



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 3.8.2005
COM(2005) 324 végleges

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

**Külső fellépések a 2007-2013 közötti időszakra szóló jövőbeli pénzügyi terv tematikus
programjai keretében**

1. BEVEZETÉS

A 2007–2013 közötti időszakra szóló következő pénzügyi terv összefüggésében a Bizottság a koherencia és összhang elősegítésére és a rendelkezésre álló erőforrások révén történő jobb és több eredmény megvalósítására irányuló közösségi külső támogatás biztosításának egyszerűsített struktúrájára tett javaslatot. A jelenlegi földrajzi és tematikus eszközök helyett – amelyek száma esetlegesen nőtt az idők során – hat jövőbeli eszközre született javaslat. Ezek közül három horizontális eszköz, amelyeket oly módon alakítottak ki, hogy azok egyedi szükségletekre reagáljanak (humanitárius segítségnyújtási eszköz, stabilitási eszköz, makroszintű pénzügyi támogatási eszköz); a másik három eszközt pedig úgy dolgozták ki, hogy azok pontosan meghatározott földrajzi területen belül hajtsanak végre adott politikákat (előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA), európai szomszédsági és partnerségi eszköz (ENPI) és fejlesztési együttműködési és gazdasági együttműködési eszköz (DCECI)). A hat eszköz közül négy vonatkozásában a Bizottság új jogalkotási javaslatokat fogadott el 2004. szeptember 29-én; a másik kettő esetében (makroszintű pénzügyi támogatási eszköz és humanitárius segítségnyújtási eszköz) a meglévő jogalapok jelenlegi formájukban megfelelőnek tekinthetők. A költségvetési rendelet értelmében e hat rendelet fogja biztosítani az alap-jogiaktusokat a majdani pénzügyi terv 4., „Az Európai Unió mint globális partner” költségvetési fejezete keretében meghatározott költségvetési előirányzatok szempontjából.

A globális földrajzi kiterjedésű tematikus programok jövője az Európai Parlament és a Tanács – csakúgy, mint a szóban forgó programok jelentős részét hagyományosan a Bizottsággal kötött „támogatási megállapodások” keretében végrehajtó európai nem kormányzati szervezetek – fokozott aggodalmát váltotta ki. Ezen aggodalmakra reagálva José Manuel Barroso elnök április 12-én bejelentette a Parlamentnek, hogy a Bizottság e vonatkozású javaslatait a jelen közlemény révén terjeszti elő. Javaslatai kidolgozása során a Bizottság konzultációkat folytatott a civil társadalommal; véleményeiket és megfontolásait a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vette.

A javasolt egyszerűsítés jelentős hatást gyakorol a tematikus programok jövőbeli meghatározására és irányítására. A meglévő specifikus tematikus rendeletek jelentős hányada – így az „Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért”¹ és „a fejlődő országokban a szegénységgel összefüggő betegségek elleni küzdelemhez nyújtott segítségről” szóló rendelet² – integrálódik majd az új felhatalmazó rendeletekbe, amelyek ebből adódóan a majdani tematikus programok jogalapját fogják biztosítani. A Bizottság olyan tematikus programokat fog kidolgozni, amelyek átfogják a három politikai irányultságú eszköz (DCECI, IPA, ENPI) földrajzi hatókörét, valamint stratégiai dokumentumokat fog elfogadni, amelyek több év viszonylatában tartalmazzák az indikatív keretösszegeket. Továbbá, a DCECI a globális kezdeményezésekkel és a globális közjavak biztosításának támogatásával kapcsolatos külön előzetes előirányzatokat állapít meg a közösségi hozzájárulások egyértelmű és egyedi jogalapjának megteremtése érdekében. Ez jelentheti azt, hogy rendkívüli körülmények között a programok előnyei nem korlátozódnak csupán fejlődő országokra. A három horizontális eszköz olyan mechanizmusokat biztosít, amelyek egyedi helyzetekre reagálnak és ennek köszönhetően végrehajtásukra egyedi stratégiák révén, hosszú távú együttműködés esetén pedig többéves programozás révén kerül sor.

¹ 975/1999/EK, 1999. április 29.

² 1568/2003/EK, 2003. július 15.

