SPLOŠNI PREGLED RAZVOJNE POLITIKE

Razvojna politika je v središču zunanjih politik Evropske unije. Evropska unija je svojo prvotno osredotočenost na afriške, karibske in pacifiške države postopoma razširila in zdaj sodeluje s približno 160 državami po vsem svetu. Poglavitni cilj razvojne politike EU je izkoreninjenje revščine. Dodatni cilji vključujejo zavzemanje za človekove pravice in demokracijo, spodbujanje enakosti spolov ter spopadanje z okoljskimi in podnebnimi izzivi. EU je največja donatorica razvojne pomoči na svetu.

PRAVNA PODLAGA

— Člen 21(1) Pogodbe o Evropski uniji (PEU): splošni mandat in vodilna načela na področju razvojnega sodelovanja EU;

— Člen 4(4) ter členi 208 do 211 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);

— Členi 312 do 316 PDEU: proračunske zadeve;

— Sporazum iz Cotonouja (kar zadeva afriške, karibske in pacifiške države) in različni dvostranski sporazumi o pridružitvi (v skladu s členom 217 PDEU): posebni sporazumi o sodelovanju.

POLITIČNI IN FINANČNI OKVIR

A. Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030

Na mednarodni ravni Agenda 2030 (Spreminjamo naš svet: agenda za trajnostni razvoj do leta 2030), ki je bila sprejeta septembra 2015 v New Yorku, vzpostavlja nov svetovni okvir, ki naj bi prispeval k odpravi revščine in doseganju trajnostnega razvoja do leta 2030. Agenda nadgrajuje razvojne cilje tisočletja in prinaša 17 novih ciljev trajnostnega razvoja ter 169 z njimi povezanih podciljev. Agenda 2030 vključuje tudi Agendo Združenih narodov za ukrepanje iz Adis Abebe, sprejeto julija 2015, ki opredeljuje različna sredstva, potrebna za izvajanje agende 2030, in v kateri se je EU znova zavezala cilju porabe 0,7 % BND za razvojno pomoč. Unija je zelo dejavno sodelovala pri pripravi nove agende 2030 in se je obvezala, da jo bo uresničevala prek svojih notranjih in zunanjih politik. Kar zadeva notranjo politiko, je Komisija novembra 2016 objavila sporočilo z naslovom Novi ukrepi za trajnostno prihodnost Evrope, ki cilje trajnostnega razvoja vključuje v evropski politični okvir in v trenutne prednostne naloge Komisije. Prav tako novembra 2016 je Komisija objavila sporočilo o ukrepanju na področju zunanje politike v obliki revizije evropskega soglasja o razvoju iz leta 2005, v katerem se odražajo spremembe svetovnega okvira politik in spreminjajoče se mednarodno okolje.

B. Novo evropsko soglasje o razvoju

Po intenzivnih medinstitucionalnih razpravah so predsednik Evropskega parlamenta, predsednik vlade Malte v imenu Sveta EU in držav članic, predsednik Evropske komisije in visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko/podpredsednica Komisije

7. junija 2017 podpisali novo evropsko soglasje o razvoju, ki opredeljuje glavna načela, pa tudi strategijo, za doseganje ciljev trajnostnega razvoja, ki bodo v naslednjih 15 letih usmerjali razvojno politiko EU in držav članic. Novo soglasje izrecno potrjuje, da odprava revščine ostaja prednostni cilj evropske razvojne politike.

C. Agenda EU za spremembe

Strateški dokument Unije z naslovom Agenda za spremembe, ki ga je Svet EU sprejel maja 2012, vsebuje konkretne predloge za povečanje vpliva razvojne politike EU. Kot temeljna stebra razvojne politike določa spodbujanje človekovih pravic, demokracije, pravne države in dobrega upravljanja ne eni strani ter vključujočo in trajnostno rast na drugi. Dokument navaja tudi, da je treba vire usmeriti v države, ki pomoč najbolj potrebujejo, vključno z nestabilnimi in najmanj razvitimi državami. Uvaja novo načelo „diferenciacije“, s katerim naj bi se obseg in instrumenti pomoči prilagajali glede na specifične potrebe posamezne države in delo njene vlade. Po Agendi za spremembe so se močno zgledovali pisci programov pomoči za obdobje 2014–2020.

