

DISSERTATIONES

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÁLTOZTATÁSI PROGRAMJA:
KÍSÉRLET AZ UNIÓS FEJLESZTÉSPOLITIKA
HATÉKONYABBÁ TÉTELÉREDEBISSO Kinga
PhD-hallgató (PPKE JÁK)**1. Bevezetés**

A globális gazdasági válság hatására alapvetően átalakult a világ politikai és gazdasági térképe. A gyorsan változó gazdasági környezet és a nemzetközi fejlesztési együttműködés új szereplői¹ átfogóbb és hatékony válaszra képes uniós fejlesztési politikát tesznek szükségessé. A globális válság következtében a tagállamok többsége kénytelen volt megszorításokat tenni a fejlesztési támogatások terén is. 2010-ben az Európai Unió hivatalos fejlesztési támogatásának (ODA) mértéke a bruttó nemzeti jövedelem 0,44%-át tette ki, a következő évben azonban a folytatódó pénzügyi válság miatti újabb költségvetési megszorítások az ODA/GNI arány 0,42%-ra történő visszaesését eredményezték. 2011-ben az Európai Unió 2002. évi barcelonai csúcsertekezlete² óta

¹ A 2000-es években csökkent az Afrika GDP-je és az OECD GDP közötti korreláció, egyrészt az afrikai országokban végbemenő strukturális reformok következtében, másrészt az olyan új donorok megjelenése miatt, mint Kína és India. A gyorsan növekvő gazdaságok – amelyek immár a fejlődő országok legfontosabb kereskedelmi partnerei közé tartoznak – fontos szerepet játszanak az alacsony jövedelmű országok válság elleni küzdelmében, és donorországgként is segítik a legszegényebb államok fejlődését. Dirk WILLEM TE VELDE: The global financial crisis and developing countries: Which countries are at risk and what can be done? *Overseas Development Institute (ODI) Background Note*. 2008. október. 1. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3339.pdf>

² A barcelonai csúcsertekezleten született meg a döntés a hivatalos fejlesztési támogatás mértékének növeléséről. Az Európai Unió szigorú menetrendet határozott meg a 'barcelonai vívmányok' 2015-ig történő elérésére, miszerint a barcelonai kötelezettségvállalásokban résztvevő tagállamok (EU15) az ODA/GNI arányt 2010-ig 0,51%-ra emelik, hogy 2015-re elérhetővé váljon az ENSZ által kitűzött 0,7%-os érték. A tisztességes tehermegosztás biztosítása érdekében a 2002 után csatlakozott tagállamoknak (EU12) 2010-ig a 0,17%-os egyedi értéket kell elérniük, amit 2015-ig 0,33%-ra kell emelniük. Ld. EURÓPAI BIZOTTSÁG: Közlemény a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, A Millenniumi

először csökkent a kollektív uniós segély mértéke.³ A hivatalos fejlesztési támogatás a legszegényebb országok számára a fejlődés egyik legfontosabb eszköze,⁴ éppen ezért aggasztó az EU által 2015-re kitűzött 0,7%-os ODA/GNI arány elérése kapcsán érzékelhető lassú fejlődés.⁵ Ezek a folyamatok veszélyeztetik a Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósítását, és féltő, hogy kárba vesznek az utóbbi években elért fejlesztési eredmények. Az Unió továbbra is a világ legnagyobb segélyadományozója,⁶ de éppen ebben a kritikus időszakban bír nagy jelentőséggel, hogy az EU kitart-e ambíciós célkitűzései mellett a fejlesztési együttműködés terén.⁷

Az Európai Bizottság által javasolt Változtatási program az uniós fejlesztéspolitika hatékonyabbá tételével kíván választ adni a globalizáció által teremtett új kihívásokra. A Változtatási programban megfogalmazott új módszerek és prioritások révén a Bizottság arra törekszik, hogy a jövőben rugalmasabb módon, illetve gyorsabban tudjon reagálni a váratlan helyzetekre, továbbá az erőforrásokat olyan területeken használja fel, ahol azokra a legnagyobb szükség van és a legnagyobb hatást érhetik el. Ugyanakkor fennáll a veszélye annak, hogy a program egyes elemei nem segítik elő a fejlődő országoknak a szegénység felszámolására tett erőfeszítéseit, hanem épp ellenkezőleg, további problémákat idéznek elő.

fejlesztési célok megvalósítása érdekében tett előrelépések felgyorsítása – A fejlesztés finanszírozása és a támogatás hatékonysága. COM/2005/0133 végleges. Brüsszel, 2005. 10. 07.

- ³ 2010 és 2011 között az Európai Unió által nyújtott kollektív hivatalos fejlesztési támogatás 53,5 milliárd euróról 53,1 milliárd euróra csökkent. Nominális értelemben a legnagyobb megszorításokra 2011-ben Spanyolországban (1,4 milliárd euró), Franciaországban (400 millió euró) és Belgiumban került sor (250 millió euró), 2012-ben pedig Olaszország (1,1 milliárd euró), Spanyolország (660 millió euró) és Hollandia (275 millió euró) csökkentette drasztikus mértékben a fejlesztési kiadásait. A 2010-es ODA arányában a legnagyobb mértékű megszorításokról 2011-ben Görögországban (38%), Spanyolországban (32%) és Cipruson (29%) döntöttek. 2010 és 2012 között Spanyolország mintegy 47%-kal, Görögország 42%-kal csökkentette az ODA összegét.
- ⁴ Az Európai Unió és a tagállamok elkötelezték a legkevésbé fejlett országok támogatása iránt. 2011-ben a legszegényebb országok részesedése az EU ODA-ból elérte a 35%-ot, amely a GNI 0,15%-át, összesen 18,8 milliárd eurót tesz ki.
- ⁵ Council of the European Union: Annual report 2012 to the European Council on EU Development Aid Targets - Council Conclusions, 9372/12. Brüsszel, 2012. május 14.
- ⁶ Az Európai Unió a legnagyobb globális ODA donor, az Európai Unió és a tagállamok által a fejlődő országok részére nyújtott pénzügyi segítség az összes hivatalos fejlesztési támogatás 56%-át teszi ki.
- ⁷ 2009-ben az Európai Bizottság közzétette „A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében” című közleményét, amelyben hangsúlyozza, hogy a befelé fordulás a jelenlegi helyzetben több szempontból is súlyos hiba lenne. A globalizáció korában a világméretű interdependencia hatására saját jövőnk, jólétünk és biztonságunk is múlhat a fejlődő országok sorsán. A fejlődő államok gazdasági növekedése hozzájárul a világszintű fellendüléshez, elősegíti a nemzetközi békét és stabilitást.

