



EURÓPAI  
BIZOTTSÁG

AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLÜGYI ÉS  
BIZTONSÁGPOLITIKAI FŐKÉPVISELŐJE

Brüsszel, 2011.12.7.  
COM(2011) 865 végleges

**KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**Globális Európa: az EU külső tevékenységei finanszírozásának megújítása**

## 1. HÁTTÉRINFORMÁCIÓK

500 millió lakosa, a világ bruttó hazai termékének 25 %-át adó GDP-je és a világkereskedelem ötödének lebonyolítása révén az Európai Unió (EU) globális szereplőnek minősül. A globális kormányzással kapcsolatos felelősségét felvállalva az EU aktív politikai szerepet vállal konkrét regionális és globális érdekek érvényesítése érdekében. Szerepe elsősorban a nemzetközi fejlesztési segélyek terén fontos, amelyek több mint felét az EU nyújtja, a humanitárius segélyek terén pedig a világ legnagyobb donora. Ezenfelül aktívan támogatja a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogok és humánbiztonság érvényesülését, a nemzetközi környezetvédelmi és szociális egyezmények betartását, a nyitott kereskedelmet, valamint a méltányos munka programot.

**Megváltozott a világ.** A jelenlegi gazdasági válság rávilágít arra, hogy Európának el kell mélyítenie és erősítenie kell partnereivel, köztük a szomszédos régiókkal fenntartott kapcsolatait, mivel ezek jelentős hatással vannak Európa pénzügyi és gazdasági kilátásaira. A világ erősödő összekapcsolódása új biztonsági kihívásokat teremt. A szűkös természeti erőforrások, a világ népességének gyors növekedése és az éghajlatváltozással járó problémák megkérdőjelezték nemzetközi partnereinkkel való kapcsolataink jellegét.

A fejlődő országok is gyorsan változnak: egyre növekszik a világ színpadán megjelenő, feltörekvő új hatalmak sora, ami hatalomeltolódást eredményez. Különösen Brazília, Oroszország, India, Kína és Dél-Afrika talált új együttműködési módokat a világ többi részével, értékeik pedig több esetben eltérnek a mieinktől. A G20 csoport felemelkedése átalakítja a globális kormányzás szabályait. Az EU számára fontos több érdekeltégi területen – fenntartható fejlődés, biztonság (ideértve a nonproliférációt, a leszerelést és a kiberbiztonságot), pénzügyi szabályozás, kereskedelem és befektetés, éghajlatváltozás, biodiverzitás és az új technológiák alkalmazása – multilaterális megoldásokra van szükség.

A könnyen változó globális környezetben az EU-nak alapvető érdeke, hogy szabályokon alapuló nemzetközi rendszer kialakítását sürgesse. A feltörekvő gazdaságok szerepe a fejlődő országokban is növekszik, így az Észak-Dél kereskedelmet háttérbe szorítja a Dél-Dél együttműködés. A legszegényebb országokat viszont egyre inkább a marginalizálódás veszélye fenyegeti. Végezetül, Európa közvetlen szomszédsága is jelentős változásokon megy keresztül a dél-mediterrán térségben megindult demokratikus átalakulás révén.

**Megváltozott az Európai Unió.** A Lisszaboni Szerződés új teret nyit az átfogó és következetes uniós megközelítésnek: az Unió külső tevékenységeire vonatkozóan horizontális elveket és célkitűzéseket határoz meg, valamint átfogó keretet teremt. Ezenkívül létrehozta az Unió külső tevékenységeinek következetességét biztosító főképviselőnek – egyúttal bizottsági alelnöknek – alárendelt Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ). Az EKSZ és a Bizottság – mind a központban, mind az uniós küldöttségeken – szorosan együttműködik az Unió külső politikáinak végrehajtása során. Az Európai Parlament is új hatásköröket kapott, elsősorban a költségvetési eljárás keretében. A Szerződésnek a bővítésben érintett, illetve a szomszédságpolitikában részt vevő országokkal fenntartott uniós kapcsolatokra, a fejlesztési együttműködésre, a humanitárius segélyekre és a polgári védelemre vonatkozó új rendelkezéseit megfelelő jogi és pénzügyi eszközökkel kell alátámasztani.

A biztosi testület által 2011. június 29-én elfogadott, „Az Európa 2020 stratégia költségvetése” című közlemény kiemelte azokat a területeket, amelyeken az EU fontos szerepet játszhat a változó, globalizált világban. A közlemény az Európa 2020 stratégián és a

Lisszaboni Szerződés által bevezetett új struktúráján alapul. A gazdasági világválság kellős közepén az EU-nak az eddigieknél is jobban kell figyelnie arra, hogy a források oda összpontosuljanak, ahol arra a leginkább szükség van, és ahol a legnagyobb hatással és a legnagyobb hozzáadott értékkel járnak.

