



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLÜGYI ÉS
BIZTONSÁGPOLITIKAI
FŐKÉPVISELŐJE

Brüsszel, 2012.10.3.
JOIN(2012) 27 final

**KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ
EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

**A FENNTARTHATÓ VÁLTOZÁS UNIÓS TÁMOGATÁSA AZ ÁTALAKULÓBAN
LÉVŐ TÁRSADALMAKBAN**

{SWD(2012) 282 final}

TARTALOMJEGYZÉK

1.	MIKÉNT TUD AZ EU SEGÍTSÉGET NYÚJTANI A SIKERES ÁTALAKULÁSHOZ SZÜKSÉGES FELTÉTELEK MEGTEREMTÉSÉHEZ?.....	6
1.1.	Az inkluzív politikai folyamat és kormányzás támogatása.....	6
1.2.	Az intézményfejlesztés és jogállamiság számára nyújtott támogatás	7
1.3.	A gazdasági és szociális fejlődés támogatása	8
1.4.	A konfliktus-megelőzés, a békeépítés és a biztonság támogatása	10
2.	MIKÉNT TUDJA AZ EU FEJLESZTENI ESZKÖZEIT ÉS JAVÍTANI A MEGKÖZELÍTÉST?	11
2.1.	A partnerországok szükségleteire adott válasz	11
2.2.	A folyamat megerősítése a korábbi eredmények által	12
2.3.	Az ösztönzők, korlátozások és feltételrendszerek alkalmazása	13
2.4.	Valamennyi érdekelt fél bevonása	14
2.5.	A tudásmegosztás és a fejlesztési kapacitás növelése.....	16
2.6.	A tagállamokkal, más donorokkal és szervezetekkel folytatott együttműködés.....	17

KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

A FENNTARTHATÓ VÁLTOZÁS UNIÓS TÁMOGATÁSA AZ ÁTALAKULÓBAN LÉVŐ TÁRSADALMAKBAN

Cél és háttér

Az emberek a világ minden táján vágnak a politikai szabadságra, maguk és családjaik számára biztonságra, elszámoltatható közigazgatásra, gazdasági lehetőségekre és jogérvényesülésre. Erre reagálva több ország, köztük az EU szomszédos országai a közelmúltban fontos reformokat hajtottak végre, illetve jelenleg kezdenek olyan reformokba, amelyek célja az, hogy társadalmak befogadó jellegű demokráciákká váljanak, amelyek készen mutatkoznak és képesek kielégíteni az emberek igényeit és törekvéseit, valamint hogy egyes esetekben normalizálják kapcsolataikat a nemzetközi közösséggel és a szomszédos országokkal.

Az EU jelentős tapasztalattal rendelkezik az ilyen jellegű átmeneti folyamatokkal kapcsolatban mind a saját területén, mind pedig a szomszédos és a világ más országaiban tett erőfeszítések támogatása terén. Az EU bővítési politikája különösen hatékony eszköznek bizonyult a társadalmi átalakulás támogatása tekintetében. Az uniós tagállamok, különösen azok, amelyek 2004-ben és 2007-ben csatlakoztak, valamint a csatlakozás felé tartó országok kiemelkedő változásokon estek át a csatlakozással összefüggő demokratikus és gazdasági reformok révén¹. A béke, a stabilitás, a demokrácia és a jólét közötti szoros kapcsolat kiemelt helyet kapott más keretrendszerekben is, ideértve az európai szomszédságpolitikát (ENP), a fejlesztési együttműködést és az EU közös biztonság- és védelempolitikáját (KBVP).

E közlemény azt kívánja megvizsgálni, hogy az EU – saját tapasztalataira építve – milyen segítséget tud nyújtani az átalakulóban lévő országok számára a sikeres és fenntartható átalakulás eléréséhez. A közlemény számos konkrét intézkedést is felvázol annak érdekében, hogy javítsa az ezen országok számára nyújtott uniós támogatást, hogy azok hosszantartó reformokat valósíthassanak meg és elkerülhessék a visszaesést.

Különösen azon helyzetek megoldásával foglalkozik, amelyek esetében a reformfolyamatok további támogatást igényelnek egy megvalósítható és tartós változás érdekében. Az „átalakulás” tágan értendő, magában foglalja a stabilizációt, a társadalmi átalakulást, az intézményfejlesztést és a reformok konszolidációját is. A közlemény konkrétan nem foglalkozik az instabil államok és a válsághelyzetek témájával, mivel azok számos háttérspecifikus kihívást rejtenek magukban és az uniós támogatási intézkedések más jellegű összeállítását igénylik, azonban az itt említett tapasztalatok ezekben az esetekben is hasznosnak bizonyulhatnak.

Az átalakulás országonként változó kihívásokat támaszt, ahogyan azt a kísérő szolgálati munkadokumentumban leírtak is mutatják. A folyamat lehet békés vagy válság-vezérelt,

¹ Lásd: European Transition Compendium (az átmenet során szerzett tapasztalatokat összegző európai kezdeményezés).

bizonytalansággal, kockázattal és néha a belső vagy regionális stabilitást érintő fenyegethetésekkel jár együtt.. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az átmenet kudarccal is végződhet, amelynek a társadalom szempontjából jelentős politikai, szociális és gazdasági ára van. A sikeres átmeneti folyamat a reformok konszolidációját és hosszú távon fenntarthatóvá tételét jelenti egy stabil és magabiztos légkörben. Egyes esetekben a békés változások előmozdítása és kezelése során szükség lehet a konfliktusok megelőzésére is. Ennek megvalósításához belsőleg vezérelt és inkluzív folyamatra van szükség, és átfogóan kell foglalkozni a vonatkozó politikai, társadalmi és gazdasági kihívásokkal.

Az átalakulóban lévő társadalmak fenntartható változásához való hozzájárulás érdekében az EU-nak:

- valamennyi eszközt mozgósítania kell egy átfogó, célzott és hosszú távú válasz keretében, amely figyelembe veszi a partnerország szükségleteit és az emberek társadalmi változással kapcsolatos igényeinek gyökereit is;
- támogatnia kell a demokratikus kormányzást, az emberi jogokat és a jogállamiságot, a gazdasági és szociális jólétet nemzeti és regionális szinten, továbbá a békét és a stabilitást oly módon, amely hozzájárul a társadalmilag, gazdaságilag, politikailag és környezetileg fenntartható reformokhoz és a regionális integrációhoz;
- oly módon kell fellépnie, hogy a partnerországok még inkább magukénak érezzék a reformfolyamatot, és a tapasztalatcserét konkrét modellek előírása nélkül ösztönözze.

Ennek megvalósításához az EU-nak:

- válaszát a **szükségletek** kellő **felmérésére** kell alapoznia, teljes mértékben figyelembe véve a partnerországok előtt álló kulcsfontosságú kihívásokat;
- a reformok folyamatos széles körű támogatottságának ösztönzése érdekében fel kell térképeznie, hogy milyen lehetőségek nyílnak az **első eredmények** elérésére az átalakulás kezdeti szakaszában az alapvető szabadságokkal, a jövedelemteremtéssel és a közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos kérdések terén;
- az **ösztönzőket** és a **feltételrendszereket** koherensebben és hatékonyabban kell alkalmaznia;
- **valamennyi érdekelt felet** – mint például a társadalmi és gazdasági partnereket, a magánszektort és más civil társadalmi szervezeteket, valamint regionális szervezeteket – **be kell vonnia** a reformfolyamatokba és a politikai párbeszédbe;
- annak biztosítása érdekében, hogy az elkezdett reformokat **végrehajtsák és a gyakorlatban is érvényre juttassák**, több erőforrást kell fordítania a jogállamiság iránt elkötelezett pártatlan intézmények kiépítésébe; a kapacitásépítést az **intézményeken kívülre** is ki kell terjesztenie annak érdekében, hogy a polgárok jobban hozzáférhessenek a közszolgáltatásokhoz, például a biztonsághoz és az igazságszolgáltatáshoz;
- hatékonyan kell kiaknáznia a **tudásmegosztás** és a **kapacitásépítés** módszereit, ideértve az uniós tagállamok által az átmeneti időszakban szerzett tapasztalatok felhasználását is;
- az uniós tagállamokkal, továbbá más donorokkal és szereplőkkel folytatott **hatékony együttműködést és koordinációt** kell elindítania, ideértve egy lehetséges közös programozást is.

