



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 30.8.2006  
KOM(2006) 421 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS  
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ  
KOMITETUI**

**Valdymas Europos konsensuse dėl vystymosi politikos**

**Suderinto požiūrio Europos Sąjungoje link**

{SEC(2006) 1020}

{SEC(2006) 1021}

{SEC(2006) 1022}

## TURINYS

Įvadas.....	3
1. Sustiprintas ir naujoviškas demokratinio valdymo metodas.....	5
1.1. Įvairūs valdymo aspektai.....	5
1.2. Savarankiškumas, dialogas ir padarytos pažangos vertinimas.....	6
1.3. Dvigubos politinio teisėtumo ir gebėjimų vystymo problemos sprendimas.....	8
1.4. Metodų derinimas Europos Sąjungoje ir su kitais tarptautiniais subjektais.....	9
2. Valdymo iniciatyva: AKR šalys ir Afrikos strategija .....	10
2.1. AKR šalys: dialogas apie valdymą ir pagalbos programų kūrimą.....	10
2.2. AKR šalys: prioritetai ir programos valdymo srityje.....	12
2.3. Afrika: parama Afrikos priemonėms .....	13
2.4. Nuo Bendrijos lygmens link Europos masto.....	14
3. Dialogas ir programos bendradarbiavimo su kitomis šalimis ir regionais srityje.....	15
3.1. Valdymas ir Europos kaimynystės politika (PEV) .....	15
3.2. Lotynų Amerika .....	17
3.3. Valdymas Azijoje.....	18
Išvados .....	21

## ĮVADAS

Skurdo neįmanoma sumažinti ir Tūkstantmečio vystymosi tikslų neįmanoma pasiekti nepadarius reikšmingos pažangos ekonominėje, socialinėje, aplinkos ir politinėje valdymo srityse. Vystymas, žmogaus teisės, taika ir saugumas yra neatsiejami, vienas kitą papildantys aspektai. Vis labiau globalizuotame pasaulyje, kuriame nuolat stiprėja tarpusavio priklausomumas, taika ir saugumas didele dalimi priklauso nuo politinės valios ir valstybių bei valstybės institucijų gebėjimo įgyvendinti teisinės valstybės, žmogaus teisių apsaugos, demokratinio valdymo, skurdo šalinimo, tvaraus vystymosi ir nelygybės mažinimo politiką; būtent dėl šių dalykų pasauliui kyla didžiausi iššūkiai.

Europos konsensuse dėl vystymosi ES apibrėžė savo požiūrį ir veiksmų priemones, kad galėtų prisidėti prie šių tikslų. Ji pirmiausia nustatė, kad geras valdymas, demokratija ir pagarba žmogaus teisėms neatsiejami nuo tvaraus vystymosi procesų ir yra svarbūs ES vystymosi politikos tikslai. Siekiant žymiai padidinti artimiausiais metais pagalbos apimtis, būtina diegti valdymą, kuris leistų užtikrinti šių naujųjų Europos pagalbos pastangų veiksmingumą ir realų poveikį. Tačiau Tūkstantmečio vystymosi tikslams įgyvendinti vien finansinių išteklių neužtenka.

Bendrijos politikos sritys, kurių kiekviena turi išorės dimensiją, turi taip pat prisidėti prie gero valdymo. ES turi įvairiausių priemonių, tarp jų – politinis dialogas, konfliktų prevencijos priemonės, bendradarbiavimas su regioninėmis ir tarptautinėmis organizacijomis, teminės programos, rinkimų stebėjimas, daugiamečiuose bendruose planuose numatomos nacionalinės pagalbos vystymuisi programos.

Šiame komunikate aptariamas politinis dialogas ir pagalbos vystymuisi planavimas yra du prioritetiniai dalykai ES santykiuose su besivystančiomis šalimis siekiant kartu įvertinti situaciją ir reformos poreikius, skatinti pokyčius ir priimti sprendimus dėl būtinų paramos priemonių. Jie taip pat leidžia pabrėžti valdymo klausimus, kurių poveikis juntamas tarptautiniu mastu.

2005 m. kovo mėn. Paryžiaus deklaracijos ir 2006 m. balandžio mėn. Tarybos patvirtinti principai pagalbos veiksmingumui užtikrinti turi būti visa apimtimi taikomi ir valdymo srityje. Būtent siekdamas papildomumo bei suderinimo Bendrija ir valstybės narės turi veikti kartu, taip pat su kitais donorais ir tarptautinėmis organizacijomis, kad paremtų šalių partnerių pastangas šioje srityje.

Šiame kontekste Komisija siūlo, kad Bendrija ir valstybės narės susitartų dėl veiklos būdų ir principų, kurie būtų taikomi vedant dialogą ir bendradarbiaujant su besivystančiomis šalimis valdymo srityje. Tuo siekiama palaipsniui parengti bendrą ir suderintą požiūrį, kad demokratinis valdymas būtų skatinamas visose jo srityse. Tai sustiprins valdymo koncepciją, kuri 2003 m. buvo aptarta Tarybos komunikate ir išvadose<sup>1</sup>, ir suteiks jai naują vietą

---

<sup>1</sup> COM(2003) 615 „Valdymas ir vystymasis“. Valdymas – tai valstybės gebėjimas tarnauti savo piliečiams. Valdymas susijęs su taisyklėmis, procesais ir veiksmais, kuriais organizuojami interesai, kuriais ištekliai ir valdžia vykdoma visuomenėje. Šiame kontekste pagrindinė problema, kurią reikia išspręsti, yra viešųjų tarnybų funkcionavimo, viešųjų išteklių valdymo ir viešųjų reguliavimo įgaliojimų vykdymo būdai. Valdymas yra pagrindinė visuomenės stabilumo ir įgūdžių priemonė. Kadangi žmogaus teisių, demokratizacijos, demokratijos, teisinės valstybės, pilietinės visuomenės,

vystymosi politikoje. Komisija taip pat siūlo naujoviškas įgyvendinimo taisykles bendradarbiavimo su AKR valstybėmis srityje, primena kai kurias pasiūlytus prioritetus dėl Karibų jūros bei Ramiojo vandenyno ir imasi specialios Afrikai skirtos iniciatyvos, kuri buvo skelbta 2005 m. gruodžio Europos Vadovų Tarybos išvadose „ES ir Afrika: strateginės partnerystės link“, prie kurių prisidėti yra kviečiamos ir valstybės narės.

Ši komunikatą sudaro trys dalys. Pirmojoje dalyje pateikiami požiūrio į valdymą ir demokratinio valdymo procesų rėmimo bendradarbiavimo vystymosi labui srityje aspektai. Antrojoje dalyje pristatomas jų pritaikymas Afrikoje ir AKR šalyse. Trečiojoje dalyje aprašomas Bendrijos demokratinio valdymo bendradarbiaujant su kitomis šalimis ir regionais metodas.

Rengiant šį komunikatą atsižvelgta į 2006 m. kovo mėn. baigtas Europos Bendrijos paramos geram valdymui teminio vertinimo išvadas ir rekomendacijas, kurios vertos plačių diskusijų, siekiant pagerinti Bendrijos veiksmus šioje srityje<sup>2</sup>.

Šis komunikatas papildo rengiamus dokumentus, pavyzdžiui, apie Sąjungos požiūrį į demokratijos skatinimą išorės santykiuose; vėliau bus pateikta ir kitų iniciatyvų, pavyzdžiui, gero finansinio, fiskalinio ir teisinio valdymo Sąjungos išorės veikloje veiksmų programa.

---

decentralizacijos ir protingo viešųjų reikalų valdymo sąvokos tampa vis svarbesnės, visuomenė įgauna sudėtingesnės politinės sistemos formą, o valdymas tampa geru valdymu.

<sup>2</sup>

Žr. poveikio vertinimą SEC(2006) 1021.

## 1. SUSTIPRINTAS IR NAUJOVIŠKAS DEMOKRATINIO VALDYMO METODAS

### 1.1. Įvairūs valdymo aspektai

Valdymas tapo daugelio donorų vystymosi politikos ir bendradarbiavimo programų prioritetu. Jis yra vienas svarbiausių dalykų daugelio šalių partnerių vystymosi strategijų. Iš tiesų Tūkstantmečio vystymosi tikslams pasiekti yra būtinas tinkamas viešųjų paslaugų teikimas ir nuolatinis ekonomikos augimas, paremtas privataus sektoriaus plėtra; tai įmanoma tik esant geram valdymui. Pagalbos biudžetų augimo, išsipareigojimų tarptautinės pagalbos veiksmingumui užtikrinti ir vis didėjančios ekonominės bei finansinės tarpusavio priklausomybės kontekste valdymo, atitinkančio besivystančių šalių piliečių ir tarptautinės bendrijos lūkesčius, atsiradimas šiose šalyse šiuo metu yra vienas didžiausių iššūkių.