Az új többéves pénzügyi keretben a külső tevékenységek általános célkitűzése az lesz, hogy a gazdasági válság és költségvetési következményei ellenére biztosítsák, hogy az EU globális szinten és közvetlen szomszédaival szemben egységesen léphessen fel, teljesítse a demokrácia, béke, szolidaritás, stabilitás, jólét és szegénységcsökkentés elősegítésére irányuló céljait, valamint biztosíthassa a globális közjavak megőrzését. Ezek az alapelvek képezik a közleményt kísérő dokumentumokban foglalt, a külső fellépési eszközök módosítására irányuló javaslatok alapját<sup>1</sup>.

## **2. MIÉRT FONTOSAK AZ EURÓPAI UNIÓNAK A KÜLKAPCSOLATOK?**

### **2.1. Összekapcsolódó világ**

Partnereink viszonylagos súlya mind gazdasági, mind politikai értelemben növekszik, ami mindennél szükségesebbé teszi az egységes uniós fellépést. A világ egyéb részein lejárló események közvetlen következményekkel járhatnak az európai polgárokra nézve. Az ember okozta és a természeti katasztrófák több ország stabilitását is gyorsan meg tudják ingatni. Az „arab tavasz” megmutatta, hogy a szomszédságunkban zajló események közvetlen és azonnali hatással járnak. Az EU-nak különösen érdeke és kiemelt felelőssége, hogy ebben a régióban proaktívan elősegítse a stabilitás és jólét alapját képező demokratizálódást.

Társadalmaink egyre növekvő mértékben globalizálódnak. A nemzetközi kereskedelmi és befektetési trendek, az energia, a migráció és az éghajlatváltozás befolyásolja az emberek mindennapi életét. Bolygónk korlátozott forrásaival fenntartható módon kell gazdálkodni, ezért alkalmazkodnunk kell a változó körülményekhez. Ezzel egyidőben, a stabil és méltányos nemzetközi kormányzás érdekében továbbra is meg kell tennünk mindent azért, hogy segítsük a lemaradókat.

Hasonlóképpen, az Unió belső politikái is gyakorolhatnak közvetlen hatást harmadik országokra, és gyakran csak nemzetközi partnereinkkel szorosan együttműködve hajthatók végre. E növekvő mértékű kölcsönös függőség, valamint a tényleges multilateralizmus iránti elkötelezettség kontextusában az EU számára létfontosságú, hogy aktívan részt vegyen a globális, különösen a multilaterális fórumokon – ENSZ, WTO és a G8/G20 – zajló döntéshozatali folyamatokban.

Az éghajlatváltozás, a biológiai sokféleség csökkenése, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a kiberbiztonság, a kereskedelmi egyensúlytalanságok és egyéb globális kihívások szükségessé teszik, hogy a kulcsszereplők szorosabban együttműködjenek egymással. Az EU-nak a határain kívüli érdekérvényesítés során alkalmazkodnia kell az új realitásokhoz, valamint

---

<sup>1</sup> Előcsatlakozási Támogatási Eszköz, Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz, Fejlesztési Együttműködési Eszköz, a Bizottság határozata az egyrészről az Európai Unió, másrészről a Dán Királyság és Grönland közötti kapcsolatokról szóló tanácsi határozat végrehajtásáról, Partnerségi Eszköz, A Demokrácia és az Emberi Jogok Európai Eszköze, Stabilitási Eszköz, Nukleáris Biztonsági Együttműködési Eszköz. Az alapelvek vonatkoznak majd a humanitárius segítségnyújtás, a polgári védelem és a makroszintű pénzügyi támogatás eszközeire is.

egységesebben és következetesebben kell fellépnie két- és többoldalú kapcsolataiban. Az Uniónak képesnek kell lennie arra, hogy a polgárai életét potenciálisan befolyásoló eseményekre reagálhasson vagy a lehetőségek megragadása, vagy az esetleges kockázatok és problémák előrejelzése révén.

## **2.2. Uniós hozzáadott érték**

A globalizált világban megnőtt az erőegyesítés jelentősége. Az uniós hozzáadott érték számos területen egyértelműen megmutatkozik:

