



EVROPSKÁ
KOMISE

VYSOKÁ PŘEDSTAVITELKA
EVROPSKÉ UNIE
PRO ZAHRANIČNÍ VĚCI A
BEZPEČNOSTNÍ
POLITIKU

V Bruselu dne 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

**SPOLEČNÉ SDĚLENÍ EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**PODPORA EU URČENÁ NA UDRŽITELNÉ ZMĚNY VE SPOLEČNOSTECH
V PROCESU TRANSFORMACE**

{SWD(2012) 282 final}

OBSAH

1.	JAK MŮŽE EU PŘÍSPĚT K VYTVOŘENÍ PODMÍNEK PRO ÚSPĚŠNOU TRANSFORMACI?.....	5
1.1.	Podpora inkluzivního politického procesu a veřejné správy.....	5
1.2.	Podpora budování institucí a právního státu	6
1.3.	Podpora hospodářského a sociálního rozvoje	7
1.4.	Podpora předcházení konfliktům, budování míru a bezpečnosti	8
2.	JAK MŮŽE EU VYLEPŠIT SVÉ NÁSTROJE A PŘÍSTUPY?.....	9
2.1.	Reakce na potřeby společností v partnerských zemích.....	9
2.2.	Upevnění procesu pomocí rychle dosažených výsledků.....	10
2.3.	Využití pobídek, omezení a podmínek.....	11
2.4.	Zapojení všech příslušných zúčastněných stran.....	13
2.5.	Lepší sdílení poznatků a rozvoj kapacit	14
2.6.	Spolupráce s členskými státy, dalšími dárci a organizacemi	15

SPOLEČNÉ SDĚLENÍ EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

PODPORA EU URČENÁ NA UDRŽITELNÉ ZMĚNY VE SPOLEČNOSTECH V PROCESU TRANSFORMACE

Účel a souvislosti

Lidé na celém světě touží po politické svobodě, bezpečnosti pro sebe a své blízké, po odpovědné vládě, hospodářských příležitostech a po spravedlnosti. V reakci na tyto potřeby řada zemí včetně těch, které sousedí s EU, nedávno přijala či nyní zahajuje významné reformy – reformy zaměřené na transformaci společnosti v inkluzivní demokracii, jež se vyznačuje vůlí i ochotou řešit potřeby a plnit očekávání obyvatel, a v některých případech také normalizovat své vztahy jak s mezinárodním společenstvím, tak se sousedními zeměmi.

EU má s tímto druhem transformace značné zkušenosti, a to jak interní, tak v rámci podpory úsilí jiných zemích v sousedství i v rámci celého světa. Zejména politika rozšiřování EU se ukázala být účinným nástrojem pro posílení společenské transformace. Země, které již vstoupily do EU – zejména ty, které k ní přistoupily v letech 2004 a 2007 –, i ty, které jsou na cestě k přistoupení, prošly díky demokratickým a hospodářským reformám souvisejícím s přípravou na členství významnými změnami¹. Vzájemná provázanost míru, stability, demokracie a prosperity stanula v popředí tohoto úsilí i v jiných souvislostech, včetně evropské politiky sousedství, rozvojové spolupráce a společné bezpečnostní a obranné politiky EU.

Toto sdělení si klade za cíl prozkoumat, jak může EU na základě svých zkušeností pomoci zemím v procesu transformace při uskutečňování úspěšných a udržitelných změn. Stanovuje také několik konkrétních opatření ke zlepšení způsobu, jakým EU podporuje tyto země v úsilí o trvalé reformy a odvrácení regrese.

Sdělení se zabývá zejména situacemi, kdy reformní proces vyžaduje další podporu, aby bylo dosaženo fungujících a trvalých změn. „Transformace“ je chápána v širším smyslu, tedy tak, že zahrnuje stabilizaci, společenskou transformaci, budování institucí a konsolidaci reforem. Sdělení se sice výslovně nezabývá nestabilními státy a konflikty, protože zahrnují řadu specifických problémů podle konkrétních okolností a vyžadují odlišnou konstelaci podpůrných opatření EU, ale některé zkušenosti v něm uvedené mohou být relevantní také pro tyto případy.

Transformace přináší problémy, které se v různých zemích velmi liší, jak je popsáno v doprovodném pracovním dokumentu. Tento proces může probíhat buď pokojně, nebo může být vyvolán krizí; zahrnuje nejistotu, riziko a někdy dokonce ohrožení vnitrostátní nebo regionální stability. Zkušenosti ukazují, že transformace může selhat, což si může v dané společnosti vybrat svou daň v oblasti politické, sociální a hospodářské. Úspěšná transformace znamená konsolidaci reforem a zajištění jejich dlouhodobé udržitelnosti v atmosféře stability a důvěry. V některých případech bude také nutné předcházet konfliktům a zároveň podporovat a řídit pokojné změny. Aby bylo dosaženo tohoto cíle, je třeba, aby proces změn

¹ Viz kompendium evropské transformace.

vycházel z domácích podnětů a byl inkluzivní, přičemž se musí komplexně zabývat relevantními politickými, sociálními a hospodářskými problémy.

Aby mohla přispět k udržitelným změnám ve společnostech v procesu transformace, měla by EU:

- mobilizovat všechny své nástroje v rámci komplexní, cílené a dlouhodobé reakce, která zohlední potřeby dané partnerské země a hlavní důvody, z nichž vychází touha jejích obyvatel po společenské změně,
- podporovat demokratickou veřejnou správu, lidská práva a právní stát, hospodářskou prosperitu a dobré sociální podmínky na národní i regionální úrovni, jakož i mír a stabilitu, a to způsobem, který přispívá k sociálně, ekonomicky, politicky a ekologicky udržitelným reformám a regionální integraci,
- jednat tak, aby zvyšovala vlastní odpovědnost partnerských zemí za reformní proces a podporovala výměnu zkušeností, aniž by vnucovala používání konkrétních modelů.

