



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 30.8.2006
COM(2006) 421 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EKONOMSKO-
SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Upravljanje v evropskem soglasju o razvojni politiki
Usklajenemu pristopu v okviru Evropske unije naproti**

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

KAZALO

Uvod	3
1. Okrepljen in inovativen pristop demokratičnega upravljanja	5
1.1. Številni vidiki upravljanja	5
1.2. Prevezemanje odgovornosti, dialog in presojanje doseženega napredka	6
1.3. Obravnavanje dvojne težave, in sicer politične legitimnosti in razvoja zmogljivosti..	8
1.4. Usklajevanje pristopov v okviru EU in z drugimi mednarodnimi udeleženci	9
2. Pobuda upravljanja: države AKP in strategija za Afriko	10
2.1. Države AKP: dialog o upravljanju in načrtovanju programov pomoči	10
2.2. Države AKP: prednostne naloge in programi na področju upravljanja	12
2.3. Afrika: podpora afriškim mehanizmom	13
2.4. Od ravni Skupnosti do evropske razsežnosti	14
3. Dialog in programi na področju sodelovanja z drugimi državami in regjami	15
3.1. Upravljanje in evropska sosedstva politika (ESP)	16
3.2. Latinska Amerika	17
3.3. Upravljanje v Aziji	18
Sklepne ugotovitve	20

UVOD

Zmanjšanje revščine in razvojni cilji tisočletja se ne morejo uresničiti brez odločilnega napredka na področju upravljanja v njegovi gospodarski, socialni, okoljski ter politični razsežnosti. Razvoj, človekove pravice, mir in varnost so neločljivo povezani in se medsebojno dopolnjujejo. Mir in varnost sta v čedalje bolj globaliziranem in medsebojno odvisnem svetu v veliki meri povezana s politično voljo ter zmožnostjo držav in javnih institucij, da izvajajo politike, usmerjene k pravni državi, zaščiti človekovih pravic, demokratičnemu upravljanju, izkoreninjenju revščine, trajnostnemu razvoju in zmanjšanju neenakosti, ki so osnova največjih izzivov, s katerimi se sooča svet.

EU je v okviru Evropskega soglasja o razvoju opredelila svoj pristop in načine ukrepanja, da bi prispevala k tem ciljem, hkrati pa je kot sestavne dele postopka trajnostnega razvoja in pomembne cilje razvojne politike EU navedla zlasti dobro upravljanje, demokracijo in spoštovanje človekovih pravic. Zaradi znatnega povečanja obsega predčasne pomoči za prihodnja leta je treba vzpostaviti upravljanje, ki bo omogočilo, da se zagotovita učinkovitost in dejanski učinek tega novega prizadevanja evropske pomoči. Za doseg razvojnih ciljev tisočletja finančna sredstva sama kljub temu ne zadoščajo.

Politike Skupnosti, ki imajo vsaka svojo zunanjo razsežnost, morajo tudi prispevati k dobremu upravljanju. EU ima na voljo zelo različna orodja, vključno s političnim dialogom, ukrepi v zvezi s preprečevanjem spopadov, sodelovanjem z regionalnimi in mednarodnimi organizacijami, tematskimi programi, opazovanjem volitev ter nacionalnimi programi razvojne pomoči, ki so predmet večletnega skupnega načrtovanja programov.

Politični dialog in načrtovanje programov razvojne pomoči, ki sta predmet tega sporočila, sta osrednja elementa v odnosih med EU in državami v razvoju, na podlagi katerih se lahko ocenijo celotna situacija in potrebe po reformi, spodbudijo spremembe ter odloči o potrebnih ukrepih pomoči. Prav tako omogočata pojasnitev vprašanj upravljanja, katerih posledice imajo mednarodni značaj.

Načela za zagotovitev učinkovitosti pomoči, ki so bila sprejeta marca 2005 v okviru Pariške deklaracije, Svet pa jih je odobril aprila 2006, je treba v celoti uporabiti za vprašanja upravljanja. Skupnost in države članice morajo torej v duhu dopolnjevanja in usklajevanja sodelovati med seboj ter z drugimi donatorji in mednarodnimi organizacijami, da podprejo prizadevanja držav partneric na tem področju.

Komisija v tem smislu predlaga, da se Skupnost in države članice uskladijo glede načinov delovanja in načel uporabe pri vodenju dialoga in sodelovanju z državami v razvoju na področju upravljanja. Cilj je postopno razvijati skupen in usklajen pristop za spodbujanje demokratičnega upravljanja v vseh njegovih razsežnostih. To bo okrepilo pojem upravljanja, ki je bil obravnavan v sporočilu in sklepih Sveta v letu 2003¹, ter ga postavilo na novo mesto

¹ COM(2003) 615 „Upravljanje in razvoj“. Upravljanje se nanaša na zmogljivost države, da služi svojim državljanom. Upravljanje zadeva pravila, postopke in ravnanja, s katerimi se izrazijo interesi, upravljajo viri in izvršuje oblast v družbi. Glavna težava, ki jo je treba v tem sklopu obravnavati, je način, na katerega delujejo javne službe, se upravljajo javna sredstva in izvršujejo javna zakonodajna pooblastila. Upravljanje je temeljni ukrep stabilnosti in pravnega reda družbe. Če pojmi človekovih pravic, demokratizacije, demokracije, pravne države, civilne družbe, decentralizacije in učinkovite javne uprave postanejo pomembnejši in kompetentnejši, dobi ta družba obliko kompleksnejšega političnega sistema in upravljanje postane dobro upravljanje.

v razvojni politiki. Komisija predlaga tudi inovativne izvedbene postopke za sodelovanje z državami AKP, opozarja na nekatere prednostne naloge za karibske in pacifiške države ter sproža posebno pobudo za Afriko, kakor je bilo najavljeno v sklepih Evropskega sveta decembra 2005, „EU in Afrika: na poti k strateškemu partnerstvu“, k sodelovanju s tem partnerstvom pa so vabljeni države članice.

To sporočilo je sestavljeno iz treh delov. V prvem delu so predstavljeni načini za približanje upravljanja in podpiranje postopka demokratičnega upravljanja v okviru razvojnega sodelovanja. V drugem delu je prikazana njihova uporaba v Afriki in državah AKP. V tretjem delu je opisan pristop Skupnosti v zvezi z demokratičnim upravljanjem v sodelovanju z drugimi državami in regijami.

Pri pripravi tega sporočila² so se upoštevali sklepi in priporočila tematske presoje o podpori Evropske skupnosti za dobro upravljanje, ki je bila opravljena marca 2006 in mora biti deležna obširne razprave, da se izboljša ukrepanje Skupnosti na tem področju.

To sporočilo dopolnjuje dela v teku, na primer tista, ki zadevajo pristop Unije v zvezi s spodbujanjem demokracije v zunanjih odnosih, in bi mu morebiti lahko sledile druge pobude, kakor politični okvir za dobro finančno, davčno in sodno upravljanje v zunanjem delovanju Unije.

² Glej oceno učinka SEC(2006) 1021.

1. OKREPLJEN IN INOVATIVEN PRISTOP DEMOKRATIČNEGA UPRAVLJANJA

1.1. Številni vidiki upravljanja

Upravljanje je postalo prednostna naloga v razvojnih politikah in programih sodelovanja številnih donatorjev. Pojavlja se v središču velikega števila razvojnih strategij držav partneric. Dejansko je treba imeti za doseganje razvojnih ciljev novega tisočletja (OMD) ustrezne javne službe ter postopek, podprt z gospodarsko rastjo, ki temelji na razvoju zasebnega sektorja, kar pa lahko poteka le ob dobrem upravljanju. Vzpostavitev upravljanja v državah v razvoju sorazmerno s pričakovanji njihovih državljanov in mednarodne skupnosti pomeni glavni zdajšnji izziv v okviru povečanja proračunskih sredstev, namenjenih pomoči, zavez, sprejetih za zagotovitev učinkovitosti mednarodne pomoči, ter naraščajoče gospodarske in finančne medsebojne odvisnosti.

