



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Odbor za razvoj*

---

**2012/2002(INI)**

15.3.2012

## **OSNUTEK POROČILA**

o agendi za spremembe: prihodnost razvojne politike EU  
(2012/2002(INI))

Odbor za razvoj

Poročevalec: Charles Goerens

PR\_INI

## VSEBINA

	<b>Stran</b>
PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	3
OBRAZLOŽITEV.....	6

## PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

### o agendi za spremembe: prihodnost razvojne politike EU (2012/2002(INI))

*Evropski parlament,*

- ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 13. oktobra 2011 z naslovom „Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe“ (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 13. oktobra 2011 z naslovom „Prihodnji pristop k proračunski podpori EU za tretje države“ (COM(2011)0638),
- ob upoštevanju skupne deklaracije Sveta in predstavnikov vlad držav članic na zasedanju Sveta, Evropskega parlamenta in Komisije z dne 20. decembra 2005 o razvojni politiki Evropske unije z naslovom „Evropsko soglasje“<sup>1</sup>,
- ob upoštevanju Pariške deklaracije z dne 2. marca 2005 o učinkovitosti pomoči: lastništvo, harmonizacija, uvrščenost, rezultati in obojestranska odgovornost<sup>2</sup>,
- ob upoštevanju „agende za ukrepanje iz Akre“ z dne 4. septembra 2008<sup>3</sup>,
- ob upoštevanju „partnerstva za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana“ z dne 1. decembra 2011<sup>4</sup>,
- ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 28.2.2007 z naslovom „Kodeks ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki“ (COM(2007)0072),
- ob upoštevanju vseh zavez, ki jih je mednarodna skupnost sprejela na področju razvoja in sodelovanja v okviru Združenih narodov in drugih pristojnih mednarodnih organizacij, v katerih sodelujejo Unija in države članice,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 8. junija 2011 o Uredbi (ES) št. 1905/2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja: pridobljene izkušnje in obeti za prihodnost<sup>5</sup>,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 5. julija 2011 o povečevanju učinka razvojne politike EU<sup>6</sup>,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 5. julija 2011 o prihodnosti proračunske podpore

---

<sup>1</sup> UL C 46, 24.2.2006, str. 1.

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

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

<sup>4</sup> Sklepna deklaracija četrtega foruma na visoki ravni o učinkovitosti pomoči, Busan, Republika Koreja, 29. 11.–1.12. 2011.

<sup>5</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2011)0261.

<sup>6</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2011)0320.

EU državam v razvoju<sup>1</sup>,

- ob upoštevanju mnenja Odbora regij z dne 16. februarja 2012<sup>2</sup>,
  - ob upoštevanju člena 48 Poslovnika,
  - ob upoštevanju poročila Odbora za razvoj (A7-0000/2012),
- A. ker je v skladu z Lizbonsko pogodbo glavni cilj razvojne politike Evropske unije zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine,
- B. ker je doseženo Evropsko soglasje o razvoju, ki so ga podpisali Komisija, Svet in Evropski parlament,
- C. ker bo agenda za spremembe morala dati odgovore za zelo spremenjen svet, v katerem se prepad med bogatimi in revnimi v vseh državah – in še zlasti v državah v razvoju – še naprej pogloblja,
- D. ker so v sporočilu Komisije človekove pravice in dobro upravljanje nujen pogoj za razvoj, kar pa ne izključuje tega, da se njegov ritem prilagodi stanju v državi;
- E. ker je treba v skladu z Lizbonsko pogodbo razvojno politiko izvajati skladno in morajo biti ukrepi za spodbujanje gospodarske rasti v državah v razvoju v prvi vrsti namenjeni boju proti revščini in izključenosti;
1. meni, da je agenda za spremembe inovativna in med drugim daje prednost proračunski podpori, kombinaciji nepovratnih sredstev in posojil ter spodbujanju zasebnega sektorja; meni, da mora uporaba teh mehanizmov najprej pomagati državljanom držav v razvoju, da se rešijo skrajne revščine in odvisnosti;
  2. je seznanjen z namero Komisije, da bo podpirala „vključujočo in trajnostno rast za človekov razvoj“, vendar poudarja, da je z vidika razvoja cilj tega novega instrumenta lahko le gospodarski in socialni napredek najrevnejših;
  3. v teh okoliščinah potrjuje zavezo za socialno vključenost in odločitev, da se najmanj 20 % pomoči Unije nameni osnovnim socialnim storitvam, kot so jih Združeni narodi opredelili v razvojnih ciljih tisočletja;
  4. poziva Svet, naj v medinstitucionalnem dialogu s Komisijo in Parlamentom stopi v ospredje, in to v duhu Evropskega soglasja za razvoj;
  5. je seznanjen, da Komisija revščino umešča v jedro svoje nove politike „diferenciacije“; vendar ugotavlja, da 70 % oseb z dohodki pod pragom revščine živi v državah s srednjimi dohodki, in zato obžaluje, da revni v teh državah ne uživajo sadov gospodarske rasti;
  6. meni, da je nujno, da države s srednjimi dohodki vedno večji del svojih dohodkov namenijo za socialne cilje in tako Uniji omogočijo, da postopoma zmanjša svoje razvojne