2. Az Európai Bizottság közleménye az uniós fejlesztéspolitika Változtatási programjáról

Andris Piebalgs uniós fejlesztési biztos 2011. október 13-án terjesztette elő az Európai Unió fejlesztéspolitikájának Változtatási programját⁸ és a harmadik országoknak nyújtott költségvetés-támogatás új megközelítésére vonatkozó reformjavaslatot.⁹ A két közlemény célja, hogy egy stratégiai szemléletű, célzott és eredményorientált uniós megközelítést vázoljanak fel, amely a szegénység csökkentése érdekében tett erőfeszítéseket a jelenlegi kihívásokhoz igazítja.

2.1. Az Európai Unió fejlesztési politikájáról szóló konszenzus és a Változtatási program: hasonlóságok és eltérések

A Tanács, a Parlament és a Bizottság 2005-ben az európai fejlesztési politikáról szóló konszenzusban meghatározta az Unió fejlesztéspolitikájának alapjait.¹⁰ Lényeges eltérést jelent a két dokumentum között, hogy míg a konszenzus az Európai Unió fő intézményeinek egyeztetett álláspontját tükrözte, addig a Változtatási programot a Bizottság dolgozta ki, majd azt a Tanács utólag hagyta jóvá. A Változtatási program kiemeli, hogy nem célja átírni a legfontosabb szakpolitikai alapelveket, így többek között fenntartja a fejlesztéspolitikának a konszenzusban és a Lisszaboni Szerződésben¹¹ meghatározott átfogó célkitűzését, amely a szegénység felszámolására irányul a fenntartható fejlődés keretében.¹² Bár a Változtatási program követi a konszenzusban lefektetett fejlesztési irányvonalat, számos különbséget fedezhetünk fel a két dokumentum prioritásai és hangsúlyai között.

A fejlesztéspolitika fókuszát tekintve a konszenzus a koncentrált támogatás elvét helyezi a középpontba, és az uniós támogatás programozása során csak korlátozott számú tevékenységi terület kiválasztását irányozza elő a túl sok ágazatra szétaprózott erőfeszítések helyett.¹³ A Változtatási program szerint ugyanakkor az Európai

⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG: Változtatási Program: az EU fejlesztéspolitikájának hatatosabbá tétele. Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. COM(2011) 637 végleges. Brüsszel, 2011. október 13. [a továbbiakban: Európai Bizottság (2011a)]

⁹ EUROPEAN COMMISSION: The future approach to EU budget support to third countries, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2011) 638 final. Brüsszel, 2011. október 13.

¹⁰ A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: Az európai konszenzus. HL C 46., 2006.2.24. [a továbbiakban: Európai Parlament, Tanács, Bizottság (2006)]

¹¹ Ld. az EUMSZ. 208. cikk (1) bekezdés 2. albekezdését.

¹² Európai Bizottság (2011a) i. m. 5.

¹³ Európai Parlament, Tanács, Bizottság (2006) i. m. 11. Érdemes ehelyütt utalni a fejlesztéspolitika és a regionális politika közötti hasonlóságokra, akár az alapelveket (pl. koncentráció, programozás), akár a célkitűzéseket (pl. a prioritások számának fokozatos szűkítése) tekintve.

Uniónak azokra a területekre kell koncentrálnia a segítségnyújtást, ahol a legnagyobb hatást érheti el.¹⁴ A fejlesztéspolitika két alappillére ennek megfelelően az emberi jogok, demokrácia és a jó kormányzás más fontos elemei, illetve az inkluzív és fenntartható növekedés¹⁵ a humán fejlesztés szolgálatában. Az uniós segélyeket elsősorban a szegénység csökkentésére komoly hatással lévő ágazatokhoz kell irányítani, amelyek képesek az inkluzív és fenntartható növekedés megalapozására, mint amilyen a kormányzás, a szociális védelem, a foglalkoztatás, az egészségügy, az oktatás, a mezőgazdaság és az energia.

A konszenzus kilenc prioritási területet határozott meg az Unió különleges szerepe és komparatív előnye alapján:¹⁶

1. Kereskedelem és regionális integráció
2. A környezet és a természeti erőforrások fenntartható kezelése
3. Infrastruktúra, kommunikáció és közlekedés
4. Víz és energia
5. Vidékfejlesztés, területrendezés, mezőgazdaság és élelmiszerbiztonság
6. Kormányzás, demokrácia, emberi jogok, továbbá a gazdasági és intézményi reformok támogatása
7. Konfliktusmegelőzés és törekény helyzetű államok
8. Humán fejlesztés
9. Társadalmi kohézió és foglalkoztatás

A Változtatási program részben átstrukturálta, illetve átfoglalmazta, részben pedig új elemekkel egészítette ki a korábbi prioritásokat. A fejlesztéspolitika két alappilléren belül tizenegy kiemelt terület került megfogalmazásra:¹⁷

- I. Emberi jogok, demokrácia és a felelősségteljes kormányzás más fontos elemei:
 1. Demokrácia, emberi jogok és jogállamiság
 2. A nemek közötti egyenlőség és a nők társadalmi szerepvállalásának növelése
 3. Az állami szféra igazgatása
 4. Adópolitika és adóigazgatás
 5. Korrupció
 6. Civil társadalom és helyi hatóságok
 7. Természeti erőforrások
 8. A fejlesztés és a biztonság közötti kapcsolat

¹⁴ Európai Bizottság (2011a) i. m. 4.

¹⁵ Ebben a kontextusban a fenntartható növekedés elsősorban az erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes gazdaságra utal, míg az inkluzív növekedés a minden társadalmi rétegre kiterjedő növekedést jelenti, amely magában foglalja a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, valamint a nagyarányú foglalkoztatást.

¹⁶ Európai Parlament, Tanács, Bizottság (2006) i. m. 11–15.

¹⁷ Európai Bizottság (2011a) i. m. 5–10.

II. Inkluzív és fenntartható növekedés a humán fejlesztés szolgálatában

1. Szociális védelem, egészségügy, oktatás és munkahelyek
2. Üzleti környezet, regionális integráció és világszintű piacok
3. Fenntartható mezőgazdaság és energia

A gazdasági növekedés fontos szereppel bírhat a legszegényebb országok fejlődésében, ugyanakkor az Európai Uniónak ezen a területen kellő óvatossággal kell eljárnia, és vizsgálnia kell, hogy az inkluzív növekedésre elkülönített eszközöket felhasználó programok esetében a fejlesztési támogatást valóban a szegénység elleni küzdelemre fordítják. Nagyon fontos tehát ezeknek a programoknak a megfelelő értékelése és monitoringja.

