Uwzględnia się tu wnioski płynące z ocen (patrz Załącznik). Pełna zawartość każdego programu tematycznego zawierająca odpowiednie strategie i jego szczegółowe zdefiniowanie będzie określana przez Komisję w dalszych szczegółowych propozycjach.

2. PROPOZYCJA PROGRAMÓW TEMATYCZNYCH W RAMACH PRZYSZLEJ PERSPEKTYWY FINANSOWEJ

2.1. Koncepcje i zakres

Do celów niniejszego komunikatu stosuje się następującą definicję:

Program tematyczny obejmuje konkretny obszar działalności, którym zainteresowana jest grupa państw partnerskich nieokreślonych geograficznie, lub działań związanych ze współpracą adresowanych do różnych regionów lub grup państw partnerskich lub międzynarodową operację, która nie jest przypisana do danego obszaru geograficznego, w tym działania wielostronne lub inicjatywy o zasięgu globalnym³ w celu promowania polityki wewnętrznej Unii zagranicą.

Ważną zasadą leżącą u podstaw koncepcji programów tematycznych jest „pomocniczość”. Programy geograficzne są uprzywilejowanym instrumentem współpracy z państwami trzecimi. Jednakże w pewnych okolicznościach programy o charakterze geograficznym (państwowym, wielopaństwowym, regionalnym) nie są najlepszym instrumentem interwencji w określony obszar. W takich przypadkach mają zastosowanie programy tematyczne, które muszą być spójne z programami geograficznymi oraz zapewniać im wartość dodaną.

W ramach dla krajowych dokumentów strategicznych uzgodnionych między Komisją a Radą w listopadzie 2000 r. podkreślano, że programowanie geograficzne powinno być „kompleksowe”, i że te krajowe i regionalne dokumenty strategiczne są rzeczywiście odpowiednim narzędziem zapewniania odpowiedniego połączenia polityki i instrumentów w stosunkach z państwami trzecimi, przyczyniając się do spójności polityki Wspólnotowej. To oznacza, że krajowe i regionalne strategie powinny uwzględniać skutki odpowiedniej polityki wewnętrznej UE. Ponadto przekrojowymi zagadnieniami, takimi jak kwestie płci i środowiska, należy się zajmować w sposób zintegrowany przy zastosowaniu zarówno programów geograficznych, jak i tematycznych. W kontekście uproszczenia instrumentów działań zewnętrznych, Komisja ponownie potwierdziła swoje zaangażowanie na rzecz tych zasad⁴.

³ Do celów niniejszego komunikatu „inicjatywy globalne” definiuje się jako inicjatywy polityczne w obszarze zrównoważonego rozwoju lub dostarczania powszechnych dóbr publicznych zatwierdzone i wspierane przez społeczność międzynarodową oraz wdrażane poprzez mechanizmy wielostronne, w tym fundusze światowe.

⁴ Komunikat Komisji w sprawie perspektywy finansowej z 14 lipca 2004 r., COM (2004)487 końcowy.

Z zasady strategii krajowe i regionalne są wdrażane z zasobów finansowych przyznanych programom krajowym i regionalnym. Te ostatnie powinny odzwierciedlać dwustronne lub regionalne priorytety przy uwzględnieniu strategii rozwoju państw partnerskich oraz interwencji uzupełniających innych donatorów. Jako część połączenia polityki i instrumentów, programy współpracy ufundowane zgodnie z programami krajowymi i regionalnymi są uzupełniane programami tematycznymi.

Programy wdrażające politykę Wspólnoty ukierunkowaną na konkretny region o wspólnym temacie będą uznane za „programy regionalne”. Zatem niektóre istniejące programy będą kontynuowane zgodnie z ramami geograficznymi, a nie tematycznymi, i nie będą objęte niniejszym komunikatem⁵.