Za tímto účelem by EU měla:

- založit svou reakci na řádném **posouzení potřeb**, jež plně zohlední klíčové výzvy, kterým partnerské země čelí,
- s cílem přispět k trvalé podpoře reforem ze strany veřejnosti prozkoumat možnosti, jak **rychle** dosáhnout **výsledků** v záležitostech týkajících se základních svobod, vytváření příjmů a zajišťování veřejné služby v počáteční fázi transformace,
- soudržněji a účinněji využívat **pobídky a podmínky**,
- do reformních procesů a politických rozhovorů **zapojit všechny příslušné zúčastněné strany** od sociálních a hospodářských partnerů přes soukromý sektor a další organizace občanské společnosti až po regionální organizace,
- více investovat do budování nezávislých institucí vázaných zásadami právního státu, aby bylo zajištěno, že přijaté reformy jsou rovněž **prováděny a prosazovány v praxi**, a rozšířit rozvoj kapacit **nad rámec institucí** s cílem zlepšit přístup občanů k veřejným službám, například v oblasti bezpečnosti a spravedlnosti,
- efektivně využívat metod **sdílení poznatků a rozvoje kapacit**, včetně využití zkušeností členských států EU s transformací,
- zapojit se do **efektivní spolupráce a koordinace** s členskými státy EU, včetně možného společného plánování, a s ostatními dárci a subjekty.

1. JAK MŮŽE EU PŘÍSPĚT K VYTVOŘENÍ PODMÍNEK PRO ÚSPĚŠNOU TRANSFORMACI?

Je na každé partnerské zemi, aby určila, jakým způsobem hodlá řídit svou transformaci a přeměnu. EU může na druhé straně využít své podpůrné metody k tomu, aby pomohla zdola iniciovaným procesům a vytváření příznivých podmínek pro tento proces. Přitom musí respektovat vlastní odpovědnost partnerské země za tento proces i zásadu soudržnosti politik v zájmu rozvoje v těch oblastech politiky, které mají na rozvojové země vliv, jakož i zásadu odpovědné koncentrace, pokud jde o rozvojovou spolupráci. Kromě toho musí podpora EU zohledňovat dlouhodobou povahu procesu přechodu k demokracii a hospodářské transformace. Komplexní a stabilní přístup umožní EU povzbuzovat a revitalizovat často kolísající nebo stagnující procesy transformace.

Je zřejmé, že rozsah změn a jejich rychlost se mohou v různých partnerských zemích velmi lišit. Reformy přitom musí řešit stávající nedostatky komplexně. Tam, kde neexistuje nezávislé a odpovědné soudnictví, orgán pro hospodářskou soutěž ani účinná protikorupční politika, nestačí provést pouze politické reformy, neboť ty jsou jen základem k tomu, aby mohl být hospodářský rozvoj posilován investicemi. Důležitá je rovněž dobrá koordinace mezi různými orgány zapojenými do reformního úsilí. Například vlády v zemích usilujících o přistoupení zřídily ministerstva nebo úřady pro evropskou integraci, které měly koordinující funkci, a dodržely jasně stanovený politický program sbližování s evropskými standardy a s *acquis* EU, což jim pomohlo zaměřit se na komplexní program reform.

Pořadí reformů značně závisí na okolnostech a je třeba nalézt rovnováhu mezi rychle proveditelnými reformami, které slouží k udržení politické a společenské dynamiky, a zachováním podpory veřejnosti pro celý proces a pro dlouhodobé reformy. Kombinace politik se bude lišit podle potřeb a očekávání dotčené země a podle hlavní motivace, z níž vychází touha jejích obyvatel po společenské změně.

1.1. Podpora inkluzivního politického procesu a veřejné správy

Politika rozšíření EU představuje nejkomplexnější pojetí podpory inkluzivních politických procesů a veřejné správy. Demokratické instituce, právní stát a dodržování lidských práv jsou jádrem přístupových kritérií. Zásadní transformace komunistických režimů ve skutečné demokracie bylo v členských státech východní a střední Evropy dosaženo díky jasnému přání občanů a politické vůli zvolených orgánů. Tyto postupy byly podpořeny EU, mj. prostřednictvím finanční pomoci, odborného poradenství a procesu přístupových jednání.

EU nadále konsoliduje svou podporu demokracie v celosvětovém měřítku, v souladu se závěry Rady z roku 2009, které vyzývají ke komplexnímu přístupu EU². Příklady Tuniska a Bolívie dokládají využívání všech relevantních nástrojů EU³.

Podpora EU se soustředí na čtyři hlavní oblasti: vytvoření ústavních a volebních procesů, posílení demokratických institucí, posílení politické a občanské společnosti a postupný rozvoj demokratické politické kultury. Tradiční zaměření na **důvěryhodnost voleb** a **bezpečnost** a na posílení **výkonné složky státní správy** se stále více posouvá i směrem k posilování ústavodárných shromáždění a **zákonodárných sborů** a k zavádění účinných kontrolních

² Závěry Rady EU o podpoře demokracie v rámci vnějších vztahů EU, Brusel, 17. listopadu 2009, a související akční plán.

³ Pracovní dokument útvarů Komise, oddíl 2.1.1.

mechanismů⁴. EU také zvyšuje svou angažovanost, pokud jde o **politické strany** (např. v Tunisku). Činí tak na nestranném základě, podporou rozvoje kapacit a usnadňováním rozhovorů mezi více stranami.

Kromě toho učinila rozvojová politika EU strategický posun směrem k většímu důrazu na lidská práva, demokracii, právní stát a další aspekty řádné veřejné správy, když navrhla, aby vzrostl podíl programů spolupráce EU věnovaných této oblasti⁵.

EU a její členské státy také posilují účinnost a soudržnost své podpory lidských práv v partnerských zemích. Pro tento účel se připravují komplexní **strategie lidských práv pro jednotlivé země**. Tyto strategie vymezují prioritní oblasti pro opatření EU, utvářejí dialog o lidských právech a politické rozhovory na všech úrovních a budou zohledněny při tvorbě politik a při plánování a provádění finanční pomoci, včetně rozpočtové podpory. K těmto strategiím se bude rovněž přihlížet ve zprávách o pokroku evropské politiky sousedství, aby se zajistilo jednotné uplatňování zásady „více za více“ ve všech oblastech této politiky.

EU v současné době také zdokonaluje své nástroje pro analýzu **strategií demokratizace** prostřednictvím tvorby demokratických profilů u pilotních případů, které mapují politické struktury a postupy a utvářejí jak plánování EU, tak politický dialog na úrovni EU. Poskytují zejména informace o právním systému, o rozdělení pravomocí v horizontálním i vertikálním směru, o ústavě a volebním systému a věnují se efektivitě a účinnosti právního státu, veřejného sektoru a jeho schopnosti být motorem udržitelného rozvoje a/nebo k němu přispívat.