- Számos politika és eszköz esetében összevonhatók az erőforrások. Valamennyi uniós tagállam részesülhet az EU harmadik országokban fenntartott, széles körű földrajzi képviselete nyújtotta előnyökből, ami alapot teremt konkrét problémák kezeléséhez, és olyan eszköz- és intézkedéstárat kombinál, amellyel egyetlen egyedül fellépő tagállam sem versenyezhet.
- Jól meghatározott, közös érdekek és kötelezettségvállalások alapján általános súlyának és befolyásának növelése révén az EU javítja tárgyalási pozícióját és fokozza politikai befolyását. Hasonlóképpen elősegíti a multilaterális tárgyalásokat és megoldásokat az olyan globális kérdésekben, mint az éghajlatváltozás, a környezetvédelem és az energiabiztonság.
- Politikáink, normáink és értékeink közös európai érdekek mentén történő képviselete azokon a területeken, ahol az EU a legalkalmasabb arra – például a bővítési és a szomszédságpolitika terén –, hogy segítse partnereit a politikai és gazdasági átalakulás során, gazdaságuk stabilizálásában, valamint az uniós szabályokhoz és normákhoz való igazodásban.
- Bevált módszerek alkalmazása az emberi jogok előmozdítása, a demokratizálódás elősegítése (ideértve a választási megfigyelést is) és a kormányzás javítása terén, ami nagyfokú nemzetközi hitelességet biztosít. Nagyfokú semlegességet és elfogulatlanságot biztosít a humanitárius segítségnyújtás terén, valamint régre visszanyúló tapasztalatokkal rendelkezik a hosszú távú és kiszámítható fejlesztési segítségnyújtás világszintű mobilizálásában.
- Méretgazdaságosságot biztosít a technikai és pénzügyi segítségnyújtás célba juttatásában, illetve az együttműködési fellépések során, valamint diplomáciai szolgálatot és fejlesztési támogatást határain kívül.

## **3. STRATÉGIAI CÉLKITŰZÉSEK**

A többéves pénzügyi keretről szóló júniusi közlemény értelmében az EU külső fellépési eszközei a következő stratégiai célkitűzéseket tartják majd szem előtt<sup>2</sup>:

- Az uniós értékek hirdetése és védelme az EU határain kívül, valamint az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság középpontba helyezése a külső tevékenységek során.

---

<sup>2</sup> COM(2011) 500, Az Európa 2020 stratégia költségvetése – II. rész.

- Beruházás az EU szomszédságának tartós felvirágoztatásába és stabilitásába, valamint az uniós tagságra készülő országok reformfolyamatainak támogatása.
- Az uniós érdekek határainkon kívüli képviselete, pl. az uniós polgárok védelme, a kereskedelmi lehetőségek javítása, az uniós normák és szabványok alkalmazásának előmozdítása, az energiabiztonság megteremtése.
- Az uniós szakpolitikák középpontjába az olyan jelentős globális kihívások kezelését kell állítani, mint az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a biológiai sokféleség csökkenésének visszafordítása, valamint a globális közjavak és az erőforrások védelme.
- Az uniós fejlesztési együttműködés hatásának növelése, melynek elsődleges célja a szegénység felszámolásának elősegítése.
- Az európai szolidaritás erősítése természeti vagy ember okozta katasztrófákat követően.
- A válságmegelőzési és -megoldási képességek javítása, békemegőrzés, konfliktusmegelőzés, a nemzetközi biztonság erősítése.

#### **4. ALAPELVEK**

##### **4.1. Az új lehetőségek megragadása**

A 2013 utáni időszakban – az eddig sikeresnek bizonyult módszerekre alapozva – a hangsúly a külső segítségnyújtás kialakításával, programozásával és nyújtásával kapcsolatos uniós módszereknek az új politikai, gazdasági és intézményi adottságokhoz való módosítására helyeződik.

A rövid, a közép- és a hosszú távú kihívások számos területen történő kezelése, valamint a külső eszközök uniós és tagállami szintű mobilizálása különleges erőfeszítést igényel, de az átfogó uniós megközelítés kialakítását szem előtt tartva koherens szakpolitikát biztosít partnereinkkel való kapcsolataink során. A programozási folyamat javasolt felülvizsgálata egyrészt növeli az Unió külső tevékenységeinek különböző területei közötti összhangot, valamint eredményorientáltabb megközelítést és a politikai prioritásokhoz való rugalmasabb alkalmazkodást tesz lehetővé.

Az új külső fellépési eszközök az egy adott országra vonatkozó átfogó politikai stratégiát támogatva megkönnyítik a partnereinkkel folytatott politikai párbeszédet, a velük kötött vagy kötendő megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokat, illetve e megállapodások végrehajtását. A politikák fejlesztési célú koherenciája továbbra is kulcsprioritás marad. Ezzel egyidejűleg az EU erősíti majd az egyéb érintett partnereivel – nem állami partnerek, köztük a civil társadalmi szervezetek (ideértve a szociális partnereket is), helyi hatóságok, multilaterális szervezetek, nemzetközi pénzügyi szervezetek, egyéb donorok és a magánszféra – folytatott párbeszédet és koordinációt is.

##### **4.2. A szűkös erőforrások hatásának optimalizálása**

Az EU-nak arra kell törekednie, hogy azokra a területekre koncentrálja támogatását, ahol arra a legnagyobb szükség van, és ahol a legnagyobb hatást érheti el. A javaslat egyik lényegi

alapelve a partnerségek erősebb **megkülönböztetése (differenciálás)** és az ország helyzetén alapuló segélyallokáció. Az EU-nak továbbra is különös fontosságot kell tulajdonítania saját szomszédsága, valamint a Szubszaharai Afrika fejlődése támogatásának. Ezenkívül több ország képes már finanszírozni saját fejlődését, így fokozatosan kikerül az uniós fejlesztési segítségnyújtás kereteiből.

