



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 11.6.2013
COM(2013) 403 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**PRIVIND SUSȚINEREA ACORDATĂ DE UE PENTRU GUVERNANȚA
DEMOCRATICĂ, CU ACCENT PE INIȚIATIVA PRIVIND GUVERNANȚA**

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

PRIVIND SUSȚINEREA ACORDATĂ DE UE PENTRU GUVERNANȚA DEMOCRATICĂ, CU ACCENT PE INIȚIATIVA PRIVIND GUVERNANȚA

1. INTRODUCERE

În concluziile Consiliului din 18 mai 2009, „Susținerea guvernancei democratice - Către un cadru consolidat al UE”, Comisia Europeană era invitată să furnizeze „un raport cuprinzător privind punerea în aplicare a concluziilor Consiliului din octombrie 2006, cu accent pe susținerea acordată de UE în domeniul guvernancei democratice, gestionată de Comisie, din toate regiunile, inclusiv inițiativa privind guvernarea și facilitatea financiară pentru guvernare”.

Prezentul raport prezintă unele documente-cheie de politică relevante pentru guvernare și face un bilanț al mecanismelor Inițiativa privind guvernarea (IG) în ceea ce privește statele din Africa, zona Caraibilor și Pacific (ACP) și Facilitatea pentru guvernare în ceea ce privește țările care fac obiectul politicii europene de vecinătate. Acesta cuprinde, de asemenea, învățămintele desprinse din punerea în aplicare a instrumentelor geografice și tematice prin care UE sprijină guvernarea democratică. Prezentul raport *nu* acoperă asistența acordată țărilor implicate în procesul de aderare, unde se pune un accent și mai puternic pe buna guvernare, ca parte a criteriilor politice de aderare.

2. EVOLUȚII DE POLITICĂ RECENTE

În politica de dezvoltare a UE s-a operat o schimbare strategică spre o condiționalitate mai puternică în ceea ce privește drepturile omului, democrația și statul de drept, rolul societății civile și alte elemente de bună guvernare.

Ca reacție la mediul în schimbare în vecinătatea UE au fost emise două comunicări comune¹ ale Comisiei Europene și ale Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate. Noua abordare se bazează pe răspunderea reciprocă și pe angajamentul comun de a respecta valorile universale, drepturile omului, democrația și statul de drept. În esență, principiul „mai mult pentru mai mult” prevede o diferențiere în funcție de rezultatele reformelor. Aceasta reprezintă o modificare substanțială în relațiile UE cu acele țări care se angajează să întreprindă reforme măsurabile.

¹ „Un parteneriat pentru democrație și prosperitate împărtășită cu țările sud-mediteraneene” [COM(2011) 200] și „Un răspuns nou în contextul schimbărilor din țările vecine” [COM(2011) 303].

Comunicarea Comisiei, intitulată „Creșterea impactului politicii UE în domeniul dezvoltării: o agendă a schimbării”², recunoaște că buna guvernare constituie, împreună cu drepturile omului, democrația și egalitatea de gen, unul dintre cele două³ principale domenii prioritare ale politicii UE în materie de dezvoltare. Pe viitor, sprijinul UE pentru guvernare ar trebui să se regăsească mai mult în toate parteneriatele UE. Agenda schimbării subliniază necesitatea de a oferi stimulente pentru reforme în materie de guvernare orientate spre rezultate și de a sprijini intervențiile care consolidează actorii și procesele la nivel local, sectorial și național.

Sprijinul bugetar general al UE este, de asemenea, legat de situația guvernării și de dialogul politic cu țările partenere⁴. În comunicarea intitulată „Abordarea viitoare a sprijinului bugetar al UE destinat țărilor terțe”, Comisia a subliniat că se va asigura că „sprijinul bugetar al UE este în concordanță cu principiile și obiectivele primordiale ale acțiunii externe a Uniunii Europene (articolul 21 din TUE) și cu politica în materie de dezvoltare (articolul 208 din TFUE)”⁵. În plus, sprijinul bugetar ca instrument al politicii de dezvoltare a UE se va baza pe evaluarea performanțelor și pe răspunderea reciprocă.