1.2. Podpora budování institucí a právního státu

Zřízení a konsolidace nezávislých, transparentních a účinných institucí je významné pro vybudování důvěry v zemi v procesu transformace a pro vytvoření základu dalšího rozvoje, jakož i pro boj proti korupci a organizované trestné činnosti v počátcích reformních procesů – což je důležitý poznatek nabytý při reformách souvisejících s nedávnými vlnami rozšíření EU. Makroekonomická stabilita může nastat jen za podmínky, že existuje klima přitahující investice a umožňující podnikům vzkvétat. Podmínkou toho je nezávislé soudnictví pro řešení sporů, jasně regulovaná vlastnická práva a dodržování právního státu. Potřebné jsou navíc důvěryhodné instituce, jež odstraní nesoulad mezi právními předpisy a schopností je provádět a prosazovat, což by v praxi mohlo bránit skutečným změnám nebo je zpomalovat a usnadňovat korupci.

Nezávislé soudnictví musí zajišťovat dodržování právního státu a ochranu lidských práv. To může být zvláště náročné, jelikož soudci a státní zástupci jmenovaní v předchozích, nedemokratických režimech by mohli reformní úsilí ohrozit. Lustrační postupy (tj. odhalování osob spojených se zneužíváním moci za předchozího režimu) nebo prověrky navíc přinášejí riziko dalšího politizování systému na delší dobu. Proto musí být zaujat vyvážený přístup, který by také měl prozkoumat možnost učinit soudce a státní zástupce odpovědnými v rámci disciplinárních nebo trestních řízení. Současně by se měl pomoci rozvoje kapacit zlepšit přístup občanů ke službám v oblasti bezpečnosti a spravedlnosti (například zvyšováním informovanosti), což je zásadní podmínkou udržitelnosti a legitimnosti procesu transformace.

⁴ Tamtéž, oddíl 2.1.1; viz též referenční dokument „Spolupráce s parlamenty a jejich podpora na celém světě: strategie a metody EK pro opatření na podporu parlamentů“.

⁵ Oznámení s názvem Zvyšování vlivu rozvojové politiky EU: program změn („program změn“) oddíl 2; a závěry Rady ze dne 14. května 2012.

Orgány veřejné správy musí být reformovány tak, aby pracovaly v zájmu občanů. Ke kontrole práce ostatních státních institucí a na ochranu práv občanů jsou nezbytné nezávislé orgány dohledu, jako např. veřejní ochránci práv, protikorupční agentury nebo orgány ochrany údajů. Pokud jsou tyto nově ustavené instituce skutečně nezávislé a mají dostatečné prostředky k účinnému plnění svých úkolů, mohou zajistit konkrétní a viditelný pokrok, pokud jde o právní stát a lidská práva, a zvýšit důvěru občanů.

EU může přispět k budování institucí různými způsoby, například finanční podporou, politickými rozhovory a technickou spoluprací. Například zemím západního Balkánu výrazně pomohl v jejich reformním úsilí nástroj předvstupní pomoci v rámci politiky rozšíření. Udržitelnost provedených reforem pak pomůže zajistit komplexní institucionální rámec, který však musí být dobře vyvážený, a musí být zřízen kontrolní mechanismus. Přílišná koncentrace moci do jedné nebo několika institucí vytváří riziko zneužití této moci nebo regrese reformního procesu (z důvodu zrušení těchto institucí).

1.3. Podpora hospodářského a sociálního rozvoje

Reformní program pro jednotlivé země

Vzhledem k hospodářské a politické nejistotě přináší transformace často krátkodobé zhoršení růstu a zaměstnanosti, jakož i veřejných financí a platební bilance. Zejména dojde-li ke zvýšení nezaměstnanosti a chudoby, může být legitimita procesu demokratizace narušena a ohrožena a může se zvýšit emigrace a odliv mozků. V dlouhodobějším horizontu musí být reformy schopny splnit očekávání občanů, pokud jde o důstojná pracovní místa, hospodářské příležitosti a sociální spravedlnost.

Zkušenosti ze zemí, které úspěšně reformovaly veřejnou správu, jako jsou členské státy, které k EU přistoupily v posledním desetiletí⁶, dokládají častou provázanost reforem s hospodářským a sociálním vývojem. V těchto zemích určily program hospodářských reforem čtyři priority: makroekonomická stabilizace, privatizace a restrukturalizace podniků, zlepšení podnikatelského prostředí a zlepšení výkonnosti trhu práce. Tyto priority podpořily ústřední cíl, jímž bylo zvyšování růstu produktivity v zájmu udržitelného zvýšení životní úrovně a hospodářské a sociální soudržnosti a prosperity. Pro zajištění zdrojů na podporu dalších hospodářských reforem a pro udržení a pokračování rozvoje odpovídající úrovně veřejných služeb byla rovněž významná reforma a rozvoj veřejných financí.

I když obecně byly dlouhodobé cíle nových vedoucích představitelů těchto zemí podobné, priority, pořadí a tempo reforem se výrazně lišily. Některé země (Polsko, Česká republika, Estonsko) rychle zavedly radikální reformy na vytvoření podmínek pro hospodářské oživení (tzv. „šokovou terapii“), a to i přes významný negativní dopad v krátkodobém horizontu, jako je snížení produkce, nezaměstnanost a hospodářská recese. Jiné země (jako např. Maďarsko a Slovinsko) zaujaly přístup „postupného provádění“: krok za krokem prováděly makroekonomické, strukturální a institucionální reformy, čímž se vyhnuly náhlým změnám hospodářské výkonnosti, zaměstnanosti a životních podmínek. Tím získaly podniky a hospodářské subjekty čas přizpůsobit se novým podmínkám otevřeného tržního hospodářství.

EU může nabídnout širokou škálu podpory. Dotyčným zemím může poskytnout rozpočtovou podporu, včetně případných „dohod o budování státu“, s cílem pomoci jim při upevňování transformace a při stabilizaci jejich krátkodobých vyhlídek v oblasti růstu a zaměstnanosti, jež jsou v počáteční fázi charakterizovány nejistotou, a zároveň zabránit neudržitelnému rozvoji

⁶ Viz kompendium evropské transformace.

jejich vnějšího a/nebo veřejného dluhu. V případě specifických potřeb transformace lze poskytnout i jiné formy rozvojové pomoci, včetně projektové podpory (viz např. Pobřeží slonoviny) a technické pomoci.