A segélyeket az adott országok igényei, a kapacitások, a kötelezettségvállalások, a teljesítmény és a potenciális uniós hatás alapján fogják elosztani. Ennek során prioritást élveznek a kiszolgáltatott és instabil, illetve a konfliktus vagy válság sújtotta országok konkrét igényei. A differenciálás **különböző együttműködési formákat** tesz lehetővé, például a támogatások és a nemzetközi pénzügyi intézmények – közöttük az Európai Beruházási Bank – nyújtotta kölcsönök ötvözését. Az innovatív pénzügyi eszközök fokozottabb használata révén további összegek – ideértve a magánszektorból származókat is – mozgósíthatók, ami biztosítja, hogy az uniós kiadások a szűkös költségvetési keretek mellett a legnagyobb hatást ériék el. Az EU biztosítani fogja **a külső tevékenységekre fordított kiadások koncentrációját** is, ami a segélyek ágazatok közötti szétaprózódásából eredő hatékonysági problémák felszámolását célozza. Nagyobb figyelmet kell fordítani az inkluzív és a fenntartható növekedés alapjaiba és ösztönzőibe való beruházásokra, valamint az emberi jogok, a demokrácia és a jó kormányzás egyéb kulcsfontosságú elemeinek – többek között a nemek közötti egyenlőség és a női jogok – támogatására.

A gyorsan változó világban az EU pénzügyi eszközeinek működését régóta akadályozza a **rugalmasság** hiánya. A Stabilitási Eszköz részben ennek a problémának a megoldására jött létre. Az Unió váratlan eseményekre való reagálási képességének növelése érdekében új, a rugalmasság növelését célzó eszköz-felülvizsgálati mechanizmusokat hoztak létre: például pénzeszközöket különítenek el a váratlan szükségletekre, és minimális allokációkat állapítanak meg.

Az uniós segítségnyújtás hatékonyabb megvalósítása érdekében – többek között a módosított költségvetési rendelet kontextusában – valamennyi külső fellépési eszköz vonatkozásában javasoljuk a programozásra és az uniós segélyek nyújtására vonatkozó **szabályok és eljárások egyszerűsítését**. Az egyszerűsítés elsősorban a partnerországok és -régiók érdekeit szolgálja, de hatékonyabb igazgatást és az adminisztratív terhek csökkentését is lehetővé teszi. Horizontális jogalkotási eszköz biztosítja majd a pénzügyi rendelkezések nagyobb mértékű harmonizációját.

Az EU **kölcsönös elszámoltathatóságra** törekszik a pénzeszközök szétosztása és kifizetése során. Az EU a külső fellépési eszközökből a partnerországoknak nyújtandó külső segély elosztásánál általánosságban nagyobb hangsúlyt fektet majd az emberi jogokra, a demokráciára és a jó kormányzásra. A bővítési országok és a szomszédságpolitikai partnerországok esetében az országallokációt és a segélynyújtást szorosabban össze kell kapcsolni a reformok végrehajtásában elért eredményekkel. A fejlődő országok esetében az EU nagyobb hangsúlyt helyez majd a kölcsönös elszámoltathatóságra a kötelezettségvállalások és a partnerországokkal egyeztetett célkitűzések teljesítése vonatkozásában. Az indikatív országallokációkat a változó körülmények és a fenti szempontok alapján felülvizsgálják. A humanitárius segítségnyújtás továbbra is a szükségleteken, valamint a semlegesség, pártatlanság és függetlenség elveinek betartásán alapul majd.

Az új eszközök a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseivel összhangban új mechanizmusokkal működnek majd, ami **az Európai Parlament szorosabb bevonása révén** demokratikusabbá

teszi a külső uniós segítségnyújtásról folyó vitát. Az új eszközök egyik fajtája a felhatalmazáson alapuló jogi aktus<sup>3</sup>, ami növelheti a külső fellépési eszközök rugalmasságát. Az Európai Fejlesztési Alap (EFA) demokratikus ellenőrzését is javítja az, hogy a Fejlesztési Együttműködési Eszköz specifikus jellemzőinek figyelembevétele mellett összhangba hozzuk a két eszközt.

## 5. FELÜLVIZSGÁLT ÉS EGYSZERŰSÍTETT PROGRAMOZÁSI FOLYAMAT

A külső fellépési eszközök felülvizsgálatának egyik fontos újítása a programozási folyamat javasolt megváltoztatása. A Lisszaboni Szerződés egyértelműen kötelezi az EU-t és tagállamait arra, hogy hangolják össze külső tevékenységeikre vonatkozó politikáikat<sup>4</sup>, köztük a fejlesztési együttműködést<sup>5</sup>.

