



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 28.2.2007
COM(2007) 72 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK**

**Az Európai Uniónak a fejlesztési politika keretében zajló munkamegosztásra vonatkozó
magatartási kódexéről**

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK**

**Az Európai Uniónak a fejlesztési politika keretében zajló
munkamegosztásra vonatkozó magatartási kódexéről**

Bevezetés.....	3
1. Egyedülálló lehetőség	4
1.1. A kihívások	4
1.2. A lehetőségek.....	5
2. az egymással összefüggő koncepciók összetett együttese	5
2.1. A komplementaritás különféle dimenziói	6
2.2. A végrehajtás alapelvei	7
3. <i>A követendő út: hatékonyabb munkamegosztás</i>	8
3.1. Megközelítés: gyakorlatiasság és jól tájékozottság.....	8
3.2. A módszer: magatartási kódex	9
3.2.1. Jelleg	9
3.2.2. Alkalmazási kör	10
3.2.3. Alapelvek	11
3.2.4. Nyomon követés.....	13
Következtetés	13

BEVEZETÉS

Az európai polgárok erősebb Európára vágnak, amely képes javítani a világ legszegényebbjeinek életkörülményein. Olyan Európára, amely hatékonyabban lép fel a globális szegénység elleni harcban. A polgárok olyan Európát szeretnék, amely jobban hallatja a hangját, és amelynek politikai befolyása megfelel anyagi bőkezűségének.

A polgárok azonban azt is szeretnék, ha Európa hatékonyabb és eredményesebb lenne. Az elmúlt évtizedben a fejlesztési támogatások és programok számának növekedése komplex és költséges segélyezési mechanizmust eredményezett. Minden egyes fejlődő országban évente átlagosan 350 donori misszióra kerül sor. Túl sok donor összpontosít ugyanazon országokra és ugyanazon ágazatokra. Mozambikban például nem kevesebb mint 27 donor küzd a HIV ellen. Ennek eredményeként a fejlődő országok gyakran alig tudnak megbirkózni a sok misszióval, a szükségtelen adminisztratív költségekkel, az átfedésekkel és a feleslegesen végzett munkával, valamint a donorokra vonatkozó különféle követelményekkel, szabályokkal és feltételrendszerrel. Ebben a helyzetben csökken az átláthatóság és nő a korrupció veszélye. Ezzel ellentétben más országok, mint például a Közép-Afrikai Köztársaság vagy Szomália attól szenvednek, hogy a donorok úgymond kiábrándulnak és teljesen magukra hagyják ezeket az országokat.

Egyetértés van kialakulóban azzal kapcsolatban, hogy ez az átláthatatlan és összetett helyzet nem fenntartható, valamint hogy az Európai Uniónak élen kell járnia a probléma megoldásában. Az új európai uniós donorok felbukkanása és az európai uniós segélyek megduplázására tett kötelezettségvállalás még inkább rámutatott arra, hogy radikális javulásra van szükség. A 2005. évi „Európai konszenzus a fejlesztési politikáról” című dokumentum¹ elfogadásával az EU új lendületet kapott. A Tanács, a Parlament és a Bizottság először állapodott meg az EU fejlesztési politikájának közös értékeiről, elveiről és célkitűzéseiről, világelsővé téve az Európai Uniót a fejlesztés terén. Néhány hónappal később, 2006 áprilisában az EU több, jobb és gyorsabb támogatást nyújtó intézkedéscsomagot fogadott el.

Eljött az idő, hogy az ékesszólást tettek kövessék. *Ki mit tesz?* – ez az a lényegi kérdés, amelyet az EU-nak meg kell válaszolnia, ha az új fejlesztési programjának végrehajtása során előre akar jutni. E közlemény célja, hogy konkrét intézkedéseket vonultasson fel, amelyek megerősítik a *komplementaritást és a munkamegosztást az európai uniós donorok között*. E célkitűzés elérése érdekében az EU-nak meg kell vizsgálnia a fő kihívásokat és lehetőségeket (1. rész), valamint újra kell fogalmaznia az EU fellépések koncepcióját és vezérelveit (2. rész). Ennek alapján az EU-nak meg kell határoznia a követendő vezető utat (3. rész).

¹ HL C 46., 2006.2.24.

1. EGYEDÜLÁLLÓ LEHETŐSÉG

A komplementaritás nem új szakpolitikai kérdés. A nemzetközi donorok és szervezetek – úgy mint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az Egyesült Nemzetek Szervezete és a Világbank – hosszú időre visszanyúló tapasztalatokkal rendelkeznek a komplementaritás javításának terén. Európai szinten az 1995. évi² és az 1999. évi³ közlemények és tanácsi állásfoglalások, számos jelentés és a különböző kísérleti kezdeményezések jelzik az EU elkötelezettségét a munkamegosztás elősegítése irányában. Meghatározva az elismert hozzáadott érték területeit a közösségi támogatás számára, a fejlesztéspolitikáról szóló 2000. novemberi közös politikai nyilatkozat⁴ volt az első kísérlet arra, hogy a Bizottság és a tagállamok tevékenységei kiegészítsék egymást. E politikai kezdeményezések közül azonban sokat nem sikerült megvalósítani, mivel ez a megközelítés politikai és működési nehézségekkel járt.