Palaipsniui atsiranda konsensusas dėl to, kad reikėtų patvirtinti platų požiūrį į valdymą bendradarbiavimo vystymosi labai srityje, pagrįstą universaliais tikslais bei principais<sup>3</sup> ir bendrais siekiais, kurie turi būti taikomi svarbiausioms reguliavimo funkcijoms, visoms valstybės intervencijos sritims ir valstybės institucijų bei piliečių santykiams.

#### *Platus požiūris*

Demokratinis valdymas nereiškia vieno institucinio modelio: tvaraus vystymosi kontekste jis į pirmą vietą iškelia visų piliečių teisių užtikrinimą. Tai apima: pagarbą žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms (įskaitant žodžio, informacijos ir asociacijos laisvę); paramą demokratizacijos procesams ir piliečių dalyvavimui renkant ir kontroliuojant valdančiuosius; teisinės valstybės principo laikymąsi ir visų teises į nepriklausomą teisingumą; informacijos gavimą; skaidrų administravimą užtikrinančią ir reikiamoms institucijoms bei rinkėjams atsiskaitančią valdžią; žmonių saugumą; migracijos srautų valdymą; veiksmingas institucijas, teisę gauti pagrindines socialines paslaugas, gamtinių bei energetinių išteklių ir aplinkos tvarų valdymą, taip pat tvaraus ekonomikos augimo ir socialinės sanglaudos skatinimą privačioms investicijoms palankiomis sąlygomis.

Taip pat svarbūs skirtingi valdymo lygmenys (vietinis, nacionalinis, tarptautinis). Pirmiausia reikia pabrėžti, kad įgyvendinant Tūkstantmečio vystymosi tikslus, esminį vaidmenį gali vaidinti vietos valdžios institucijos. Tačiau sprendžiant globalines problemas, taip pat reikia atsižvelgti į tarptautiniu ar regioniniu lygiu siekiamą bendradarbiavimą.

#### *Valdymas neapsiriboja kova su korupcija*

Geras valdymas negali būti apsiriboti kova su korupcija. Nors ES šioje srityje laikosi ypač griežtos politikos, teigdama, kad korupcija yra viena didžiausių kliūčių siekiant vystymosi tikslų, ji taip pat mano, kad korupcija gali atsirasti dėl blogos valdymo praktikos ir skaidrių valdymo bei kontrolės sistemų ir atskaitomybės nebuvimo. Taigi kova su korupcija turi būti vykdoma ne atskirai, o integruota į vystymosi bei skurdo mažinimo strategijas ir demokratinio valdymo procesus. Tai visų pirma reiškia, kad reikia sustiprinti pilietinės visuomenės ir žiniasklaidos vaidmenį, saugoti politinį pluralizmą ir rinkiminę konkurenciją, kurti skaidrią politinių partijų finansavimo sistemą ir remti parlamentinę kontrolę bei kitas viešąsias ir teismines institucijas.

---

<sup>3</sup> Šie principai išplėtoti tarptautinei bendrijai priėmus daug tarptautinių konvencijų ir norminių aktų.

## *Įvairiapusis valdymo pobūdis vystymosi programose*

Demokratinis valdymas turi būti vertinamas holistiškai, atsižvelgiant į visus jo aspektus (politinį, ekonominį, socialinį, kultūrinį, aplinkos apsaugos...) Šis įvairiapusiškumas turi atsispindėti bendradarbiavimo vystymosi labai praktikoje. Demokratinio valdymo koncepcija turi būti integruota į kiekvieną sektorinę programą<sup>4</sup>.

Turi būti vengiama spręsti valdymo klausimas per atskiras ir izoliuotas kategorijas, nes politinių, ekonominių, socialinių ir aplinkos apsaugos aspektų sąveika dažnai yra labai glaudi. Kaip antai, valstybės institucijų – ypač už viešuosius finansus atsakingų institucijų – geras valdymas ir pagarba teisei valstybei prisideda prie ekonomikos augimą ir privačias investicijas skatinančios aplinkos. Gamtinių ir energetinių išteklių blogas valdymas šalyse, turinčiose tokių išteklių kaip deimantai, nafta, mediena ar žuvininkystės ištekliai, gali sukelti žmogaus teisių ir teisinės valstybės pažeidimus, privesti prie smurtinių konfliktų. Tinkamo darbo skatinimas, pirmiausia vykdant socialinį dialogą ir veiksmingai įgyvendinant Tarptautinės darbo organizacijos konvencijas, dažnai papildomas priemonėmis, palengvinančiomis galimybes gauti pagrindines socialines paslaugas, ir daro teigiamą poveikį socialinei sanglaudai, ekonominės veiklos rezultatams ir skurdo mažinimui.

Konkretūs valdymo rėmimo programų pavyzdžiai pateikiami tarnybų darbiniam dokumente<sup>5</sup>: rinkiminių procesų, pilietinės visuomenės, parlamentų, decentralizacijos, teismų sistemos reformos, saugumo sektoriaus, viešųjų finansų valdymo ir kt. rėmimas.

### **1.2. Savarankiškumas, dialogas ir padarytos pažangos vertinimas**

Europos bendrija remia demokratinio valdymo procesus, laikydamosi partnerystės metodo, vykdydama dialogą su šalių partnerių valdžios institucijomis, o kaip donoras – pasitelkdama įvairias savo finansines priemones. Siekdama padidinti jų poveikį, ji turi geriau suderinti visas savo veiksmų priemones, kad sustiprintų savo, kaip pokyčių iniciatorės, vaidmenį, gerbdama partnerystės ir savarankiškumo principus.

#### *Naujos sustiprinto dialogo apie valdymą galimybės*

Vystymosi partnerių dialoge atsirado naujų galimybių. Iš tiesų šiuo metu daugelyje šalių atsirado politinė valia imtis pokyčių.

Kita vertus, visi donorai suvokia būtinumą skatinti naujoviškus veiksmingesnius bendradarbiavimo būdus, taip pat silpnose valstybėse, ir labiau derinti savo požiūrius. Demokratiniam valdymui plačiaja prasme suteikiama svarba pati savaimė reikalauja naujų metodų ir naujų veiklos būdų, pokyčių pagalbos valdyme, pagrįstų abipusių įsipareigojimų sąvoka.

Galiausiai kadangi valstybės vis labiau priklauso viena nuo kitos, dialogas apie pasekmes, kylančias iš šios situacijos, ir atsakomybę turi leisti nustatyti, kokį poveikį šalies vykdoma politika daro jos partneriams, pavyzdžiui, tokiose srityse kaip finansinė ir fiskalinė politika, kur valstybės gana nemažai priklauso viena nuo kitos.

---

<sup>4</sup> Europos konsensusas dėl vystymosi įtvirtina šį valdymo, demokratijos ir žmogaus teisių integravimo principą.

<sup>5</sup> SEC(2006) 1020.

### ***Veikiau savarankiškumas nei sąlygų nustatymas***

Demokratinio valdymo procesai, pagrįsti pirmiau minėtais universaliais principais, negali būti primetami iš išorės. Šalies partnerės ir donorų santykiuose svarbiausia gerbti reformos procesų savarankiškumą. Tik atitinkamos šalys gali priimti sprendimus dėl savo reformų ir jas įgyvendinti. Išorės parama be vidinės politinės valios vargu ar gali duoti rezultatų. Tačiau donoriai turi vaidinti svarbų vaidmenį kuriant skatinamuosius metodus.

Šio savarankiškumo gerbimas taip pat reiškia pagarbą reformos procesų ritmui ir tvarkaraščiui, kurie yra labai sudėtingi ir ilgalaikiai, kadangi yra susiję su valstybės ir visuomenės organizacijos esme. Tačiau tai jokių būdu negali pateisinti nei ratifikuotų konvencijų ar tarptautinių dokumentų dėl svarbiausių dalykų nesilaikymo, nei ambicijų ar patikimumo įgyvendinant laukiamas reformas trūkumo.

### ***Veikiau dialogas nei sankcijos***

Dialogas turi būti svarbiausias šalių skatinimo pasukti reformų keliu būdas. Turi būti vengiama vienašališko naujų sąlygų nustatymo. Dialogas turi turėti svarbų prevencinį aspektą ir leisti nagrinėti neretai opius politinius klausimus, susijusius su pagarba žmogaus teisėms, demokratijos ir teisinės valstybės principams, saugumo sistemų reforma, ekonominiu ir finansų valdymu, gamtinių ir energetinių išteklių valdymu, taip pat su socialiniu valdymu. Žinoma, sunkiais atvejais gali prireikti ir sankcijų. Šiais atvejais taip pat turėtų būti kuriami skatinamieji metodai nustatytoms problemoms spręsti.

ES turėtų padidinti savo turimų įvairių dialogo priemonių ir esamų orientacijų našumą, jas operatyviau susiedama su bendradarbiavimo programų sudarymu, stebėseną ir dialogu<sup>6</sup>.