Általánosságban, a tematikus programok hozzáadott értékének elismerése mellett a külső fellépések eszközeinek újonnan kialakítása lehetőséget biztosít egyrészt a tematikus programok alkalmazási körének és tartalmának átgondolására, beleértve a vonatkozó költségvetési előirányzatokat, másrészt az egyszerűsítés fogalmának a programokra történő kiterjesztésére, annak érdekében, hogy egységesítésük és ésszerűsítésük révén hatékonyságuk és eredményességük javuljon. Jelen dokumentum a Bizottság javaslatát tartalmazza a tematikus programok kritériumai, a tervezett programok alkalmazási köre és alapja, valamint a programozásuk, költségvetésük és elfogadásuk céljából megállapított igazgatási eljárások kritikus szempontjai vonatkozásában. Mindez figyelembe veszi az értékelésekből levont tanulságokat (lásd a mellékletet). Az egyes tematikus programok teljes tartalma, beleértve a vonatkozó stratégiákat és a pontos meghatározásokat, a Bizottság részletesebb javaslataiban fog szerepelni.

2. JAVASLAT A KÖVETKEZŐ PÉNZÜGYI TERV KERETÉBEN MEGVALÓSULÓ TEMATIKUS PROGRAMOKRA

2.1. Fogalmak és alkalmazási kör

E közlemény alkalmazásában az alábbi fogalommeghatározás alkalmazandó:

A **tematikus program** partnerországok – földrajzilag nem meghatározott – csoportjának érdekeltségét képező, egyedi területre irányuló tevékenységet, vagy különböző régiókat illetve partnerországok csoportjait célzó együttműködési tevékenységeket, vagy egy földrajzi fekvéstől független nemzetközi műveletet foglal magában, beleértve azokat a többoldalú és globális kezdeményezéseket³ is, amelyek külföldön is előmozdítják az Unió belső politikáit.

A tematikus programok fogalmának egyik jelentős alapelvét képezi a „szubszidiaritás”. A földrajzi programok a harmadik országokkal folytatott együttműködés kiemelkedő eszközei(t) képezik). Mindazonáltal bizonyos körülmények között a földrajzi természetű (egy vagy több országot érintő, illetve regionális) programok nem a legmegfelelőbb eszközök egy adott területen történő beavatkozás céljából. Ezek azok az esetek, amikor a földrajzi programokkal szükségszerűen koherens és azokhoz hozzáadott értéket biztosító tematikus programok fokozott jelentőséget nyernek.

A Bizottság és a Tanács 2000 novemberében egyetértett az országos stratégiai dokumentumok keretrendszerén, amely hangsúlyozza, hogy a földrajzi programozásnak „átfogónak” kell lennie, valamint hogy az országos és regionális stratégiai dokumentumok ténylegesen megfelelő eszközök a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatok vonatkozásában a politikák és az eszközök megfelelő egyensúlyának biztosítása szempontjából, és ennek köszönhetően hozzájárulnak a közösségi politikák koherenciájához. Ez egyúttal azt jelenti, hogy az országos és regionális stratégiáknak figyelembe kell venniük az EU vonatkozó belső politikáinak szempontjait. Továbbá mind a földrajzi, mind a tematikus programoknak integrált módon kell összpontosítaniuk az olyan több területet érintő kérdésekre, mint a nemek

³ E közlemény alkalmazásában a „globális kezdeményezések” fogalommeghatározása a következő: a fenntartható fejlődés területére vagy a globális közjavak biztosítására irányuló, a nemzetközi közösség által elfogadott és támogatott, többoldalú mechanizmusok – beleértve a világalapokat is – révén végrehajtott politikai kezdeményezések.

közötti egyenlőség és a környezet. A külső fellépések eszközeinek egyszerűsítése összefüggésében a Bizottság megerősítette elkötelezettségét ezen alapelvek mellett.⁴

Az országos és regionális stratégiák végrehajtására elvben a nemzeti és regionális programok számára juttatott pénzügyi források igénybevétele kerül sor. A nemzeti és regionális programok a kétoldalú vagy a regionális együttműködés prioritásait tükrözik a partnerországok fejlesztési stratégiái és egyéb adományozók kiegészítő beavatkozása fényében. A politikák és eszközök kombinációja részeként a nemzeti és regionális programok keretében finanszírozott együttműködési programokat tematikus programok egészítik ki.