A konszenzus alapján az EU prioritásként kezeli az alacsony, illetve a közepes jövedelmű országok támogatását a megdőbentető egyenlőtlenségek, a gyenge kormányzás, a válságokkal szembeni sérülékenység és a nagyszámú szegény lakosság miatt.¹⁸ A Változtatási program azonban a differenciálás keretében fel kívánja számolni a közepes jövedelmű országoknak nyújtott hivatalos fejlesztési segílyt, tekintettel arra, hogy a globális válság hatására megnövekedtek a fejlődő országok között fennálló különbségek.¹⁹ Ez a lépés rendkívül súlyos veszélyeket rejt magában, több alacsonyabb közepes jövedelmű ország ugyanis az alacsony jövedelmű országokhoz hasonló problémákkal küzd. Bár a közepes jövedelmű országok gazdasági mutatói számos esetben meglepő növekedést mutatnak, a globalizáció nem járult hozzá ezekben az országokban a bizonytalanság és a szegénység csökkentéséhez, amit az éhezők és az alultápláltak számának növekedése is jelez.²⁰ Az alacsony és a közepes jövedelmű

¹⁸ Európai Parlament, Tanács, Bizottság (2006) i. m. 10.

¹⁹ A Bizottság javaslata alapján azok az országok, amelyek a világ GDP-jének több mint 1%-át adják, illetve az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága (DAC) által készített lista alapján a közepes jövedelmű országok felső csoportjába tartoznak, a jövőben nem részesülnek bilaterális segílyben. Ennek értelmében 2014. január 1-jétől 19 ország már nem lesz jogosult az Európai Unió fejlesztési segílyére: Argentína, Brazília, Chile, Costa Rica, Ecuador, Kazahsztán, Kína, Kolumbia, India, Indonézia, Irán, Malajzia, a Maldív-szigetek, Mexikó, Panama, Peru, Thaiföld, Venezuela és Uruguay. Ezek az országok a jövőben a regionális és tematikus programok, illetve fejlesztési eszközök alapján részesülhetnek uniós támogatásban. EUROPEAN COMMISSION: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation. COM(2011) 840 final. Brüsszel, 2011. 12. 07. 9. Politikai megfontolások miatt ugyanakkor néhány ország – mint például a Dél-afrikai Köztársaság – továbbra is az uniós segílyek kedvezményezett országa marad, annak ellenére, hogy az OECD lista alapján a közepes jövedelmű országok felső csoportjába sorolható. Ld. Mikaela GAVAS: The European Commission's legislative proposals for financing EU Development Cooperation. *ODI Background Note*. 2012. február. 6. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7569.pdf>

²⁰ Bár úgy tűnik, hogy a legtöbb fejlődő államnak sikerült hatékony és rugalmas válaszokat adnia a globális válság kihívásaira, a gazdasági krízis hatása a fejlődő országokra súlyosabb, mint ahogy azt a válság elején tett előzetes becslések alapján vártuk. Ezt jelzi, hogy az utóbbi években további 50-100 millió ember zuhant mélyszegénységbe a fejlődő világ államaiban. A fejlődő gazdaságok felépülése a válságból rendkívül törekeny, egyenlőtlen és bizonytalan, így továbbra is szükség van az iparosodott országok külső segítségére. Lásd például a CONCORD, az Oxfam segílyügynökség és a Slow Food véleményét: <http://www.slowfood.com/international/food-for-thought/focus/117244/an-agenda-for>

országok helyett a program az uniós szomszédságot és a szubszaharai térséget²¹ jelöli meg a támogatások kiemelt területeként. A program továbbá hangsúlyozza, hogy a jövőben növelni kell a leginkább rászoruló országoknak, köztük a törekény helyzetű országoknak juttatott támogatások mértékét.²²

A konszenzus hangsúlyozza a Bizottság szerepét a koordináció, a harmonizáció és az összehangolás terén. Az adományozók jobb koordinációját és komplementaritását a konszenzus alapján az EU elsősorban a közös többéves programozás, a 'rugalmas menetrendek' kialakítása, a megosztott elemzés, a közös adományozói missziók, valamint a társfinanszírozási megállapodások alkalmazása révén kívánja előmozdítani.²³ Mindazonáltal a Változtatási program a koordinált uniós fellépés kapcsán kifejti, hogy a donorok tevékenységének összehangolására és harmonizálására tett erőfeszítések ellenére a segélyek szétforgácsolódása és elaprózódása a közelmúltban tovább erősödött, ezen a téren tehát jelentős reformokra van szükség. A fragmentáció csökkentése érdekében a program a tagállamokkal közös többéves programozási dokumentumok kidolgozását javasolja.²⁴ Az egyszerűsített és gyorsabb programozási folyamat kialakítása céljából egyetlen egységes közös programozási dokumentum tartalmazná a jövőben az ágazati munkamegosztást, illetve az ágazatonkénti és donoronkénti pénzügyi allokációkat. A segélyezési módszerek tekintetében a dokumentum szorgalmazza a költségvetés-támogatás alkalmazását ún. 'egységes uniós szerződés' keretében, továbbá az uniós vagyionkezelői alapokhoz és a delegált együttműködéshez hasonló közös fellépést. Emellett előíranyozza a fejlesztési politika eredményeinek mérésére és kommunikálására szolgáló közös uniós keret kidolgozását, amely hozzájárulhat a segélyezés átláthatóbbá és elszámoltathatóbbá tételéhez. A Változtatási program alapvető és átfogó célkitűzése, hogy az Unió és a tagállamok együttműködjenek a nemzeti szintű fejlesztési eredmények fokozása érdekében.²⁵

change/q=8391BE%3Cbr%3E?-session=query_session:42F9474D14188206D9YNEFD259AA. Hasonló diszkrpanciákat idéz elő az Európai Unió regionális politikájában a régiók támogatásra való jogosultságának GDP alapján történő meghatározása, tekintettel arra, hogy egy adott régióban egy jelentős GDP-növekedést elérő város miatt a környező elmaradottabb települések elveszthetik támogatási jogosultságukat.