1.1. A kihívások

Politika és láthatóság. A fejlesztési együttműködés a donor országok külpolitikájának része. A donor országok vonakodhatnak feladni az egyes ágazatokban vagy országokban zajló együttműködést, mivel ezáltal tevékenységeik kevésbé lennének láthatóak. A láthatóságnak belföldi dimenziója is van. A parlamentek és a lakosság vonakodhat támogatni azokat az intézkedéseket, amelyek arra irányulnak, hogy a donorok visszavonuljanak azon ágazatokból, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a szegénység csökkentéséhez (pl. oktatás, gyermekegészségügy).

Működési kihívások. Az optimális munkamegosztás – még akkor is, ha azt a donorok politikai okokból szeretnék – még mindig rejt magában működési kihívásokat. Számos tapasztalat gyűlt össze, mialatt a partnerországok kötelezettséget vállaltak és a kormányok elősegítették az összehangolási folyamatokat és a donorok közötti munkamegosztást. A helyi folyamatokat – ideértve azokat is, amelyekre gyakran közös segítségnyújtási stratégiákként utalnak – 2006 elején fejlesztették ki körülbelül 15 országban. E dicséretre méltó kezdeményezések azonban nem vezettek szükségszerűen gyakorlatiasabb eljárásokhoz a fennálló működési nehézségek miatt.

A meglévő szakértelem alkalmazása. A munkamegosztásra vonatkozó bármely stratégiának figyelembe kell vennie az európai uniós donorok közötti jelentős különbségeket. Néhány ország régóta nyújt nagy méretű hivatalos fejlesztéstámogatást (ODA). Más országok megőrizték a gyarmati időkből eredő erős kulturális és politikai kapcsolatokat. Egyes országok csak nemrég óta vesznek részt a fejlesztési együttműködésben. Valamennyi európai uniós támogató konkrét szakértelemmel rendelkezik és aktív szerepet tud játszani a munkamegosztásban, mindezt nem szabad hagyni elveszni, hanem ellenkezőleg, tőkét kell

² A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a közösségi fejlesztési együttműködési politikájának és a tagállamok politikájának kiegészítő jellegéről, Brüsszel, 1995 májusa. A Tanács állásfoglalása a közösségi fejlesztési együttműködés és a tagállamok politikáinak és intézkedéseinek kiegészítő jellegéről, Brüsszel, 1995 júniusa.

³ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a Közösség és tagállamai fejlesztési együttműködési politikáinak és intézkedéseinek kiegészítő jellegéről - COM(1999) 218, 1999.5.6. A Tanács állásfoglalása a Közösség és tagállamai fejlesztési politikáinak kiegészítő jellegéről, Brüsszel, 1999 májusa.

⁴ A Tanács és a Bizottság együttes nyilatkozata az EK fejlesztési szakpolitikájáról – 2000. november

belőle kovácsolni. A munkamegosztás nem vezethet merev bürokratikus megközelítéshez, hanem teret kell hagynia a rugalmasságnak.

1.2. A lehetőségek

Új globális és európai konszenzusra építve. 2005-ben valamennyi támogató aláírta a párizsi nyilatkozatot, kihangsúlyozva a komplementaritás fontosságát, valamint azt, hogy szükség van egymás viszonylagos előnyeinek kölcsönös kiaknázására, miközben tiszteletben tartják a partnerországok felelősségét. Az EU még egy lépést tett előre. A párizsi nyilatkozathoz való hozzájárulásában a harmonizációval foglalkozó ad hoc munkacsoport jelentésére⁵ alapozva az EU egyetértett abban, hogy kidolgozza a komplementaritáshoz vezető működési stratégiát. Ezt követően e kötelezettségvállalása a fejlesztési politikáról szóló 2005. évi európai konszenzus szerves részévé vált, valamint központi eleme lett a támogatás-hatékonyságról szóló cselekvési tervnek, amelyet 2006-ben terjesztettek elő. E javaslatot követően az EU miniszterei egyetértettek abban, hogy kialakítsák azokat a működési alapelveket, amelyek révén javul egy partnerországban vagy az országok között a munkamegosztás szervezése. E közleményre – amelyet 2004 óta hét elnökség alatt, a tagállamok szakértőinek részvételével dolgoztak ki – e keretrendszer fényében kell tekinteni.