A közösségi politikákat végrehajtó, egyes régiókra irányuló közös témájú programok „regionális programoknak” tekintendők. Ebből következően egyes meglévő programok nem a tematikus, hanem a földrajzi kereteken belül folytatódnak, ezekre a közlemény nem terjed ki.⁵

2.2. A programok meghatározásának kritériumai

A fenti fogalmak alapján a tematikus programok meghatározására **megkülönböztetett hozzáadott értékük** és a fentiekben említett **szubszidiaritás** elvének való megfelelésük alapján fog sor kerülni. A következő kritériumok, amelyek nem zárják ki egymást kölcsönösen, segítséget nyújtanak a tematikus programok, valamint az általuk megvalósuló tevékenységek típusának meghatározásában. Tematikus programok létrehozására kerülhet sor, amennyiben:

- (1) Az EU politikai célkitűzései **nem valósíthatók meg országos és regionális programok révén**, továbbá a programot közvetítő szervezetek, pl. nem kormányzati szervezetek vagy egyéb jellegű nem állami szereplők, nemzetközi szervezetek vagy többoldalú mechanizmusok hajtják végre, azaz:
 - (a) A fenntartható fejlődés területére vagy a globális közjavak támogatására (illetve az ellentétes tendenciák elleni küzdelemre) irányuló globális kezdeményezések
 - (b) Tevékenységek az EU tagállamaiban és a tagjelölt országokban (pl. a tudatosság fokozására irányuló tevékenységek társfinanszírozása a nem kormányzati szervezetek által)

és/vagy

- (2) A program keretében olyan tevékenységek zajlanak a partnerországokban és - régiókban, amelyek – amennyiben ilyenek léteznek – kiegészítik az országos és regionális programok keretében finanszírozott tevékenységeket és koherensek azokkal. Ezekben az esetekben **eredményesebb** (azaz a tematikus tevékenységek várható eredményei meghaladják az országos és regionális programok által elért eredményeket) vagy **hatékonyabb** (az irányítás kevesebb költséget igényel) a tematikus programok alkalmazása, azaz:
 - (a) A tevékenység több régiót és/vagy több területet érint (beleértve a kísérleteket és az újításokat)

⁴ A Bizottság 2004. július 14-i közleménye a pénzügyi tervről, COM(2004)487 végleges

⁵ Ez különösen érvényes az AKCS-ban ánszállítók számára kidolgozott segítségnyújtási programra, amely 2008-ban ér véget; az AKCS cukrot termelő országait célzó bármely jövőbeli segítségnyújtásra; az otthonuktól elszakadt ázsiai népcsoportok támogatására; stb.

- (b) A tevékenységre vonatkozóan nem jött létre megállapodás a partnerország(ok) kormányával
- (c) A tevékenység egyoldalú politikai prioritásra, illetve az EK valamely nemzetközi kötelezettségére vagy kötelezettségvállalására reagál
- (d) Nem létezik országos stratégiai program (CSP) vagy nemzeti indikatív program (NIP), vagy ezeket felfüggesztették

2.3. Javasolt tematikus programok

A következő pénzügyi terv keretében megvalósuló tematikus programok kidolgozása kapcsán a Bizottság a programok létrehozására és irányítására vonatkozó hatékonyabb és ésszerűbb keretre tesz javaslatot, a szükségtelen széttagoltság elkerülése és a prioritások megfogalmazásának javítása érdekében. Ennek feltétele, hogy a javasolt programok belsőleg koherensek és átfogók legyenek.

A külső politikákat végrehajtó tevékenységekkel párhuzamosan az új rendeleteknek ki kell terjedniük a belső politikák külső vonzataira is⁶. Ezeket adott esetben figyelembe vették a kereten belül.⁷

A tematikus programokat az alábbiakban vázolt területekre vonatkozóan javasolják. Az alábbiak körvonalazzák a programokat, a Bizottság végső javaslatait azonban az egyes tematikus programokhoz tartozó részletes közlemények előterjesztése határozza meg.

