



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Fejlesztési Bizottság

2012/2002(INI)

15.3.2012

JELENTÉSTERVEZET

Változtatási program: az Unió fejlesztési politikájának jövője
(2012/2002(INI))

Fejlesztési Bizottság

Előadó: Charles Goerens

PR_INI

TARTALOM

	Oldal
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY	3
INDOKOLÁS	7

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

Változtatási program: az Unió fejlesztési politikájának jövője (2012/2002(INI))

Az Európai Parlament,

- tekintettel a „Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele” című, 2011. október 13-i bizottsági közleményre (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- tekintettel „A harmadik országoknak nyújtott uniós költségvetés-támogatás jövőbeni megközelítése” című, 2011. október 13-i bizottsági közleményre (COM(2011)0638),
- tekintettel a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott 2005. december 20-i, az Európai Unió fejlesztési politikájáról szóló európai konszenzusra vonatkozó együttes nyilatkozatra¹,
- tekintettel a támogatások hatékonyságáról szóló, 2005. március 2-i párizsi nyilatkozatra: felelősségvállalás, harmonizáció, összehangolás, eredmények és kölcsönös elszámoltathatóság²,
- tekintettel a 2008. szeptember 4-i accrai cselekvési programra³,
- tekintettel a hatékony fejlesztési együttműködés érdekében létrejött 2011. december 1-jei busani partnerségre⁴,
- tekintettel „Az Európai Uniónak a fejlesztési politika keretében zajló munkamegosztásra vonatkozó magatartási kódexéről” szóló, 2007. február 28-i bizottsági közleményre (COM(2007)0072),
- tekintettel az Egyesült Nemzetek Szervezete és az egyéb hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetek égisze alatt a nemzetközi közösség által a fejlesztés és együttműködés terén tett és az Unió és tagállamai által is elfogadott valamennyi kötelezettségvállalásra,
- tekintettel 2011. június 8-i állásfoglalására a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközeinek létrehozásáról szóló 1905/2006/EK rendeletről: tanulságok és a jövőre szóló tervek⁵,
- tekintettel az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tételéről szóló, 2011. július 5-i állásfoglalására⁶,

¹ HL C 46., 2006.2.24., 1. o.

² <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

³ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FINAL-AAA-in-French.pdf>

⁴ A Koreai Köztársaságban, Busanban 2011. november 29. és december 1. között tartott, a segélyhatékonysággal foglalkozó negyedik magas szintű fórum zárónyilatkozata.

⁵ Elfogadott szövegek, P7_TA(2011)0261.

⁶ Elfogadott szövegek, P7_TA(2011)0320.