1. MIKÉNT TUD AZ EU SEGÍTSÉGET NYÚJTANI A SIKERES ÁTALAKULÁSHOZ SZÜKSÉGES FELTÉTELEK MEGTEREMTÉSÉHEZ?

Az egyes partnerországokra hárul annak meghatározása, hogy milyen módon kívánják kezelni az átmenetet és az átalakulást. Az EU pedig a támogatási módszereinek alkalmazásával tud hozzájárulni a belföldi folyamatokhoz, és segítséget tud nyújtani a folyamathoz szükséges kedvező feltételek megteremtéséhez. Mindezek során tiszteletben kell tartania a partnerországnak a folyamat iránt vállalt felelősségét, továbbá a fejlődő országokat érintő politikák fejlesztési célú koherenciájának elvét és az ágazatok szerinti koncentráció elvét a fejlesztési együttműködés tekintetében. Ezen felül az uniós támogatásnak figyelembe kell vennie a demokratikus és gazdasági átalakulási folyamatok hosszú távú jellegét. Egy átfogó és fenntartható megközelítés lehetővé teszi az EU számára, hogy támogassa és újraélessze a gyakran tétova és stagnáló átalakulási folyamatokat.

A változás mértéke és sebessége nyilvánvalóan nagyban függ a partnerországoktól. A reformoknak ugyanakkor átfogóan kell megoldania a meglévő hiányosságokat. A politikai reformok nem elegendőek akkor, ha nincs független és elszámoltatható bírói kar, nincs versenyhivatal és nincs hatékony korrupcióellenes politika, mivel ezekre mind szükség van ahhoz, hogy a beruházások fellendítsék a gazdasági növekedést. A reformokkal kapcsolatos erőfeszítésekben részt vevő különféle hatóságok közötti jó koordináció szintén fontos. A csatlakozó országokban például az a tény, hogy a kormányok amellet, hogy létrehozták az európai integrációval foglalkozó, koordinációs feladatokat ellátó minisztériumokat és hivatalokat, egyértelműen meghatározott politikai menetrendet követtek az európai normákkal és az uniós vívmányokkal való összhang eléréséhez, segítséget jelentett a kormányok számára abban, hogy összpontosíthassanak az átfogó reformmenetrendre.

A reformok sorrendjének megállapítása nagymértékben háttérfüggő, és egyensúlyra kell törekedni a politikai és társadalmi lendület megőrzését szolgáló, azonnali eredményekkel járó reformok, valamint a teljes folyamat és a hosszabb távú reformok széles körű támogatottságának megőrzése között. A politikák kombinációja az érintett ország szükségletei és törekvései, valamint az emberek társadalmi változással kapcsolatos igényeinek fő motivációi szerint változik.

1.1. Az inkluzív politikai folyamat és kormányzás támogatása

Az EU bővítési politikája közelíti meg legátfogóbban az inkluzív politikai folyamat és kormányzás támogatását. A demokratikus intézmények, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása képezik a csatlakozási kritériumok magját. A kelet- és közép-európai tagállamokban a kommunista rendszerek jelentős átalakulását valódi demokráciákká a polgárok egyértelmű vágyai és a megválasztott hatóságok politikai akarata tette lehetővé. Az EU többek között pénzügyi támogatás, szakértői javaslatok és a csatlakozási tárgyalások révén támogatta e folyamatokat.

Az átfogó uniós megközelítést szorgalmazó 2009. évi tanácsi következtetésekkel² összhangban az EU folytatja a demokrácia világszintű támogatásának konszolidációját. Tunézia és Bolívia példája szemlélteti valamennyi vonatkozó uniós eszköz alkalmazását³.

² A Tanács következtetései a demokráciának az EU külkapcsolatai keretében való támogatásáról, Brüsszel, 2009. november 17., és a mellékelt cselekvési program.

³ Szolgálati munkadokumentum, 2.1.1. pont.

Az uniós támogatás négy fő területen összpontosul: az alkotmányos és választási folyamat létrehozása; a demokratikus intézmények megerősítése; a politikai és a civil társadalom megszilárdítása; valamint a demokratikus politikai kultúra fokozatos fejlesztése. A **hiteles választásokra és biztonságra**, valamint a **kormány végrehajtó ágának** támogatására irányuló hagyományos hangsúly egyre inkább áttolódik az alkotmányozó testületek és a **törvényhozás** megszilárdítására, valamint a fékek és ellensúlyok hatékony rendszerének bevezetésére⁴. Az EU a kapacitásépítő tevékenységek és a többpárti párbeszéd elősegítése révén fokozza a politikai pártokkal folytatott, pártkötődésektől független együttműködését (például Tunéziában).

Ezen felül az EU fejlesztési politikájában stratégiai váltás történt – nagyobb hangsúlyt helyezve az emberi jogokra, a demokráciára, a jogállamiságra és a jó kormányzás egyéb elemeire – azáltal, hogy javaslatot tettek arra, hogy az uniós együttműködési programok nagyobb részét e területre irányítsák⁵.

Az EU és tagállamai az emberi jogok partnerországokban való támogatásának hatékonyságát és koherenciáját is megerősítik. E célból kidolgozás alatt állnak **az emberi jogokkal kapcsolatos országstratégiák**. E stratégiák azonosítják az uniós fellépések prioritási területeit, tájékoztatásul szolgálnak az emberi jogi és politikai párbeszédhez valamennyi szinten, továbbá ezeket figyelembe veszik a szakpolitikai döntéshozatal, valamint a pénzügyi támogatás – ideértve a költségvetés-támogatást – programozása és végrehajtása során is. E stratégiákat az európai szomszédságpolitikai (ENP) eredményjelentésekben is figyelembe veszik annak biztosítása érdekében, hogy a „többért többet” elvet következetesen alkalmazzák szerte az ENP-régióban.

A kísérleti esetekben elkészített demokráciaprofilok révén az EU jelenleg tökéletesíti a **demokratizációs stratégiák** analitikus eszközeit, amelyek feltérképezik a politikai szerkezetet és folyamatokat, valamint tájékoztatással szolgálnak az uniós programozás és a politikai párbeszéd számára egyaránt. Különösen a jogrendszerek, a hatáskörök horizontális és vertikális megoszlása, az alkotmány és a választási rendszer vonatkozásában nyújtanak információt, valamint megvizsgálják a jogállamiság és a közsféra hatékonyságát és eredményességét, továbbá annak képességét a fenntartható fejlődés ösztönzésére és/vagy az ahhoz való hozzájárulásra.