2.2. Kryteria definiowania

Na podstawie powyższych koncepcji programy tematyczne będą definiowane w oparciu o ich **szczególną wartość dodaną** oraz zgodność z wyżej określoną zasadą **pomocniczości**. Poniższe kryteria, które nie wykluczają się wzajemnie, pomogą w zdefiniowaniu programów tematycznych oraz rodzajów działań, które mogłyby obejmować. Można ustanowić program tematyczny, jeśli

- (1) cele polityki UE **nie mogą być osiągnięte poprzez programy krajowe i regionalne**, a program jest wdrażany przez lub za pośrednictwem organizacji pośredniczącej, jak organizacje pozarządowe lub inny rodzaj podmiotów pozarządowych i organizacji międzynarodowych lub mechanizmów wielostronnych, tj.
 - (a) inicjatywy o zasięgu globalnym w obszarze zrównoważonego rozwoju lub wsparcia powszechnych dóbr publicznych (lub w walce z uniwersalnym „złem” publicznym)
 - (b) działania w Państwach Członkowskich i krajach kandydujących (np. współfinansowanie działań zwiększania świadomości społecznej przez organizacje pozarządowe)

i/lub

- (2) program prowadzi do działań w państwach partnerskich i regionach, które uzupełniają i są zgodne z działaniami finansowanymi zgodnie z programami krajowymi i regionalnymi, jeśli one istnieją. W tych przypadkach korzystanie z programów tematycznych jest bardziej **skuteczne** (tj. oczekiwane wyniki działań tematycznych są wyższe niż te uzyskane przez programy krajowe lub regionalne) lub bardziej **wydajne** (koszt zarządzania jest niższy), tj.
 - (a) działanie jest wieloregionalne i/lub przekrojowe (w tym programy pilotażowe i innowacje)
 - (b) nie ma porozumienia odnośnie do działania z rządami partnerskimi

⁵ Dotyczy to w szczególności programu wsparcia dla dostawców bananów z państw AKP, który wygasa w 2008 r.; jakiegokolwiek przyszłej pomocy dla państw AKP będących producentami cukru; pomocy dla przesiedleńców w Azji; et. al.

- (c) działanie jest odpowiedzią na priorytet polityki jednostronnej, zobowiązanie międzynarodowe lub zobowiązanie wobec WE
- (d) nie ma dokumentów strategii krajowej lub indykatywnych programów krajowych lub zostały one zawieszono

2.3. Zaproponowane programy tematyczne

Przy opracowywaniu programów tematycznych zgodnie z przyszłą perspektywą finansową Komisja proponuje bardziej wydajne i racjonalne ramy ich tworzenia i zarządzania nimi w celu lepszego określenia priorytetów i uniknięcia zbędnej fragmentacji. To wymaga, żeby zaproponowane programy były spójne wewnętrznie i kompleksowe.

Nowe rozporządzenia⁶, poza działaniami dotyczącymi wdrażania polityki wewnętrznej, będą również obejmowały zewnętrzne aspekty polityki wewnętrznej. W stosownym przypadku zostały one uwzględnione w tych ramach.⁷

Programy tematyczne są proponowane w dziedzinach określonych poniżej. Ogólny ich zarys jest opisany, ale szczegółowe komunikaty, które będą przedstawione w odniesieniu do każdego programu tematycznego, określą ostateczne propozycje Komisji.

(1) Demokracja i prawa człowieka

Komisja zamierza zaproponować program tematyczny dotyczący promowania demokracji i praw człowieka na świecie, który zastąpi obecną Europejską Inicjatywę na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Zgodnie z konkretnymi celami traktatów⁸, program tematyczny promowałby wartości podstawowe Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych poprzez przekazywanie pomocy finansowej działaniom mającym na celu promowanie i ochronę praw człowieka oraz podstawowych wolności, pogłębianie demokracji i procesu demokratyzacji. Obejmowałby on pomoc finansową światową, regionalną oraz dla poszczególnych krajów dla działań, które są przede wszystkim wdrażane przez podmioty pozapaństwowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, regionalne i międzynarodowe. Program wspierałby większą widoczność polityczną UE w dziedzinie praw człowieka i demokratyzacji, zwłaszcza w kwestiach światowych, takich jak międzynarodowe systemy sądownictwa karnego i Międzynarodowy Trybunał Karny, zniesienie kary śmierci, walka przeciwko torturom i rasizmowi, dyskryminowanie mniejszości i ludności rdzennej oraz demokratyzacja i obserwacja wyborów. Przyznanie pomocy finansowej poprzez program tematyczny byłoby niezależne od zatwierdzania przez władze kraju-beneficjenta oraz istnienia strategii krajowej lub programu krajowego.