Pomoc při vytváření důstojných pracovních míst a bezpečného prostředí pro podnikání

V dlouhodobém horizontu může EU pomoci partnerským zemím při budování **stabilnějšího politického a regulačního rámce** schopného přilákat soukromé investice, podněcovat podnikání, podporovat malé a střední podniky, zajišťovat účinné a účelné hospodaření s přírodními zdroji, zvýšit schopnost vybírat daně, zlepšit stav zemědělství a posílit hospodářskou spolupráci a sbližování s dalšími zeměmi⁷. K vytvoření prostředí příznivého pro hospodářský rozvoj a regionální integraci mohou dále přispět obchodní dohody a nástroje, jakož i podpora rozvoje obchodu. Stejně tak je nadále zásadní podporovat vytvoření **stabilního, předvídatelného a bezpečného prostředí** pro podnikání. Často je také nutné (znovu) určit vlastnická práva, vlastníky pozemků a úlohu soukromého sektoru. Například v členských státech střední a východní Evropy se zlepšilo investiční klima díky právním a regulačním orgánům, jež dohlížely na řízení podniků, vlastnické a smluvní právo, a díky zjednodušení regulačních postupů a udělování licencí a zajištění odpovídajícího bankovního systému. Podobně se zlepšily podmínky v zemědělství díky reformě trhu s pozemky, zahrnující vlastnické právo, daňové aspekty, katastr a registr.

EU může podpořit příslušné reformy prostřednictvím **smluv na provedení odvětvových reforem** spojených s intenzivnějšími politickými rozhovory. Kromě toho může podpořit a usnadnit rozvoj kapacit **místních podniků**, zejména mikropodniků, malých a středních podniků (např. fond Sanad v regionu Blízkého východu a severní Afriky⁸). **Partnerství se soukromým sektorem** může být dalším účinným prostředkem k přilákání investic, posílení vazeb mezi přímými zahraničními investicemi a místními podniky, jakož i ke stimulaci zaměstnanosti. Nástroje EU kombinující regionální zdroje jsou schopny mobilizovat značné dodatečné finanční prostředky díky tomu, že kombinují granty EU s jinými zdroji, např. půjčkami od evropských finančních institucí včetně Evropské investiční banky⁹.

Pomoc při budování inkluzivních ekonomik a společností

Pro EU je rovněž důležité nadále podporovat úsilí partnerských zemí zaměřené na očekávání jejich občanů, pokud jde o větší **rovnost, sociální začlenění a sociální ochranu** (předpokládá se, že zvláštní sdělení o sociální ochraně bude vydáno v druhé polovině roku 2012). Podpora je zapotřebí zejména u opatření posilujících poskytování sociálních a veřejných služeb všem skupinám obyvatel. V tomto ohledu mohou významnou úlohu zastávat organizace občanské společnosti, které propagují etické, inkluzivní a spravedlivé obchodní modely. Zvláště je třeba povzbuzovat k účasti mladé lidi – budoucí vedoucí představitelé.

Transformace je také rozhodujícím okamžikem k přijetí konkrétních opatření na podporu **rovnosti žen a mužů a posílení postavení žen** jako klíčových účastníků tohoto procesu, tak aby se zvýšila jejich bezpečnost i jejich zapojení. Toho lze dosáhnout např. pomocí odvětvové rozpočtové podpory a činností v rámci evropského nástroje pro demokracii a lidská práva (EIDHR) (viz např. Maroko a Afghánistán)¹⁰.

⁷ Agenda pro změnu, oddíl 3. Včetně budování kapacit v oblasti udržitelného rozvoje vyznačujícího se nízkými emisemi a odolností vůči změně klimatu, včetně přístupu k obnovitelným zdrojům energie.

⁸ Pracovní dokument útvarů Komise, oddíl 2.1.5.

⁹ Tamtéž, oddíl 1.4.

¹⁰ Tamtéž, oddíly 2.1.2 a 2.1.3.

1.4. Podpora předcházení konfliktům, budování míru a bezpečnosti

Přechod k demokracii se v některých případech potýká se zásadní výzvou: zajistit, aby bezpečnost a mír na jedné straně přispívaly k udržitelnému rozvoji, a na druhé straně aby rozvoj přispíval k míru a stabilitě.

Události, jako jsou volby, změny vlády nebo (pře-)rozdělování zdrojů, mohou vést k propuknutí násilí a/nebo ozbrojeného konfliktu a zvrátit často křehké procesy transformace, zejména ve společnostech, které dosud neustavily účinné a legitimní institucionální rámce pro řešení sporů mírovou cestou.

Za takových okolností se musí podpora EU řídit přístupem zohledňujícím konflikty a specifické okolnosti. Při boji s hlavními příčinami konfliktů by nemělo docházet ke zvyšování závislosti, růstu moci a protežování některých skupin ani k prohlubování negativních dopadů na mechanismy zvládání situace. Prostřednictvím specifických analýz konfliktů by měl být stanoven přesný přístup a způsoby zohlednění situace jednotlivých zemí. V řadě případů tato analýza odhalí specifické potíže týkající se cílů budování míru, které stanovil mezinárodní dialog o budování míru a státu a které podpořilo mezinárodní společenství včetně EU¹¹. Tyto cíle se týkají nezbytnosti zajištění otevřeného politického procesu a usmíření, mezikulturního dialogu, přístupu k bezpečnosti, spravedlnosti a pracovním místům a odpovědného a účinného řízení zdrojů.

V každém případě musí být podpora EU poskytována v rámci širšího přístupu, který bere v úvahu všechny relevantní aspekty včetně usmíření a podpory vykořeněných skupin obyvatel, předcházení krizím, reformy bezpečnostního sektoru, odolnosti vůči změně klimatu, udržitelného a odpovědného hospodaření se zdroji, právního státu, demokratizace, občanské společnosti, lidských práv, reformy veřejné správy a poskytování veřejných služeb. Například v zemích, které se vyčlenily z bývalé Jugoslávie, EU přispěla k usmíření a díky jednoznačným podmínkám přístupového procesu bylo zajištěno stíhání válečných zločinů a navázána spolupráce s Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii.

Obzvláštní výzvu v úsilí o zajištění bezpečnosti a stability představuje reforma bezpečnostního sektoru. Obecnou prioritou je lepší civilní dohled nad bezpečnostními službami i zlepšování účinnosti, odpovědnosti a způsobu jednání celé řady subjektů v oblasti bezpečnosti. Zajišťování bezpečnosti může být účinnější a odpovědnější, pokud se do něj zapojí místní společenství a skupiny občanské společnosti. Zvláštní pozornost je třeba věnovat úloze a právům zranitelných skupin. Při řešení klíčových otázek transformace může hrát důležitou úlohu rovněž společná bezpečnostní a obranná politika jako součást komplexního přístupu EU. Od roku 2003 zajišťuje EU v zájmu podpory reformy bezpečnostního sektoru mimo jiné odbornou přípravu, poradenství a odborné vedení, monitoruje mírové plány a poskytuje bezpečnostní podporu, často pod mandátem OSN. Tyto činnosti probíhají prostřednictvím civilních a/nebo vojenských podpůrných opatření.