1.2. Az intézményfejlesztés és jogállamiság számára nyújtott támogatás

A független, átlátható és hatékony intézmények létrehozása és konszolidációja rendkívül fontos egyrészt a bizalom kiépítéséhez az átalakulás alatt álló országokban, másrészt a további fejlődés megalapozásához, valamint a reformfolyamatok során a korrupció és a szervezett bűnözés leküzdéséhez: olyan tanulság ez, amelyet az EU legutóbbi bővítésével kapcsolatos reformok keretében vontak le. A makrogazdasági stabilitás csak akkor nőhet, ha a légkör vonzza a beruházásokat és lehetővé teszi a vállalkozások számára a boldogulást. Mindehhez a jogvitákat rendező független bírói karra, egyértelműen szabályozott tulajdonjogra és a jogállamiság tiszteletben tartására van szükség. Ezen felül hiteles intézményekre van szükség ahhoz, hogy elkerülhetővé váljanak a jogi szabályok, valamint azok végrehajtásának és

⁴ Ugyanott, 2.1.1. pont; lásd még „A parlamentekkel való együttműködés és azok támogatása világszerte: az Európai Bizottság stratégiai a parlamentek támogatását célzó fellépésekre vonatkozóan” című referenciadokumentumot.

⁵ A „Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele” című közlemény 2. szakasza és a 2012. május 14-i tanácsi következtetések.

érvényesítésének képessége közötti rések, amelyek a gyakorlatban megakadályozhatják vagy lassíthatják a valódi változásokat, ugyanakkor elősegíthetik a korrupciót.

A független bírói karnak biztosítani kell a jogállamiság tiszteletben tartását és az emberi jogok védelmét. Ez különös kihívást jelenthet, mivel a korábbi, nem demokratikus rendszerekben kinevezett bírók és ügyészek alááshatják a reformtörekvéseket. Az átvilágítás (azaz az előző rendszer során való visszaélésekkel összefüggésbe hozott személyek elbocsátása) vagy a biztonsági ellenőrzések magukban hordozzák a rendszer hosszabb időtartamú további politizálódásának kockázatát. Kiegyensúlyozott megközelítésre van tehát szükség, amely feltérképezi a bírók és ügyészek fegyelmi vagy büntetőeljárás során történő felelősségre vonásának valamennyi lehetőségét. A kapacitásépítésnek ugyanakkor hozzá kell járulnia ahhoz, hogy a polgárok jobban hozzáférhessenek a biztonsághoz és az igazságszolgáltatáshoz (például a tudatosság növelése révén), mivel ez elengedhetetlen ahhoz, hogy az átalakulási folyamat fenntartható és törvényes legyen.

A közigazgatást meg kell újítani annak érdekében, hogy az a polgárok érdekében tevékenykedjen. A független felügyeleti szervek, mint például az ombudsmanok, korrupcióellenes ügynökségek vagy adatvédelmi biztosok szükségeltetnek a többi állami intézmény munkájának ellenőrzéséhez és a polgárok jogainak védelméhez. Ezen új intézmények biztosítani tudják a jogállamiság és az emberi jogok konkrét és látható fejlődését és növelni tudják a polgárok bizalmát, feltéve, hogy valódi függetlenséggel hozzák őket létre és megfelelő forrásokat biztosítanak számukra feladataik eredményes elvégzéséhez.

Az EU különféle módon tud hozzájárulni az intézményfejlesztéshez. például pénzügyi támogatás, politikai párbeszéd vagy technikai együttműködés révén. A bővítési politikában például az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz jelentős segítséget nyújtott a nyugat-balkáni országok reform-erőfeszítéseikhez. Ezen felül egy átfogó intézményi keret biztosítja az elvégzett reformok fenntarthatóságát. Az ilyen keretrendszernek azonban kiegyensúlyozottnak kell lennie, és létre kell hozni a fékek és ellensúlyok hatékony rendszerét. Az egy vagy több intézmény kezében összpontosuló hatalom együtt jár a hatalommal való visszaélés kockázatával, illetve az ilyen intézmények megszüntetése révén visszaeshet a reformfolyamat.

1.3. A gazdasági és szociális fejlődés támogatása

Országspecifikus reformmenetrend

A gazdasági és politikai bizonytalanság eredményeként az átalakulás gyakran a növekedés és a foglalkoztatás, valamint a költségvetés és a külső fizetési mérleg rövid távú visszaesésével jár. Amennyiben ennek eredményeként különösen nő a munkanélküliség és a szegénység, mindez alááshatja és veszélyeztetheti a demokratizálódási folyamat legitimitását, valamint fokozott kivándorláshoz és agyelszíváshoz vezethet. A reformoknak hosszú távon ki kell elégíteniük a polgárok tisztességes munkához, gazdasági lehetőségekhez és társadalmi igazságossághoz fűzött reményeit.

A sikeres kormányzási reformokat végrehajtó országok, mint például az EU-hoz az elmúlt évtizedben csatlakozott tagállamok tapasztalatai⁶ valóban azt mutatják, hogy e reformok gyakran kapcsolódnak a gazdasági és társadalmi fejlődés folyamataihoz. Ezen országokban a gazdasági reformmenetrendet négy prioritás határozta meg: a makrogazdasági stabilizáció, a

⁶ Lásd: European Transition Compendium (az átmenet során szerzett tapasztalatokat összegző európai kezdeményezés).

privatizáció és a vállalkozások szerkezetátalakítása, az üzleti környezet javítása, valamint a munkaerőpiac teljesítményének növelése. E prioritások támogatták a termelékenység növekedés fokozására irányuló átfogó célkitűzést annak érdekében, hogy fenntartható módon növekedjen az életszínvonal és javuljon a gazdasági, valamint a társadalmi kohézió és jólét. A reform és az államháztartás fejlődése egyformán fontos volt az egyéb gazdasági reformok támogatásához, valamint a közszolgáltatások megfelelő szintjének fenntartásához és továbbfejlesztéséhez szükséges források biztosítása érdekében.

Még akkor is, ha ezen országok vezetőinek általánosságban véve hasonló hosszú távú célkitűzései voltak, a prioritások, valamint a reformok sorrendje és üteme jelentősen különbözött. Egyes országok (Lengyelország, Csehország, Észtország) gyorsan radikális reformokat vezettek be a gazdasági fellendülés feltételeinek kialakítására (az úgynevezett sokkterápia), annak ellenére, hogy ez rövid távon olyan jelentős negatív hatásokkal jár, mint például a termelés visszaesése, a munkanélküliség és a recesszió. Más országok (Magyarország és Szlovénia) fokozatos megközelítést alkalmaztak makrogazdasági, strukturális és intézményi reformlépések sorozatának végrehajtásával, elkerülve a gazdasági teljesítményben, a foglalkoztatásban és a jólétben történő hirtelen változásokat. Mindez időt adott a nemzeti vállalatok és gazdasági szereplők számára arra, hogy alkalmazkodjanak a nyitott piacgazdaság új feltételeihez.

Az EU a támogatásfajták széles körét kínálja. A költségvetés-támogatás – ideértve adott esetben az államépítési szerződéseket – azzal a céllal nyújtható, hogy a bizonytalanságok által jellemzett kezdeti időszakban segítse az országokat az átalakulás konszolidációjában, valamint a rövid távú növekedési kilátásaik és a foglalkoztatás stabilizálásában, elkerülve ugyanakkor a külső és/vagy államadósság fenntarthatatlan alakulását. A specifikus átalakítási igények kielégítésére a fejlesztési segély egyéb formái is nyújthatók, ideértve a projekt-alapú segítségnyújtást (lásd Elefántcsontpart példáját) és a technikai segítségnyújtást.