(2) Rozwój ludzki i społeczny

⁶ Komunikat Komisji w sprawie instrumentów pomocy zewnętrznej z 29.9.2004, COM (2004) 626 wersja ostateczna. Patrz również SEC(2004) 1203/2 z 29 września 2004 r.

⁷ Programy w dziedzinie opodatkowania i podatków (Program Customs/Fiscalis), edukacji i szkoleń oraz TEMPUS Plus będą objęte programami geograficznymi. W przypadku TEMPUS Plus, ENPI i ECDCI ustanowią jednorazową alokację dla każdego instrumentu w ramach odpowiednich programów wielonarodowych lub regionalnych. Mechanizm dotyczący poszczególnych państw zapewniający przewidywalne ramy budżetowe będzie wdrażany dla państw IPA tak długo, jak one uczestniczą w programie TEMPUS Plus.

⁸ Artykuły 11. ust.1 TUE, 177 ust. 2, 181a ust. 1 TWE

Komisja zamierza zaproponować jeden program tematyczny dla rozwoju ludzkiego i społecznego, który będzie oparty na spójnej i kompleksowej strategii w celu wsparcia osiągnięcia celów polityki rozwojowej w odniesieniu do rozwoju ludzkiego i społecznego oraz w celu wypełnienia międzynarodowych zobowiązań WE w tym obszarze.

Program tematyczny mógłby obejmować stosowne aspekty dotyczące zdrowia, AIDS, zaludnienia, edukacji i szkoleń, równości płci, godnej pracy⁹, spójności społecznej i kultury oraz promować powiązane międzynarodowe programy działań, w oparciu o Deklarację Milenijną, programy działań z Kairu, Pekinu i Kopenhagi, inicjatywy „edukacja dla wszystkich”, itp. Obejmowałby podejście WE do partnerstw strategicznych z powiązаныmi agencjami ONZ oraz instytucjami, partnerstwami międzynarodowymi i funduszami światowymi oraz inicjatywami zajmującymi się promowaniem i wdrażaniem tych programów działań, jak i pracą z sieciami międzynarodowymi lub regionalnymi społeczeństwa obywatelskiego działającymi na obszarach objętych programem.

(3) Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią

Komisja zamierza zaproponować jeden program tematyczny w dziedzinie środowiska i zasobów naturalnych. Obejmowałby wymiar środowiskowy rozwoju i pomagałby w promowaniu polityki Wspólnoty Europejskiej w zakresie środowiska i energii za granicą.

Strategia tematyczna mogłaby:

- zapewnić wsparcie dla inicjatyw o zasięgu globalnym i UE, jak i organizacji międzynarodowych (w tym organizacji pozarządowych) obejmując środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju, środowiskowe powszechne dobra publiczne i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, które mogłyby między innymi obejmować odpowiednie zmiany klimatyczne, środowiskowe zagrożenie dla zdrowia, zarządzanie chemikaliami i odpadami, różnorodność biologiczną, lasy, zarządzanie ziemią, zasoby morskie, wody słodkie i zrównoważone wzorce konsumpcji i produkcji, jak i wzmocnienie międzynarodowego zarządzania, monitorowania i oceny środowiska;
- wspierać wysiłki i wzmocniać zdolność rządów i społeczeństwa obywatelskiego krajów rozwijających się w celu włączenia wymiaru środowiskowego do współpracy rozwojowej i uczestniczenia oraz wypełnienia obowiązków i zobowiązań zgodnie ze światowymi lub regionalnymi konwencjami, inicjatywami lub procesami środowiskowymi; wspierać wzmocnienie zarządzania zasobami naturalnymi w państwach rozwijających się;
- zapewnić wsparcie operacyjne – poprzez dobrowolny wkład – porozumieniom wielostronnym w zakresie środowiska oraz innym międzynarodowym inicjatywom, procesom i organizacjom w zakresie środowiska (w tym organizacjom pozarządowym).
- promować politykę z zakresu środowiska WE za granicą w tym m.in. poprzez wspieranie i przyczynianie się do inicjatyw publicznych i/lub prywatnych.

⁹ Koncepcja „godnej pracy” jest zdefiniowana przez MOP. Obejmuje zatrudnienie, ochronę społeczną, prawa podstawowe w pracy, w tym podstawowe normy pracy, dialog społeczny i równość płci.

