



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 30.8.2006  
COM(2006) 421 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI  
PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK  
ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**A kormányzás szerepe a fejlesztési politikával kapcsolatos európai konszenzusban  
Összehangolt megközelítés az Európai Unióban**

{SEC(2006) 1020}  
{SEC(2006) 1021}  
{SEC(2006) 1022}

## TARTALOMJEGYZÉK

|  |    |
|--|----|
| Bevezetés.....   | 3  |
| 1. A demokratikus kormányzás megerősített és újszerű megközelítése .....                         | 5  |
| 1.1. A kormányzás különböző aspektusai .....   | 5  |
| 1.2. Saját felelősség, párbeszéd és az elért fejlődés fokmérői .....                             | 6  |
| 1.3. A politikai legitimitás és a kapacitásfejlesztés kettős problémájának kezelése.....         | 9  |
| 1.4. Az EU-n belüli és más nemzetközi szereplők megközelítésének összehangolása ....             | 10 |
| 2. Kormányzati kezdeményezés: az AKCS-országok és az afrikai stratégia .....                     | 11 |
| 2.1. AKCS-országok: párbeszéd a kormányzásról és a támogatás programozása.....                   | 11 |
| 2.2. AKCS-országok: prioritások és programok a kormányzás területén.....                         | 13 |
| 2.3. Afrika: az afrikai mechanizmusok támogatása .....   | 14 |
| 2.4. A közösségi szinttől az európai szintig .....   | 14 |
| 3. Párbeszéd és programok a más országokkal és régiókkal folytatott együttműködés területén..... | 15 |
| 3.1. A kormányzás és az európai szomszédságpolitika (ENP) .....                                  | 16 |
| 3.2. Latin-Amerika .....   | 18 |
| 3.3. A kormányzás kérdése Ázsiában .....   | 19 |
| Következtetések .....  | 20 |

## BEVEZETÉS

A szegénység csökkentéséhez és a millenniumi fejlesztési célok megvalósításához jelentős fejlődésre van szükség a kormányzás gazdasági, szociális, környezetvédelmi és politikai dimenziói területén. A fejlődés, az emberi jogok, a béke és a biztonság elválaszthatatlan és kölcsönösen megerősíti egymást. A egyre inkább globalizálódó és összefonódó világban a béke és a biztonság nagy mértékben függ attól, hogy az országokban és a közintézményekben megvan-e a kellő politikai szándék és képesség a világ előtt álló kihívások gyökerét jelentő, a jogállam, az emberi jogok védelme, a demokratikus kormányzás, a szegénység megszüntetése, a fenntartható fejlődés és az egyenlőtlenségek eltörlése köré csoportosuló politikák végrehajtására.

A fejlesztési politikával kapcsolatos európai konszenzus keretében az EU meghatározta a célkitűzések – a helyes kormányzás, a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartása, vagyis a fenntartható fejlődés és az EU fejlesztési politikájának fontos célkitűzései szerves részét képező célok – eléréséhez szükséges megközelítést és eszközöket. Mivel az elkövetkezendő években valószínűleg jelentősen megnő a támogatások mértéke, olyan kormányzást kell bevezetni, amely biztosítja az új európai támogatási erőfeszítések hatékonyságát és eredményességét. A millenniumi fejlesztési célkitűzések eléréséhez azonban nem elegendők a pénzügyi eszközök.

A külső dimenzióval is rendelkező közösségi politikáknak is hozzá kell járulniuk a helyes kormányzáshoz. Az EU különféle eszközökkel rendelkezik: a politikai párbeszéd, a konfliktusok megelőzését célzó intézkedések, a regionális és nemzetközi szervezetekkel folytatott együttműködés, a tematikus programok, a választási megfigyelők, valamint a közös, többéves programozás tárgyát képező, a fejlesztési támogatással kapcsolatos nemzeti programok.

A politikai párbeszéd és a fejlesztési támogatás programozása – amelyről ez a közlemény szól – két kivételes pillanat az EU és a fejlődő országok kapcsolatában ahhoz, hogy együtt értékeljék a helyzetet és a reformszükségleteket, ösztönözzék a változást és gondoskodjanak a szükséges kiegészítő intézkedésekről. Most van lehetőség a nemzetközi hatással járó kormányzási kérdések előtérbe helyezésére is.

A párizsi nyilatkozat keretében 2005 márciusában, a Tanács által pedig 2006 áprilisában elfogadott, a támogatás hatékonyságát biztosító elveket teljes egészében alkalmazni kell a kormányzás témakörére. A közösségnek és a tagállamoknak a komplementaritás és az összehangoltság szellemében kell tehát együttműködniük egymással és a többi adományozóval és nemzetközi szervezettel a partnerországok erőfeszítéseinek támogatása érdekében.

E célból a Bizottság azt javasolja, hogy a Közösség és a tagállamok állapodjanak meg a fejlődő országokkal a kormányzás területén folytatott párbeszéd és együttműködés követendő módszereiről és elveiről. A cél egy olyan közös és következetes módszer fokozatos kidolgozása, amely a demokratikus kormányzás minden dimenzióját előmozdítja. Mindez megerősíti a kormányzás eszméjét – amelyről 2003-ban közlemény és tanácsi következtetés

született<sup>1</sup> – és új helyet jelöl ki számára a fejlesztési politikában. A Bizottság újszerű végrehajtási feltételeket javasol az AKCS-tagállamokkal való együttműködés keretében, emlékeztet a Karib- és a csendes-óceáni térség esetében javasolt prioritásokra és speciális kezdeményezést indít Afrika kapcsán – amint azt a 2005. decemberi Európai Tanács „Az EU és Afrika: a stratégiai partnerség felé” című következtetései is kifejtik –, amelyhez a tagállamok is csatlakozhatnak..

Ez a közlemény három részből áll. Az első rész a kormányzás megközelítését és a demokratikus kormányzás folyamatának a fejlesztési együttműködés keretében történő támogatását ismerteti. A második rész a módszerek alkalmazását mutatja be Afrikában és az AKCS-országokban. A harmadik rész a Közösség megközelítését ismerteti a demokratikus kormányzás területén a többi országgal és régióval folytatott együttműködésben.

Az Európai Közösség helyes kormányzásnak nyújtott támogatásáról szóló, 2006-ban véglegesített, a Közösség e területen folytatott tevékenységeinek javítását célzó, nagyszabású vitát érdemlő tematikus értékelés következtetéseit és ajánlásait figyelembe vették e közlemény kidolgozásakor<sup>2</sup>.

Ez a közlemény kiegészíti az Unió külkapcsolataiban a demokrácia előmozdításával kapcsolatos megközelítéssel kapcsolatban folyó munkákat, és további kezdeményezések követhetnek, például a helyes pénzügyi, adóügyi és igazságügyi kormányzást elősegítő cselekvési keret létrehozása az Unió külső fellépésében.

---

<sup>1</sup> COM(2003) 615 „Kormányzás és fejlesztés”. A kormányzás tükrözi, hogy az állam mennyire képes állampolgárai szolgálatára. A kormányzás az érdekek szerveződésével, a források kezelésével és a társadalomban gyakorolt hatalommal összefüggő szabályokat, folyamatokat és magatartás-formákat jelenti. Ezzel kapcsolatban a legnagyobb probléma a közzszolgáltatások működésének, a közforrások kezelésének és a szabályozói közhatalom gyakorlásának mikéntje. A kormányzás a társadalom stabilitásának és vívmányainak alapvető fokmérője. Ha az emberi jogok, a demokratizálódás, a demokrácia, a jogállam, a civil társadalom, a decentralizáció és a közügyek helyes irányításának fogalma fontossá és lényegessé válik, a társadalom összetettebb politikai rendszerré alakul, a kormányzás pedig helyes kormányzássá változik.

<sup>2</sup> Lásd a SEC(2006) 1021 hatásvizsgálatot.

## 1. A DEMOKRATIKUS KORMÁNYZÁS MEGERŐSÍTETT ÉS ÚJSZERŰ MEGKÖZELÍTÉSE

### 1.1. A kormányzás különböző aspektusai

A kormányzás prioritássá vált az adományozók fejlesztési politikájában és együttműködési programjában. A partnerországok fejlesztési stratégiái nagy részének középpontjában áll. A millenniumi fejlesztési célkitűzések eléréséhez megfelelő közszolgáltatásra és a magánszektor fejlesztésére épülő folyamatos gazdasági növekedésre van szükség, ami csak a helyes kormányzás segítségével valósulhat meg. A támogatási költségvetés növekedésével, a nemzetközi támogatások hatékonyságát biztosító kötelezettségvállalásokkal és a növekvő gazdasági és pénzügyi egymásrautaltsággal alapvető fontosságú, hogy a fejlődő országokban az állampolgárok és a nemzetközi közösség elvárásait teljesítő kormányzás jöjjön létre.