- tekintettel a fejlődő országoknak nyújtott uniós költségvetési támogatás jövőjéről szóló, 2011. július 5-i állásfoglalására¹,
 - tekintettel a Régiók Bizottsága 2012. február 16-i véleményére²,
 - tekintettel eljárási szabályzatának 48. cikkére,
 - tekintettel a Fejlesztési Bizottság jelentésére (A7-0000/2012),
- A. mivel a Lisszaboni Szerződés értelmében az Európai Unió fejlesztési politikájának fő célkitűzése a szegénység csökkentése, hosszú távon pedig felszámolása,
- B. mivel az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament által aláírt, a fejlesztési politikáról szóló európai konszenzus közösségi vívmányt képez,
- C. mivel a változtatási programnak válaszokat kell adnia az alapjaiban átalakult világ kérdéseire, ahol a gazdagok és szegények közötti távolság minden országban, de különösen a fejlődő országokban tovább növekszik,
- D. mivel a Bizottság közleménye szerint az emberi jogok és a jó kormányzás a fejlődés elengedhetetlen feltételeit képezik, ami nem zárja ki, hogy az egyes országok helyzetének leginkább megfelelő ütemezés megtalálására kell törekedni,
- E. mivel a Lisszaboni Szerződés értelmében a fejlesztési politikát koherens módon kell végrehajtani, és mivel a fejlődő országok gazdasági növekedésének ösztönzésére hivatott intézkedéseknek elsősorban a szegénység és a kirekesztés elleni küzdelmet kell szolgálniuk,
1. véleménye szerint, a változtatási program újat hoz azáltal, hogy a költségvetés-támogatás alkalmazását, a támogatások és kölcsönök ötvözését, valamint a magánszektor támogatását részesíti előnyben; megítélése szerint ezek az eszközök mindenekelőtt ahhoz járulhatnak hozzá, hogy a fejlődő országok polgárai kiléphessenek a mélyszegénységből és a függésből;
 2. tudomásul veszi, hogy a Bizottság elő kívánja mozdítani az „inkluzív és fenntartható növekedés[t] a humán fejlesztés szolgálatában”, hangsúlyozza azonban, hogy a fejlesztés szempontjából ennek az új eszköznek nem lehet más célja, mint a legrászorultabbakat szolgáló gazdasági és társadalmi haladás előmozdítása;
 3. ezzel összefüggésben megerősíti a társadalmi befogadás iránti kötelezettségvállalást, valamint azt a döntést, amely szerint az uniós támogatások legalább 20%-át az ENSZ által a millenniumi fejlesztési célokban meghatározott alapvető szociális szolgáltatásokra kell fordítani;
 4. felkéri a Tanácsot, hogy a Bizottsággal és a Parlammal folytatott intézményközi párbeszédben – a fejlesztési politikáról szóló európai konszenzus szellemében – játsszon vezető szerepet;

¹ Elfogadott szövegek, P7_TA(2011)0317.

² A 2012. február 15–16-i 94. plenáris ülésen elfogadott dokumentum (CIVEX-V-025).

5. tudomásul veszi, hogy a Bizottság a szegénységet helyezi új „differenciálási” politikájának középpontjába; megállapítja azonban, hogy a szegénységi küszöb alatti jövedelemmel rendelkező emberek 70%-a a közepes jövedelmű országokban él, ezért sajnálattal jegyzi meg, hogy ezekben az országokban a szegények nem részesülnek a gazdasági növekedés előnyeiből;
6. elengedhetetlennek tartja, hogy a közepes jövedelmű országok jövedelmük egyre jelentősebb részét fordítsák szociális célokra, aminek köszönhetően az Európai Unió fokozatosan karcsúsíthatja a még működő fejlesztési programjait;
7. ezért arra kéri a Bizottságot, hogy állapodjon meg a közepes jövedelmű országokkal a hivatalos fejlesztési segély (ODA) fokozatos csökkentésének menetrendjéről;
8. véleménye szerint mindenképpen szervezni kell egy nemzetközi konferenciát a BRIC országok részvételével, ahol egyrészt megtárgyalnák a millenniumi fejlesztési célok jövőbeni finanszírozását, másrészt előmozdítanák a háromoldalú, egy északi donor ország, egy feltörekvő ország és egy fejlődő ország részvételével működő együttműködések;
9. támogatja a Bizottságot abban a szándékában, hogy kizárólag akkor nyújtson költségvetés-támogatást valamely partner részére, ha az politikai párbeszéd keretében kötelezettséget vállal arra, hogy a szociális ágazatok fejlesztésének célkitűzését költségvetési prioritásként kezeli;
10. véleménye szerint általában a hivatalos fejlesztési segélyek, illetve különösen a költségvetés támogatásának alkalmazására vonatkozó feltételek érvényesítésével párhuzamosan biztosítani kell, hogy a partnerországok parlamentjei, költségvetési ellenőrző szervei és civil társadalma révén megvalósuljon a költségvetés demokratikus ellenőrzése;
11. véleménye szerint a fejlesztési segélyek folyósítása terén a világ első számú szereplőjeként az Uniónak teljes mértékben vállalnia kell az ezzel járó felelősséget, hatékonyabban kell érvényesítenie és felhasználnia politikai potenciálját, és a fejlesztési kérdések területén meg kell erősítenie nemzetközi szintű vezető szerepét – mindehhez határozottan élnie kell az Európai Unió működéséről szóló szerződés 210. cikkében ráruházott hatáskörrel, amely szerint megtehet minden hasznos kezdeményezést annak érdekében, hogy előmozdítsa az Unió és a tagállamok fejlesztési együttműködésre irányuló politikáinak összehangolását és a segély-programokra vonatkozó konzultációt;
12. sajnálattal állapítja meg, hogy a változtatási program az Unió és partnerei közös érdekeinek keresésével kívánja felváltani a fejlesztési politikák koherenciája jelentette vívmányt;
13. emlékeztet arra, hogy északon és délen egyaránt a tevékeny civil társadalom a legjobb biztosítója a jó és demokratikus kormányzásnak, a magánszektor elszámoltathatóságának, valamint a gazdasági növekedésből származó javak jobb elosztására való képességnek;
14. szeretné, ha a változtatási program pontosan meghatározná a civil társadalom és a regionális és helyi önkormányzatok mint olyan fontos és független szereplők rendeltetését, amelyek nemcsak a fejlesztési programok vagy projektek végrehajtásában, hanem a