Osobny rozdział przeznaczono na “**energię dla zrównoważonego rozwoju**”, która zapewni stosowne powiązanie z przyszłym programem Inteligentna Energia – Europa II, będzie stanowiła uzupełnienie działań dotyczących energii odnawialnej w powyższych aspektach i będzie spójna z innymi elementami programu tematycznego. Ogólnym celem tego rozdziału będzie walka z ubóstwa. Wspierałby on dostęp do trwałych, wysokojakościowych, pewnych i przystępnych cenowo usług energetycznych w krajach rozwijających się poprzez pomoc w zintegrowaniu odnawialnej energii w struktury rozwoju, wzmocnieniu zdolności administracyjnej i regulacyjnej, ustanowienie stosownych ustaleń odnośnie do finansowania w celu przyciągania inwestycji i zachęcenie do współpracy regionalnej w celu ustanowienia infrastruktury połączeń wzajemnych.

(4) Podmioty pozarządowe w rozwoju

Komisja zamierza zaproponować program tematyczny, którego celem jest zapewnienie wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych podmiotów pozarządowych działających w obszarze w rozwoju i pochodzących z UE i państw partnerskich. W tych ramach można by uwzględnić wsparcie dla władz lokalnych w państwach partnerskich. W szczególności program ten może mieć potrójny cel wspierania (i) wkładu podmiotów pozarządowych w proces rozwoju, zarówno na szczeblu państwa partnerskiego, jak i regionalnym, w tym poprzez środki budowania zaufania, wspieranie umiejętności rzecznictwa, tworzenia sieci i budowania dialogu, ułatwianie większego uczestnictwa na poziomie lokalnym oraz promowanie powiązań rozwojowych między podmiotami rządowymi i pozarządowymi; (ii) lepszego zrozumienia, partnerstwa i solidarności między obywatelami europejskimi i społeczeństwami obywatelskimi w rozwijających się krajach poprzez promowanie podnoszenia świadomości i informacji dotyczących zagadnień rozwojowych między obywatelami UE i krajami kandydującymi; (iii) współpracy i koordynacji między sieciami społeczeństwa obywatelskiego oraz między tymi sieciami i instytucjami UE.

(5) Bezpieczeństwo żywności

Wspólnota przewiduje program tematyczny, który może (i) wesprzeć dostarczanie międzynarodowych dóbr publicznych przyczyniając się do bezpieczeństwa żywności (np. badania rolnicze) i finansowania programów o zasięgu globalnym (np. systemy wczesnego ostrzegania), (ii) zająć się problemem zagrożenia związanego z brakiem żywności w państwach lub regionach, w których nie ma rządu lub rząd nie ma kontroli nad częścią państwa, lub kiedy nie są operacyjne żadne ramy strategiczne państwa i (iii) promować politykę innowacji i strategii w dziedzinie bezpieczeństwa żywności.

(6) Współpraca z krajami uprzemysłowionymi

Ten program tematyczny może obejmować współpracę z wybraną liczbą państw określonych dla celów DCECI jako inne niż państwa rozwijające się i ma na celu zapewnienia konkretnej i racjonalnej odpowiedzi na potrzebę współpracy i dalszego angażowania się w relacje z często ważnymi partnerami politycznymi i handlowymi zarówno w układach dwustronnych, jak i wielostronnych. Działania dotyczące współpracy miałyby wspierać cele określone w różnych instrumentach dwustronnych (porozumienia, deklaracje polityczne, plany działania) regulujących stosunki między Wspólnotą Europejską a państwami partnerskimi, w ogólnym celu stworzenia bardziej sprzyjającego otoczenia dla prowadzenia i dalszego rozwijania tych stosunków. Bardziej szczegółowe cele współpracy obejmowałyby: wzmocnienie powiązań między podmiotami społeczno-gospodarczymi w UE a państwami partnerskimi; wzmocnienie

zrozumienia i wpływu UE na państwa partnerskie; poszerzenie i pogłębienie partnerstw i projektów współpracy w zróżnicowanym zakresie dziedzin.