În plus, recenta Comunicare comună intitulată „Sprijinul UE pentru schimbări durabile în societățile aflate în tranziție”⁶ stabilește o serie de măsuri concrete pentru a îmbunătăți modul în care UE sprijină democrațiile emergente în efortul acestora de a realiza reforme durabile. Comunicarea trage învățăminte din experiența UE în ceea ce privește sprijinirea proceselor de transformare democratică și subliniază importanța formulării de răspunsuri personalizate în funcție de nevoile țărilor partenere. Comunicarea propune, de asemenea, modalități mai bune de a împărtăși cunoștințele și experiența UE și a statelor sale membre.

În plus, o comunicare recentă intitulată „Rădăcinile democrației și ale dezvoltării durabile: angajamentul Europei față de societatea civilă în ceea ce privește relațiile externe”⁷ vizează revizuirea parteneriatului nostru cu organizațiile societății civile pe baza rezultatelor *dialogului mondial structurat cu privire la implicarea organizațiilor societății civile și a autorităților locale în procesul de cooperare al UE în materie de dezvoltare*⁸ (2010-2011). Comunicarea propune o abordare consolidată și mai strategică a angajamentului UE față de organizațiile locale ale societății civile din întreaga lume, ținând seama de specificul fiecărei țări. Acest angajament strategic față de organizațiile societății civile va fi integrat în toate instrumentele și programele, cu accent pe consolidarea rolului organizațiilor societății civile în ceea ce privește guvernarea democratică și răspunderea.

3. INIȚIATIVA PRIVIND GUVERNANȚA PENTRU ȚĂRILE ACP

3.1. Justificare și punere în aplicare

În 2006, Comisia Europeană a propus *Inițiativa privind guvernarea pentru țările ACP*⁹.

² COM(2011) 637, comunicare aprobată de Consiliu la 14 mai 2012.

³ Cealaltă prioritate este creșterea favorabilă incluziunii și durabilă.

⁴ „Abordarea viitoare a sprijinului bugetar al UE destinat țărilor terțe”, COM(2011) 638 final.

⁵ Ibid., p. 2.

⁶ JOIN(2012) 27, comunicare publicată la data de 3 octombrie 2012.

⁷ COM(2012) 492 final.

⁸ Informații privind dialogul structurat sunt disponibile la următoarea adresă:
http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

⁹ „Guvernarea în cadrul consensului european privind dezvoltarea – Către o abordare armonizată în Uniunea Europeană”, COM(2006) 421.

Principala componentă a Inițiativei privind guvernanta (IG) a fost un mecanism de stimulare care oferea partenerilor ACP finanțare suplimentară în funcție de angajamentul lor în direcția guvernantei democratice. O sumă totală de 2,7 miliarde EUR din cel de-al 10-lea Fond european de dezvoltare (FED) a fost rezervată pentru această „tranșă de stimulare a guvernantei”. Aceste fonduri au fost integrate în ciclul de programare al FED pentru țările relevante, precum și în programele indicative naționale ale acestora.

Inițiativa se baza pe următoarele principii de bază:

- asumarea răspunderii, mai degrabă decât condiționalitate;
- dialog, mai degrabă decât sancțiuni;
- identificarea celor mai adecvate reforme și măsuri de sprijin, mai degrabă decât împărțirea în categorii de state cu rezultate bune și state cu rezultate slabe;
- participarea părților interesate de pe plan local;
- adaptarea sprijinului pentru guvernanta în funcție de situația fiecărei țări, în special în cazul statelor fragile.

Cealaltă componentă a IG a constituit-o sprijinul politic și financiar continuu pentru Mecanismul african de evaluare reciprocă (MAER), un mecanism de automonitorizare creat de statele membre ale Uniunii Africane pentru a promova standarde ridicate de guvernanta. Comunicarea din 2006 privind guvernanta în cadrul consensului european privind dezvoltarea¹⁰ considera inițiativele continentale și regionale drept dovezi că guvernantei i se acordă atenția cuvenită și preciza că a sosit momentul sprijinirii continentului african în promovarea inițiativelor proprii.