D. Učinkovitost pomoči in usklajenost politik

Evropska razvojna politika izrecno spodbuja harmonizacijo politik in boljše vključevanje partnerskih držav v dodeljevanje sredstev in postopke načrtovanja. V ta namen je Unija leta 2007 sprejela kodeks ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki, leta 2011 pa operativni okvir za učinkovitost pomoči. Ta prizadevanja so skladna z mednarodnimi ukrepi v odziv na pariško deklaracijo OECD iz leta 2005, ki pri razvojni pomoči spodbuja odgovorno ravnanje, harmonizacijo, usklajevanje, rezultate in vzajemno odgovornost. Mednarodni okvir za učinkovitost pomoči je bil revidiran dvakrat, in sicer z agendo za ukrepanje iz Akre (2008) in partnerstvom za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana (2011). EU je obe reviziji odločno podprla. Prvo srečanje na visoki ravni svetovnega partnerstva za učinkovito razvojno sodelovanje je bilo v Mehiki aprila 2014, cilj srečanja pa je bil razvojni učinkovitosti nameniti osrednjo vlogo v načrtih za obdobje po letu 2015. Drugo srečanje na visoki ravni je bilo konec novembra 2016 v Nairobiju v Keniji.

Leta 2005 je EU sprejela tudi program za usklajenost razvojnih politik, ki je sprva veljal za 12 različnih področij politike, pozneje je bil združen v pet ključnih področij: 1) trgovina in finance, 2) obravnavanje podnebnih sprememb, 3) zagotavljanje svetovne prehranske varnosti, 4) izkoriščanje migracij v razvojne namene ter 5) krepitev povezav in sinergij med varnostjo in razvojem v okviru svetovnega načrta za izgradnjo miru. Komisija vsaki dve leti objavi poročilo, v katerem spremlja napredek Unije pri usklajevanju politik za razvoj. Zadnje tako poročilo je bilo objavljeno avgusta 2015. Parlament o tem vprašanju pogosto razpravlja, imenoval pa je tudi stalnega poročevalca za usklajenost politik za razvoj.

E. Zakonodajni in finančni okvir

Finančni instrumenti EU za zunanje delovanje so bili v zadnjih letih temeljito spremenjeni in racionalizirani. V večletnem finančnem okviru za obdobje 2007–2013 je Unija 30 programov in 90 proračunskih vrstic nadomestila z osmimi razvojnimi instrumenti. Struktura teh instrumentov je bila nekoliko spremenjena z večletnim finančnim okvirjem za obdobje 2014–2020, ko je bil oblikovan nov instrument partnerstva (glej razpredelnico št. 1 v nadaljevanju) in sprejete nekatere spremembe, s katerimi naj bi sodelovanje postalo bolj diferencirano, pa tudi učinkovitejše, preprostejše in prožnejše.

F. Glavni instrumenti za financiranje zunanjega delovanja

Razpredelnica št. 1: Pregled instrumentov za financiranje zunanjega delovanja EU (večletni finančni okvir 2014–2020)

Instrument	Poudarek	Zasnova	Proračunska sredstva
Instrument za financiranje razvojnega sodelovanja	Latinska Amerika, Azija, Srednja Azija, Zalivska regija, južna Afrika + tematska podpora po vsem svetu	geografska + tematska	19,7 mrd EUR
Evropski instrument sosedstva	šestnajst držav iz evropskega sosedstva, Rusija (regionalno in čezmejno sodelovanje)	geografska	15,4 milijarde EUR
Instrument za predpristopno pomoč	Balkan in Turčija	geografska	11,7 mrd EUR
Instrument partnerstva	industrializirane države	geografska	955 milijonov EUR
Instrument za Grenlandijo	Grenlandija	geografska	184 mio EUR
Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice	spodbujanje demokracije in človekovih pravic	tematska	1,3 mrd EUR
Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru	politična stabilnost in izgradnja miru	tematska	2,3 mrd EUR
Instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti	jedrska varnost	tematska	225 mio EUR
Izven proračuna			
Evropski razvojni sklad	države AKP ter čezmorske države in ozemlja	geografska	29,1 mrd EUR

Od teh instrumentov sta glede na svojo velikost in osredotočenost dva posebej pomembna za razvojno sodelovanje:

Instrument za financiranje razvojnega sodelovanja je največji vir financiranja razvoja v okviru proračuna EU in pokriva razvojno sodelovanje z Latinsko Ameriko, izbranimi državami na Bližnjem vzhodu, južno Afriko ter Srednjo, vzhodno, južno in jugovzhodno Azijo. Instrument za financiranje razvojnega sodelovanja ima tudi dva tematska programa, ki zajemata vse države v razvoju: program za svetovne javne dobrine in izzive (GPGC) v vrednosti 5,1 milijarde EUR in program za organizacije civilne družbe in lokalne oblasti (CSO-LA) v vrednosti 1,9 milijarde EUR. Ena najpomembnejših inovacij instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja za obdobje 2014–2020 je uvedba načela razlikovanja. Skupno 16 držav s srednjimi dohodki ni več upravičenih do dvostranskega financiranja EU na podlagi nepovratnih sredstev, čeprav lahko zanje še vedno velja regionalno in tematsko sodelovanje. Zaradi pogajanj med Svetom in Parlamentom je pet držav s srednjimi dohodki (Kuba, Kolumbija, Ekvador, Peru in Južna Afrika) obravnavanih kot „izjemni primer“ in so še vedno upravičene do sodelovanja. Tudi Turkmenistan in Irak, ki sta napredovala in postala državi z višjim srednjim dohodkom, še naprej izjemoma prejemata dvostransko pomoč.