(7) Migracja i azyl

W ciągu ostatnich kilku lat Unia Europejska rozwinęła koncepcję partnerstwa z państwami trzecimi w obszarze migracji, kładąc nacisk na potrzebę kompleksowego podejścia do migracji w stowarzyszeniu z przedmiotowymi krajami i regionami. W celu nadania konkretnego wyrazu tej koncepcji w 2004 r. utworzono program pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu Aeneas. Ma on na celu zapewnienie konkretnej i dodatkowej pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich jako wsparcie dla ich wysiłków do zajęcia się wszystkimi aspektami kwestii migracyjnych.

Program Aeneas ma być kontynuowany jako program tematyczny, który ma wzmocnić integrację kwestii migracji i azylu w stosunki zewnętrzne Wspólnoty, jako wewnętrzne priorytety przekrojowe UE. Ten instrument zapewni również wspólnotowe ramy horyzontalne, które pomogą we wzmocnieniu współpracy między podmiotami UE, państwami trzecimi i podmiotami międzynarodowymi, których dotyczy zjawisko migracji, w celu zachęcenia do głębszego zrozumienia wyzwań i przyczynienia się do poszukiwania zrównoważonych i wzajemnie satysfakcjonujących rozwiązań.

3. ZAANGAŻOWANIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Komisja uznaje istnienie potrzeby debaty politycznej i wskazówek ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do kierunku strategicznych programów tematycznych przed coroczną procedurą budżetową. Zatem Komisja proponuje, że przed opracowaniem i przyjęciem strategii tematycznych przeprowadzi rozmowy z Parlamentem Europejskim i Radą na temat zakresu, celów i priorytetów politycznych dla każdego programu tematycznego, w oparciu o oficjalny komunikat skierowany do tych Instytucji. Przy opracowywaniu strategii tematycznych Komisja uwzględni wolę polityczną Parlamentu Europejskiego i Rady wyrażoną w ich konkluzjach i rezolucjach.

Komisja wskaże ogólną kwotę środków przewidzianą na każdy program tematyczny w ramach przedmiotowych instrumentów pod pozycją 4 (działania zewnętrzne) perspektywy finansowej, w oparciu o indykatywne wieloletnie ramy przedstawione Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w roku n-2, przed rozpoczęciem procedury budżetowej w roku n. To umożliwi Parlamentowi i Radzie przedstawienie opinii na temat wyborów strategicznych i priorytetów zanim Komisja przygotuje wstępny projekt budżetu. Komisja z zasady skonsultuje społeczeństwo obywatelskie i w stosownym przypadku podmioty międzynarodowe przed sporządzeniem wniosków, które przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

4. ASPEKTY DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA

4.1. Programowanie

Programy tematyczne opisane w powyższych rozdziałach są wewnętrznie spójne w znaczeniu, że definiują obszary o szerokim wspólnym mianowniku odpowiadającym konkretnym politykom i celom wspólnotowym. Zatem, równoległe do programowania

zasobów geograficznych, zasoby finansowe przekazane na każdy program tematyczny będą programowane na podstawie dokumentu strategicznego.

Zgodnie z zakresem i kryteriami definiowania określonymi w rozdziale 3, programom tematycznym nie wolno zastąpić, a jedynie mogą uzupełniać działania w ramach programów geograficznych. Ich szczególna wartość dodana wymaga zatem określenia w strategiach. W przypadku, kiedy programy tematyczne prowadzą do działań w państwach trzecich, ważnym zadaniem jest powiązanie projektów i strategii tematycznych dotyczących danego kraju z priorytetami określonymi w strategiach krajowych i regionalnych, w przypadku, kiedy takowe istnieją. Strategie krajowe i regionalne powinny przy ustalaniu zestawu środków politycznych określić możliwości dodania wartości programom krajowym i regionalnym¹⁰ poprzez zastosowanie programów tematycznych. Z kolei strategie tematyczne w przypadku, kiedy prowadzą do działań uzupełniających w stosunku do programów krajowych i regionalnych, powinny określać kraje i regiony, które są szczególnie ważne dla osiągnięcia zamierzonych celów i będą uwzględniać strategie krajowe i regionalne, o ile takowe istnieją.

