



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 30.8.2006
COM(2006) 421 galīgā redakcija

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS
EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI**

**Pārvaldība „Eiropas konsensa attīstības jomā” kontekstā –
ceļā uz saskaņotu Eiropas Savienības līmeņa pieeju**

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

SATURS

Ievads	3
1. Spēcīgāka un novatoriska pieeja demokrātiskai pārvaldībai	5
1.1. Pārvaldības daudzšķautņainība	5
1.2. Pārskatatbildība, dialogs un panākumu novērtēšana.....	6
1.3. Atrisināt divkārtīgo politiskās leģitimitātes un spēju attīstīšanas problēmu.....	8
1.4. Pieeju saskaņošana ES iekšienē un ar citiem starptautiskiem procesa dalībniekiem...	9
2. Pārvaldības iniciatīva – ĀKK valstis un Āfrikas stratēģija.....	10
2.1. ĀKK valstis – dialogs par pārvaldību un palīdzības plānošana.....	10
2.2. ĀKK valstis – pārvaldības prioritātes un programmas	12
2.3. Āfrika – atbalsts Āfrikas programmām.....	13
2.4. No Kopienas uz Eiropas līmeni.....	14
3. Dialogs un programmas sadarbības jomā ar citām valstīm un reģioniem	15
3.1. Pārvaldība un Eiropas kaimiņattiecību politika (EKP)	15
3.2. Latīņamerika	17
3.3. Pārvaldība Āzijā	18
Secinājumi	19

IEVADS

Nabadzības samazināšana un Tūkstošgades attīstības mērķu īstenošana nebūs iespējama, ja netiks panākta būtiska virzība visās pārvaldības dimensijās – tiklab ekonomiskajā, sociālajā un vides, kā arī politiskajā. Attīstība, cilvēktiesības, miers un drošība ir nedalāmi, un tie viens otru stiprina. Pasaulē, kurai arvien vairāk raksturīga globalizācija un savstarpējā atkarība, miers un drošība lielā mērā ir atkarīgi no valstu un valsts iestāžu politiskās gribas un spējas īstenot tāda veida politiku, kura vērsta uz tiesiskumu, cilvēktiesību aizsardzību, demokrātisku pārvaldību, nabadzības izskaušanu, ilgtspējīgu attīstību un nevienlīdzības samazināšanu, kas ir galvenās pasaulē risināmās problēmas.

Ar „Eiropas konsensu attīstības jomā” Eiropas Savienība ir definējusi savu pieeju un līdzekļus šo mērķu sasniegšanai, par ilgtspējīgas attīstības procesa un galveno ES attīstības politikas mērķu neatņemamiem elementiem īpaši minot labu pārvaldību, demokrātiju un cilvēktiesību ievērošanu. Nākamajos gados gaidāms ievērojams palīdzības apjoma pieaugums, tādēļ nepieciešams iedibināt tādu pārvaldību, kas ļautu nodrošināt šo jauno Eiropas palīdzības centienų efektivitāti un iedarbīgumu. Tomēr Tūkstošgades mērķu sasniegšanai ar finanšu līdzekļiem vien ir par maz.

Labā pārvaldība veicināma arī ar Kopienas politiku, kuras ikvienai jomai ir arī sava ārējā dimensija. ES rīcībā esošo instrumentu klāsts ir ļoti plašs – politiskais dialogs, konfliktu novēršanas pasākumi, sadarbība ar reģionālām un starptautiskām organizācijām, tematiskās programmas, vēlēšanu novērošana, kā arī attīstības palīdzības valstu programmas, kuru vairākādu plānošanu veic kopīgi.

Politiskais dialogs un attīstības palīdzības plānošana, par ko runāts šajā paziņojumā, ir divas īpašas iespējas Eiropas Savienībai kopā ar jaunattīstības valstīm izvērtēt situāciju un noteikt nepieciešamās reformas, mudināt uz pārmaiņām un lemt par vajadzīgajiem atbalsta pasākumiem. To ietvaros arī iespējams izcelt pārvaldības jautājumus, kam ir starptautiska ietekme.

Palīdzības efektivitātes nodrošināšanas principi, kas tika pieņemti 2005. gada marta Parīzes deklarācijā un 2006. gadā Padomē, pilnībā jāpiemēro pārvaldības jautājumiem. Tādējādi, atbalstot partnervalstu centienus šajā jomā, Kopienai un dalībvalstīm jāstrādā kopā savā starpā un jāsadarbjas ar citiem donoriem un starptautiskajām organizācijām, tiecoties uz papildināmību un saskaņotību.

Ņemot to vērā, Komisija aicina Kopienų un dalībvalstis vienoties par praktiskajiem aspektiem un principiem, ko piemērot, risinot dialogu un sadarbojoties ar jaunattīstības valstīm pārvaldības jomā. Mērķis ir pakāpeniski izstrādāt kopēju, saskaņotu pieeju, kā veicināt demokrātisku pārvaldību visās tās dimensijās. Tādējādi tiks stiprināta pārvaldības koncepcija – par ko 2003. gadā tika pieņemts paziņojums un Padomes secinājumi¹ –, un tai

¹ COM (2003) 615 „Pārvaldība un attīstība”. Pārvaldība ir saistīta ar valsts spēju kalpot tās pilsoņiem. Pārvaldība skar sabiedrības interešu strukturēšanas, līdzekļu pārvaldīšanas un varas realizēšanas noteikumus, procesus un praksi. Šajā kontekstā galvenais aplūkojamais jautājums ir veids, kā darbojas valsts dienesti, kā tiek pārvaldīti valsts līdzekļi un kā tiek īstenotas valsts likumdošanas pilnvaras. Pārvaldība ir sabiedrības stabilitātes un panākumu mērs. Pieaugot cilvēktiesību, demokratizācijas, demokrātijas, tiesiskuma, pilsoniskas sabiedrības, decentralizācijas un valsts lietu pareizas pārvaldības

tiks ierādīta jauna vieta attīstības politikā. Tāpat Komisija ierosina novatoriskas īstenošanas pieejas sadarbībai ar ĀKK valstīm, atgādina atsevišķas prioritātes, kas ierosinātas attiecībā uz Karību jūras reģiona un Klusā okeāna valstīm, un nāk klajā ar īpašu iniciatīvu attiecībā uz Āfriku, kā minēts Eiropadomes 2005. gada decembra sanāksmes secinājumos „ES un Āfrika: stratēģiskas partnerības veidošana”, kam dalībvalstis ir aicinātas pievienoties.

Šim paziņojumam ir trīs daļas. Pirmajā daļā izklāstītas pieejas, kā attīstības sadarbības kontekstā aplūkot pārvaldību un atbalstīt demokrātiskas pārvaldības procesus. Otrajā daļā sniegts ieskats, kā tās piemērot Āfrikā, Karību jūras reģiona un Klusā okeāna valstīs. Trešajā daļā aprakstīta Komisijas pieeja demokrātiskas pārvaldības jautājumiem ar citām valstīm un reģioniem realizētās sadarbības ietvaros.

Gatavojot šo paziņojumu, tika ņemti vērā 2006. gada martā pabeigtā tematiskā novērtējuma par Eiropas Kopienas atbalstu labai pārvaldībai secinājumi un ieteikumi, par ko būtu veicama plaša apspriešana, lai uzlabotu Kopienas veikumu šajā jomā².

Šis paziņojums ir papildinājums darbam, kas tiek veikts, piemēram, attiecībā uz Eiropas Savienības pieeju demokrātijas veicināšanai ārējās attiecībās, un tam varētu sekot citas iniciatīvas, piemēram, darbības principu noteikšana Eiropas Savienības ārējo pasākumu labai finanšu, nodokļu un tiesiskajai pārvaldībai.

jēdzienu nozīmei un lomai, sabiedrība kļūst par sarežģītāku politisko sistēmu un pārvaldība transformējas labā pārvaldībā.

² Skat. ietekmes novērtējumu SEC(2006) 1021.

1. SPĒCĪGĀKA UN NOVATORISKA PIEEJA DEMOKRĀTISKAI PĀRVALDĪBAI

1.1. Pārvaldības daudzšķautņainība

Pārvaldība ir kļuvusi par prioritāti daudzu donoru attīstības politikās un sadarbības programmās. Tai ir centrālā vieta daudzās partnervalstu attīstības stratēģijās. Ir skaidrs, ka, lai sasniegtu Tūkstošgades attīstības mērķus, valsts dienestiem jādarbojas pienācīgi un jānotiek pastāvīgai ekonomiskajai izaugsmei, balstoties uz privātā sektora attīstību, taču tas ir iespējams tikai labas pārvaldības apstākļos. Situācijā, kad pieaug finansiālās palīdzības apjoms, kad ir panāktas apņemšanās nodrošināt starptautiskās palīdzības efektivitāti un palielinās savstarpējā ekonomiskā un finansiālā atkarība, jaunattīstības valstīs par būtisku jautājumu ir kļuvusi tādas pārvaldības sistēmas izveide, kas atbilstu valsts pilsoņu un starptautiskās sabiedrības gaidām.

Arvien vairāk izskan viedoklis, ka attīstības sadarbības jomā jāizmanto plaša pieeja pārvaldībai, balstoties uz vispārējiem mērķiem un principiem³ un uz kopējiem centieniem, kas piemērojami valsts pamatfunkcijām un visām valsts darbības jomām, kā arī valsts iestāžu un pilsoņu attiecībām.