Az EU: lehetséges vezető szerep, szükséges felelősségvállalás. A megnövekedett európai tudatosság a hivatalos fejlesztéstámogatás 52 %-át és a segélyek tervezett növelésének 80 %-át jelentő különleges felelősségvállaláshoz kapcsolódik. Valamennyi uniós támogatónak közös fejlesztési célkitűzései, közös elképzelései, értékei és alapelvei vannak. E jövőkép, amelyet a fejlesztési politikáról szóló európai konszenzus foglal magában, olyan alapot biztosít, amelyre a megosztott felelősséget lehet építeni. Ezen felül a Bizottság és a tagállamok között már kialakult az országos szintű koordináció és az állandó párbeszéd. Az európai uniós közös programozási tervek kialakulóban vannak. Az európai konszenzus elismerte, hogy a pénzügyi és ágazati támogatás a preferált támogatási mód, amely további lehetőséget kínál az összehangolásra, a harmonizálásra és a munkamegosztásra.

A teljesítmény javítása. Az EU segélyezési atlasza azonosította a törésvonalakat, párhuzamosságokat és a szükségtelen adminisztratív költségeket, amelyek csökkentik az uniós donorok által nyújtott segélyek hatását, valamint növelik a partnerországokra nehezedő terheket. Az uniós donorok tevékenysége komplementaritásának megerősítése kulcsszerepet játszik abban, hogy Európa hatékonyabb referenciadonorként tudjon tevékenykedni.

2. AZ EGYMÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ KONCEPCIÓK ÖSSZETETT EGYÜTTÉSE

A komplementaritás az alapelvek és koncepciók széles körét öleli fel. Az EU-nak gondosan meg kell vizsgálnia és tisztáznia kell ezeket a szempontokat. A fogalmi keretre vonatkozó megállapodás a közös fellépés előfeltétele. Ebben a szakaszban a komplementaritásnak nincs nemzetközileg megállapított egyértelmű meghatározása, csupán a párizsi nyilatkozat vázolja fel tömören. Nagyon fontos tehát, hogy a nemzetközi közösség számára az EU felkínálja a kulcsfontosságú koncepciók és alapelvek meghatározását.

⁵ A Tanács által 2004 novemberében jóváhagyva.

2.1. A komplementaritás különféle dimenziói

A *komplementaritás* egy szervezési jellegű fogalom. Abban az összefüggésben kell rá tekinteni, hogy a donorok teljes és kiegyensúlyozott összhangban cselekednek, a komplementaritás nem csupán egy további terv. A *komplementaritás* a koordinációval kezdődik, ám ezen túlmutat: azt jelenti, hogy minden egyes szereplő arra a területre összpontosítja a támogatását, ahol a legtöbbet képes elérni, figyelembe véve, hogy a többiek milyen tevékenységet folytatnak. A komplementaritás így a különféle szereplők közötti optimális munkamegosztást jelenti, amely révén az emberi és pénzügyi források a leghatékonyabb módon használhatók fel. A komplementaritás a következő öt területen érhető el, amelyek mind hatnak egymásra, és amelyekre egy egészként kell tekinteni.

Országokon belüli komplementaritás: a fentieknek megfelelően a segélyek felaprózódása a partnerországokban az adminisztratív terhek és a tranzakciók költségének növekedéséhez vezet, zavarja a politikai párbeszédet és a források helytelen elosztását is előidézhetheti. Néhány – politikai szempontból gyakran vonzó – ágazatot túlzott mértékben támogatnak, miközben a nem kevésbé fontos egyéb ágazatok nem részesülnek elegendő támogatásban. Kenyában a gyógyszervásárlásban 20 donor és 13 beszerző testület vesz részt, ami tökéletesen példázza, hogy a rendszer mennyire irracionális tud lenni (lásd 7. melléklet).

Országokon átívelő komplementaritás: túl sok donor összpontosít néhány – gyakran sikeres – országra, miközben más, legtöbbször nem stabil országok a peremre szorulnak. Ez a tendencia ahhoz vezet, hogy a segélyezés „kedvencei” és a mellőzött országok között növekszik a szakadék. Érdekes kísérletek folynak annak biztosítására, hogy azok az országok, amelyekben a partnerség kialakítása nehézkes és a belföldi kapacitás korlátozott, minimális nemzetközi támogatást kapjanak. E tekintetben az EU különleges szerepet kap. Az EK globális jelenléttel bíró világszintű szereplő, a tagállamok közeli kapcsolatokat ápolnak valamennyi fejlődő országgal, amelyek közül a legtöbbet az EU hivatalos megállapodásokat kötött.