A tisztességes munkahelyek és a biztonságos üzleti környezet kialakításához nyújtott segítség

Hosszú távon az EU segítséget tud nyújtani a partnerországok számára ahhoz, hogy olyan **szilárdabb politikai és szabályozási keretrendszer** építsenek ki, amely képes a magánbefektetések bevonására, a vállalkozói készség ösztönzésére, a kkv-k támogatására, a természeti erőforrások hatékony és eredményes kezelésnek biztosítására, az adóbeszedési kapacitás növelésére, a mezőgazdaság fejlesztésére, valamint a más országokkal folytatott gazdasági együttműködést és integráció megerősítésére⁷. A kereskedelmi megállapodások és eszközök a kereskedelemösztönző segélyekkel együtt további hozzájárulást jelentenek a gazdasági fejlődés kedvező környezetének kialakításához és a regionális integrációhoz. Hasonlóképpen a **stabil, kiszámítható és biztonságos üzleti környezet** kialakításának támogatása továbbra is létfontosságú. A tulajdonjogok, a földbirtoklás és a magánszektor szerepének (újra)meghatározására is gyakran szükség van. A közép- és kelet-európai tagállamokban például a vállalatvezetést felügyelő jogi és szabályozó intézmények létrehozása, a garantált tulajdonjogok és szerződéses jogok, az egyszerűsített szabályozási és engedélyezési eljárások, valamint a megfelelő bankrendszer javították a befektetői környezetet. Hasonlóképpen, a mezőgazdasági feltételek is javultak az ingatlanpiaci reformok révén, ideértve a tulajdonjogokat, az adózási szempontokat, a katasztert és a nyilvántartást is.

⁷

A Változtatási program 3. szakasza. Mindez magában foglalja a dekarbonizációs és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes fejlődést szolgáló kapacitásépítést, ideértve a fenntartható energiaforrásokhoz való hozzáférést.

Az EU a fokozottabb politikai párbeszédekkel társuló **ágazatireform-szerződések** révén támogatni tudja a releváns reformokat. Ezen felül támogatni és ösztönözni tudja a **helyi vállalkozások**, különösen a mikro-, kis- és középvállalkozások kapacitásnövelését (lásd a SANAD példáját a közel-keleti és észak-afrikai térségben⁸). A beruházások vonzásának, a közvetlen külföldi befektetés és a helyi vállalkozások közti kapcsolatok megerősítésének és a foglalkoztatás ösztönzésének szintén hatékony módja a **magánszektorral való partnerkapcsolat** kialakítása. A támogatások ötvözését szolgáló regionális uniós eszközök jelentős további finanszírozást tudtak mozgósítani az uniós támogatások más forrásokkal, például az európai pénzügyi intézményektől – köztük az Európai Beruházási Banktól – származó kölcsönökkel való elegyítése révén⁹.

Az inkluzív gazdaságok és társadalmak kiépítéséhez nyújtott segítség

Az EU számára épp oly fontos, hogy folyamatos támogatást nyújtson a partnerországok számára a polgároknak a nagyobb **egyenlőség, társadalmi befogadás és szociális védelem** iránti vágyainak kielégítésére irányuló törekvéseihez (a szociális védelemről szóló specifikus közlemény várhatóan 2012 második felében készül el). Különösen támogatásra szorulnak azok a fellépések, amelyek elősegítik, hogy a lakosság valamennyi csoportja részesüljön a szociális és közszolgáltatásokban. E tekintetben a civil szervezetek fontos szerepet tölthetnek be az etikus, inkluzív és méltányos üzleti modellek támogatásában. A fiatalok, a jövő vezetőinek bevonását különösképp segíteni kell.

Az átalakulás kritikus pillanat ahhoz, hogy konkrét lépéseket tegyünk a **nemek közötti egyenlőség** támogatása és az átalakulás során kulcsfontosságú szerepet betöltő **nők társadalmi szerepvállalásának növelése** érdekében, hogy az olyan eszközök, mint az ágazati költségvetés–támogatás, valamint a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze keretében tett fellépések révén a nők biztonsága és részvétele fokozódjon (lásd például Marokkót és Afganisztánt)¹⁰.

1.4. A konfliktus-megelőzés, a békeépítés és a biztonság támogatása

A demokrácia felé vezető úton néha egy kulcsfontosságú kettős kihívással kell szembenézni. egyrészt biztosítani kell, hogy a biztonság és a béke hozzájáruljon a fenntartható fejlődéshez, másrészt hogy a fejlődés hozzájáruljon a békéhez és a stabilitáshoz.

Az olyan események, mint például a választások, a kormányban bekövetkezett változások vagy az erőforrások (újra)elosztása erőszakhullámokat és/vagy fegyveres konfliktusokat robbanthatnak ki, és a gyakran törékeny átmeneti folyamatokat visszavethetik, különösképpen azokban a társadalmakban, ahol még nem sikerült hatékony és legitim intézményi keretrendszer kiépíteni a konfliktusok békés rendezéséhez.

Az uniós támogatásnak ilyen körülmények között konfliktusérzékeny és összefüggés-specifikus megközelítést kell alkalmaznia. A konfliktus kiváltó okainak kezelésekor az uniós támogatásnak el kell kerülnie az egyes csoportok függőségének, hatalmának és támogatottságának növekedését, illetve a problémamegoldó mechanizmusokra gyakorolt negatív hatások súlyosbodását. Az egyes országok helyzetének pontos megközelítését és megfontolásait egy erre kijelölt konfliktuselemzés keretében kell azonosítani. Sok esetben az ilyen elemzés olyan konkrét kérdéseket tár fel, amelyek a béke- és államépítésről folyó

⁸ Szolgálati munkadokumentum, 2.1.5. pont.

⁹ Ugyanott, 1.4. pont.

¹⁰ Ugyanott a 2.1.2. és a 2.1.3. pontok.

nemzetközi párbeszéd során meghatározott és a nemzetközi közösség – az EU-t is beleértve – által támogatott békeépítési célokkal kapcsolatosak¹¹. E célok az inkluzív politikai folyamat és megbékélés, a kultúrák közötti párbeszéd, a biztonsághoz, igazságszolgáltatáshoz és munkahelyekhez való hozzáférés, valamint a források elszámoltatható és hatékony kezelésének szükségességéhez kapcsolódnak.

Az uniós támogatást minden esetben egy olyan szélesebb körű megközelítés révén kell végrehajtani, amely figyelembe veszi az összes vonatkozó területet, ideértve a megbékélést és az otthonuktól elszakadt emberek támogatását, a válságmegelőzést, a biztonsági ágazat reformját, az ellenállóképességet és az éghajlatváltozást, az erőforrások fenntartható és hatékony kezelését, a jogállamiságot, a demokratizálódást, a civil társadalmat, az emberi jogokat, a közigazgatás reformját és a közszolgáltatások nyújtását. Az EU hozzájárult például a megbékéléshez az egykori Jugoszlávia tagállamaiban, és a csatlakozási folyamat egyértelmű feltételei biztosították a háborús bűncselekmények eljárás alá vonását és a volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi büntetőtörvénysékkal való együttműködést.

