



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.10.13.
SEC(2011) 1173 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

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

Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele

{COM(2011) 637 végleges}
{SEC(2011) 1172 végleges}

1. PROBLÉMA-MEGHATÁROZÁS: pontosan mi a probléma, kiket érint leginkább, és miért van szükség a közszféra fellépésére?

A jelenlegi globális helyzetben, a legfontosabb nemzetközi kihívások¹ közepette, a segélyek legitimitásáról folytatott viták fényében, valamint mind az uniós (a külső fellépés Lisszaboni Szerződés óta érvényes keretei), mind a nemzetközi (G20, nemzetközi pénzügyi szervezetek, ENSZ...) szinten tapasztalható új körülmények között változásokra van szükség „**az EU fejlesztési politikája hatásának növelése**” érdekében. A cél az, hogy az EU fejlesztési politikáját képessé tegyük a következő évtized kihívásainak kezelésére, és segítsük a partnerországokat abban, hogy végrehajtsák a szegénység csökkentése és a millenniumi fejlesztési célok megvalósítása irányába való saját előrelépésük felgyorsításához szükséges változtatásokat.

A legújabb kutatások² eredményei azt mutatják, hogy a Párizsi Nyilatkozat 2005-ös elfogadása óta romlottak a globális segélyallokációs minták. Valójában számos probléma ássa alá az EU és más szereplők fejlesztési politikájának hatékonyságát és eredményességét. Először, a segélyek szétaprózottsága az ODA növekedésével párhuzamosan nőtt. A trend azt mutatja, hogy egyre kisebb összegű támogatásokat nyújtanak. Ezzel párhuzamosan a donorok száma nőtt: általánosságban a donorok több országban is tevékenykednek, ezeken az országokon belül pedig több ágazatban is. A donorok sokasága az ágazatok szintjén is jelentős: a kedvezményezett országok ágazatainak 41 %-a kapott több mint 3 uniós donortól kifizetéseket 2007-ben.

Másodszor, a donor- és partnerországok közötti kapcsolatok sokasága jelentős koordinációs erőfeszítéseket tesz szükségessé, ami főként és elsősorban a partnerországokat, de a donorok helyszíni képviselőit is terheli. A donorok – köztük a tagállamok – erőfeszítéseinek átfedései a koordináció hiányával együtt hirtelen támadó üroket eredményezhetnek a földrajzi/ ágazati lefedettségben (a segélyezés szempontjából mellőzött területek, „mostohák”), és bizonytalan légkört teremthetnek a partnerországok és ezen országok legfontosabb kedvezményezettjei számára, akik között nagyon gyakran a legsérülékenyebb csoportok is szerepelnek.

A nem hatékony segélyek hosszú távú költségeit tudományos körök vizsgálják a partnerország igazgatásának minőségére és a kedvezményezett országok gazdaságaira gyakorolt hatások szempontjából. Az ilyen költségek általában minőségi kérdésekben jelentkeznek, bár néhány esetben mennyiségi költségek is kimutathatók az elmaradt gazdasági növekedés vagy a fejlesztésfinanszírozás kiszámíthatatlanságából származó költségnövekedés tekintetében³. Például a segélyek szétforgácsoltságához kapcsolódó hosszú távú költségek már önmagukban is eredményezhetik azt, hogy a kormány nem lesz képes rendet teremteni egy projekt portfólióban, vagy egyáltalán átlátni a támogatásokból finanszírozott

¹ Mint például a pénzügyi válság, az éghajlatváltozás, az energiához való hozzáférés, az élelmiszerellátás bizonytalansága, a migrációs nyomások, a törékeny helyzetű államok, a regionális konfliktusok és a nemzetközi biztonság, új hatalmak/befektetők/donorok megjelenése.

² „Trends of In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation: An Analysis of Changes in Aid Allocation Patterns between 2005 and 2009” – „A segélyek országon belüli töredezettsége és donorok sokasága: A segélyek allokációs mintáiban 2005 és 2009 között bekövetkezett változások elemzése”, Az OECD munkamegosztással és komplementaritással foglalkozó munkacsoportjának jelentése, első tervezet – 2011. március 24. – a végleges verzió később jelenik meg.