### ***Valdymo vertinimas***

Pasitelkiant dialogą, turi būti sprendžiami valdymo vertinimo, padarytos pažangos ir blogam valdymui ištaisyti tinkamų priemonių klausimai. Valdymo situacijos šalyje vertinimo pagrindinis tikslas yra priskirti kokiai kategorijai, o nustatyti tinkamiausias reformas ir paramos priemones.

Visi vystymosi partneriai turi galėti įvertinti šalies valdymo kokybę ir, remdamiesi tinkamais kriterijais, įvertinti valdžios įsipareigojimų reformų srityje ryžtingumą, tinkamumą ir patikimumą. Šiuos kriterijus turi būti galima pritaikyti ypatingoms silpnų valstybių ar šalių, kuriose ką tik baigėsi konfliktas, situacijoms. Veiksmingai paramai užtikrinti būtina išsami vietos aplinkybių ir politinių sistemų analizė bei pokyčių priežasčių bei veiksmų nustatymas.

Ši analizė, kaip ir naudoti kriterijai, turi būti aptariami reguliaraus ir skaidraus dialogo metu, kad būtų galima įvertinti tendencijas ir eigą.

Neseniai paaiškėjo, kad yra įmanoma įvertinti demokratinio valdymo pažangą. Ši evoliucija, kuri neturi privesti prie mechaniško požiūrio, yra ypač svarbi politine prasme, kadangi ji

---

<sup>6</sup> 2004 m. gruodžio mėn. Tarybos priimtose Dialogo žmogaus teisių srityje gairėse (dok. 15810/104). Struktūrizuoti dialogai (su Kinija ir Iranu), Kotonu susitarimu (8, 96–97 straipsniai), asociacijos susitarimais su Viduržemio jūros šalimis ir prekybos bei bendradarbiavimo susitarimais (pavyzdžiui, su Filipinais, Kaukazo ir Vidurio Azijos šalimis) grindžiami dialogai; dialogai, pradėti remiantis *ad hoc* sprendimais (pavyzdžiui, su Rusija, Vietnamu, Pakistanu, Indija).

leidžia nustatyti naudingus kriterijus, kurie padeda apibrėžti būtinas reformas, kita vertus, ji padeda palyginti šalis tarptautiniu lygiu. Turėti kriterijų abiem lygmenimis – nacionaliniu ir tarptautiniu bei globaliniu – yra naudinga, kadangi jų tikslai yra skirtingi. Tarptautiniai kriterijai leidžia atlikti globalinį palyginimą. Nacionaliniai kriterijai padeda remiantis šalies prioritetais nustatyti nacionalinius valdymo gerinimo standartus. Pačios šalies partnerės nustatyti kriterijai turi dar didesnę skatinamąją vertę, kadangi jie skatina politinius veikėjus atsiskaityti piliečiams bei institucijoms ir leidžia pilietinei visuomenei bei žiniasklaidai dalyvauti stebėsenos procese. Šie skirtingų rūšių kriterijai turi būti suprantami ne kaip priešingybės, o greičiau kaip viena kitą papildančios priemonės, kurių panaudojimas priklauso nuo konkrečių situacijų ar iškilusių problemų.

### ***Dalyvaujamojo vertinimo skatinimas***

Svarbu paskatinti vyriausybes, politinius veikėjus, nepriklausomas viešąsias organizacijas ar pilietinę visuomenę plėtoti savo priemones ir gebėjimus siekiant apibrėžti būtinas reformas, įvertinti situaciją ir padarytą pažangą. Šie nacionaliniai kriterijai turi būti nustatyti laikantis savarankiškumo, dalyvavimo bei skaidrumo principų ir leisti apibrėžti būtinas reformas<sup>7</sup>. Šis metodas turi skatinti reformų poreikį, taip sustiprindamas demokratinio valdymo procesus.

### ***Laipsniški metodai***

Valdymo rėmimas turi būti pritaikytas kiekvienos šalies situacijai. Susidūrus su blogo valdymo problemomis arba kai atlikus analizę paaiškėja, kad būtinos reformos, ES metodas turi būti laipsniškas, proporcingas, skaidrus ir paremtas dialogu; juo siekiama laipsniškai pasiekti aukštesnių standartų. Tai taikytina ne tik politiniams ir instituciniams<sup>8</sup>, bet ir socialiniams, aplinkos apsaugos ar ekonominiams valdymo aspektams.

## **1.3. Dvigubos politinio teisėtumo ir gebėjimų vystymo problemos sprendimas**

Daugelyje besivystančių šalių svarbu ilgam laikui išspręsti skirtumo tarp valstybės institucijų teisėtumo ir jų pagrįstumo piliečių akyse problemą. Jei demokratinis teisėtumas patvirtinamas per laisvus rinkimus, tai pagrįstumas visų pirma priklauso nuo vyriausybės gebėjimo pildyti savo rinkiminius pažadus ir tenkinti piliečių poreikius. Šiuo atžvilgiu esminį vaidmenį vaidina įvairių šalių partnerių veikėjų dialogo ir tarpusavio santykių vidiniai procesai. ES remia laipsniškai vyriausybės įgyvendinamus dalyvaujamuosius metodus rengiant vystymosi strategijas. Plataus pilietinės visuomenės veikėjų rato (asociacijų, pagrindinių organizacijų, nevyriausybinių organizacijų, žiniasklaidos, ekonominių ir socialinių partnerių), politinių judėjimų ir piliečiams atstovaujančių institucijų (parlamentų, vietos ir decentralizuotų valdžios institucijų) aktyvaus dalyvavimo skatinimas reiškia demokratinio valdymo principų taikymą ir reformos programų gyvybingumo skatinimą.

### ***Prioritetinė nuostata – parama biudžetui***

Šalių partnerių reformų pastangoms paremti ir atitinkamiems problemų sprendimams pateikti gali būti naudojama gana plati bendradarbiavimo vystymosi labai priemonių gama. Tendencija vis dažniau naudotis dialogu ir šalių partnerių poreikiais paremtomis priemonėmis (metodas-programa/SWAP, bendroji ar sektorinė biudžetinė parama) suteikia realias galimybes skatinti demokratinį valdymą.

<sup>7</sup> Šis procesas aprašytas darbo dokumente apibūdintame METAGORA projekte.

<sup>8</sup> Dialogas dėl Kotonu susitarimo pagrindinių elementų aprašytas darbo dokumento 1 priede.



Antai derinimasis prie šalies partnerės vystymosi strategijų ir vis dažniau skiriama biudžetinė parama stiprina nacionalinių demokratinų institucijų, pavyzdžiui, parlamentų, pagal taikomus nacionalinius teisės aktus tiesiogiai dalyvaujančių atitinkamuose sprendimų priėmimo procesuose, vaidmenį. Įgyvendinant šias priemones taip pat turi būti tinkamai atsižvelgiama į decentralizacijos strategijas, siekiant išvengti, kad šios priemonės dar labiau nesustiprintų centralizacijos.

Tarptautinė bendrija taip pat turėtų išsamiau apsvarstyti labiau nuspėjamas pagalbos priemones, leidžiančias remti ilgalaikius pokyčių procesus, kurie šiame kontekste yra ypač tinkami. Reguliarus ir suderintas valdymo procesų eigos stebėjimas turi būti vykdomas dalijantis informacija, vertinimais ir analizėmis; jais savo ruožtu turi būti grindžiamas skaidrus partnerių dialogas apie prioritetines reformas. Šaliai partnerei turi būti aiškūs pagalbos skyrimo atsižvelgiant į valdymo situacijos eigą procesai ir kriterijai.

### ***Prevenčinis metodas silpnose valstybėse***

Vis dėlto turi būti ieškoma ir naujų papildomų metodų, ypač silpnose valstybėse.

Silpnose valstybėse, ypač problemiškoje partnerystėje, dažnai politinio teisėtumo trūkumą apsunkina silpnų gebėjimų problema. Šiose valstybėse valdymo klausimas turi būti sprendžiamas taikant laipsnišką metodą, pamažu siekiant vis aukštesnių standartų. Daugelis šalių pirmiausia turi užtikrinti pagrindines stabilumo ir minimalaus institucijų išvystymo sąlygas, kad galėtų pradėti įgyvendinti ilgalaikę vystymosi politiką. Siekiant pagerinti ES pagalbos silpnoms valstybėms veiksmingumą, būtina pasimokyti iš ankstesnių klaidų, kaip antai: stabdymu-leidimu grindžiamo finansavimo sprendimų, paremtų valdžios trumpo laikotarpio pasiekimais, kurie lėmė pagalbos srautų nepastovumą ir neaiškumą dėl finansavimo ateityje; sąlygų, susijusių su produktyvumu, nustatymu valdymo srityje; suderinimo tarp donorų trūkumo; kai kurių silpnų valstybių atskyrimo; nuoseklių išorės veiksmų valdymo, saugumo ir vystymosi srityse nebuvimo.