²¹ A negyvennyolc legkevésbé fejlett ország közül szinte valamennyi a fekete-afrikai térségben helyezkedik el. A kiemelt támogatás többek között az EU-Afrika közös stratégián keresztül valósul meg. 2005-ben, az EU-Afrika stratégia létrehozása kapcsán az Unió és a tagállamok hangsúlyozták Afrika (és elsősorban a szubszaharai térség) ODA-részesedésének fontosságát. Ettől az évtől kezdődően az Unió az összes uniós fejlesztési segély 50%-át Afrika fejlesztésére szánja. 2011-ben az Afrikába irányuló EU ODA elérte a 23,5 milliárd eurót, amely az összes uniós ODA 43%-át teszi ki.

²² Európai Bizottság (2011a) i. m. 11.

²³ Európai Parlament, Tanács, Bizottság (2006) i. m. 6–8.

²⁴ Európai Bizottság (2011a) i. m. 12.

²⁵ Uo. 13. Az Európai Bizottság az egyik legátláthatóbb donornak minősül a nemzetközi fejlesztési együttműködés rendszerében, azonban a tagállamoknak is követniük kell a Bizottság ezirányú erőfeszítéseit.

Már a 2005-ös fejlesztéspolitikai konszenzus is kiemelt jelentőséget tulajdonított az uniós politikák fejlesztési célú koherenciájának, amelynek révén a nem fejlesztési célú politikák előmozdíthatják a fejlődő országoknak a Millenniumi Fejlesztési Célok elérésére irányuló erőfeszítéseit. A konszenzus ehelyütt utalást tesz a politikák fejlesztési célú koherenciájáról szóló bizottsági közleményben foglalt célokra, amelyek a következő kulcsterületekre terjednek ki: kereskedelem, környezetvédelem, éghajlatváltozás, biztonság, mezőgazdaság, halászat, a globalizáció szociális dimenziói, foglalkoztatás és tisztességes munka, migráció, kutatás és innováció, információs társadalom, közlekedés és energia.²⁶ A Változtatási program jóval szűkebben határozza meg a politikák közötti nagyobb koherenciával kapcsolatos célkitűzéseit. E területen a Bizottság elsősorban arra törekszik, hogy átmenetet biztosítson a humanitárius segítségnyújtástól és a válságreagálástól a hosszú távú fejlesztési együttműködés felé, továbbá kiemeli a biztonságra és szegénységre irányuló összekapcsolt megközelítés jelentőségét, illetve a migrációval és mobilitással kapcsolatos szakpolitikák fejlesztésre gyakorolt hatását.²⁷

2.2. A Változtatási program legfontosabb újításai

A differenciált megközelítés értelmében az Európai Unió következő többéves pénzügyi keretében a gazdaságilag magasabb szinten álló fejlődő országok, amelyek nem szorulnak rá a külső támogatásra, kevesebb vagy semennyi segínyt nem fognak kapni, ehelyett az Unió az együttműködés alternatív formáját kínálja fel számukra, amely kölcsönökön, technikai együttműködésen vagy a háromoldalú (észak – dél – dél típusú) együttműködés támogatásán alapuló eltérő fejlesztési kapcsolatot jelenthet. Azok az országok, amelyekben még nem indult meg a fenntartható növekedés, illetve amelyek nem rendelkeznek elegendő saját forrással, továbbra is uniós segítyben részesülnek.²⁸ Az EU által nyújtott segíty jelentős részben költségvetés-támogatás formájában fog megvalósulni. A Változtatási program alapján az egyes országokban az uniós fellépést a jövőben legfeljebb három ágazatra kell koncentrálni.²⁹ A megújult politika részeként olyan új, innovatív eszközök kerülnek bevezetésre, mint a támogatások és a kölcsönök ötvözése, illetve a magánszektor bevonása.

A Változtatási program egyik legjelentősebb újítása, hogy kiemelt figyelmet fordít a fenntartható mezőgazdaságra, illetve az energiaügyre, és ezzel összefüggésben

²⁶ Európai Parlament, Tanács, Bizottság (2006) i. m. 6–7.

²⁷ Európai Bizottság (2011a) i. m. 13.

²⁸ Az együttműködés legmegfelelőbb formájának meghatározása során az EU átfogó politikai és szakpolitikai párbeszédet folytat, felméri az egyes fejlődő országok igényeit, továbbá kapacitásépítést és teljesítményértékelést végez. Európai Bizottság (2011a) i. m. 10–11.

²⁹ Európai Bizottság (2011a) i. m. 7. Mindazonáltal a Bizottság jelentése szerint ez a rendelkezés valószínűleg nem fog kiterjedni az Előcsatlakozási Támogatási Eszközből részesülő tagjelölt országokra és az Európai Unió potenciális tagjelölt országaira. Ld. EURÓPAI BIZOTTSÁG: Jelentés a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, 2012. évi jelentés az Európai Unió fejlesztéspolitikájáról és külső segítségnyújtási politikájáról, valamint ezek 2011. évi végrehajtásáról. COM/2012/0444 végleges. Brüsszel, 2012. 08. 06.

hangsúlyozza, hogy az élelmiszer-ellátás biztonságával és az éghajlatváltozással járó globális kihívásokat növekedési lehetőségekké kell átalakítani. A programban a korábbiaknál nagyobb hangsúllyal jelenik meg továbbá a fenntartható humán fejlesztés célkitűzése, amelyet az Európai Unió egy átfogóbb megközelítés keretében elsősorban a szociális védelem, az egészségügy és az oktatás révén kíván megvalósítani.³⁰ Ezek a reformok a Változtatási program kulcsfontosságú eredményei közé tartoznak, hiszen a fenti ágazatok képesek a legnagyobb változást gyakorolni a legszegényebb és leginkább kiszolgáltatott emberek életére.