<sup>1</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2011)0317.

<sup>2</sup> Dokument CIVEX-V-025, sprejet na 94. plenarnem zasedanju dne 15 in 16. februarja 2012.

programe, ki še potekajo;

7. zato zahteva, da se Komisija z državami s srednjimi dohodki pogaja o časovnem načrtu za postopno zmanjšanje uradne razvojne pomoči;
8. meni, da je treba organizirati mednarodno konferenco, ki se je bodo udeležile tudi države BRICS, o prihodnjem financiranju razvojnih ciljev tisočletja in spodbujanju tristranskega sodelovanja med donatorico s severa, državo v vzponu in državo v razvoju;
9. podpira Komisijo pri prizadevanju, da se proračunska pomoč partnerski državi dodeli, takoj ko se ta v političnem dialogu zaveže, da bo svoje proračunske prednostne naloge preusmerila v razvoj osnovnih socialnih sektorjev;
10. meni, da se morajo pogoji za uporabo uradne razvojne pomoči in zlasti proračunske podpore povezati z demokratičnim nadzorom proračuna, ki ga v partnerskih državah izvajajo parlament, organi za nadzor proračuna in civilna družba;
11. meni, da mora Unija kot najpomembnejša svetovna donatorica razvojne pomoči prevzeti polno odgovornost ter bolje izkoristiti in uporabiti svoj politični potencial in na mednarodni ravni okrepiti vodilno vlogo pri vprašanjih razvoja, tako da odločno uporablja člen 210 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki ji daje pooblastila, da sprejme vse potrebne ukrepe za usklajevanje politik razvojnega sodelovanja in posvetovanje o programih pomoči med Unijo in državami članicami;
12. obžaluje, da gre agenda za spremembe v smer spreminjanja pravnega reda, ki ga tvori skladnost politik za razvoj, tako da išče interese, ki so skupni Uniji in partnerskim državam;
13. opozarja, da je na severu in na jugu dejavna civilna družba najboljše jamstvo za dobro demokratično upravljanje, odgovoren zasebni sektor in boljšo porazdelitev rezultatov gospodarske rasti;
14. želi, da bi bili v agendi za spremembe civilna družba ter regionalni in lokalni organi opredeljeni kot pomembni in neodvisni akterji, ne le pri izvajanju razvojnih programov ali projektov, ampak kot temeljni akterji v procesu oblikovanja razvojnih politik;
15. zahteva, da se vsaka podpora zasebnemu sektorju iz uradne razvojne pomoči, bodisi v obliki donacije bodisi v kombinaciji s posojili, vključi v nacionalne načrte in/ali strategije partnerskih držav in dodeljena sredstva usmerijo v razvoj človeških virov, dostojno delo, trajnostno upravljanje naravnih virov in razvoj vključujočih in kakovostnih javnih storitev za prebivalstvo;
16. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu, Komisiji, Evropski službi za zunanje delovanje ter vladam in parlamentom držav članic.