¹¹ Fórum na vysoké úrovni o účinnosti pomoci konané v Busanu v roce 2011.

2. JAK MŮŽE EU VYLEPŠIT SVÉ NÁSTROJE A PŘÍSTUPY?

2.1. Reakce na potřeby společností v partnerských zemích

K pokojnému a úspěšnému průběhu transformace je nutné, aby konkrétní reformní proces v každé zemi odpovídal potřebám občanů, které si **stanoví země samotná**. Klíčové potřeby a výzvy se v zemích v procesu transformace výrazně liší, ovšem velmi často zahrnují:

- národní usmíření a vytvoření národního konsenzu v základních otázkách,
- vytvoření dobře fungujících demokratických institucí a procesů,
- zabránění neudržitelnému snížení příjmů a počtu pracovních míst a obnovu nebo zachování makroekonomické stability,
- podporu dlouhodobého sociálně-ekonomického rozvoje a začlenění, jež zahrnuje důstojná pracovní místa, hospodářské příležitosti, základní sociální služby, včetně kvalitního zdravotnictví a vzdělávání, a sociální spravedlnost,
- vytvoření prostředí příznivého pro podnikání, (opětovné) určení majetkových práv a úlohy soukromého sektoru, přezkum fungování trhu a
- v případě potřeby obnovení bezpečnosti, spravedlnosti a právního státu.

Jelikož se výchozí situace velmi liší, **neexistuje jednotný recept** na úspěšnou transformaci ani na reakci na úrovni EU. Například u nestabilní země ze skupiny nejméně rozvinutých zemí, jako je Barma/Myanmar, může být nutná poněkud odlišná reakce než v případě vyspělejších zemí se středními příjmy, jako jsou Tunisko nebo Egypt.

Podpora EU by měla být upravena na míru, tak aby brala v úvahu konkrétní situaci a potřeby jednotlivých zemí, jakož i přidanou hodnotu, kterou může přinést podpora EU, a vycházela z hodnocení specifických zájmů a potenciálních rizik pro EU. Východiskem by obvykle mělo být vlastní hodnocení potřeb země a způsobů, jak je splnit. Klíčem k tomu, aby byla včas připravena komplexní, integrovaná a dlouhodobá reakce, je v počáteční fázi transformace rychlé rozmístění **společné mise útvarů EU**, zapojující všechny aktéry odpovědné za různé dostupné nástroje. Například v rámci politiky rozšíření se prokázalo, že při přípravě pomoci EU přinesly dobré výsledky mise pro vzájemné hodnocení za účasti odborníků z členských států, jakož i rozsáhlé konzultace s dalšími dárci, mezinárodními organizacemi a občanskou společností. V souvislosti s podporou obchodu také EU prostřednictvím specializovaných programů pro africké, karibské a tichomořské země (země AKT) poskytla pomoc při hodnocení potřeb v oblasti obchodu, vypracování diagnostických studií a obchodních strategií.

2.2. Upevnění procesu pomocí rychle dosažených výsledků

Vzhledem k nejistotě a nestabilitě související s procesy transformace je zásadní co nejdříve dosáhnout konkrétních zlepšení, jež vybudují důvěru a podpoří politickou stabilitu a sociální soudržnost. V průběhu zavádění dlouhodobých strategií mohou potenciální oblasti, kde lze dosáhnout rychlých výsledků, pokrývat základní demokratická práva a svobody, včetně kulturních práv, vytváření pracovních míst a odstraňování omezení růstu, zajišťování veřejných služeb včetně základních sociálních služeb, jakož i zpětné vymáhání odcizeného majetku a obnovu životních podmínek, zejména v situacích po skončení konfliktu.

V oblasti **demokratické veřejné správy** patří k typickým příkladům oblastí, kde by bylo možné dosáhnout rychlých výsledků, svoboda projevu a důvěryhodnost voleb (viz např. Tunisko¹²), reprezentativní a legitimní ústavodárné shromáždění a přijetí nové ústavy pomocí participačních postupů. Jak ukázaly zkušenosti ze současných a minulých procesů rozšíření EU, důvěru občanů v právní stát a ochranu lidských práv lze posílit prostřednictvím konkrétní podpory příslušných institucí a zřízení nezávislých orgánů dozoru, jakož i lepším přístupem k informacím a údajům o hlavních ekonomických a sociálních otázkách.

V krátkodobém výhledu může přechod k demokracii oslabit hospodářskou činnost, snížit míru zaměstnanosti a makroekonomickou stabilitu. Je zásadní, aby byla přijata opatření a prováděny projekty, které pomohou dovést zemi k rychlému zlepšení v oblasti **vytváření příjmů, sociálních záchranných sítí a poskytování základních služeb** a které ji dokáží ochránit před neudržitelným zvyšováním chudoby. To je často nutné ke získání podpory pro hospodářské reformy s dlouhodobějším dopadem – nebo alespoň k překonání odporu ke změně. V této souvislosti mohou být použity například fondy a projekty, které podporují vytváření pracovních míst prostřednictvím rozvoje malých a středních podniků a režimů mikroúvěrů¹³. Reformy lze povzbudit také na úrovni podniků, zejména tam, kde existuje potenciál k rychlému rozvoji a hmatatelným výsledkům, pokud jde o příjmy a pracovní místa.

Programy pro rychlé vytváření pracovních míst a krátkodobou zaměstnanost by však pokud možno měly zahrnovat dlouhodobější následné kroky, jako je například odborná příprava a zprostředkovací služby, které účastníkům programu pomohou nalézt řádné zaměstnání. Potřeba dosahování rychlých výsledků by měla být začleněna do dlouhodobějších strategií vytváření pracovních míst a neměla by plodit nové pevně etablované sféry zájmu a neudržitelné situace.