Plaša pieeja

Demokrātiska pārvaldība nenozīmē, ka iespējams viens vienīgs institucionālais modelis, bet gan to, ka uzsvars tiek likts uz visu pilsoņu tiesību nodrošināšanu ilgtspējīgas attīstības kontekstā. Demokrātiska pārvaldība ietver cilvēktiesību un pamatbrīvību (ieskaitot vārda, informācijas un biedrošanās brīvību) ievērošanu; demokratizācijas procesa atbalstu un pilsoņu iesaisti to personu izvēlē un uzraudzībā, kas īsteno pārvaldi; tiesiskuma ievērošanu un neatkarīgas tiesas pieejamību visiem; piekļuvi informācijai; valdību, kas nodrošina pārskatāmu pārvaldību un ir atbildīga attiecīgo iestāžu un vēlētāju priekšā; cilvēku drošību; migrācijas plūsmu pārvaldību; efektīvas iestādes, iespēju saņemt sociālos pamatpakalpojumus; dabas, enerģētisko resursu un vides ilgtspējīgu pārvaldību, kā arī ilgtspējīgas ekonomiskās izaugsmes un sociālās kohēzijas veicināšanu, nodrošinot privātiem ieguldījumiem labvēlīgus apstākļus.

Ir svarīgi arī pārvaldes dažādie līmeņi (vietējais, valsts, starptautiskais). Īpaši jāuzsver, ka vietējām iestādēm var būt būtiska loma Tūkstošgades attīstības mērķu sasniegšanā. Tomēr vienlaikus jāņem vērā, ka globālo problēmu risināšanā jāsadarbojas starptautiskā un reģionālā līmenī.

Pārvaldība neaprobežojas ar korupcijas apkarošanu

Labu pārvaldību nevar reducēt uz korupcijas apkarošanu. Lai gan Eiropas Savienībai šajā jomā ir ļoti stingra politika, jo tiek uzskatīts, ka korupcija ir būtisks šķērslis attīstības mērķu sasniegšanā, tā vienlaikus uzskata, ka korupcija rodas sliktas pārvaldības prakses dēļ un tāpēc, ka trūkst pārskatāmu un pārskatatbildīgu pārvaldības un uzraudzības sistēmu. Tādēļ korupcijas apkarošanu nedrīkst skatīt izolēti, bet tā jāintegrē attīstības un nabadzības samazināšanas stratēģijās, kā arī demokrātiskas pārvaldības atbalsta procesos. Tas nozīmē, ka

3 Šie principi ir izstrādāti, starptautiskajai sabiedrībai pieņemot daudzas starptautiskas konvencijas un tiesību aktus.

jāstiprina pilsoniskās sabiedrības un plašsaziņas līdzekļu loma, jāaizsargā politiskais plurālisms un sacensība vēlēšanās, jābūt pārskatāmai politisko partiju finansēšanas sistēmai un jāatbalsta parlamentārā uzraudzība un citas valsts un tiesas iestādes.

Pārvaldības daudzdimensiju raksturs sadarbības programmu kontekstā

Demokrātiskā pārvaldība jāaplūko kā vienots veselums, ņemot vērā visas tās dimensijas (politisko, ekonomisko, sociālo, kultūras, vides utt.). Šim daudzdimensiju raksturam jāatspoguļojas praktiskajā attīstības sadarbībā. Tādēļ demokrātiskas pārvaldības koncepcija jāintegrē katrā nozares programmā⁴.

Jānovērš tāda pieeja pārvaldības jautājumiem, ka tos aplūko atsevišķās, izolētās kategorijās, jo bieži vien mijiedarbība starp politiskajiem, ekonomiskajiem, sociālajiem un vides aspektiem ir ļoti cieša. Piemēram, ilgtspējīgai ekonomikas izaugsmei un privātiem ieguldījumiem labvēlīgu vidi veicina valsts iestāžu – īpaši par valsts finansēm atbildīgo – pareiza pārvaldība un tiesiskuma ievērošana. Dabas un enerģētisko resursu slikta pārvaldība valstīs, kurās ir tādi resursi kā dimants, nafta, koksne vai zivis, var novest pie cilvēktiesību un tiesiskuma pārkāpumiem un izraisīt vardarbīgus konfliktus. Veicinot cilvēka cienīgus darba apstākļus – īpaši sociālā dialoga ceļā un faktiski īstenojot ILO konvencijas –, līdztekus bieži tiek īstenoti pasākumi, kas atvieglo sociālo pamatpakalpojumu pieejamību, un reizē pozitīvi ietekmē sociālo kohēziju, ekonomikas rādītājus un nabadzības samazināšanas centienus.

Pārvaldības atbalsta programmu konkrēti piemēri ir minēti dienestu darba dokumentā⁵: atbalsts vēlēšanu procesam, pilsoniskajai sabiedrībai, parlamentiem, decentralizācijai, tiesu sistēmas reformai, drošības nodrošināšanai, valsts finanšu pārvaldībai utt.

1.2. Pārskatatbildība, dialogs un panākumu novērtēšana

Eiropas Kopiena demokrātiskas pārvaldības procesus atbalsta, izmantojot partnerības pieeju, veidojot dialogu ar partnervalstu iestādēm un kā donors, izmantojot dažādus finanšu instrumentus. Lai tam būtu maksimāli spēcīga iedarbība, EK efektīvāk jākombinē savi darbības instrumenti, tādējādi stiprinot savu pārmaiņu veicinātājas lomu, vienlaikus ievērojot partnerības un pārskatatbildības principus.

Jaunas iespējas veidot intensīvāku dialogu pārvaldības jautājumos

Ir radušās jaunas iespējas veidot dialogu starp attīstības partneriem. No vienas puses, daudzās valstīs pašlaik vērojama politiskā griba veikt pārmaiņas.

No otras puses, visi donori arvien vairāk apzinās, ka jāatbalsta novatoriskākas un efektīvākas sadarbības formas – tostarp „nestabilās valstīs” – un jākoordinē savas pieejas. Nozīme, kas piešķirta demokrātiskai pārvaldībai tās plašākā izpratnē, jau pati par sevi diktē jaunu metožu un pieeju nepieciešamību un citādu „palīdzības pārvaldību”, balstoties uz savstarpējām saistībām.

Visbeidzot, tā kā valstis kļūst savstarpēji arvien atkarīgākas, vajadzīgs dialogs par šīs situācijas sekām un attiecīgo atbildību, lai novērtētu vienas valsts īstenotās politikas ietekmi

⁴ „Eiropas konsensā attīstības jomā” ir ietverts pārvaldības, demokrātijas un cilvēktiesību „integrēšanas” (*mainstreaming*) princips.

⁵ SEC(2006) 1020.

uz saviem partneriem, piemēram, tādās jomās kā finanšu un nodokļu politika, kurā valstu savstarpējā atkarība ir ievērojama.

Nosacījumu vietā – atbildības apziņa

Demokrātiskas pārvaldības procesu, kas balstās uz iepriekš minētajiem vispārējiem principiem, nevar uzspiest no ārienes. Veidojot partnervalsts un donoru attiecības, ir svarīgi tiekties uz atbildības uzņemšanos par reformu procesu. Tikai pašas attiecīgās valstis var lemt par savām reformām un tās īstenot. Ja pašā valstī nav politiskās gribas, ārējs atbalsts diez vai nesīs rezultātus. Tomēr donoriem ir svarīga loma, jo tie var izstrādāt motivējošas pieejas.

Ievērot šo atbildības principu nozīmē arī respektēt reformu procesa ritmu un grafiku, kas jau pēc definīcijas ir sarežģīts ilgtermiņa process, jo skar valsts un sabiedrības organizācijas pamatus. Tomēr tas nekādā gadījumā nav attaisnojums ne tam, ka netiktu ievērotas starptautiski ratificētas konvencijas un instrumenti, kas skar „būtiskos elementus”, ne mērķtiecības vai ticamības trūkumam plānoto reformu īstenošanā.

Sankciju vietā – dialogs

Mudinot valstis uzsākt reformas, no visiem līdzekļiem priekšroka dodama dialogam. Ir jāizvairās vienpusēji izvirzīt jaunus nosacījumus. Dialogam jābūt ar ievērojamu preventīvo dimensiju, un tam jādod iespēja pievērsties tādiem bieži vien politiski jutīgiem jautājumiem kā cilvēktiesību, demokrātijas principu un tiesiskuma ievērošanai, drošības sistēmu reformai, ekonomikas un finanšu pārvaldībai, dabas un enerģētisko resursu pārvaldībai un sociālās pārvaldības jautājumiem. Protams, nopietnu pārkāpumu gadījumos var būt nepieciešamas sankcijas. Šādos gadījumos jāizstrādā arī motivējošas pieejas atklāto problēmu risināšanai.

Eiropas Savienībai jāuzlabo dažādo tās rīcībā esošo dialoga mehānismu un esošo pamatnostādņu darbība, tos praktiskāk sasaistot ar sadarbības programmu plānošanu, uzraudzību un dialogu⁶.