Au existat mai multe etape în procesul IG. Mai întâi a fost creat un profil de guvernanta, care a fost pus în comun, atunci când a fost cazul, cu țările partenere. Profilul a oferit o imagine de ansamblu a guvernantei în nouă domenii, pe baza unor întrebări cantitative și calitative. Guvernele din țările partenere au fost apoi invitate să propună un plan de acțiune în materie de guvernanta, în care să precizeze în detaliu inițiativele, în curs sau planificate, menite să abordeze prioritățile identificate în profilul de guvernanta. Planul de acțiune în materie de guvernanta a fost supus unei evaluări calitative de Comisie pe baza a trei criterii: relevanța, ambiția și credibilitatea. Această evaluare a constituit baza alocării de fonduri suplimentare pentru programul indicativ național din țara vizată. În fine, planul de acțiune în materie de guvernanta a fost anexat la documentul de strategie de țară. În total, aproximativ 2,3 miliarde EUR au fost apoi repartizați unui număr de 70 de țări ACP în perioada 2007-2009.

Sprijinul pentru Mecanismul african de evaluare reciprocă (MAER), a doua componentă a IG, a constat într-o contribuție de 2 milioane EUR la fondul fiduciar al MAER administrat de PNUD. Un acord de contribuție a fost semnat în acest scop de Comisie și PNUD în decembrie 2008. Unele ameliorări au fost înregistrate, și anume creșterea numărului de țări participante, revizuirea chestionarului și îmbunătățirea capacității țărilor africane de a avansa în direcția punerii în practică a MAER. Cu toate acestea, capacitatea de absorbție a fondului fiduciar este în continuare slabă. Acordul de contribuție a fost prelungit de două ori și a expirat în decembrie 2012.

¹⁰ COM(2006) 421 final.

3.2. Acțiuni subsecvente Inițiativei privind guvernanta

3.2.1. Revizuirea Inițiativei privind guvernanta din 2009

Revizuirea inițială a fost făcută cunoscută în 2009 ca document de lucru al serviciilor Comisiei, *Supporting democratic governance through the Governance Initiative — A review and way forward* (Sprijinirea guvernantei democratice prin intermediul Inițiativei privind guvernanta — o revizuire și perspective)¹¹. Documentul a indicat că IG a pus bazele pentru ca majoritatea țărilor ACP să se angajeze în direcția reformelor în materie de guvernanta. IG a fost percepută ca fiind coerentă cu sprijinul general al UE pentru guvernanta democratică și ca având potențialul de a promova reformele asumate de țările partenere și de a facilita dialogul politic. Documentul a mai indicat că IG a contribuit la „o creștere progresivă a importanței acordate guvernantei [în documentele de strategie de țară ale celui de-al 10-lea FED] și la o mai bună înțelegere a utilizării diagnosticelor privind guvernanta în exercițiul de programare efectuat de către personalul UE, atât pe teren, cât și la sediul central”¹².

Principalele neajunsuri ale IG, evaluate în 2009, se refereau la faptul că, în multe cazuri, calendarul strict al acesteia nu a permis aplicarea corectă și deplină, nu a asigurat cel mai înalt nivel de asumare a răspunderii de către țările ACP și nici nu a permis consultarea cu parlamentele naționale și societatea civilă. În plus, inițiativa nu a asigurat într-o măsură suficientă dezvoltarea unei metodologii de monitorizare a progresului. De asemenea, stimulentele financiare au rămas „modeste”, iar procesul de alocare a fost criticat de către numeroase părți interesate pentru „lipsa de transparență” și pentru că a „condus la un proces de natură pur politică”. Analiza a arătat că, în ciuda așteptărilor, instrumentele IG „nu au dus încă la o coordonare aprofundată între donatori, la acțiuni comune, la o monitorizare comună sau la un dialog comun”.