Fokozatosan kialakul a konszenzus a kormányzás tág értelmű megközelítéséről a fejlesztési együttműködésben, amely megközelítés egyetemes célkitűzésekre és elvekre<sup>3</sup>, illetve közös elképzelésekre épül, amelyeket a nagy pénzügyi funkciókra, az állam beavatkozási területeinek egészére, valamint a közintézmények és az állampolgárok közötti kapcsolatra kell alkalmazni.

#### *Átfogó megközelítés*

A demokratikus kormányzás nem jelent egységes intézményi modellt, hanem a fenntartható fejlődés érdekében előtérbe helyezi az állampolgári jogok megerősítését. A következőkre terjed ki: az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása (beleértve a véleménynyilvánítás, az információ és az egyesülés szabadságát); a demokratizálódás folyamatának támogatása és az állampolgárok részvétele a kormányzati erők megválasztásában és ellenőrzésében; a jogállamiság tiszteletben tartása és mindenki számára hozzáférhető független igazságszolgáltatás; az információhoz való hozzáférés; átlátható irányítást biztosító és a megfelelő intézmények és a választók előtt számot adó kormány; az emberi biztonság; a migrációs hullámok kezelése; hatékony intézmények, hozzáférés az alapvető szociális szolgáltatásokhoz, a természeti és energetikai erőforrásokkal, illetve a környezettel való fenntartható gazdálkodás, valamint a fenntartható gazdasági növekedés és a szociális kohézió előmozdítása a magánberuházásoknak kedvező körülmények között.

A kormányzás különböző szintjei (helyi, nemzeti, nemzetközi) is fontosak. Kiemelten kell hangsúlyozni a helyi hatóságok szerepét a millenniumi fejlesztési célkitűzések megvalósításában. Figyelembe kell azonban venni a globális problémák megoldásához vezető, nemzetközi vagy regionális szinten elvárt együttműködést is.

#### *A kormányzás nem korlátozódik a korrupció elleni küzdelemre*

A helyes kormányzás több, mint a korrupció elleni küzdelem. Az EU ezen a területen rendkívül erős politikával rendelkezik, mert véleménye szerint a korrupció a fejlesztési célkitűzések elérésének egyik legnagyobb akadálya, ugyanakkor úgy ítéli meg, hogy a korrupció a rossz kormányzati gyakorlatból és az átlátható és elszámoltatható gazdálkodási és ellenőrzési rendszerek hiányából ered. A korrupció elleni küzdelem tehát nem vizsgálható

---

3 Ezeket az elveket a nemzetközi közösség egy sor jelentős nemzetközi megállapodás és normatív eszköz elfogadásával dolgozta ki.

önmagában, hanem be kell építeni a fejlesztésre és a szegénység csökkentésére vonatkozó stratégiákba, valamint a demokratikus kormányzás folyamatainak támogatásába. Ehhez többek között a civil társadalom és a média szerepének megerősítésére, a politikai pluralizmus és a választói verseny védelmére, a politikai pártok finanszírozásának átlátható rendszerére és a parlamenti pártok és a többi köz- és igazságügyi intézmény támogatására van szükség.

### ***A kormányzás többdimenziós jellege az együttműködési programokban***

A demokratikus kormányzás megközelítésekor minden dimenziót (politikai, gazdasági, szociális, kulturális, környezetvédelmi) figyelembe kell venni. A többdimenziós jellegnek a fejlesztési együttműködés gyakorlatában is tükröződnie kell. Így minden ágazati programba be kell építeni a demokratikus kormányzás fogalmát<sup>4</sup>.

El kell kerülni a kormányzás kérdésének különálló és elszigetelt kategóriákon keresztül történő megközelítését, hiszen a politikai, gazdasági, szociális és környezetvédelmi szempontok gyakran szorosan összefüggenek. Így például az állami intézmények – különösen az államháztartásért felelősek – helyes kormányzása és a jogállam tiszteletben tartása hozzájárul a fenntartható gazdasági növekedésnek és a magánberuházásoknak kedvező környezethez. A gyémánttal, olajjal, fával vagy halászati erőforrásokkal rendelkező országok természeti és energetikai erőforrásaival való helytelen gazdálkodás az emberi jogok és a jogállam megsértéséhez és erőszakos konfliktusokhoz vezethet. A tisztességes munka előmozdítása – például a társadalmi párbeszéden és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményeinek tényleges végrehajtásán keresztül – gyakran jár együtt az alapvető szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést megkönnyítő intézkedésekkel, és pozitív hatással van a társadalmi kohézióra, a gazdasági teljesítményre és a szegénység csökkentésére.

A kormányzást támogató programok konkrét példáit a szolgálatok által készített munkadokumentum tartalmazza<sup>5</sup>. a választási folyamatok, a civil társadalom, a parlamentek, a decentralizáció, az igazságügyi rendszer reformja, a biztonsági ágazat, az államháztartás irányításának támogatása.

### **1.2. Saját felelősség, párbeszéd és az elért fejlődés fokmérői**

Az Európai Közösség partnerségi megközelítéssel támogatja a demokratikus kormányzás folyamatait, a partnerországok hatóságaival folytatott párbeszédén keresztül, a különböző pénzügyi eszközök alapkezelőjeként. A hatás maximálása érdekében jobban kell ötvöznie a fellépés eszközeit, hogy megerősítse a változás előidézőjeként játszott szerepét, a partnerség és a saját felelősség elvének tiszteletben tartása mellett.

### ***A kormányzással kapcsolatos megerősített párbeszéd új lehetőségei***

A fejlesztési partnerek párbeszédében új lehetőségek jöttek létre. Számos országban politikai szándék van a változtatásra.

Másrészt a támogatók tisztában vannak az együttműködés újszerű és hatékonyabb módszerei előmozdításának és a megközelítések jobb összehangolásának szükségességével a „törékeny helyzetű államokban” is. A tágan értelmezett demokratikus kormányzásnak tulajdonított

---

4 A fejlesztéssel kapcsolatos európai konszenzus hozta létre a kormányzás, a demokrácia és az emberi jogok előtérbe helyezésének elvét.

5 SEC(2006) 1020.

jelentőség a kölcsönös kötelezettségvállalások eszméjére épülő új módszereket és végrehajtási módokat és a „támogatás kormányzásának” változtatásait igényli.

Mivel az államok egyre inkább egymásra vannak utalva, e helyzetből eredő következményekről és felelőségekről szóló párbeszédnek lehetővé kell tennie az országok politikájának a partnerekre gyakorolt hatásának azonosítását, például a pénzügyi és adópolitika területén, ahol az országok egymásrautaltsága kiemelkedő.

### ***Feltételek helyett saját felelősség***

A demokratikus kormányzás fent említett egyetemes elvekre épülő folyamatai nem kényszeríthetők ki kívülről. A partnerországok és az adományozók közötti kapcsolatok során rendkívül fontos a reformfolyamatokkal kapcsolatos saját felelősség tiszteletben tartása. Csak az érintett országok határozhatnak a reformokról és hajthatják végre azokat. A külső nyomás belső politikai szándék nélkül nem vezethet eredményre. A támogatók azonban fontos szerepet játszanak az ösztönző megközelítések kidolgozásával.

A saját felelősség tiszteletben tartása a szükségképpen összetett és hosszú távú – hiszen az állam és a társadalom felépítésének lényegét érintő – reformfolyamatok ritmusának és menetrendjének tiszteletben tartását is jelenti. Ez azonban semmiképpen sem igazolhatja az „alapvető összetevőket” érintő, ratifikált nemzetközi egyezmények vagy eszközök tiszteletben tartásának elmaradását, illetve az elvárt reformok végrehajtásával összefüggő céltudatosság és hitelesség elmaradását.

### ***Szankciók helyett párbeszéd***

A párbeszéd az első számú eszköz arra, hogy az országokat a reformok felvállalására ösztönözzék. El kell kerülni az új feltételek egyoldalú megszabását. A párbeszédnek jelentős megelőző erővel kell rendelkeznie és lehetővé kell tennie a gyakran kényes politikai szempontok figyelembe vételét: az emberi jogok, a demokratikus elvek és a jogállamiság tiszteletben tartása, a biztonsági rendszerek reformja, a gazdasági és pénzügyi irányítás, a természeti és energetikai erőforrásokkal való gazdálkodás és a szociális kormányzással összefüggő kérdések. A súlyos esetekben természetesen szankciókra is szükség lehet. Ezekben az esetekben az azonosított problémák megoldása érdekében ösztönző megközelítéseket kell kidolgozni.