Pārvaldības novērtēšana

Veidojot dialogu, jāiekļauj arī jautājumi par pārvaldības un tās jomā sasniegtā novērtējumu, kā arī par attiecīgiem pasākumiem sliktas pārvaldības gadījumos. Valsts pārvaldības situācijas novērtēšanas galvenais mērķis nav veidot kādu klasifikāciju, bet gan pirmām kārtām – noteikt piemērotākās reformas un atbalsta pasākumus.

Visiem attīstības partneriem jābūt iespējai, balstoties uz attiecīgiem rādītājiem, novērtēt kādas valsts pārvaldības kvalitāti un gūt ieskatu par to, cik tālejošas, piemērotas un ticamas ir reformas, ko attiecīgā valdība apņēmusies īstenot. Vienlaikus jābūt iespējai šos rādītājus piemērot tādām īpašām situācijām kā nestabilu un pēckonflikta valstu gadījumā. Lai sniegtais atbalsts būtu efektīvs, ir būtiski padziļināti izvērtēt vietējo situāciju un politiskās sistēmas, kā arī noteikt pārmaiņu faktorus un veicinātājus.

⁶ Dokuments par ES pamatnostādņu īstenošanu cilvēktiesību dialoga jomā, ko Padome pieņēma 2004. gada decembrī (15810/1/04). Strukturēts dialogs (ar Ķīnu un Irānu), dialogs, balstoties uz Kotonū nolīgumu (8., 96. un 97. pants), asociācijas nolīgumiem ar Vidusjūras reģiona valstīm un tirdzniecības un sadarbības nolīgumiem (piemēram, ar Filipīnām, Kaukāza un Vidusāzijas valstīm), dialogs, balstoties uz īpašiem lēmumiem (piemēram, ar Krieviju, Vjetnamu, Pakistānu, Indiju).

Par šo analīzi un izmantotajiem rādītājiem jānotiek regulāram un atklātam dialogam, lai varētu novērtēt tendences un attīstību.

Nesen ir pierādījies, ka panākumus demokrātiskas pārvaldības jomā ir iespējams izmērīt. Šī iespēja – kas nedrīkst novest pie mehāniskas pieejas – ir politiski svarīga, jo, no vienas puses, tādējādi var izstrādāt nepieciešamo reformu noteikšanai vajadzīgos rādītājus un, no otras puses, valstis var salīdzināt starptautiskā līmenī. Ir svarīgi, lai rādītāji būtu pieejami abos līmeņos – valsts un starptautiskajā vai pasaules –, jo tiem ir dažāds pielietojums. Starptautiskie rādītāji dod iespēju veikt salīdzinājumus pasaules līmenī, savukārt valsts līmeņa rādītāji atvieglo konkrētās valsts standartu noteikšanu, balstoties uz valstī definētajām pārvaldības uzlabošanas prioritātēm. Pašas partnervalsts izstrādātajiem rādītājiem ir lielāka motivējošā vērtība, jo tādējādi politikas procesa dalībnieki tiek mudināti atskaitīties pilsoņiem un iestādēm, un pilsoniskā sabiedrība un plašsaziņas līdzekļi var iesaistīties uzraudzības procesā. Šos dažādo veidu rādītājus nedrīkst uzlūkot kā savā starpā konkurējošus, jo tie ir viens otru papildinoši instrumenti, kuru izmantojums atkarīgs no attiecīgās situācijas un risināmajām problēmām.

Veicināt plašu iesaisti novērtēšanā

Ir būtiski veicināt valdību, politisko procesu dalībnieku, neatkarīgo publisko struktūru un pilsoniskās sabiedrības iesaistīšanos savu instrumentu un spēju attīstīšanā, lai tādējādi noteiktu vajadzīgās reformas, novērtētu situāciju un paveikto. Šiem valsts līmeņa rādītājiem jāatbilst pārskatatbildības, līdzdalības un pārskatāmības principiem un jābūt tādiem, kas dod iespēju noteikt nepieciešamās reformas⁷. Šāda pieeja stimulē pieprasījumu pēc reformām un tādējādi stiprina demokrātiskas pārvaldības procesu.

Pakāpeniska pieeja

Pārvaldības atbalsts ir jāpielāgo katras konkrētās valsts situācijai. Saskaroties ar sliktas pārvaldības radītām problēmām vai analīzes rezultātā konstatējot reformu nepieciešamību, ES pieejai jābūt pakāpeniskai, samērīgai, pārskatāmai un balstītai uz dialogu, tiecoties pakāpeniski sasniegt augstākus standartus. Tas attiecas ne tikai uz politiskajiem un institucionālajiem elementiem⁸, bet arī uz pārvaldības sociālajiem, vides un ekonomiskajiem aspektiem.

1.3. Atrisināt divkārtšo politiskās leģitimitātes un spēju attīstīšanas problēmu

Daudzās jaunattīstības valstīs jārod ilgtspējīgs risinājums situācijai, ka pastāv nesakritība starp valsts iestāžu likumību un to leģitimitāti pilsoņu acīs. Demokrātisko likumību nodrošina brīvas vēlēšanas, savukārt leģitimitāte pirmām kārtām atkarīga no valdības spējas izpildīt priekšvēlēšanu solījumus un atrisināt pilsoņu vajadzības. Šajā ziņā izšķiroša nozīme ir partnervalstu iekšējā dialoga un sadarbības procesiem starp dažādiem procesa dalībniekiem. ES atbalsta to, ka attīstības stratēģiju izstrādē valdības pakāpeniski ievieš līdzdalības pieeju. Veicinot plaša pilsoniskās sabiedrības dalībnieku loka (apvienību, pamatorganizāciju, nevalstisko organizāciju, plašsaziņas līdzekļu, ekonomisko un sociālo partneru), politisko kustību un pilsoņus pārstāvošo institūciju (parlamentu, vietējo un decenralizēto iestāžu) aktīvu iesaisti, tiek īstenoti demokrātiskas pārvaldības principi un sekmēta reformu programmu dzīvotspēja.

⁷ Šo procesu ilustrē darba dokumentā aprakstītais *METAGORA* projekts.

⁸ Dialogs par Kotonū nolīguma būtiskajiem elementiem aprakstīts darba dokumenta 1. pielikumā.

Budžeta palīdzība – vēlamākais risinājums

Lai piedāvātu piemērotākos risinājumus un sniegtu vajadzīgo atbalstu partnervalstīm, kuras īsteno reformas, var izmantot visai plašu attīstības sadarbības instrumentu klāstu. Tendence, ka arvien vairāk tiek izmantoti instrumenti, kas balstās uz dialogu un partnervalstu izteiktajām vēlmēm (programmas *SWAp* pieeja, vispārēja vai nozaru budžeta palīdzība), paver reālas iespējas atbalstīt demokrātisku pārvaldību.

Ievērojot partnervalsts attīstības stratēģiju un plašāk izmantojot budžeta palīdzību, tiek stiprināta tādu valsts demokrātisko institūciju kā parlamentu loma, kuri ir iesaistīti lēmumu pieņemšanas procesā saskaņā ar piemērojamiem valsts tiesību aktiem. Izmantojot šos instrumentus, pienācīgi jāņem vērā arī decentralizācijas stratēģijas, lai šie instrumenti nepalielinātu centralizācijas pakāpi.

Starptautiskajai sabiedrībai vajadzētu arī padziļināti domāt par paredzamākiem palīdzības mehānismiem, kas dotu iespēju pārmaiņu procesus atbalstīt ilgtermiņā, jo tas šajā kontekstā ir īpaši būtiski. Pārvaldības procesa attīstības regulārai un koordinētai uzraudzībai jābalstās uz dalīšanos informācijā, novērtējumos un analīzē, kuru pamatā savukārt jābūt atklātam partneru dialogam par prioritārajām reformām. Partnervalstij jābūt skaidram palīdzības piešķiršanas procesam un kritērijiem, kuri paredz palīdzības pakārtošanu pārvaldības situācijas attīstībai.

Preventīva pieeja attiecībā uz nestabilām valstīm

Tomēr jāapsver arī jaunas papildu pieejas, īpaši attiecībā uz nestabilām valstīm.

Nestabilās valstīs – un īpaši sarežģītu partnerību gadījumā – līdztekus politiskās leģitimitātes trūkumam bieži vērojamas vājas pārvaldības spējas. Šajās valstīs pārvaldības jautājums jārisina ar pakāpenisku pieeju, tiecoties soli pa solim sasniegt arvien augstākus standartus. Lai sāktu īstenot ilgtermiņa attīstības politiku, daudzās valstīs vispirms ir jāpanāk stabilitātes pamatapstākļi un vismaz minimāla institucionālā attīstība. Lai uzlabotu ES palīdzības efektivitāti nestabilām valstīm, ir jānācās no pagātnes kļūdām, piemēram: „lēcienuveida” finansējuma lēmumiem, balstoties uz valdības paveikto īstermiņā, kas noved pie palīdzības plūsmas svārstībām un neskaidrības par turpmāko finansējumu; noteikumu izvirzīšanas, raugoties pēc pagātnes sasniegumiem pārvaldības jomā; donoru lēmumu nepietiekamas saskaņošanas; atsevišķu nestabilo valstu atstumšanas; saskaņotu ārējo rīcību trūkuma pārvaldības, drošības un attīstības jomā.