fejlesztési politikák kidolgozásának folyamatában is alapvető feladatot látnak el;

15. elvárja, hogy a hivatalos fejlesztési segély terhére – akár vissza nem térítendő támogatás formájában, akár kölcsönökkel együtt – a magánszektorban juttatott minden támogatást a partnerországok nemzeti terveinek és/vagy stratégiáinak keretében folyósítsanak, és az így kiutalt összegeket a humánerőforrás fejlesztésére, a tisztességes munka előmozdítására, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásra és a lakosságot szolgáló inkluzív és minőségi közszolgáltatások kialakítására összpontosítsák;
16. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak, a Bizottságnak és az EKSZ-nek, valamint a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek.

INDOKOLÁS

A fejlesztési politika a változások dinamikájának fényében

A millenniumi fejlesztési célok 2000. évi elfogadása óta jelentősen felerősödtek bizonyos, már akkor is érezhető változások.

Gazdasági téren azt tapasztaljuk, hogy Kína, India és Brazília figyelemre méltó fellendülése következtében a világgazdaság súlypontja az érett gazdasággal rendelkező országoktól a *feltörekvő országok* felé helyeződik át. *Látványos gazdasági fejlődésük ellenére ezek az országok még nem tudják leküzdeni a szegénységet.* A liberalizáltabb világkereskedelem által stimulált és a gazdagság előállítását jelentősen tápláló *globalizáció* áll egy igen különös jelenség hátterében: az országok között egyrészt csökkennek az egyenlőtlenségek, az államokon belül – az iparosodott és nem iparosodott valamennyi országban – azonban csaknem nőnek.

A demográfia tekintetében megfigyelhetjük, hogy a növekedési ütem folytatódásával Földünk népessége, amely kevesebb mint tíz év leforgása alatt 6 milliárdról 7 milliárdra növekedett, 2030-ban meghaladja majd a 9 milliárdot, annak ellenére, hogy az *egymilliárdnál* több lakost számláló országokban csökken a népesség gyarapodásának üteme. A népesség növekedése az országok gazdasági növekedésének jelentős részét semlegesíti.

A határok átjárhatóbbá váltak a termékek számára, ám egyre inkább áthatolhatatlanok a fejlődő országokból származó azon emberek előtt, akik az iparosodott országokba szeretnének eljutni.