Po krizės taip pat reikia įgyvendinti integruotas pereinamojo laikotarpio strategijas, kurių tikslas – atkurti institucinius ir administracinius gebėjimus, svarbiausias infrastruktūras ir socialines paslaugas, gerinti maisto saugą, užtikrinti pabėgėlių, perkeltųjų asmenų problemų tvarius sprendimus ir piliečių saugumą apskritai. Būtinybė užkirsti kelią silpnoms valstybėms, siekimas neatskirti labiausiai pažeidžiamų šalių ir gyventojų yra neatskiriamas Sąjungos požiūrio aspektas dėl solidarumo, tarptautinio saugumo ir pagalbos veiksmingumo priežasčių.

#### **1.4. Metodų derinimas Europos Sąjungoje ir su kitais tarptautiniais subjektais**

Šiuo metu dauguma donorų valdymą laiko pirmenybe. Svarbu, kad kiekvienas jų pasidalintų savo analizės priemonėmis ir vengtų individualių dialogų su šalimis partnerėmis, kurių tikslas – vienašališkas ir nesuderintas tam tikrų reformų rėmimas. Paryžiaus deklaracija dėl pagalbos veiksmingumo ir tuo pačiu klausimu priimtos Tarybos išvados<sup>9</sup> turi būti visa apimtimi taikomos valdymo srityje. Valstybės narės ir Komisija išsipareigojo palaipsniui pereiti prie bendro programų kūrimo, plėtoti tokius veiklos principus, kad būtų galima taikyti papildomumo ir darbo pasidalijimo principus, palengvinti bendro finansavimo veiklą.

---

<sup>9</sup> CAGRE, 2006 m. balandžio 11 d.

Tačiau nesiekama rekomenduoti suvienodintų metodų. Tai nebūtų nei realu, nei pageidautina. Tačiau tikslinga vesti atvirą dialogą su šalimi, įtraukiant visus donorus, ir susitarti dėl veiksmų ir atsakymų į svarbiausius valdymo klausimus. Išorės parama turi būti paremta nacionaliniais prioritetais ir programomis, panaudojant esamas nacionalines ar regionines struktūras. Daugelyje šalių išeities taškas galėtų būti skurdo mažinimo strategijų kūrimas, jungtinės pagalbos strategijos ir Afrikoje tarpusavio vertinimo mechanizmas.

### *Nauji veikėjai*

Dialogas apie valdymą bendradarbiavimo vystymosi srityje taip pat turėtų būti vedamas su naujais politiniais ir finansiniais veikėjais<sup>10</sup>. Šis klausimas galėtų būti pasiūlytas dvišaliuose ES ir šių šalių dialoguose. Jis taip pat turėtų užimti svarbią vietą siekiant įtraukti šias šalis į daugiašalę pagalbos veiksmingumui stiprinti atitinkamose organizacijose ir forumuose programą<sup>11</sup>.

## **2. VALDYMO INICIATYVA: AKR ŠALYS IR AFRIKOS STRATEGIJA**

### **2.1. AKR šalys: dialogas apie valdymą ir pagalbos programų kūrimą**

ES tikisi, kad AKR šalys partnerės imsis reformų, būtinų teigiamam bei tvariam pagalbos vystymuisi ir tarptautinio bendradarbiavimo poveikiui užtikrinti. Nors valdymas jau dabar yra nuolatinė reguliaraus politinio dialogo su AKR šalimis dalis, ateityje, ypač rengiant 10-ąją EPF, jis užims dar svarbesnę vietą. Bus įdiegtas naujas skatinamasis metodas. Su valstybėmis narėmis ir dabartiniais donorais bus rengiamas išsamesnis dialogas apie padarytos pažangos ir pasiektų rezultatų vertinimo kriterijus. Programose apibrėžtos analizės ir dialogo priemonės, apimančios politinę dimensiją ir įvairius valdymo aspektus, turėtų savo ruožtu būti aptariamose Kotonu susitarimo 8 straipsnyje numatyto politinio dialogo metu.

### *Valdymo strategijai skirta trys milijardai eurų*

Rengiant naujas bendradarbiavimo su AKR valstybėmis strategijas Komisija ketina pasiūlyti teikti papildomą finansinę paramą toms šalims, kurios priėmė ar pasirengusios imtis ambicingo ir patikimo konkrečių veiksmų ir reformų plano.

Šiuo naujovišku metodu, kuriuo įgyvendinami 1 dalyje išdėstyti principai ir yra paremtas dialogu bei paskatinimais, siekiama paskatinti realius pokyčius ir lemiamą pažangą demokratinio valdymo srityje.

Finansiniu atžvilgiu dalis sumos, kuri bus paskirstyta AKR šalims pagal 10-ąją EPF programą, sudarys skatinamąjį rezervą. Šiam tikslui nacionaliniams biudžetams yra numatyta 2,7 milijardų eurų suma<sup>12</sup>, prie kurios prisidės regioninis biudžetas. Galimybė gauti šį skatinamąjį rezervą priklausys nuo Komisijos su kiekviena šalimi vedamo išsamaus dialogo tos šalies valdymo srityje.

---

<sup>10</sup> BRICS: Brazilija, Rusija, Indija, Kinija, Pietų Afrika.

<sup>11</sup> Žr. Pagalbos vystymuisi komiteto (CAD) dokumentą „Skirtingų išipareigojimų su CAD nepriklausančiais donorais galimybės“, DCD/DAC(2006)31/rev1.

<sup>12</sup> Visa 10-ojo EPF2008-2013 m. suma yra 22,6 milijardo eurų.

Tarnybų darbo dokumente<sup>13</sup> pateiktas valdymo modelis yra priemonė, kurios tikslas – palengvinti šį dialogą ir šį išsamų vertinimą. Remiantis paprastais klausimais, jame atskleidžiamas supaprastintas situacijos šalyje partnerėje vaizdas, siekiant orientuoti dialogą apie vykdomas ar numatomas reformas, apibrėžti svarbiausias problemas bei trūkumus ir palengvinti bendradarbiavimo sričių nustatymą. Nagrinėjami politiniai, ekonominiai, instituciniai, socialiniai, finansiniai, fiskaliniai ir teisiniai valdymo aspektai, taip pat gamtinių išteklių ir migracijos srautų valdymas. Europos Komisija, suvokdama būtinybę nekurti naujų sąlygų pagalbai gauti ir kuo labiau suderinti donorių požiūrius veiksmingumo varden, šį modelį siejo daugiausia su esamais kriterijais ir analizėmis<sup>14</sup>, papildžiusi jų sąrašą kai kuriais Sąjungos politikai būdingais elementais, kylančiais iš politinio dialogo su šalimis partnerėmis žmogaus teisių ir demokratijos srityje ar tokiais temomis kaip saugumas ar migracija.

Turėdama omenyje pačių šalių pagal dalyvaujamuosius ir skaidrius metodus vykdomų vertinimų vertę ir svarbą, Komisija atsižvelgs į šiuos savivertinimus, jei tokių yra. Antai šalių, kuriose taikomas tarpusavio vertinimas, po jo parengtos ataskaitos bus laikomos pagrindu rengiant valdymo modelį.

### ***Šeši skatinamojo rezervo suteikimo ir rezultatų stebėsenos etapai***

#### **1. Valdymo situacijos ir tendencijų vertinimas**

Situacija vertinama atsižvelgiant į valdymo modelyje nustatytus kriterijus ir jų raidos tendencijas bei tarptautinius kriterijus. Abu šie kriterijai aptariami per diskusijas, kurios kiekvienoje šalyje partnerėje vyksta tarp Komisijos ir susijusių valstybių narių siekiant kokybiškai įvertinti šalies valdymo situaciją ir tendencijas. Tarptautiniai kriterijai naudojami kaip išėities taškas, nes bet koks didelis nukrypimas nuo modelio turi būti išsamiai aptartas per diskusijas, kad būtų galima išsiaiškinti nustatyto nukrypimo priežastis ir jį pateisinti. Taikyti įvairūs kriterijai iš anksto nevertinami – reikia atsižvelgti į visas devynias modelyje nurodytas kategorijas.

#### **2. Pagrindinių trūkumų vertinimas**

Modelio pagrindu Komisija ir su šalimi susijusios valstybės narės, atsižvelgdamos į visus modelyje išdėstytus kriterijus, nustato sritis, kuriose yra trūkumų ir kurias reikia reformuoti. Taip pat vertinamas šių trūkumų lygis.