Az EU-nak jobb teljesítményt kell elérnie a párbeszéd rendelkezésére álló mechanizmusai és a meglévő irányvonalak tekintetében, és ezeket a gyakorlatban is össze kell kapcsolnia az együttműködési programok programozásával, nyomon követésével és az azokra vonatkozó párbeszédde<sup>6</sup>.

### ***A kormányzás értékelése***

A párbeszéd keretében foglalkozni kell a kormányzás és az elért fejlődés értékelésének kérdéseivel, valamint a helytelen kormányzás esetén hozandó intézkedésekkel is. A kormányzás helyzetének értékelése valamely országban nem az osztályozást tűzi ki elsődleges

---

<sup>6</sup> Az EU emberi jogi párbeszédre vonatkozó irányvonala, tanácsi dokumentum, 2004. december (15810/104). Strukturált párbeszéd (Kínával és Iránnal), párbeszéd a cotonou-i megállapodás (8.cikk, 96/97), a mediterrán országokkal kötött társulási megállapodások és a kereskedelmi és együttműködési megállapodások (pl. a Fülöp-szigetekkel, a kaukázusi és a közép-ázsiai országokkal kötött megállapodások) alapján, továbbá ad hoc határozattal folytatott párbeszéddek (pl. Oroszország, Vietnam, Pakisztán, India)

célul, hanem elsősorban a reformok és a legmegfelelőbb támogató intézkedések azonosítását szolgálja.

A fejlesztési partnereknek a megfelelő mutatók segítségével tudniuk kell értékelni az ország kormányzásának minőségét és a kormányzati reformokkal kapcsolatos kötelezettségvállalások léptékét, megfelelőségét és hitelességét. A mutatókat adott esetben a bizonytalan helyzetű vagy konfliktusból kikeveredett országok sajátos helyzetéhez kell igazítani. A hatékony támogatáshoz elengedhetetlen a helyi környezet és politikai rendszer alapos elemzése, valamint a változás tényezőinek és előidézőinek azonosítása.

A tendenciák és az előrelépések értékelése érdekében rendszeres és nyílt párbeszédet kell folytatni erről az elemzésről és az alkalmazott mutatókról.

Nemrégiben bebizonyosodott, hogy a demokratikus kormányzás fejlődése mérhető. Ez a fejlemény – amely nem vezethet mechanikus megközelítéshez – politikailag fontos, mert egyrészt lehetővé teszi a szükséges reformok azonosítására szolgáló hasznos mutatók kidolgozását, másrészt hozzájárul az országok nemzetközi szintű összehasonlításához. E két szintű – nemzeti, illetve nemzetközi és globális – mutatók azért hasznosak, mert más-más célt szolgálnak. A nemzetközi mutatók globális összehasonlítást tesznek lehetővé. A nemzeti mutatók megkönnyítik az ország prioritásai alapján meghatározott nemzeti normák létrehozását a kormányzás javítása érdekében. A partnerország által kidolgozott mutatók nagyobb ösztönzőerőt jelentenek, mert az állampolgárok és az intézmények előtti elszámolásra készítetik a politikai szereplőket, és lehetővé teszik a civil társadalom és a média számára a részvételt a nyomon követés folyamatában. A különböző mutatók nem mondanak ellent egymásnak, hanem kiegészítő eszközökként a felmerült helyzettől vagy problémától függően vethetők be.

### ***Az érintettek részvételével végzett értékelések ösztönzése***

Arra kell ösztönözni a kormányokat, a politikai szereplőket, a független közszervezeteket és a civil társadalmat, hogy dolgozzák ki a saját eszközeiket és kapacitásukat a szükséges reformok azonosítására, valamint a helyzet és az elért fejlődés mérésére. A nemzeti szintű mutatóknak tiszteletben kell tartaniuk a saját felelősség, a részvétel és az átláthatóság elvét, és lehetővé kell tenniük a szükséges reformok azonosítását<sup>7</sup>. Ez a megközelítés serkenti a reformigényeket, vagyis megerősíti a demokratikus kormányzás folyamatait.

### ***Fokozatos megközelítések***

A kormányzás támogatását az egyes országok helyzetéhez kell igazítani. Helytelen kormányzás esetén vagy amennyiben az elemzés a reformok szükségességét jelzi, az EU megközelítésének fokozatosnak, arányosnak, átláthatónak kell lennie, és a párbeszédre kell épülnie, a szigorúbb normák fokozatos elérését célozva. Ez egyaránt érvényes a politikai és intézményi összetevőkre<sup>8</sup>, illetve a kormányzás szociális, környezetvédelmi és gazdasági szempontjaira.

---

7 A munkadokumentumban ismertetett METAGORA projekt ezt a folyamatot példázza.

8 A cotonou-i megállapodás legfontosabb összetevőiről szóló párbeszédet a munkadokumentum 1. melléklete ismerteti.

### **1.3. A politikai legitimitás és a kapacitásfejlesztés kettős problémájának kezelése**

Számos fejlődő országban kell tartós megoldást találni az állami intézmények törvényessége és az állampolgárok szerinti legitimitása között húzódó szakadék áthidalására. A demokratikus törvényesség fokmérője a szabad választás, míg a legitimitás elsősorban attól függ, hogy képes-e a kormány betartani a választóknak tett ígéreteit és meg tud-e felelni az állampolgárok igényeinek. E tekintetben döntő fontosságú a partnerországok különböző szereplői közötti belső párbeszéd és együttműködés. Az EU támogatja, hogy a kormányok a fejlesztési stratégia kidolgozása során fokozatosan bevezessék a részvételen alapuló megközelítést. Amennyiben a civil társadalom szereplőinek széles skáláját (egyesületeket, alapszervezeteket, nemkormányzati szervezeteket, a médiát, a gazdasági és szociális partnereket), a politikai mozgalmakat és az állampolgárok képviselői intézményeit (parlamenteket, helyi és decentralizált hatóságokat) aktív részvételre ösztönzik, ezzel a demokratikus kormányzás elveit alkalmazzák és növelik a reformprogramok megvalósíthatóságát.

#### ***A költségvetési támogatás mint ajánlott módszer***

A partnerországok reform-erőfeszítéseikhez szükséges megfelelő intézkedések és támogatások biztosításához a fejlesztési együttműködés eszközeinek széles skálája felhasználható. Mivel egyre gyakrabban használják a párbeszédre és a partnerországok igényeire épülő eszközöket (SWAP-program, általános vagy ágazati költségvetési támogatás), valós lehetőségek nyílnak a demokratikus kormányzás előmozdítására.

A partnerország fejlesztési stratégiáikhoz való igazodás és a költségvetési támogatás fokozott felhasználása tehát erősíti az olyan demokratikus nemzeti intézmények – mint például a parlamentek – szerepét, amelyek az alkalmazandó nemzeti jogszabályok értelmében közvetlenül részt vesznek a döntéshozatali folyamatban. Az eszközök alkalmazása során a decentralizációs stratégiákat is megfelelő módon figyelembe kell venni, hogy az eszközök ne eredményezzék a központosítás növekedését.

A nemzetközi közösségnek mélyebben el kell gondolkoznia a kiszámíthatóbb támogatási mechanizmusokról is, amelyek lehetővé teszik az e tekintetben különösen fontos, hosszú távú változási folyamatok támogatását. A kormányzási folyamatok alakulásának rendszeres és összehangolt nyomon követését az információk, értékelések és elemzések megosztására kell építeni, mert ezek támogatják a partnerek között a legfontosabb reformokról folytatott nyílt párbeszédet. A támogatásnak a kormányzás állapotától függő odaítélési folyamatainak és kritériumainak átláthatónak kell lenniük a partnerország számára.

#### ***Az államok törékeny helyzetét megelőző megközelítés***

Új, kiegészítő megközelítéseket kell kidolgozni, különösen a törékeny helyzetű államokban.

A törékeny helyzetű államokban és különösen a nehéz partnerségi viszonyokban gyakran jelenik meg a kettős probléma: a politikai legitimitás hiánya és az alacsony szintű kapacitás. Ezekben az államokban a kormányzás tekintetében lépésről lépésre, fokozatosan kell elérni a magasabb szintű normákat. Számos országban először az alapszintű stabilitás és a minimális intézményi fejlődés feltételeit kell megteremteni, és csak ezután kezdődhet el a hosszú távú fejlesztési politika végrehajtása. Az EU által a törékeny helyzetű államoknak nyújtott támogatás hatékonyságának növelése érdekében le kell vonni a tanulságokat a múlt hibáiból, különösen a következőkből: a kormány rövid távú teljesítményére épülő, hol visszavont, hol

újra elfogadott finanszírozási döntések, amelyek a támogatás áramlásának ingadozásához és a jövőbeli finanszírozással kapcsolatos bizonytalansághoz vezettek; a kormányzással kapcsolatos korábbi teljesítményhez kötött feltételek megállapítása; a különböző adományozók összehangolatlan fellépése; a törekeny helyzetű országok perifériára szorulása; koherens külső fellépések hiánya a kormányzás, a biztonság és a fejlesztés területén.