Az afrikai kontinens tekintetében összességében megfigyelhető a változtatás iránti valós szándék. Erről tanúskodnak különösen az Afrikai Unió által kontinentális, illetve regionális szinten egyaránt kezdeményezett jelentős intézményi projektek is. A jórészt az Unió felépítésének mintájára megvalósuló Afrikán belüli együttműködések célja, hogy regionális szinten adjanak választ a biztonsági, gazdasági és politikai kihívásokra. A szubszaharai Afrika mind több országában tartanak szabad választásokat és fogadják el a politikai váltógazdaság elvét. Jóllehet az alapvető élelmiszerek *árának ingadozása* egész társadalmak számára jelent instabilitási tényezőt, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés terén valódi előrelépések tapasztalhatók. Mindemellett azonban valószínűtlennek tűnik a millenniumi fejlesztési célok 2015-ig történő megvalósítása.

A Bizottság közleménye

Változtatási programról elhangzott beszédében Andris Piebalgs biztos jelentős változásokat jelentett be a fejlesztési együttműködéssel kapcsolatos európai fellépésben, anélkül azonban, hogy elhagynák azokat a gyakorlatokat, megközelítéseket és alapelveket, amelyek a múltban már kiállták a próbát. Különösen üdvözlendő, hogy a Bizottság hű marad a fejlesztési politikáról szóló európai konszenzus jelentette vívmányhoz.

A „*Változtatási program*” révén a Bizottság különös hangsúlyt kíván helyezni a segély minőségére. Másfelől a Bizottság szerint a partnerországok kiválasztásakor szigorúbb kritériumokat kell alkalmazni. Ennek eredményeként egyes feltörekvő országok bizonyos idő elteltével lekerülnek az európai hivatalos fejlesztési segélyek (ODA) kedvezményezettjeinek listájáról, mivel esetükben már nem annyira a javak előállítása, mint inkább az elosztásuk jelenti a problémát.

A már legnagyobb donornak számító Unió a „*Változtatási program*” révén egyúttal a legjobb donorrá kíván előlépni. E célból Andris Piebalgs biztos három olyan területet jelölt meg, amelyekben az Uniónak ki kell tennie: a kormányzás, a „fenntartható és inkluzív gazdasági növekedés” és szociális védelmi rendszerek fejlesztése a fejlődő országokban. Végül a Bizottság több *közös programozást* kíván felkínálni más finanszírozóknak.

Javaslatok

Filip Kaczmarek „*Az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tételéről*” szóló jelentésének elfogadásával az Európai Parlament már részletesen állást foglalt az Unió és a fejlődő országok közötti jövőbeni együttműködés számos kérdéséről.

E jelentés inkább arra törekszik, hogy a vitát néhány olyan kiemelt fontosságú kérdésre irányítsa, amelyek elengedhetetlenek az Unió fejlesztéspolitikájának sikeréhez.

1) Megbízható szám adatok: az őszinteség követelménye

A szegénység elleni küzdelem érdekében kiutalt források hivatalos fejlesztési segélyek címén férhetők hozzá. Ezzel ellentétben az egyéb célokat szolgáló kiadások esetében ez nem történhetne így.

Ez egész pontosan annyit jelent, hogy a fejlődő országoknak nyújtott – vissza nem fizetett és a donor ország részéről megszüntetett – kölcsön kizárólag akkor írható jóvá hivatalos fejlesztési segélyként, ha egy utólagos elemzés megerősíti, hogy a kérdéses kölcsön valóban hozzájárult a szegénység csökkentéséhez. A jelenlegi gyakorlat azonban nem más, mint a hivatalos fejlesztési segélyekre vonatkozó statisztikák mesterséges felduzzasztása, ami így a donor ország tényleges finanszírozási kapacitásának téves értékeléséhez vezet.

2) Igen az inkluzív növekedésre, de...