(1) Demokrácia és emberi jogok

A Bizottság szándékában áll javaslatot tenni egy, az demokrácia és az emberi jogok egész világra kiterjedő előmozdítását célzó tematikus programra, amely a jelenlegi „Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért” kezdeményezést váltaná fel. A Szerződések specifikus célkitűzéseit⁸ szem előtt tartva a tematikus program az Európai Unió alapértékeit mozdítaná elő külkapcsolataiban az olyan tevékenységek számára juttatott anyagi támogatás révén, amelyek az emberi jogok és alapvető szabadságok előmozdítását és védelmét, valamint a demokrácia és a demokratikus folyamatok elmélyülését célozzák. A program globális, regionális és országokénti anyagi támogatásban részesülő tevékenységeket foglalna magában, amelyeket elsősorban nem állami szereplők, a civil társadalommal összefüggő, továbbá regionális és nemzetközi szervezetek hajtanak végre. A program támogatná az EU emberi jogok és demokratizálódás területét érintő jelentős politikai szerepvállalásának érzékelhetőségét, különösen olyan globális kérdések tekintetében, mint a nemzetközi büntetőjogi jogérvényesülés rendszere, a Nemzetközi Büntetőbíróság, a halálbüntetés eltörlése, a kínzás, a faji megkülönböztetés, a kisebbségek és az őshonos népek elleni hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem, valamint a demokratizálódás és a

⁶ A Bizottság 2004. szeptember 29-i közleménye a külső segítségnyújtás eszközeiről, COM(2004) 626 végleges. Lásd továbbá a 2004. szeptember 29-i SEC(2004) 1203/2 dokumentumot.

⁷ Az adózás és a vámügy (*Customs/Fiscalis Program*), valamint az oktatás és képzés (*TEMPUS Plus*) területére összpontosító programok a földrajzi programok hatáskörébe fognak tartozni. A TEMPUS Plus esetében az ENPI és az ECDCI egyetlen többéves, eszközönkénti juttatást biztosít a megfelelő több országot érintő vagy regionális programokon belül. Az IPA-országok esetében – amennyiben részt vesznek a TEMPUS Plus programban – sor kerül egy országokénti, kiszámítható költségvetési keretet biztosító mechanizmus végrehajtására.

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikke (1) bekezdése, valamint az Európai Közösséget létrehozó szerződés 181a. cikke (1) bekezdése.

választások megfigyelése. A tematikus program révén juttatott anyagi támogatás nem igényelné a kedvezményezett ország hatásainak jóváhagyását, illetve országos stratégia vagy nemzeti program meglétét.

(2) Humán és szociális fejlesztés

A Bizottság szándékában áll javaslatot tenni egy különálló, humán és szociális fejlesztést célzó tematikus programra, amelynek alapját egy, a humán és szociális fejlesztéssel kapcsolatos fejlesztéspolitikai célok megvalósítását támogató, valamint az EK e területtel kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásait teljesítő koherens és átfogó stratégia képezné.

A tematikus program az egészségügy, az AIDS, a népesség, az oktatás és képzés, a nemek közötti egyenlőség, a tisztességes munka⁹, a társadalmi kohézió és a kultúra kérdéseinek megfelelő vonatkozásaira irányulhatna amellett, hogy a millenniumi nyilatkozat alapján előmozdítja a kapcsolódó nemzetközi agendákat, így a kairói, a pekingi és a koppenhágai agendát, a „mindenki számára hozzáférhető oktatás” kezdeményezést, stb. Kiterjedne továbbá az EK érintett ENSZ-ügynökségekkel és -intézményekkel kialakított stratégiai partnerségei, a nemzetközi partnerségek és a világalapok közösségi megközelítésére, valamint a szóban forgó agendák előmozdítására és végrehajtására irányuló kezdeményezésekre, csakúgy mint az érintett kérdésekkel foglalkozó nemzetközi vagy regionális civil társadalmi hálózatokkal folytatott tevékenységekre.

(3) Környezet és a természeti erőforrásokkal – köztük az energiával – való fenntartható gazdálkodás

A Bizottság szándékában áll javaslatot tenni egy különálló, környezetet és természeti erőforrásokat célzó tematikus programra. Ez a fejlesztés környezeti vonzatára irányulna és segítene az Európai Közösség környezetvédelmi és energiapolitikája külföldön történő előmozdításában.

