



A FEJLESZTÉSI POLITIKA ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉSE

A fejlesztési politika az Európai Unió külpolitikájának központi eleme. Célja a szegénység felszámolása, a fenntartható növekedés elősegítése, az emberi jogok és a demokrácia védelme, a nemek közötti egyenlőség előmozdítása, illetve a környezetvédelmi és éghajlati kihívások kezelése. Az EU globális szinten tevékenykedik, és a világ legnagyobb fejlesztési támogatója. Az uniós tagállamokkal való együttműködés és az ENSZ 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendjéhez való igazodás kulcsfontosságúak a támogatások hatékony célba juttatásához.

JOGALAP

- Az [Európai Unióról szóló szerződés](#) (EUSZ) 21. cikkének (1) bekezdése: átfogó megbízatás és irányadó elvek az EU fejlesztési együttműködése terén.
- Az [Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) 4. cikkének (4) bekezdése, valamint 208–211. cikke.
- Az EUMSZ 312–316. cikke: költségvetési kérdések.
- A [Cotonoui Megállapodás](#) (az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államokkal) és számos kétoldalú társulási megállapodás (az EUMSZ 217. cikke alapján): külön együttműködési megállapodások.

A SZAKPOLITIKAI KERET

Az Európai Unió a fenntartható fejlődés előmozdítása révén támogatja a fejlődő országokat. A hosszú távú célkitűzés a szegénység felszámolása, amely cél az EU külső politikáiban központi szerepet tölt be az [Európai Fejlesztési Alapnak](#) (EFA) az 1957-es Római Szerződés keretében történt létrehozása óta. Az EFA hatálya az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) régiók korábbi gyarmataira terjedt ki. Jelenleg az EU mintegy 160 országgal működik együtt, az AKCS-országokra, az uniós tagságra törekvő országokra, az EU keleti és déli szomszédságbeli partnereire, Ázsiára és Latin-Amerikára összpontosítva.

Az EU – tagállamaival együtt – a [világ vezető donora](#): 2018-ban 74,4 milliárd EUR összegű hivatalos fejlesztési támogatást (ODA) nyújtott. A fejlesztési együttműködés megosztott hatáskör az EU-ban: az Unió hajtja végre a közös fejlesztési politikát, feltéve, hogy az nem akadályozza meg a tagállamokat, hogy saját hatásköreiket gyakorolják e területen. Az együttműködés szintje olyan, hogy a tagállamok fejlesztési ügynökségei gyakran uniós finanszírozású programokat hajtanak végre.



Az EU nemzetközi vezetővé vált a politikai koherencia terén, arra törekedve, hogy a fejlesztési célokat valamennyi, a fejlődő országokat érintő szakpolitikájában érvényre juttassa. E célból 2005-ben politikai kötelezettségvállalást fogadott el a fejlesztési szempontú szakpolitikai koherenciáról. E stratégiát 2009-ben öt területre osztották fel: 1. kereskedelem és pénzügy, 2. az éghajlatváltozás kezelése, 3. a világ élelmezésbiztonságának biztosítása, 4. a migrációnak a fejlődés szolgálatába állítása, valamint 5. a biztonság és a fejlesztés közötti kapcsolatok és szinergiák megerősítése a globális békeépítési menetrend keretében. A Bizottság kétéves jelentésekben követi nyomon a fejlesztési szempontú szakpolitikai koherencia terén az EU által elért eredményeket; ezek közül a [legutóbbit](#) 2019 januárjában hozták nyilvánosságra.

A fejlesztési támogatás korlátozott forrást jelent. Ezért az EU elkötelezett a segélyhatékonyság mellett és szoros kapcsolatokra törekszik a partnerországokkal a fejlesztési intézkedések tervezése és végrehajtása során. Az EU ezt szem előtt tartva fogadta el 2007-ben a fejlesztési politika keretében zajló munkamegosztásra vonatkozó magatartási kódexet, majd 2011-ben a segélyhatékonyság működési keretét. Ezek az erőfeszítések az OECD 2005-ös Párizsi Nyilatkozata – amely a fejlesztési támogatások terén a „felelősségvállalást, a harmonizációt, az összehangolást, az eredményeket és a kölcsönös elszámoltathatóságot” szorgalmazza – alapján tett nemzetközi fellépésekkel is összhangban vannak. A nemzetközi segélyhatékonysági keretet kétszer – az accrai cselekvési program (2008) és a hatékony fejlesztési együttműködés érdekében létrejött puszani partnerség (2011) keretében – vizsgálták felül.