A biztonsági ágazat reformja különleges kihívást jelent a biztonság és stabilitás garantálása érdekében tett erőfeszítések tekintetében. Általánosságban prioritást élvez a biztonsági szolgálatok jobb polgári felügyelete, valamint a sokféle biztonsági szereplő hatékonyságának, elszámoltathatóságának és magatartásának javítása. A közösségek és a civil társadalom csoportjainak részvétele hatékonyabbá és elszámoltathatóbbá teheti a biztonsági szolgáltatásokat. Különös figyelmet kell fordítani a veszélyeztetett csoportok szerepére és jogaira. Az átfogó uniós megközelítés részeként az EU közös biztonság- és védelempolitikája szintén fontos szerepet tölthet be az átalakulás előtti kulcsfontosságú kihívások leküzdésében. 2003 óta az EU többek között képzésekkel, tanácsadással és mentorálással támogatja a biztonsági ágazat reformját, nyomon követi a béketerveket, illetve – gyakran ENSZ-megbízás keretében – biztonsági támogatást nyújt. Minderre polgári és/vagy katonai támogató intézkedések révén kerül sor.

2. MIKÉNT TUDJA AZ EU FEJLESZTENI ESZKÖZEIT ÉS JAVÍTANI A MEGKÖZELÍTÉST?

2.1. A partnerországok szükségleteire adott válasz

A békés és sikeres átalakulás biztosítása érdekében az egyes országok konkrét reformfolyamatainak a polgárok igényeire kell válaszolniuk, amelyeket **az adott országoknak maguknak kell meghatározniuk**. Az átalakulóban lévő országok kulcsfontosságú igényei és az előttük álló kihívások jelentősen különböznek, azonban ezek gyakran magukban foglalják a következőket:

- nemzeti megbékélés és a nemzeti egyetértés kialakítása az alapvető kérdésekben;
- jól működő demokratikus intézmények és folyamatok létrehozása;
- a bevételek és a foglalkoztatottság fenntarthatatlan csökkenésének elkerülése, valamint a makrogazdasági stabilitás visszaállítása vagy fenntartása;

¹¹ A segélyhatékonysággal foglalkozó magas szintű fórumnak 2011-ben Puszanban megrendezett ülése.

- hosszú távú társadalmi-gazdasági fejlődés és befogadás előmozdítása a tisztességes munkahelyek, a gazdasági lehetőségek, az alapvető szociális szolgáltatások, köztük az egészségügy, az oktatás és a társadalmi igazságosság révén;
- üzletbarát környezet létrehozása, a tulajdonjogok és a magánszektor szerepének (újra)meghatározása, valamint a piac működésének felülvizsgálata; továbbá
- szükség esetén a biztonság, az igazságszolgáltatás és a jogállamiság helyreállítása.

Mivel a körülmények változatosak, a sikeres átalakulási folyamatra vagy uniós válaszcselekedésre **nincs egységes recept**. A legkevésbé fejlett országok körében az instabil államok, mint például Burma/Mianmar kissé eltérő választ igényelnek, összehasonlítva a fejlettebb közepes jövedelmű országokkal, mint amilyen Tunézia vagy Egyiptom.

Az uniós támogatást úgy kell kialakítani, hogy az egyes országok konkrét helyzete és szükségletei mellett figyelembe vegyék az uniós támogatás hozzáadott értékét, valamint az EU konkrét érdekeinek és a rá háruló kockázatoknak az elemzését is. A kiindulópontként általában az országok által végzett értékelést kell venni, amely a szükségletekre és azok kielégítésének lehetőségeire vonatkozik. Az átfogó, integrált és hosszú távú válaszcselekedés kellő időben történő előkészítéséhez kulcsfontosságú, hogy az átalakulás kezdeti szakaszában gyorsan bevetésre kerüljön a rendelkezésre álló különböző eszközökért felelős összes szereplőt bevonó **uniós szolgálatok közös missziója**. A bővítési politika keretében például a tagállami szakértők részvételével történő szakértői értékelő küldetések, valamint a más donorokkal, nemzetközi szervezetekkel és a civil társadalommal folytatott széles körű konzultációk bizonyítottan jó eredményeket hoztak az uniós segítségnyújtás előkészítésében. A kereskedelemösztönző segélyekkel összefüggésben az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) országokban célzott programok révén az EU segítséget nyújtott a kereskedelmi szükségletekre vonatkozó felmérések, diagnosztikai tanulmányok és kereskedelmi stratégiák elkészítéséhez is.

2.2. A folyamat megerősítése a korábbi eredmények által

Az átalakulási folyamathoz kapcsolódó bizonytalanság és instabilitás miatt fontos, hogy a lehető leghamarabb kézzel fogható előrelépések történjenek a bizalom megalapozása, valamint a politikai stabilitás és a társadalmi kohézió elősegítése terén. Miközben a hosszú távú stratégiák bevezetésre kerülnek, ezeket a korai eredményeket olyan területeken lehetne elérni, mint az alapvető demokratikus jogok és szabadságok (köztük a kulturális jogok), a munkahelyteremtés és a növekedés akadályainak elhárítása, a közszolgáltatások nyújtása, ideértve az alapvető szociális szolgáltatásokat, valamint az elveszett eszközök visszaszerzése és a megélhetés visszaállítása különösen a konfliktus utáni helyzetekben.

A **demokratikus kormányzás** terén gyors eredmények érhetők el az olyan területeken, mint a szólásszabadság és a hiteles választások (lásd Tunézia esetét¹²), a reprezentatív és törvényes alkotmányozó gyűlés, valamint az új alkotmány részvételi eljárás során való elfogadása. Az uniós bővítés régebbi és közelmúltbeli tapasztalatai azt mutatták, hogy a polgárok jogállamiságba és az emberi jogok védelmébe vetett bizalma megerősíthető a vonatkozó intézmények konkrét támogatása, valamint a független felügyeleti szervek létrehozása, továbbá a kulcsfontosságú gazdasági és társadalmi kérdésekre vonatkozó adatokhoz és információkhoz való jobb hozzáférés által.

¹² Szolgálati munkadokumentum, 2.2.1. pont

Rövid távon a demokratikus átalakulás gyengítheti a gazdasági tevékenységeket, a foglalkoztatási arányt és a makrogazdasági stabilitást. Elengedhetetlen tehát, hogy intézkedéseket hozzanak és növekedjen azon végrehajtott projektek száma, amelyek elősegítik a **bevételtermelés, a szociális biztonság és az alapvető szolgáltatásnyújtás** terén történő gyors előrelépéseket, és amelyek gátat szabnak a fenntarthatatlan szegénységnek. Minderre gyakran van szükség a hosszú távú hatásokkal járó gazdasági reformok támogatásának kialakításához, vagy legalább a változással szembeni ellenállás leküzdéséhez. Ebben az összefüggésben például alkalmazhatók a kkv-k fejlesztésén és a mikrohitelrendszeren keresztüli munkahelyteremtést elősegítő alapok és projektek¹³. A reformok ágazati szinten is támogathatók, különösen akkor, ha a bevételek és munkahelyek tekintetében lehetőség van a gyors fellendülésre és a kézzel fogható eredmények elérésére.

Az azonnali eredményekkel járó munkahelyteremtésre és a rövid távú foglalkoztatásra irányuló programoknak azonban törekedniük kell a hosszú távú nyomon követésre, például a szakképzés és a munkaközvetítő szolgáltatások révén, amelyek segítséget nyújtanak a program résztvevői számára abban, hogy állandó munkahelyet találjanak. Az azonnali eredmények, amelyeket be kell építeni a munkahelyteremtésre vonatkozó hosszú távú stratégiákba, nem vezethetnek újabb megkövesedett érdekviszonyokhoz és fenntarthatatlan helyzetekhez.