³ „Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach” –Segélyhatékonysági program: Az európai megközelítés előnyei”
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf

beruházásokat és tevékenységeket, hatékonyan tervezni, megakadályozni a fejlesztés földrajzi értelemben mozaikossá válását, stb⁴.

2. A SZUBSZIDIARITÁS ELEMZÉSE: Az uniós fellépés igazolható-e a szubszidiaritás elvével (szükségesség és uniós hozzáadott érték)?

A Lisszaboni Szerződés szerint a fejlesztési politika a Bizottság és a tagállamok között megosztott hatáskör. A Bizottság dolga, hogy növelje a segélyek hatását, teljes mértékben elismerve, hogy más dimenziók, szempontok és szereplők (mint például a politikák fejlesztési célú koherenciája, a segélyezési módszerek, az országok felelősségvállalása, stb.) kiegészítő jellegűek, és olyan mértékben kell figyelembe venni őket, amennyire általános hatást gyakorolnak az EU fejlesztési politikájára. Ezért az EU-nak a koordináció és a koherencia ösztönzésében játszott szerepére, a szolgáltatások és erőforrások összegyűjtésére vonatkozó kapacitására, valamint az EU partnerországokkal folytatott párbeszédének folytatására szükség van, mivel a tagállamok által egyedül kifejtett tevékenységek nem látnák el megfelelő mértékben ezeket a feladatokat. Így az EU egészének koordinált fellépése szakpolitikai és tőkeáttételi értelemben nagyobb hozzáadott értéket jelent, mint a 27 tagállam és a Bizottság egyéni fellépéseinek összege⁵. A 2009. évi tanulmány⁶ becslései szerint a segélyhatékonyság európai megközelítésének potenciális haszna évente a 3–6 milliárd EUR nagyságrend körül mozog.

A zöld könyvről folytatott nyilvános konzultáció is hangsúlyozta, hogy a Bizottságnak korlátozottabb körű ágazatokra és területekre kellene koncentrálnia az általa igazgatott segélyeket; a múlthoz képest a stratégiai szempontokat jobban szem előtt tartva kell választani, figyelembe véve az EU komparatív előnyeit és a jelentős hatás kiváltásának esélyét. A Bizottság fontos szerepet játszik az EU és a tagállamok közti munkamegosztás kezdeményezésében és koordinálásában is.

E hozzáadott érték maximalizálása érdekében a specializáció és a jobb munkamegosztás nagyobb hatékonyságot és méretgazdaságosságot, valamint alacsonyabb tranzakciós költségeket eredményezhet, mely előnyöket a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások további erősítésére, valamint az EU tárgyalási/ alkupozíciójának javítására lehetne használni, ezzel biztosítva, hogy az EU jobb pozícióban legyen globális szintű vezető szerepének érvényesítéséhez.

3. AZ UNIÓS KEZDEMÉNYEZÉS CÉLKITŰZÉSEI: Melyek a legfontosabb szakpolitikai célkitűzések?

Ahogy a Szerződésben is szerepel, az EU fejlesztési politikájának és gyakorlatának legfontosabb célkitűzése a szegénység csökkentése a fenntartható fejlődést szem előtt tartva. Az e célkitűzés tekintetében nemzetközi szinten elismert célok, melyekhez az EU is csatlakozott, a millenniumi fejlesztési célok. Egy 2010. szeptemberi fontos nemzetközi konferencia⁷ rámutatott arra az úrra, amely a millenniumi fejlesztési célok jelenlegi teljesítési

⁴ idem

⁵ Ahogy a fent hivatkozott, segélyhatékonysági menetrendről: az európai megközelítés előnyeiről szóló tanulmány is mutatja – 2009. október.

⁶ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf

⁶ „Segélyhatékonysági program: Az európai megközelítés előnyei”, HTPSE Limited, 2009. október, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf.