Postopoma se oblikujejo soglasje o primernosti celovitega pristopa upravljanja v okviru razvojnega sodelovanja, ki temelji na splošnih ciljih in načelih³, ter skupne želje, ki jih je treba uporabiti za vse glavne funkcije upravljanja in za vsa politična področja države ter v medsebojnih vplivih med javnimi institucijami in državljani.

Celovit pristop

Demokratično upravljanje ne vključuje enega institucionalnega modela, ampak z vidika trajnostnega razvoja daje prednost potrditvi pravic vseh državljanov. Obsega: spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (vključno s svobodo izražanja, informiranja in združevanja); podporo postopku demokratizacije in sodelovanje državljanov pri izboru in nadzoru tistih, ki vladajo; spoštovanje pravne države in dostop do neodvisnega sodstva, ki je omogočen vsem; dostop do podatkov; vlado, ki zagotavlja pregledno upravljanje ter ki je odgovorna do ustreznih institucij in volivcev; varnost ljudi; upravljanje migracijskih tokov; učinkovite institucije, dostop do osnovnih socialnih storitev, trajnostno upravljanje naravnih in energetskih virov ter okolja, pa tudi spodbujanje trajnostne gospodarske rasti in socialne kohezije v okolju, naklonjenem zasebnim naložbam.

Prav tako so pomembne različne ravni upravljanja (lokalna, nacionalna, mednarodna). Posebej je treba poudariti bistveno vlogo, ki jo lahko imajo lokalni organi pri uresničevanju razvojnih ciljev tisočletja. Vendar je treba za reševanje globalnih problemov upoštevati tudi sodelovanje, ki se pričakuje na mednarodni ali regionalni ravni.

Upravljanje ni omejeno na boj proti korupciji

Dobrega upravljanja ni mogoče omejiti na boj proti korupciji. Čeprav ima EU na tem področju izjemno trdno politiko, saj je korupcija glavna ovira za doseg razvojnih ciljev, kljub temu meni, da je korupcija eden od znakov slabih praks upravljanja ter pomanjkanja preglednih in odgovornih sistemov upravljanja in nadzora. Boja proti korupciji torej ni treba obravnavati ločeno, ampak ga je treba vključiti v razvojne strategije in strategije za zmanjšanje revščine ter v podporo postopka demokratičnega upravljanja. To obsega predvsem vidnejšo vlogo civilne družbe in medijev, zaščito političnega pluralizma in volilne

3 Mednarodna skupnost je razvila ta načela s sprejetjem velikega števila mednarodnih konvencij in normativnih instrumentov.

konkurence, pregleden sistem financiranja političnih strank ter podporo parlamentarnemu nadzoru in drugim javnim in sodnim institucijam.

Večdimenzionalni značaj upravljanja v programih sodelovanja

Demokratično upravljanje je treba obravnavati na celosten način z upoštevanjem vseh njegovih razsežnosti (politične, gospodarske, socialne, kulturne, okoljske...). Ta večdimenzionalni značaj se mora odražati v praksi razvojnega sodelovanja. Tako je treba pojem demokratičnega upravljanja vključiti v vsak sektorski program⁴.

Izogibati se je treba obravnavanju vprašanj upravljanja z uporabo ločenih in nepovezanih kategorij, saj so medsebojni vplivi med političnimi, gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi vidiki pogosto zelo močni. Tako na primer dobro upravljanje državnih institucij, še zlasti tistih odgovornih za javne finance, in spoštovanje pravne države pripomoreta k okolju, ki je naklonjeno trajnostni gospodarski rasti in zasebnim naložbam. Slabo upravljanje naravnih in energetskih virov v državah, ki imajo možnost izkoriščanja virov, kot so diamanti, nafta, les ali ribolovni viri, lahko povzroči kršitve človekovih pravic in pravne države ter vodi do nasilnih spopadov. Pospeševanje spodobnega dela predvsem s socialnim dialogom in učinkovitim izvajanjem konvencij Mednarodne organizacije dela (ILO) pogosto spremljajo ukrepi, ki omogočajo lažji dostop do osnovnih socialnih storitev, in to pospeševanje pozitivno vpliva na socialno kohezijo, gospodarsko storilnost in zmanjšanje revščine.

Konkretne primere podpornih programov za upravljanje povzema delovni dokument služb⁵: podpora volilnemu procesu, civilni družbi, parlamentom, decentralizaciji, reformi pravosodja, varnostnemu sektorju, upravljanju javnih financ, itd.

1.2. Prevzemanje odgovornosti, dialog in presojanje doseženega napredka

Evropska skupnost podpira postopek demokratičnega upravljanja, skladno s partnerskim pristopom, s pomočjo dialoga z organi držav partneric in kot donator sredstev s svojimi različnimi finančnimi instrumenti. Za doseg čim večjega vpliva mora bolje združiti vsa svoja sredstva za delovanje, da bi okrepila svojo vlogo izvajalca sprememb, ob upoštevanju načel partnerstva in prevzemanja odgovornosti.

Nove priložnosti za okrepljeni dialog o upravljanju

V dialogu med razvojnimi partnerji so se pojavile nove priložnosti. Dejansko obstaja danes v številnih državah politična želja po spremembah.

Po drugi strani pa se vsi donatorji zavedajo, da je treba spodbujati inovativnejše in učinkovitejše načine sodelovanja, vključno z „nestabilnimi državami“, ter bolje usklajevati njihove pristope. Pomen, pripisan demokratičnemu upravljanju v širšem smislu, sam po sebi zahteva nove postopke in načine delovanja, spremembe pri „upravljanju pomoči“, ki temeljijo na pojmu vzajemnih zavez.

Ker so države navsezadnje čedalje bolj medsebojno odvisne, mora dialog o posledicah in odgovornostih, ki izhajajo iz tega položaja, omogočiti opredelitev učinka politik, ki jih izvaja

4 Evropsko soglasje o razvoju vzpostavlja načelo pristopa poenotenja upravljanja, demokracije in človekovih pravic.

5 SEC(2006) 1020.

država do svojih partnerjev, na primer na področjih, kot sta finančna in davčna politika, na katerih je medsebojna odvisnost med državami pomembna.

Prevzemanje odgovornosti in ne pogojenost

Postopki demokratičnega upravljanja, ki temeljijo na splošnih načelih, navedenih zgoraj, ne smejo biti vsiljeni od zunaj. V okviru odnosov med državo partnerico in donatorji je bistvenega pomena, da se spoštuje prevzemanje odgovornosti za proces reforme. Samo zadevne države lahko odločajo o svojih reformah in jih izvajajo. Zunanja podpora brez notranje politične volje ima malo možnosti za uspeh. Toda donatorji sredstev imajo pomembno vlogo pri razvijanju motivacijskih pristopov.

Spoštovanje tega prevzemanja odgovornosti vključuje tudi upoštevanje hitrosti poteka in časovnega zaporedja procesa reforme, kar je po definiciji kompleksno in dolgotrajno, kolikor tvorita jedro organizacije države in družbe. To ne sme v nobenem primeru upravičiti nespoštovanja konvencij ali ratificiranih mednarodnih instrumentov, ki zadevajo „bistvene dejavnike“, niti pomanjkanja ambicij ali verodostojnosti pri izvajanju pričakovanih reform.

Dialog in ne sankcije

Dialog mora biti najprimernejše sredstvo, s katerim se spodbuja države, da na poti k reformam prevzamejo obveznosti. Izogibati se je treba enostranski uvedbi novih pogojev. Dialog mora vsebovati pomembno preventivno razsežnost in omogočiti obravnavanje pogosto težavnih političnih vidikov, kot so spoštovanje človekovih pravic, demokratičnih načel in načel pravne države, reforma varnostnih sistemov, gospodarsko in finančno upravljanje, upravljanje naravnih in energetskih virov, pa tudi vprašanja, ki izhajajo iz socialnega upravljanja. Nedvomno se lahko izkaže, da so ukrepi v resnih primerih potrebni. V teh primerih je treba razvijati tudi motivacijske pristope za reševanje ugotovljenih težav.

EU mora predstaviti različne razpoložljive mehanizme za dialog in učinkovitejše obstoječe smernice ter jih na operativni način povezati z načrtovanjem programov, spremljanjem in dialogom o programih sodelovanja⁶.