## OBRAZLOŽITEV

### Razvojna politika v luči dinamičnih sprememb

Po sprejetju razvojnih ciljev tisočletja leta 2000 so se takrat že opazne spremembe še poglobile.

Na *gospodarskem področju* se ekonomsko težišče z izjemnim razcvetom Kitajske, Indije in Brazilije seli iz industrijskih držav v *države v vzponu*. Kljub veliki gospodarski rasti pa te države slabo obvladujejo revščino. *Globalizacija*, ki jo poganja liberalnejša svetovna trgovina in ki je izjemen vir ustvarjanja bogastva, je namreč ustvarila zelo nenavaden pojav: po eni strani so se zmanjšale razlike med državami, po drugi strani pa so se povečale razlike znotraj držav, ne glede na to ali gre za industrijske države ali ne.

Če podaljšamo krivuljo rasti na *demografskem področju*, bo število prebivalcev, ki se je v 10 letih povečalo s šest na sedem milijard, leta 2030 kljub demografskemu upočasnjevanju v *državah z več kot milijardo prebivalcev* preseglo devet milijard. Ta rast nevtralizira velik del gospodarske rasti v teh državah.

Meje so seveda bolj odprte za proizvode, vendar kaže, da postajajo zaprte za osebe iz držav v razvoju, ki želijo priti v industrijske države.

Za *afriško celino* kot celoto je treba ugotoviti, da kaže resnično pripravljenost na spremembe. O tem pričajo zlasti velika industrijska gradbišča, ki jih je na celinski in regionalni ravni spodbudila Afriška unija. Namen teh sodelovanj znotraj afriške celine, ki se v veliki meri zgledujejo po evropski integraciji, je zagotoviti odgovore na varnostne, gospodarske in politične izzive na regionalni ravni. Vedno več držav v podsaharski Afriki ima svobodne volitve in sprejema načelo političnega menjavanja. Čeprav so *nihanja cen* osnovnih živil postala dejavnik nestabilnosti celih družb, pa je treba ugotoviti, da je bil dosežen resničen napredek pri dostopu do zdravstvenih storitev. Kljub temu uresničitev razvojnih ciljev tisočletja do leta 2015 ostaja iluzorna.

### Sporočilo Komisije

Komisar Piebalgs je v govoru *o Agendi za spremembe* napovedal velike spremembe v evropskem ravnanju na področju razvojnega sodelovanja, ne da bi opustili pristope, načela in prakse, ki so se v preteklosti že izkazali. Zlasti je treba pozdraviti, da je Komisija ostala zavezana ureditvi, ki jo predstavlja Evropsko soglasje o razvoju.

Z Agendo za spremembe Komisija posebej poudarja *kakovost* pomoči. Poleg tega Komisija meni, da moramo biti bolj selektivni pri izbiri partnerskih držav. To bo povzročilo, da bodo nekatere države v vzponu sčasoma izginile s seznama upravičencev evropske uradne razvojne pomoči, saj njihov problem ni več ustvarjanje bogastva, pač pa njegova porazdelitev.

EU, ki je najpomembnejša donatorica, namerava z Agendo za spremembe postati tudi najboljša donatorica. Zato je komisar Piebalgs navedel tri področja, na katerih bo EU morala

doseči odličnost: upravljanje, „vključujoča in trajnostna gospodarska rast“ ter razvoj sistemov socialnega varstva v državah v razvoju. Komisija namerava drugim posojilodajalcem predlagati tudi več *skupnega načrtovanja*.

## **Priporočila**

S tem ko je Evropski parlament sprejel poročilo „o povečevanju učinka razvojne politike EU“, ki ga je pripravil Filip Kaczmarek, se je zelo natančno opredelil do številnih vidikov prihodnjega sodelovanja EU z državami v razvoju.