Strategie tematyczne określają cele, oczekiwane wyniki, wskaźniki wydajności i obszary priorytetowe dla ingerencji Wspólnoty, jak i komplementarność, wartość dodaną i synergię z interwencjami innych podmiotów międzynarodowych. Komisja zastosuje znormalizowane ramy dla strategii tematycznych podobne do ram dla krajowych dokumentów strategicznych i zharmonizowaną procedurę przyjmowania składającą się z trzech głównych etapów opracowywania, kontroli jakości i formalnego zatwierdzenia.

4.2. Wdrożenia poprzez nowe instrumenty działań zewnętrznych

Programy tematyczne określone powyżej wykraczają poza zakres geograficzny trzech instrumentów mających określony zakres geograficzny. Jednakże w odniesieniu do instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA) zazwyczaj nie są wymagane dodatkowe działania zgodne z programami tematycznymi, jako że strategie przedakcesyjne już obejmują, poprzez programy krajowe i/lub wielonarodowe, wszystkie aspekty wspólnotowego dorobku prawnego (36 rozdziały procesu negocjacyjnego) i wszystkie polityki wspólnotowe, w tym uczestnictwo krajów-beneficjentów w programach wspólnotowych.

Program tematyczny w zakresie demokracji i praw człowieka jest szczególnym przypadkiem, jako że byłby wdrażany poprzez trzy polityczne instrumenty i instrument stabilności. Program tematyczny „Współpraca z krajami uprzemysłowionymi” będzie wdrażany jedynie poprzez DCECI. Wszystkie inne programy tematyczne byłyby wdrażane jedynie poprzez Europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI) i Instrument współpracy na rzecz rozwoju i współpracy gospodarczej (DCECI).

Należy podkreślić dwa aspekty:

- Przyznanie funduszy z puli wspólnie ustalone przez władze budżetowe dla różnych instrumentów

Każdy z dwóch instrumentów, DCECI i ENPI, będzie wyposażony w pulę finansową wspólnie ustaloną przez dwa człony ustawodawcze. To oznacza, że zasoby finansowe przeznaczone na programy tematyczne wymagają wyraźnego przypisania tym dwóm

¹⁰ Zgodnie z ENPI i DCECI są to „Indykatywne programy krajowe i regionalne”.

instrumentom. Inicjatywy i programy o zasięgu globalnym służące zapewnianiu powszechnych dóbr publicznych będą przypisane wyłącznie DCECI.

W przypadku programów tematycznych, które wykraczają poza różne instrumenty, zostaną przypisane konkretnie określone środki z odpowiednich pul jako część indykatywnych wieloletnich ram.

- Wdrażanie na podstawie różnych rozporządzeń (ENPI, DCECI i IPA oraz instrumentu stabilności na rzecz demokracji i zagadnień dotyczących praw człowieka).

Rozporządzenie regulujące współpracę z konkretnym regionem będzie również regulować działania w ramach programów tematycznych w tym regionie. Działania w obszarze powszechnych dóbr publicznych i inicjatyw o zasięgu globalnym będą regulowane przez DCECI. Przepis wykonawczy zaproponowany przez Komisję w ramach ENPI i DCECI jest w dużym stopniu identyczny lub w pełni spójny w zakresie wdrażania programów tematycznych.

5. WNIOSKI

Komisja rozpoznaje ciągłą potrzebę i przydatność programów tematycznych w obszarze współpracy zewnętrznej. Poprzez konsolidację i racjonalizację programów tematycznych, powodującą obniżenie ich liczby o połowę, Komisja ma na celu zapewnienie skutecznego i wydajnego wdrażania przyszłych programów zgodnie z polityką Wspólnoty i jej priorytetami. Komisja w pełni zaangażuje, przy opracowywaniu programów tematycznych, Parlament Europejski i Radę oraz będzie prowadzić konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim.

ANNEX: LESSONS LEARNED FROM EVALUATIONS

The Commission has evaluated most of the thematic regulations under the current Financial Perspectives. Moreover, a significant number of country strategy evaluations have been undertaken in recent years, which throw light upon the link between country programmes and thematic programmes. Certain general findings and lessons to be drawn from these studies need to be taken into account in the concept and definition of future thematic programmes, particularly where they are implemented at country level. On one hand, the evaluations show that thematic programmes have had a positive impact:

- Thematic programmes have proven useful for implementing Community actions in cases when the government of the partner countries blocks them under the geographic programmes, which is notably the case in sensitive areas such as human rights, democracy or support to civil society.
- They have been assessed as useful to initiate actions, often with innovative approaches, with pre-selected partners.
- Actions are often more easily accepted by partner countries when funding is “additional”.
- Thematic programmes have proven useful to intervene in fragile states and difficult partnerships, particularly in supporting programmes implemented by non-state actors.