A válságokat követő helyzetekben integrált átmeneti stratégiákat kell életbe léptetni, amelyek célja az intézményi és igazgatási kapacitás, az alapvető infrastruktúra és szociális szolgáltatások helyreállítása, az élelmiszerbiztonság javítása és tartós megoldások biztosítása a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek számára, illetve általában véve az állampolgárok biztonsága érdekében. A szolidaritás, a nemzetközi biztonság és a támogatás hatékonysága érdekében az Unió megközelítésének szerves része annak megelőzése, hogy az államok instabil helyzetbe kerüljenek és a legkiszolgáltatottabb országok és emberek perifériára szoruljanak.

#### **1.4. Az EU-n belüli és más nemzetközi szereplők megközelítésének összehangolása**

A támogatók többsége prioritásnak tekinti a kormányzást. Fontos, hogy mindegyikük megossza az elemzéshez használt eszközöket és ne folytasson külön párbeszédet a partnerországokkal a reformok egyoldalú és összehangolatlan támogatásáról. A támogatás hatékonyságáról szóló párizsi nyilatkozat és a Tanács következtetései<sup>9</sup> a kormányzás területére is alkalmazandók. A tagállamok és a Bizottság elkötelezték magukat a közös programozás elindítása, a komplementaritás és a munkamegosztás elvének alkalmazásához szükséges működési elvek kidolgozása és a társfinanszírozási műveletek megkönnyítése mellett.

Az egységesített megközelítés sem üdvözlendő. Ez nem reális és nem is kívánatos. Nyílt párbeszédet kell azonban folytatni az adott országgal az összes támogató bevonásával, és meg kell állapodni a kormányzás elsődleges kérdéseivel kapcsolatos intézkedésekről és válaszlépésekről. A külső támogatásnak a nemzeti prioritásokra és programra kell épülnie, a meglévő nemzeti vagy regionális struktúrák felhasználásával. A szegénység csökkentését célzó stratégiák kidolgozása, a „közös segítségnyújtási stratégiák” és az afrikai kölcsönös értékelési mechanizmus sok országban szolgálhat kiindulópontként.

#### ***Új szereplők***

Érdemes lenne párbeszédet indítani a kormányzás fejlesztési együttműködésben játszott szerepéről az új politikai és pénzügyi szereplőkkel<sup>10</sup>. Ezt a kérdést az EU és az érintett országok kétoldalú párbeszéde során is fel lehetne vetni. Fontos helyet foglalhatna el azon erőfeszítések keretében is, amelyek célja, hogy az érintett országok részt vegyenek a megfelelő szervezetek és fórumok többoldalú, a támogatás hatékonyságát célzó megbeszélésein<sup>11</sup>.

---

9 A Tanács 2006. április 11-i ülése.

10 BRICS: Brazília, Oroszország, India, Kína, Dél-Afrika.

11 Lásd „A DAC-on kívüli adományozók differenciált kötelezettségvállalásainak lehetőségei” című DAC-dokumentumot, DCD/DAC(2006)31/rev1.

## 2. KORMÁNYZÁSI KEZDEMÉNYEZÉS: AZ AKCS-ORSZÁGOK ÉS AZ AFRIKAI STRATÉGIA

### 2.1. AKCS-országok: párbeszéd a kormányzásról és a támogatás programozása

Az EU azt várja az AKCS-partnerországoktól, hogy kezdeményezzék a szükséges reformokat a fejlesztési támogatás és a nemzetközi együttműködés pozitív és tartós hatásának biztosítása érdekében. A kormányzás már most is része az AKCS-országokkal folytatott rendszeres politikai párbeszédnek, de a jövőben, különösen a 10. EFA programozásában még fontosabb szerepet kap. Új, ösztönző megközelítést vezetnek be. A tagállamok és más jelen lévő támogatók összefogásával mélyreható és strukturált párbeszédet folytatnak majd a fejlődés és az eredmények mérését célzó paraméterekről. A partnerség politikai dimenzióját integráló és a kormányzás különböző aspektusait megközelítő, a programozás keretében kidolgozott elemző eszközök és párbeszéd azután hozzájárulnak a cotonou-i megállapodás 8.cikkének megfelelően folytatott politikai párbeszédhez.

#### *Hárommilliárd euró a kormányzás céljára*

Az AKCS-országokra vonatkozó új együttműködési stratégiák előkészítése során a Bizottság további pénzügyi támogatást ajánl azoknak az országoknak, amelyek radikális és hiteles tervet fogadtak el vagy szándékoznak elfogadni a konkrét intézkedésekről és a reformokról.

Az 1. részben ismertetett elveket megvalósítását szolgáló és a párbeszédre és ösztönzésre alapuló újszerű megközelítés a valódi változásokat és a meghatározó fejlődést célozza a demokratikus kormányzás területén.

Pénzügyi szempontból az AKCS-országoknak a 10. EFA alapján odaítélendő összegek egy része ösztönző tartalékot képez. Erre a célra a nemzeti keretekben 2,7 milliárd eurót<sup>12</sup> különítettek el, ezt egészíti ki egy regionális összetevő. Az ösztönző kerethez való hozzáférés a Bizottság és az országok között a kormányzási tervvel kapcsolatos mélyreható párbeszéd eredményeitől függ.

A szolgálatok munkadokumentumában ismertetett kormányzási modell<sup>13</sup> a párbeszéd és a részletes értékelés megkönnyítésének eszköze. Egyszerű kérdések alapján tekinti át a partnerországok helyzetét, hogy irányítsa a folyamatban lévő vagy tervezett reformokkal kapcsolatos párbeszédet, azonosítsa a legfontosabb akadályokat és hiányosságokat és megkönnyítse az együttműködés területeinek azonosítását. Foglalkozik a kormányzás politikai, gazdasági, intézményi, szociális, pénzügyi, adóügyi és igazságügyi dimenzióival, valamint a természeti erőforrások és a migrációs hullámok kezelésével. Az Európai Bizottság tisztában van azzal, hogy egyrészt nem szabad a támogatásnak új feltételeket szabni, másrészt a hatékonyság érdekében a lehető legnagyobb mértékben össze kell hangolni a különböző támogatók megközelítését, ezért a modellt elsősorban a meglévő mutatókra és elemzésekre<sup>14</sup> alapozta, kiegészítve az Unió politikájának sajátos elemeivel, amelyek a partnerországokkal az emberi jogok, a demokrácia és egyes témakörök – mint például a biztonság vagy a migráció – területén folytatott politikai párbeszédéből származnak.

Mivel a részvételen alapuló és átlátható megközelítés alapján az országok által készített saját értékelési folyamatok rendkívül értékesek és fontosak, a Bizottság adott esetben figyelembe

12 2008-2013-ra a 10. EFA teljes összege 22,6 milliárd euró.

13 SEC (2006) 10202. melléklet

14 Elsősorban a Világbank Intézet kormányzási mutatóira, amelyeket 1996 óta 204 ország vizsgálata során alkalmaztak.

veszi az önértékeléseket is. Így azokban azokban az országokban, ahol megvalósult a kölcsönös értékelés (afrikai kölcsönös értékelési mechanizmus – APRM) folyamata, az abból származó jelentések képezik a modell alapját.

### ***Hat lépés az ösztönző kerethez való hozzáférés meghatározásához és az eredmények nyomon követésének biztosításához***

#### **1. A kormányzás és a tendenciák helyzetének értékelése**

A helyzet értékelésére a modellben azonosított mutatók és azok időbeli tendenciái, valamint nemzetközi mutatók alapján kerül sor. E kétféle mutató segíti az egyes partnerországokban a Bizottság és a jelen lévő tagállamok közötti párbeszédet, hogy számszerűen értékelni tudják az országban a kormányzás helyzetét és a tendenciákat. A nemzetközi mutatók tájékoztatói és hivatkozási pontként szolgálnak, hiszen a modellhez képest mért jelentős eltérés esetén mélyreható megbeszélést kell folytatni az észlelt eltérés indoklása és igazolása érdekében. A különböző felhasznált mutatók közül egyik sem élvez elsőbbséget, mert a modellben megállapított kilenc kategória mindegyikét figyelembe kell venni.