Ágazatokon átívelő komplementaritás: nem minden donornak kell valamennyi szektorban kapacitást építenie. Néhány donor olyan konkrét szakismeretre tett szert, amelyet teljes mértékben ki kell használni. A fejlesztési politikáról szóló európai konszenzus megállapította, az Európai Bizottságnak mely ágazatokra és témákra kell összpontosítania a tevékenységét. Más donorok teljes mértékben kihasználták az ügynökségek szintjén jelentkező viszonylagos előnyüket és meghatározták a kiemelt területeket. Az EU-nak mint egésznek képesnek kell lennie arra, hogy rendelkezésre bocsássa a tematikus és ágazati műveletek teljes „eszköztárát”, amely az egyes donorok konkrét tapasztalataira épül.

Vertikális komplementaritás: a globális segélyezési kezdeményezések és a regionális szervezetek mint fő szereplők felbukkanása a fejlesztési támogatás szintjeinek komplex együttesét hozta létre. Számos olyan terület van, ahol nemzeti (ideértve a szubnacionális szintet), regionális vagy nemzetközi szinten egymáshoz hasonló tevékenységek folynak párhuzamosan. Át kell gondolni az együttműködés új módjait. A határokon átnyúló tevékenységeket, a nagy léptékű projekteket vagy kapacitásépítő projekteket például gyakran mind nemzeti, mind regionális szinten megtervezik.

A párhuzamos módozatok és eszközök közötti komplementaritás: egyes kezdeményezések magukban foglalják a különböző módozatok vagy eszközök kombinációját, amelyek között meg kell erősíteni az együttműködést. Gyakran meg kell választani például, hogy a segélyek hogyan egészüljenek ki kölcsönökkel vagy magántőke áramlással. Néhány donor szintén specializálódik valamilyen módozatra vagy eszközre, illetve előnyben részesíti azokat (például költségvetés támogatása, projektek, technikai segítségnyújtás, vagy a nem kormányzati szervezetek támogatása).

2.2. A végrehajtás alapelvei

Felelősség: Az országon belüli munkamegosztásban az elsődleges vezető szerepet és felelősséget elsősorban és mindenekelőtt a partnerország kormánya vállalja. Ha nem kerül sor a vezető szerep és felelősség ilyen fajta vállalására, ezt a folyamatot az EU-nak kell elősegítenie. Az EU-nak mindenképpen aktív szerepet kell vállalnia a komplementaritás és a munkamegosztás előmozdításában. Valamennyi kezdeményezést lehetőség szerint a meglévő folyamatokra kell alapozni és adott esetben azonnal át kell ruházni az adott kormányra. Az EU-nak kapacitásfejlesztési támogatást kell nyújtania a partnerországoknak, hogy elősegítse felelősségvállalásukat⁶.

A támogatásfolyósításra gyakorolt hatás: Alapvető fontosságú, hogy a munkamegosztás végrehajtása ne a globális támogatás mértékének és a támogatásfolyósítás előreláthatóságának rovására történjen. A fokozott változékonyság komoly kihívást jelenthet a kedvezményezett ország gazdasága számára. E tekintetben a támogatás tervezett növelése egy lehetőséget jelent, azonban az európai uniós donoroknak el kell kerülniük, hogy a támogatásban hirtelen megszakítások következzenek be. A szakpolitikai változtatásoknak a partnerországokkal való együttműködés keretében kell történniük.

A dimenziók EU-szerte és a donorok szintjén: Ahogy a fentiekben is említésre került, az egész világra kiterjedő hivatalos fejlesztéstámogatás több mint 50 %-át nyújtva az EU-nak különleges felelőssége van. Ezen felül az EU közös elképzelései és fejlesztési célkitűzései, valamint a közös politikai törekvései ideális platformot képeznek a fokozott munkamegosztás számára. Ez EU-nak ezért mindenekelőtt a saját munkamegosztását kell megszerveznie. Az EU megerősített vezető szerepe és a komplementaritás a jobb nemzetközi munkamegosztás alapjául is szolgál majd. A fejlesztési politikáról szóló európai konszenzus meghatározta annak alapelveit is, hogyan lehet a legjobban együttműködni e két, egymást kölcsönösen erősítő dimenzióban.

Viszonylagos előny és hozzáadott érték A komplementaritást a donoroknak a partnerkormányok tekintetében fennálló viszonylagos előnyére kell alapozni (lásd a meghatározást a 2. mellékletben). Az európai uniós donoroknak teljes mértékben ki kell használniuk viszonylagos előnyeiket annak érdekében, hogy (i) erősítsék a munkamegosztást, (ii) fokozottabban összpontosítsanak a tevékenységekre, és (iii) delegált együttműködést alakítsanak ki. A viszonylagos előny megjelenhet az alágazatokban vagy az ágazatokba ágyazott területeken is. Példa erre az integrált oktatás az oktatási ágazatban, a halászat a természeti erőforrások kezelése keretében, a helyi közigazgatás az állami szektor reformja keretében stb. Az európai konszenzus meghatározta azokat a szerepeket, amelyek révén a

⁶ A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések a komplementaritásra és a munkamegosztásra vonatkozó uniós irányadó elvekről (2006.10.17.) – Általános elvek

Bizottság törekszik arra, hogy hozzáadott értéket nyújtson (46–55. bekezdés). Azon kívül, hogy donori szerepet tölt be, a Bizottság hozzáadott értéket képvisel a stratégiai politikák kialakításában, a legjobb fejlesztési gyakorlat ösztönzésében, valamint a koordináció és a harmonizáció megkönnyítésében (50. és 51. bekezdés), továbbá a közösségi belső politikák külső dimenzióiban.