Az inkluzív növekedést támogató pénzügyi ösztönzők vizsgálatakor az őszinteség iránti ugyanazon igény ösztönöz bennünket. A „*Változtatási program*” teljes joggal tart ki a fejlődő országokban a gazdasági fejlődésnek a fejlődés lehetséges motorjaként játszott szerepe mellett. Egyesek azonban attól tartanak, hogy az inkluzív fejlődésre elkülönített eszközöket adott esetben nagy valószínűséggel a szegénység elleni küzdelemtől eltérő más célokra fordítják. E kockázat miatt tanácsosnak tűnhet *korlátok* felállításának. Mindenekelőtt értékelni kellene az inkluzív fejlődésre jelentős eszközöket fordító valamennyi programot, aminek köszönhetően információkat szerezhetnénk az adott program szegénység csökkentésére gyakorolt tényleges hatásáról. A fejlődő országokban a legszegényebb emberek többsége talál megélhetési forrást.

Az inkluzív fejlődés tehát semmi esetre sem vezethet az *informális gazdaság* figyelmen kívül hagyásához.

3) Az Unió komparatív előnyei

Az új szereplőkre – elsősorban Kínára és Indiára – szintén megkülönböztetett figyelmet kívánnak fordítani abból a szempontból, hogy milyen hatást gyakorolnak a déli országokban élő szegények helyzetére. Mivel az Unió és a tagállamok fejlesztési politikáját ezentúl nagyszámú ellenőrzésnek és értékelésnek vetik alá, végül jobban fel tudjuk majd mérni a különböző partnerségek komparatív előnyeit, feltéve, hogy a feltörekvő országok fellépését szintén kritikus vizsgálatnak vetik alá.

4) Néhány gondolat a születések számáról

Egy másik fejtörést okozó kérdés a *rendkívül magas születési arányszám* a fejlődő országokban. Nigerben, ahol a népesség növekedése üteme évi 3,3%, nagyon magas gazdasági növekedési rátára van szükség, mivel az egy főre eső GDP csak abban az esetben emelkedhet, ha gazdasági növekedés meghaladja a népesség növekedésének ütemét. A születésszabályozás pedig továbbra is kényes kérdés. A végrehajtandó családtervezési eszközöket adott esetben tehát az emberi méltóság elvét és valamennyi polgár személyes jogait tiszteletben tartó bizonyos óvintézkedéseknek kellene kísérnie. A születések problémájának megközelítésekor megfelelő óvatossággal kell eljárni, és azon szereplőkkel folytatott párbeszéd keretében kell megoldásokat keresni, akiknek tapasztalata, tudása és tapintata már bizonyítást nyert (így van ez különösen az ENSZ Népesség Alapja (UNFPA) esetében).

5) A független stratégiai gondolkodásért

A fent kifejtett okok miatt első számú donorként az Európai Unió különleges felelősséget visel a nemzetközi finanszírozói közösségben. Az Unió az, akinek ott kell hagynia kézjegyét és módszerét az egész nemzetközi közösség fejlődő országaival folytatott együttműködésen. Amellett, hogy az Unió nem csupán a legnagyobb, hanem egyúttal a legjobb fejlesztési szereplővé kíván előlépni, biztosítania kellene a törekvéseihez szükséges eszközöket is. Ennek érdekében az Uniónak be kell szereznie a helyzet helyszíni megközelítésére vonatkozó legjobb tanácsokat, valamint stratégiai gondolkodási képességet kell kialakítania. Röviden összefoglalva az előadó úgy véli, hogy már nem spórolható meg egy *független szakértői csoport* létrehozása, amely minden más fejlesztési együttműködési szereplő munkáját segítené, azonban – kizárólag adminisztratív szempontból – a Bizottsághoz tartozna. E szakértői csoport feladata lenne, hogy hozzáadott értéket nyújtson az Unió tagállamaiban működő valamennyi vonatkozó szervezetnek. Világosabban fogalmazva, egy ilyen jellegű szakértői csoport feladata abból állna, hogy folyamatosan fejlessze a fejlesztési szereplők elemző és tanácsadói képességeit és felszabadítsa azt a hozzáadott értéket, amelyet egy uniós szinten jól összehangolt politika hozhatna.