Concentrându-se asupra deficiențelor identificate, documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2009 a propus o serie de „etape următoare” pentru a îmbunătăți implementarea IG. Printre acestea se numărau actualizarea instrumentelor de implementare, îmbunătățirea monitorizării și intensificarea dialogului politic.

3.2.2. Evaluarea la jumătatea perioadei a celui de-al 10-lea FED

În evaluarea la jumătatea perioadei a celui de-al 10-lea FED, realizată în 2010, guvernanta a fost unul dintre cele patru domenii analizate, pe baza celor două întrebări de mai jos.

- În ce măsură planul de acțiune în materie de guvernanta a fost implementat, iar situația guvernantei îmbunătățită de la adoptarea documentului de strategie de țară?
- Pe baza profilului de guvernanta (actualizat după caz), în ce măsură situația guvernantei s-a îmbunătățit?

Evaluarea implementării planurilor de acțiune în materie de guvernanta a fost destul de pozitivă, în ciuda introducerii acestora la o dată ulterioară, de unde și perioada scurtă avută în vedere. Majoritatea delegațiilor UE au considerat că planurile de acțiune în materie de guvernanta au fost implementate „mai mult sau mai puțin la timp”. Cu toate acestea, au existat și situații în care implementarea a înregistrat întârzieri, având consecințe asupra situației guvernantei. S-a observat o corelație pozitivă între calitatea unui plan de acțiune în materie de

¹¹ 19.1.2009/SEC(2009) 58 final.

¹² Ibid.

guvernanță inițial și punerea în aplicare a acestuia. Au fost identificate o serie de motive pentru care implementarea planurilor de acțiune în materie de guvernanță nu a fost satisfăcătoare, printre care și lipsa de asumare a răspunderii, existența altor strategii de guvernanță asumate la nivel național, semnarea cu întârziere a documentelor de strategie de țară care a întârziat procesul de implementare, precum și lipsa unor acțiuni, indicatori, calendare și mijloace de verificare specifice. Aceste constrângeri au corespuns constatărilor din documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2009.

3.2.3. Studiul din 2011 referitor la Inițiativa privind guvernanța

La sfârșitul anului 2010, Comisia a comandat un studiu independent¹³ în vederea evaluării IG și a formulării de recomandări pentru viitor. Studiul s-a concentrat pe aspecte cum ar fi:

- procesul urmat pentru a atribui partenerilor ACP, în cadrul celui de-al 10-lea FED, tranșele de stimulare a guvernanței, inclusiv metodologia respectivului proces, coordonarea și colaborarea cu statele membre ale UE;
- influența reală și potențială a procesului de atribuire a tranșelor de stimulare a guvernanței asupra dialogului politic cu țările partenere, precum și dinamica internă a țărilor partenere și dezbaterile privind guvernanța;
- relevanța globală a instrumentelor utilizate în cadrul procesului și integrarea guvernanței în strategiile de cooperare.

Datele arată că numeroase părți interesate au salutat Inițiativa privind guvernanța în faza sa inițială. Aceasta constituia o abordare nouă, mai notabilă și mai sofisticată în materie de sprijin pentru guvernanță. Acest fapt a reflectat convingerea din ce în ce mai răspândită că guvernanța este esențială pentru dezvoltare. IG era privită ca o noutate care avea puterea de a oferi o analiză mai armonizată a guvernanței UE prin profilul de guvernanță și care putea să consolideze orientarea spre guvernanță în cadrul procesului de programare și să stimuleze dialogul politic cu partenerii.

Pe parcursul procesului, însă, IG s-a confruntat cu o serie de obstacole care au dus la diminuarea influenței acesteia în țările partenere.