#### **2. A legfontosabb hiányosságok értékelése**

A modell alapján a Bizottság és az országban jelen lévő tagállamok a modellben szereplő mutatók összessége alapján azonosítják azokat a területeket, ahol hiányosságok vannak és reformokra van szükség. Megvizsgálják a hiányosságok fontosságának mértékét is.

#### **3. Párbeszéd a kormány reformokkal kapcsolatos legfontosabb kötelezettségvállalásainak programozásáról és azonosításáról (az ország kormányzási terve)**

A párbeszéd során a kormányt felkérlik a folyamatban lévő vagy tervezett reformok tervének bemutatására. A tervet a kormánnyal közösen létrehozott modellben azonosított hiányosságok fényében megvitatják. A párbeszéd célja a kormány ösztönzése az azonosított hiányosságok orvoslásához szükséges intézkedések meghozatalára. A kormány által a párbeszédet követően tett vállalásokat csatolják az országokénti stratégiai dokumentumhoz.

#### **4. A kormány vállalásainak értékelése: megfelelés, radikalizmus, hitelesség**

A Bizottság és a tagállamok értékelik, hogy a kormány kötelezettségvállalásai milyen mértékben felelnek meg a legfontosabb azonosított hiányosságoknak, és hogy megfelelőek, radikálisak és hitelesek-e. El kell kerülni az irreális ígéretek és a felmerült problémákra választ nem adó, részleges intézkedéseket.

#### **5. Az ösztönző kerethez való hozzáférés megadása**

Az ösztönző tartalomhoz való hozzáférés megadását és a keret eredeti összeghez viszonyított arányát a helyzet és a párbeszéd keretében tett, reformra vonatkozó vállalások alapján állapítják meg. Fontos az ösztönzőerő és a reformok bátorítása, ugyanakkor nem szabad azokat az országokat büntetni, amelyek már kielégítő normákat alakítottak ki a kormányzás tekintetében. Korrekciós tényezőként figyelembe kell venni az ország felvevőképességét és a különleges helyzeteket, például a konfliktusból kilábalt országok esetében.

#### **6. Az eredmények nyomon követése**

A kormányzási modellt és a vállalatokat rendszeresen nyomon követik, és a bevezetett reformok valós eredményeit a Bizottság, a jelen lévő tagállamok és a partnerszám elemzik. Az elemzés alapján és a felülvizsgált cotonou-i megállapodásnak megfelelően kivételes teljesítmények esetén évente növelhető a támogatás összege. Ezenkívül az időközi (2010) és a záró (2012) felülvizsgálat során is növelhetők vagy csökkenthetők a támogatások. Az új szerződéses megközelítés alapjául szolgáló kormányzati modellt és vállalatokat ily módon a programozás minden szakaszában figyelembe veszik:

A kormányzási modell, amit az AKCS-országokra vonatkozóan a 10. EFA programozásának kezdeti szakaszában tesztelnek, a szerzett tapasztalatok alapján javítható és kiigazítható.

## 2.2. AKCS-országok: prioritások és programok a kormányzás területén

Az országonkénti közösségi együttműködési programokban a kormányzás megjelölhető kiemelt vagy nem kiemelt területként, különösen ahol az intézményi reformok és a kapacitáserősítés támogatását és a költségvetési támogatáshoz szükséges feltételek végrehajtásának megkönnyítését szolgálja. A kormányzás horizontális témakörként minden országban beépítik a kiemelt és nem kiemelt területeken egyaránt.

A Közösség már most is számos területen jelen van<sup>15</sup>, hogy a párbeszéd és a pénzügyi támogatás segítségével előmozdítsa a demokratikus kormányzás folyamatait. Az AKCS-országok esetében a 9. EFA programozása mintegy húsz indikatív programban, összesen 870 millió EUR, vagyis a teljes programozható keret 10%-ára vonatkozóan kiemeltnek nyilvánította a kormányzás ágazatát, beleértve a nem állami szereplőknek nyújtott több mint 200 millió EUR-t. Azt is figyelembe kell venni, hogy az általános költségvetési támogatás egy része a kormányzást, közelebbről a gazdasági és intézményi reformokat támogatja.

Ezeket a tevékenységeket folytatják és megerősítik. A fent említett megközelítés elveinek megfelelően és az értékelő jelentések következtetéseinek és ajánlásainak felhasználásával új módszereket dolgoznak ki és vezetnek be, figyelembe véve a cotonou-i megállapodás új rendelkezéseit (új VII. melléklet, a legfontosabb összetevőket érintő politikai párbeszédre vonatkozó rendelkezések módosításai) és az Afrikára<sup>16</sup>, a Karib-térségre<sup>17</sup> és a csendes-óceáni<sup>18</sup> térségre vonatkozó, a kormányzásnak fontos helyet tulajdonító, nemrégiben elfogadott regionális stratégiákat.

Afrika esetében prioritás a változásra irányuló erőfeszítések és a reformok végrehajtásának támogatása helyi, nemzeti és regionális szinten és az afrikai országok ösztönzése a kölcsönös értékelés folyamatában való részvételre. A szociális-gazdasági dinamizmusok helyi szintű megerősítése serkenti a gazdasági növekedést és a fenntartható fejlődés feltétele, figyelembe véve a helyi hatóságok szerepét a millenniumi fejlesztési célkitűzésekhez közvetlenül kapcsolódó szolgáltatásokhoz (víz, szennyvízhálózat stb.) való hozzáférés biztosításában. A prioritások közé tartozik a többi demokratikus intézmény – például a nemzeti parlamentek – támogatása és a pánafrikai parlament kapacitásának megerősítése. A Karib- és a csendes-

15 A programokról, a projektekről, az értékelésekről és a közösségi fejlesztési támogatásról szóló végrehajtási jelentésekről a következő weboldalakon található részletes információ: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm)  
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>  
[http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm)

16 „Az EU és Afrika: a stratégiai partnerség felé – EU Tanácsa – 15961/05 dokumentum – 2005.12.19.

17 EU-karibi partnerség a növekedésért, a stabilitásért és a fejlődésért – COM (2006) 86 végleges, 2006.3.2.

18 Az EU kapcsolatai a csendes-óceáni térség államaival – megerősített partnerségi stratégia – COM(2006) 248 végleges, 2006.5.29.

óceáni térség esetében a Közösség elsősorban a pénzügyi, adóügyi és igazságügyi kormányzást kívánja előmozdítani. Gyorsan végre kell hajtani a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnek az adók terén előírt átláthatóságra és hatékony információcserére vonatkozó normáit, és meg kell szüntetni a káros adóügyi gyakorlatot. Kiemelt figyelmet kell fordítani a pénzmosás, a szervezett bűnözés és a terrorizmus finanszírozásának problémájára.

### **2.3. Afrika: az afrikai mechanizmusok támogatása**

Az afrikai partnereknél erősödik a reformok és a helyes kormányzás iránti politikai szándék. Az Európai Unió vállalta, hogy támogatja a helyes kormányzást célzó programokat, hozzájárul az Afrikai Unió és az afrikai regionális és nemzeti intézmények kapacitásának megerősítéséhez és az afrikai partnerekkel folytatott párbeszédnek és konzultációknak keresztül támogatja a kormányzás javítását és a nyomon követés biztosítását célzó afrikai erőfeszítéseket<sup>19</sup>. A pánafrikai intézmények és az EU közötti párbeszédnek és együttműködésnek ma már szerves része a kormányzás kérdése.

E tekintetben az afrikai kölcsönös értékelési mechanizmus (APRM) a reformok és a kölcsönös tanulás valódi ösztönzőjeként hat. Az EU három szinten kínál támogatást ehhez a mechanizmushoz:

- pánafrikai szinten: támogatás az APRM titkárságának a felülvizsgálati munka és a feladatok vonatkozásában;
- regionális szinten: a regionális szervezetek részvételének támogatása a felülvizsgálati folyamatok eredményeinek terjesztésében (az országjelentések megbeszélése, a bevált gyakorlatok cseréje és terjesztése, az APRM-hez való csatlakozás előmozdítása stb.);
- az országok szintjén: az azonosított reformok támogatásának beépítése a meglévő együttműködési eszközökbe (pl nemzeti indikatív program) a felülvizsgálati folyamat keretében. Az APRM-nek nyújtott konkrét támogatás nemzeti elemének célja kizárólag a folyamat támogatása és megkönnyítése (a civil társadalom bevonása, konzultációs mechanizmusok és nyomon követés), amennyiben az érintett ország ezt kéri.