On the other hand, the thematic programmes and budget lines have demonstrated certain weaknesses. They are currently large in numbers and fragmented. The narrowly defined thematic focus, once determined by legislative act, limits the flexibility to adapt to new needs. The parallel implementation of numerous thematic programmes and the country programme poses managerial challenges and loss of efficiency¹¹. Interventions in third countries funded under thematic programmes create by their nature problems of coherence with country and regional strategies¹². Thematic interventions need to be consistent with the country analysis and should respond or relate to country strategies¹³. Consequently, they should also be part of the complementarity assessment made in the context of country strategies. The substance of thematic programmes should be integrated into the policy dialogue with partner governments.

¹¹ Example: “About fifty budget lines, of which around thirty that function and are regulated differently were mobilised to finance almost 400 identified projects”. Evaluation of the EC Country Strategy for Honduras, February 2004.

¹² Breakdown of the legal bases: if the European initiative for democracy and human rights is excluded, these various thematic regulations concern crisis situations (refugees, humanitarian aid) or post-crisis situations (rehabilitation) within the framework of which actions in favour of human rights are one component of the aid. However, if this falls exactly within the objective of mainstreaming, it is particularly difficult within these circumstances to precisely identify which projects – and which budgets – are implemented in favour of human rights.

¹³ Example: “Secure further coherence between all the EC instruments and budget lines deployed in Bangladesh. ...develop procedures to ensure that...deployment of the budget lines concerned is coherent with the Country Strategy, and pursues country specific objectives. ”. Recommendation 5 of the Evaluation of the EC Country Strategy for Bangladesh, November 2003

Correspondence list of current and future thematic programmes

(The content and substance of thematic programmes may not necessarily correspond exactly to current programmes.)

Heading 4 in 2000 – 2006	Heading 4 in 2007 – 2013
<ul style="list-style-type: none"> ● Democracy and the rule of law and respecting human rights and fundamental freedoms (Reg. No. 975/1999 and 976/1999) 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Democracy and human rights
<ul style="list-style-type: none"> ● Poverty diseases (Reg No. 1568/2003 plus 550/97 on AIDS/HIV) ● Reproductive and sexual health and rights in developing countries (Reg. No. 1567/2003 plus 1484/97 population policies and programmes in developing countries) ● Gender equality in development cooperation (Reg. 806/2004) 	<ul style="list-style-type: none"> 2. Human and social development
<ul style="list-style-type: none"> ● Integration of environmental dimension in development process (Reg. No. 2493/2000) ● Conservation and sustainable management of tropical forests and other forests in developing countries (Reg. No 2494/2000) ● Some international funding currently included in DG ENV budget ● Intelligent Energy (COOPENER) 	<ul style="list-style-type: none"> 3. Environment and sustainable management of natural resources
<ul style="list-style-type: none"> ● Decentralised cooperation (Reg. No. 1659/98 plus amendments) ● Co-financing operations with NGOs (Reg. No 1658/1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 4. Civil society and decentralised cooperation
<ul style="list-style-type: none"> ● Food aid policy and food aid management, special operations in support of food security (Reg. No. 1292/1996) 	<ul style="list-style-type: none"> 5. Food security
<ul style="list-style-type: none"> ● Cooperation and commercial relations between the EU and the industrialised countries (Reg. No. 382/2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 6. Cooperation with industrialised countries
<ul style="list-style-type: none"> ● Rehabilitation and reconstruction operations in developing countries (Reg. No. 2258/1996) ● Aid to up-rooted people in Asia and Latin America (Reg. No. 2130/2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 7. Programmes transferred to geographic programmes (regional programmes)
<ul style="list-style-type: none"> ● Assistance to third countries in the area of migration and asylum (Reg. 491/2004) 	<ul style="list-style-type: none"> 8. Migration and asylum