A válság hosszú távú hatásainak enyhítésében és a segélyhatékonyság fokozásában nagy jelentősége van a korrupció csökkentését és a hatékony kormányzás megerősítését szolgáló törekvéseknek. A felelősségteljes kormányzás, illetve a növekedést elősegítő szilárd makrogazdasági és szabályozási környezet elengedhetetlen a tartós politikai és szociális stabilitás kialakítása szempontjából. A Változtatási programban az Európai Bizottság aláhúzza, hogy az észak-afrikai és közel-keleti mozgalmak rámutattak a fejlesztés, a demokrácia, az emberi jogok, a jó kormányzás és a biztonság összefüggéseire. Az új globális biztonsági kihívások hatására felértékelődött a demokratikus és felelősségteljes kormányzás érvényesülésének jelentősége.³¹ Az EU így kiemelt területként kezeli a demokrácia és a jó kormányzás támogatását, a nemek közötti egyenlőséget, a civil társadalom szerepének megerősítését és a korrupció elleni küzdelmet.³² Ugyanakkor az a tény, hogy a Változtatási program tovább erősíti a költségvetés-támogatás politikai feltételekhez kötöttségét, számos nehézséget vet fel. A fejlesztéspolitikai szakértők egy része úgy véli, hogy azok a fejlesztéspolitikai eszközök, amelyek az iparosodott országok tapasztalatain alapulnak, nem alkalmasak a fejlődő országok fejlesztési céljainak elérésére.³³ Ezen álláspont képviselői szerint az EU által alkalmazott politikai és emberi jogi feltételeesség nem vezet pozitív eredményre, hiszen a fejlődő országok vezetői nem dönthetnek szabadon arról, hogy de-

³⁰ Európai Bizottság (2011a) i. m. 7–10.

³¹ A ONE és a CONCORD is felhívta a figyelmet egy aggasztó jelenségre, amely arra utal, hogy a tagállamok biztonsági és gazdasági érdekei felülírják a fejlesztési igényeket. Az utóbbi években a tagállamok hivatalos fejlesztési támogatásainak célpontja a szubszaharai Afrikáról áttevődött azokra az országokra, amelyek elsősorban biztonsági szempontból bírnak jelentőséggel, így például az észak-afrikai térségre. Ld. CONCORD: AidWatch Report 2012: Aid We Can – Invest More in Global Development. Brüsszel, 2012. szeptember 21. 4. <http://www.concordeurope.org/101-aidwatch-report-2012>; ONE: The 2012 Data Report – Europe’s African Promise. Brüsszel, 2012. június 14. 20. http://one.org.s3.amazonaws.com/pdfs/data_report_2012_en.pdf

³² A demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok az Európai Unió működésének alapvető értékei közé tartoznak, amelyek az Unió külkapcsolatait is meghatározzák. Ezek az alapelvek megjelennek többek között az Európai Unióról szóló szerződésnek az EU közös értékeit összefoglaló 2. cikkében, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 21. cikkében, amely az Unió külső tevékenységének értékeit és céljait szabályozza, illetve a Cotonoui Megállapodás 9. cikkében. Utóbbi a demokratikus elveket, a jogállamiságot, a jó kormányzást és az emberi jogok tiszteletben tartását a partnerség alapvető elemeként írja le.

³³ Douglass NORTH – John J. WALLIS – Steven B. WEBB – Barry R. WEINGAST: Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development. *World Bank Policy Research Working Paper 4359*, 2007. 2.

mokratikus módon, a felelősségteljes kormányzás elveit szem előtt tartva irányítják országuk működését.³⁴ Jelenleg nem létezik egyértelmű stratégia arra nézve, hogy a fejlesztési segélyezés milyen módon tudja leginkább elősegíteni a partnerországok politikai átalakulását, és a demokratikus kormányzás kialakítását. Az emberi jogi feltételeesség és az annak keretében kilátásba helyezett szankciók csak akkor lehetnek eredményesek, ha az EU következetesen alkalmazza őket valamennyi partnerországgal szemben.³⁵ A donorországok azonban nem rendelkeznek elegendő információval a támogatott országok belső viszonyairól, másrészt a gazdasági és stratégiai érdekek sok esetben egyértelműen befolyásolják az emberi jogi feltételeesség alkalmazását.³⁶ Az Európai Uniónak ezen a területen elsősorban arra kell törekednie, hogy elősegítse a kedvezményezett államokban a politikai és gazdasági stabilitást biztosító intézmények létrehozását és megerősítését. A korrupciómentes, felelősségteljes kormányzás és az emberi jogok érvényesülése ugyanis csak erős és jól működő intézményrendszer mellett biztosítható. Az Uniónak továbbá jelentősen javítani kell a támogatások koordinációját, hogy valóban koherens ösztönző módszerekkel segíthesse a fejlődő országok kormányait.³⁷

Érdemes megemlíteni, hogy az Európai Unió fejlesztési politikájának reformjára vonatkozó zöld könyv konzultációs folyamatában a 240 válaszból mindössze 11 érkezett a támogatott országok képviselőitől. Simon Hartmann ezért a Változtatási programot egy donor-központú fejlesztési stratégiaként írja le.³⁸ Bár a Változtatási program a legtöbb területen fontos és előremutató újításokat tartalmaz, a fenti okok miatt kérdéses, hogy valóban érdemi változást hoz majd az arra leginkább rászorulóknak számára.

³⁴ A Világbank korábbi alelnöke, a Nobel-díjas Joseph Stiglitz az IMF gyakorlatát bírálva kifejti, hogy a feltételeesség a segítség előfeltételeként nem működött, nem vezetett gyorsabb növekedéshez és jobb eredményekhez, hanem épp ellenkezőleg, aláásta a demokratikus folyamatokat. JOSEPH STIGLITZ: *A globalizáció és visszasságai*. Budapest, Napvilág, 2003. 251.

³⁵ Az emberi jogi jogsértések miatt alkalmazott szankciókkal kapcsolatos egyik legfontosabb probléma, hogy hatásuk különösen a legszegényebb és leginkább kiszolgáltatott rétegeket érinti. Ennek kiküszöbölését jelentheti az ún. 'intelligens' vagy célzott szankciók alkalmazása, amelyek kizárólag a politikai elitre, meghatározott személyekre vagy gazdasági ágakra irányulnak, miközben a gazdaság egészét és a lakosság kiszolgáltatott csoportjait megkímélik. A célzott szankciók eredményessége azonban vitatott, mivel empirikus bizonyítékok nem támasztják alá a szankciók hatékonyságát, illetve a lakosságnak okozott kár kizárhatóságát.

³⁶ Parlamentközi Bizottsági Ülés: Európai Parlament – nemzeti parlamentek. Emberi Jogi Feltételeesség a fejlesztési politikában. Brüsszel, 2011. október 11. 5–6.

³⁷ JÖRG FAUST et al. (European Think-Tanks Group in collaboration with the Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp): *The future of EU budget support: political conditions, differentiation and coordination*. Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), the University of Antwerp, European Centre for Development Policy Management (ECDPM). 2012. május. 1. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7671.pdf>

³⁸ SIMON HARTMANN: *The Conceptual Flaws of the New EU Development Agenda from a Political Economy Perspective, or Why Change is Problematic for a Donor-Driven Development Policy*. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) Working Paper 35. 2012. október, 3.