- *Asumarea insuficientă a răspunderii în cadrul procesului IG.* În multe cazuri, calendarul strict nu a permis implementarea adecvată a fiecărui aspect al metodei de alocare. Astfel, nu s-a asigurat un nivel ridicat de asumare a răspunderii de către țările ACP și nu a fost posibilă consultarea principalilor actori în toate cazurile.
- *Alinierea insuficientă între IG și procesele și planurile de guvernanță deja existente într-o anumită țară.* Ca urmare, IG a fost în multe cazuri percepută ca fiind un instrument „de sine stătător”, insuficient integrat în alte programe de guvernanță ale UE sau ale altor donatori.
- *Rigiditatea instrumentelor.* Numeroase părți interesate care au contribuit la revizuire au remarcat că IG a furnizat un cadru mai degrabă static de abordare a chestiunii guvernanței. Acesta nu a fost suficient de reactiv pentru a face față naturii dinamice a

¹³ Comisia Europeană, „Support Study on the EU Governance Initiative in view of the preparation of a Report by the Commission to the Council in 2012 — Annexes to the Final Report”, decembrie 2011, p. 4.

procesului de guvernare, în special în situațiile de fragilitate sau în cazurile de deteriorare bruscă a guvernării. În plus, instrumentele nu se potriveau foarte bine cu dinamica guvernării din interiorul țării sau cu timpul necesar aplicării unei „abordări calitative a procesului”. Actualizarea planului de acțiune în materie de guvernare a fost discutată doar în cadrul revizuirii la jumătatea perioadei, ceea ce nu a permis o reacție la situații în schimbare.

- Au existat *constrângeri de capacitate* de natură politică și instituțională din ambele părți în ceea ce privește gestionarea unui instrument inovator și sensibil din punct de vedere politic, cum este cazul IG, în mod profesional și coerent.
- *O influență limitată a stimulului exclusiv financiar*. Este important să se sublinieze faptul că s-a dovedit că un sistem stimulator, dacă este legat exclusiv de finanțare (limitată) și nu este completat de oferte complementare de politică și de dialog politic, este ineficace. Alte modalități, cum ar fi sprijinul bugetar, sunt percepute ca fiind mai atractive.
- *Armonizare insuficientă în cadrul UE*. IG a oferit o ocazie pentru intensificarea activităților comune la nivelul UE în materie de guvernare. Cu toate acestea, chiar dacă profilul de guvernare a oferit o imagine exactă a situației guvernării, acesta nu a devenit un document de referință, astfel cum se recomandă în concluziile Consiliului din 2009, în parte din cauza existenței unor evaluări ale guvernării realizate de alți donatori, printre care și cele efectuate de către statele membre ale UE. Există o multitudine de abordări, instrumente și procedee de evaluare diferite în cadrul UE. Această lipsă de armonizare nu a stimulat eficacitatea pe teren a IG.

4. FACILITATEA PENTRU GUVERNARE

După cum s-a anunțat în comunicarea din decembrie 2006 „privind consolidarea politicii europene de vecinătate”¹⁴, în 2007 a fost creat un mecanism – Facilitatea pentru guvernare – destinat zonelor vizate de politica europeană de vecinătate. Comisia intenționa să aloce suma de 300 de milioane EUR pe perioada 2007-2013, pe lângă alocările naționale deja programate pentru partenerii vecini.

Între 2007 și 2009, Facilitatea pentru guvernare a furnizat sprijin financiar suplimentar limitat pentru anumite țări partenere care fac obiectul politicii europene de vecinătate (PEV), pe baza unei evaluări a progreselor înregistrate cu privire la punerea în aplicare a aspectelor legate de guvernare, definite în linii mari, ale planurilor de acțiune ale PEV, cu un accent special pe domenii precum democrația, drepturile omului, libertățile fundamentale și statul de drept.

Rezultatele revizuirii PEV efectuate în 2010 și 2011, împreună cu evenimentele „Primăverii arabe”, au dus la o nouă abordare a consolidării parteneriatului dintre UE și vecinii săi. Comunicarea intitulată „Un răspuns nou în contextul schimbărilor din țările vecine” prevede o abordare mai diferențiată, care să nu acopere doar finanțarea, cum era cazul Facilității pentru guvernare, ci și un spectru de stimulente propuse de UE, printre care și consolidarea accesului la piață și creșterea mobilității.

¹⁴ COM(2006) 726, 4 decembrie 2006.