A tematikus stratégia:

- Támogatást biztosíthatna globális és EU-kezdeményezések számára, csakúgy mint nemzetközi szervezetek (beleértve a nem kormányzati szervezeteket) számára, a fenntartható fejlődés környezeti szempontjaira, a környezeti globális közjavakra és a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásra összpontosítva, ami többek között magába foglalhatná az éghajlatváltozás, az egészségre gyakorolt környezeti kihívások, a vegyi anyagokkal történő gazdálkodás, a hulladékgazdálkodás, a biológiai sokféleség, az erdő- és területgazdálkodás, a tengeri erőforrások, az édesvíz, a fogyasztás és a termelés fenntartható modelljei megfelelő szempontjait, valamint a nemzetközi környezeti irányítás, ellenőrzés és felmérés erősítését;
- Kapacitásuk fokozása mellett támogathatná a fejlődő országok kormányai és civil társadalma erőfeszítéseit, hogy fejlesztési együttműködésükbe építsenek be egy környezeti szempontot, valamint megfeleljenek a globális vagy regionális környezeti egyezmények, kezdeményezések és folyamatok által támasztott

⁹ A „tisztességes munka” fogalma Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) meghatározása szerint értendő. Ez kiterjed a foglalkoztatásra, a szociális védelemre, az alapvető munkajogokra, beleértve az alapvető munkaügyi előírásokat, a társadalmi párbeszédet és a nemek közötti egyenlőséget.

kötelezettségeknek és kötelezettségvállalásoknak, amellyel, hogy azokban fokozzák részvételüket; támogathatná a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás erősítését a fejlődő országokban;

- Önkéntes hozzájárulások révén művelési támogatást biztosíthatna a többoldalú környezeti megállapodások és egyéb nemzetközi környezetvédelmi kezdeményezések, folyamatok és szervezetek (beleértve a nem kormányzati szervezeteket) számára;
- Előmozdíthatná az EK környezetvédelmi politikáját külföldön, többek között állami és/vagy magánkezdeményezések támogatása és az azokhoz való hozzájárulás révén.

A tervek szerint külön területet képez az „**energia a fenntartható fejlődésért**” program, amely megteremtené a megfelelő kapcsolatot a majdani „Intelligens energia - Európa II.” programmal, kiegészítené a fenti pontokban részletezett, fenntartható energiával kapcsolatos tevékenységeket, és koherens lenne a tematikus program egyéb elemeivel. E terület általános célkitűzését a szegénység enyhítése képezné. Támogatást nyújthatna a fejlődő országokban a fenntartható, minőségi, megbízható és megfizethető energiaszolgáltatásokhoz való hozzáféréshez azáltal, hogy elősegíti a fenntartható energia kérdésének integrációját a fejlesztési stratégiákba, fokozza az igazgatási és szabályozásbeli kapacitást, megfelelő finanszírozási intézkedéseket hoz annak érdekében, hogy a befektetés vonzóbbá váljon, és ösztönzi az infrastrukturális kapcsolódások létrehozására irányuló regionális együttműködést.

(4) A fejlesztés nem állami szereplői

A Bizottság szándékában áll javaslatot tenni egy, az EU és a partnerországok fejlesztésben tevékeny, civil társadalmi szervezetei és egyéb nem állami szereplői támogatását célzó tematikus programra. A partnerországok helyi hatóságainak támogatását szintén fontolóra lehetne venni e kereten belül. Pontosabban, e programot hármas, támogatásra törekvő célkitűzés jellemezhetné: i) a nem állami szereplők hozzájárulása a fejlesztési folyamathoz, mind a partnerország, mind a régiók szintjén, beleértve a bizalomépítő intézkedéseket, a tájékoztatás, a kapcsolatépítés és a párbeszédkészség előmozdítását, a fokozott helyi közösségi részvétel elősegítését és az állami illetve nem állami szereplők közötti fejlesztési együttműködés előmozdítását; ii) az európai polgárok és a fejlődő országok civil társadalma közötti fokozott megértés, partnerség és szolidaritás megteremtése a tudatosság erősítésének és a fejlesztési kérdésekkel kapcsolatos tájékoztatásnak az EU és a tagjelölt országok polgárai közötti előmozdítása révén iii) együttműködés és koordináció a civil társadalmi hálózatok, illetve e hálózatok és az EU-intézmények között.