2.3. Hatékonyságnövelés az új pénzügyi eszközök révén

A Bizottság 2009-ben közzétett „A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében”³⁹ című közleménye sürgető kérdésként említi a hatékonyságnövelést. A segélyek alacsony fokú hatékonysága nagyrészt a lassú fellépésből, a koordináció hiányából és a segélyezés fragmentáltságából ered. Számos problémát okoz továbbá a korrupció, illetve a recipiens országok kormányzata által folytatott gazdaságpolitika és az intézményi berendezkedés minősége,⁴⁰ az adományozók oldaláról pedig a segélyek exporthoz kötése és kiszámíthatatlan folyósítása.⁴¹ Csupán a segélyek fluktuációja és kiszámíthatatlansága 15-20%-kal növelheti a költségeket,⁴² a feltételekhez kötött segélyek további 15-20%-kal emelik a fejlesztési kiadásokat. A válság időszakában végképp nem engedhetők meg azok a járulékos költségek, amelyek jelenleg a segélyezés fragmentáltságából és a koordináció hiányából származnak.⁴³ A Bizottság „Segélyhatékonysági program – Az európai megközelítés előnyei”⁴⁴ c. jelentésének előzetes becslései alapján mintegy évi 5-7 milliárd euróba kerülhet a segélyhatékonysági elvek teljes mértékű alkalmazásának hiánya és az európai szinten való fellépés elmaradása.⁴⁴

Az Európai Unió tagállamai a segélyek átlagosan 20%-át nyújtják az uniós intézményeken keresztül. Az EU intézményei által nyújtott segély jelenleg a leghatékonyabb fejlesztési eszközök közé tartozik. A Center for Global Development által folytatott vizsgálat eredményei szerint az uniós intézmények megelőzik a tagállami fejlesztési ügynökségeket a segélyhatékonyság általában minden területén.⁴⁵ Éppen

³⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében, Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, COM(2009) 160 végleges. Brüsszel, 2009. 04. 08.

⁴⁰ Craig BURNSIDE – David DOLLAR: Aid, Policies and Growth. *American Economic Review*, 90. évf., 2000/4. 847–868.

⁴¹ Ales BULÍR – Javier HAMANN: Aid Volatility: An Empirical Assessment. *IMF Staff Papers*. 50. évf., 2003/1. 64–89.

⁴² Ld. Homi KHARAS: Measuring the Costs of Aid Volatility. *Wolfensohn Centre for Development*. 2008. június.

⁴³ Az Európai Unió eddig is élen járt az alapvető segélyhatékonysági reformok kialakításában, például a fejlesztési politika terén való munkamegosztásról szóló magatartási kódex révén hozzájárult az uniós szintű donorkoordináció megeremtéséhez, egységes fellépése révén pedig katalizátora volt több új, nemzetközi szintű célkitűzésnek, mint például az accrai cselekvési programnak (AAA). A nemzetközi segélyezés rendszerében további reformra van szükség. Az Európai Uniónak vezető szerepet kell játszania a nemzetközi fejlesztés rendszerének egyszerűsítésében és harmonizációjában, amely növelné a felelősségvállalást, kiszámíthatóságot, átláthatóságot és demokratikus ellenőrzést. Ld. Európai Bizottság (2009) i. m. 7–9.

⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION: *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*. Egyesült Királyság, HTSPE International Programme Management, 2009. október 14.

⁴⁵ Nancy BIRDSALL – Homi KHARAS – Rita PERAKIS: Measuring the Quality of Aid: QuODA Second Edition Executive Summary for the Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Korea, November 29–December 2011. *Center for Global Development*. 2011. november 1–4. http://international.cgdev.org/sites/default/files/1425642_file_Birdsall_Kharas_Perakis_Busan_QuODA_FINAL.pdf

ezért fontos lenne, hogy az Unió által biztosított fejlesztési segély összege a jövőben tovább emelkedjen. Ennek érdekében a Bizottság a 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keretre vonatkozóan a külső fellépésekre fordítandó költségvetés 56,8 milliárd euróról 70 milliárd euróra történő növelését, illetve az afrikai, karibi és csendes-óceáni országokkal való együttműködésre szánt Európai Fejlesztési Alap 23 milliárd euró összegű pénzügyi keretének 30,3 milliárd euróra történő emelését javasolta.⁴⁶ A hétéves időszakra történő tervezés szükségessé teszi, hogy a fejlesztéspolitikai eszközök segítségével az Unió a távoli, előre nem látható problémákra is reagálni tudjon.⁴⁷ A Bizottság ezt elsősorban a fejlesztési eszközök közötti átfedések felszámolása, a tevékenységekre és a kiadásokra történő koncentráció, valamint a programozási folyamat és a segélyallokáció egyszerűsítése, illetve rugalmasabbá tétele révén kívánja biztosítani.⁴⁸ A Bizottság által felvetett javaslat ugyanakkor várhatóan a tagállamok ellenállásába fog ütközni, akik a válság időszakában az uniós költségvetés egészét csökkenteni kívánják.

3. A Tanács Következtetései: a reformjavaslat elfogadása

Az Európai Unió Tanácsa 2012. május 14-én fogadta el a Bizottság által javasolt Változtatási programot.⁴⁹ A Tanács üdvözölte a reformjavaslatot, és következtetéseiben megerősítette a Változtatási program stratégiai jelentőségű prioritásait, így a kormányzásra, illetve a növekedésre épülő két átfogó fejlesztéspolitikai pillért, a különböző fejlettségi szinten álló kedvezményezett országokhoz igazított differenciált támogatást, valamint a tagállamokkal történő összehangolt és koordinált fejlesztési együttműködést.

Bár a Tanács következtetései számos ponton érintkeznek a Bizottság közleményében foglaltakkal, a két dokumentum néhány tekintetben fontos eltéréseket mutat. A Tanács felhívja a Bizottságot a fejlesztés jogokon alapuló megközelítésének érvényesítésére, amellyel az Unió a szegény és kiszolgáltatott csoportokra helyezve a hang-

⁴⁶ EUROPEAN COMMISSION: A Budget for 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2011) 500 final. Brüsszel, 2011. június 29.