#### **3. Dialogas apie programų kūrimą ir pagrindinių vyriausybės įsipareigojimų reformų srityje apibrėžimas (šalies valdymo planas)**

Pradėjus dialogą vyriausybė raginama pateikti savo vykdomų ar planuojamų reformų planą. Šis planas aptariamas atsižvelgiant į modelyje, dėl kurio susitarta su vyriausybe, nustatytus trūkumus. Šio dialogo tikslas – visų pirma paskatinti vyriausybę įsipareigoti imtis priemonių, būtinų nustatytiems trūkumams pašalinti. Po šio dialogo vyriausybės priimtų įsipareigojimų sąrašas bus pridodamas prie šalies strategijos dokumentų.

#### **4. Vyriausybės įsipareigojimų vertinimas: tinkamumas, ambicingumas, patikimumas**

<sup>13</sup> SEC(2006) 1020, 2 priedas.

<sup>14</sup> Ypač valdymo kriterijais, kuriais nuo 1996 m. vadovaujasi Pasaulio banko institutas, vertindamas 204 šalis.

Komisija ir valstybės narės vertina, kaip vyriausybės priimti įsipareigojimai gali padėti šalinti pagrindinius nustatytus trūkumus ir ar jie yra tinkami, ambicingi bei patikimi. Tikslas – užkirsti kelią nerealistiškiems pažadams ar dalinėms priemonėms, kurios netinka iškilusioms problemoms spręsti.

#### 5. Sprendimas dėl skatinamojo rezervo skyrimo

Sprendimas skirti skatinamąjį rezervą priimamas ir santykinis šio rezervo, palyginti su pradine išmoka, dydis nustatomas atsižvelgiant į situacijos vertinimą ir dialogo metu priimtus įsipareigojimus reformų srityje. Skatinamasis aspektas ir parama reformoms laikomi prioritetiniais, tačiau patenkinamus valdymo standartus pasiekusios šalys (palyginti) nebaudžiamos.

#### 6. Rezultatų stebėseną

Komisija, vietoje esančios valstybės narės ir šalis partnerė nuolat stebės valdymo modelį bei įsipareigojimus ir analizuos realius reformų rezultatus. Atsižvelgiant į šią analizę ir remiantis peržiūrėtu Kotonu susitarimu, kiekvienais metais išskirtinių rezultatų atvejais išmokų dydis galės būti didinamas. Be to, tarpinės peržiūros metu (2010 m.) ir atliekant galutinį vertinimą (2012 m.) išmokos galės būti didinamos arba mažinamos. Taigi į valdymo modelį ir įsipareigojimus – kurie sudaro naujo sutartinio metodo pagrindą – bus atsižvelgiama viso programų kūrimo ciklo metu.

Valdymo modelis, kuris bus išbandytas pradiniame 10-ojo EPF AKR šalims etape, galės būti tobulinamas ir taisomas atsižvelgiant į įgytą patirtį.

### **2.2. AKR šalys: prioritetai ir programos valdymo srityje**

Bendrijos bendradarbiavimo su konkrečiomis šalimis programose valdymas galėtų būti apibrėžiamas kaip pagrindinė arba šalutinė sritis, ypač kalbant apie paramą institucinėms reformoms, gebėjimų stiprinimui arba apie biudžetinės paramos sąlygų nustatymo rėmimą. Galiausiai visose šalyse valdymas kaip horizontali tema bus integruotas į visas pagrindines ir šalutines sritis.

Bendrija jau dabar, siekdama dialogu ir finansine parama skatinti demokratinio valdymo procesus, veikia daugelyje sričių<sup>15</sup>. Rengiant 9-ąjį EPF AKR šalių atveju valdymas apibrėžtas kaip pagrindinė sritis apie dvidešimt orientacinių programų, kurioms skirta suma sudarė 870 milijonų €, t. y. 10 % visos planuoto biudžeto sumos, įskaitant pagalbą nevalstybiniais subjektams, kuriems skirta suma buvo šiek tiek didesnė už 200 milijonų €. Taip pat reikia atsižvelgti į tai, kad dalis bendrosios biudžetinės paramos yra parama valdymui, konkrečiai ekonominėms ir institucinėms reformoms.

Visa ši veikla bus vykdoma toliau ir dar labiau stiprinama. Vadovaujantis pirmiau minėtais sustiprinto požiūrio principais bus parengti ir įdiegti nauji veiklos būdai, atsižvelgiant į vertinimo ataskaitų išvadas bei rekomendacijas ir į naująsias Kotonu susitarimo nuostatas

<sup>15</sup> Išsamesnę informaciją apie programas ir projektus, Bendrijos pagalbos vystymuisi įgyvendinimo vertinimus ir ataskaitas galite rasti

[http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm),

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

[http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm).

(naujasis VII priedas, nuostatų dėl politinio dialogo pagrindinių aspektų pakeitimai) bei neseniai priimtas regionines Afrikos<sup>16</sup>, Karibų jūros<sup>17</sup> ir Ramiojo vandenyno strategijas<sup>18</sup>, kuriose valdymui skiriama svarbi vieta.

Afrika pirmiausia turėtų remti pokyčius ir įgyvendinti valdymo reformas vietiniu, nacionaliniu ir regioniniu lygiu, taip pat skatinti Afrikos šalis dalyvauti tarpusavio vertinimo procesuose. Atsižvelgiant į vietos valdžios institucijų vaidmenį užtikrinant tiesiogiai su Tūkstantmečio vystymosi tikslais susijusių paslaugų gavimą (vanduo, sanitarinių sąlygų gerinimas ir kt.), socialinių ir ekonominių pokyčių vietiniu lygiu stiprinimas yra ekonomikos augimo svirtis ir tvaraus vystymosi uždavinys. Kiti prioritetai yra parama kitoms demokratinėms institucijoms, pavyzdžiui, nacionaliniams parlamentams, visos Afrikos parlamento gebėjimų stiprinimas. Karibų ir Ramiojo vandenyno atveju Bendrija visų pirma sieks skatinti gerą finansinį, fiskalinį ir teisminį valdymą. Šioje srityje svarbiausia kuo greičiau įgyvendinti EBPO skaidrumo ir veiksmingo keitimosi informacija fiskalinėje srityje standartus, taip pat šalinti nuostolingą fiskalinę praktiką. Ypatingas dėmesys bus teikiamas tokioms problemoms kaip pinigų plovimas, organizuotas nusikalstamumas ir terorizmo finansavimas.

### **2.3. Afrika: parama Afrikos priemonėms**

Afrikos šalyse partnerėse tvirtėja reformų ir gero valdymo siekianti politinė valia. Europos Sąjunga yra išsipareigojusi remti šiose šalyse gero valdymo programas, prisidėti prie Afrikos Sąjungos bei Afrikos regioninių ir nacionalinių institucijų gebėjimų stiprinimo ir, vesdama dialogą ir konsultacijas su Afrikos partnerėmis, remti Afrikos šalių pastangas siekiant pagerinti valdymą ir užtikrinti jo stebėseną<sup>19</sup>. Šiuo metu valdymo klausimas yra įtrauktas į visos Afrikos institucijų ir ES dialogą ir bendradarbiavimą.

Šiame kontekste tarpusavio vertinimo Afrikoje mechanizmas (TPM) suteikia realią galimybę skatinti reformas ir abipusį mokymąsi. Speciali ES parama šiam mechanizmui siūloma trimis lygiais:

- Visos Afrikos lygiu: parama TPM sekretariatui, jo peržiūros darbui ir užduotims;
- regioniniu lygiu: parama regioninių organizacijų dalyvavimui skleidžiant peržiūros rezultatus (šalių ataskaitų aptarimas, keitimasis gera praktika ir jos skleidimas, skatinimas prisijungti prie TPM...);
- šalių lygiu: pagalbos peržiūros metu apibrėžtoms reformoms integravimas į esamas bendradarbiavimo priemones (pvz., nacionalines orientacines programas). Specialios paramos TPM nacionaline dalimi siekiama tik remti ir palengvinti patį procesą šiose šalyse (pilietinės visuomenės dalyvavimas, konsultacijų ir stebėsenos mechanizmai), jei atitinkama šalis to prašo.

---

<sup>16</sup> ES ir Afrika: strateginės partnerystės link – ES Taryba – dok. 15961/05 – 2005 12 19.

<sup>17</sup> ES ir Karibų jūros regiono partnerystė siekiant augimo, stabilumo ir vystymosi – COM(2006) 86 galutinis, 2006 3 2.

<sup>18</sup> ES santykiai su Ramiojo vandenyno šalimis – Glaudesnės partnerystės strategija – COM(2006) 248 galutinis, 2006 5 29.

<sup>19</sup> ES ir Afrika: strateginės partnerystės link – ES Taryba – dok. 15961/05 – 2005 12 19.

Bendrijos įnašas TPM turėtų būti teikiamas iš AKR vidaus fondų ir papildytas valstybių narių įnašais. ES turi būti pasirengusi tenkinti finansavimo poreikius ir padengti dalį TPM biudžeto; tai liudytų apie stiprią politinę (ir gerbiančią savarankiškumo principą) paramą šiam procesui. Bendrijos įnašu turėtų būti siekiama finansuoti peržiūros procesą pirmiau minėtais trimis lygiais (neatsižvelgiant į paramą reformoms šalyse, kuri teikiama pagal nacionalines orientacines programas).