Astfel cum s-a menționat mai sus, programele de stimulare legate exclusiv de finanțare, fără consolidarea dialogului politic și strategic, cum era cazul Facilității pentru guvernanta, s-au dovedit a fi ineficace.

Ca o reflectare a acestei noi abordări a unei politici bazate pe stimulente, în 2011 au fost înființate programul-cadru *Sprijin pentru parteneriat, reformă și creștere favorabilă incluziunii* (SPRING) pentru țările din vecinătatea sudică și *Programul de integrare și cooperare din cadrul Parteneriatului estic* (EaPIC) pentru țările din vecinătatea estică, cu scopul de a canaliza o parte substanțială a finanțării suplimentare din partea UE în tandem cu oferte complementare de politică. În conformitate cu Comunicarea privind revizuirea PEV, o serie de obiective de referință sunt utilizate pentru a determina dacă o țară s-a angajat cu adevărat în procesul de democratizare și dacă se poate aștepta ca țara respectivă să beneficieze de finanțare suplimentară: organizarea de alegeri democratice și credibile; libertatea de asociere, de exprimare și de întrunire; existența unei presei și a unei mass-medii libere; statul de drept; lupta împotriva corupției; reforma sectorului securității și al aplicării legii și respectarea drepturilor omului.

5. BILANȚUL SPRIJINULUI ACORDAT PÂNĂ ACUM DE UE PENTRU GUVERNANȚA DEMOCRATICĂ

Guvernanta democratică este sprijinită prin instrumente geografice, cum ar fi Fondul european de dezvoltare, Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare și Instrumentul european de vecinătate și parteneriat, precum și prin programe tematice finanțate de Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului și de Instrumentul de stabilitate. Pe lângă abordarea bazată pe programe, guvernanta democratică este sprijinită, de asemenea, prin intervenții *specifice* în domenii-cheie ale guvernantei și prin *integrarea aspectelor legate de guvernanta* în alte domenii de cooperare.

Printre învățămintele desprinse din experiența acumulată în trecut în ceea ce privește sprijinul acordat de UE pentru guvernanta democratică se numără elementele de mai jos.

- *Sprijinul pentru guvernanta democratică trebuie integrat în realitățile locale.* Reforma guvernantei este un proces treptat, care implică transformarea unei societăți. Prin urmare, cunoștințele privind **contextul local** sunt esențiale pentru definirea intervențiilor în aceste domenii. Pentru situațiile fragile, UE s-a angajat să respecte *principiile OCDE privind o bună implicare internațională în statele fragile și în situațiile de fragilitate*, care pun accentul pe promovarea unor relații mai strânse cu țările beneficiare care se confruntă cu problema slabei guvernante și cu situații de conflict. După cum o sugerează experiența profilului de guvernanta și a planurilor de acțiune în materie de guvernanta, înțelegerea dinamicii locale și adaptarea la situațiile specifice fiecărei țări sunt elemente esențiale pentru desfășurarea unor intervenții reușite în domeniul guvernantei democratice. În ceea ce privește contextul național, noile orientări privind gestionarea ciclului unui program și a unui proiect formulează necesitatea *analizei sistematice a contextului*. Analiza în domeniul economiei politice se numără printre instrumentele care pot fi utilizate pentru o mai bună înțelegere a modului în care procesele politice și economice interacționează și a modului în care interesele și stimulentele influențează comportamentul diferiților actori de-a lungul timpului.