V oblasti **bezpečnosti** jsou často nutná okamžitá opatření, která pomohou zemi stabilizovat po případném konfliktu a zabrání zhoršení situace a regresí procesu transformace. Mezi úspěšné – ač velmi odlišné – příklady podpory EU patří vyjednávání a monitorování kroků k nastolení míru (země usilující o přistoupení, Gruzie, Aceh v Indonésii), podpora správy hranic (země usilující o přistoupení, Libye), vzdělávání policistů (země usilující o přistoupení, Afghánistán), dočasné zajištění mezinárodní civilní správy nebo funkcí policie a soudnictví (EULEX, Kosovo¹⁴) a podpora Organizace spojených národů, mj. prostřednictvím vojenské operace (Čad a Demokratická republika Kongo) nebo pomoci pozorovatelské misi OSN, např. v Sýrii.

2.3. Využití pobídek, omezení a podmínek

Pobídky, omezení a podmínky sice nemohou být hlavní hnací silou reform, mohou však tento proces povzbudit. Tato opatření jsou obsažena v různých rámcích vnější politiky EU, včetně politiky rozšíření, evropské politiky sousedství a dohody z Cotonou s africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi. Mohou mít ráz finanční (např. ve formě pomoci), hospodářský (např. začlenění do evropských sítí a politických rozhovorů) nebo politický (včetně politických rozhovorů); mohou být pozitivní nebo negativní (jako, řekněme, uložení nebo zrušení sankcí). Například v rámci politiky rozšíření dojde k zahájení jednání o přistoupení až po splnění souboru podmínek v oblastech, jako jsou demokracie, právní stát,

¹² Pracovní dokument útvarů Komise, oddíl 1.2.1.

¹³ Tamtéž, oddíl 2.1.5.

¹⁴ Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 1244 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

lidská práva a úcta k menšinám a jejich ochrana. Pokud jde o obchodní politiku, všeobecný systém preferencí obsahuje pobídky, které mohou nepřímo podporovat reformy (přestože to není jeho cílem), vzhledem k tomu, že obchodní nástroje musí být mj. v souladu s pravidly WTO.

Sankce a omezující opatření

Sankce jako součást širšího souboru politických iniciativ v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU mohou například pomoci zachovat politickou dynamiku změn a transformace v situacích, kdy by jinak hrozilo riziko rychlého zhoršení. Měly by být v ideálním případě, kdykoli je to možné, ukládány na úrovni OSN, aby bylo zajištěno přijetí a provedení obdobných opatření velkým počtem zemí. Autonomní opatření EU mohou být cíleným a včasným doplňkem k opatřením na úrovni OSN. Pokud politická dohoda v OSN není možná, lze autonomní opatření EU použít k vyvíjení cíleného tlaku v daných zemích nebo situacích.

V případě pozitivních změn mohou být opatření EU rychle zrušena nebo pozměněna s cílem podpořit nebo povzbudit transformační procesy. Některá omezená opatření mohou být nicméně zachována s cílem zabránit hrozbám a nepříznivým účinkům plynoucím z transformačního procesu, nebo mohou být opatření pozastavena jako výraz podpory probíhajícímu pozitivnímu vývoji, přičemž současně vzhledem k očekávání dalších zlepšení je zachována metoda vyvíjení trvalého tlaku.

Přístup založený na pobídkách

Přístupy založené na pobídkách v rámci politiky rozšíření EU přinesly kladné výsledky, například v oblasti západního Balkánu. Pokrok na cestě k přistoupení k EU je spjat s konkrétními kroky v programu reforem. Například Černá Hora musela před zahájením přístupových jednání splnit řadu klíčových priorit uvedených ve stanovisku Komise k její žádosti o členství, jež zahrnovaly důležité aspekty z oblasti právního státu a lidských práv. Rovněž rozhovory o vízové liberalizaci s pěti zeměmi západního Balkánu byly založeny na podrobných plánech se specifickými ukazateli a vedly ke konkrétním zlepšením v oblastech, jako je zabezpečení dokladů a boj proti korupci a organizované trestné činnosti, jakož i hraniční kontroly a migrační politika.

Také evropská politika sousedství uplatňuje zásadu „více za více“. Země, které pokročí ještě dále a rychleji v konkrétních, měřitelných demokratických reformách, získají větší podporu EU. Jako odraz tohoto nového přístupu založeného na pobídkách byly vytvořeny dva rámcové programy, jež poskytnou další zdroje pro přístup „více za více“: program podpory pro partnerství, reformy a růst podporující začlenění (SPRING) pro země jižního sousedství (viz např. Tunisko¹⁵) a program pro integraci a spolupráci v rámci Východního partnerství (EaPIC) pro země východního sousedství. Z těchto programů budou finančně podpořeny iniciativy, které budou řešit nové výzvy, zejména pokud jde o demokratické reformy a sociálně-ekonomický rozvoj podporující začlenění.

Podobný postup by mohl být použit i jinde než v sousedství EU v případech, kdy opatření přijatá k řešení krizí a na povzbuzení občanské společnosti, spolupráce mezi místními orgány a mezilidských kontaktů nespadají do přístupu „více za více“.

¹⁵ Pracovní dokument útvarů Komise, oddíl 2.1.4.

Jen omezeného úspěchu dosáhl přístup založený na pobídkách v rámci iniciativy v oblasti řádné správy 10. Evropského rozvojového fondu (ERF), který se zaměřil na africké, karibské a tichomořské země (země AKT). Důvodem bylo částečně to, že původně přidělené prostředky na veřejnou správu nedostatečně rozlišovaly mezi partnerskými zeměmi a že nebylo dostatečně monitorováno odhodlání k provádění budoucích reforem, což snižovalo dopad na výsledky veřejné správy.

Zkušenosti získané v těchto různých kontextech tedy prokázaly, že účinné monitorování a otevřené informování o pokroku ve veřejné správě mají pro podporu reformního procesu zásadní úlohu a mohou být klíčové při motivování partnerských zemí k urychlení reforem. Dopad se může ještě zvýšit, pokud se do procesu zapojí více zúčastněných stran a pokud je o výkonnosti veřejné správy informována široká veřejnost (viz např. Benin¹⁶).

Při vytváření pobídek k reformám by se proto mělo přihlídnout k těmto zkušenostem:

- na začátku by měly být jednoznačně definovány výhody, jež by měly být v případě konkrétních výsledků a skutečné výkonnosti zaručeny,
- přednost by měly dostat pracovní programy, které zvyšují vlastní odpovědnost, a tím i odhodlání dosahovat výsledky a dopady,
- výkonnost by měla být pravidelně monitorována a nedostatky by se měly řešit prostřednictvím vhodných následných opatření,
- pokrok veřejné správy by měl být prezentován široké veřejnosti v rámci otevřených konzultací a
- měly by probíhat rozhovory se všemi příslušnými zúčastněnými stranami.