Evropski razvojni sklad (ERS) – ki ni del proračuna EU – je najstarejši in največji razvojni instrument EU. Obsega sodelovanje z državami AKP ter čezmorskimi državami in ozemlji Unije. Njegova ključna področja so gospodarski, socialni in človeški razvoj ter regionalno sodelovanje in vključevanje. Sredstva enajstega ERS znašajo 29,1 milijarde EUR in sestojijo iz 24,3 milijarde EUR za nacionalno in regionalno sodelovanje, 3,6 milijarde EUR za sodelovanje

znotraj AKP in 1,1 milijarde EUR za sklad za spodbujanje naložb v državah AKP. Sredstva se dodeljujejo na podlagi sistema za tekoče programe, v okviru katerega so partnerske države vključene v določanje prednostnih nalog in projektov sodelovanja.

Vključitev Evropskega razvojnega sklada (ali njegovega naslednika) v proračun EU bi vodila do večje skladnosti politik, za sam sklad pa bi veljal drugačen postopek odobritve, in sicer soodločanje, ki zahteva odobritev Parlamenta, s čimer bi se izboljšal demokratični nadzor (glej poglavje o vlogi Parlamenta v nadaljevanju). Po drugi strani pa bi njegova vključitev v proračun pomenila še nove administrativne korake pred izplačilom sredstev, kar bi lahko ogrozilo dolgoletno skupno upravljanje razvojnih skladov s strani AKP in EU in privedlo do tega, da bi države članice v ERS prispevale manj.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

— Pravni okvir. S pravnega vidika člen 209 PDEU navaja, da Parlament in Svet „po rednem zakonodajnem postopku sprejemata potrebne ukrepe za izvajanje politike razvojnega sodelovanja“. To pomeni, da sta si instituciji enakovredni in je razvoj torej eno od redkih področij zunanje politike, pri katerih ima Parlament takšna pooblastila. S pogajanji o uredbi o instrumentih zunanjega financiranja EU, zlasti instrumentu za financiranje razvojnega sodelovanja, je delo Parlamenta kot sozakonodajalca pridobilo še dodatni pomen, oblikovani pa so bili tudi novi mehanizmi za boljši parlamentarni nadzor. Leta 2014 je bil prvič pripravljen strateški dialogi med Komisijo in odborom Evropskega parlamenta za razvoj, kar je Parlamentu omogočilo sodelovati v procesu odločanja o programskih dokumentih instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja.

— Nadzor Parlamenta nad izvajanjem politike. Parlament je imel v preteklosti razmeroma malo nadzora nad izvajanjem razvojne politike, si je pa pridobil pravico, da izrazi dvom o predlogih Komisije in celo nasprotuje izvajanju sklepov, če meni, da ne spodbujajo razvoja, ampak drugačne cilje (npr. trgovino, boj proti terorizmu itd.), ali če meni, da je Komisija prekoračila svoje pristojnosti. Parlament izvaja nadzor tudi z rednimi uradnimi in neuradnimi razpravami, ki jih o politikah vodi s Komisijo. Nadzor nad ERS se izvaja prek procesa političnega nadzora nad programskimi dokumenti ERS, ki ga izvaja odbor Evropskega parlamenta za razvoj, in prek Skupne parlamentarne skupščine AKP-EU.

— Proračunski organ. Lizbonska pogodba določa, da sta Parlament in Svet skupni proračunski organ Unije. Pri 7-letnem finančnem okviru ima primarno pristojnost za odločanje Svet, vendar okvir lahko sprejme le z odobritvijo Parlamenta (člen 312 PDEU). Člen 314 PDEU opredeljuje postopek določitve letnega proračuna Unije z eno obravnavo v Parlamentu in eno v Svetu. Ko sta obravnavi zaključeni, lahko Parlament proračun odobri ali zavrne. Na področju mednarodnega sodelovanja odbor Evropskega parlamenta za razvoj sledi načrtovanju proračuna in poda konkretne predloge glede proračunskih vrstic, ki sodijo v njegove pristojnosti. Parlament kljub temu nima formalnih proračunskih pooblastil nad Evropskim razvojnim skladom, saj pogajanja o skupnem znesku in njegovi porazdelitvi potekajo na medvladni ravni med Svetom in Komisijo, Parlament pa ima le svetovalno vlogo. Poleg tega ima Parlament pravico podeliti razrešnico Komisiji, tako glede proračuna EU kot glede ERS.

Valérie Ramet
09/2017