⁷ Az ENSZ-közpúlás magas szintű plenáris ülése a millenniumi fejlesztési célokról, New York.

szintje és maguk a célok közt kevesebb mint öt évvel a teljesítés céldátuma előtt tátong; különösen aggasztó az előrelépés elmaradása bizonyos országokban és régiókban (nevezetesen Fekete-Afrikában), valamint bizonyos célkitűzések tekintetében (pl. az anya és gyermek egészsége).

Tekintve az ahhoz szükséges erőfeszítéseket, hogy a millenniumi fejlesztési célokat 2015-re el lehessen érni, az EU-nak gyors ütemben növelnie kell a segélyek szegénység csökkentésére gyakorolt hatását. Az EU-nak 2015 után is folytatnia kell a globális erőfeszítések támogatását, amíg a szegénységet sikerül teljesen felszámolni. A javasolt változtatási program célja ezért annak biztosítása, hogy az EU fejlesztési segélyeinek minden egyes eurója a lehető legnagyobb hatást gyakorolja a szegénységre a fejlődő országokban, hogy maximalizálni lehessen az EU hozzájárulását a millenniumi fejlesztési célokhoz és a szegénység hosszabb távú felszámolásához.

Feltételezhető, hogy javítani lehet a szegénység csökkentésére gyakorolt hatást azáltal, hogy az uniós segélyeket földrajzi és ágazati értelemben korlátozottabb országokra és területekre összpontosítjuk ahelyett, hogy világszerte, de kis összegű segélyeket nyújtanánk. Ennek során a Bizottság továbbra is globális szereplő marad a fejlesztési kérdésekben, míg donorként azokra az ágazatokra és országokra koncentrálja segélyeit, ahol a legnagyobb hatást érheti el.

Ezen erőfeszítést támogatva a politikák fejlesztési célú koherenciájára irányuló menetrend is hozzájárul fejlesztési együttműködésünk valós eredményeinek javításához a következetlenségek csökkentésével, valamint a belső politikák és a fejlesztés célkitűzései közti szinergiák előmozdításával. Ezen kívül a külpolitikai célkitűzések és a fejlesztés közötti nagyobb koherenciára is törekedni kell.

4. POLITIKAI LEHETŐSÉGEK: Milyen lehetőségeket tekintettek át és melyeket értékelték részletesen?

A hatásvizsgálat négy fő lehetőséget azonosított:

Az első lehetőség a status quo, ami azt jelentené, hogy a segélyek elosztásának és végrehajtásának folyamata nem változna a jelenlegi rendszerhez képest (nincs további uniós fellépés), és így a Bizottság által igazgatott fejlesztési segélyeket továbbra is számos ágazat és számos ország között osztanák el. Másképpen fogalmazva az EU továbbra is „mindent csinálna mindenhol”, és nem kezelné a segélyek szétaprózottságának problémáját. Ezt a lehetőséget részletesen megvizsgálták, áttekintve a jelenlegi elszórt és szétaprózódott uniós fejlesztési segélyezést, amely alapul szolgál a hatékonyabb és eredményesebb rendszerek felé való elmozduláshoz.

A második lehetőség az ágazati koncentrációra vonatkozik; az uniós segélyek ágazati szétforgácsoltságának csökkentése érdekében a Bizottság elsősorban néhány területre és ágazatra összpontosítana, különösen azokra, amelyekben komparatív előnyökkel rendelkezik, de továbbra is nagy számú országnak nyújtana segélyeket a legszegényebektől kezdve az előrehaladottabb fejlődő országokig (az LDC-ktől a BRICS-ig).

A harmadik lehetőség a földrajzi koncentrációra vonatkozik; az uniós segélyek földrajzi szétforgácsoltságának csökkentése érdekében a Bizottság korlátozott számú országra koncentrálná segélyeit (melyeket szükségleteik, kapacitásaik, érdekeik és elkötelezettségeik alapján választanának ki), de azok továbbra is ágazatok széles körére terjednének ki.

A negyedik lehetőség szerint az EU differenciált megközelítést javasolva ágazati és földrajzi koncentrációt egyaránt alkalmazna a fejlesztési segélyek allokációjához, valamint olyan segélyeket kínálna, amelyek korlátozott számú ágazatra koncentrálnának.