2.4. Zapojení všech příslušných zúčastněných stran

Zkušenosti členských států, které k EU přistoupily v posledním desetiletí, jakož i současné případy ukazují, že úspěšná transformace musí mít širokou podporu veřejnosti. Důležitou roli v domácích reformách hrají organizace občanské společnosti, místní orgány a široká škála nestátních subjektů (včetně sociálních a hospodářských partnerů, spotřebitelských sdružení a soukromého sektoru), protože mohou zvýraznit stávající nedostatky, navrhnout konkrétní řešení a vytvořit tlak na úřady, aby pokračovaly v procesu transformace.

Podpůrná úloha EU se neomezuje jen na opatření Komise, Evropské služby pro vnější činnost a členských států, nýbrž důležitou úlohu zde hrají i další orgány EU, jako jsou Evropský parlament, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů¹⁷.

Specifická podpora občanské společnosti

EU má různé nástroje na podporu organizací občanské společnosti, mezi něž patří nástroj předvstupní pomoci, nástroje na podporu občanské společnosti v rámci rozšíření a sousedství, evropský nástroj pro demokracii a lidská práva, Evropská nadace pro demokracii, tematický program pro nestátní subjekty a místní orgány v rámci nástroje pro rozvojovou spolupráci

¹⁶ Tamtéž, oddíl 2.1.4.

¹⁷ Tamtéž, oddíl 2.1.3.

(DCI) a programy pro rozvoj kapacity v rámci Evropského rozvojového fondu (ERF) a DCI. Zkušenosti z politiky rozšíření EU ukazují, že je důležité vytvořit příznivé prostředí (právní rámec a pravidla financování, zařazení do postupů politických konzultací), které občanské společnosti v dané zemi umožňuje udržitelný rozvoj. Proto jsou všechny nástroje EU v této oblasti navrženy tak, aby podporovaly subjekty na základě jejich schopností a silných stránek v oblastech jejich působnosti, a vzhledem k tomu jsou zásadní například pro řešení sociálně-ekonomických otázek, politických sporů nebo střetů zájmů.

Platformy a síť organizací občanské společnosti ukázaly svůj význam pro zvyšování dosahu občanské společnosti. Politické rozhovory s partnerskými vládami by se měly zabývat otázkou příznivého prostředí, aby byl zajištěn prostor pro fungování organizací občanské společnosti. Pokud to není možné, lze k podpoře občanské společnosti dobře využít nástroje EIDHR vzhledem k tomu, že může být v případě potřeby použit i bez souhlasu vlády.

V druhé polovině roku 2012 by mělo být vydáno sdělení o zapojení subjektů občanské společnosti.

Inkluzivní rozhovory a konzultace

Politické rozhovory hrají důležitou úlohu v pomoci partnerským zemím při provádění úspěšných politických, sociálních a hospodářských reforem. Kupříkladu pravidelná setkání se zástupci zemí usilujících o přistoupení hrají v procesu stabilizace a přidružení významnou roli, kterou ještě posilují rozhovory specificky zaměřené na jednotlivé země, jako je strukturovaný dialog o soudnictví s Bosnou a Hercegovinou. Ve vhodných případech mohou rozhovory zprostředkovat delegace EU a lze je posílit o účast členských států.

EU v minulosti vedla politické rozhovory především s vládními partnery. Získala ovšem také pozitivní zkušenosti s rozhovory, na nichž se podílelo více zúčastněných stran. Inspirujícím příkladem je strukturovaný dialog o zapojení občanské společnosti a místních orgánů do rozvojové spolupráce EU. Dalším příkladem je konference „Speak Up!“, kterou uspořádala Komise v rámci procesu rozšíření v roce 2011 a které se zúčastnili novináři a odborníci z oblasti sdělovacích prostředků, aby prodiskutovali otázky týkající se svobody projevu a sdělovacích prostředků na západním Balkáně a v Turecku. Občanská společnost v zemích usilujících o přistoupení také poskytuje cenné příspěvky pro výroční zprávy Evropské komise o pokroku a pro přípravu projektů financovaných z nástroje předvstupní pomoci.

EU by měla aktivně prosazovat inkluzivnější politické rozhovory a podporovat zapojení širokého spektra zúčastněných stran do reformních procesů (viz např. Benin v rámci iniciativy ERF v oblasti veřejné správy¹⁸); dobrým příkladem je proces v zemích usilujících o přistoupení. EU by v této souvislosti měla plně využívat dostupných nástrojů na podporu politické a občanské společnosti a současně patřičným způsobem zohlednit citlivé otázky legitimacy, odpovědnosti a reprezentativnosti.

EU by rovněž měla pomáhat zemím v procesu transformace při konzultacích se (vznikajícími) politickými aktéry, místními orgány a širokou škálou výše uvedených nestátních subjektů. Je rovněž důležité zapojit specifické skupiny společnosti, jako jsou mladí lidé, ženy a marginalizované skupiny (menšiny, chudí, vysídlené osoby). Při hospodářské reformě a zvláště v rozvoji soukromého sektoru je také zcela zásadní aktivní dialog mezi veřejným a soukromým sektorem.

¹⁸ Tamtéž, oddíl 2.1.4.

2.5. Lepší sdílení poznatků a rozvoj kapacit

Platformy ke sdílení poznatků

Prostřednictvím interaktivní internetové databáze bylo zpřístupněno **kompéndium evropské transformace** vytvořené za účelem šíření informací o transformaci, které nyní mohou konzultovat různé zúčastněné strany z celého světa.

Komise by měla zřídit **širší platformu** nebo síť, jež by umožnila sdílet poznatky o záležitostech přechodu k demokracii s rozvojovými zeměmi, dalšími dárci, rozvíjejícími se ekonomikami, občanskou společností, soukromým sektorem a ostatními příslušnými zúčastněnými stranami. Tato platforma by mohla být přístupná prostřednictvím stávající platformy capacity4dev.

Twinning a rozvoj kapacit

Fórum na vysoké úrovni o účinnosti pomoci konané v jihokorejském Busanu v listopadu 2011 znamenalo posun směrem k modernějšímu pohledu na rozvoj kapacit – nejen z hlediska technické pomoci a vzdělávání, ale také z hlediska podpory změn a reform, včetně lepšího přístupu ke znalostem.