A **biztonság** területén gyakran azonnali lépések szükségesek ahhoz, hogy egy lehetséges konfliktust követően segítséget nyújtsanak egy ország stabilizálásához a leépülés és az átalakulási folyamat visszaesésének elkerülése érdekében. Az uniós támogatás sikeres, ugyanakkor nagyon különböző példái közé sorolható a béketárgyalások és a béke érdekében történő lépések nyomon követése (csatlakozó országok, Grúzia, az indonéziai Aceh); a határigazgatás támogatása (csatlakozó országok, Líbia); a rendőrök képzése (csatlakozó országok; Afganisztán); nemzetközi polgári igazgatás vagy rendfenntartás és igazságszolgáltatási feladatok ideiglenes biztosítása (EULEX, Koszovó¹⁴); az ENSZ támogatása, például katonai műveletek (Csád, Kongói Demokratikus Köztársaság) vagy az ENSZ megfigyelő missziójához nyújtott segítség (Szíria) révén.

2.3. Az ösztönzők, korlátozások és feltételrendszerek alkalmazása

Az ösztönzők, korlátozások és feltételrendszerek nem képezhetik a reformok fő mozgatórugóit, azonban ezek támogatni tudják a folyamatot. A különféle uniós külpolitikai keretrendszerek, köztük a bővítési politika, az európai szomszédságpolitika és az afrikai, karibi és csendes-óceáni országokkal kötött Cotonoui Megállapodás ilyen intézkedéseket tartalmaznak. Ezek lehetnek pénzügyi (például segítségnyújtás formájában történő), gazdasági (például az európai hálózatokba és szakpolitikai párbeszédbe való bevonás) vagy politikai jellegűek (ideértve a politikai párbeszédet); lehetnek pozitívak és negatívak (például a szankciók bevezetése vagy eltörlése). A bővítési politika keretében például a csatlakozási tárgyalások megnyitására csak olyan feltételek teljesülésével kerülhet sor, mint például a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, valamint a kisebbségek tisztelete és védelme. Ezen felül a kereskedelmi politika terén az általános preferenciarendszer olyan ösztönzőket tartalmaz, amelyek közvetetten támogathatják a reformokat, még akkor is, ha nem ez a politikai célkitűzése, mivel a kereskedelmi eszközöknek összhangban kell lenniük a WTO-szabályokkal.

¹³ Ugyanott, 2.1.5. pont.

¹⁴ Ez a megnevezés nem érinti a státusszal kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244 (1999) ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.

Szankciók és korlátozó intézkedések

A szankciók, az EU közös kül- és biztonságpolitikájának széles körű politikai kezdeményezései részeként nagy szerepet játszanak abban, hogy azokban a helyzetekben, amikor fennáll a gyors visszaesés kockázata, a változás és az átalakulás tekintetében a politikai lendület megőrizhető legyen. A szankciókat ideális esetben az ENSZ keretében kell meghozni, amennyiben az megvalósítható, annak biztosítása érdekében, hogy a lehető legtöbb ország hasonló intézkedéseket fogadjon el és hajtson végre. Az autonóm uniós intézkedések célzott és jól időzített kiegészítései lehetnek az ENSZ intézkedéseinek. Amennyiben az ENSZ keretében nem lehetséges a megállapodás, az autonóm uniós intézkedések nyomást gyakorolhatnak a célzott országra vagy helyzetre.

Kedvező fejlemények esetén az uniós intézkedések gyorsan feloldhatók vagy módosíthatók az átalakulási folyamatok támogatása és ösztönzése érdekében. Egyes korlátozott intézkedések azonban fenntarthatók az átalakulási folyamatokra háruló veszélyek vagy kedvezőtlen hatások megelőzése érdekében, illetve az intézkedések fel is függeszthetők a megtett pozitív előrelépések bátorításaként, miközben további előrelépésekre számítva továbbra is folyamatos nyomást gyakorolnak.

Az ösztönzőkön alapuló megközelítés

Az EU bővítési politikája keretében az ösztönzőkön alapuló megközelítés pozitív eredményeket hozott például a Nyugat-Balkánon. Az uniós csatlakozás felé vezető úton tett előrelépések a reformmenetrend konkrét lépéseivel kapcsolódnak. Montenegrónak a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt például számos kulcsfontosságú prioritásnak kellett eleget tenni, amelyeket a Bizottság a tagságra irányuló kérelemre vonatkozó véleményében fogalmazott meg, és amelyek magukban foglalták a jogállamiság és az emberi jogok fontos kérdéseit. Az öt nyugat-balkáni országgal a vízumliberalizációról folytatott párbeszéd is konkrét követelményeket tartalmazó részletes menetrenden alapult, és konkrét előrelépésekhez vezetett olyan területeken, mint például a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem, valamint a határellenőrzések, a migrációs politikák és az okmánybiztonság.

Az európai szomszédságpolitika az úgynevezett „többért többet” elvét követi: nagyobb uniós támogatásban részesülnek azok az országok, amelyek konkrét és mérhető demokratikus reformok révén gyorsabban és messzebbre jutnak el. Ezt az ösztönzőkön alapuló új megközelítést két keretprogram tükrözi, amelyek további „többért többet” forrást nyújtanak: a partnerség, a reformok és az inkluzív növekedés támogatása (SPRING) a déli szomszédok számára (lásd Tunézia példáját¹⁵) és a „keleti partnerség” integrációs és együttműködési program (EaPIC) a keleti szomszédság számára. A programok különösen a demokratikus reformokkal és az inkluzív társadalmi-gazdasági fejlődéssel kapcsolatos új kihívások leküzdését célzó kezdeményezéseket finanszírozzák majd.

Hasonló megközelítés alkalmazható az uniós szomszédságon túl is, feltéve, hogy a válságok megoldására és a civil társadalom segítésére meghozott intézkedések, a helyi hatóságokkal folytatott együttműködés és az emberek közötti kapcsolatok a „többért többet” megközelítésen kívül esnek.

Az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni országokra irányuló 10. EFA szerinti kormányzati kezdeményezés keretében az ösztönzőkön alapuló megközelítés csak mérsékelt sikert aratott, részben azért, mert a kormányzás számára eredetileg elkülönített eszközök

¹⁵ Szolgálati munkadokumentum, 2.1.4. pont.

partnerországokénti megkülönböztetése nem volt megfelelő, és a jövőbeli reformok iránti kötelezettségvállalásokat nem követték nyomon kellő mértékben, miáltal a kormányzás teljesítményére gyakorolt hatás csökkent.

E különböző összefüggésekben szerzett tapasztalatok valóban azt mutatták, hogy a hatékony nyomon követés és a kormány előrelépéseire vonatkozó nyílt információk elengedhetetlenek a reformfolyamat támogatásához, továbbá kulcsszerepet játszhatnak abban, hogy a partnerországokat a reformok felgyorsítására ösztönözzék. A hatás tovább növelhető, ha a számos érdekelt fél bekapcsolódik a folyamatba és a közvéleményt tájékoztatják a kormány teljesítményéről (lásd Benin példáját¹⁶).

A reformok ösztönzése során a következő tanulságokra kell figyelmet fordítani:

- a jutalmakat már a kezdetekben egyértelműen kell meghatározni, és csak a tényleges eredményekért és valódi teljesítményért odaítélni;
- olyan munkatervet kell előnyben részesíteni, amelyek növelik a felelősségvállalást, és ezáltal az eredmények és hatások iránti elkötelezettséget;
- a teljesítményt rendszeresen nyomon kell követni, a hiányosságokat a megfelelő utólagos intézkedések révén kell megoldani;
- a kormány által tett előrelépéseket nyílt konzultációk során kell a széles nyilvánosság elé tárni; továbbá
- valamennyi érdekelt féllel párbeszédet kell folytatni.