### 5.1. Átfogó, közös uniós stratégiák megállapítása

E cél elérése, valamint a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatokra gyakorolt hatás, és e kapcsolatok ismertségének növelése érdekében az EU-nak és tagállamainak a partnerországokkal és -régiókkal fenntartott kapcsolatokban egyértelmű és közös stratégiát kell követniük. Adott esetben közös elemzést követően **közös keretdokumentumot** fogalmaznának meg<sup>6</sup>. A közös keretdokumentum integrálja az EU külső tevékenységének valamennyi aspektusát és az összes uniós eszközt annak érdekében, hogy megfelelő egyensúlyt teremtsen a rugalmasság és a kiszámíthatóság, illetve a rövid, közép- és hosszú távú célkitűzések között. Meghatározná a tevékenységek stratégiai irányát és a szakpolitikák széles körű kombinációjára épülne, amely az alábbi elemekből állna: a diplomáciai és politikai szempontok (közös kül- és biztonságpolitika, politikai párbeszéd, demokrácia, emberi jogok stb.) figyelembevétele mellett az egyes országokban vagy régiókban alkalmazandó uniós és tagállami eszközök és politikák, fejlesztési együttműködés, humanitárius segély, biztonság, valamint a belső politikák külső vetülete. Ahogyan az látható a javasolt új eszközökben, amennyiben egy partnerország vagy -régió számára közös keretdokumentum készül, akkor ez használandó a programozási folyamat során, tehát nincs szükség országstratégiai dokumentumra.

### 5.2. Rugalmasabb és reagálóképesebb programozási folyamat

Az EU-nak egyrészt egyszerűsítenie kell a programozási folyamatot, ami lehetővé teszi, hogy jobban reagáljon a különböző változásokra, másrészt rugalmasabbá kell tennie azt, ami elősegítené a tagállamokkal történő közös programozást. A közös programozásnak uniós normává kellene válnia. A pénzeszközök programozásának az egyes partnerországok vagy -régiók számára készült stratégiai dokumentumokban meghatározott, egyértelmű stratégián kell alapulnia, egy bizonyos szintet<sup>7</sup> meghaladva többéves allokációval. Az alábbi dokumentumok bármelyike stratégiai dokumentumnak tekinthető:

---

<sup>3</sup> Az EUMSZ 290. cikke alapján.

<sup>4</sup> Az EUSZ 21. és 22. cikke.

<sup>5</sup> Az EUMSZ 210. cikke.

<sup>6</sup> A bővítési országok kivételével, amelyek esetében a Bizottság végzi a pénzügyi eszközök stratégiai tervezését a bővítési stratégia alapján.

<sup>7</sup> A pontos összeg meghatározandó. A Fejlesztési Együttműködési Eszközzel szülő rendelet tervezete tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz vonatkozásában az összegről függetlenül többéves programokat fogadhatnak el.

1. a partnerország Bizottság és az EKSZ-szolgálatok által elfogadott nemzeti stratégiai dokumentuma (nemzeti fejlesztési terv vagy hasonló),
2. az EKSZ és a bizottsági szolgálatok tagállamokkal közösen készített közös programozási dokumentuma,
3. az EKSZ és a bizottsági szolgálatok által készített ország- vagy regionális stratégiai dokumentum, illetve ennek megfelelője.

A fentiek értelmében a közös keretdokumentum számít stratégiai dokumentumnak, amennyiben van ilyen. Ezek a dokumentumok nem zárják ki egy másik fajta dokumentum megszövegezését, de az uniós pénzeszközök programozásához legalább egyikre szükség van. A szomszédságpolitikai régióban – azon országok esetében, amelyek cselekvési tervet vagy ennek megfelelő dokumentumot készítettek az EU-val közösen – az országstratégiai dokumentumot az egységes támogatási keretdokumentum váltja fel. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz esetében az új országstratégiai dokumentumok növelik az eszköz hatókörébe tartozó szakpolitikai területek közötti koherenciát.

A stratégiai dokumentum alapján az uniós források programozását főszabályként többéves indikatív programban vagy ennek megfelelő dokumentumban kell rögzíteni. Az EKSZ és a bizottsági szolgálatok arra törekednek, hogy ahol csak lehet, közös többéves programozási dokumentumot dolgozzanak ki a tagállamokkal.

Az uniós pénzeszközöket a partnerországok szükségletei és stratégiai alapján programozzák. A programozási időszakot főszabályként össze kellene hangolni a partnerországok stratégiáinak ciklusaival. Az uniós programozási ciklus országról-országra eltérő lehet, ezért az előzetesen programozott források összege nem feltétlenül fedi sem a teljes 2014–2020-as ciklust, sem az ország összes indikatív allokációját.