(5) Élelmiszerbiztonság

A Bizottság olyan tematikus programot tervez, amely i) támogatná az élelmiszerbiztonsághoz közvetlenül hozzájáruló nemzetközi közjavakat (pl. mezőgazdasági kutatások) és globális programok finanszírozását (pl. korai előrejelző rendszerek), ii) az élelmiszerbiztonság hiányával foglalkozna olyan országok vagy régiók vonatkozásában, ahol nincs kormány, vagy annak ellenőrzési tevékenysége nem terjed ki az ország egyes részeire, vagy nem áll rendelkezésre országos stratégiai keret, valamint iii) előmozdíthatná az élelmiszerbiztonság területét érintő innovatív politikákat és stratégiákat.

(6) Együttműködés iparosodott országokkal

Ez a tematikus program magában foglalná a nem fejlődő országként meghatározott egyes kiválasztott országokkal a DCECI céljai megvalósításának érdekében folytatott együttműködést, valamint igyekezne egyedien és ésszerűen reagálni az ilyen gyakorta kiemelkedően jelentős politikai és kereskedelmi partnerekkel folytatott együttműködés és további kapcsolatépítés igényére mind kétoldalú, mind többoldalú összefüggésben. Az együttműködési tevékenységeket úgy alakítanák ki, hogy azok támogassák az Európai Közösség és a partnerországok közötti kapcsolatokat szabályozó különböző kétoldalú eszközökben (megállapodások, politikai nyilatkozatok, cselekvési tervek) meghatározott célkitűzéseket, azzal az általános célkitűzéssel, hogy e kapcsolatok fenntartása és továbbfejlesztése érdekében kedvezőbb környezetet alakítsanak ki. Az együttműködés konkrétabb célkitűzései közé tartozna az EU és a partnerországok társadalmi-gazdasági szereplői közötti kapcsolatok szorosabbra fűzése; az EU megértésének és befolyásának fokozása a partnerországokban; valamint a partnerségek és az együttműködési projektek kiterjesztése és elmélyítése számos különböző területet érintően.

(7) Migráció és menekültügy

Az Európai Unió évek óta fejleszti a migráció kérdéseire összpontosító partnerséget a harmadik országokkal, hangsúlyozva annak szükségességét, hogy a migráció tekintetében az érintett országokkal és régiókkal együttműködve átfogó megközelítést fogadjanak el. Annak érdekében, hogy ezen elképzelésre válasz szülessen, 2004-ben létrehozták az Aeneas programot, amelynek célja a harmadik országokkal folytatott együttműködés a migráció és a menekültügy területén. Célja, hogy egyedi és kiegészítő pénzügyi és technikai segítséget nyújtson harmadik országoknak, támogatva a migrációs kérdések valamennyi szempontjának kezelésére irányuló erőfeszítéseiket.

A tervek szerint az Aeneas program tematikus programként folytatódik, amelynek célja, hogy a migrációs és menekültügyi kérdéseket az EU belső, több területet érintő prioritásként fokozottan integrálja a Közösség külkapcsolataiba. Ez az eszköz olyan horizontális közösségi keretet is nyújtana, amely elősegíti a migráció jelenségében érintett uniós, harmadik országokbeli és nemzetközi szereplők közötti együttműködés megerősítését azzal a céllal, hogy ösztönözze a kihívások jobb megértését és hozzájáruljon a kiegyensúlyozott és kölcsönösen elfogadható megoldások azonosításához.

3. AZ EURÓPAI PARLAMENT, A TANÁCS ÉS A CIVIL TÁRSADALOM SZEREPVÁLLALÁSA

A Bizottság elismeri az Európai Parlament és a Tanács irányítása alatt zajló, az éves költségvetési folyamatot megelőző politikai eszmecsere szükségét a tematikus programok stratégiai irányának vonatkozásában. Ebből következően a Bizottság javasolja, hogy a tematikus stratégiák kidolgozását és elfogadását megelőzően kezdjen eszmecserét az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal az egyes tematikus programok alkalmazási köre, célkitűzései és politikai prioritásai tárgyában, az intézmények számára eljuttatott hivatalos közlemény alapján. A tematikus stratégiák kidolgozása során a Bizottság vonatkozó következtetései és állásfoglalásai alapján tekintetbe veszi az Európai Parlament és a Tanács politikai elképzeléseit.