Presoja upravljanja

V okviru dialoga je treba obravnavati vprašanja presoje upravljanja in doseženega napredka ter ustrezne ukrepe na podlagi primerov slabega upravljanja. Glavni cilj presoje razmer upravljanja v državi ni sestavljanje razvrstitve, temveč mora biti predvsem namenjena opredelitvi najustreznejših reform in podpornih ukrepov.

Vsi razvojni partnerji morajo biti sposobni oceniti kakovost upravljanja v državi ter presoditi ambicije, primernost in verodostojnost zavez vlade do reform, pri tem pa se opirati na ustrezne kazalnike. Slednje je treba prilagoditi na posebne razmere v nestabilnih državah ali državah, ki so izšle iz konfliktov. Poglobljena analiza lokalnega okvira, političnih sistemov ter opredelitev dejavnikov in povzročiteljev sprememb sta bistveni za učinkovito podporo.

6 Smernice EU v zvezi z dialogi o človekovih pravicah, ki jih je sprejel Svet decembra 2004 (dok. 15810/104). Strukturirani dialogi (s Kitajsko in Iranom), razprave, ki temeljijo na Sporazumu iz Cotonouja (členi 8, 96/97), pridružitveni sporazumi z mediteranskimi državami ter sporazumi o trgovini in sodelovanju (npr. Filipini, državami Kavkaza, Osrednjo Azijo), dialogi s posebnimi sklepi (npr. Rusija, Vietnam, Pakistan, Indija).

Ta analiza in uporabljeni kazalniki morajo biti predmet rednega in preglednega dialoga, da se ocenijo smeri razvoja in spremembe.

Presojanje napredka pri demokratičnem upravljanju se je pred kratkim pokazalo za uresničljivo. Ta razvoj, ki ne sme voditi do mehanskega pristopa, je politično pomemben, saj po eni strani omogoča razvijanje koristnih kazalnikov, kar pomaga pri opredelitvi potrebnih reform, in po drugi strani pripomore k primerjavam držav na mednarodni ravni. Koristno je imeti na voljo kazalnike na teh dveh nivojih, nacionalnem ter mednarodnem in globalnem, saj imajo različne cilje. Mednarodni kazalniki omogočajo globalne primerjave. Nacionalni kazalniki omogočajo določitev nacionalnih standardov na podlagi prednostnih nalog države za izboljšanje upravljanja. Kazalniki, ki jih razvija država partnerica sama, imajo močnejšo motivacijsko vlogo, če oblikovalce politik spodbujajo, da svoje odločitve upravičijo pred državljani in institucijami, ter civilni družbi in medijem omogočajo, da se vključijo v postopek spremljanja. Teh različnih vrst kazalnikov ni treba razumeti kot protislovnih, ampak jih je treba obravnavati kot dodatno orodje, katerega uporaba je odvisna od razmer in težav, ki se pojavljajo.

Spodbujanje participativnih presoj

Pomembno je, da so vlade, oblikovalci politik, neodvisni javni organi ali civilna družba spodbujeni k razvijanju svojih lastnih sredstev in zmogljivosti za opredelitev potrebnih reform, presojanja razmer in doseženega napredka. Ti kazalniki morajo na nacionalni ravni spoštovati načela prevzemanja odgovornosti, sodelovanja, preglednosti in omogočiti opredelitev potrebnih reform⁷. Ta pristop je tak, da spodbuja zahtevo po reformah in tako krepi postopek demokratičnega upravljanja.

Postopni pristopi

Podpore upravljanju je treba prilagoditi razmeram v vsaki državi. Zaradi težav s slabim upravljanjem ali če analize pokažejo potrebo po reformi, mora biti pristop EU postopen, sorazmeren, pregleden in mora temeljiti na dialogu, hkrati pa mora postopoma dosegati višje standarde. To velja za politične in institucionalne pojme⁸, pa tudi za socialne, okoljske ali gospodarske vidike upravljanja.

1.3. Obravnavanje dvojne težave, in sicer politične legitimnosti in razvoja zmogljivosti

V številnih državah v razvoju je pomembno najti trajno rešitev za vrzel med zakonitostjo državnih institucij in njihovo legitimnostjo z vidika državljanov. Medtem ko je demokratična zakonitost odvisna od svobodnih volitev, je legitimnost odvisna najprej od zmogljivosti vlade, da izpolni volilne obljube in odgovori na potrebe državljanov. V tem okviru imajo notranji procesi dialoga in medsebojnega vpliva med različnimi akterji držav partneric bistven pomen. EU podpira postopno vzpostavitev participativnih pristopov s strani vlad med presojo njihovih strategij razvoja. Spodbujanje dejavnega vključevanja velikega števila interesnih skupin civilne družbe (združenj, osnovnih organizacij, nevladnih organizacij, medijev, gospodarskih in socialnih partnerjev), političnih gibanj ter institucij, ki zastopajo državljane (parlamenti, lokalni organi, decentralizirani organi) pomeni uporabo načel demokratičnega upravljanja in podpira sposobnost preživetja programov reforme.

7 Projekt METAGORA opisan v delovnem dokumentu ponazarja ta postopek.

8 Razprava o poglavitnih elementih Sporazuma iz Cotonouja je opisana v prilogi 1 delovnega dokumenta.

Proračunska pomoč, preferencialni način

Dokaj veliko število instrumentov razvojnega sodelovanja se lahko uporabi, da se zagotovijo ustrezni odgovori in potrebne podpore za prizadevanja za reformo v državah partnericah. Težnja po čedalje večji uporabi instrumentov, ki temeljijo na dialogu in povpraševanju držav partneric (programski pristop/SWAP, splošna ali sektorska proračunska pomoč), odpira realne priložnosti za spodbujanje demokratičnega upravljanja.

Približevanje k strategijam razvoja držav partneric in povečana uporaba proračunske pomoči krepi vlogo demokratičnih nacionalnih institucij, kakor so parlamenti, ki so neposredno vključene v zadevne postopke sprejemanja odločitev v skladu z veljavnimi nacionalnimi zakonodajami. Prav tako je treba pri izvajanju teh instrumentov na ustrezen način upoštevati strategije decentralizacije, v nasprotnem primeru lahko vodijo do močnejše stopnje centralizacije.

Mednarodna skupnost bi morala tudi poglobiti svoje razmišljanje o predvidljivejših mehanizmih pomoči, ki omogočajo dolgoročne procese sprememb, ki so še posebej primerni v tem okviru. Redno in usklajeno spremljanje razvoja postopka upravljanja mora temeljiti na izmenjavi informacij, presoj in analiz, te pa morajo temeljiti na preglednem dialogu med partnerji o prednostnih reformah. Postopki in merila dodelitve pomoči glede na razvoj razmer upravljanja morajo biti pregledni za partnersko državo.

Preventivni pristop k nestabilnim državam

Vendar je treba poiskati nove dopolnilne pristope, še zlasti v nestabilnih državah.

V nestabilnih državah in predvsem v težkih partnerstvih prihaja pogosto do spajanja dvojnega problema, in sicer pomanjkanja politične legitimnosti in slabih zmogljivosti. Upravljanja se je treba v teh državah lotiti s postopnim pristopom, ki bi zlagoma dosegel višje standarde. Številne države morajo najprej doseči temeljne pogoje za stabilnost in minimalno stopnjo institucionalnega razvoja, da lahko začnejo izvajati dolgoročno razvojno politiko. Za izboljšanje učinkovitosti pomoči EU, namenjene nestabilnim državam, je bistvenega pomena, da se iz preteklih napak potegnejo nauki, predvsem: t.i. prekinitve pri sklepih o financiranju („*stop-go*“), ki temeljijo na kratkoročni storilnosti vlade, kar vodi do nihanj v tokovih pomoči in negotovosti glede prihodnjih financiranj; vsiljevanje pogojenosti, povezane s preteklo storilnostjo v zvezi z upravljanjem; nezadostno usklajevanje med donatorji; marginalizacija nekaterih nestabilnih držav; pomanjkanje usklajenih zunanjih ukrepov v zvezi z upravljanjem, varnostjo in razvojem.