A nagyobb fokú rugalmasság létfontosságú az instabil, válságban vagy válságot követő helyzetben lévő országokban, ideértve a konfliktus sújtotta országokat is. Ez lehetővé tenné az uniós segítségnyújtás gyors (újra)programozását a közös keretdokumentummal, az országstratégiai dokumentummal és/vagy bármely uniós válságmegelőzési és – reagálási/kezelési, illetve béketeremtési stratégiával összhangban, ami biztosítaná a megközelítések és eszközök megfelelő kombinációját, ezáltal pedig a biztonsági, a fejlesztéspolitikai és a humanitárius megközelítés közötti megfelelő egyensúlyt, valamint a rövid távú reagálás és a hosszú távú támogatás zökkenőmentes összekapcsolását.

Az (újra)programozási folyamat során egyrészt az olyan fontos területekre kell összpontosítani, mint a kormányzás, a szociális szolgáltatások nyújtásának újraindítása, a megélhetés, a béketeremtés és államépítés, másrészt kezelni kell az instabilitás, a fennálló vagy a kiújulás kockázatával fenyegető konfliktusok és a katasztrófáknak való kiszolgáltatottság feltárt okait. A többéves indikatív programok elfogadását és kiigazítását a politikai helyzet gyakori gyors változásaira való tekintettel gyorsabban kell lefolytatni. A programozási dokumentumokat szükség esetén azonnal felülvizsgálják.



## 6. AZ ÚJ, „KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGEK” CÍMŰ FEJEZET JAVASOLT SZERKEZETE

### 6.1. Együtműködés a partnerországokkal

Az Európai Unió a Szerződés közvetlen alkalmazásában négy tág politikai prioritás mentén koncentrálja a külső partnerekkel folytatott munkát: bővítés, szomszédság, együttműködés a stratégiai partnerekkel és fejlesztési együttműködés.

Az *Előcsatlakozási Támogatási Eszköz* (IPA) marad a bővítési stratégia pénzügyi pillére, amely lefedi a belső politikák valamennyi szempontját és a tematikus kérdéseket is. Az eszköz révén arra próbálják ösztönözni a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokat, hogy tegyék nemzeti prioritássá az új uniós stratégiákhoz és politikákhoz való alkalmazkodást, valamint biztosítani próbálják, hogy ezen országok teljesen felkészüljenek a lehetséges csatlakozásig. A hangsúly a politikai reformfolyamat támogatására helyeződik, ezen belül a demokratikus intézmények és a jogállamiság erősítésére, az emberi jogok és alapvető szabadságok érvényesülésének elősegítésére, a társadalmi-gazdasági fejlődésre, a regionális együttműködésre, az uniós vívmányok elfogadására és végrehajtására, az Európa 2020 stratégia célkitűzéseire, valamint a belső politikáknak a csatlakozást követő végrehajtására való felkészülésre. Fokozni fogják a pénzügyi támogatás és az előcsatlakozási stratégia végrehajtásában elért eredmények közötti koherenciát.

Az *Európai Szomszédsági Támogatási Eszközből* (ENI) az EU szomszédságpolitikai partnerországaiban támogatják a politikai együttműködés elmélyítését, az EU-val való szorosabb gazdasági integrációt, valamint a demokráciába történő eredményes és fenntartható átmenetet. A szomszédságpolitikai partnerországokkal való együttműködés alapja „Az átalakuló szomszédság új megközelítése” című, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője és az Európai Bizottság által kiadott közös közleményben<sup>8</sup> foglalt „többért többet” elv lesz.

A *Fejlesztési Együtműködési Eszköz* (DCI) a szegénység elleni küzdelemre összpontosít majd. Az Unió külső tevékenységei egyéb célkitűzéseinek elérését is segíteni fogja a fenntartható gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi fejlődés elősegítése, valamint a demokrácia, a jogállamiság, a jó kormányzás és az emberi jogok tiszteletben tartásának támogatása révén. Az eszköz a következőképpen épül majd fel:

- i. Földrajzi programok, amelyekkel az ENI-ből, az IPA-ból és az Európai Fejlesztési Alapból nem részesülő fejlődő országokkal való kétoldalú és regionális együttműködést támogatják. Tekintettel a partnerországok szükségleteinek és prioritásainak figyelembevételére iránti igényre, valamint elköteleződésük biztosítása érdekében és a segélyhatékonysággal kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban a földrajzi programok állnak majd továbbra is a DCI középpontjában.
- ii. Karcsúsított, rugalmasabb tematikus programok, amelyek révén gyors válasz adható az új világszintű kihívásokra. „A globális közjavakkal és kihívásokkal foglalkozó program” a legfontosabb közjavakra és kihívásokra koncentrál majd, azaz az éghajlatváltozásra, a környezetvédelemre, az energiára, a humán fejlődésre, az élelmezésbiztonságra, a fenntartható mezőgazdaságra és a migrációra. Ezzel egyidejűleg biztosítja az összhangot a felsorolt célok és a