A Bizottság egy többéves indikatív keret alapján tájékoztatást nyújt a pénzügyi terv 4. költségvetési fejezetében (külső fellépések) érintett eszközön belüli egyes tematikus

programokra vonatkozó tervezett finanszírozás teljes indikatív összegéről, ezt az Európai Parlament és a Tanács számára az n évre vonatkozó költségvetési folyamat kezdetét 2 évvel megelőzően (n-2 év) terjeszti elő. Mindez lehetővé teszi a Parlament és a Tanács számára, hogy azt megelőzően fejtsék ki véleményüket a stratégiai választásokról és prioritásokról, hogy a Bizottság elkészíti az előzetes költségvetési tervezetet. A Bizottság az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak benyújtandó javaslatok kidolgozását megelőzően általános szabályként konzultációt fog folytatni a civil társadalommal, és adott esetben nemzetközi szereplőkkel.

4. IRÁNYÍTÁSI SZEMPONTOK

4.1. Programozás

Az előző fejezetben leírt tematikus programok belső koherenciával bírnak abban az értelemben, hogy olyan átfogó közös nevezővel rendelkező területeket határoznak meg, amelyek konkrét közösségi politikáknak és célkitűzéseknek felelnek meg. Ebből adódóan a földrajzi erőforrások programozásával párhuzamosan az egyes tematikus programok számára biztosított pénzügyi források programozására egy stratégiai dokumentum alapján fog sor kerülni.

Szem előtt tartva a 3. fejezetben előírt alkalmazási kört és a programok meghatározásának kritériumait, a tematikus programok nem helyettesíthetik a földrajzi programok keretében megvalósuló tevékenységeket, hanem kiegészítik azokat. Ennél fogva konkrét hozzáadott értéküket a stratégiákban kell meghatározni. Amennyiben a tematikus programok harmadik országokban eredményeznek tevékenységeket, komoly kihívást jelent az adott országgal összefüggő tematikus projektek és – amennyiben ezek léteznek – az országos és regionális stratégiákban megállapított stratégiák és prioritások összekapcsolása. A politikák összekapcsolását megteremtő országos és regionális stratégiáknak azonosítaniuk kellene azokat a lehetőségeket, amelyek a tematikus programok alkalmazása révén nyújtanak hozzáadott értéket a nemzeti és regionális programokhoz¹⁰. Ezzel párhuzamosan a tematikus stratégiáknak – azokban az esetekben, amikor nemzeti és regionális programokat kiegészítő tevékenységeket eredményeznek – azonosítaniuk kellene a tervezett célkitűzések megvalósítása szempontjából különös jelentőségű országokat és régiókat, és amennyiben azok léteznek, számításba kellene venniük az országos és regionális stratégiákat.

A tematikus stratégiák meg fogják határozni a közösségi beavatkozások célkitűzéseit, várható eredményeit, teljesítménymutatóit és prioritásait, csakúgy mint azok kiegészítő jellegét, hozzáadott értékét és az egyéb nemzetközi szereplők tevékenységével való kapcsolatát. A Bizottság a tematikus stratégiák esetében az országos stratégiai dokumentumok keretéhez hasonló szabványosított keretet, és a tervezés, a minőség-ellenőrzés és a hivatalos jóváhagyás három fő lépését követően harmonizált elfogadási eljárást fog alkalmazni.

4.2. Végrehajtás a külső fellépések új eszközei révén

A fent ismertetett tematikus programok átfogják a három földrajzi irányultságú, földrajzilag meghatározott alkalmazási körrel rendelkező eszközt. Ugyanakkor ami az előcsatlakozási támogatási eszközt (IPA) illeti, a tematikus programok keretén belüli kiegészítő

¹⁰ Az ENPI és a DCECI keretében ezek a „nemzeti és regionális **indikatív** programoknak” felelnek meg.

tevékenységekre rendszerint nincs szükség, mivel az előcsatlakozási stratégiák nemzeti és/vagy több országot érintő programok révén kiterjednek a közösségi vívmányok valamennyi szempontjára (a tárgyalási folyamat 36 fejezetére) és valamennyi közösségi politikára, beleértve a kedvezményezett országok közösségi programokban való részvételét.