Az APRM-hez való közösségi hozzájárulást az AKCS-n belüli pénzeszközökből kellene finanszírozni, és ki kellene egészíteni a tagállamok hozzájárulásával. Az EU-nak ki kell elégítenie a finanszírozási szükségleteket és fedeznie kell az APRM költségvetésének egy részét, ami komoly politikai támogatást mutatna (a saját felelősség elvének tiszteletbentartása mellett). A közösségi hozzájárulásnak a fent említett három szinten kell segítenie a felülvizsgálati folyamatot (függetlenül az egyes országok reformjainak nemzeti indikatív programokon keresztül nyújtott támogatásától).

Az AKCS-n kívüli afrikai országok esetében a Közösség megközelítése a szomszédságpolitika része (lásd a 3. részt).

### **2.4. A közösségi szinttől az európai szintig**

Az EU fejlesztési együttműködési politikájának keretében a kormányzás jelentőségének meg kell jelennie 1. az európai szintű összehangolt politikai megközelítésben és 2. a

---

<sup>19</sup> „Az EU és Afrika: a stratégiai partnerség felé – EU Tanácsa – 15961/05 dokumentum – 2005.12.19.

partnerországok reform-erőfeszítéseihez igazított kiegészítő támogatásokban, amelyek az elért eredményektől és a jövőt illető vállalások hitelességétől függenek.

Az összehangolás fenti elvének megfelelően e megközelítés megvalósítása nem lehet egyedül a Bizottság feladata. Uniós szintű megvalósításra kell törekedni, amihez közösen kell elemzéseket végezni és párbeszédet folytatni a partnerországokban, és közös program keretében kell dolgozni. Az összehangolásra vonatkozó erőfeszítések természetesen nem korlátozódnak az EU-ra: ezeket az adott országban működő támogatókkal és nemzetközi szervezetekkel együtt kell érvényesíteni.

Így az EU szintjén a kormányzási modellt együtt kellene elkészíteni, és azokban az országokban, amelyekre vonatkozóan közös programozást terveznek, a modell szolgálhat a kormányzási kérdések közös elemzésének alapjául. Amennyire lehetséges, a modellt a tagállamok is felhasználhatnák az AKCS-országokkal folytatott kétoldalú kapcsolataikban.

A pénzügyi támogatások tekintetében az EU-nak kollektíven kell megerősítenie a kormányzás területén folyó reformfolyamatoknak nyújtott támogatást. Több, egymást nem kizáró megoldás képzelhető el:

a) a kétoldalú programok, vagyis az országonkénti támogatások számának növelése, a Bizottság és a tagállamok összehangolt intézkedésével (együttes elemzés, közös kritériumok).

Ezenkívül ki kellene dolgozni a reformokat segítő programok támogatását célzó további összegeket mozgósító társfinanszírozási megoldásokat és/vagy a több támogatót tömörítő vagyonekezelői alapokat.

b) a nemzeti indikatív programokat kiegészítő további összegek (amelyek a hivatalos fejlesztési támogatás növeléséből származnak) folyósíthatók a Bizottság által irányított nemzeti indikatív programok keretében.

Bármelyik lehetőséget választjuk is, az összegek növeléséről az országonkénti elosztás és az (éves vagy féldíós) felülvizsgálat során lehetne dönten.

Regionális és kontinentális szinten az EU-nak hozzá kellene járulnia a vagyonekezelői alapokhoz, hogy megkönnyítse a kormányzási mechanizmusok és kezdeményezések, különösen a fent ismertetett APRM összehangolt támogatását.

### **3. PÁRBESZÉD ÉS PROGRAMOK A MÁS ORSZÁGOKKAL ÉS RÉGIÓKKAL FOLYTATOTT EGYÜTTMŰKÖDÉS TERÜLETÉN**

A kormányzás területe prioritásként van jelen az EU és más régiók kapcsolatában, a politikai párbeszédben és a támogatás programozásában is. A demokratikus kormányzás előmozdításának megközelítése a régiók és az országok sajátosságaitól és az EU-val fenntartott kapcsolataik történetétől függően változik, ugyanakkor mindegyik egy átfogó megközelítés részét képezi és figyelembe veszi a kormányzás különböző dimenzióit. Az európai szomszédságpolitika, valamint a Latin-Amerikával és Ázsiával ápoltság kapcsolat – amelyek sajátosságairól később lesz szó – is ezt illusztrálják.

A politikai párbeszéd tekintetében például különböző struktúrák léteznek az emberi jogok kérdéséről folytatott kiemelt fontosságú párbeszédhez<sup>20</sup>. Az ösztönző jellegű eszközök használatát már kipróbálták a mediterrán partnerekkel, beleértve az AKCS-n kívüli afrikai országokat is. A szomszédságpolitika ösztönző eszközök integrált összessége, amelyek célja a reformfolyamat előmozdítása és az együttműködés területeinek fokozatos kiterjesztése. A következő pénzügyi tervekkel összefüggő pénzügyi segítség tekintetében a latin-amerikai, ázsiai és a szomszédságpolitikához tartozó országokban előrehaladott állapotban van a támogatás programozása. A programozás alapja az országok helyzetének – politikai, gazdasági, szociális dimenziók – mélyreható elemzése. A kormányzás területére vonatkozóan nincs előzetes támogatás, ugyanakkor a demokratikus kormányzás az adott esettől függően kiemelt vagy nem kiemelt területnek számít. A kormányzás mint gondos államháztartási gazdálkodás fogalma egyébként horizontális kérdés, amely minden ágazatban meghatározza az együttműködés megközelítését.

A Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés különféle képpen jelenik meg: nemcsak az intézményesített politikai párbeszéd szintjén, hanem az EU választási megfigyelő küldöttségeinek keretében is. A koordináció biztosított a programozás folyamata során és a projektek azonosítási szakaszában is folytatódik, közelebről a biztonsági ágazat és az igazságügy „kincstári” területeinek reformja tekintetében. A támogatók közötti koordináció és összehangoltság is végigkíséri a költségvetési támogatások minden programját.

### 3.1. A kormányzás és az európai szomszédságpolitika (ENP)

Az EU szomszédos országokkal folytatott (az európai szomszédságpolitikához tartozó) különleges kapcsolata a közös értékek iránti **kölcsönös elkötelezettségre** támaszkodik; ezek az értékek elsősorban a jogállamiság, a helyes kormányzás, az emberi jogok – különösen a kisebbségi jogok és alapvető munkanormák – tiszteletben tartása, a jószomszédi viszony előmozdítása, valamint a piacgazdaság és a fenntartható fejlődés elveinek területére vonatkoznak. Az EU és szomszédai kapcsolatának szintje attól függ, hogy az értékek valóban közösek-e. Előfeltételként például hatályos társulási vagy partnerségi megállapodásra van szükség.

A partnerországok prioritásai bekerülnek a **közösen kidolgozott cselekvési tervekbe**. A tágan értelmezett kormányzás a hét fejezetből álló és különösen az alábbiakat tartalmazó cselekvési tervek középpontjában áll:

- a demokráciának, az emberi jogok tiszteletben tartásának és a jogállamiságnak a megerősítése, valamint a korrupció elleni küzdelem;
- a piacgazdaság és az átláthatóság elvén alapuló gazdaság hatékony és eredményes irányításának kialakítása, valamint ***a fenntartható fejlődés előmozdítását célzó*** aktív politikák, ***beleértve a szegénység és az egyenlőtlenség elleni küzdelmet, valamint a foglalkoztatás és a szociális politika területén folytatott párbeszédet;***
- reformok bevezetése a kereskedelem, a belső piac és a szabályozói reform területén, beleértve a versenypolitika, a szellemi tulajdon, a közbeszerzés és a vámcsalás elleni küzdelem területét;

---

20

Lásd a 8. lábjegyzetet.

- az adó- és igazságügyi együttműködés és a határok irányítása a csalás, az adócsalás, a pénzmosás és a terrorizmus leküzdése érdekében;
- elsődleges fontosságú a migrációs hullám kezelésével, az illegális bevándorlással és az emberkereskedelem elleni küzdelemmel összefüggő együttműködés;
- ágazati reformok bevezetése (közlekedés, energetika, információs társadalom, környezetvédelem stb.) az igazgatás javítása és a hatóságok ösztönzése érdekében, hogy az igazgatásuk alatt állók előtt elszámoljanak a döntéseikkel;
- kapcsolatépítés a különböző közösségek között, az emberi erőforrások fejlesztése és a civil társadalom megerősítése.