---

<sup>8</sup> COM(2011) 303.

szegénység csökkentésére irányuló célkitűzés között. Az Európa 2020 stratégia célkitűzésének teljesítése érdekében e program legalább 25 %-át az éghajlatváltozásra és a környezetvédelmi célkitűzésekre fordítják majd. A program további legalább 20 %-át a társadalmi befogadás és a humán fejlődés elősegítésére fordítják majd, elsősorban az olyan kulcsprioritásokra, mint az alapvető egészségügyi ellátás és oktatás. A „Civil társadalmi szervezetek és helyi hatóságok program” arra törekszik majd, hogy képessé tegye e szereplőket a fejlesztési stratégiákban és folyamatokban történő nagyobb szerepvállalásra.

- iii. A DCI pánafrikai programja az afrikai országokkal és régiókkal való együttműködés egyéb eszközeit kiegészítve az EU–Afrika közös stratégia végrehajtását támogatja majd.

A belső politikák külső dimenziójának DCI-n és annak programozásán belül történő erősebb érvényesítése, valamint a segélyhatékonysági alapelvekkel összhangban a partnerországok szükségleteinek és prioritásainak figyelembevétele révén kellő figyelmet kap az átfogó uniós politika egységessége és következetessége.

A humanitárius és a fejlesztési segélyek közötti kapcsolatok a differenciálás révén nagyobb figyelmet kapnak. Ennek során azok az országok élveznek előbbséget, amelyek a forrásallokáció kontextusában átmeneti kihívásokkal szembesülnek. A válságban, illetve válságot követő helyzetben lévő országok számára a konkrét programozási modalitások és a rugalmasság valószínűleg jobb összhangot teremt majd a válságenyhítés, a helyreállítás és a fejlesztés között. Ennek tükrében az allokálatlan pénzeszközök fenntartásának lehetősége biztosítaná, hogy a többéves indikatív program módosítása révén keletkező átmeneti kihívások kezelésére rendelkezésre álljanak igénybe vehető eszközök.

Az afrikai, karibi és csendes-óceáni országokkal való együttműködés nagy része továbbra is a költségvetésen kívüli eszközökből, a tizenegyedik *Európai Fejlesztési Alap* (EFA) révén történik majd. A tengerentúli országokkal és területekkel való együttműködés is az EFA keretében zajlik. Az EFA-nak az uniós költségvetésbe történő későbbi integrálása érdekében a tagállamok 11. EFA-hoz való hozzájárulására érvényes kulcsokat közelíteni kell az általános költségvetésre érvényes kulcsokhoz.

Az EU-Grönland partnerség célja a két fél közötti **szoros kapcsolatok** fenntartása, ezzel egyidejűleg pedig a grönlandi társadalom **fenntartható fejlődésének** támogatása. E partnerséget meg kell erősíteni, és ki kell terjeszteni új területekre, például a nyersanyagokra, amelyekből jelentős készletek állnak rendelkezésre az országban.

Az új *Partnerségi Eszköz* (PI) uniós és kölcsönös érdekeket támogat és mozdít majd elő, és globális dimenziót ad majd az Európa 2020 stratégiának. Az eszköz az iparosodott országokkal való együttműködés eszközének helyébe lép, és lehetővé teszi, hogy az EU hatékonyan és rugalmasan foglalkozhasson a partnerországokkal való kapcsolatokról eredő együttműködési célkitűzésekkel és a globális kihívásokkal. Bár az eszköz középpontjában a stratégiai partnerek és a feltörekvő gazdaságok állnak majd, hatóköre mégis globális lesz. A kétoldalú fejlesztési együttműködést kinövő országokkal való új kapcsolatokat is alátámaszthatná. A kiadásokat nem lesz kötelező hivatalos fejlesztési segélyként besorolni, bár erre továbbra is lehetőség lesz. A Partnerségi Eszközt fel lehetne használni az EU éghajlati és biodiverzitási céljaira is, de a pénzeszközöket nem különítik el előzetesen ezekre a célokra.

A jövőbeli külső eszközöknek azt is biztosítaniuk kell, hogy az EU és tagállamai növeljék befolyásukat azon politikai és gazdasági partnerségekben, melyeknek tagjai, valamint azt, hogy teljesíthessék a különböző fórumok keretében vállalt kötelezettségeiket. Az EU például arra törekszik, hogy költségvetésének legalább 20 %-át az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes társadalom megteremtésére fordítsa, valamint hogy érvényesítse a külső eszközökben az éghajlatváltozásra és a biológiai sokféleségre vonatkozó fellépés szempontjait.