Pēckrīzes situācijās tāpat jāīsteno integrētas pārejas stratēģijas ar mērķi atjaunot institucionālās un administratīvās spējas, svarīgāko infrastruktūru un sociālos pakalpojumus, palielināt nodrošinātību ar pārtiku un rast ilgtspējīgus risinājumus attiecībā uz bēgļiem un pārvietotām personām un, raugoties vispārīgāk, nodrošināt pilsoņu drošību. Nepieciešamība novērst valstu nestabilitāti un vēlme nepieļaut visneaizsargātāko valstu un iedzīvotāju atstumšanu ir Eiropas Savienības pieejas neatņemama sastāvdaļa, kas vajadzīga solidaritātes, starptautiskās drošības un palīdzības efektivitātes nodrošināšanai.

1.4. Pieeju saskaņošana ES iekšienē un ar citiem starptautiskiem procesa dalībniekiem

Lielākā daļa donoru šodien pārvaldību uzskata par prioritāti. Ir svarīgi visiem dalīties ar saviem analīzes instrumentiem un izvairīties no individuāla dialoga veidošanas ar partnervalstīm nolūkā vienpusēji un nekoordinēti atbalstīt atsevišķas reformas. Pārvaldības

jautājumiem pilnībā jāpiemēro Parīzes deklarācija par palīdzības efektivitāti un Padomes secinājumi par šo pašu tēmu⁹. Konkrēti, Komisija un dalībvalstis ir apņēmušās virzīties uz kopēju plānošanu, izstrādāt praktiskos principus papildināmības un darba dalīšanas principa piemērošanai un atvieglot līdzfinansēšanas darbības.

Tomēr nolūks nav uzspiest standartizētas pieejas. Tas nav ne reāli izdarāms, ne vēlams. Taču dialogā ar konkrētu valsti ir atklāti jāiesaistās visi donori, un ir jāvienojas par pārvaldības jomā noteikto prioritāšu īstenošanas pasākumiem un risinājumiem. Ārējai palīdzībai jābalstās uz valsts programmām un prioritātēm, izmantojot esošās valsts vai reģionu līmeņa struktūras. Daudzās valstīs par izejas punktu var kalpot nabadzības samazināšanas stratēģiju izstrādes process, kopējās palīdzības stratēģijas un Āfrikas salīdzinošā novērtējuma mehānisms (ĀSNM).

Attīstības valstis

Jautājumā par pārvaldību attīstības sadarbības kontekstā dialogs jāveido arī ar jaunajiem politikas un finanšu procesu dalībniekiem¹⁰. Šo jautājumu varētu ierosināt šo valstu un ES divpusējā dialoga ietvaros. Tam jābūt arī nozīmīgam jautājumam centienos šīs valstis iesaistīt daudzpusējā darba programmā par palīdzības efektivitāti attiecīgajās organizācijās un forumos¹¹.

2. PĀRVALDĪBAS INICIATĪVA – ĀKK VALSTIS UN ĀFRIKAS STRATĒGIJA

2.1. ĀKK valstis – dialogs par pārvaldību un palīdzības plānošana

Eiropas Savienība no ĀKK partnervalstīm sagaida, lai tās uzsāktu īstenot reformas, kas vajadzīgas attīstības palīdzības un starptautiskās sadarbības pozitīvu un ilgtspējīgu rezultātu nodrošināšanai. Regulāri risinātajā dialogā ar ĀKK valstīm pārvaldība jau ir pastāvīga sastāvdaļa, taču turpmāk tai būs vēl stratēģiskāka loma, īpaši 10. EAF plānošanas ietvaros. Tiks īstenota jauna, motivējoša pieeja. Iesaistot dalībvalstis un citus esošos donorus, tiks uzsākts padziļināts dialogs, kas tiks strukturēts, balstoties uz parametriem, ar kuriem novērtēt panākumus un sasniegtos rezultātus. Plānošanas ietvaros izstrādātie analīzes un dialoga instrumenti, kuros integrēta partnerības politiskā dimensija un vienlaikus iekļauti pārvaldības daudzie aspekti, savukārt dos pienesumu politiskajā dialogā, kas tiek risināts saskaņā ar Kotonū nolīguma 8. pantu.

3 miljardi euro pārvaldībai

Gatavojot jaunās sadarbības stratēģijas ar ĀKK valstīm, Komisija ierosinās sniegt papildu finansiālo palīdzību tām valstīm, kuras būs pieņēmušas reizē tālejošu un ticamu konkrētu pasākumu un reformu plānu vai kuras apņemsies tādu pieņemt.

Šī novatoriskā pieeja, ar ko praksē tiktu īstenoti 1. daļā izklāstītie principi, balstās uz dialogu un motivāciju, un tās mērķis ir rosināt reālas pārmaiņas un izšķirošus panākumus demokrātiskās pārvaldības jomā.

⁹ Vispārējo lietu un ārējo attiecību padome, 11.4.2006.

¹⁰ BISCS: Brazīlija, Krievija, Indija, Ķīna un Dienvidāfrika.

¹¹ Skat. īpaši ESAO Attīstības palīdzības komitejas (APK) dokumentu „APK neietilpstošo donoru diferencētas iesaistes iespējas”, DCD/DAC(2006)31/rev1.

Daļa no 10. EAF ietvaros ĀKK valstīm paredzētās finansējuma summas tiks rezervēta motivēšanas pasākumiem. Šajā nolūkā kā valsts līmeņa finansējums ir iezīmēti 2,7 miljardi euro¹², bet tam papildus vēl būs reģionālais finansējums. Piekļuve šai motivēšanas rezervei būs atkarīga no rezultātiem, kādi būs padziļinātam Komisijas dialogam ar katru valsti par tās pārvaldības plānu.

Dienestu darba dokumentā¹³ aprakstītā pārvaldības raksturojuma mērķis ir atvieglot šo dialogu un detalizēto novērtēšanu. Balstoties uz vienkāršiem jautājumiem, tas ļauj gūt koncentrētu ieskatu partnervalsts situācijā, tādējādi dodot iespēju virzīt dialogu par īstenojamām vai paredzētajām reformām, noteikt galvenās grūtības un trūkumus un vieglāk izraudzīties sadarbības jomas. Ar raksturojuma palīdzību tiek analizēta pārvaldības politiskā, ekonomiskā, institucionālā, sociālā, finanšu un tiesiskā dimensija, kā arī dabas resursu un migrācijas plūsmu pārvaldības aspekti. Apzinoties, ka, no vienas puses, jāizvairās no jaunu nosacījumu piekārtošanas palīdzībai un, no otras puses, iespējami lielā mērā jāsaskaņo donoru pieejas, jo tas acīmredzami ļautu uzlabot efektivitāti, Eiropas Komisija šā raksturojuma izstrādē balstījās uz jau esošiem kritērijiem un analizēm¹⁴, papildinot tos ar atsevišķiem Eiropas Savienības politikai raksturīgiem elementiem, jo īpaši elementiem, kas izriet no politiskā dialoga ar partervalstīm par cilvēktiesībām, demokrātiju un tādām tēmām kā drošību un migrāciju.

Tāpat apzinoties vērtību un nozīmi, kāda ir pašu valstu īstenotajam novērtēšanas procesam, izmantojot līdzdalības un pārskatāmības pieejas, Komisija ņems vērā šādus pieejamos „pašnovērtējumus”. Tādējādi par pamatu raksturojumam kalpos, piemēram, to valstu ziņojumi, kurās veikts salīdzinošais novērtējums ĀSNM ietvaros.

Seši posmi, lai noteiktu, vai piešķirt līdzekļus no motivēšanas rezerves, un uzraudzītu rezultātus

1. Pārvaldības situācijas un tās tendenču novērtējums

Situāciju novērtē, balstoties uz pārvaldības raksturojumā ietvertajiem rādītājiem un uz to attīstības tendencēm laika gaitā, kā arī uz starptautiskiem rādītājiem. Šie divi rādītāju kopumi tiek izmantoti par pamatu apspriedēm starp Komisiju un attiecīgajā partnervalstī pārstāvētajām dalībvalstīm, lai rezultātā iegūtu kvantitatīvu valsts pārvaldības situācijas un tās tendenču novērtējumu. Starptautiskos rādītājus izmanto salīdzinājumam tādā ziņā, ka, konstatējot ievērojamas šo rādītāju atšķirības no pārvaldības raksturojuma rādītājiem, jāveic padziļinātas apspriedes, lai atrastu skaidrojumu pamatojumu šīm atšķirībām. Dažādiem izmantotajiem rādītājiem nav iepriekš piekārtoti nekādi svāri – jāņem vērā ikviena no raksturojumā iekļautajām deviņām kategorijām.

2. Galveno nepilnību novērtējums

Komisija un konkrētajā valstī pārstāvētās dalībvalstis, balstoties uz visiem raksturojumā iekļautajiem rādītājiem, identificē jomas, kurās vērojamas nepilnības un kurās nepieciešamas reformas. Viena laiku novērtē šo nepilnību relatīvo nozīmīgumu.

¹² 10. EAF paredzētā summa laikā no 2008. līdz 2013. gadam ir 22,6 miljardi euro.

¹³ SEC(2006) 1020, 2. pielikums.

¹⁴ Īpaši pārvaldības rādītājiem, kurus kopš 1996. gada par 204 valstīm apkopo Pasaules Bankas institūts.