- *Rolul inițiativelor regionale sau continentale în materie de guvernare*, cum este și Mecanismul african de evaluare reciprocă (MAER), poate fi explorat mai mult în ceea ce privește consolidarea asumării răspunderii. Procesele la nivel regional permit țărilor să își definească ele însele prioritățile și să consolideze răspunderea la nivel intern. De exemplu, Parteneriatul Africa-UE privind guvernarea democratică și drepturile omului oferă un forum în care se pot formula priorități și recomandări comune în materie de guvernare. Acordându-se o atenție deosebită principiului de asumare a răspunderii, se poate face schimb de experiențe cu instituțiile africane partenere cu scopul de a se elabora în comun noi strategii, concentrându-se asupra principalelor priorități ale arhitecturii guvernării în Africa, printre care și îmbunătățirea procesului MAER.
- *Implicarea societății civile* este esențială pentru consolidarea proceselor democratice și a sistemelor de răspundere și pentru obținerea unor rezultate mai bune în materie de dezvoltare¹⁵. Acest lucru presupune intensificarea eforturilor menite să promoveze un mediu propice pentru organizațiile societății civile în țările partenere: promovarea unei participări judicioase și structurate a organizațiilor societății civile la politicile interne ale țărilor partenere, la ciclul de programare al UE și la procesele internaționale și consolidarea capacității organizațiilor locale ale societății civile de a-și îndeplini în mod eficace rolul de actori independenți în domeniul dezvoltării.
- *Dezvoltarea și întărirea capacităților locale* existente contribuie la promovarea eficacității instituțiilor și îmbunătățește capacitatea guvernului de a defini și a pune în aplicare politici cu implicarea activă a tuturor părților interesate la nivel național și de a furniza servicii către beneficiarii finali. Dacă sunt utilizate împreună cu o abordare strategică în ceea ce privește dezvoltarea capacităților, noile modalități de sprijinire a guvernării democratice, printre care și instrumentele TIC inovatoare, pot avea un impact semnificativ asupra participării și asupra fluxurilor de informații. De asemenea, participarea Comisiei la Forumul la nivel înalt de la Busan privind instituțiile eficace poate, la rândul său, spori eficacitatea sprijinului UE în domeniul guvernării democratice.
- *Regândirea stimulentei și a condiționalității*. Diferitele cadre de politică externă a UE, cum ar fi politica de extindere, PEV și Acordul de la Cotonou cu țările ACP, oferă stimulente diferite și aplică o condiționalitate variabilă în ceea ce privește natura și amploarea reformelor întreprinse. Conform experienței acumulate în aceste domenii, condiționalitatea și abordarea bazată pe stimulente funcționează cel mai bine atunci când o masă critică de finanțare este necesară pentru a genera rezultate semnificative, atunci când alocările sunt legate de obiective având indicatori și valori de referință clare și sunt însoțite de un dialog politic și strategic coerent. O astfel de abordare este subliniată, de exemplu, în comunicarea comună din 2012 intitulată „Parteneriatul estic: o foaie de parcurs până la reuniunea la nivel înalt din toamna anului 2013”¹⁶ și în documentele însoțitoare ale acesteia. Experiența IG arată, de asemenea, că mecanismele de stimulare funcționează mai bine dacă sunt bazate pe o diferențiere clară, pe realizări concrete și pe o monitorizare periodică a performanțelor. Monitorizarea este un element-cheie în sprijinirea reformei, deoarece poate contribui la stimularea țărilor partenere în vederea accelerării reformelor. Impactul monitorizării poate fi accentuat și mai mult prin implicarea în proces a mai

¹⁵ COM(2012) 492 final.

¹⁶ JOIN(2012) 13 final.

multor părți interesate, în special prin recunoașterea rolului important al societății civile și printr-o mai mare transparență a rezultatelor guvernului.