Az ENP körébe tartozó 7 országban most hajtják végre azokat a cselekvési terveket, amelyek politikai keretet adnak a tagállamok és más támogatók kétoldalú pénzügyi együttműködésének, míg 5 további országban most zajlik a cselekvési tervek elfogadása. A végrehajtást a kormányzás különböző területein elért fejlődés **rendszeres nyomon követése** kíséri. Az ágazati bizottságok (demokrácia és emberi jogok, igazságszolgáltatás, gazdaság és kereskedelem stb.) keretében párbeszéd folyik a partnerországokkal, a társulási és partnerségi bizottságokban pedig elemzik az elért fejlődést. Fontos megemlíteni, hogy a fejlődést nem a nemzetközi mutatókhoz, hanem a cselekvési tervekben kitűzött célokhoz viszonyítják.

Az EK pénzügyi segítségnyújtásának az országokénti stratégiai dokumentumban azonosított prioritási területei a cselekvési tervekre épülnek, és a tágran értelmezett kormányzás javítását célozzák: a demokrácia és az emberi jogok megerősítése, a korrupció elleni küzdelem, a gazdaság és az ágazatok irányításának javítása, az igazságszolgáltatási rendszer megerősítése, valamint a helyi hatóságok ösztönzése az igazgatásuk alatt állók előtti elszámolásra. Az együttműködési mechanizmusok – a twinning, a TAIEX és a SIGMA-kezdemenyezés<sup>21</sup> –, amelyeket a bővítés keretében dolgoztak ki és amelyek alkalmazását kiterjesztették az ENP-hez tartozó országokra – elsősorban a kormányzás területét célozzák és lehetővé teszik többek között a tagállamok részvételét az együttműködési fellépésekben és a cselekvési tervek végrehajtásának támogatását.

Az egyes országoknak nyújtott **pénzügyi támogatás mértékének** meghatározásakor figyelembe veszik a partnerország cselekvési tervében szereplő reformokkal kapcsolatos vállalások és végrehajtás szintjét is. A mediterrán partnerekkel az emberi jogok és a demokrácia területén folytatott EU-fellépés megerősítéséről szóló, 2003. májusi bizottsági közleményt követően 2006-ban bevezették a MEDA-demokráciakeretet. A keret kísérleti szakaszt jelentett, és azokat a partnereket támogatta, amelyek a demokrácia és az emberi jogok területén a legnagyobb előrelépésről tettek tanúbizonyságot. Ezt követően az európai szomszédságpolitika keretében a Bizottság **kormányzási keretet** tervez, amelynek célja a politikai és gazdasági reformok előmozdítása a szomszédságpolitikához tartozó országokban. A kormányzási keret kiegészítő pénzügyi támogatást jelentene a cselekvési tervek végrehajtása során jelentős fejlődést elért országoknak. E tekintetben figyelembe veszik az APRM-t.

---

21

Lásd [http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution\\_building/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution_building/twinning_en.htm); <http://taiex.cec.eu.int>; <http://www.sigmaxweb.org>

### 3.2. Latin-Amerika

Az Európai Uniót és Latin-Amerikát összekötő különleges kapcsolatban – amely a közös múlt, a közös értékekre és a jövő kihívásainak hasonló szemléletére épül – természetesen nagy szerepe van a kormányzásnak. Ezt fejezik ki a *szociális kohézió* és a *regionális integráció* alapvető célkitűzései, amelyekről a két régió államfői a guadalajarai (2004) és a bécsi (2006) csúcstalálkozón állapodtak meg. E célkitűzések egytől-egyig a kormányzás alapvető dimenzióihoz kapcsolódnak, amely kormányzás a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek szóló bizottsági közleményben<sup>22</sup> is kiemelt figyelmet kap.

A latin-amerikai országok többségében különösen súlyos szociális egyenlőtlenségek makacs fennállása aláássa a demokratikus legitimitást és károsan befolyásolja e fejlődő országok gazdasági teljesítményét. A kézzelfogható szociális fejlődés hiányában a régióban megjelenő kiábrándultság a demokráciából politikai instabilitáshoz vezet. A kirekesztés és a különféle megkülönböztetés elleni küzdelem, valamint az érintett szerepök részvétele tehát elősegítheti a demokrácia és a kormányzás megerősítését. E célkitűzés megvalósítása érdekében a Bizottság továbbra is be kívánja építeni a szociális kohézió célkitűzését a latin-amerikai országokkal partnerségben folytatott valamennyi fellépésbe.

Az emberi jogok, a demokrácia és a helyes kormányzás előmozdítása megjelenik az Európai Unió és Latin-Amerika közötti különböző, akár a Mexikóval és Chilével kötött társulási megállapodás, akár a Közép-Amerikával és az Andok Közösséggel a politikai párbeszédéről és az együttműködésről kötött megállapodások, akár a Mercosurral hatályban lévő együttműködési megállapodás alapján folytatott politikai párbeszédben.

Az Európai Unió ugyanebben a szellemben munkálkodik a demokratikus intézmények megerősödéséért és hitelességéért: ha a körülmények úgy kívánják, választási megfigyelőket küld a régióba (Nicaragua, Mexikó, Bolívia, Venezuela stb.).

Az együttműködés területén a latin-amerikai országok többségében a Bizottság továbbra is aktívan támogatja a kormányzást: támogatja a **kormányzat korszerűsítését**, különösen az alábbi területeken: minden állampolgár képviselése a politikai életben, együttműködés a civil társadalommal, a szociális partnerek közötti párbeszéd előmozdítása, hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz, az igazságügyi hatalom megerősítése, a biztonsági ágazat kapacitásának megerősítése, a biztonsági ágazat jogállamhoz kapcsolása, decentralizáció és helyes kormányzás, felelős gazdálkodás a természeti erőforrásokkal, a korrupció és a büntetlenség elleni küzdelem. A költségvetési támogatásnak a régió számos országában elsődlegesnek tartott ágazati programjai a helyes kormányzásra is hatással vannak (az államháztartási kiadások megbízhatóságának követelménye, az adóhatóságok megerősítése, a hosszú távú közpolitikák bevezetése).

A kormányzás megközelítése természetesen országonként változik: központi helyet foglal el a Kolumbiával és a legtöbb, strukturálisan törékeny helyzetű, nagy szociális egyenlőtlenségekkel küszködő és sok esetben elhúzódó **polgári konfliktusokból** kilábaló közép-amerikai országokkal fenntartott kapcsolatokban. Ilyen körülmények között az együttműködés alapvető eleme a jogállamiság, valamint a párbeszédrel és a belső egyeztetésekkel kapcsolatos struktúrák megerősítése és a részvételi demokrácia előmozdítása. Ugyanakkor az erősebb államok – mint például Mexikó és Brazília – esetében a kormányzás

22

„Megerősített partnerség az Európai Unió és Latin-Amerika között”, COM(2005) 636 végleges, 2005.12.8.

támogatása egyre inkább a több kölcsönös érdeket képviselő ágazatban, többek között a kormányzat reformjának területén folytatott mélyreható párbeszéd és partnerség létrehozását jelenti.

Mivel a **regionális integráció** a közös szabályok és a nemzetközi jogi keretek kialakítását és tiszteletben tartását is érinti, a helyes kormányzás jelentős összetevőjét jelenti (különösen a gazdaság és a kereskedelem területén), így az Európai Bizottság Latin-Amerikával kapcsolatos politikájának egyik sarkköve.

### 3.3. A kormányzás kérdése Ázsiában

Ázsiában él a világ népességének több mint fele és a szegény népesség több mint kétharmada, következésképp rendkívüli nagy politikai, gazdasági, szociális és kulturális különbségek jellemzik, amelyek az EU-val fenntartott, jelentősen eltérő kapcsolatokban is tükröződnek. Az EU és Ázsia együttműködési politikájának kerete a demokrácia, a helyes kormányzás és az emberi jogok támogatása iránti általános elkötelezettséget tükrözi. E célkitűzések eléréséhez számos eszköz áll rendelkezésre. Ezek közé tartozik a **politikai párbeszéd** és az emberi jogok kezeléséhez használt többi kezdeményezés: a harmadik országokkal aláírt megállapodásoknak mindig részei az emberi jogokra vonatkozó rendelkezések. Egyes országokban az EK-val közös bizottságok keretében kormányzási és emberi jogi munkacsoportokat hoztak létre a területen folytatott valódi politikai párbeszéd és együttműködés biztosítása érdekében. A világ két legnépesebb országával, Kínával és Indiával ápolt kapcsolatok alapja a párbeszéd. Kínával a strukturált politikai párbeszédnél több mint húsz ágazati párbeszéd zajlik az együttműködésről, a gazdaságirányításról, a belső piacról, a tudományról és a technológiáról, a környezetvédelemről stb. Indiával az ágazati politikai párbeszéd mellett a világ szintű kormányzás, a többoldalú együttműködés, valamint a béke és a biztonság kérdései állnak a párbeszéd előterében. Az „IDEAS”<sup>23</sup> kezdeményezés lehetővé teszi az együttműködést Indiával mint támogatóval, így India maga is foglalkozik a kormányzás kérdésével.