Pričujoče poročilo je bolj usmerjeno v razpravo o nekaterih prednostnih vidikih, ki so nujni za uspeh razvojne politike EU.

### ***1) Zanesljive številke - zahteva po iskrenosti***

Sredstva, dodeljena za boj proti revščini, so upravičena iz naslova uradne razvojne pomoči. Nasprotno pa izdatki, ki so bili uporabljeni za druge namene, ne bi smeli biti upravičeni.

Skratka, to pomeni, da je posojilo, dodeljeno državi v razvoju, ki ni bilo povrnjeno in ga je država donatorica razveljavila, mogoče vključiti v uradno razvojno pomoč, samo če je naknadna ocena potrdila, da je bilo zadevno posojilo res uporabljeno za zmanjševanje revščine. Sedanja praksa pa umetno napihuje statistične podatke o uradni razvojni pomoči ter s tem ustvarja napačno oceno o dejanski zmožnosti neke države donatorice za razvojno financiranje.

### ***2) Vključujoča rast, to že, ampak ...***

Zaradi te zahteve po iskrenosti moramo obravnavati tudi finančne spodbude za vključujočo rast. *Agenda za spremembe* utemeljeno vztraja pri tem, da ima gospodarski razvoj v državah v razvoju vlogo potencialnega motorja socialnega napredka. Kljub temu se nekateri bojijo, da obstaja verjetnost, da se bodo sredstva, namenjena za vključujočo rast, uporabljala za druge namene in ne za boj proti revščini. Zaradi tega tveganja se zdi upravičeno, da se predvidijo *varovalke*. Najprej bo vsak projekt, ki bo veliko sredstev namenil vključujoči rasti, predmet presoje, s katero bomo dobili podatke o njegovem dejanskem učinku na zmanjševanje revščine. Velika večina najrevnejših prebivalcev držav v razvoju s tem dobi sredstva za preživetje. Vključujoča rast zato nikakor ne bo smela obiti *sive ekonomije*.

### ***3) EU in njene primerjalne prednosti***

Zato je treba posebno pozornost nameniti *novim akterjem*, zlasti Kitajski in Indiji, ter njihovemu vplivu na položaj revnih v državah na jugu. Ker je razvojna politika EU in držav članic že predmet številnih nadzorov in ocen, bomo, če bo tudi delovanje držav v vzponu predmet kritične presoje, končno lahko boljše ocenili primerjalne prednosti različnih partnerstev.

### ***4) Razmislek o rodnosti***

Še en trd oreh: *visoke stopnje rodnosti* v državah v razvoju. Denimo Niger, ki ima 3,3-odstotno stopnjo prirasta prebivalstva, potrebuje visoko stopnjo gospodarske rasti, saj bo bruto domači proizvod na prebivalca revščino zmanjšal le, če bo rast višja od tega odstotka. Vendar uravnavanje rojstev ostaja občutljiva tema. Načini načrtovanja družine bi se, če bi bilo smiselno, morali izvajati skupaj z določenimi previdnostnimi ukrepi v skladu z načelom človeškega dostojanstva in individualnih pravic vsakega državljan ali državljanke. Rešitve je treba iskati z vso previdnostjo, ki je potrebna pri obravnavanju problematike rodnosti, in v dialogu z akterji, ki so dokazali svoje izkušnje, znanje in spretnost, kot na primer Sklad ZN za prebivalstvo (UNFPA).