3. Plānošanas dialogs un valdības galveno apņemšanos noteikšana reformu ziņā (valsts pārvaldības plāns)

Uzsāktā dialoga ietvaros valdību aicina izklāstīt savu esošo vai plānoto reformu plānu. Šo plānu apspriež, ņemot vērā valsts raksturojuma – kas tiek darīts zināms attiecīgajai valdībai – rezultātā atklātās nepilnības. Šā dialoga nolūks ir mudināt valdību apņemties veikt konstatēto nepilnību novēršanai vajadzīgos pasākumus. Dialoga rezultātā veikto valdības apņemšanos sarakstu pievieno valsts stratēģijas dokumentam (VSD).

4. Valdības apņemšanos novērtējums – cik tās ir piemērotas, tālejošas un ticamas

Komisija un dalībvalstis novērtē, cik lielā mērā valdības apņemšanās atbilst konstatētajām nepilnībām un cik tās ir piemērotas, tālejošas un ticamas. Tā mērķis ir novērst nereālu solījumu došanu un izvairīties no daļējiem pasākumiem, kuri nerisina atklātās problēmas.

5. Lēmums par piekļuves piešķiršanu motivēšanas finansējumam

Lēmumu par piekļuves piešķiršanu motivēšanas finansējumam un šā finansējuma relatīvo apjomu salīdzinājumā ar sākotnējo piešķirumu pieņem, balstoties uz situācijas novērtējumu un apņemšanos īstenot reformas, kas panāktas dialoga ietvaros. Prioritāte ir motivējošam aspektam un mudināšanai uz reformām, tomēr vienlaikus nenostādot (relatīvi) sliktākā situācijā valstis, kuras jau ir sasniegušas apmierinošu pārvaldības līmeni. Kā faktorus, kas var prasīt pielāgojumus, ņem vērā konkrētās valsts spēju apgūt līdzekļus, kā arī īpašas situācijas, kādas var būt, piemēram, pēckonflikta valstīs.

6. Rezultātu uzraudzība

Pārvaldības raksturojumu un apņemšanās regulāri uzraudzīs, un īstenoto reformu faktiskos rezultātus analizēs Komisija, valstī pārstāvētās dalībvalstis un partnervalsts. Balstoties uz šo analīzi un saskaņā ar pārskatīto Kotonū nolīgumu, ļoti labu panākumu gadījumā ik gadu varēs palielināt piešķiramo summu. Tāpat piešķirumus varēs attiecīgi palielināt vai samazināt termiņa vidusposma (2010) un nobeiguma (2012) novērtējuma rezultātā. Tādējādi pārvaldības raksturojums un valsts apņemšanās, kas ir jaunās līgumu slēgšanas pieejas pamatā, tiks ņemti vērā visos plānošanas cikla posmos.

Pārvaldības raksturojumu, kura izmantošanu izmēģinās 10. EAF plānošanas sākotnējā posmā attiecībā uz ĀKK valstīm, varēs uzlabot un pielāgot atkarībā no gūtās pieredzes.

2.2. ĀKK valstis – pārvaldības prioritātes un programmas

Kopienas sadarbības programmās ar katru valsti pārvaldību varēs noteikt kā galveno vai kā perifēro jomu, īpaši attiecībā uz atbalstu institucionālajām reformām, darbības spēju stiprināšanu vai budžeta palīdzības piešķiršanai vajadzīgo nosacījumu sagatavošanu. Visās valstīs pārvaldība tiks horizontāli integrēta gan galvenajās, gan perifērajās jomās.

Kopiena jau darbojas daudzās jomās¹⁵, lai ar dialogu un finansiālo palīdzību veicinātu demokrātiskas pārvaldības procesus. ĀKK valstu gadījumā, plānojot 9. EAF, pārvaldība bija

¹⁵ Sīkāku informāciju par Kopienas attīstības palīdzības programmām un projektiem, novērtējumiem un īstenošanas ziņojumiem skat.: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm

noteikta kā galvenā joma aptuveni 20 orientējošās programmās, kuru kopējā finansējuma summa bija 870 miljoni euro jeb 10 % no kopējā plānošanai pieejamā finansējuma, ieskaitot palīdzību nevalstiskajām struktūrām nedaudz vairāk nekā 200 miljonu euro apmērā. Tāpat par pārvaldības palīdzību uzskatāma daļa no vispārējās budžeta palīdzības, īpaši attiecībā uz ekonomikas un institucionālajām reformām.

Visas šīs darbības tiks turpinātas un pastiprinātas. Papildus tam saskaņā ar iepriekš minētajiem spēcīgākas pieejas principiem tiks izstrādātas un īstenotas jaunas pieejas, integrējot novērtējuma ziņojumu secinājumus un ieteikumus, ņemot vērā jaunus Kotonū nolīguma noteikumus (jauno VII pielikumu un grozījumus noteikumos par politisko dialogu par būtiskajiem elementiem) un nesen attiecībā uz Āfriku¹⁶, Karību jūras reģionu¹⁷ un Klusā okeāna valstīm¹⁸ pieņemtās reģionālās stratēģijas, kurās pārvaldībai ir pievērsta īpaša uzmanība.

Āfrikas gadījumā prioritāte būs atbalstīt pārmaiņas un pārvaldības reformu īstenošanu vietējā, valsts un reģionu līmenī un mudināt Āfrikas valstis iesaistīties salīdzinošā novērtējuma procesā. Vietējā līmeņa sociālās un ekonomiskās dinamikas veicināšana darbojas kā svira, kas sekmē ekonomikas izaugsmi, un reizē ir ilgtspējīgas attīstības faktors, ņemot vērā vietējo iestāžu lomu ar Tūkstošgades attīstības mērķiem tieši saistīto pakalpojumu (ūdensapgāde, kanalizācija utt.) nodrošināšanā. Tāpat prioritāšu vidū būs atbalsts citām tādām demokrātiskām iestādēm kā valstu parlamentiem, kā arī Visāfrikas parlamenta spēju stiprināšana. Attiecībā uz Karību jūras reģionu un Klusā okeāna valstīm Kopienas prioritāte būs labas finanšu, nodokļu un tiesiskās pārvaldības veicināšana. Šajā sakarā iespējami ātri jāievieš ESAO standarti par nodokļu informācijas pārskatāmību un šīs informācijas efektīvu apmaiņu, kā arī jāizskauž kaitējoši nodokļu pasākumi. Īpaša vērība tiks veltīta tādām problēmām kā nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai, organizētajai noziedzībai un terorisma finansēšanai.

2.3. Āfrika – atbalsts Āfrikas programmām

Āfrikas partneru vidū aizvien nostiprinās reformu un progresu politiskā griba, lai virzītos uz labu pārvaldību. Eiropas Savienība ir apņēmusies atbalstīt šo valstu labas pārvaldības programmas, dot savu artavu Āfrikas Savienības un Āfrikas reģionālo un valsts iestāžu spēju stiprināšanā un, izmantojot dialogu un apspriedes ar Āfrikas partneriem, atbalstīt Āfrikas centienus uzlabot pārvaldību un uzraudzīt šajā jomā sasniegto¹⁹. Pārvaldības jautājums tagad ir integrēts Āfrikas iestāžu un ES dialogā un sadarbībā.

Šajā kontekstā Āfrikas salīdzinošā novērtējuma mehānisms (ĀSNM) piedāvā reālu reformu veicināšanas un savstarpējas pieredzes gūšanas potenciālu. ES šā mehānisma ietvaros piedāvā īpašu atbalstu trīs līmeņos:

<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>

http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm

¹⁶ ES un Āfrika: stratēģiskas partnerības veidošana, Eiropas Savienības Padome, dokuments 15961/05, 19.12.2005.

¹⁷ ES un Karību jūras reģiona partnerība izaugsmei, stabilitātei un attīstībai, COM (2006) 86, galīgā redakcija, 2.3.2006.

¹⁸ ES attiecības ar Klusā okeāna salām – stratēģija nostiprinātām partnerattiecībām, COM (2006) 248, galīgā redakcija, 29.5.2006.

¹⁹ ES un Āfrika: stratēģiskas partnerības veidošana, Eiropas Savienības Padome, dokuments 15961/05, 19.12.2005.

- Āfrikas līmenī – atbalsts ĀSNM sekretariātam, tā darbam pārskatu jomā un komandējumiem;
- reģionālā līmenī – atbalsts reģionālo organizāciju iesaistei pārskatu rezultātu izplatīšanā (valstu ziņojumu apspriešana, paraugprakses apmaiņa un izplatīšana, pievienošanās ĀSNM veicināšana utt.);
- valstu līmenī – pārskata procesā identificēto reformu atbalsta integrēšana esošajos sadarbības instrumentos (īpaši valstu orientējošās programmās (VOP)). Šī ĀSNM īpašā atbalsta valsts līmeņa komponente paredzēta tikai paša procesa atbalstīšanai un veicināšanai valstīs (pilsoniskās sabiedrības iesaiste, apspriežu un uzraudzības mehānismi), ja attiecīgā valsts pati to lūdz.