V razmerah po koncu krize je treba tudi izvesti celovite tranzicijske strategije, katerih cilj je vzpostaviti institucionalne in upravne zmogljivosti, osnovne infrastrukture in socialne službe, povečati varnost preskrbe s hrano in zagotoviti trajnostne rešitve za begunce, razseljene osebe ter nasploh varnost državljanov. Potreba po tem, da bi v državi preprečili nastanek nestabilnih razmer, ter skrb, da ne bi marginalizirali najbolj nestabilnih držav in prebivalstva, sta v celoti del pristopa Unije, to pa je tudi v interesu solidarnosti, mednarodne varnosti in učinkovitosti pomoči.

1.4. Usklajevanje pristopov v okviru EU in z drugimi mednarodnimi udeleženci

Večina donatorjev sredstev danes meni, da je upravljanje prednostna naloga. Pomembno je, da vsak deli svoja lastna orodja za analizo in se izogiba sodelovanju v individualnih dialogih z

državami partnericami, da se podprejo nekatere reforme na enostranski in neuskladen način. Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči in sklepe Sveta o isti zadevi⁹ je treba v celoti uporabljati za področje upravljanja. Države članice in Komisija so si zlasti zastavile, da bodo dosegle napredek pri skupnem načrtovanju programov, da bodo razvijale operativna načela za uporabo načela dopolnjevanja in delitve dela, da bodo poenostavile postopke sofinanciranja.

Ni si treba prizadevati za poenotene pristope. To ne bi bilo niti realistično, niti zaželeno. Vendar je treba začeti izvajati odprt dialog z državo in s tem pritegniti vse donatorje ter soglašati o ukrepih in odgovorih na prednostna vprašanja upravljanja. Zunanja podpora mora temeljiti na prednostnih nalogah in nacionalnih programih z uporabo obstoječih nacionalnih ali regionalnih struktur. Postopek priprave strategij za zmanjšanje revščine „strategije skupne pomoči“ (*Joint Assistance Strategies*) ter mehanizem afriškega vzajemnega pregledovanja sta lahko v številnih državah začetni točki.

Novi udeleženci

Prav tako bi bilo treba začeti izvajati dialog o upravljanju v razvojnem sodelovanju z novimi oblikovalci politik in finančnimi udeleženci¹⁰. To vprašanje bi se lahko postavilo v dvostranskem dialogu med EU in njenimi državami. Prav tako bi morale zasedati pomembno mesto v prizadevanjih, da se jih vključi v večstransko agendo za učinkovitost pomoči v ustreznih organizacijah in forumih¹¹.

2. POBUDA UPRAVLJANJA: DRŽAVE AKP IN STRATEGIJA ZA AFRIKO

2.1. Države AKP: dialog o upravljanju in načrtovanju programov pomoči

EU pričakuje, da se partnerske države AKP zavežejo na poti do potrebnih reform za zagotovitev pozitivnega in trajnega učinka razvojne pomoči in mednarodnega sodelovanja. Če je upravljanje že sistematično del rednega političnega dialoga z državami AKP, bo imelo v prihodnosti bolj strateški položaj predvsem pri načrtovanju programov 10. ERS. Izvajati se bo začel nov motivacijski pristop. Vzpostavljen bo poglobljen in strukturiran dialog na podlagi parametrov, katerih cilj je oceniti napredek in dosežene rezultate, s tem pa se bodo združile države članice in drugi prisotni donatorji sredstev. Orodja za analizo in dialog, razvita v okviru načrtovanja programov, ki vključujejo politično razsežnost partnerstva, tako da se lotevajo številnih vidikov upravljanja, morajo utrjevati politični dialog iz naslova člena 8 Sporazuma iz Cotonouja.

Tri milijarde EUR za upravljanje

Komisija v okviru priprav na nove strategije sodelovanja z državami AKP predlaga dodelitev dodatne finančne podpore državam, ki so sprejele ali so pripravljene izvesti ambiciozen in hkrati prepričljiv načrt glede konkretnih ukrepov in reform.

9 GAERC 11. april 2006.

10 Brazilija, Rusija, Indija, Kitajska, Južna Afrika.

11 Glej tudi dokument DAC „Options for differentiated engagement with non-DAC donors“ DCD/DAC(2006)31/rev1.

Namen tega inovativnega pristopa, ki spreminja načela iz dela 1 v operativne cilje ter temelji na dialogu in spodbudah, je povzročiti realne spremembe in odločilen napredek glede demokratičnega upravljanja.

V finančnem smislu bo del zneskov, ki bodo dodeljeni državam AKP iz naslova 10. ERS, sestavljal motivacijske rezervne sklade. V ta namen je bil določen znesek v višini 2,7 milijarde EUR¹² za dodeljena nacionalna sredstva, dodala se jim bodo tudi regionalna sredstva. Dostop do teh motivacijskih rezervnih skladov bo odvisen od rezultatov poglobljenega dialoga, ki ga bo Komisija opravila z vsako državo o njenem načrtu upravljanja.

Profil upravljanja, predstavljen v delovnem dokumentu služb¹³, je orodje za olajšanje tega dialoga in te podrobne presoje. Na podlagi enostavnih vprašanj ponuja ta profil sintezni pregled nad razmerami v državi partnerici, z namenom, da se vodi dialog o tekočih ali predvidenih reformah, opredeli glavne ovire oziroma slabosti in poenostavi določitev področij sodelovanja. Upravljanje se obravnava v svoji politični, gospodarski, institucionalni, socialni, finančni, davčni in sodni razsežnosti ter v smislu načrta za upravljanje naravnih virov in migracijskih tokov. Evropska komisija, ki se zaveda potrebe po tem, da se po eni strani izogiba ustvarjanju novih pogojev pomoči, po drugi strani pa da čim bolj usklajuje pristope med donatorji sredstev, predvsem zaradi učinkovitosti, je ta profil izdelala na obstoječih kazalnikih in analizah¹⁴, dopolnjenih z nekaterimi elementi, značilnimi za politiko Unije, ki izhajajo zlasti iz političnega dialoga z državami partnericami na področjih človekovih pravic, demokracije in tudi na tematskih področjih, kot sta varnost ali migracije.

Komisija bo, ker se zaveda pomembnosti postopkov presoje, ki jih izvajajo države same, po participativnih in preglednih pristopih, upoštevala to „samoocenjevanje“ tam, kjer obstaja. Tako bodo v državah, v katerih je bil izveden mehanizem vzajemnega pregledovanja, poročila, ki so ob tem nastala, zagotovila osnovo za profil.

Šest stopenj za določitev dostopa do motivacijskega rezervnega sklada in zagotovitev spremljanja rezultatov

1. Presoja razmer upravljanja in gibanj

Presoja razmer se opravi na podlagi kazalnikov, opredeljenih v profilu in njihovih gibanj v času, ter na podlagi mednarodnih kazalnikov. Ti dve lestvici kazalnikov oblikujeta razpravo, ki poteka v vsaki državi partnerici med Komisijo in prisotnimi državami članicami za doseg količinske presoje razmer upravljanja v državi in gibanj. Mednarodni kazalniki so oporna in referenčna točka, kolikor mora vsak pomemben odmik od profila povzročiti poglobljeno razpravo, ki omogoča pojasnitev in utemeljitev ugotovljenega odmika. Predhodno določena ponderacija različnih uporabljenih kazalnikov ne obstaja, upoštevati je treba vsako od devetih kategorij, opredeljenih v profilu.

2. Presoja glavnih slabosti

12 Skupni znesek 10. ERS znaša 22,6 milijard EUR za obdobje 2008–2013.

13 SEC(2006) 1020 Priloga 2.

14 Še zlasti kazalniki upravljanja, ki jih za 204 države od leta 1996 spremlja *World Bank Institute*.

Komisija in države članice v državi na podlagi profila iz vseh kazalnikov, zagotovljenih s profilom, opredelijo področja, ki kažejo slabost in na katerih so potrebne reforme. Prav tako se presodi stopnja pomembnosti teh slabosti.