Egyedi eset a demokráciára és emberi jogokra irányuló tematikus program, amely végrehajtására mindhárom politikai irányultságú eszköz és a stabilitási eszköz révén kerülne sor. Az „Együttműködés iparosodott országokkal” tematikus program végrehajtására kizárólag a DCECI keretén belül kerül sor. A többi tematikus program végrehajtása kizárólag az európai szomszédsági és partnerségi eszköz (ENPI) és a fejlesztési együttműködési és gazdasági együttműködési eszköz (DCECI) révén valósulna meg.

Két szempontot hangsúlyozni kell:

- A pénzeszközök kiutalásáról a költségvetési hatósággal együttesen hoznak döntést a különböző eszközök tekintetében.

Pénzügyi keretet bocsátanak mindkét eszköz – a DCECI és az ENPI – rendelkezésére, amelyről a két törvényhozó testület együttesen hoz döntést. Ez azt jelenti, hogy a tematikus programok számára juttatott pénzügyi forrásokat egyértelműen kell elosztani a két eszköz között. A globális közjavak biztosítását célzó globális kezdeményezések és programok azonban kizárólag a DCECI hatáskörébe fognak tartozni.

A különböző eszközöket igénybe vevő tematikus programok esetében a pénzeszközöket a többéves indikatív keret részeként a megfelelő keretektől biztosítanak és konkrétan azonosítanak.

- A végrehajtásra a különböző rendeletek (ENPI, DCECI, IPA és a demokráciával és emberi jogi kérdésekkel kapcsolatos stabilitási eszköz) alapján kerül sor.

Az egy adott régióval folytatott együttműködést szabályozó rendelet a tematikus programok keretén belüli tevékenységeket is szabályozza. A globális közjavak és a globális kezdeményezések területére összpontosító tevékenységeket a DCECI szabályozná. A Bizottság által az ENPI és a DCECI keretén belül javasolt végrehajtási rendelkezés javarészt megegyezik vagy teljes mértékben összhangban áll a tematikus programok végrehajtásával.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A Bizottság elismeri a külső együttműködés területén megvalósuló tematikus programok folyamatos szükségességét és hasznát. A tematikus programok egységesítése és ésszerűsítése révén – ami azt jelenti, hogy számuk közel felére csökken – a Bizottság célja a jövőbeli együttműködési programok eredményes és hatékony végrehajtásának biztosítása, a közösségi politikák és prioritások megvalósítása érdekében. A tematikus programok kidolgozásába a Bizottság teljes körűen bevonja az Európai Parlamentet és a Tanácsot, és konzultációt folytat a civil társadalommal.

ANNEX: LESSONS LEARNED FROM EVALUATIONS

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

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

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

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

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

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

Correspondence list of current and future thematic programmes

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

Heading 4 in 2000 – 2006	Heading 4 in 2007 – 2013
• Democracy and the rule of law and respecting human rights and fundamental freedoms (Reg. No. 975/1999 and 976/1999)	} 1. Democracy and human rights
• Poverty diseases (Reg No. 1568/2003 plus 550/97 on AIDS/HIV) • Reproductive and sexual health and rights in developing countries (Reg. No. 1567/2003 plus 1484/97 population policies and programmes in developing countries) • Gender equality in development cooperation (Reg. 806/2004)	} 2. Human and social development
• Integration of environmental dimension in development process (Reg. No. 2493/2000) • Conservation and sustainable management of tropical forests and other forests in developing countries (Reg. No 2494/2000) • Some international funding currently included in DG ENV budget • Intelligent Energy (COOPENER)	} 3. Environment and sustainable management of natural resources
• Decentralised cooperation (Reg. No. 1659/98 plus amendments) • Co-financing operations with NGOs (Reg. No 1658/1998)	} 4. Civil society and decentralised cooperation
• Food aid policy and food aid management, special operations in support of food security (Reg. No. 1292/1996)	} 5. Food security
• Cooperation and commercial relations between the EU and the industrialised countries (Reg. No. 382/2001)	} 6. Cooperation with industrialised countries
• Rehabilitation and reconstruction operations in developing countries (Reg. No. 2258/1996) • Aid to up-rooted people in Asia and Latin America (Reg. No. 2130/2001)	} 7. Programmes transferred to geographic programmes (regional programmes)
• Assistance to third countries in the area of migration and asylum (Reg. 491/2004)	} 8. Migration and asylum