Kopienas ieguldījums ĀSNM būtu jāparedz no ĀKK iekšējiem līdzekļiem un jāpapildina ar dalībvalstu iemaksām. ES būtu jābūt gatavai reaģēt uz finansējuma pieprasījumiem un segt daļu no ĀSNM budžeta, tādējādi pierādot, ka šim procesam ir spēcīgs politiskais atbalsts (un tiek ievērots pārskatatbildības princips). Kopienas ieguldījums būtu jāplāno tā, lai tas aptvertu pārskata procesu visos trīs iepriekš minētajos līmeņos (neatkarīgi no valstīm sniegtā reformu atbalsta valstu orientējošo programmu ietvaros).

Attiecībā uz tām Āfrikas valstīm, kuras neietilpst ĀKK, Kopienas pieeja ir saskaņā ar kaimiņattiecību politiku (skat. 3. iedaļu tālāk).

2.4. No Kopienas uz Eiropas līmeni

Ņemot vērā pārvaldībai piešķirto nozīmi ES attīstības sadarbības politikas kontekstā, būtu jābūt 1) saskaņotai Eiropas līmeņa politiskajai pieejai un 2) koordinētam papildu atbalstam partnervalstu reformu procesiem atbilstīgi sasniegtajiem rezultātiem un nākotnes apņemšanos ticamībai.

Saskaņā ar iepriekš minēto saskaņotības principu šīs pieejas īstenošana nevar būt tikai Komisijas pārziņā. Ir jāvirzās uz Eiropas Savienības līmeņa īstenošanu, kas nozīmē, ka analīze un dialogs partnervalstīs jāveic kopīgi un ka jādarbojas, balstoties uz programmu kopīgu izstrādi. Protams, šie saskaņošanas centieni nedrīkst aprobežoties ar ES – tajos jāiesaista visi attiecīgajā valstī darbojošies donori un starptautiskās organizācijas.

Tādējādi ES līmenī pārvaldības raksturojums būtu jā sagatavo kopīgi, un valstīs, kurās paredzēta kopīga plānošana, tam būtu jābūt par pamatu kopīgajai pārvaldības jautājumu analīzei. Gadījumos, kad tas iespējams, šo raksturojumu dalībvalstis varētu izmantot arī divpusējās attiecībās ar ĀKK valstīm.

Attiecībā uz finansiālo atbalstu ES būtu kolektīvi jāpalielina palīdzība valstu reformu procesiem pārvaldības jomā. Ir iespējami dažādi risinājumi, kuri ne obligāti viens otru izslēdz:

a) pastiprināt divpusējās programmas, tādējādi palielinot katrai valstij piešķirtos līdzekļus, nodrošinot koordinēšanu starp Komisiju un dalībvalstīm (kopēja analīze, kopīgi kritēriji).

Papildus tam būtu jāizstrādā līdzfinansējuma mehānismi un / vai jāizveido vairāku donoru apvienoti ieguldījumu fondi, lai mobilizētu papildu summas reformu atbalsta programmām;

b) piešķirt papildu līdzekļus (palielinot *APD* (valsts palīdzību attīstības jomā)), ko pieskaitītu VOP finansējumam un izmaksātu Komisijas pārvaldīto VOP ietvaros.

Lai kāds arī būtu izraudzītais risinājums, par šiem palielinājumiem lems, gan piešķirot finansējumu katrai valstij, gan pārskatīšanas (ikgadējas vai termiņa vidusposma) laikā.

Reģionālā un kontinenta līmenī Eiropas Savienībai būtu jāapsver iemaksas ieguldījumu fondos nolūkā veicināt pārvaldības mehānismu un iniciatīvu koordinētu atbalstu, īpaši attiecībā uz iepriekš aprakstīto ĀSNM.

3. DIALOGS UN PROGRAMMAS SADARBĪBAS JOMĀ AR CITĀM VALSTĪM UN REĢIONIEM

Pārvaldība ir prioritāra joma arī Eiropas Savienības attiecībās ar citiem reģioniem – gan risinot politisko dialogu, gan plānojot palīdzību. Pieejas attiecībā uz demokrātiskas pārvaldības veicināšanu dažādos reģionos un valstīs atšķiras atkarībā no to īpašajām iezīmēm un to attiecību vēstures ar ES, taču tiek ievērota holistiska pieeja, ņemot vērā pārvaldības dažādās dimensijas. Piemēri tam ir Eiropas kaimiņattiecību politika un attiecības ar Latīņameriku un Āziju, kuru īpašās iezīmes ir aprakstītas tālāk.

Piemēram, attiecībā uz politisko dialogu pastāv dažādas struktūras privilēģēta dialoga veidošanai cilvēktiesību jomā²⁰. Motivējošu instrumentu izmantošana jau ir uzsākta attiecībās ar Vidusjūras reģiona partneriem, ieskaitot tās Āfrikas valstis, kuras neietilpst ĀKK. Kaimiņattiecību politika ir īpaši veidota kā motivējošu instrumentu integrēts kopums, kuru mērķis ir veicināt reformu procesus un pakāpeniski paplašināt sadarbības spektru. Runājot par finansiālo palīdzību nākamā finanšu plāna ietvaros, palīdzības plānošana Latīņamerikas un Āzijas valstīm, kā arī valstīm, uz kurām attiecas kaimiņattiecību politika, jau ir krietni pavisinājies uz priekšu. Plānošana notiek, balstoties uz padziļinātu katras valsts situācijas analīzi, vērtējot politisko, ekonomisko, sociālo un citas dimensijas. Lai gan palīdzība pārvaldībai nav izdalīta īpašu piešķirumu veidā, demokrātiska pārvaldība atkarībā no apstākļiem tiek noteikta vai nu kā galvenā vai kā perifērā joma. Turklāt pārvaldības kā labas valsts pārvaldes ideja tiek uztverta kā horizontāls jautājums, kas nosaka pieeju sadarbībai visās jomās.

Komisijas un dalībvalstu sadarbībai ir dažādas izpausmes – ne tikai oficiāla politiskā dialoga līmenī, bet arī, piemēram, ES vēlēšanu novērošanas misiju ietvaros. Koordinēšana tiek nodrošināta programmu plānošanas procesā un turpinās projektu atlases posmā, jo īpaši attiecībā uz tādām valsts prerogatīvu jomām kā drošība vai tiesu vara. Tāpat koordinēšana un saskaņošana notiek donoru vidū, īstenojot ikvienu budžeta palīdzības programmu.

3.1. Pārvaldība un Eiropas kaimiņattiecību politika (EKP)

Privilēģētās attiecības ar ES kaimiņvalstīm – uz ko attiecas Eiropas kaimiņattiecību politika – balstās uz **savstarpēju apņemšanos** ievērot kopējas vērtības, galvenokārt tādās jomās kā tiesiskums, laba pārvaldība, cilvēktiesību – īpaši minoritāšu tiesību un darba pamatnormu – ievērošana, labu kaimiņattiecību veidošana un tirgus ekonomikas un ilgtspējīgas attīstības principi. Nosakot to, cik tālejošas būs ES attiecības ar tās kaimiņiem, tiks ņemts vērā tas, kādā mērā minētās vērtības tiek ievērotas. Piemēram, viens no priekšnoteikumiem ir tas, lai būtu spēkā asociācijas vai partnerattiecību nolīgums.

²⁰

Skat. 8. parindi.

Partnervalstu prioritātes tiks integrētas **kopīgi pieņemtajos rīcības plānos**. Tajos centrāla loma ir pārvaldībai tās plašākā izpratnē, un tajos ir septiņas nodaļas, kuru mērķis ir:

- stiprināt demokrātiju, cilvēktiesību ievērošanu, tiesiskumu un cīņu pret korupciju;
- ieviest pareizu ekonomikas pārvaldību, balstoties uz tirgus ekonomikas un pārskatāmības principiem, kā arī īstenot aktīvu politiku ar mērķi veicināt ilgtspējīgu attīstību, ieskaitot cīņu pret nabadzību un nevienlīdzību un dialogu nodarbinātības un sociālās politikas jomā;
- veikt reformas tirdzniecības, iekšējā tirgus un tiesiskā regulējuma jomā, tostarp attiecībā uz konkurences politiku, intelektuālo īpašumu, valsts iepirkumu un cīņu pret muitas pārkāpumiem;
- īstenot sadarbību nodokļu jomā, tiesu un policijas sadarbību un sadarbību robežu pārvaldības jautājumos, lai cīnītos pret krāpšanu un nodokļu nemaksāšanu, naudas atmazgāšanu un terorismu;
- sadarboties migrācijas plūsmu pārvaldībā, nelegālās imigrācijas jautājumos un cīņā pret cilvēku tirdzniecību, kas ir noteikta par prioritāti;
- īstenot nozaru (transporta, enerģētikas, informācijas sabiedrības, vides utt.) reformas, uzlabojot nozaru pārvaldību un mudinot iestādes atskaitīties par saviem lēmumiem tiem, kurus tās administrē;
- attīstīt kontaktus starp kopienām, cilvēkresursus un stiprināt pilsonisko sabiedrību.