3. Dialog o načrtovanju programov in opredelitvi glavnih zavez vlade do reform (načrt upravljanja države)

V dialogu, ki je bil začet, je vlada povabljena, da predstavi svoj načrt tekočih ali načrtovanih reform. O tem načrtu se razpravlja, ob upoštevanju ugotovljenih slabosti v profilu, ki ga ima tudi vlada. Namen tega dialoga je predvsem spodbuditi vlado, da se zaveže k sprejemanju ukrepov, potrebnih za odpravo ugotovljenih slabosti. Seznam zavez, ki jih bo vlada po tem dialogu sprejela, bo priložen k strateškemu dokumentu države (CSP).

4. Presoja zavez vlade: primernost, ambicioznost, verodostojnost

Komisija in države članice presojajo v kolikšni meri zaveze, ki jih je sprejela vlada, ustrezajo glavnim ugotovljenim slabostim in so primerne, ambiciozne in verodostojne. Namen tega je izogibati se nestvarnim obljubam ali delnim ukrepom, ki ne ustrezajo nastalim težavam.

5. Odločitev o dostopu do motivacijskega deleža

Odločitev o dodelitvi dostopa do motivacijskega deleža in sorazmerna pomembnost tega deleža v primerjavi z začetnim dodeljevanjem temelji na presoji razmer in zavez do reform, sprejetih v okviru dialoga. Motivacijski vidik in spodbujanje k reformam sta najpomembnejša, ne da bi vendarle (v relativnem pomenu) kaznovali države, ki so že dosegle zadovoljive standarde upravljanja. Prav tako se kot korektivni dejavniki upoštevajo absorpcijska sposobnost držav ter določene razmere, in sicer v državah, ki so izšle iz konfliktov.

6. Spremljanje rezultatov

Profil upravljanja in zaveze se bodo redno spremljale, Komisija, države članice na kraju samem in države partnerice pa bodo analizirale dejanske rezultate opravljenih reform. Na podlagi te analize in v skladu z revidiranim Sporazumom iz Cotonouja bi se lahko znesek dodelitev v primeru izjemne uspešnosti povečal vsako leto. Poleg tega se lahko dodelitve med revizijami sredi (leta 2010) in na koncu obdobja (leta 2012) povečajo ali znižajo. Profil upravljanja in zaveze, kot temelj novega pogodbenega pristopa se bodo na ta način upoštevali v celotnem obdobju načrtovanja programov.

Profil upravljanja, ki se bo preskusil v začetni fazi načrtovanja programov 10. ERS za države AKP, bi se lahko izboljšal in prilagodil glede na pridobljene izkušnje.

2.2. Države AKP: prednostne naloge in programi na področju upravljanja

Upravljanje se lahko v programih sodelovanja Skupnosti z državami opredeli kot osrednje področje ali stransko področje predvsem za podpore institucionalnim reformam, za okrepitev zmogljivosti ali za vzpostavitev potrebnih pogojev za proračunsko pomoč. Navsezadnje bo upravljanje v vseh državah povezano kot medsektorska tematika na osrednjih in stranskih področjih.

Skupnost je že prisotna na različnih področjih¹⁵ z namenom spodbujanja postopka demokratičnega upravljanja z dialogom in s finančnimi podporami. Za države AKP je bilo upravljanje, ko so se načrtovali programi 9. ERS, opredeljeno kot osrednje področje v približno dvajsetih indikativnih programih v skupnem znesku 870 milijonov EUR, kar znaša 10 % celotnega zneska sredstev za načrtovanje programov, vključno s pomočmi za nedržavne udeležence v znesku, ki nekoliko presega 200 milijonov EUR. Prav tako je treba upoštevati, da en del splošne proračunske pomoči pomeni podporo upravljanju in zlasti gospodarskim in institucionalnim reformam.

Vse te dejavnosti se bodo nadaljevale in stopnjevale. Poleg tega se bodo razvijali novi načini delovanja in izvajanja po načelih okrepljenega pristopa, navedenih zgoraj, tako da bodo vključevali sklepe in priporočila poročil o presoji ter upoštevali nove določbe Sporazuma iz Cotonouja (nova priloga VII, spremembe k določbam o političnem dialogu glede bistvenih elementov) in nedavno sprejete regionalne strategije za Afriko¹⁶, Karibe¹⁷ in Pacifik¹⁸, v katerih je pomembno mesto namenjeno upravljanju.

Prednostna naloga za Afriko bo podpiranje prizadevanj za spremembe in izvajanje reform upravljanja na lokalni, nacionalni in regionalni ravni ter spodbujanje afriških držav k sodelovanju pri postopkih presoje z vzajemnim pregledovanjem. Okrepitev družbenogospodarskega gibanja na lokalni ravni je vzvod za gospodarsko rast in izziv za trajnostni razvoj, ob upoštevanju vloge lokalnih organov za zagotovitev dostopa do storitev, neposredno povezanih z razvojnimi cilji tisočletja (voda in sanitarna oprema ...). Med prednostne naloge spadata tudi podpora drugim demokratičnim institucijam, kot so nacionalni parlamenti, ter okrepitev zmogljivosti vseafriškega parlamenta. Skupnost bo na Karibih in Pacifiku skušala spodbujati zlasti dobro finančno, davčno in sodno upravljanje. V teh regijah je treba hitro izvesti pravila Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) v zvezi s pregledno in učinkovito izmenjavo informacij na področju obdavčevanja ter odpraviti škodljive davčne prakse. Težavam, kot so pranje denarja, organizirani kriminal in financiranje terorizma, bo namenjena posebna pozornost.

2.3. Afrika: podpora afriškim mehanizmom

Politična volja do reform in napredek k dobremu upravljanju postajata pri afriških partnerjih zdaj trdnejša. Evropska unija se je zavezala, da bo podprla programe dobrega upravljanja v državah ter prispevala h krepitvi zmogljivosti Afriške unije ter regionalnih in nacionalnih afriških institucij, podprla pa bo tudi afriška prizadevanja, da bi z dialogom in posvetovanji z afriškimi partnerji izboljšali upravljanje in zagotovili njegovo spremljanje¹⁹. Upravljanje se je zdaj vključilo v dialog in sodelovanje med vseafriškimi institucijami in EU.

15 Za podrobnejše informacije o programih in projektih, o presojah in poročilih o izvajanju razvojne pomoči Skupnosti glej:

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

16 EU in Afrika: na poti k strateškemu partnerstvu – Svet EU, dok. št. 15961/05, 19.12.2005.

17 Partnerstvo EU in Karibov za rast, stabilnost in razvoj, COM(2006) 86 konč., 2.3.2006.

18 Odnosi EU s Pacifiškimi otoki – Strategija za okrepljeno partnerstvo, COM(2006) 248 konč., 29.5.2006.

19 EU in Afrika: na poti k strateškemu partnerstvu – Svet EU, dok. št. 15961/05, 19.12.2005.

Tako nudi mehanizem afriškega vzajemnega pregledovanja pravi okvir za spodbujanje k reformam in medsebojno vzajemno učenje. Posebna podpora EU za ta mehanizem se predlaga na treh ravneh:

- na vseafriški ravni: podpora sekretariatu mehanizma afriškega vzajemnega pregledovanja, opravljeno pregledovanje in misije;
- na regionalni ravni: podpora za vključevanje regionalnih organizacij v razširjanje rezultatov postopka pregledovanja (razprava glede poročil o državah, izmenjave in razširjanje dobre prakse, spodbujanje članstva v mehanizmu afriškega vzajemnega pregledovanja itd.);
- na ravni države: vključevanje pomoči v reforme, opredeljene v okviru postopka pregledovanja v obstoječih instrumentih sodelovanja (predvsem v nacionalnih okvirnih programih). Namen nacionalnega dela posebne podpore za mehanizem afriškega vzajemnega pregledovanja je zlasti podpirati in poenostaviti sam postopek v državah (vključevanje civilne družbe, mehanizmi posvetovanja in spremljanje), pod pogojem da zadevna država to zahteva.