A. Az ENSZ 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendje

Az EU aktívan részt vett az ENSZ [2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendjének](#) kidolgozásában, amely új globális paradigmát hoz létre a szegénység felszámolásának elősegítése és a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében. A 2015. szeptemberben New Yorkban elfogadott menetrend a millenniumi fejlesztési célok folytatása 17 új fenntartható fejlesztési célt határozva meg, amelyek a gazdaság, a társadalom, a környezet és az irányítás terén 2030-ra elérendő célkitűzések köré épülnek. Az EU és tagállamai első alkalommal 2019. szeptemberben nyújtottak be közös összefoglaló jelentést az ENSZ magas szintű politikai fórumának. A dokumentum a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó menetrend megvalósítását célzó uniós fellépésekre összpontosított, és négyévente kerül majd kiadásra.

B. Az új európai konszenzus a fejlesztési politikáról és az EU változtatási programja

A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó menetrend jóváhagyását követően az EU megállapodott a fejlesztési politikáról szóló, a millenniumi fejlesztési célokon alapuló 2005-ös [európai konszenzus](#) felülvizsgált változatáról. Az új konszenzus megállapítja a fenntartható fejlesztési célok főbb elveit és a célok megvalósítására vonatkozó stratégiát, amely az elkövetkező 15 évre meghatározza az EU és a tagállamok fejlesztési politikájának irányvonalát a külső és a belső politikák keretében. A szegénység felszámolása az európai fejlesztési politika elsődleges célkitűzése marad. A konszenzust 2017. június 7-én írta alá az Európai Parlament elnöke, Málta miniszterelnöke az EU Tanácsa és a tagállamok nevében, az Európai Bizottság elnöke, valamint a Bizottság alelnöke/az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője.



Belső szinten a Bizottság 2016 novemberében közleményt adott ki „Európa fenntartható jövője: a következő lépések” címmel, amely integrálja a fenntartható fejlesztési célokat az európai politikai keretbe és az EU jelenlegi prioritásaiba. Határain túlra tekintve az EU ismét kötelezettséget vállalt azon célkitűzésre, hogy bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 0,7%-át fejlesztési támogatásra fordítja, összhangban a 2015. júliusban jóváhagyott, a 2030-ig tartó menetrend végrehajtásához szükséges alapot meghatározó addisz-abebei cselekvési programban vállalt kötelezettségekkel.

Ezen felül a jelenlegi, 2014 és 2020 közötti programozási időszakon belüli uniós fejlesztési politika az [EU változtatási programját](#) követi. Ezt a programot a Tanács 2012 májusában hagyta jóvá az uniós fejlesztési politika hatásának növelése céljából. A fejlesztési politika két alappilléreként „az emberi jogok, a demokrácia, a jogállamiság és a felelős kormányzás előmozdítását”, valamint „az inkluzív és fenntartható növekedést” nevezi meg. A szöveg azt is leszögezi, hogy a forrásokat „a leginkább rászoruló országokra” kell irányítani, beleértve az instabil államokat és a legkevésbé fejlett országokat (LDC). A „differenciálás” új elvként azzal a céllal került bevezetésre, hogy a támogatás mértékét és eszközeit az egyes országok sajátos igényeihez és kormányzati teljesítményéhez igazítsák.

C. Jogalkotási és pénzügyi keret

A külső fellépések uniós finanszírozási eszközei (lásd az 1. táblázatot alább) változni fognak a 2021–2028-as időszakra vonatkozó új uniós többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményeként (lásd az erről szóló külön ismertetőt [1.4.3.](#)), mely tárgyalások 2018-ban kezdődtek és várhatóan 2019-ben vagy 2020 elején fejeződnek be. 2018. júniusban a Bizottság javaslatot nyújtott be a Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközzel (NDICI), amely egyesíti a meglévő eszközök többségét. A Parlament 2019. márciusban fogadta el álláspontját, a Tanács 2019 vége előtt teszi majd ezt meg, mindkét intézmény társjogalkotói minőségében.