Tų Afrikos šalių, kurios nėra AKR šalys, atveju Bendrijos požiūris numatytas kaimynystės politikoje (žr. toliau 3 skirsnį).

#### **2.4. Nuo Bendrijos lygmens link Europos masto**

ES bendradarbiavimo vystymosi labui politikoje valdymui teikiama svarba turėtų pasireikšti 1) Europos lygiu suderintu politiniu požiūriu ir 2) papildoma suderinta parama šalių partnerių pastangoms imtis reformų, atsižvelgiant į pasiektus rezultatus ir būsimų įsipareigojimų patikimumą.

Atsižvelgiant į pirmiau aptartą suderinimo principą, šio požiūrio įgyvendinimas negali priklausyti vien tik nuo Komisijos. Reikia imtis veiksmų jam įgyvendinti Europos Sąjungos lygiu, o tai reiškia, kad reikia kartu atlikti analizes bei vykdyti dialogą šalyse partnerėse ir dirbti kartu kuriant programas. Be abejojimo, šios suderinimo pastangos neturi apsiriboti ES: jas turi dėti visi atitinkamoje šalyje esantys donorai ir tarptautinės organizacijos.

Antai ES lygiu valdymo modelis turėtų būti nustatytas kartu, o tose šalyse, kuriose yra numatytas bendras programų kūrimas, jis turėtų būti laikomas bendros valdymo klausimų analizės pagrindu. Jei įmanoma, valstybės narės taip pat galėtų naudoti šį modelį savo dvišaliuose santykiuose su AKR šalimis.

Finansinės paramos srityje ES turėtų kolektyviai sustiprinti savo pagalbą šių šalių reformų procesams valdymo srityje. Gali būti numatyti įvairūs mechanizmai, nebūtinai tarpusavyje nesuderinami:

a) Komisijos ir valstybių narių suderintas dvišalių programų, taigi ir asignavimų šaliai, apimties didinimas (bendra analizė, bendri kriterijai).

Be to, turėtų būti plėtojami bendro finansavimo būdai ir (arba) kelių donorų patikos fondai, kaupiantys šias papildomas sumas paramos reformų programoms remti.

b) papildomos lėšos (atsirandančios dėl valstybės pagalbos vystymuisi apimčių išaugimo), kurios papildys nacionalines orientacines programas ir bus paskirstytos pagal Komisijos administruojamas nacionalines orientacines programas.

Neatsižvelgiant į pasirinktą būdą, sprendimai dėl šių padidinių gali būti priimami lėšų skyrimo šaliai metu arba peržiūros (metinės ar tarpinės) metu.

Regioniniu ir žemyno lygiu ES turėtų apsvarstyti įnašų į patikos fondus galimybę siekiant palengvinti sąlygas suderintai paramai valdymo mechanizmams ir iniciatyvoms, ypač pirmiau apibūdintai TPM, teikti.

### 3. DIALOGAS IR PROGRAMOS BENDRADARBIAVIMO SU KITOMIS ŠALIMIS IR REGIONAIS SRITYJE

Valdymo sritis yra vienas prioritetų ir ES santykiuose su kitais regionais, politinio dialogo metu ir kuriant pagalbos programas. Įvairiuose regionuose ir šalyse požiūris į demokratinio valdymo skatinimą yra skirtingas: tai lemia jų ypatybės ir santykių su ES istorija, tačiau visur šis požiūris yra holistinis: atsižvelgiama į skirtingus valdymo aspektus. Pavyzdžiui, Europos kaimynystės politika, santykiai su Lotynų Amerika ir Azija (tam tikri jų aspektai apibūdinti toliau).

Antai nemažai struktūrų sudaro sąlygas ypatingomis sąlygomis diskutuoti apie žmogaus teises<sup>20</sup>. Skatinamojo pobūdžio priemonės jau buvo išbandytos su Viduržemio jūros partnerėmis, tarp jų – Afrikos šalimis, kurios nėra AKR šalys. Kaimynystės politika buvo formuojama visų pirma kaip integruota visuma skatinamųjų priemonių, kurių tikslas – remti reformų procesą ir pamažu didinti bendradarbiavimo apimtį. Kalbant apie finansinę paramą būsimoms finansinėms perspektyvoms, pagalbos Lotynų Amerikos, Azijos šalims ir šalims, kurios dalyvauja įgyvendinant kaimynystės politiką, programų kūrimas jau gerokai pasistūmėjęs į priekį. Programos kuriamos atsižvelgiant į kiekvienos šalies politinių, ekonominių, socialinių ir kt. aspektų nuodugnios analizės rezultatus. Nors pagalba valdymui nėra skiriama iš anksto, demokratinis valdymas šalyse gali būti pagrindinė arba šalutinė sritis. Beje, valdymo, kaip tinkamo viešųjų reikalų tvarkymo, sąvoka yra kompleksinis klausimas, nuo kurio sprendimo priklauso požiūris į bendradarbiavimą visuose sektoriuose.

Komisijos bendradarbiavimas su valstybėmis narėmis pasireiškia įvairiai: per oficialius institucijų politinius dialogus, ES rinkimų stebėjimo užduotis. Koordinavimas užtikrinamas programų kūrimo metu ir tęsiamas projektų, ypač susijusių su valstybės funkcijų sritimis, tokiomis kaip saugumo ar teisinės valdžios reforma, metu. Taip pat yra koordinavimo ir derinimo tarp donorų mechanizmų, kurie lydi bet kokią biudžetinės paramos programą.

#### 3.1. Valdymas ir Europos kaimynystės politika

Ypatingi santykiai su ES kaimyninėmis šalimis (kurioms yra taikoma Europos kaimynystės politika) grindžiami **abipusiais išipareigojimais** bendrų vertybių srityje, daugiausia – teisinės valstybės, gero valdymo, pagarbos žmogaus teisėms, ypač mažumų teisėms ir pagrindinėms darbo taisyklėms, geros kaimynystės santykių skatinimo, rinkos ekonomikos ir tvaraus vystymosi principų srityse. ES santykių su jos kaimynėmis apimties lygis bus nustatytas atsižvelgiant į tai, koku mastu šiomis vertybėmis iš tiesų yra vadovaujama šioje šalyje. Viena būtinų tokių santykių sąlygų – galiojantis asociacijos ar partnerystės susitarimas.

Šalių partnerių prioritetai bus įtraukti į **kartu priimamus veiksmų planus**. Pagrindinę vietą juose užima valdymas plačiąja prasme; juose yra septyni skyriai, kuriuose numatyta:

- demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms, teisinės valstybės ir kovos su korupcija stiprinimas;
- racionalaus ekonomikos valdymo, paremto rinkos ekonomikos ir skaidrumo principais, diegimas ir aktyvios politikos, *kurios tikslas – skatinti tvarų vystymąsi, įskaitant kovą su*

---

<sup>20</sup> Žr. 8 išnašą.

*skurdu bei nelygybe ir dialogą užimtumo ir socialinės politikos klausimais, įgyvendinimas;*

- reformų prekybos, vidaus rinkos ir reglamentavimo srityje, įskaitant konkurencijos politiką, intelektinę nuosavybę, viešąsias pirkimų sutartis ir kovą su muitų klastotėmis, pradėjimas;
- bendradarbiavimas mokesčių srityje, teisminis, policijos bendradarbiavimas ir bendradarbiavimas sienų valdymo srityje, siekiant kovoti su sukčiavimu ir vengimu mokėti mokesčius, pinigų plovimu, nelegalia imigracija ir terorizmu.
- vienas prioritetų – bendradarbiavimas migracijos srautų valdymo, nelegalios imigracijos ir kovos su prekyba žmonėmis srityje;
- sektorių reformų (transporto, energetikos, informacinės visuomenės, aplinkos apsaugos sektoriuose) pradėjimas siekiant pagerinti valdymą ir paskatinti valdžios institucijas atsiskaityti už savo sprendimus piliečiams;
- bendrijų tarpusavio ryšių plėtojimas, žmogiškųjų išteklių plėtra ir pilietinės visuomenės stiprinimas.

Veiksmų planai, sudarantys dvišalio finansinio valstybių narių ir kitų donorių bendradarbiavimo strategiją, šiuo metu įgyvendinami 7 šalyse, kurioms taikoma Europos kaimynystės politika, kitose 5 šalyse – dar tvirtinami. Jų įgyvendinimą lydi **reguliari** įvairiose valdymo srityse padarytos pažangos **stebėseną**. Dialogas su šalimi partnere vykdomas sektoriniuose pakomitečiuose (demokratijos ir žmogaus teisių, teisinės sistemos, ekonomikos, prekybos ir kt.), o padarytos pažangos analizė atliekama asociacijos ar partnerystės komitetuose. Pažymėtina, kad pažanga vertinama atsižvelgiant į veiksmų planuose nustatytus tikslus, o ne į tarptautinius kriterijus.