A közép-ázsiai országok esetében a politikai párbeszéd regionális és kétoldalú szinten egyaránt zajlik (a partnerségi és együttműködési megállapodások különböző struktúráinak keretében a megállapodásokat aláíró országokban, egyébként pedig ad hoc módon az EU helyi képviselőivel (Türkmenisztán és Tadzsiszisztán esetében). Közép-Ázsia esetében a demokratikus kormányzással és az emberi jogokkal kapcsolatos párbeszédet a régióban jelen lévő különleges képviselő is megerősíti. Az EU Délkelet-Ázsia országaival is regionális szintű párbeszédet folytat: a kormányzás a regionális szervezetekkel – például az ASEAN-nal („APRIS IP” – ASEAN program a regionális integráció támogatásáért) – folytatott együttműködésben és az ASEM (Ázsia-Európa találkozó) nemhivatalos párbeszédeinek keretében is szerepet kap. Az ASEAN regionális fórum lehetővé teszi a háromoldalú együttműködés előmozdítását is.

A 2007-2013 közötti együttműködés programozásában a kormányzás, a jogállamiság és az emberi jogok számos országban kiemelt területként szerepelnek, amelyet az egyes országok igen eltérő, saját igényeik szerint alakíthatnak. Az EU kötelezettségvállalásának mértéke, a többoldalú keret fontossága, valamint a demokratikus kormányzás és a saját felelősség tekintetében az ország előtt álló hatalmas kihívások szempontjából az Afganisztánnal folytatott együttműködés különleges eset. A demokratikus kormányzás az EK más **konfliktushelyzetekben**, például Indonéziában (Aceh) folytatott munkájának is lényeges

---

<sup>23</sup>Indiai Fejlesztési és Gazdasági Segítségnyújtási Rendszer

eleme. Ezenkívül a kormányzás az ázsiai országok együttműködési tevékenységeinek minden részében megjelenik, Kínától a közös EU-India cselekvési tervig. Közép-Ázsiában a demokratikus kormányzás és gazdaságirányítás kiemelt ágazatnak számít, a civil társadalom támogatásától az igazságügyi reformig és az államháztartási gazdálkodásig.

A kormányzásra és a demokratikus intézmények fejlesztésére vonatkozó **konkrét projektek** a régió országainak különbözőségét tükrözik. Említsük meg például az (igazságügyi, büntetés-végrehajtási, választói) közszervezetek reformját és támogatását, az új demokratikus intézmények létrehozását (például az emberi jogi bizottságok) vagy a helyi hatóságok fejlesztését. Egyes országokban tervezik a demokratikus folyamatok közvetlenebb megerősítését, különös tekintettel a politikai pártokra és a választási folyamatokra, valamint a kiszolgáltatottabb csoportok – nők, gyermekek és kisebbségek – igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréseinek megkönnyítését célzó intézkedéseket. A civil társadalom kapacitásának megerősítése állandó probléma, legyen szó akár oktatási és általános tájékoztatási programokról vagy konkrét – például a gyermekmunka megszüntetését célzó – programokról. Országtól függően az igazgatási reform támogatását, az államháztartás irányítását, beleértve az adók terén az átláthatóságot, a természeti erőforrásokkal való helyes gazdálkodást és a társadalombiztosítás reformját, valamint a korrupció elleni konkrét intézkedéseket tervezik.

Ahogy más régiókban is, a **költségvetési támogatás** általános és ágazati programjai az ázsiai országokban, beleértve Közép-Ázsiát is, a kormányzás, valamint a központi és decentralizált intézmények erősítését szolgálják. A programok előfeltétele, hogy működjenek a demokratikus ellenőrzés, a pénzügyi irányítás és az intézményi fejlődés megfelelő feltételei, ezzel is növelve a résztvevők felé az átláthatóságot és a felelősséget.

Tekintettel a régió számos „**nehéz partnerségére**”, a kormány beleegyezése nélkül is használható tematikus eszközök (például az EIDHR) szerepe továbbra is rendkívül fontos a demokratizálódást és az emberi jogok tiszteletben tartását célzó civil társadalmi kezdeményezések támogatásában. Ilyen esetekben az EU a kormányzás területének hivatkozási pontjaira, például az EBESZ kötelezettségvállalásaira is támaszkodhat. Az éghajlati változásokhoz kapcsolódó ágazatokban, mint például a víz, a közirányítás kérdései kiindulópontként szolgálhatnak a kormányzással kapcsolatos párbeszédhez, amint az a 2006. áprilisi alma-atai EU-Közép-Ázsia konferencián is történt.

## **KÖVETKEZTETÉSEK**

Az Európai Unió csak összehangolt megközelítéssel hallathatja a hangját a kormányzással kapcsolatos nemzetközi vitában. Az EU-nak központi tematikát kell kialakítania a fejlesztési együttműködésben, az alábbi elvek védelmére építve:

- Amennyiben a kormányzásnak és a kapacitásfejlesztésnek valóban stratégiai helyet kell biztosítani a fejlesztési együttműködés menetrendjében, akkor a szegénység csökkentése és a többi milleniumi fejlesztési célkitűzés továbbra is az EU fejlesztési politikájának az európai konszenzusban meghatározott elsődleges célkitűzése marad. A kiegészítő célkitűzést jelentő helyes kormányzás fontos szerepet tölt be az elsődleges célkitűzések elérésében.
- Az EU a kormányzás tág értelmű, hosszú távú változásként értelmezett meghatározására alapozza a megközelítést, amely egyetemes célkitűzésekre és elvekre, illetve közös törekvésekre épül, amelyeket a nagy pénzügyi funkciókra, az állam beavatkozási

területeinek egészére, valamint a közintézmények és az állampolgárok közötti kapcsolatra kell alkalmazni. A demokratikus kormányzás előtérbe helyezi minden állampolgár, nő és férfi jogainak elismerését, tehát több, mint egyszerűen a korrupció elleni küzdelem.

- A demokratikus kormányzás megközelítésekor minden dimenziót (politikai, gazdasági, szociális, kulturális, környezetvédelmi) figyelembe kell venni. A párbeszéd hatékonyabban támogatja a demokratikus kormányzás folyamatait, mint a szankciók és a feltételek.
- A partnerországok reform iránti felelősségérzete és a párbeszédre épülő, a kapacitásfejlesztés támogatását és az államok törékeny helyzetének megelőzését összefogó megközelítés megerősíti a demokratikus kormányzás folyamatait, és hozzájárul az intézmények állampolgárok előtti legitimitásához.

A kormányzásnak nyújtott támogatások hatékonyságának növelése és a demokratikus kormányzás folyamatainak összehangolt előmozdítása érdekében a Közösségnek és a tagállamoknak meg kell állapodniuk az e területen alkalmazandó módszerekről:

- A Közösségnek és a helyszínen jelen lévő tagállamoknak közösen kell párbeszédet folytatniuk a partnerországokkal a kormányzás területén meghozandó reformokról. A párbeszédnek azután a támogatás programozásával és a kormányok reformprogramjainak nyújtott támogatás összehangolásával kapcsolatos következetes megközelítésben kell testet öltenie.
- A „Kormányzás az AKCS-országokban és Afrikában” kezdeményezésen keresztül az Európai Unió új, ösztönző erejű mechanizmust hoz létre, amely lehetővé teszi a partnerországok számára, hogy a kormányzással kapcsolatos vállalásaik függvényében kiegészítő forrásokhoz jussanak. Ennek érdekében 3 milliárd eurós ösztönző keretet hozunk létre. Az EU mind politikai, mind pénzügyi téren támogatja az afrikai kölcsönös értékelési mechanizmust, tiszteletben tartva az afrikai országok e folyamat iránti saját felelősségét.

Ezt az Európai Unió demokratikus kormányzással kapcsolatos közös megközelítésének kidolgozásához való hozzájárulást az Unió külpolitikai, a béke, a biztonság és a fenntartható fejlődés előmozdítása szélesebb kontextusába kell helyezni, figyelembe véve az állami fejlesztési támogatás jelentős növelésének lehetőségét és a támogatás hatékonyságának biztosítása iránti szándékot, e két szempont ugyanis indokolja a vita elmélyítését a kormányzás szerepéről a fejlesztési együttműködésben.