



SPLOŠNI PREGLED RAZVOJNE POLITIKE

Razvojna politika je v središču zunanjih politik Evropske unije. Njeni cilji so izkoreninjenje revščine, spodbujanje trajnostnega razvoja, varstvo človekovih pravic in demokracije, spodbujanje enakosti spolov ter spopadanje z okoljskimi in podnebnimi izzivi. EU deluje v svetovnem merilu in je največja donatorica razvojne pomoči na svetu. Za učinkovito zagotavljanje pomoči sta bistvenega pomena sodelovanje z državami članicami EU in usklajevanje z agendo OZN za trajnostni razvoj do leta 2030.

PРАВNA 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](#) (za afriške, karibske in pacifiške države - države AKP) in različni dvostranski pridružitveni sporazumi (v skladu s členom 217 PDEU): posebni sporazumi o sodelovanju.

OKVIR POLITIKE

Evropska unija podpira države v razvoju s spodbujanjem trajnostnega razvoja. Dolgoročni cilj je izkoreninjenje revščine, ki je v središču zunanjih politik EU že od ustanovitve [Evropskega razvojnega sklada](#) (ERS) z Rimsko pogodbo leta 1957. ERS je pokrival nekdanje kolonije v afriški, karibski in pacifiški (AKP) regiji. EU zdaj sodeluje s približno 160 državami po vsem svetu, osredotoča pa se na države AKP, države, ki si prizadevajo postati članice EU, države partnerice iz vzhodnega in južnega sosedstva EU ter iz Azije in Latinske Amerike.

EU in njene države članice so skupaj [vodilne donatorice pomoči na svetu](#), saj so v letu 2018 zagotovile uradno razvojno pomoč v znesku 74,4 milijarde EUR. Razvojno sodelovanje sodi med področja, na katerih si EU deli pristojnosti: Unija lahko izvaja skupno razvojno politiko, če s tem državam članicam ne preprečuje uresničevanja njihovih pristojnosti na tem področju. Raven sodelovanja je takšna, da razvojne agencije držav članic pogosto izvajajo programe, ki jih financira EU.

EU je postala vodilna v svetu, kar zadeva skladnost politik, saj si prizadeva za vključevanje razvojnih ciljev v vse svoje politike, ki vplivajo na države v razvoju. Leta 2005 je glede tega sprejela politično zavezo o skladnosti politik za razvoj.



Ta strategija je bila leta 2009 razdeljena na pet področij: (1) trgovina in finance, (2) obravnavanje podnebnih sprememb, (3) zagotavljanje svetovne prehranske varnosti, (4) izkoriščanje migracij v razvojne namene in (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 EU pri skladnosti politik za razvoj. [Zadnje](#) tako poročilo je bilo objavljeno januarja 2019.

Razvojna pomoč je omejen vir sredstev. Zato je EU zavezana učinkovitosti pomoči ter spodbuja tesno sodelovanje s partnerskimi državami pri načrtovanju in izvajanju razvojnih ukrepov. S tem namenom je EU leta 2007 sprejela kodeks ravnanja o delitvi dela v okviru razvojne politike, 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 s partnerstvom za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana (2011).

A. Agenda OZN za trajnostni razvoj do leta 2030

EU je dejavno sodelovala pri pripravi [agende OZN za trajnostni razvoj do leta 2030](#), s katero se je oblikovala nova globalna paradigma, ki naj bi prispevala k izkoreninjenju revščine in doseganju trajnostnega razvoja. Agenda je bila sprejeta septembra 2015 v New Yorku in nadgrajuje razvojne cilje tisočletja z novim nizom 17 ciljev trajnostnega razvoja, ki so osredotočeni na gospodarstvo, socialo, okolje in upravljanje, uresničeni pa naj bi bili do leta 2030. EU in njene države članice so septembra 2019 prvič predstavile skupno zbirno poročilo za politični forum OZN na visoki ravni. Dokument je osredotočen na ukrepe EU za doseganje ciljev Agende 2030 in se bo objavljal vsaka štiri leta.

B. Novo evropsko soglasje o razvoju in agenda EU za spremembe

Po sprejetju Agende 2030 je bil v EU dosežen dogovor o reviziji [evropskega soglasja o razvoju](#) iz leta 2005, ki bo temeljila na razvojnih ciljih tisočletja. V novem soglasju so opredeljena glavna načela ciljev trajnostnega razvoja in strategija za njihovo uresničevanje, ki bodo v naslednjih 15 letih v okviru zunanjih in notranjih politik usmerjala razvojno politiko EU in njenih držav članic. Izkoreninjenje revščine ostaja glavni cilj evropske razvojne politike. Predsednik Evropskega parlamenta, predsednik vlade Malte v imenu Sveta EU in držav članic, predsednik Evropske komisije in podpredsednica Komisije/visoka predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko so 7. junija 2017 podpisali novo evropsko soglasje o razvoju.

Z vidika notranje politike je Komisija novembra 2016 objavila sporočilo z naslovom Novi ukrepi za trajnostno prihodnost Evrope, ki cilje trajnostnega razvoja vključuje v evropski politični okvir in trenutne prednostne naloge EU. EU je upoštevala dogajanje onkraj svojih meja in se ponovno zavezala cilju porabe 0,7 % svojega BND za razvojno pomoč, kar je v skladu z njenimi zavezami iz akcijske agende iz Adis Abebe (sprejete julija 2015), ki določa temelje, potrebne za izvajanje Agende 2030.