Vezető donor és delegált együttműködés: A delegált együttműködés olyan gyakorlati megállapodás, amely szerint egy donor (egy „vezető” donor) egy vagy több más donor (a „delegáló” donorok, vagy „csendestársak”) által felhatalmazva cselekszik. A vezető és delegáló hatóságok között meg kell határozni a gyakorlati végrehajtás módjait, ideértve azokat is, amelyek a láthatóság kérdéséhez kapcsolódnak. A delegálás szintje és formája változó, az a projektciklus egyetlen eleméért (például egy konkrét értékelés) vállalt felelősségtől egy teljes ágazati, vagy akár országos programig terjedhet⁷.

Európai Szomszédsági és Partnerségi Politika (ENP): A hatékony kezelés és végrehajtás érdekében az ENP arra törekszik, hogy a szomszédos országok kiváltságos partneri kapcsolatokat alakítsanak ki a megfelelő eszközök alkalmazásával, ideértve a fejlesztési eszközöket is. Az ENP és a vonatkozó pénzügyi eszközök konkrét rendelkezéseket tartalmaznak általános, országos és regionális szintű EU támogatás programozása, a politikai és ágazati párbeszéd, a tagállamok meghatározott erősségeinek mozgósítása (például a csereprogramok révén), valamint a Bizottság által történő koordináció vonatkozásában. A kódexnek e rendelkezésekre való alkalmazása során, valamint az európai konszenzus (62) bekezdésével összhangban, megfelelő módon figyelembe veszik az ENP szélesebb politikai keretét és technikai természetét (az EU vívmányihoz való közelítés).

3. A KÖVETENDŐ ÚT: HATÉKONYABB MUNKAMEGOSZTÁS

A komplementaritás javítása megkívánja, hogy megváltozzon mind a donorok, mint a kedvezményezett országok hozzáállása. Az országokban és az ágazatokban jelentős hatást gyakorol a tervezési folyamatokra és a hosszú távú partnerségre. A komplementaritás javulása nem következik be azonnal. Hosszú távú perspektívára és többlépcsős megközelítésre van tehát szükség.

3.1. Megközelítés: gyakorlatiasság és jól tájékozottság

A meglévő tapasztalatok elemzése és azok alapul vétele A számos nemzeti fejlesztési politika céljával kitűzött jobb komplementaritás és munkamegosztás már folyamatban van. Tanulni lehet a helyes gyakorlatokból, valamint azokból a kezdeményezésekből is, amelyek nem vezettek a várt eredményekhez (lásd 3. melléklet):

Politikai megbízatás létrehozása. A fejlesztési együttműködés politikai határozatokon alapul, és a segélyek költségvetése a parlamentek vizsgálatának tárgyát képezi. A változások nagy mértékben politikai döntések, amelyeket a legfelsőbb szintről jövő egyértelmű politikai megbízatásoknak kell irányítaniuk.

⁷ DAC irányelvek és útmutatások meghatározása: A donorok által alkalmazott gyakorlatok összehangolása a hatékony segélynyújtás érdekében, a helyes gyakorlatról szóló dokumentum

A megfelelő működési módozatok létrehozása. A komplementaritás szorosan kapcsolódik ahhoz, hogyan szerveződnek a donorok a politikai tervezés, a fejlesztési együttműködés programozása és végrehajtása terén. A segélynyújtás módszertanai tekintetében a már folyamatban lévő munka során felölelt témák között található a vezető és aktív donorok, valamint a delegáló partnerek szerepe, a közös programozás és a közös finanszírozási megállapodás.

A végrehajtás gyakorlati megközelítése. A komplementaritás előmozdításának olyan gyakorlati megközelítésen kell alapulnia, amely konkrét és megfogható eredmények elérését tűzi ki. Az elmúlt években lezajlott, az országon belüli komplementaritásról szóló széles körű párbeszédetek lehetővé teszik a korai végrehajtást. Az országokon és ágazatokon átnyúló komplementaritás esetében további politikai párbeszéd szükséges a végrehajtás irányítása érdekében. A munkamódszereknek minden szakaszban racionálisnak, átláthatónak és kiegyensúlyozottnak kell lenniük.