### **5) Neodvisni strateški razmislek**

Zato Evropska unija kot najpomembnejša donatorica prevzema posebno odgovornost v mednarodni skupnosti posojilodajalcev. EU bi morala s svojo metodo sodelovanja z državami v razvoju zaznamovati celo mednarodno skupnost. S tem ko je pokazala pripravljenost, da bo ne le najpomembnejša, ampak tudi najboljša med vsemi razvojnimi akterji, bi si morala tudi zagotoviti sredstva za te ambicije. Zato bi se EU morala obdati z najboljšimi svetovalci za pristop k položaju na terenu in si omogočiti strateški razmislek. Skratka, poročevalec meni, da se ne bo mogoče izogniti ustanovitvi *neodvisne notranje skupine za razmislek*, ki bo delala za vse udeležence razvojnega sodelovanja, vendar bo, le upravno, spadala pod Komisijo. Namen te notranje skupine za razmislek bo ustvariti dodano vrednost glede na ustrezne organe, ki že obstajajo v državah članicah EU. Skratka, naloga take notranje skupine za razmislek bo nenehno razvijanje zmogljivosti za analizo in svetovanje pri razvojnih akterjih, tako da se bo sprostila dodana vrednost, ki jo lahko ustvari dobro usklajena politika na ravni EU.

### **6) Institucionalni sistem, ki ga je mogoče izpopolniti**

Za vsako prilagajanje sta potrebna čas in novo politično ravnovesje, ki pa še zdaleč ni doseženo. Zahteve po skladnosti, učinkovitosti in trajnosti sodelovanja od vseh akterjev, Komisije in držav članic, zahteva popolno zavezanost, širino pogleda in ustrezne metode dela. Poleg tega je naloga Sveta, to je tiste od obeh zakonodajnih vej, ki predstavlja države članice, da olajša iskanje komplementarnosti med nacionalnimi politikami in Komisijo. Ker so države članice neposredno odgovorne za več kot 80 % uradne razvojne pomoči, vsaj glede njenega izvajanja, dobro usklajevanje vseh prispevkov, tudi prispevkov Komisije, ostaja odvisno od naključja, saj države članice še vedno niso bolj vključene v evropsko razvojno politiko.

Komisija, Parlament in Svet so leta 2005 v Evropskem soglasju o razvoju določili temelje razvojne politike EU. Do vsega, zaradi česar se evropsko razvojno sodelovanje oddaljuje od te ureditve, moramo biti zadržani. Zmogljivostim EU za analizo in predloge na področju te politike ves čas nasprotujejo poskusi, da bi razvojno delovanje EU oddaljili od njegovega primarnega cilja, to je boja proti revščini. Razvojni center EU (Komisija, Svet in EP) mora imeti možnost, da te poskuse prepreči, zlasti odkar je bila ustanovljena Evropska služba za zunanje delovanje.

Razpustitev službe Komisije za razvoj in njen prenos v Evropsko službo za zunanje delovanje, kar nekateri vidijo kot združitev in drugi kot podreditev in ki je po besedah Lady Ashton še v delu, ni neškodljiva. Poročevalec meni, da je treba spričo poželjivosti drugih oddelkov za zunanjo politiko EU ohraniti previdnost. Evropski parlament bi moral v prostem, poštemem in odprtem dialogu med drugim biti sposoben, da v zgodnji fazi odkrije vsakršno



tveganje za odstopanje na tem področju. Z enim srečanjem na leto med Odborom EP za razvoj in visoko predstavnico EU za zunanjo politiko smo od tega še daleč. Čeprav ni nobenega razloga za vprašanja o poštenosti predstavnikov službe za zunanje delovanje, ki se aktivno udeležujejo vseh sej Odbora za razvoj, dialog med to službo in EP dobi pravo politično razsežnost šele s prisotnostjo visoke predstavnice, ki pa, naj ponovim, svoje pravice do udeležbe ne zlorablja.

Seje Sveta se od sej Odbora stalnih predstavnikov (COREPER) razlikujejo po tem, da se 3 ali 4 ministri še vedno potrudijo in pridejo v Bruselj na sejo, ki načeloma ne traja več kot tri ure. Če se seje Sveta v povprečju ne udeleži več kot 20 ministrov, to kaže, da je stopnja politične zavezanosti zelo blizu ničli.

Prikrivanje strukturnih slabosti odločanja v razvojni politiki EU ni smiselno, pač pa jih je treba odpraviti, da bo Evropa lahko delovala v skladu s svojimi ambicijami in dosegla, da bo najpomembnejša donatorica tudi najboljša.