A hatásvizsgálat nem kíván előre meghatározott ágazati és földrajzi választásokat áttekinteni. Ehelyett az ágazati koncentráció és a földrajzi differenciálás elveit teszteli. Az ágazatok és országok végleges kiválasztása részletes országonkénti elemzés és párbeszéd eredménye lesz, a Párizsi Nyilatkozatban rögzített felelősségvállalás és partnerség elvét követve, a többi donorral, különösen az EU tagállamaival történt egyeztetést követően, a munkamegosztásról szóló magatartási kódex keretei között.

A politikák megerősített fejlesztési célú koherenciája, a jobb uniós koordináció, a segélynyújtási módszerek megválasztása, valamint a fejlesztésre rendelkezésre álló finanszírozás általános szintje mind olyan tényezők, amelyek hatással járnak az EU sikerére a fejlesztési célok teljesítése tekintetében; e tényezők mind a négy lehetőség esetében állandóknak tekintendők. Ezért ezeket az elemeket nem tekinti át a hatásvizsgálat.

5. A HATÁSOK ÉRTÉKELÉSE: Melyek a legfontosabb gazdasági, környezeti és társadalmi hatásai az egyes lehetőségeknek, különös tekintettel a (számszerűsített/pénzesített) hasznokra és költségekre (ide értve az igazgatásra gyakorolt terhet, egyéb megfelelési költségeket és végrehajtási költségeket a közigazgatások számára)?

1. lehetőség

A status quo lehetőség mellett a Bizottság által igazgatott segélyeket továbbra is sokféle ágazatnak és kedvezményezett országnak nyújtanák. Így megmaradna a Bizottság globális és minden ágazatra kiterjedő jelenléte, potenciálisan befolyást gyakorolhatna minden fronton, és valamennyi országban lehetővé válna a tőkeáttételi hatás. A status quo lehetőség nem kezeli a segélyek szétszóródásának és felaprózódásának problémáját, ezáltal növeli a jövőbeni segélyezési programok hatékonyságának kockázatát. Sőt, a szűkös segélyezési erőforrások továbbra is nagyon kis mennyiségekre oszlanának szét, csökkentve a hatást, az EU segélyei relevanciájának, legitimációjának és láthatóságának elvesztését eredményezve.

2. lehetőség

Az ágazatokat illető nagyobb koncentráció hozzájárulhatna az uniós segélyek nagyobb hatásához azzal, ha az erőforrásokat korlátozott számú ágazatra koncentrálnánk, növelve ezzel az EU kritikus tömegét. Ez javítaná az EU specializált szaktudását, láthatóságát és jó hírét számos ágazatban, különösen ott, ahol elismerten komparatív előnyökkel rendelkezik. Ezen kívül megmaradna a Bizottság globális jelenléte a fejlesztés terén, lehetővé téve, hogy minden országban befolyása legyen és tőkeáttételi hatásokat érjen el. Az ágazati koncentráció ugyanakkor azzal a kockázattal jár, hogy adott esetben nem találkozik a Bizottság korlátozott kínálata a partnerországok igényeivel. Ez nehezíti teheti az összes erőforrás felhasználását. Az ágazati koncentráció felülről építkező megközelítése ráadásul aláásná az országok felelősségvállalását (ami a segélyhatékonyság és a fejlesztés általános sikerének egyik elismerten alapvető eleme).

3. lehetőség

A szorosabb földrajzi fókusz hozzájárulhatna az uniós segélyek hatásának növeléséhez azáltal, hogy a korlátozott erőforrásokat azokra az országokra koncentrálná, amelyeknek a legnagyobb szüksége van rájuk, és ahol a segélyek a legnagyobb hatást válthatnák ki. Ebben az esetben a Bizottság differenciált megközelítést alkalmazna a segélyek elosztása és a partnerségek során, az összes partnerországgal folytatott átfogó politikai és szakpolitikai párbeszéd alapján, mely során az EU meghatározná az együttműködés legmegfelelőbb formáját, lehetővé téve a szakpolitikák leghatékonyabb kombinációjáról, a segélyek szintjéről, a pénzügyi eszközökről és a segélyezési megoldásokról hozandó, megfelelő információkon alapuló és objektív döntéseket.