Rīcības plāni, kas ir politiskais satvars dalībvalstu un citu donoru divpusējās sadarbības virzīšanai, pašreiz tiek īstenoti 7 valstīs, uz kurām attiecas EKP, un vēl 5 valstīs rit to pieņemšanas process. Līdztekus īstenošanai tiek veikta **pastāvīga uzraudzība**, vērtējot dažādās pārvaldības jomās sasniegto. Dialogs ar partnervalsti tiek risināts nozaru apakškomitejās (demokrātija un cilvēktiesības, tiesu sistēma, ekonomika un tirdzniecība utt.), un sasniegto analizē asociācijas vai partnerattiecību komiteju sanāksmēs. Jāuzsver, ka sasniegto vērtē, salīdzinot ar rīcības plānā nospraustajiem mērķiem, nevis pēc starptautiskiem rādītājiem.

Izvēloties valsts stratēģijas dokumentā iekļautās prioritārās jomas, kurās sniedzama EK finansiālā palīdzība, balstās uz rīcības plāniem, un tā mērķis ir atbalstīt pārvaldības uzlabojumus jēdziena plašākā nozīmē: stiprinātu demokrātiju un cilvēktiesības, cīnītos pret korupciju, uzlabotu ekonomikas un konkrētu nozaru pārvaldību, stiprinātu tiesu sistēmu un mudinātu vietējās iestādes atskaitīties tiem, ko tās administrē. Tādi sadarbības mehānismi kā mērķsadarbība, *TAIEX* un iniciatīva *SIGMA*²¹, kas tika izstrādāti paplašināšanās kontekstā un kuri tagad tiek piemēroti EKP valstīm, ir īpaši vērsti uz pārvaldību un cita starpā dod iespēju iesaistīt dalībvalstis sadarbības pasākumos un atbalstīt rīcības plānu īstenošanu.

Viens no faktoriem, ko ņem vērā, nosakot valstij piešķiramās **finansiālās palīdzības līmeni**, ir partnervalsts apņemšanos pakāpe un rīcības plānā paredzēto reformu īstenošanas pakāpe. Kā turpinājums Komisijas 2003. gada maija paziņojumam par ES pasākumu par

²¹ Skat. http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution_building/twinning_en.htm;
<http://taiex.cec.eu.int>; <http://www.sigmaxweb.org>

cilvēktiesībām un demokratizāciju veicināšanu Vidusjūras reģiona valstīs, 2006. gadā tika ieviests „MEDA demokrātijas mehānisms”. Tas bija izmēģinājuma projekts, un tā mērķis bija atbalstīt tos partnerus, kuri demokrātijas un cilvēktiesību jomā paveikuši visvairāk. Kā nākamo soli Komisija plāno Eiropas kaimiņattiecību politikas ietvaros izveidot „**Pārvaldības mehānismu**”, kura mērķis būs veicināt politiskās un ekonomiskās reformas visās valstīs, uz ko attiecas EKP. „Pārvaldības mehānisms” varētu būt papildu finansējuma avots kaimiņvalstīm, kuras būs ievērojami pāvirzījušās uz priekšu rīcības plānu īstenošanā. Šajā kontekstā tiks ņemts vērā ĀSNM.

3.2. Latīņamerika

Balstoties uz kopēju mantojumu, kopīgām vērtībām un līdzīgiem uzskatiem par nākotnē risināmajiem jautājumiem, Eiropas Savienības privilēģētajās attiecībās ar Latīņameriku pārvaldībai, protams, ir ievērojama loma. To īpaši raksturo pamatmērķi – sociālā kohēzija un reģionālā integrācija –, kurus abu reģionu valstu vadītāji nosprauda Gvadalaharas samītā (2004) un Vīnes samītā (2006). Katram no šiem mērķiem piemīt ievērojama pārvaldības dimensija, un Komisija uz to vērta īpašu uzmanību savā paziņojumā²² Padomei un Eiropas Parlamentam.

Tas, ka vairumā Latīņamerikas valstu joprojām ir īpaši izteikta sociālā nevienlīdzība, grauj demokrātijas leģitimitāti un kavē šo attīstības valstu ekonomisko attīstību. Ja nebūs jūtamu panākumu sociālajā jomā, šajā reģionā briesošā vilšanās sajūta demokrātijā novedīs pie politiskās nestabilitātes. Tādēļ demokrātiju un pārvaldību vajadzētu stiprināt, cīnoties pret visu veidu sociālo atstumtību un diskrimināciju, kā arī procesā iesaistot visas ieinteresētās puses. Lai sasniegtu šo mērķi, Komisija vēlas turpināt sociālās kohēzijas mērķa integrēšanu visos pasākumos, ko tā īsteno partnerībā ar Latīņamerikas valstīm.

Cilvēktiesību, demokrātijas un labas pārvaldības veicināšana ir ietverta dažāda veida Eiropas Savienības politiskajos dialogos ar Latīņameriku – balstoties uz asociācijas nolīgumiem, kas parakstīti ar Meksiku un Čīli, politiskā dialoga un sadarbības nolīgumiem, kas parakstīti ar Centrālamerikas valstīm un Andu Kopienā, kā arī sadarbības līgumu, kas ir spēkā ar *Mercosur*.

Līdzīgā garā Eiropas Savienība cenšas palīdzēt demokrātiskām institūcijām iesakņoties un gūt uzticēšanos, nosūtot vēlēšanu novērošanas misijas, kad apstākļi to prasa (Nikaragvā, Meksikā, Bolīvijā, Venecuēlā utt.).

Attiecībā uz sadarbību Komisija vairumā Latīņamerikas valstu plāno turpināt aktīvu pārvaldības atbalsta politiku, atbalstu īpaši vēršot uz **valsts modernizāciju** šādās jomās: visu pilsoņu pārstāvētība politiskajā dzīvē, sadarbība ar pilsonisko sabiedrību, sociālo partneru dialoga veicināšana, tiesu pieejamība, tiesu varas stiprināšana, drošības sektora spēju stiprināšana, šā sektora iekļaušanās tiesiskuma koncepcijā, decentralizācija, laba pārvaldība, dabas resursu atbildīga pārvaldība, cīņa pret korupciju un visatļautību. Tāpat pārvaldību netieši pozitīvā veidā ietekmē budžeta palīdzības nozaru programmas, kuras daudzās reģiona valstīs ir atzītas par vēlamākajām (prasība nodrošināt valsts izdevumu uzticamību, nodokļu administrāciju stiprināšana, ilgtermiņa valsts politikas īstenošana).

²² „Pastiprinātas partnerattiecības starp Eiropas Savienību un Latīņameriku”, COM (2005) 636, galīgā redakcija, 8.12.2005.

Protams, pieeja pārvaldības jautājumiem dažādās valstīs atšķiras – tie ieņem centrālu vietu attiecībās ar Kolumbiju, kā arī ar vairumu Centrālamerikas valstu, kuras ir strukturāli trauslas, kurās raksturīga liela sociālā nevienlīdzība un kuras daudzos gadījumos tikai sāk atgūties pēc ilgstoša **pilsonu kara**. Šādos apstākļos būtiskas sadarbības jomas ir tiesiskuma, iekšējā dialoga vai izlīguma mehānismu stiprināšana un līdzdalības demokrātijas veicināšana. Savukārt tādās jau spēcīgākās valstīs kā Meksikā vai Brazīlijā atbalsts pārvaldībai arvien vairāk izpaužas kā padziļināts dialogs un partnerattiecības atsevišķās savstarpēju interešu jomās, kuru vidū ir arī valsts reformu īstenošana.

Arī **reģionālā integrācija** ir spēcīgs labu pārvaldību veicinošs faktors (īpaši ekonomikas un tirdzniecības jomā), jo tā paredz kopēju noteikumu un starptautisku juridisku normu kopumu ieviešanu un ievērošanu, un tādēļ tas ir būtisks Eiropas Komisijas politikas novirziens attiecībā pret Latīņamerikas valstīm.

3.3. Pārvaldība Āzijā

Āzija, kurā dzīvo vairāk nekā puse no visas pasaules iedzīvotājiem un vairāk nekā divas trešdaļas iedzīvotāju slīgst nabadzībā, izceļas ar ārkārtīgi lielu daudzveidību gan politikas un ekonomikas, gan sociālajā un kultūras jomā, un tas atspoguļojas attiecību daudzveidībā ar ES. ES un Āzijas politiskajai sadarbībai raksturīga vispārēja apņemšanās atbalstīt demokrātiju, labu pārvaldību un cilvēktiesības. Šo mērķu sasniegšanai tiek izmantots plašs instrumentu klāsts. To vidū ir **politiskais dialogs**, kā arī citas iniciatīvas, ko izmanto cilvēktiesību jautājumos – visos ar ārpuskopienas valstīm parakstītajos nolīgumos ir ietvertas klauzulas par cilvēktiesībām. Atsevišķās valstīs nolūkā nodrošināt patiesu dialogu un sadarbību šajā jomā apvienoto komiteju ietvaros ir izveidotas pārvaldības un cilvēktiesību jautājumu darba grupas. Dialogs ir pamats attiecībām ar Ķīnu un Indiju, divām pasaules apdzīvotākajām valstīm. Attiecībā uz Ķīnu papildus strukturētajam politiskajam dialogam dialogs tiek risināts arī vairāk nekā divdesmit nozarēs un skar ekonomisko sadarbību un pārvaldību, iekšējo tirgu, zinātni un tehnoloģijas, vidi utt. Attiecībā uz Indiju papildus nozaru politikas dialogam īpaša vieta dialogā ir arī pārvaldībai pasaules līmenī, daudzpusējai sadarbībai, kā arī miera un drošības jautājumiem. Īpaša iniciatīva ir *IDEAS*²³, kas dod iespēju sadarboties ar Indiju kā ar jaunu donoru un kas reizē skar pārvaldību.