- Într-un domeniu cum este guvernanta, rezultatele, în ceea ce privește modificarea normelor și a practicilor de gestionare a afacerilor publice, nu sunt, prin definiție, nici supuse unei logici liniare și nici ușor de obținut. Prin urmare, un sistem de evaluare a performanței în funcție de rezultate, bazat pe indicatori, joacă un rol important. Alegerea celor mai adecvați indicatori și identificarea entității care ar trebui să evalueze performanța se numără, de asemenea, printre învățămintele care pot fi desprinse din IG. În plus, există o rezervă din ce în ce mai mare de indicatori și evaluări ale performanței în domeniul guvernantei care ar putea fi exploatată în paralel cu regândirea abordărilor sistemelor de cooperare bazate pe rezultate. În ceea ce privește statele vulnerabile, se fac eforturi în vederea elaborării unor seturi de indicatori relevanți pentru acestea, ca parte din dialogul internațional privind consolidarea păcii și construcția statală.
- *Flexibilitatea.* Creșterea performanței este legată de asemenea de problema rigidității instrumentelor. În țări afectate de crize, Comisia are posibilitatea de a adopta o așa-numită declarație de criză care permite utilizarea unor proceduri mai flexibile pentru punerea în practică a cooperării pentru dezvoltare. Până în prezent, mai multe țări ACP au beneficiat de această procedură.
- *Consolidarea armonizării în cadrul UE.* Pornind de la Consensul european privind dezvoltarea, IG urma să contribuie la armonizare și la creșterea numărului de acțiuni comune la nivelul UE în materie de guvernanta. Profilul de guvernanta, de exemplu, era considerat de mulți ca fiind un instrument util pentru analiza comună a situației guvernantei de pe teren. Tratatul de la Lisabona oferă mai multe posibilități de a colabora la nivelul UE și al statelor membre, atât în evaluarea situației dintr-o țară, cât și în definirea sprijinului. Analiza și programarea comună care figurează în agenda schimbării, împreună cu rolul-cheie al delegațiilor UE în desfășurarea dialogului politic și strategic pe teren, pot încuraja, de asemenea, această armonizare la nivelul UE.

6. CONCLUZIE

Sprijinul pentru guvernanta democratică rămâne o prioritate de vârf în cooperarea UE pentru dezvoltare. Noua abordare a sprijinului bugetar transmite un semnal politic important în acest context, întrucât vizează consolidarea parteneriatului contractual între UE și țările partenere în ceea ce privește sprijinul bugetar al UE cu scopul de a construi și a consolida democrațiile, a urmări o creștere economică durabilă și a eradică sărăcia. Abordarea se bazează pe răspunderea reciprocă și pe angajamentul comun față de valorile fundamentale ale drepturilor omului, democrației și statului de drept și afirmă necesitatea unei coordonări strânse între serviciile Comisiei, SEAE și statele membre și în ceea ce privește consolidarea și coerența politicilor și a dialogului politic care ar trebui să fie strâns legate de orice sistem de stimulente sau de orice finanțare a reformei în materie de guvernanta în țările partenere.

Încurajarea asumării răspunderii este esențială pentru sprijinirea guvernantei democratice. Asumarea răspunderii la nivel de țară presupune participarea tuturor actorilor relevanți la nivel național la definirea căii spre dezvoltare și a structurilor de guvernanta necesare. Importanța asumării răspunderii a fost subliniată în Declarația de la Busan, care formulează

necesitatea de a pune în practică abordări adaptate nevoilor specifice fiecărei țări. Voința politică a autorităților din țările partenere, exercitată la toate nivelurile, și angajamentul real al acestora în direcția reformelor reprezintă în continuare o cerință prealabilă pentru o reformă de succes, în special în domeniile sensibile precum guvernanta democratică.

În plus, colaborarea mai strategică cu organizațiile societății civile este esențială în toate sectoarele și temele. În conformitate cu noua abordare a societății civile, organizațiile societății civile sunt recunoscute în prezent ca actori cu drepturi depline în materie de guvernanta la nivel național, regional și mondial. La nivel național, organizațiile locale ale societății civile și rolul lor în ceea ce privește elaborarea politicilor și răspunderea sunt în centrul noii abordări. Asigurarea unei relații consecvente și strategice cu societatea civilă la nivel național este facilitată dacă delegațiile UE și statele membre elaborează în mod progresiv foi de parcurs, cu accent pe consolidarea rolului societății civile în guvernanta democratică.

În fine, Comisia, SEAE și statele membre pot profita de experiența semnificativă pe care UE a acumulat-o în domeniul tranziției spre democrație. Aplicarea ideilor din recenta comunicare privind sprijinul UE pentru schimbări durabile în societățile aflate în tranziție ar fi, de asemenea, utilă în acest sens.