



## OPĆI PREGLED RAZVOJNE POLITIKE

Razvojna politika leži u samoj srži vanjske politike Europske unije. Cilj joj je smanjiti i u konačnici iskorijeniti siromaštvo te čini okosnicu za djelovanje EU-a u skladu s UN-ovim Programom održivog razvoja do 2030. Usmjeren je, među ostalim, na podupiranje održivog razvoja, zaštitu ljudskih prava i demokracije, ostvarivanje rodne ravnopravnosti, promicanje mira i uključivih društava te pronalaženje rješenja za ekološke i klimatske izazove. Unija djeluje na globalnoj razini i najveći je donator razvojne pomoći na svijetu. Za učinkovitu isporuku pomoći važna je suradnja s državama članicama i usklađenost s UN-ovim Programom održivog razvoja do 2030.

### PRAVNA OSNOVA

- Članak 21. stavak 1. [Ugovora o Europskoj uniji](#) (UEU): opći mandat i glavna načela u području razvojne suradnje EU-a.
- Članak 4. stavak 4. i članci od 208. do 211. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU).
- Članci od 312. do 316. UFEU-a: Proračunska pitanja.
- [Sporazum iz Cotonoua](#) (za skupinu afričkih, karipskih i pacifičkih država<sup>[1]</sup> (AKP)), koji ostaje na snazi do stupanja na snagu sporazuma koji ga nasljeđuje — [Sporazuma o partnerstvu između EU-a, Afrike, Kariba i Pacifika](#), koji tek treba ratificirati.

### OKVIR POLITIKE

Europska unija podupire zemlje u razvoju promicanjem održivog razvoja i stabilnosti. Dugoročni cilj — iskorjenjivanje siromaštva — u središtu je vanjske politike EU-a od osnivanja Europskog razvojnog fonda (ERF) u okviru Ugovora iz Rima iz 1957. godine. ERF je uspostavljen kako bi se podržao poseban odnos s bivšim kolonijama u područjima afričkih, karipskih i pacifičkih država. Od 1. siječnja 2021. EU razvojnu pomoć pruža iz šireg Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, [NDICI-Global Europe](#) (dodatne pojedinosti navedene su u nastavku). Instrumentom je spojeno nekoliko bivših instrumenata EU-a za vanjsko financiranje, uključujući Europski razvojni fond.

[1]Skupina je u travnju 2020. promijenila ime u Organizacija afričkih, karipskih i pacifičkih država.



Unija i njezine države članice zajedno [vodeći su donator pomoći u svijetu](#): 2021. dale su 70,2 milijarde EUR za službenu razvojnu pomoć. U području razvojne suradnje EU dijeli nadležnost s državama članicama: može voditi zajedničku razvojnu politiku pod uvjetom da države članice ne sprječava da u tom području i same ostvaruju svoju nadležnost. Razina suradnje vidi se iz činjenice da programe koje financira EU često provode agencije za razvoj smještene u državama članicama.

EU se 2005. obvezao na usklađivanje politika radi razvoja, što znači da mora uvrstiti razvojne ciljeve u sve svoje politike koje utječu na zemlje u razvoju. Ta je obveza 2009. razvrstana u pet područja: 1. trgovina i financije; 2. suočavanje s klimatskim promjenama; 3. sigurnost opskrbe hranom u svijetu; 4. migracije s pozitivnim učinkom na razvoj; i 5. učvršćivanje veza i jačanje sinergija između sigurnosti i razvoja u kontekstu globalnog plana za izgradnju mira u svijetu. Europska komisija prati napredak Unije u području usklađivanja politika radi razvoja u [posebnim izvješćima](#), koja su se prije sastavljala svake dvije godine, a danas nešto rjeđe. Posljednje takvo izvješće objavljeno je u siječnju 2019. Odbor za razvoj Europskog parlamenta ima stalnog izvjestitelja za usklađenost politika radi razvoja od 2010. Tu ulogu trenutačno obnaša Janina Ochojska, poljska zastupnica iz Europske pučke stranke. Parlament je u ožujku 2023. donio [rezoluciju](#) o usklađenosti politika radi razvoja u kojoj poziva Komisiju, Europsku službu za vanjsko djelovanje i države članice da ulože više napora u ostvarivanje tog cilja. Parlament je naglasio da usklađenost politika radi razvoja mora ostati ključni dio vanjskih odnosa EU-a, te je zatražio od Komisije da pojasni primjenu usklađenosti politika radi razvoja u kontekstu ciljeva održivog razvoja.