A felsőoktatás nemzetközi dimenziójának támogatása érdekében – az EUSZ 21. cikkében megfogalmazott uniós külső fellépési célkitűzésekkel összhangban – az „Erasmus mindenkinek” programra az 1. fejezetben elkülönített pénzügyi keretösszegezen felül a különböző külső fellépési eszközökből (Fejlesztési Együttműködési Eszköz, Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz, Előcsatlakozási Támogatási Eszköz, Partnerségi Eszköz, Európai Fejlesztési Alap) 1 812 100 000 EUR-t különítenek el indikatív összegként a tanulmányi mobilitással kapcsolatos programokra, valamint a külső fellépési eszközökből támogatható országok hatóságaival/intézményeivel/szervezeteivel folytatandó együttműködésre és politikai párbeszédre.

## **6.2. A demokrácia és az emberi jogok érvényesülésének elősegítése világszerte**

*A Demokrácia és az Emberi Jogok Európai Eszközének* (EIDHR) megerősítése lehetővé teszi az EU számára, hogy jobban támogathassa az élénk civil társadalmak kialakulását és azon fontos szerepüket, melyet az emberi jogokat és a demokráciát előmozdító változások terén töltenek be. Javítani fogják az emberi jogi szempontból sürgős helyzetekre való gyors uniós reagálás lehetőségeit, és jobban támogatják majd a nemzetközi és regionális emberi jogi védelmi mechanizmusokat. Támogatják majd a választási megfigyelő missziók lebonyolítását, a missziók ajánlásainak nyomon követését, valamint a demokratikus és a választási folyamatok javítását.

## **6.3. Válságmegelőzés és -kezelés**

A Stabilitási Eszközt (IfS) a nemzetközi szintér fontos kihívásaira tekintettel erősíteni fogják. A nem programozható rész válsághelyzetekkel (köztük természeti katasztrófákkal) foglalkozni, a programozható rész a válságokra való felkészültség erősítésére, valamint a globális és transzregionális veszélyek – terrorizmus, szervezett bűnözés, tiltott kereskedelem, a kritikus infrastruktúra és a közegészség védelme, valamint a kémiai, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagokkal kapcsolatos kockázatok enyhítése – kezelésére összpontosít majd. Az eszközökből olyan intézkedéseket is támogatnak, amelyek a válság és konfliktus sújtotta területeken élő nők és gyermekek konkrét szükségleteinek – ideértve a nemi alapú erőszaknak való kitettség kérdését is – teljesítésére irányulnak.

*A Nukleáris Biztonsági Együttműködési Eszköz* (INSC) keretében továbbra is a nemzetközi egyezményeknek és szabványoknak megfelelő, magas szintű nukleáris biztonság és sugárvédelem megteremtését, valamint a harmadik országokban (különösen a szomszédságpolitikai partnerországokban) a nukleáris anyagokra vonatkozóan foganatosított, eredményes és hatékony biztosítéki intézkedéseket próbálják majd elősegíteni.

## **6.4. A külső fellépés egyéb pénzügyi eszközei**

Az EU másfajta külső fellépési eszköze a harmadik országoknak nyújtott makroszintű pénzügyi támogatás. Ebből az eszközökből kivételes körülmények esetén makrogazdasági

jellegű pénzügyi segítséget nyújtanak a fizetési mérlegben mutatkozó ideiglenes nehézségek kezelésére. Ehhez a támogatáshoz előfeltétel az IMF-tagság, és elsősorban a szomszédságpolitikai partnerországok részesülnek belőle. A makroszintű pénzügyi támogatás nyújtására vonatkozó döntések az EU külső fellépési prioritásaitól függnnek.

A fentiekben nem részletezik, de a humanitárius segítségnyújtási és a polgári védelmi intézkedéseket is a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret „Globális Európa” című fejezetéből finanszírozzák.

Ezenfelül a közös kül- és biztonságpolitikára elkülönített költségvetésből továbbra is támogatnak nem katonai és nem védelmi jellegű tevékenységeket is.

## **7. AZ ESZKÖZÖK KÖZÖTTI ÖSSZHANG**

A korábbiakhoz hasonlóan egy országon belül továbbra is egyszerre fogják alkalmazni az EU külső tevékenységeihez kapcsolódó különféle eszközöket. A kétoldalú fejlesztési együttműködés hatályából nemsokára kikerülő feltörekvő országok – Brazília, Kína, India stb. – esetében az e fejlesztés keretén kívül rendelkezésre álló változatos eszközök alkalmazásával különböző partnerségeket kell létrehozni. Lehet szó például regionális fejlesztési együttműködésről és tematikus programokban való részvételről a Fejlesztési Együttműködési Eszköz, A Demokrácia és az Emberi Jogok Európai Eszköze, a Stabilitási Eszköz, a Partnerségi Eszköz vagy a belső eszközök külső összetevői keretében. Az új Szerződés értelmében az EKSZ és a bizottsági szolgálatok a programozási szakaszban különös hangsúlyt helyeznek a különböző szakpolitikák és eszközök közötti összhangra.