Při podpoře procesů transformace by EU měla povzbuzovat rozvoj kapacit a technické spolupráce se svými partnery. Inspiraci mohou poskytnout inovativní nástroje vytvořené v rámci politiky rozšíření EU, které již byly přeneseny i do oblasti sousedství; patří k nim zejména:

- Program **TAIEX** (program pro technickou pomoc a výměnu informací), který prostřednictvím odborných znalostí o veřejném sektoru EU podporuje sbližování s právními předpisy EU a jejich provádění a vymáhání.
- **Twinning**, který přispívá k institucionálnímu rozvoji prostřednictvím partnerství mezi veřejnými institucemi v přijímajících zemích a jejich protějšky v členských státech EU. Twinning spolu s programem **SIGMA** (nástroj na zlepšení správy a řízení veřejného sektoru) podporuje reformy veřejné správy v přijímajících zemích a pomáhá vytvářet moderní a efektivní administrativu.
- Iniciativa **Komplexní program pro budování institucí** ve Východním partnerství se konkrétně zabývá reformami institucí v oblastech souvisejících s novými dvoustrannými dohodami s EU¹⁹. V rámci tohoto programu uvedla každá země, s jakými zásadními problémy se při reformách potýká, a navrhla komplexní plán institucionálních reforem.

Kromě oblasti sousedství byla vytvořena řešení *ad hoc* k mobilizaci odborných znalostí v rámci různých vnějších nástrojů, například odborná zařízení v rámci nástroje stability či program EU pro odborné znalosti o migraci (MIEUX) v rámci DCI, který podporuje předávání znalostí a know-how odborníkům v zemích, které jsou příjemci pomoci.

¹⁹ Dohody o přidružení, prohloubené a komplexní zóny volného obchodu, liberalizace/usnadnění udělování víz a dohody o zpětném přebírání osob.

2.6. Spolupráce s členskými státy, dalšími dárci a organizacemi

EU a její členské státy by měly při podpoře společností v procesu transformace jednat stále více jednotně. To by pomohlo zabránit duplikaci úsilí, opomenutím či rozporům a zlepšit dopad a účinnost opatření EU. V rámci rozhovorů, programů a akcí je třeba nadále usilovat o větší vnitřní soudržnost a součinnost a ve vhodných případech používat společné plánování. Kromě úspěšných reforem v rámci procesu rozšíření patří mezi povzbudivé úspěchy při podpoře demokracie:

- akční program EU na podporu demokracie, který vytváří rámec pro společné porozumění, přístup a plánování ze strany EU (např. v Bolívii a Tunisku),
- strategie EU pro jednotlivé země v oblasti lidských práv, kterou společně připravila Komise, ESVC a členské státy, a
- plánované společné rámcové dokumenty, které určují společný strategický přístup k jednotlivým partnerským zemím ve všech oblastech politiky. Tyto dokumenty by mohly mít velký význam při koordinaci politické odpovědi EU na procesy transformace.

Při podpoře procesů transformace by EU měla prozkoumat možnosti **třístranné spolupráce** a další možnosti spolupráce s rozvojovými zeměmi, jež se rovněž stávají novými aktéry rozvojové spolupráce a jež mají nedávné zkušenosti s přechodem k demokracii.

Měla by se rovněž zaměřit na posílení spolupráce s **regionálními organizacemi** a **regionálními sítěmi**, které mohou uplatňovat mobilizační efekt a působit jako silný katalyzátor při konsolidaci reforem a regionální integraci v příslušných regionech. Může se jednat mj. o regionální parlamentní shromáždění nebo regionální volební komise, které by mohly na základě regionálních osvědčených postupů podporovat ústavní a volební postupy a budování kapacit ve svých regionech. Zvýšila by se tak legitimita externí podpory. Tyto organizace mohou hrát rovněž cennou úlohu při monitorování pokroku v demokratizaci.

Většina nejvýznamnějších regionálních organizací přijala demokratické kodexy nebo podobné nástroje a otevírá dveře systematictější meziregionální spolupráci. EU je díky vlastním zkušenostem i zkušenostem členských států přirozeným partnerem těchto organizací.

EU podporuje iniciativy **mezinárodních organizací**, včetně OSN a Rady Evropy, které se zaměřují na doprovodné politické procesy, na posilování demokracie a na podporu sociálně-ekonomického rozvoje zemí v procesu transformace. Například v oblasti bezpečnosti EU těsně spolupracuje s mezinárodními a regionálními subjekty, jako jsou OSN, Liga arabských států, Africká unie a Sdružení národů jihovýchodní Asie (ASEAN). Řada partnerských zemí se rovněž podílí na misích a operacích společné bezpečnostní a obranné politiky. Budování dlouhodobých vztahů s partnery EU v oblasti bezpečnosti a obrany (včetně jižních a východních sousedů) může rovněž přispět ke konsolidaci jejich vnitřních procesů transformace a demokratizace, a tím i k posílení regionální bezpečnosti a stability.

Závěr

EU již disponuje mnoha užitečnými politikami a nástroji na podporu zemí v procesu transformace po celém světě, které se vydávají na cestu k demokracii, a úspěšně tyto politiky a nástroje rozvíjí a používá, především (ale nejen) ve svém bezprostředním sousedství. Jedná se o spektrum od vytváření pobídek k počátečním a dalším fázím reforem až po podporu

utváření reforem, jejich provádění a pomoc při dosahování udržitelnosti. EU může sehrát klíčovou úlohu zejména tím, že pomůže při vytváření příznivého prostředí pro některé klíčové prvky úspěšné demokratické a hospodářské transformace, např. pro různé demokratické subjekty, podniky, investice, obchod a sociální ochranu.

Tyto nástroje a metodiky by měly tvořit soudržnou součást celkového rámce EU na podporu partnerských zemích, zejména v případech, kdy procházejí transformací. Zkušenost sice ukazuje, že procesy transformace by měly být v první řadě založeny na vlastní odpovědnosti státu a jeho občanů, ale rovněž z ní vyplývá, že EU může nabídnout cenné odborné znalosti – samozřejmě upravené podle potřeb a přání partnerských zemích kdekoli na světě – jako součást širšího souboru podpůrných opatření EU v politické, hospodářské či jiné oblasti. Za tímto účelem je Evropská unie připravena mobilizovat všechny dostupné nástroje a zlepšit své prováděcí nástroje a metody, tak aby dosáhla dalšího zvýšení dopadů své podpory.