Prispevek Skupnosti k mehanizmu afriškega vzajemnega pregledovanja je treba predvideti iz sredstev znotraj področja za države AKP in dopolniti s prispevki držav članic. EU mora biti pripravljena, da izpolni zahteve po financiranju, in mora kriti del proračuna mehanizma afriškega vzajemnega pregledovanja, kar bi dokazalo močno politično podporo (ki upošteva načelo prevzemanja odgovornosti) v tem postopku. Namen prispevka Skupnosti bi moralo biti pokrivanje postopka pregledovanja na treh zgoraj navedenih ravneh (neodvisno od reform v državah z nacionalnimi okvirnimi programi).

Za afriške države, ki niso države AKP, se pristop Skupnosti uvršča v sosedsko politiko (glej razdelek 3 spodaj).

2.4. Od ravni Skupnosti do evropske razsežnosti

Pomen, pripisan upravljanju v okviru politike razvojnega sodelovanja EU, se mora pokazati (1) z usklajenim političnim pristopom na evropski ravni in (2) z urejenimi dodatnimi podporami pri prizadevanjih za reforme v državah partnericah glede na dosežene rezultate in verodostojnost zavez za prihodnost.

Skladno z načelom usklajevanja, navedenim zgoraj, izvajanje tega pristopa ne sme biti odvisno samo od Komisije. Treba si je prizadevati za izvedbo na ravni Evropske unije, zaradi česar je predvidena izvedba analiz in dialoga skupno z državami partnericami ter delovanje v okviru skupnega načrtovanja programov. Očitno je, da to prizadevanje po usklajevanju ni omejeno na EU: obsegati mora vse donatorje sredstev in mednarodne organizacije, prisotne v zadevni državi.

Tako je treba na ravni EU skupno vzpostaviti profil upravljanja, v državah, v katerih je predvideno skupno načrtovanje programov, pa mora pomeniti podlago za skupno analizo vprašanj upravljanja. Ta profil bi lahko, kolikor je to mogoče, uporabile države članice v svojih dvostranskih odnosih z državami AKP.

EU bi morala na ravni finančnih podpor skupno okrepiti svojo podporo procesu reforme v zvezi z upravljanjem v državi. Predvidi se lahko več formul, ki se medsebojno neizogibno ne izključujejo:

(a) povečanje dvostranskih programov, torej pri dodelitvah po državi, na usklajen način med Komisijo in državami članicami (deljena analiza, skupna merila).

Poleg tega bi bilo treba razvijati formule za sofinanciranje in/ali odškodninske sklade za več donatorjev, s katerimi se zbirajo ti dodatni zneski za spodbujanje podpornih programov za reforme.

(b) dodatni zneski (izhajajo iz povečanja uradne razvojne pomoči (URP)), ki bi se dodali nacionalnim indikativnim programom (NIP) in bi se izplačali v okviru NIP, ki jih upravlja Komisija.

Kakršna koli bo izbrana možnost, se bo o teh povečanjih odločalo v trenutku dodelitev po državi ter med revizijami (letnimi in sredi obdobja).

Na regionalni ravni in na ravni celine bi morala EU predvideti te prispevke za odškodninske sklade, da bi olajšala usklajen pristop do mehanizmov in pobud upravljanja, predvsem do mehanizma afriškega vzajemnega pregledovanja, opisanega zgoraj.

3. DIALOG IN PROGRAMI NA PODROČJU SODELOVANJA Z DRUGIMI DRŽAVAMI IN REGJAMI

Področje upravljanja je prednostno tudi v odnosih med EU in drugimi regijami, v političnem dialogu ter načrtovanju programov pomoči. Pristopi do pospeševanja demokratičnega upravljanja se spreminjajo po regijah in državah glede na njihove posebnosti in zgodovino njihovih odnosov z EU, vendar so, ob upoštevanju njihovih različnih razsežnosti, skladni s celostnim pristopom. Evropska sosedska politika, odnosi z Latinsko Ameriko in Azijo – njihove prvine so navedene v nadaljevanju besedila – ponazarjajo te pristope.

Na primer za politični dialog obstajajo različne strukture, ki omogočajo prednostni dialog v zvezi s človekovimi pravicami²⁰. Instrumenti motivacijske narave so bili že uporabljeni s sredozemskimi partnerji, vključno z afriškimi državami, ki niso države AKP. Sosedska politika je posebej zasnovana kot enoten sklop motivacijskih instrumentov, katerih namen je spodbujati proces reforme in postopoma povečati obseg sodelovanja. Kar zadeva finančno pomoč za prihodnje finančne perspektive, je načrtovanje programov pomoči že doseglo velik napredek za države Latinske Amerike in Azije ter države, ki jih zajema sosedska politika. Načrtovanje programov je narejeno na podlagi poglobljene analize razmer v vsaki državi glede na politične, gospodarske, socialne, itd. razsežnosti. Čeprav se pomoč za področje upravljanja določi vnaprej, se demokratično upravljanje po potrebi pojavlja kot osrednje oziroma kot stransko področje. Pojem upravljanja, in sicer kot dobro upravljanje javnih zadev, je medsektorsko zadeva, ki pogojuje način za začetek sodelovanja v vseh sektorjih.

Sodelovanje med Komisijo in državami članicami se izraža na različne načine, ne le na ravni institucionaliziranih političnih dialogov, ampak tudi na primer v okviru misij EU za opazovanje volitev. Koordinacija se zagotovi med postopkom načrtovanja programov in se

20 Glej opombo 8.

nadaljuje v identifikacijski fazi projektov, še zlasti na prednostnih področjih reforme varnostnega sektorja ali sektorja pravosodja. Prav tako obstaja ureditev o koordinaciji in usklajevanju med donatorji sredstev, ki dopolnjuje vsak program proračunske podpore.

3.1. Upravljanje in evropska sosedna politika (ESP)

Privilegiran odnos s sosednjimi državami v EU (zajet v evropski sosedski politiki) se opira na **vzajemno zavezo** v prid skupnim vrednotam predvsem na področjih pravne države, dobrega upravljanja, spoštovanja človekovih pravic, zlasti pravic manjšin in pglavitnih delovnih standardov, spodbujanja dobrih medsosedskih odnosov, načel tržnega gospodarstva in trajnostnega razvoja. Na ravni ambicioznosti pri odnosih EU s sosedi se bo upošteval obseg, znotraj katerega so te vrednote dejansko deljene. Kot predpogoj mora na primer veljati pridružitveni ali partnerski sporazum.

Prednostne naloge držav partneric se bodo vključile v **skupno sprejete akcijske načrte**. Upravljanje v širšem smislu je v središču teh načrtov, ki obsegajo sedem poglavij in posebej zadevajo:

- krepitev demokracije, spoštovanja človekovih pravic, pravne države ter boj proti korupciji;
- vzpostavitev učinkovitega upravljanja gospodarstva, ki temelji na načelih tržnega gospodarstva in preglednosti, ter dejavnih politik, katerih **namen je spodbujati trajnostni razvoj, vključno z bojem proti revščini in neenakosti, ter dialog v zvezi z zaposlovanjem in socialno politiko**;
- uvedbo reform na področju trgovine, notranjega trga in regulativne reforme, vključno s področji politike konkurence, intelektualne lastnine, javnih naročil in boja proti carinski goljufiji;
- sodelovanje na davčnem področju, sodelovanje v pravosodnih in policijskih zadevah ter upravljanje meja, da bi se bojevali proti goljufiji in utaji davkov, pranju denarja, in terorizmu;
- med prednostnimi nalogami je zajeto tudi sodelovanje pri upravljanju migracijskih tokov, nezakonitega priseljevanja in boju proti trgovini z ljudmi;
- uvedba sektorskih reform (promet, energija, informacijska družba, okolje itd.) za izboljšanje upravljanja in spodbujanje organov, da svoje odločitve upravičijo pred tistimi, ki jih upravljajo;
- razvoj stikov med skupnostmi, razvoj človeških virov in krepitev civilne družbe.