⁴⁷ A javaslat hat földrajzi eszközt – Európai Fejlesztési Alap, Fejlesztési Együttműködési Eszköz, Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz, Előcsatlakozási Támogatási Eszköz, Partnerségi Eszköz, EU-Grönland Partnerség – és három tematikus eszközt – stabilitási eszköz, a demokrácia és az emberi jogok világszintű előmozdításának finanszírozási eszköze, a nukleáris biztonság célját szolgáló együttműködési eszköz – határoz meg. Az iparosodott országokkal folytatott együttműködési eszközt felváltó Partnerségi Eszköz összege emelkedne a legnagyobb mértékben, a 2007-2013 közötti összeg majdnem két és félszeresére. Új eszközként jelenik meg az EU-Grönland Partnerség, amely az Európai Unió és Grönland közötti szoros kapcsolat fenntartását célozza, különös tekintettel az EU halászati jogainak és Grönland fejlesztési igényeinek érvényesítésére. A Bizottság javaslata emellett előírányozza a Közös Kül- és Biztonságpolitika, a humanitárius segélyezés, a makroszintű pénzügyi támogatás és a Hitelgarancia Alap keretösszegének növelését.

⁴⁸ GAVAS (2012) i. m. 6.

⁴⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *Council Conclusions: Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change, 3166th Foreign Affairs Council meeting.* Brüsszel, 2012. május 14.

súlyt elismeri különösen az alapvető szolgáltatásokhoz való egyetemes és megkülönböztetés-mentes hozzáféréshez való jogot, a demokratikus politikai folyamatokban történő részvételhez való jogot, valamint elősegíti az igazságszolgáltatás, a jogállamiság, az átláthatóság és a felelősségvállalás érvényesülését.⁵⁰ A Tanács ezáltal rámutat arra, hogy a Bizottság közleményében az emberi jogok elsősorban az átfogóbb értelemben vett felelősségteljes kormányzás feltételeinek részeként jelennek meg. A fejlesztés emberi jogokon alapuló megközelítése azonban nem korlátozható a feltételekre, ehelyett az emberi jogok integrált értelmezésére van szükség, és a fejlődést elsősorban emberi fejlődésként kell értelmeznünk.

Érdeemes megjegyezni, hogy a Bizottság tizenkét oldalas közleményére a Tanács egy jóval rövidebb, ötoldalas dokumentumban válaszolt. A Tanács következtetéseiben nem esett szó például a 2015-re kitűzött 0,7%-os ODA/GNI arány elérésének fontosságáról, sem pedig a segélyek feltételeességéről. A tanácsi dokumentum jóváhagyólag utal a fejlesztési politika eredményeinek mérésére szolgáló tagállami keretről és a közös többéves programozásról, ugyanakkor nem tesz említést a Változtatási programban szereplő, a költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó uniós szerződésről. Az a tény, hogy a Változtatási programban leírtak egy részére a Tanács nem kívánt reflektálni, nagy jelentőséggel bírhat a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó költségvetés tárgyalása során.

4. Az Európai Parlament Állásfoglalása: támogatás és kritika

Az Európai Parlament 2012. október 23-án fogadta el a Változtatási programmal kapcsolatos állásfoglalását.⁵¹ Az állásfoglalást elsősorban szavazták meg 540 igen szavazattal, 36 ellenszavazat és 65 tartózkodás mellett.⁵² A Parlament véleménye szerint a Változtatási program egy innovatív reformjavaslat, amelynek elsődleges célkitűzése, hogy hozzájáruljon a jó közigazgatási és pénzügyi kormányzás elvének alkalmazásához, valamint a szegénység és a segélyektől való függés felszámolásához. E tekintetben előremutatónak tartja a fejlesztési finanszírozás új, innovatív forrásait, így többek között a közfinanszírozás és a magánforrások ötvözését, ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy az új pénzügyi eszközök alkalmazását – a nemzeti parlamenteket is bevonva – alaposabban át kell gondolni.⁵³ Ezek az eszközök

⁵⁰ Uo. 2.

⁵¹ EUROPEAN PARLIAMENT: Resolution of 23 October 2012 on an Agenda for Change: the future of EU development policy. 2012. október 23. 2012/2002(INI).

⁵² Az állásfoglalás előadója Charles Goerens, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Képviselőcsoport (ALDE) luxemburgi tagja volt.

⁵³ Ezt a folyamatot egy uniós együttműködési és fejlesztési platformnak kellene támogatnia, amely a Bizottság, a tagállamok és az európai pénzügyi szervezetek részvételével működne. Az Európai Adósságügyi és Fejlesztési Hálózat (Eurodad) és partnerei számos aggályt fogalmaztak meg az ötvözési mechanizmussal kapcsolatban. Így felmerül a fejlődő országok eladósodásának veszélye, aggályos, hogy nem egyértelműek a monitoring és értékelő módszerek, az alternatív költségeket a javaslat nem veszi kellőképpen figyelembe, hasonlóképpen nem kap kellő hangsúlyt a transzparencia és az elszámoltathatóság kérdése, és féltő, hogy a pénzügyi ösztönzők a fejlesztési elveknél nagyobb

nem helyettesíthetik a hivatalos fejlesztési segílyt, amelynek továbbra is a szegénység felszámolására irányuló európai fejlesztési együttműködési politika gerincét kell képeznie.⁵⁴ A Parlament továbbá arra ösztönzi a Tanácsot, hogy tegyen lépéseket a jól megtervezett hatékony pénzügyi tranzakciós adóra vonatkozó bizottsági javaslat-tal kapcsolatban,⁵⁵ mindazonáltal az európai fejlesztési miniszterek 2012. októberi tanácsülésén a Bizottság erre irányuló javaslatáról nem történt említés.⁵⁶