2.4. Valamennyi érdekelt fél bevonása

Az EU-hoz az elmúlt évtizedben csatlakozott tagállamok tapasztalatai, valamint a jelenlegi csatlakozási folyamatok azt mutatják, hogy a sikeres átalakuláshoz elengedhetetlen a nyilvánosság általi széles körű támogatottság. A civil társadalom, a helyi hatóságok és a nem állami szereplők széles köre (köztük a szociális és gazdasági partnerek, fogyasztói szövetségek és a magánszektor) fontos szerepet játszanak a belföldi reformokban, mivel rá tudnak mutatni a meglévő hiányosságokra, konkrét megoldásokat tudnak javasolni, és nyomást képesek gyakorolni a hatóságokra az átalakulási folyamat folytatása érdekében.

Az EU támogatói szerepe nem korlátozódik a Bizottság, az Európai Külügyi Szolgálat és a tagállamok fellépéseire, a többi uniós intézmény, mint például az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága szintén fontos szerepet tölt be¹⁷.

A civil társadalomnak nyújtott konkrét támogatás

Az EU számára különféle eszközök állnak rendelkezésre a civil társadalmi szervezetek támogatásához, köztük az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA), a Szomszédságpolitikai Civil Társadalmi Eszköz a bővítés és a szomszédságpolitika számára, a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze, az Európai Demokráciáért Alapítvány, a fejlesztési

¹⁶ Ugyanott, 2.1.4. pont.

¹⁷ Ugyanott, 2.1.3. pont.

együttműködési eszköz (DCI) szerinti tematikus programok a nem állami szereplők és helyi hatóságok számára, valamint az Európai Fejlesztési Alap és a DCI keretében folytatott kapacitásépítő programok. Az EU bővítési politikájából eredő tapasztalatok azt mutatják, hogy fontos egy olyan kedvező környezet (jogi keret és a finanszírozásra vonatkozó előírások, bekapcsolódás a politikai konzultációs eljárásokba) kialakítása, amely lehetővé teszi az ország civil társadalma számára, hogy fenntartható módon fejlődjön. Ezen a téren tehát az uniós eszközöket úgy alakították ki, hogy azok a szereplőknek a saját területeiken meglévő képességeik és erősségeik alapján lehetőségeket biztosítsanak, így ezek elengedhetetlenek például a társadalmi-gazdasági kérdések, a politikai viták vagy érdekellentétek rendezéséhez.

A civil társadalmi szervezetek platformjai és hálózatai fontosnak mutatkoztak a civil társadalom támogatásának megerősítésében. A kedvező környezettel a partnerkormányokkal folytatott politikai párbeszéd során kell foglalkozni annak érdekében, hogy a civil társadalmi szervezetek működésükhöz kellő mozgástérrel rendelkezzenek. Amennyiben erre nincs lehetőség, a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze megfelelően támogatja a civil társadalmat, mivel szükség esetén a kormány beleegyezése nélkül is alkalmazható.

A civil társadalommal való együttműködésről szóló közlemény megjelenése 2012 második felében várható.

Inkluzív párbeszéd és konzultációk

A politikai párbeszéd fontos szerepet töltenek be a partnerországoknak nyújtott támogatás során abban, hogy sikeres politikai, társadalmi és gazdasági reformok valósuljanak meg. A csatlakozó országok képviselőivel tartott rendszeres találkozók például a stabilizációs és társulási folyamat során elengedhetetlenek, és ezeket az országspecifikus párbeszéd, mint például a Bosznia-Hercegovinával az igazságszolgáltatás területéről folytatott strukturált párbeszéd tovább erősíti. Az uniós küldöttségek elősegíthetik a párbeszédet, amelyeket adott esetben a tagállamok részvétele is erősíthet.

Az EU a múltban elsősorban a kormányzati partnerekkel folytatott politikai párbeszédet, ugyanakkor pozitív tapasztalatokat gyűjtött a több résztvevő közötti párbeszéd során is. Ösztönző példaként szolgál a civil társadalomnak és a helyi hatóságoknak az EU fejlesztési együttműködésébe való bevonásáról szóló strukturált párbeszéd. Másik példa a Bizottság által a 2011-es bővítési folyamat keretében megrendezett „Hallasd a hangod!” (Speak Up!) konferencia, amely során újságírók és médiaszakemberek gyűltek össze, hogy megvitassák a Nyugat-Balkánon és Törökországban a szólásszabadsággal és a médiaszabadsággal kapcsolatos kihívásokat. A csatlakozó országok civil társadalmi szintén értékes hozzájárulást nyújtanak az Európai Bizottság éves eredményjelentéseihez és az IPA-n keresztül finanszírozott projektek előkészítéséhez.

Az EU-nak aktívan kell támogatnia az inkluzívabb politikai párbeszédet és az érdekelt felek széles körének bevonását a reformfolyamatokba (lásd Benin példáját az EFA kormányzási kezdeményezés keretében¹⁸); a csatlakozó országokban követett folyamat jó példa. Az EU-nak ebben az összefüggésben teljes mértékben ki kell aknáznia a politikai és civil társadalom támogatásához rendelkezésre álló eszközöket, miközben kellő mértékben figyelembe veszi a törvényesség, az elszámoltathatóság és a reprezentativitás kényes kérdéseit.

Az EU-nak segítséget kell nyújtani az átalakulóban lévő országoknak a (felemelkedőben lévő) politikai szereplőkkel, helyi hatóságokkal és a fent említett nem állami szereplők széles

¹⁸ Ugyanott, 2.1.4. pont.

körével folytatott konzultációk során. Fontos továbbá a társadalom konkrét csoportjainak, például a fiataloknak, a nőknek és a peremre szorult csoportok (kisebbségek, szegények, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek) bevonása. Ezen felül különösen a gazdasági reformok és a magánszektor fejlődése tekintetében elengedhetetlen az állami és magánszféra között folyó párbeszéd.

2.5. A tudásmegosztás és a fejlesztési kapacitás növelése

A tudásmegosztás platformjai

Az **átmenet során szerzett tapasztalatokat összegző európai kezdeményezés**, amelyet az átalakulásra vonatkozó információk terjesztése érdekében hoztak létre, egy online interaktív adatbázis révén elérhetővé vált, és a különböző érdekelt felek számára most már világszerte hozzáférhető.

A Bizottságnak **szélesebb platformot** vagy hálózatot kell kiépítenie, amelyen keresztül a demokratikus átalakulással kapcsolatos ismeretek megoszthatók a fejlődő országokkal, más donorokkal, a feltörekvő gazdaságokkal, a civil társadalommal, a magánszektorral és egyéb releváns érdekelt felekkel. Az ilyen platformokat a meglévő capacity4dev platformon keresztül lehet elérhetővé tenni.

Ikerintézményi együttműködés és kapacitásépítés

A segélyhatékonysággal foglalkozó magas szintű fórumnak 2011 novemberében a dél-koreai Puszanban megrendezett ülése a kapacitásépítés modernebb megközelítését jelezte, amely a pusztai technikai segítségnyújtás és képzés mellett a változás és a reformok számára nyújtott segítségre, többek között a tudáshoz való jobb hozzáférésre is kiterjed.