Megfelelő ellenőrzési rendszer kiépítése. A párizsi nyilatkozat aláírói számára a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Fejlesztési Segítségnyújtási Bizottságának (DAC) ellenőrzési rendszere megfelelő alapot biztosít a fejlődés állandó felügyeletéhez. Más országokban a meglévő nemzeti rendszereket kell alkalmazni a lehető legkevesebb új rendszer létrehozása mellett. Az EU segélyezési atlasza és a végrehajtásról szóló éves jelentések európai szinten nyújtanak áttekintést.

3.2. A módszer: magatartási kódex

Javasolt a magatartási kódex elfogadása, amely meghatározza a működési alapelveket annak érdekében, hogy az európai uniós donorok között biztosított legyen a megfelelőbb munkamegosztás. A magatartási kódex kidolgozására a tagállami szakértőkkel való szoros együttműködésben a helyes gyakorlatokra alapozva került sor. A magatartási kódex a felelősségnek, az összehangolásnak, a harmonizációnak és az eredményorientált irányításnak a párizsi nyilatkozatban foglalt alapelvein, valamint az európai konszenzus által kiemelt további célkitűzéseken és értékeken alapul.

Az Európai Bizottság e kódexet a fejlesztési és külső segítségnyújtási szakpolitikájára, nevezetesen a Fejlesztési és Együttműködési Eszközre és az Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó jogi keretben megfogalmazott célkitűzések és elvek alapján alkalmazza.

3.2.1. Jelleg

A kódex önkéntes, rugalmas és önszabályozó. A szakpolitikák és tevékenységek irányítása, valamint a kötelezettségvállalásainknak való megfelelés bátorítása nem kötelező jellegű szabályozás. A kódex rendelkezik az európai uniós fejlesztési támogatásra alkalmazandó alapelvekről és normákról, ám más hasonló helyi vagy nemzetközi megállapodás alapján létrehozott magatartási kódex – amennyiben születik ilyen – részévé is válhat.

A kódex dinamikus dokumentum. A kódex célokat tűz ki, amelyeket az európai uniós donorok igyekeznek fokozatosan megvalósítani. A kódexet rendszeresen értékelik és felülvizsgálják, ahogy a végrehajtása és előrehaladásának ellenőrzése során összegyűlnek az újabb információk.

A kódex általános jellegű és széleskörű iránymutatásokra összpontosít. A kódex nem a célok elérésére irányuló, előíró jellegű eljárások halmaza, hanem a kívánt eredmények alapján dolgozták ki. Ez a megközelítés lehetővé teszi, hogy rugalmasan lehessen kiegyensúlyozni a gyors eredmények iránti szükségletet és azokat a korlátozásokat, amelyekkel néhány uniós donornak kell szembenéznie ezen elvek végrehajtása során.

A kódex az európai uniós döntéshozókra vonatkozik, akik részt vesznek a fejlesztési segítségnyújtás meghatározásának és végrehajtásának bármely formájában. A kódexnek való megfelelésüket bátorítják.

A kódex hozzájárul a nemzetközi menetrendhez. A donorok remélhetően világszerte hasznosnak találják a kódexet és nyilvánosan el kívánják kötelezni magukat betartása mellett. A kormányok és donor intézmények esetleg olyan mérceként kívánják alkalmazni, amely alapján el tudják bírálni a velük együttműködő ügynökségek magatartását. A partnerországoknak jogukban áll elvárni azoktól, akik nekik segítséget kívánnak nyújtani, hogy e normáknak megfeleljenek.

3.2.2. Alkalmazási kör

A civil társadalmi tevékenységek és a magánalapítványokkal való együttműködés fontos szerepet játszanak egy adott országnak nyújtott segély tekintetében, azonban a magán- és a közszféra közötti fokozott komplementaritás újabb párbeszéd témáját képezi. Miközben teljes mértékben tudomásul veszi e dimenzió fontosságát, a kódex csupán az állami hatóságok közötti komplementaritásra koncentrál.

Ebben a szakaszban – a fent kiemelt elemekre hivatkozva – a javasolt kódex leginkább a komplementaritás első három dimenziójára összpontosít, azaz az európai uniós donorok közötti munkamegosztásra és arra, ők hogyan tudják egymás munkáját kiegészíteni (országokon belül, valamint országokon és ágazatokon átívelve). Mindazonáltal megerősíti, hogy szükség van arra, hogy más lényeges összefüggésben a fennmaradó dimenziókkal foglalkozzanak.

Végezetül e kódex a működési komplementaritással is foglalkozik. Nem áll szándékában érinteni az intézmények felépítését. A munkamegosztás terén történő fejlődés mindemellett a tevékenységek és a munkamódszerek változását és átcsoportosítását, sőt esetleges szerkezeti kiigazításokat is maga után von. Ezeket elő kell mozdítani és támogató intézkedések révén fenn kell tartani.