Attiecībā uz Centrālāzijas valstīm politiskais dialogs tiek risināts gan reģionālā, gan divpusējā līmenī – balstoties uz dažāda veida partnerattiecību un sadarbības nolīgumiem ar valstīm, kuras tos ratificējušas, vai balstoties uz īpaša veida sadarbību ar ES pārstāvjiem uz vietas, piemēram, Turkmenistānā un Tadžikistānā. Centrālāzijā dialogu par demokrātiskas pārvaldības un cilvēktiesību jautājumiem stiprina tas, ka reģionam ir īpaši norīkots ziņotājs. Arī ar Dienvidaustrumu Āzijas valstīm ES ir iedibinājusi reģionāla līmeņa dialogu – pārvaldība caurauž sadarbību ar tādām reģionālām struktūrām kā *ASEAN (APRIS II – ASEAN programmas reģionālās integrācijas atbalstam)*, kā arī *ASEM (Āzijas un Eiropas sanāksmes)* neformālo dialogu ietvaros. ASEAN reģionālais forums tāpat dod iespēju veicināt trīspusējo sadarbību.

Sadarbības programmās laikposmā no 2007. līdz 2013. gadam pārvaldība, tiesiskums un cilvēktiesības daudzās valstīs būs galvenā sadarbības joma, ko pielāgos, ievērojot šo valstu ārkārtīgi daudzveidīgās vajadzības. Savukārt sadarbība ar Afganistānu ir pavisam īpašs gadījums gan no ES iesaistes vērēna viedokļa, gan ņemot vērā daudzpusējo pasākumu nozīmi un valstī vērojamās milzīgās problēmas demokrātiskas pārvaldības un pārskatatbildības jomā.

²³Indijas Attīstības un ekonomiskās palīdzības programma.

Demokrātiska pārvaldība ir būtisks EK darba elements arī citās **konflikta situācijās**, īpaši Indonēzijā (Ačeha). Turklāt pārvaldība būs horizontāla tēma visos sadarbības jautājumos ar Āzijas valstīm – no Ķīnas līdz pat kopīgajam ES un Indijas rīcības plānam. Centrālāzijā demokrātiskā un ekonomiskā pārvaldība ir prioritāra joma, un tas izpaužas gan kā atbalsts pilsoniskajai sabiedrībai, gan tiesu sistēmas reformai un valsts finanšu pārvaldībai.

Konkrētie projekti pārvaldības un demokrātisku institūciju izveides jomā atspoguļo reģiona valstu daudzveidību. Šeit var minēt tādu projektu piemērus kā valsts struktūru (tiesas, brīvības atņemšanas, vēlēšanu institūcijas) reforma un atbalsts to spēju attīstīšanai, jaunu demokrātisku institūciju izveide (piemēram, cilvēktiesību komisijas) vai vietējo iestāžu attīstīšana. Vairākās valstīs paredzēts tiešāk stiprināt demokrātiskos procesus, īpašu uzsvaru liekot uz politiskajām partijām un vēlēšanu procesu, tāpat arī paredzēti pasākumi nolūkā veicināt tiesas pieejamību neaizsargātākām grupām, konkrēti – sievietēm, bērniem un minoritāšu pārstāvjiem. Pastāvīgi uzmanības lokā ir pilsoniskās sabiedrības spēju stiprināšana – piemēri ir gan vispārīgas izglītošanas un informēšanas kampaņas, gan tematiskas kampaņas, piemēram, pret bērnu nodarbināšanu. Atkarībā no konkrētās valsts tiek paredzēti arī tādi pasākumi kā atbalsts administratīvajai reformai, valsts finanšu pārvaldībai, ieskaitot nodokļu sistēmas pārskatāmību un dabas resursu pārvaldību, un sociālās apdrošināšanas sistēmas reformai, kā arī īpaši pretkorupcijas pasākumi.

Pāreja uz vispārējām un nozaru **budžeta palīdzības** programmām, tāpat kā citos reģionos, kļūst par centrālā un vietējā līmeņa pārvaldības un institūciju stiprināšanas līdzekli arī Āzijas – tostarp Centrālāzijas – valstīs. Šo programmu priekšnoteikums ir, lai pastāvētu atbilstoši demokrātiskās kontroles, finanšu pārvaldības un institūciju attīstības apstākļi, kas tādējādi nodrošina lielāku pārskatāmību un atbildību pret iesaistītajām pusēm.

Nemot vērā to, ka reģionā ir arī vairāki „**sarežģītu partnerattiecību**” gadījumi, joprojām ļoti svarīga loma pilsoniskās sabiedrības iniciatīvu atbalstīšanā demokratizācijas un cilvēktiesību jomā ir tematiskajiem instrumentiem (īpaši *EIDHR*), kurus var izmantot neatkarīgi no konkrētās valdības piekrišanas. Šādos gadījumos ES var balstīties arī uz tādiem atsaucēs punktiem pārvaldības jomā kā EDSO panāktās apņemšanās. Par „izejas punktiem” dialogā par pārvaldību var kalpot arī valsts pārvaldības jautājumi tādās jomās kā ūdensapgāde, kas saistīta ar klimata pārmaiņām, kam kā piemēru var minēt ES un Centrālāzijas konferenci Alma-Atā, kura notika 2006. gada aprīlī.

SECINĀJUMI

Eiropas Savienības balsi starptautiskajās diskusijās par pārvaldību sadzirdēs tikai tad, ja tai būs saskaņota pieeja. Eiropas Savienībai attīstības sadarbības jomā jākoncentrējas uz noteiktām galvenajām tēmām, aizstāvēt tālāk minētos principus.

- Lai gan ir skaidrs, ka attīstības sadarbības programmu kontekstā pārvaldība un tās spēju attīstīšana ir uzskatāma par jautājumu ar stratēģisku nozīmi, saskaņā ar Eiropas Konsensu ES attīstības politikas prioritārie mērķi ir nabadzības samazināšana un pārējie Tūkstošgades attīstības mērķi. Vienlaikus pārvaldībai, kas uzskatāma par papildinošu mērķi, ir būtiska loma iepretim šiem prioritārajiem mērķiem.
- ES savā pieejā balstās uz plašu pārvaldības definīciju – tā ir ilgtermiņa pārmaiņu process, kas balstās uz vispārējiem mērķiem un principiem un kopējiem centieniem, kuri attiecināmi uz valsts pamatfunkcijām un visām valsts darbības jomām, kā arī uz attiecībām

starp valsts iestādēm un pilsoņiem. Demokrātiska pārvaldība nozīmē, ka uzsvars ir uz visu pilsoņu – vīriešu un sieviešu – tiesību apliecināšanu, un tādējādi to nevar reducēt uz korupcijas apkarošanu.

- Demokrātiskā pārvaldība jāskata kā vienots veselums, ņemot vērā visas tās dimensijas (politisko, ekonomisko, sociālo, kultūras, vides utt.). Demokrātiskas pārvaldības procesus efektīvāk atbalstīt ar dialogu nekā ar sankcijām un nosacījumu izvirzīšanu.
- Partnervalstu pašu atbildība par reformām un uz dialogu balstīta pieeja, integrējot atbalstu spēju attīstīšanai un valstu nestabilitātes novēršanu, stiprina demokrātiskas pārvaldības procesus un sekmē institūciju leģitimitāti pilsoņu acīs.

Lai veicinātu pārvaldības atbalsta efektivitāti un saskaņoti atbalstītu virzību uz demokrātisku pārvaldību, Kopienai un dalībvalstīm jāvienojas par pieejām šajā jomā.

- Dialogs par reformām pārvaldības jomā ar katru partnervalsti jārisina kopīgi Komisijai un attiecīgajā valstī pārstāvētajām dalībvalstīm. Šā dialoga rezultātā jāizstrādā saskaņotas pieejas attiecībā uz palīdzības programmām un valdības reformu programmu atbalsta koordinēšanu.
- Ar iniciatīvu „Pārvaldība ĀKK valstīs un Āfrikā” Eiropas Savienība izveido jaunu, motivējošu mehānismu, kas dos iespēju partnervalstīm saņemt papildu līdzekļus atkarībā no tā, kādas apņemšanās tās izvirzījušas pārvaldības jomā. Šajā nolūkā tiks izveidota motivēšanas rezerve 3 miljardu euro apmērā. Tāpat ES gan politiski, gan finansiāli atbalstīs Āfrikas salīdzinošā novērtējuma mehānismu, vienlaikus ievērojot principu, ka par procesu ir atbildīgas pašas Āfrikas valstis.

Šis ieguldījums kopējas Eiropas Savienības pieejas izstrādē demokrātiskas pārvaldības jautājumā jāskata plašākā Eiropas Savienības ārpolitikas, miera, drošības un ilgtspējīgas attīstības veicināšanas kontekstā, ņemot vērā to, ka nākotnē publiskā palīdzība attīstībai ievērojami pieaugs un ka pastāv izteikta vēlme nodrošināt palīdzības efektivitāti, kas tādējādi pilnā mērā attaisno diskusiju padziļināšanu par pārvaldību attīstības sadarbības kontekstā.