A földrajzi fókusz azonban annak a kockázatával járhat, hogy gyengül az EU befolyása és tőkeáttételi hatása bizonyos olyan országokban és régiókban, ahol már nem lép fel tevékenyen. Az EU és a tagállamok közötti fokozott koordináció és munkamegosztás hiányában fennáll annak a kockázata is, hogy tovább nő a szakadék a donorok szempontjából „kedvec” és „mostoha” országok között egy olyan időszakban, amikor egyre több uniós donor csökkenti portfólióját és vonul ki számos fejlődő országból. E két kérdés enyhíthető azonban olyan kísérő intézkedésekkel, mint például a fokozatos kivonulási stratégiák, új típusú partnerségek kialakítása azokkal az országokkal, amelyek a továbbiakban nem kapnak támogatásokat, valamint a közös programozás és a munkamegosztás terén való előrelépés.

4. lehetőség

Az erősebb ágazati és földrajzi koncentráció a szűkös segélyezési erőforrások jobb és stratégiaibb jellegű felhasználása és elosztása útján hozzájárulhatna az uniós segélyek hatásának jelentős növeléséhez. Ezzel az EU növelhetné a kritikus tömegét bizonyos ágazatokban és országokban, erőteljesebb alkupozíciót, valamint az erőforrások és szakpolitikák feletti nagyobb tőkeáttételi hatást eredményezve. Példaként elől járva a Bizottság növelhetné segélyeinek láthatóságát és legitimitását, bátorítva a tagállamokat arra, hogy ők is tegyenek hasonlóképpen. Ez megerősítené a Bizottság kezdeményezőként és koordinátorként játszott szerepét is, különösen a munkamegosztás kritikus szempontjai tekintetében.

6. A LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA: Mely kritériumok/ indokolások melyik lehetőséget részesítik előnyben?

A hatásvizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy a 4. lehetőség a legelőnyösebb. Fokozottabban stratégiai, igazolhatóbb és láthatóbb elosztását eredményezné az EU korlátozott segélyezési erőforrásainak, amelyek ahelyett, hogy túlzottan kis összegek formájában sok ágazatot és országot fednének le, ahogy ez a status quo (1. lehetőség) esetében lenne, olyan területekre koncentrálnának, ahol a legnagyobb szükség van rájuk, és ahol a legnagyobb hatást gyakorolnák a szegénységre. A 4. lehetőség ötvözi a 2. és a 3. lehetőség erősségeit, és áthidalja az egyetlen (ágazati vagy földrajzi) fókuszú megoldások néhány korlátját.

A 4. lehetőségben megtestesülő megközelítés lehetővé teszi majd a Bizottság számára, hogy donorként kiegyensúlyozottabb és fokozottan stratégiai szerepet játsszon, aminek pozitív következményei lennének a láthatóság és a hírnév tekintetében.

7. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS: Hogyan lehet megállapítani a tényleges költségeket és hasznokat, valamint a kívánt hatások elérését?

A Bizottságnak már most is rendszeres nyomonkövetési és értékelési rendszerei vannak, melyek lefedik segélyezési programjainak teljes spektrumát. Jelenleg az ország- és a tematikus stratégiákat, egyedi programokat és projekteket értékeli. A nagyobb értékelési gyakorlatok a különböző jogalkotási eszközök, köztük a kiadásokkal nem járó tevékenységek közötti komplementaritást és szinergiákat értékelik. Az összetett értékelések átfogó szakpolitikai célkitűzésekre is kiterjedhetnek, amint ezt a vonatkozó politikai eljárások is rögzítik, valamint olyan átfogó és transzverzális kérdéseket is kezelhetnek, amelyek az összes vagy számos jogalkotási eszköz szempontjából relevánsak. A lehetőségek szerint a Bizottság minden érintettet bevon az EU támogatásának értékelési szakaszába, a közös értékelésekbe is.