3.2.3. Alapelvek

Javasolt, hogy az EU donorok a következő alapelvek mellett kötelezzék el magukat (a további részleteket az 1. melléklet tartalmazza):

- *1. irányadó elv – Az országon belüli tevékenységeknek a központi ágazatokra történő összpontosítása*

Az európai uniós donorok két központi ágazatra összpontosítják tevékenységüket a viszonylagos előnyeik alapján. A partnerországokat arra ösztönzik, hogy aktív szerepet játszanak a központi ágazatok azonosításában. Az európai konszenzus meghatározta azokat a szerepeket, amelyek révén a Bizottság törekszik arra, hogy hozzáadott értéket nyújtson (46–55. bekezdés). Ezt a Szerződés egészíti ki, amely elismeri a hozzáadott értéket a közösségi belső politikák külső dimenzióiban. A két központi ágazaton kívül, amelyeknek a rendelkezésre álló támogatás nagy részét kell lekötöniük, a donorok általános költségvetési támogatást nyújthatnak, amennyiben a feltételek azt megengedik, valamint más területeken – mint például a civil társadalom, a kutatás, illetve az egyetemi/oktatási együttműködés támogatása – is finanszírozhatnak tevékenységeket.

1. keret: Az Európai Bizottságnak a 2001-ben közzétett és 2005-ben felülvizsgált országos stratégiai dokumentumai meghatározzák a Bizottság által a fejlődő országoknak nyújtott segélyek elosztásának stratégiai programozását. A tevékenységek és a pénzügyi segítségnyújtás két ágazatra történő összpontosítása e stratégiai dokumentumok kulcsfontosságú elveit képezik, és nagy mértékben növelték a Bizottság együttműködésének összpontosítását és hatékonyságát.

- *2. irányadó elv – Az országon belüli tevékenységek átcsoportosítása*

Az európai uniós donorok átcsoportosítják azon támogatási tevékenységeiket, amelyek nem a központi ágazatban zajlanak, vagy azáltal, hogy a vezető donorokkal kötött megállapodásokon és a delegált együttműködésen/társuláson keresztül maradnak tevékenyek, vagy azáltal, hogy általános költségvetési támogatást nyújtanak, illetve felelősségteljes módon vonulnak ki az adott területről.

a) 2a alárendelt elv – Vezető donori megállapodások

Az európai uniós donorok lényeges mandátumon alapuló vezető donori megállapodások létrehozására törekednek.

b) 2b alárendelt elv – Delegált együttműködés/társulás

Ha egy adott ágazat a partnerország vagy a donor számára stratégia fontosságú, valamint az ágazatban finanszírozási rés van, akkor az európai uniós donorok más donorokkal delegált együttműködésről/társulásról szóló megállapodást köthetnek.

2. keret: Dél-Afrikában az Egyesült Királyság nemzetközi fejlesztéssel foglalkozó osztálya (Department for International Development, a továbbiakban: DFID) Belgiumot hatalmazta fel arra, hogy a földreform támogatását végrehajtsa. Ruandában Svédország az oktatási ágazatot támogató alapok felügyeletével és ellenőrzésével az általános költségvetési támogatást nyújtó DFID-t hatalmazta fel.

- *3. irányadó elv – A megfelelő EU jelenlét biztosítása a stratégiai ágazatokban*

Az európai uniós donoroknak biztosítaniuk kell, hogy legalább egyikük aktívan részt vesz valamelyik stratégiai ágazatban, amelyet a szegénység csökkentése szempontjából fontosnak ítélnék meg. Az európai uniós donorok ezen felül törekednek arra, hogy 2010-ig ágazatonként háromra korlátozzák az aktív donorok számát.

- *4. irányadó elv – A gyakorlatok lemásolása a regionális partnerintézményekkel folytatott együttműködés során*

Figyelembe véve a segélyek méretének növekedését és a regionális szinten zajló tevékenységek gyarapodását, az európai uniós donorok alkalmazzák az országon belüli munkamegosztás fenti elveit a regionális partnerintézményekkel folytatott munkájuk során.

- *5. irányadó elv – A kiemelt országok megállapítása*

Az EU-n belül zajló párbeszéd során az európai uniós donorok földrajzilag erősebben koncentrálnak támogatásaikat, figyelembe véve a donorok szélesebb körű részvételét. Ahogy azt az európai konszenzus megállapítja, a Közösségi támogatás továbbra is univerzális marad.

3. keret: Hollandia például drasztikusan csökkentette a kiemelt országok számát (a több mint 70-ről 20 kiemelt országra), nagy vonalakban három kritérium alapján: (i) a szegénység mértéke, (ii) makrogazdasági teljesítmény és (iii) megfelelő kormányzati teljesítmény.