Sredstva za razvojnu pomoć nisu neograničena. EU se stoga zalaže za njihovu učinkovitost i promiče bliske odnose s partnerskim zemljama pri programiranju i provedbi razvojnih aktivnosti. U svjetlu toga EU je 2007. donio Kodeks postupanja za podjelu rada u području razvojne politike, a 2011. i Operativni okvir za učinkovitost pomoći. Ti su naponi usklađeni s djelovanjima koja se na međunarodnoj razini poduzimaju kao odgovor na Parišku deklaraciju OECD-a iz 2005., u kojoj se promiče pet ključnih koncepata za razvojnu pomoć: odgovornost zemalja u razvoju za razvojne strategije, usklađivanje zemalja donatora s lokalno definiranim strategijama, usklađivanje međunarodne razvojne pomoći, praćenje rezultata i uzajamna odgovornost donatora i partnera za razvojne rezultate. Međunarodni okvir za učinkovitu pomoć izmijenjen je dva puta: prvi put Akcijskim planom iz Accre 2008., a drugi put Partnerstvom iz Busana za učinkovitu razvojnu suradnju 2011. Nakon što su doneseni UN-ovi ciljevi održivog razvoja, preuzete su dodatne obveze, koje su istaknute u zaključnom dokumentu sa sastanka u Nairobiju 2016.

#### **A. UN-ov Program održivog razvoja do 2030.**

EU je aktivno sudjelovao u izradi [Programa održivog razvoja](#) do 2030., u kojem je uspostavljena nova globalna paradigma za pomoć u iskorjenjivanju siromaštva i postizanju održivog razvoja te su utvrđena načela „nitko ne smije biti zapostavljen” i „davanje prednosti rješavanju potreba najzapostavljenijih”. Program je odobren u rujnu 2015. u New Yorku, a s novim nizom od 17 ciljeva održivog razvoja usmjerenih na gospodarske, socijalne, okolišne i upravljačke ciljeve koje treba postići do 2030.



nastavlja se na milenijske razvojne ciljeve. EU i države članice svoje su [Zajedničko objedinjeno izvješće](#) prvi put predstavile Političkom forumu Ujedinjenih naroda na visokoj razini 2019. Izvješće, koje će se podnositi svake četiri godine, usredotočeno je na aktivnosti koje EU poduzima kako bi ostvario ciljeve Programa održivog razvoja do 2030. EU je u srpnju 2023. predstavio prvo [dobrovoljno preispitivanje](#) provedbe Programa održivog razvoja do 2030. na ovogodišnjem političkom forumu UN-a na visokoj razini o održivom razvoju.

## **B.** Novi Europski konsenzus o razvoju i Plan EU-a za promjenu

Slijedom odobrenja Programa održivog razvoja do 2030. EU se usuglasio oko izmijenjene inačice [Europskog konsenzusa o razvoju](#) iz 2005. U novom su konsenzusu utvrđena glavna načela ciljeva održivog razvoja i pristup kojim će se Unija i države članice rukovoditi u realizaciji tih ciljeva u odnosu na zemlje u razvoju. Iako se odnosi uglavnom na razvojnu politiku, konsenzus se dotiče i djelovanja koja se poduzimaju u okviru ostalih politika, uz primjenu načela usklađivanja politika radi razvoja. Iskorjenjivanje siromaštva ostaje primarni cilj razvojne politike EU-a. Predsjednik Europskog parlamenta, malteški premijer u ime Vijeća EU-a i država članica, predsjednik Europske komisije i visoka predstavica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku/potpredsjednica Komisije potpisali su konsenzus 7. lipnja 2017. Parlament je kritičan prema naporima koje EU ulaže u postizanje ciljeva održivog razvoja do 2030., posebno s obzirom na to da su pandemija bolesti COVID-19, ruska invazija na Ukrajinu i ostale krize poništile dio napretka postignutog od 2015. Parlament je u više navrata pozvao Komisiju da pojača napore za postizanje ciljeva održivog razvoja, posljednji put u [rezoluciji](#) iz 2023.