Az átalakulási folyamatok támogatása során az EU-nak elő kell segítenie a kapacitásépítést és a partnerekkel folytatott technikai együttműködést. Ötleteket lehet meríteni a bővítéspolitika keretében kidolgozott – és a szomszédságpolitikára is kiterjesztett – innovatív eszközökből, amelyek különösen az alábbiakat foglalják magukban:

- **Technikai segítségnyújtás és információcsere (TAIEX)**, amely az uniós jogszabályok közelítése, alkalmazása és végrehajtása tekintetében nyújt segítséget az uniós közszektorbeli szakismeretek révén.
- **Ikerintézményi együttműködés**, amely az intézményfejlesztéshez járul hozzá a kedvezményezett országok közintézményei és a tagállamok megfelelő intézményei közötti partnerség révén. A **kormányzás- és vezetésfejlesztési támogatással (SIGMA)** együtt az ikerintézményi együttműködés a kedvezményezett országokban támogatta a közigazgatási reformokat és segítette a modern és hatékony közigazgatás kiépítését.
- A keleti partnerség keretében az **átfogó intézményfejlesztési kezdeményezés** konkrétan foglalkozott az EU-val kötött új kétoldalú megállapodásokhoz¹⁹ kapcsolódó területeken zajló intézményi reformokkal. Az egyes országok azonosították saját, az átfogó intézményfejlesztés által támasztott kulcsfontosságú kihívásaikat és mindenre kiterjedő intézményi reformtervet dolgoztak ki.

¹⁹ Társulási megállapodások, a mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térségek létrehozásáról szóló megállapodások, vízumkönnyítési/vízumliberalizációs és visszafogadási megállapodások.

A szomszédságpolitikán túl eseti megoldások születtek a szaktudás olyan különböző külső eszközök keretében való mozgósítására, mint például a Stabilitási Eszköz keretében létrehozott szakértői kör vagy a Fejlesztési Együttműködési Eszközhöz tartozó „migrációs szakértelem” (Migration EU Expertise – MIEUX), amely bátorítja a szakértelem és tudás azonos szintű átadását a kedvezményezett országok számára.

2.6. A tagállamokkal, más donorokkal és szervezetekkel folytatott együttműködés

Az EU-nak és tagállamainak még egységesebben kell segítséget nyújtaniuk az átalakulóban lévő társadalmak számára, ami által elkerülhetők lennének a párhuzamosan tett erőfeszítések, a kihagyások vagy ellentmondások, nőne az uniós fellépések hatékonysága és az általuk kifejtett hatás kedvezőbb lenne. Az EU-nak és tagállamainak a párbeszéd, a programok és fellépések, valamint adott esetben a közös programozás keretében továbbra is törekedniük kell a nagyobb belső egységességre és szinergiára. A demokráciatámogatás területén – a bővítési folyamat keretében zajló sikeres reformokon túl – a biztató eredmények közé tartoznak a következők:

- a demokráciatámogatásra irányuló uniós cselekvési program, amely létrehozta a közös uniós felfogás, megközelítés és programozás keretrendszerét (például Bolíviában és Tunéziában);
- az uniós emberi jogi országstratégiák, amelyeket a Bizottság, az Európai Külügyi Szolgálat és a tagállamok közösen dolgoztak ki; továbbá
- a tervezett közös keretdokumentumok, amelyek a partnerországok tekintetében az összes szakpolitikai területen meghatározzák a közös stratégiai megközelítést. Mindezek az átalakulási folyamatokra adott uniós szakpolitikai válasz koordinációja során különös figyelmet érdemelnek.

Az átalakulási folyamatok támogatása során az EU-nak fel kell térképeznie a **háromoldalú együttműködést** és azon fejlődő országokkal folytatott együttműködés egyéb lehetőségeit, amelyek fejlesztési együttműködési partnerként jelennek meg és nemrégiben szereztek tapasztalatokat a demokratikus átalakulás terén.

Meg kell vizsgálnia a **regionális szervezetekkel és hálózatokkal** folytatott együttműködés fokozását, amelyek a saját területükön zajló reformok konszolidációja és a regionális integráció terén nyomást tudnak gyakorolni és fontos katalizátorként tudnak fellépni. Ide tartozhatnak a regionális parlamenti közgyűlések, illetve a regionális választási bizottságok, amelyek a saját régiójukban támogatást tudnak nyújtani az alkotmányos, választási és kapacitásépítési folyamatokhoz, melynek során alkalmazzák a régióban bevált módszereket. Mindez növeli a külső támogatás törvényességét. E szervezetek értékes szerepet játszhatnak a demokratizálódás felé történő haladás nyomon követésében.

A legtöbb jelentős regionális szervezet – amelyek megteremtik a módszeresebb régióközi tevékenységek lehetőségét – rendelkezik demokratikus chartával vagy hasonló tartalmú eszközzel. Az EU – saját és tagállamai tapasztalatai révén – természetes partnere az ilyen szervezeteknek.

Az EU támogatja a **nemzetközi szervezetek**, köztük az ENSZ és az Európa Tanács kezdeményezéseit, amelyek célja a politikai folyamatok kiegészítése, a demokrácia megerősítése és a társadalmi-gazdasági fejlődés elősegítése az átalakulóban lévő országokban. A biztonság területén például az EU szorosan együttműködik az olyan nemzetközi és

regionális szereplőkkel, mint például az ENSZ, az Arab Liga, az Afrikai Unió és a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN). Sok partnerország a KBVP-missziókhoz és -műveletekhez is hozzájárul. A biztonság és védelem területén az EU partnerországaival – köztük a déli és keleti szomszédokkal – való hosszú távú kapcsolat kiépítése hozzájárulhat azok belső átalakulásának és demokratizálódási folyamatainak a konszolidációjához, növelve így a régió biztonságát és stabilitását.

Következtetés

Az EU már számos hasznos szakpolitikával és eszközzel rendelkezik, amelyek révén segítséget tud nyújtani az átalakulóban lévő országok számára világszerte, mialatt azok a demokrácia újtára lépnek. Az EU ezeket a sikeresen kidolgozott szakpolitikákat és eszközöket főleg, de nem kizárólagosan a közvetlen szomszédságában alkalmazta. A szakpolitikák és eszközök széles skálája a kezdeti és további reformok ösztönzésétől azok kidolgozásáig, végrehajtásáig és a fenntarthatóság eléréséhez nyújtott segítségig terjed. Az EU kulcsszerepet tölthet be abban, hogy kedvező környezetet alakítson ki különösen a sikeres demokratikus és gazdasági átalakulás elengedhetetlen elemei, így például a különféle demokratikus szereplők, vállalkozások, beruházások, a kereskedelem és a szociális védelem számára.

Indokolt lenne, hogy ezek az eszközök és módszerek a partnerországoknak nyújtott támogatás átfogó uniós keretrendszerének koherens részét képezzék, különösen akkor, ha ezek az országok átalakulási folyamatba kezdenek. Miközben a tapasztalat azt mutatja, hogy az átalakulási folyamatért elsősorban az államnak és polgárainak kell felelősséget vállalnia, a tapasztalatokból az is kiderül, hogy az EU a szélesebb körű politikai, gazdasági vagy egyéb támogatási csomag részeként értékes ismereteket tud felkínálni, amelyeket természetesen hozzáigazítanak a világ bármely részén található partnerországok szükségleteihez és igényeihez. Ennek érdekében az EU készen áll arra, hogy a rendelkezésre álló eszközök teljes tárházát mozgósítsa és fejlessze a végrehajtási eszközeit és módszereit az általa nyújtott támogatás hatásának további fokozása érdekében.