- *6. irányadó elv – A segélyek elosztása szempontjából mellőzött országok kérdése*

Az európai uniós donorok törekednek arra, hogy segélyezési költségvetésük egy részét az „alultámogatott” országoknak ajánlják. Gyakran nem stabil helyzetű országokról van szó, amelyek stabilizációja kedvezően hat a szélesebb régióban is.

4. keret: Európai Közösség Humanitárius Segélyek Hivatalának (ECHO) segélyezési stratégiája erőteljesen összpontosít a feledésbe merült krízisekre. 2002-ben az ECHO azt jelölte ki célul, hogy pénzeszközeinek 10 %-át a feledésbe merült krízisek támogatására fordítja. Mára e célt elérték. 2004 folyamán összesen 239 millió eurónyi támogatást jutattak a feledésbe merült krízisek számára (azaz az összes pénzeszköz 42 %-át).

- *7. irányadó elv – Az erősségek globális területeinek elemzése és kibővítése*

Az európai uniós donorok fokozzák saját viszonylagos előnyeik értékelését. A donoroknak jobban kell szakosodniuk, miközben az EU mint egész számára megőrzik a szaktudás sokféleségét.

A Bizottság tovább bővíti szaktudását és kapacitását azokon a területeken, ahogy viszonylagos előnnyel rendelkezik, különös figyelmet fordítva a szükséges kapacitás és tapasztalat kiépítésére országos szinten.

- *8. irányadó elv – A komplementaritás vertikális és a párhuzamos segélyezési módok/eszközök dimenziói terén történő előrelépésre való törekvés*

Az európai uniós donorok kötelezik magukat arra, hogy a komplementaritás egyéb dimenziói tekintetében elsősorban a fontos nemzetközi fórumokkal és partnerségekkel összefüggésben tesznek lépéseket.

- *9. irányadó elv – A munkamegosztás közös támogatása*

Az európai uniós donorok fokozott mértékben hagyatkoznak a munkamegosztás céljáról, módozatairól és eredményéről szóló együttes nyilatkozatokra, valamint jelentős hatást gyakorolnak az EU kollektív hozzájárulására.

- *10. irányadó elv – A segélyezési rendszerek reformjának elmélyítése*

Az európai uniós donorok elismerik, hogy a munkamegosztás valódi szerkezeti változásokat, reformokat és személyzeti következményeket von maga után.

3.2.4. Nyomon követés

A fent meghatározott okok miatt javasolt, hogy a magatartási kódexet először az EU fogadja el, majd a második szakaszban a kódex váljon elérhetővé e helyes gyakorlatot alkalmazni kívánó valamennyi donor számára. A kódex sikeres végrehajtása a tagállamok és a Bizottság közös erőfeszítéseitől függ és egyértelmű instrukciókat kíván. A Bizottság küldöttségei és a tagállamok regionális képviselői kulcsszerepet töltenek be a végrehajtásban.

A kódex végrehajtását erőteljesen támogatják és ellenőrzik. Az EU fejlesztési szakpolitikájának irányvonaláról szóló éves párbeszédnek részévé kell válnia, valamint három elemre kell épülnie: az országokra vonatkozó ügyek tekintetében éves mintavétel, a fokozottabb szakpolitikai alkalmazáshoz igazított EU segélyezési atlasz és a kidolgozás alatt álló EU fejlesztési jelentés. A kódexet 2010-ben felül kell vizsgálni.

KÖVETKEZTETÉS

A donorok kollektív hozzájárulásának eredménytelensége tarthatatlanná vált. Az EU kötelessége, hogy e kihívással szemben kezdeményező legyen. Ma egyedülálló lehetőség nyílik arra, hogy progresszív módon sikerüljön megvalósítani a régóta fennálló kötelezettségvállalásokat annak érdekében, hogy javuljon a komplementaritás és a donorok között valódi munkamegosztás jöjjön létre. Az EU donorokat felkéri arra, hogy fogadják el a javasolt magatartási kódexet, és azonnal kezdjék meg alapelveinek végrehajtását mind a már folyamatban lévő, mind a jövőben tervezett tevékenységek esetében. A Bizottság a folyamatos éves beszámolók és az országokénti rendszeres mintavétel révén ellenőrzi és értékeli a kódex végrehajtásának helyzetét.

Az EU-nak túl kell lépnie a szakpolitikai kijelentésein, és a szavakat tettekre kell váltania. A munkamegosztásról szóló megállapodások növelnék a segélyek hatékonyságát, megerősítenék a fejlesztési együttműködés szerepét az EU külső kapcsolatai terén és hozzájárulnának a fejlesztésről szóló európai konszenzusban foglalt értékeken alapuló európai identitás kialakításához. Az EU rendelkezik mind a lehetőséggel, mind a felelősséggel ahhoz, hogy a donorok közti munkamegosztás motorjává váljon.