D. A külső fellépések főbb finanszírozási eszközei

1. táblázat: Az EU külső fellépéseit finanszírozó eszközök áttekintése (a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret)

Eszköz	Hangsúly	Forma	Költségvetés
Fejlesztési Együttműködési Eszköz (DCI)	Latin-Amerika, Ázsia, Közép-Ázsia, Öböl-térség, Dél-Afrika + globális tematikus támogatás	Földrajzi + tematikus	19,7 milliárd EUR
Európai Szomszédági Támogatási Eszköz (ENI)	Az európai szomszédáspolitikai tizenhat partnerországa, Oroszország (regionális és határokon átnyúló együttműködés)	Földrajzi	15,4 milliárd EUR
Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)	Balkán-félsziget és Törökország	Földrajzi	11,7 milliárd EUR
Partnerségi Eszköz (PI)	Iparosodott országok	Földrajzi	955 millió EUR
Grönlandi Eszköz	Grönland	Földrajzi	184 millió EUR



A demokrácia és emberi jogok európai eszköze (EIDHR)	A demokrácia és az emberi jogok előmozdítása	Tematikus	1,3 milliárd EUR
A stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz (IcSP)	Politikai stabilitás és békeépítés	Tematikus	2,3 milliárd EUR
Nukleáris Biztonsági Együtműködési Eszköz (INSC)	Nukleáris biztonság	Tematikus	225 millió EUR
Költségvetésen kívül			
Európai Fejlesztési Alap (EFA)	AKCS-államok, valamint tengerentúli országok és területek (TOT-ok)	Földrajzi	29,1 milliárd EUR

Ezen eszközök közül mérete és hangsúlya miatt kettő különösen fontos a fejlesztési együttműködés szempontjából.

A fejlesztési együttműködési eszköz (DCI) az egyik legnagyobb fejlesztési finanszírozási forrás az uniós költségvetésben, amely a Latin-Amerikával, a Közel-Kelet bizonyos országaival, a Dél-Afrikával, illetve a Közép-, Kelet-, Dél- és Délkelet-Ázsiával való fejlesztési együttműködésre terjed ki. A DCI is két tematikus programból áll, melyek valamennyi fejlődő országot lefednek: a globális közjavak és kihívások program 5,1 milliárd eurós költségvetéssel, valamint a civil társadalmi szervezetek és helyi hatóságok program 1,9 milliárd eurós költségvetéssel. A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó DCI legfontosabb újítása a differenciálás elvének bevezetése volt. Összesen 16 közepes jövedelmű ország nem jogosult többé a támogatáson alapuló kétoldalú uniós finanszírozásra, ám a regionális és tematikus együttműködés ezután is kiterjedhet rájuk. A Tanács és a Parlament közötti tárgyalások eredményeként öt közepes jövedelmű ország (Kuba, Kolumbia, Ecuador, Peru és Dél-Afrika) „kivételes esetnek” számítanak, így jogosultak maradnak az együttműködésre. Türkmenisztán és Irak, amelyek közepes jövedelmű országokká váltak, kivételesen továbbra is részesülnek kétoldalú segélyben.

Az Európai Fejlesztési Alap (EFA) az EU legrégebbi és legnagyobb fejlesztési eszköze. Az EFA nem része az EU költségvetésének. A Cotonoui Megállapodás keretében működik, és az AKCS-országokkal és az Unió tengerentúli országaival és területeivel (TOT-ok) való együttműködésre terjed ki. Kulcsterületei a gazdasági fejlődés, a szociális és humántőke fejlesztés, valamint a regionális együttműködés és integráció. A 11. EFA költségvetése 29,1 milliárd EUR, ebből 24,3 milliárd EUR a nemzeti és regionális együttműködésre, 3,6 milliárd EUR az AKCS-országokon belüli együttműködésre és 1,1 milliárd EUR az AKCS-beruházási keretre. A források szétosztása „gördülő” programozási rendszerrel valósul meg, amelyben a partnerországok az együttműködési prioritások és projektek meghatározásában vesznek részt. A Cotonoui Megállapodás 2020-ban jár le, és az Európai Unió, illetve az AKCS-országok közötti jövőbeli kapcsolatokról szóló tárgyalások 2018 októberében kezdődtek meg és a megállapodás lejártá előtt kell befejeződniük.



AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

- Jogi keret: az EUMSZ 209. cikke kimondja, hogy a „fejlesztési együttműködési politika végrehajtására vonatkozó intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács fogadja el”. Ez egyenlő alapokra helyezi a két intézményt, és ezzel a fejlesztést azon igen kevés külpolitikai portfóliók egyikévé teszi, amelyek felett a Parlament ilyen hatáskörrel rendelkezik. Az EU külső finanszírozási eszközeiről – nevezetesen a fejlesztési együttműködési eszközről – szóló rendeletre vonatkozó tárgyalások megerősítették a Parlament társjogalkotóként végzett munkájának fontosságát, és a parlamenti ellenőrzés megerősítését célzó új mechanizmusok létrehozásához vezettek. 2014-ben – első alkalommal – az Európai Bizottság és a Parlament Fejlesztési Bizottsága stratégiai párbeszédet folytatott, lehetővé téve a Parlament számára a fejlesztési együttműködési eszköz programozási dokumentumairól szóló döntéshozatali eljárásban való részvételt.
- A politika végrehajtásának parlamenti ellenőrzése: a Parlamentnek jogában áll kérdőre vonni a Bizottságot, sőt kifogást emelni a végrehajtási határozatok ellen minden olyan esetben, amikor úgy találja, hogy a javaslatok a fejlesztéstől eltérő ügyeket (pl. kereskedelem, a terrorizmus elleni küzdelem stb.) támogatnak, vagy ha a Bizottság túllépi hatáskörét. A Parlament emellett oly módon is ellenőrzést gyakorol, hogy hivatalos és nem hivatalos ülések keretében egyaránt rendszeresen megtárgyalja a szakpolitikákat a Bizottsággal. Az együttműködési és fejlesztési eszközök [félidős felülvizsgálatára](#) 2017-ben és 2018-ban került sor. A Parlament a Bizottsággal folytatott strukturált párbeszéd keretében vett részt e felülvizsgálatban. Az EFA ellenőrzését az EP Fejlesztési Bizottsága és az AKCS–EU Közös Parlamenti Közgyűlés gyakorolja az EFA programozási dokumentumainak politikai felülvizsgálata révén.
- Költségvetési hatóság: a Lisszaboni Szerződés az Európai Parlamentet és a Tanácsot határozza meg az Európai Unió közös költségvetési hatóságaként. A hétéves pénzügyi keret esetében a Tanács megőrzi az elsődleges döntéshozatali jogkört, de a keret elfogadásához a Parlament egyetértésére van szükség (az EUMSZ 312. cikke). Az éves költségvetés esetében az EUMSZ 314. cikke a Parlament és a Tanács számára egy-egy olvasatot magában foglaló eljárást állapít meg. Ezeket követően a Parlament elfogadhatja vagy elutasíthatja a költségvetést. A nemzetközi együttműködésre vonatkozóan a Parlament Fejlesztési Bizottsága követi a költségvetési tárgyalásokat, és konkrét javaslatokat tesz a hatáskörébe tartozó költségvetési sorok vonatkozásában. Azonban a Parlament nem rendelkezik formális költségvetési jogkörrel az EFA felett, minthogy a teljes összeget és annak elosztását a Tanács és a Bizottság vitatja meg kormányközi szinten, amely során az EP csak tanácsadó szerepet tölt be. Ezenfelül a Parlament joga mentesítést adni a Bizottságnak, mind az uniós költségvetés, mind az EFA tekintetében.

Gonzalo Urbina Treviño