EB finansinės pagalbos prioritetinės sritys, nustatytos šalies strategijos dokumente, pasirenkamos remiantis veiksmų planais; jomis siekiama remti valdymo plačiąja prasme tobulinimą: stiprinti demokratiją ir žmogaus teises, kovoti su korupcija, gerinti ekonominį ir sektorinį valdymą, stiprinti teismų sistemą, taip pat skatinti vietos valdžios institucijas atsiskaityti piliečiams. Tokie plėtros tikslais sukurti ir Europos kaimynystės politikoje dalyvaujančioms šalims imti taikyti bendradarbiavimo mechanizmai, kaip miestų giminiavimasis, TAIEX ir SIGMA<sup>21</sup>, yra orientuoti visų pirma į valdymą ir leidžia be kita ko valstybėms narėms dalyvauti bendradarbiavimo veikloje bei remti veiksmų planų įgyvendinimą.

Vienas iš veiksnių, į kuriuos atsižvelgiama nustatant kiekvienai šaliai skiriamos **finansinės paramos dydį**, yra šalies partnerės veiksmų plane numatyti išsipareigojimų dėl reformų ir jų įgyvendinimo lygis. Po 2003 m. gegužės mėn. Komisijos priimto komunikato dėl ES veiksmų žmogaus teisių ir demokratijos srityje stiprinimo santykiuose su Viduržemio jūros partnerėmis 2006 metais priimta demokratijos programa MEDA. Ja siekiama remti partneres, padariusias reikšmingiausią pažangą demokratijos ir žmogaus teisių srityje. Tai – bandomasis etapas. Vėliau Europos kaimynystės politikos kontekste Komisija planuoja patvirtinti **valdymo**

---

<sup>21</sup> Žr. [http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution\\_building/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution_building/twinning_en.htm); <http://taiex.cec.eu.int>; <http://www.sigmaxweb.org>.



**programą**, kuria būtų siekiama skatinti politines ir ekonomines reformas visose šalyse, kurioms taikoma ši politika. Valdymo programa galėtų apimti papildomą finansinę paramą kaimyninėms šalims, padariusioms reikšmingą pažangą įgyvendinant „veiksmų planus“. Šiame kontekste bus atsižvelgta į TPM.

### 3.2. Lotynų Amerika

Bendra praeitimi, bendromis vertybėmis ir bendru požiūriu į ateities iššūkius grindžiamuose ypatinguose Europos Sąjungos ir Lotynų Amerikos santykiuose savaime skiriama daug vietos valdymui. Pirmiausia tai pasireiškia per pagrindinius *socialinės sanglaudos* ir *regioninės integracijos* tikslus, kuriuos abiejų regionų valstybių vadovai patvirtino Gvadalacharos (2004 m.) ir Vienos (2006 m.) aukščiausio lygio vadovų susitikimuose. Kiekvieno šių tikslų valdymo aspektas yra itin svarbus; be kita ko, ypatingą dėmesį jam skyrė ir Komisija savo komunikate Tarybai ir Europos Parlamentui<sup>22</sup>.

Daugelyje Lotynų Amerikos šalių ypač aštri nuolatinės socialinės nelygybės problema pamažu ardo demokratinio teisėtumo pagrindus ir kenkia šių besivystančių šalių ekonomikos našumui. Kadangi nėra apčiuopiamos socialinės pažangos, šiame regione kylantis nusivylimas demokratija galėtų tapti politinio nestabilumo priežastimi. Taigi kova su atskirtimi, bet kokia diskriminacija ir visų susijusių šalių dalyvavimas šiame procese turėtų sudaryti sąlygas demokratijos ir valdymo įtvirtinimui. Siekdama šio tikslo, Komisija ketina, kaip ir anksčiau, socialinės sanglaudos tikslą įtraukti į visus veiksmus, kurių ji imasi kartu su Lotynų Amerikos šalimis.

Žmogaus teisių, demokratijos ir gero valdymo skatinimas aptariamas per įvairius politinius dialogus tarp Europos Sąjungos ir Lotynų Amerikos, užmegztus pagal asociacijos susitarimus su Meksika ar Čile, pagal politinio dialogo ir bendradarbiavimo sutartis su Centrine Amerika bei Andų bendrija ir pagal galiojančią bendradarbiavimo sutartį su Pietų Amerikos bendrosios rinkos šalimis (Mercosur).

Panašiai, organizuodama prireikus rinkimų stebėjimo misijas (Nikaragvoje, Meksikoje, Bolivijoje, Venesueloje ir kt.), Europos Sąjunga siekia padėti demokratinėms institucijoms įsitvirtinti ir pelnyti pasitikėjimą.

Kalbant apie bendradarbiavimą, Komisija ketina tęsti daugumoje Lotynų Amerikos šalių aktyvios paramos valdymui politiką, savo parama prisidėdama prie **valstybės modernizavimo**, ypač šiose srityse: atstovavimas visiems piliečiams politikoje, bendradarbiavimas su pilietine visuomene, dialogo tarp socialinių partnerių skatinimas, teisės kreiptis į teismus įgyvendinimas, teisminės valdžios įgaliojimų stiprinimas, saugumo sektoriaus pajėgumų didinimas, teisinės valstybės, decentralizacijos ir gero valdymo šiame sektoriuje propagavimas, atsakingas gamtos išteklių valdymas, kova su korupcija ir nebaudžiamumu. Sektorinės biudžetinės paramos programos, kurioms taip pat teikiama ypatinga reikšmė daugelyje šio regiono šalių, taip pat prisideda prie gero valdymo (reikalavimas, kad viešosios išlaidos būtų patikimos, mokesčių administracijos stiprinimas, ilgalaikių viešosios politikos krypčių įgyvendinimas).

Žinoma, įvairiose šalyse požiūris į valdymą skiriasi: jis užima pagrindinę vietą santykiuose su Kolumbija ir daugeliu Centrinės Amerikos šalių, kurios yra struktūriškai pažeidžiamos,

---

<sup>22</sup> „Glaudesnė Europos Sąjungos ir Lotynų Amerikos partnerystė“, COM(2005) 636 galutinis, 2005 12 8.

pasižymi didele socialine nelygybe ir kuriose daugeliu atvejų neseniai baigėsi ilgai trukę **pilietiniai konfliktai**. Esant šioms aplinkybėms teisinės valstybės, vidinių dialogo ar derybų struktūrų stiprinimas ir dalyvaujamosios demokratijos skatinimas yra svarbiausios bendradarbiavimo kryptys. Priešingai, stipresnėse valstybėse, pavyzdžiui, Meksikoje ar Brazilijoje, parama valdymui vis dažniau reiškia aktyvesnio dialogo ir partnerystės tam tikruose bendro intereso sektoriuose, pavyzdžiui, valstybės reformos sektoriuje, užmezgimą.

**Regioninė integracija** taip pat yra svarbus gero valdymo svertas (ypač ekonomikos ir prekybos srityse), nes apima bendrų taisyklių ir tarptautinių teisinių pagrindų įgyvendinimą bei laikymąsi; šiuo atžvilgiu tai viena svarbiausių Europos Komisijos politikos Lotynų Amerikoje kryptių.

### 3.3. Valdymas Azijoje

Daugiau nei pusę pasaulio gyventojų ir daugiau nei du trečdalius neturtingųjų turinčiai Azijai būdinga itin didelė politinė, ekonominė, socialinė ir kultūrinė įvairovė, atspindinti itin skirtinguose jos šalių santykiuose su Europos Sąjunga. ES bendradarbiavimo su Azija politika atspindi bendrą įsipareigojimą remti demokratiją, gerą valdymą ir žmogaus teises. Šiems tikslams plėtoti naudojamos įvairiausios priemonės. Visų pirma jos apima **politinį dialogą**, taip pat kitas iniciatyvas, skirtas žmogaus teisių klausimams spręsti: nuostatos dėl žmogaus teisių įtraukiamos į visus su trečiosiomis šalimis pasirašytus susitarimus. Kai kuriose šalyse bendruose su EB komitetuose sudarytos valdymo ir žmogaus teisių darbo grupės – taip siekiama užtikrinti realų politinį dialogą ir bendradarbiavimą šioje srityje. Dialogu grindžiami santykiai su Kinija ir Indija, daugiausia gyventojų turinčiomis pasaulio šalimis. Nekalbant apie struktūrinį politinį dialogą, su Kinija rengiami daugiau nei dvidešimt sektorinių dialogų ekonominio bendradarbiavimo ir valdymo, vidaus rinkos, mokslo ir technologijų, aplinkos apsaugos ir kt. srityse. Be sektorinės politikos dialogų su Indija rengiami dialogai apie valdymą pasaulyje, daugiašalį bendradarbiavimą, taiką ir saugumą. „IDEAS“<sup>23</sup> – tai konkreti iniciatyva, leidžianti bendradarbiauti su Indija kaip su nauju donoru, susiduriančiu savo ruožtu su valdymu.