Akcijski načrti, ki pomenijo politični referenčni okvir, ki omogoča usmeritev dvostranskega finančnega sodelovanja med državami članicami in drugimi donatorji sredstev, se trenutno izvajajo s 7 državami, zajetimi v ESP, in so v postopku sprejemanja v 5 drugih državah. Njihovo izvajanje spremlja **redno nadzorovanje** doseženega napredka na različnih področjih upravljanja. Dialog z državami partnericami je vzpostavljen v okviru sektorskih pododborov (demokracija in človekove pravice, pravosodni sistem, gospodarstvo in trgovina itd.), doseženi napredek pa se analizira na srečanjih pridružitvenih in partnerskih odborov. Treba je poudariti, da se napredek meri v skladu s cilji, določenimi v akcijskih načrtih in ne v skladu z mednarodnimi indeksi.

Izbor prednostnih področij za finančno podporo ES, ki jih država določi v strateškem dokumentu, temelji na akcijskih načrtih, da se podpre izboljšanje upravljanja v širšem smislu: utrjevanje demokracije in človekovih pravic, boj proti korupciji, izboljšanje gospodarskega in sektorskega upravljanja, krepitev pravosodnega sistema ter spodbujanje lokalnih organov, da svoje odločitve upravičijo pred tistimi, ki jih upravljajo. Mehanizmi sodelovanj, kakor so medinstitucionalno sodelovanje, TAIEX in pobuda SIGMA²¹, razviti v okviru širitve, njihova uporaba pa se je razširila v države, zajete v ESP, so posebej namenjeni za področje upravljanja in med drugim omogočajo, da se države članice priključijo k dejavnostim sodelovanja in da pripomorejo k izvajanju akcijskih načrtov.

Eden od dejavnikov, ki se jih upošteva za določitev **ravni finančne podpore**, dodeljene vsaki državi, je stopnja zavezanosti in izvedbe reform, predvidenih v akcijskem načrtu države partnerice. Na podlagi Sporočila Komisije iz maja 2003 v zvezi s krepitvijo dejavnosti EU na področju človekovih pravic in demokracije s sredozemskimi partnerji so se leta 2006 začela izvajati orodja za demokracijo programa MEDA. Njihov namen je bilo podpiranje partnerjev, ki so dosegli najbolj opazen napredek na področju demokracije in človekovih pravic ter pomeni začetno fazo. Komisija je nato v okviru evropske sosedске politike predvidela „**pomoč za upravljanje**“, katere namen je spodbujanje političnih in gospodarskih reform v vseh državah, zajetih v tej politiki. „Pomoč za upravljanje“ bi lahko imela obliko dodatne finančne podpore sosednjim državam, ki so pomembno napredovale pri izvajanju „akcijskih načrtov“. V tem kontekstu je treba upoštevati mehanizem vzajemnega pregledovanja.

3.2. Latinska Amerika

Privilegiran odnos, ki združuje Evropsko unijo in Latinsko Ameriko in temelji na skupni preteklosti, deljenih vrednotah in precejšnjem soglasju glede prihodnjih izzivov, daje upravljanju seveda dosti prostora. Upravljanje pa se odraža zlasti s temeljnimi cilji *socialne kohezije* in *regionalnega povezovanja*, ki so si jih zastavili voditelji držav obeh regij med vrhoma v Guadalajari (leta 2004) in na Dunaju (leta 2006). Vsak od teh ciljev obsega osnovno razsežnost upravljanja, ki ji Komisija namenja posebno pozornost v svojem Sporočilu²² Svetu in Evropskemu parlamentu.

Obstoj posebej opaznih družbenih neenakosti v večini latinskoameriških držav slabi demokratično legitimnost in škoduje gospodarski storilnosti teh pojavljajočih se držav. Brez očitnega družbenega napredka bi lahko bilo naraščajoče razočaranje nad demokracijo v regiji nosilec politične nestabilnosti. Boj proti izključenosti in vsem vrstam diskriminacije ter sodelovanje vseh zadevnih udeležencev pri tem procesu bi morala torej omogočiti utrditev demokracije in upravljanja. Komisija želi s prizadevanjem za ta cilj še naprej povezovati cilj socialne kohezije z vsemi dejavnostmi, ki jih začne izvajati v partnerstvu z državami Latinske Amerike.

Človekove pravice, demokracija in dobro upravljanje se spodbujajo v okviru različnih političnih dialogov, ki potekajo med Evropsko unijo in Latinsko Ameriko, na podlagi pridružitvenih sporazumov, podpisanih z Mehiko ali Čilom na eni strani ter na podlagi sporazumov o političnem dialogu in sodelovanju, podpisanih s Srednjo Ameriko in Andsko

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

22 „Okrepljeno partnerstvo med Evropsko unijo in Latinsko Ameriko“, COM(2005) 636 konč., 8.12.2005.

Skupnostjo na drugi strani, pa tudi v okviru veljavnega sporazuma o sodelovanju z Mercosurum.

V istem duhu si Evropska unija prizadeva, da bi se demokratične institucije ukoreninile in pridobile verodostojnost, s tem da oblikuje misije za opazovanje volitev, kadar okoliščine to zahtevajo (Nikaragva, Mehika, Bolivija, Venezuela itd.).

Komisija namerava, kar zadeva sodelovanje, v večini držav Latinske Amerike nadaljevati politiko dejavne podpore upravljanju, s tem da svojo podporo zagotavlja **posodobitvi države**, predvsem na naslednjih področjih: zastopanost vseh državljanov v političnem življenju, sodelovanje s civilno družbo, spodbujanje dialoga med socialnimi partnerji, dostop do pravnega varstva, okrepitev pravosodja, okrepitev zmogljivosti varnostnega sektorja, zavezanost tega sektorja k pravni državi, decentralizacija in dobro upravljanje, odgovorno upravljanje naravnih virov, boj proti korupciji in nekaznovanju. Sektorski programi za proračunsko pomoč, ki so prednostna izbira v več državah regije, tudi nosijo posledice v zvezi z dobrim upravljanjem (zahteva po zanesljivih javnih odhodkih, krepitev davčne uprave, izvajanje dolgoročnih javnih politik).

Pristop k upravljanju se od države do države očitno razlikuje: je osrednja tema odnosov s Kolumbijo ter z večino srednjeameriških držav, ki so strukturno nestabilne, za katere so značilne velike socialne neenakosti in ki so v veliki večini izšle iz dolgotrajnih **državljanskih vojn**. V takih razmerah so poglobljena področja sodelovanja krepitev pravne države, notranje strukture za dialog in usklajevanje ter spodbujanje participativne demokracije. Nasprotno pa se v prisotnosti bolj utrjenih držav, kot sta Mehika in Brazilija, podpora upravljanju čedalje bolj izraža z vzpostavitvijo dialoga in poglobljenega partnerstva v določenem številu sektorjev skupnega interesa, med katerimi je reforma države.

Regionalno povezovanje, kolikor obsega vzpostavitev in spoštovanje skupnih pravil in mednarodnih pravnih okvirov, pomeni tudi močno sredstvo za dobro upravljanje (posebej upravljanje na gospodarskem in trgovskem področju) in je zato eno poglobljenih področij politike Evropske Komisije do Latinske Amerike.

3.3. Upravljanje v Aziji

Za Azijo z več kot polovico svetovnega prebivalstva, in od tega več kot dvema tretjinama revnih, je značilna izjemna raznolikost, tako politična in gospodarska, pa tudi socialna in kulturna, ki se kaže v zelo različnih odnosih z EU. Politični okvir sodelovanja EU z Azijo izraža splošno zavezanost k podpiranju demokracije, dobrega upravljanja in človekovih pravic. Za razvoj teh ciljev se uporablja cela vrsta instrumentov. Ti cilji zajemajo **politični dialog** ter druge pobude, uporabljene za obravnavanje človekovih pravic: določbe o človekovih pravicah so vključene v vse sporazume, podpisane s tretjimi državami. V nekaterih državah so bile s skupnimi odbori ES vzpostavljene delovne skupine o upravljanju in človekovih pravicah za zagotovitev pravega političnega dialoga in sodelovanja v teh zadevah. Temelj odnosov s Kitajsko in Indijo, obeh najbolj naseljenih držav na svetu, je dialog. Poleg strukturiranega političnega dialoga je s Kitajsko vzpostavljenih več kot dvajset sektorskih dialogov, ki zadevajo sodelovanje in gospodarsko upravljanje, notranji trg, znanost in tehnologijo, okolje itd. Bistvena vprašanja v dialogih z Indijo pa razen sektorskih političnih dialogov obsegajo upravljanje na svetovni ravni, večstransko sodelovanje ter vprašanja miru

in varnosti. „IDEAS“²³ je posebna pobuda, s katero je omogočeno sodelovanje z Indijo, kot nastajajočim donatorjem sredstev, ki pa na svoj način ravna z upravljanjem.