Razvojna politika EU v sedanjem programskem obdobju 2014–2020 poleg tega sledi [agendi EU za spremembe](#), ki jo je Svet sprejel maja 2012, da bi se povečal učinek razvojne politike EU. Kot temeljna stebra razvojne politike določa spodbujanje



človekovih pravic, demokracije, pravne države in dobrega upravljanja na eni strani ter vključujočo in trajnostno rast na drugi strani. V besedilu je navedeno tudi, da je treba vire usmeriti v države, ki pomoč najbolj potrebujejo, vključno z nestabilnimi in najmanj razvitimi državami. Uvaja se novo načelo razlikovanja, s katerim naj bi se obseg in instrumenti pomoči prilagajali glede na specifične potrebe posamezne države in delo njene vlade.

C. Zakonodajni in finančni okvir

Instrumenti EU za financiranje zunanjega delovanja (glej razpredelnico št. 1 spodaj) se bodo spremenili zaradi pogajanj o novem večletnem finančnem okviru EU za obdobje 2021–2028 (glej ločen kratki vodnik [1.4.3](#) o tej temi), ki so se začela v letu 2018 in naj bi se zaključila do konca leta 2019 ali začetka leta 2020. Komisija je junija 2018 objavila predlog za instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, ki združuje večino obstoječih instrumentov. Parlament je svoje stališče sprejel marca 2019, Svet pa bo to storil pred koncem leta 2019, oba v vlogi sozakonodajalca o tej zadevi.Ž

D. Glavni instrumenti za financiranje zunanjega delovanja

Razpredelnica št. 1: Pregled instrumentov EU za financiranje zunanjega delovanja (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 milijarde EUR |
| Evropski instrument sosedstva | 16 držav iz evropskega sosedstva, Rusija (regionalno in čezmejno sodelovanje) | geografska | 15,4 milijarde EUR |
| Instrument za predpristopno pomoč | Balkan in Turčija | geografska | 11,7 milijarde EUR |
| Instrument partnerstva | industrializirane države | geografska | 955 milijonov EUR |
| Instrument za Grenlandijo | Grenlandija | geografska | 184 milijonov EUR |
| Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice | spodbujanje demokracije in človekovih pravic | tematska | 1,3 milijarde EUR |
| Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru | politična stabilnost in izgradnja miru | tematska | 2,3 milijarde EUR |
| Instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti | jedrska varnost | tematska | 225 milijonov EUR |
| Izven proračuna | | | |



| | | | |
|-------------------------|--|------------|--------------------|
| Evropski razvojni sklad | države AKP ter čezmorske države in ozemlja | geografska | 29,1 milijarde EUR |
|-------------------------|--|------------|--------------------|

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

Instrument za razvojno sodelovanje 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 razvojno sodelovanje ima tudi dva tematska programa, ki zajemata vse države v razvoju: program „svetovne javne dobrine in izzivi“ v vrednosti 5,1 milijarde EUR in program „organizacije civilne družbe in lokalne oblasti“ v vrednosti 1,9 milijarde EUR. Ena najpomembnejših inovacij instrumenta za razvojno sodelovanje za obdobje 2014-2020 je uvedba načela diferenciacije. 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 se pet držav s srednjimi dohodki (Kuba, Kolumbija, Ekvador, Peru in Južna Afrika) obravnava 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) je najstarejši in največji razvojni instrument EU. Ta sklad ni del proračuna EU. Deluje v okviru Sporazuma iz Cotonouja in zajema 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 vključujejo 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 po sistemu „za tekoče načrtovanje“, v okviru katerega so partnerske države vključene v določanje prednostnih nalog in projektov sodelovanja. Sporazum iz Cotonouja bo prenehal veljati leta 2020, v začetku oktobra 2018 pa so se začela pogajanja o prihodnjih odnosih med Evropsko unijo in državami AKP. Ta pogajanja se morajo zaključiti, preden omenjeni sporazum preneha veljati.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

- Pravni okvir. V členu 209 PDEU je določeno, da „Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejemata potrebne ukrepe za izvajanje politike razvojnega sodelovanja“. To pomeni, da sta obe instituciji enakovredni in je razvoj torej eno od zelo redkih področij zunanje politike, pri katerih ima Parlament takšna pooblastila. S pogajanja o uredbi o instrumentih EU za financiranje zunanjega delovanja, zlasti instrumentu za financiranje razvojnega sodelovanja, je delo Parlamenta kot sozakonodajalca pridobilo še dodaten pomen, vzpostavljeni pa so bili tudi novi mehanizmi za boljši parlamentarni nadzor. Leta 2014 je bil prvič organiziran strateški dialog med Komisijo in odborom Parlamenta za razvoj, kar je Parlamentu omogočilo sodelovati v procesu odločanja o programskih dokumentih instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja.



- Parlamentarni nadzor nad izvajanjem politike. Parlament ima pravico, da Komisiji postavi vprašanje in celo nasprotuje izvedbenim sklepom, kadar meni, da predlogi ne spodbujajo razvoja, ampak drugačne cilje (npr. trgovino, boj proti terorizmu itd.), ali kadar meni, da je Komisija prekoračila svoje pristojnosti. Parlament izvaja nadzor tudi z rednimi uradnimi in neuradnimi razpravami, ki jih o politikah vodi s Komisijo. V obdobju 2017–2018 se je izvedel [vmesni pregled](#) instrumentov za sodelovanje in razvoj. Parlament je pri tem pregledu sodeloval prek strateškega dialoga s Komisijo. Nadzor nad ERS se izvaja prek procesa političnega pregleda programskih dokumentov ERS, ki ga izvaja odbor 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 sedemletnem večletnem finančnem okviru ima primarno pristojnost odločanja 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 Parlamenta za razvoj sledi načrtovanju proračuna in poda konkretne predloge glede proračunskih vrstic, ki sodijo v njegovo pristojnost. Kljub temu Parlament nima formalnih proračunskih pooblastil v zvezi z ERS, 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.

Gonzalo Urbina Treviño
11/2019