Kalbant apie Vidurio Azijos šalis, politinis dialogas vyksta ir regioniniu, ir dvišaliu lygiu (per įvairias partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimų struktūras – tose šalyse, kurios juos ratifikavo – arba su ES atstovais per *ad hoc* struktūras (Turkmėnistane ir Tadžikistane). Vidurio Azijoje dialogas demokratinio valdymo ir žmogaus teisių klausimais sustiprintas paskyrus šiam regionui specialų pranešėją. Su Pietryčių Azija ES plėtoja dialogą regionų lygiu: valdymo srityje bendradarbiaujama su tokiomis regioninėmis organizacijomis kaip Pietryčių Azijos valstybių asociacija („APRIS II“ – ASEAN regioninės integracijos paramos programa); valdymo klausimai taip pat nagrinėjami neoficialiuose Azijos ir Europos susitikimų (ASEM) dialoguose. Pietryčių Azijos valstybių asociacijos regioninis forumas taip pat sudaro sąlygas trišaliam bendradarbiavimui skatinti.

Kuriant 2007-2013 m. bendradarbiavimo programas valdymas, teisinė valstybė ir žmogaus teisės daugeliui šalių bus pagrindinė sritis, pritaikyta prie skirtingų jų poreikių. Bendradarbiavimo su Afganistanu atvejis – ypatingas, turint omenyje ES įsipareigojimų mastą, daugiašalę struktūrą ir milžiniškus uždavinius demokratinio valdymo ir šalies savarankiškumo srityje. Demokratinis valdymas taip pat yra esminis EB darbo aspektas kitose **konfliktinėse zonose**, pavyzdžiui, Indonezijoje (Aceh). Be to, kompleksinis valdymo

---

<sup>23</sup> Indijos plėtros ir ekonominės paramos programa.

klausimas apims visą bendradarbiavimo veiklą Azijos šalyse, nuo Kinijos iki bendro ES ir Indijos veiksmų plano. Vidurio Azijoje demokratinis ir ekonominis valdymas yra prioritetas sektorius, apimantis įvairius klausimus – nuo paramos pilietinei visuomenei iki teismų reformos ir viešųjų finansų valdymo.

**Konkretūs** valdymo ir demokratinė institucijų vystymo **projektai** atspindi didelę šio regiono šalių įvairovę. Antai paminėtina: viešųjų organizacijų (teismų, teisėsaugos, rinkimų) reforma ir parama jų gebėjimams stiprinti; naujų demokratinė institucijų kūrimas (pavyzdžiui, žmogaus teisių komisijos) ar vietos valdžios institucijų vystymas. Kai kuriose šalyse yra numatytas tiesesnis demokratinė procesų stiprinimas, ypatingą dėmesį teikiant politinėms partijoms ir rinkimų procesams, taip pat veiksams, kuriais siekiama sudaryti sąlygas, kad labiausiai pažeidžiamoms visuomenės grupėms, t. y. moterims, vaikams ir mažumoms, taip pat būtų prieinamas teisingumas. Nuolatinis rūpestis yra pilietinės visuomenės gebėjimų stiprinimas bendrose švietimo ir informavimo kampanijose ar konkrečiose kampanijose, pavyzdžiui, skirtose kovai su vaikų darbu. Priklausomai nuo konkrečios šalies yra numatyta parama administracinėms reformoms, geras viešųjų finansų valdymas, įskaitant mokesčių sistemos skaidrumą, geras gamtos išteklių valdymas, socialinės apsaugos sistemos reforma, taip pat specialios kovos su korupcija priemonės.

Kaip ir kituose regionuose, perėjimas prie globalių ir sektoriinių **biudžetinės paramos** programų Azijos, įskaitant Vidurio, šalyse tampa valdymo ir institucijų stiprinimo priemone centriniu ir decentralizuotu lygiu. Būtina jų prielaida – išankstinis atitinkamų demokratinės kontrolės, finansų valdymo ir institucijų vystymosi sąlygų buvimas vietoje, tuo pačiu padidinant skaidrumą ir atsakomybę susijusių šalių atžvilgiu.

Atsižvelgiant į didelį **problemiškų partnerysčių** skaičių šiame regione, teminių priemonių (pavyzdžiui, Europos iniciatyvos demokratijai ir žmogaus teisėms remti), kurios gali būti naudojamos nepriklausomai nuo be vyriausybės sutikimo, vaidmuo ir toliau išlieka labai svarbus remiant pilietinės visuomenės iniciatyvas demokratizacijos ir žmogaus teisių srityje. Tokiais atvejais ES taip pat gali remtis pagrindinėmis gairėmis valdymo srityje, pavyzdžiui, EBPO įsipareigojimais. Tokių sektorių kaip, pavyzdžiui, vandens, susijusio su klimato pokyčiais, viešojo valdymo klausimai taip pat gali būti išeities taškai dialogui valdymo srityje, kaip tai įvyko 2006 m. balandžio mėn. Almatoje surengtoje ES ir Vidurio Azijos konferencijoje.

## IŠVADOS

Tik suderintas požiūris užtikrins, kad Europos Sąjungos balsas būtų išgirstas tarptautinėse diskusijose apie valdymą. ES turi priimti poziciją šiuo esminiu bendradarbiavimo vystymosi labai klausimu, remdamasi šiais principais:

- Nepaisant to, kad valdymas ir gebėjimų vystymas turi užimti strateginę vietą bendradarbiavimo vystymosi labai planuose, skurdo mažinimas ir kiti Tūkstantmečio vystymosi tikslai išlieka prioritetingi ES vystymosi politikos tikslai, apibrėžti Europos konsensuse. Nors geras valdymas yra papildomas tikslas, tačiau iš esmės tai priemonė, kuri leidžia siekti šių prioritetingų tikslų.
- Savo požiūrį ES grindžia plačiąja valdymo samprata; valdymas yra suprantamas kaip ilgalaikis pokyčių procesas, paremtas universaliais tiksliais bei principais ir bendrais siekiais, kurie turi būti taikomi pagrindinėms reguliavimo funkcijoms ir visoms valstybės

intervencijos sritims, taip viešųjų institucijų ir piliečių tarpusavio santykiams. Taigi demokratinis valdymas patvirtina visų piliečių – vyrų ir moterų – teises ir negali apsiriboti tik kova su korupcija.

- Demokratinis valdymas turi būti vertinamas holistiškai, atsižvelgiant į visus jo aspektus (politinį, ekonominį, socialinį, kultūrinį, aplinkos apsaugos ir kt.). Demokratinio valdymo procesus veiksmingiau remti dialogu, o ne sankcijomis ir nustatomomis sąlygomis.
- Šalių partnerių reformų savarankiškumas ir dialogu grindžiamas metodas, apimantis paramą gebėjimų plėtojimui ir valstybių silpnumo prevenciją, sustiprins demokratinio valdymo procesus ir prisidės prie institucijų legitimizavimo piliečių akyse.

Siekdamos padidinti paramos valdymui veiksmingumą ir suderintai skatinti demokratinio valdymo procesus, Bendrija ir valstybės narės turi susitarti dėl veiklos būdų šioje srityje:

- Dialogą su kiekviena šalimi partnere dėl reformų valdymo srityje turėtų kartu vesti Komisija ir vietinės valstybės narės. Vėliau šis dialogas turėtų atsispindėti atitinkamuose metoduose, įtvirtinamuose kuriant pagalbos programas ir derinant paramą vyriausybių reformų programoms.
- Imdamasi iniciatyvos „AKR šalių ir Afrikos valdymas“, Europos Sąjunga kuria naują skatinamąjį mechanizmą, kuris leis šalims partnerėms gauti papildomų lėšų atsižvelgiant į jų įsipareigojimus valdymo srityje. Šiam tikslui bus skirtas 3 milijardų eurų skatinamasis rezervas. ES taip pat politiškai ir finansiškai remis Afrikos peržiūros mechanizmą, kartu gerbdama Afrikos šalių procesų savarankiškumą.

Šis įnašas rengiant bendrą Europos Sąjungos požiūrį į demokratinio valdymo klausimus turi būti suprantamas platesniame Sąjungos išorės politikos, taikos, saugumo bei tvaraus vystymosi skatinimo kontekste ir atsižvelgiant į itin didelio valstybės pagalbos vystymuisi išaugimo perspektyvas ir norą užtikrinti pagalbos veiksmingumą. Tai visiškai pateisintų išsamesnes diskusijas apie valdymą bendradarbiavimo vystymosi labai srityje.