6) Tökéletesíthető intézményrendszer

Minden kiigazítás időt és új politikai egyensúlyt igényel, és ezt még korántsem értük el. Az együttműködés koherenciájának, hatékonyságának és fenntarthatóságának követelményei

egyöntetű elkötelezettséget, átfogó szemléletet és megfelelő munkamódszereket feltételeznek az egyes szereplők, a Bizottság és a tagállamok részéről. Az Unió egyik jogalkotási szerve, a tagállamokat képviselő Tanács küldetése emellett az, hogy megkönnyítse a nemzeti politikák és a Bizottság egymást kiegészítő jellegének megtalálását. Mivel az uniós ODA több mint 80%-ának végrehajtása továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, a hozzájárulások – köztük a Bizottságé – összességének jó összehangolása, továbbra is esetleges, mivel hiányzik a tagállamok nagyobb szerepvállalása az európai fejlesztési politikában.

Az európai fejlesztési politikáról szóló konszenzus keretében 2005-ben a Bizottság, a Parlament és a Tanács jól meghatározta az Unió fejlesztési politikájának alapjait. Óvatosan kell követni mindent, ami megkísérli eltéríteni az európai fejlesztési együttműködést e vívmánytól. Az e politikát szolgáló uniós elemző és javaslattevő képességek folyamatosan azzal a kihívással szembesülnek, hogy egyesek megpróbálják eltéríteni az Unió fejlesztési programját elsődleges célkitűzésétől, a szegénység elleni küzdelemtől. Az Unió Bizottság, Tanács és EP alkotta fejlesztési pólusának – különösen az Európai Külügyi Szolgálat létrejötte óta – képesnek kell lennie e kísérletek megghiúsítására.

Nem tekinthető ártalmatlannak, ahogy egyesek integrációja, mások felügyelet alá vonása, illetve az Európai Külügyi Szolgálaton belül a Bizottság fejlesztési szolgálatainak – Ashton főképviselő asszony elmondása szerint még mindig folyamatban lévő – felszámolása zajlik. Az előadó úgy véli, hogy ébernek kell maradni, mivel erősen jelen vannak az Unió külpolitikáját képviselő más osztályok vágyakozásai. Egy szabad, őszinte és nyitott párbeszédben az Európai Parlamentnek többek között már korai stádiumban el kellene tudnia háritani e terület valamennyi tévútjának kockázatát. Addig azonban, amíg az EP Fejlesztési Bizottsága évente egyszer találkozik az Unió külpolitikai főképviselőjével, igen messze vagyunk a várakozásoktól. Bár nincs ok megkérdőjelezni az EKSZ képviselőinek becsületességét, hiszen tevékenyen részt vesznek a Fejlesztési Bizottság valamennyi ülésén, az említett szolgálat és az EP közötti párbeszéd igazi politikai vetületét csak a főképviselő asszony említett bizottságban való részvétele jelenti, aki – és erre emlékeztetni kell – nem él vissza a részvételhez való jogának gyakorlásával.

A Tanács üléseit az különbözteti meg az Állandó Képviselők Bizottságának (COREPER) üléseitől, hogy azokon 3-4 olyan fejlesztési miniszter vesz részt, akik még veszik a fáradságot arra, hogy elutazzanak Brüsszelbe az említett, elvileg három óránál nem hosszabb ülésekre. Az, hogy a Tanács üléseiről átlagosan több mint húsz miniszter marad távol, csaknem a politikai elkötelezettség teljes hiányával ér fel.

Semmi értelme elfedni az Unió fejlesztési politikájának döntéshozatali folyamatában fellelhető e strukturális gyengeségeket, inkább orvosolni kell azokat annak érdekében, hogy Európa cselekvőképes legyen és megfeleljen azon törekvésének, hogy a világ első számú donora egyben a legjobb donorrá is váljon.