Za države Srednje Azije poteka politični dialog na regionalni in tudi na dvostranski ravni v okviru različnih struktur partnerskih sporazumov in sporazumov o sodelovanju za države, ki so jih ratificirale, ali drugače, na bolj začasen način, s predstavniki EU na kraju samem (za Turkmenistan in Tadžikistan). Dialog o demokratičnem upravljanju in človekovih pravicah se v primeru Srednje Azije krepi s prisotnostjo posebnega poročevalca za regijo. EU je z državami Jugovzhodne Azije prav tako razvila dialog na regionalni ravni: upravljanje se pojavlja pri sodelovanju z regionalnimi organi, kot so ASEAN („APRIS II“ – program za podporo regionalnemu povezovanju Združenja držav jugovzhodne Azije) in v okviru neuradnih dialogov med Azijo in Evropo (ASEM – *Asia-Europe meeting*). Regionalni forum ASEAN tudi dopušča spodbujanje tristranskega sodelovanja.

Pri načrtovanju programov sodelovanja za leta 2007–2013 bodo upravljanje, pravna država in človekove pravice osrednji sektor za več držav, prilagojen njihovim zelo raznolikim potrebam. Povsem poseben primer je sodelovanje z Afganistanom, ki se razlikuje z vidika obsega zavezanosti EU, pomembnosti večstranskega okvira in ogromnih izzivov na področju demokratičnega upravljanja in prevzemanja odgovornosti s strani države. Demokratično upravljanje je bistveni dejavnik dela ES v drugih **konfliktnih razmerah**, predvsem v Indoneziji (pokrajina Aceh). Poleg tega bo upravljanje medsektorska tema vseh dejavnosti sodelovanja v državah Azije, od Kitajske do skupnega akcijskega načrta EU–Indija. V Srednji Aziji sta v prednostni sektor vključena demokratično upravljanje in gospodarstvo, zajemata podporo civilni družbi ter pravosodno reformo in upravljanje javnih financ.

Posebni projekti v zvezi z upravljanjem in razvojem demokratičnih institucij kažejo precejšnjo raznolikost držav v regiji. Navedimo na primer reformo in podporo zmožnosti javnih organov (sodnih, zaporniških, volilnih); oblikovanje novih demokratičnih institucij (na primer komisij za človekove pravice) ali razvoj lokalnih organov. V nekaterih državah je predvidena bolj neposredna okrepitev demokratičnih postopkov s posebnim poudarkom na političnih strankah in volilnem postopku ter dejavnosti, ki omogočajo lažji dostop ranljivih skupin, in sicer žensk, otrok, manjšin, do pravnega varstva. Stalno skrb pomeni krepitev zmogljivosti civilne družbe, bodisi v obliki splošnih izobraževalnih in informativnih kampanj bodisi posebnih kampanj na primer proti delu otrok. Glede na države se načrtujejo podpora upravni reformi, dobro upravljanje javnih financ, vključno s preglednostjo davčnega sistema, in dobro upravljanje naravnih virov, pa tudi reforma socialne varnosti ter posebni ukrepi proti korupciji.

Razvoj proti globalnim in sektorskim programom **proračunske podpore**, kakor v drugih regijah, postaja v državah Azije, vključno s Srednjo Azijo, način za krepitev upravljanja in institucij na osrednji in decentralizirani ravni. Ti programi dejansko zahtevajo predhodno vzpostavitev ustreznih pogojev za demokratični nadzor, finančno upravljanje in institucionalni razvoj, pri tem pa povečujejo preglednost in odgovornost do zainteresiranih strani.

Zaradi obstoja številnih „**težavnih partnerstev**“ v regiji je vloga tematskih instrumentov (predvsem Evropske pobude za demokracijo in človekove pravice (EIDHR)), ki se lahko uporabljajo, ne da bi bili odvisni od vladnega sporazuma, še naprej izjemno pomembna pri

23 Indijski program pomoči za razvoj in gospodarstvo.

podpiranju pobud civilne družbe v korist demokraciji in človekovim pravicam. V takih primerih se lahko EU tudi opre na referenčne točke v zvezi z upravljanjem, kakor so zaveze OVSE. Vprašanja javnega upravljanja v sektorjih, kot je vodni, povezanih s podnebnimi spremembami, so lahko „izhodiščne točke“ za dialog o upravljanju, kakor na konferenci EU–Srednja Azija v mestu Almaty aprila 2006.

SKLEPNE UGOTOVITVE

Samo skupen pristop bo Evropski uniji omogočil, da se bo njen glas v mednarodni razpravi o upravljanju upošteval. EU mora zavzeti svoje stališče o tem osrednjem vprašanju pri razvojnem sodelovanju in pri tem utemeljiti obrambo na naslednjih načelih:

- Če morata upravljanje in razvoj zmogljivosti resnično zasedati strateški položaj v agendi razvojnega sodelovanja, ostajajo zmanjšanje revščine in drugi razvojni cilji tisočletja prednostni cilji razvojne politike EU, kakor so bili opredeljeni v Evropskem soglasju. Dobro upravljanje, čeprav kot dodatni cilj, je v bistvu sredstvo za doseganje namena, ki ga prikazujejo ti prednostni cilji.
- Pristop EU temelji na celoviti opredelitvi upravljanja, zasnovani kot dolgoročni proces sprememb, ki temelji na splošnih ciljih in načelih ter skupnih pričakovanjih, ki jih je treba uporabiti za vse glavne funkcije upravljanja in za vsa politična področja države ter v medsebojnih vplivih med javnimi institucijami in državljani. Demokratično upravljanje daje prednost potrditvi pravic vseh državljanov, moških in žensk, in ga tako ni mogoče omejiti le na boj proti korupciji.
- Demokratično upravljanje je treba obravnavati na celosten način z upoštevanjem vseh njegovih razsežnosti (politične, gospodarske, socialne, kulturne, okoljske...). Postopke demokratičnega upravljanja bo učinkoviteje podpiral dialog, ne pa sankcije in pogoji.
- Odgovornost, ki jo države partnerice prevzamejo za reforme, in pristop, ki temelji na dialogu, s tem pa združuje podpiranje razvoja zmogljivosti in preprečevanje nestabilnosti držav, krepi postopek demokratičnega upravljanja in pomagata upravičiti institucije pred državljani.

Skupnost in države članice morajo, da bi povečale učinkovitost podpore upravljanja in usklajeno spodbudile postopke proti demokratičnemu upravljanju, soglašati o načinih delovanja na tem področju:

- Komisija in države članice, prisotne na območju, bi morale skupaj z vsako od držav partneric voditi dialog o reformah o upravljanju. Iz tega dialoga bi morali nato nastati skladni pristopi pri načrtovanju razvojne pomoči in koordinaciji podpore za programe vladnih reform.
- S pomočjo pobude „Upravljanje za države AKP in Afriko“ je Unija ustvarila nov motivacijski mehanizem, ki bo državam partnericam omogočil dostop do dodatnih sredstev v skladu z njihovimi zavezami upravljanja. Zato se bo vzpostavil motivacijski rezervni sklad v višini 3 milijard EUR. EU bo podprla mehanizem afriškega vzajemnega pregledovanja na politični in finančni ravni in pri tem upoštevala odgovornost, ki jo bodo za postopek prevzele afriške države.

Ta prispevek k izgradnji skupnega pristopa Evropske unije k vprašanju demokratičnega upravljanja je treba postaviti v širši kontekst zunanjih politik Unije, spodbujanja miru, varnosti in trajnostnega razvoja ter ob tem upoštevati znatno povečanje javne razvojne pomoči in želje po zagotovitvi učinkovitosti pomoči, ki v celoti upravičujeta bolj poglobljeno razpravo o upravljanju v okviru razvojnega sodelovanja.