A Parlament hangsúlyozza, hogy a hivatalos fejlesztési segíly terhére a magán-szektornak juttatott minden támogatást a partnerországok nemzeti terveinek és/vagy stratégiáinak keretében kell folyósítani, és olyan célokra kell összpontosítani, mint a humán erőforrás fejlesztése, a tisztességes munka előmozdítása, a lakosságot szolgáló inkluzív és minőségi közszolgáltatások kialakítása, illetve a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás. Szintén előremutató a Parlament azon javaslata, miszerint „támogatja garanciák létrehozását annak biztosítása érdekében, hogy a magánvállalatok tiszteletben tartsák az emberi jogokat, tisztességes munkát kínáljanak, és befizessék az adóikat azokban az országokban, ahol működnek”.⁵⁷ A fejlesztési segílyek nagy része a magánszektoron keresztül kerül folyósításra,⁵⁸ áruk beszerzésére vagy szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések formájában. Éppen ezért kiemelt fontossággal bír, hogy a segílyeket olyan vállalatok és szektorok használják fel, amelyek a profitorientált működés elvei mellett a fejlesztési célok előmozdítását is szem előtt tartják. Jelenleg azonban ezeket a szerződéseket elsősorban a gazdag országok vállalatai kötik meg, amelyek kevésbé motiváltak a fejlesztési célkitűzések elérésében, mint a fejlődő országokban honos, helyi tulajdonban álló vállalatok.⁵⁹ A magánszektornak juttatott fejlesztési célú támogatásokat az Uniónak a jövőben ezekre a vállalatokra kell összpontosítania. Fontos lenne emellett növelni a

szerepet kaptak az uniós együttműködési és fejlesztési platformra irányuló javaslatban. Ld. COUNTER BALANCE, EURODAD, GREEN ALTERNATIVE GEORGIA: Submission to the Consultation on Proposed EU Platform for External Cooperation and Development. 2012. április 27. 1. <http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/05/Joint-CSO-submission-to-Consultation-of-EU-Platform-for-External-Cooperation-and-Development.pdf>

⁵⁴ EUROPEAN PARLIAMENT (2012) i. m. 1–4. pontok, 32. pont.

⁵⁵ Uo. 31. pont.

⁵⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on Financing for Development 3191st Foreign Affairs Development Council meeting. Luxembourg, 2012. október 15.

⁵⁷ EUROPEAN PARLIAMENT (2012) i. m. 58. pont.

⁵⁸ 2010-ben a nemzetközi pénzügyi intézmények által a magánszektorba történő beruházások összege elérte a 40 milliárd dollárt. Belgium és Svédország esetében például a magánszektornak juttatott támogatások összege négyeszeresére, illetve hétszeresére nőtt 2006 óta. INTERNATIONAL FINANCE INSTITUTIONS AND DEVELOPMENT THROUGH THE PRIVATE SECTOR: *A joint Report of 31 Multilateral and Bilateral Development Finance institutions*, 2011.

⁵⁹ A Parlament ezzel kapcsolatban arra figyelmeztet, hogy „a gazdasági fejlődésre fordított megkülönböztetett figyelem és a magánszektor fejlesztésének önműködő újraelosztási hatásaiba vetett túlzott bizalom azzal a veszéllyel jár, hogy a növekedés nem lesz kiegyensúlyozott és inkluzív és megvalósulhat anélkül, hogy tényleges hatást gyakorolna a szegénység csökkentésére.” EUROPEAN PARLIAMENT (2012) i. m. 5. pont.

közszféra számára nyújtott fejlesztési támogatás mértékét, amely továbbra is komoly pénzügyi hiánnyal küzd.⁶⁰ Az EU ennek révén hozzájárulhat a fejlődő országokban az intézményi és politikai stabilitás kialakításához.

Az Európai Parlament állásfoglalásának egyik legfontosabb megállapítása, hogy a szegénységi küszöb alatti jövedelemmel rendelkező emberek 70%-a a közepes jövedelmű országokban él, amelyek közül több továbbra is sérülékeny és kiszolgáltatott, így ezekben az országokban a szegények nem férnek hozzá az egészségügyhöz és az oktatáshoz, és nem részesülnek a gazdasági növekedés egyéb előnyeiből sem. A differenciálási koncepció végrehajtása során ezért a Parlament fontosnak tartja, hogy a Bizottság a GNI mellett vegye figyelembe a szegénységet, az egyenlőtlenségeket és a humán fejlesztést is.⁶¹

A Parlament kritikái között szerepel továbbá, hogy hiányzik a politikai párbeszéd az intézményi szereplők között, ami rendkívül káros lehet a fejlesztési politikák koherenciájára nézve. Az állásfoglalás rámutat arra, hogy a bizottsági közlemény nem tudott javaslatokat előterjeszteni a fejlesztési politikák koherenciájának gyakorlati megvalósítására vonatkozóan. A Parlament e tekintetben csatlakozik a Tanács észrevételéhez, miszerint az Európai Külügyi Szolgálatnak és az Európai Bizottságnak szorosan együtt kell működnie annak érdekében, hogy az Unió külső fellépései és a politikák fejlesztési célú koherenciája között nagyobb összhang alakuljon ki.⁶²

5. Konklúzió

Összességében elmondható, hogy a Tanács következtetései és a Parlament állásfoglalása fontos megerősítést jelentik a Változtatási program új célkitűzéseinek és prioritásainak. A Bizottságnak válaszolnia kell a következtetésekből és az állásfoglalásban foglaltakra, és ennek eredményeként ki kell egészítenie a fejlesztéspolitikára vonatkozó új programját. Az elkövetkezendő időszak legfontosabb kérdése, hogy a következő többéves költségvetési keret elfogadása során a Bizottság mennyire lesz képes érvényesíteni a programban leírt reformokat. Mindez a tagállamok költségcsökkentő törekvései és a gyorsan változó fejlesztéspolitikai környezet fényében nem ígérkezik könnyű feladatnak. Tekintettel a hétéves időkeretre, az EU külső tevékenységével kapcsolatos eszközöknek nem csupán a jelen problémákra kell megoldást találniuk, hanem kellően rugalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy a jövőbeli eseményekre és váratlan kihívásokra is választ tudjanak adni. További nehézséget jelent, hogy a Bizottság javaslatában foglaltak nem térnek ki arra, hogy az új politika prioritásait és céljait az Uniónak milyen módon és formában kell implementálnia. Így például kérdéses, hogy az EU hogyan fog szorosabb együttműködést kialakítani a magánszektorral, miként kívánja támogatni az éghajlatváltozáshoz való alkal-

⁶⁰ Jeroen KWAKKENBOS: Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor? *European Network on Debt and Development*, 2012. május, 3–4. http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/05/Private_profit_report_eng-VF5.pdf

⁶¹ EUROPEAN PARLIAMENT (2012) i. m. 12. pont.

⁶² Uo. 3., 35. pont.

mazkodásra irányuló stratégiákat, illetve hogy az uniós költségvetés kialakításakor hogyan sikerül érvényt szerezni az EU-politikák fejlesztési célú koherenciájának. A Bizottság Változtatási programja számos kulcsfontosságú kérdést nyitva hagyott, amelyekre az uniós intézményeknek a következő többéves pénzügyi keret tárgyalása során kell választ találniuk.⁶³

⁶³ GAVAS (2012) i. m. 1., 6–7.