U [komunikaciji](#) Komisije iz 2016. naslovljenoj „Budući koraci za održivu europsku budućnost: europske mjere za održivost“ ciljevi održivog razvoja integrirani su u politički okvir EU-a i njegove trenutačne prioritete. Gledajući preko svojih granica, EU se ponovno obvezao da će izdvajati 0,7 % bruto nacionalnog dohotka (BND) za razvojnu pomoć, ovaj put do 2030., s tim da će dio za najmanje razvijene zemlje iznositi 0,15 %–0,20 % BND-a. To odražava obveze preuzete u Akcijskom planu iz Addis Abebe o financiranju razvoja (o kojem je postignut dogovor na konferenciji UN-a 2015.) i sastavni je dio Programa održivog razvoja do 2030. Zajednička službena razvojna pomoć EU-a (iz EU-a i iz država članica) 2021. iznosila je 0,49 % BND-a Unije.

## **C.** Zakonodavni i financijski okvir

Pristup Unije financiranju vanjskog djelovanja (vidjeti tablicu u nastavku) promijenio se uspostavom Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa. Nakon Komisijina prijedloga uredbe o uspostavi tog instrumenta od 14. lipnja 2018. i tri godine pregovora koji su uslijedili s Vijećem i Parlamentom, [uredba](#) je stupila na snagu 14. lipnja 2021. Primjenjuje se retroaktivno od 1. siječnja 2021.

Instrument NDICI — Globalna Europa bio je velika novina i danas čini glavni financijski instrument Unije za vanjsko djelovanje, s ukupnim dodijeljenim sredstvima u iznosu od 79,5 milijardi EUR za razdoblje od 2021. do 2027. Njime je pojednostavljena struktura vanjskog financiranja EU-a jer su u njemu spojeni prethodni programi, uključujući Instrument za razvojnu suradnju, Europski instrument za susjedstvo, Instrument za partnerstvo, Europski instrument za demokraciju i ljudska prava,



Europski fond za održivi razvoj i Instrument za doprinos stabilnosti i miru. Instrument obuhvaća suradnju sa svim trećim zemljama, izuzevši zemlje koje su povezane s pretpristupnim programima EU-a, prekomorska područja i područja obuhvaćena geografskim programima.

Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa strukturiran je oko triju ključnih stupova:

- a. geografskog, koji se sastoji od programa za zemlje (istočnog i južnog) europskog susjedstva, supsaharsku Afriku, Aziju i Pacifik, Sjevernu i Južnu Ameriku i Karibe. Ti su programi, među ostalim horizontalnim pitanjima, usmjereni na područja suradnje kao što su dobro upravljanje, iskorjenjivanje siromaštva, migracije, okoliš i klimatske promjene, rast i zapošljavanje te sigurnost i mir. Većina sredstava Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa namijenjena je tom stupu;
- b. tematskog, koji obuhvaća programe s primjenom u cijelom svijetu, a odnose se na ljudska prava i demokraciju, organizacije civilnog društva, stabilnost i mir te izazove globalne naravi;
- c. stupa za potrebe brzog odgovora, kojim se omogućuje financiranje kapaciteta koje je potrebno brzo organizirati za upravljanje krizama, sprječavanje sukoba i izgradnju mira. Cilj je takvih mjera, primjerice, povezati humanitarne i razvojne napore, povećati otpornost zemalja pogođenih krizom ili rješavati vanjskopolitičke prioritete.

Osmišljen kao fleksibilan instrument, NDICI — Globalna Europa uključuje dodatnu rezervu za financiranje novih izazova i prioriteta, kao što su odgovor na nepredviđene okolnosti, migracijske pritiske, krizne/postkrizne situacije ili nove inicijative EU-a i međunarodne inicijative.

**D.** Podjela rashoda Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa

Preko instrumenta NDICI – Globalna Europa usmjerava se najveći udio sredstava EU-a za vanjsko djelovanje, s ukupnim proračunom od 79,5 milijardi EUR (za razdoblje od 2021. do 2027.). U geografske programe ulaže se otprilike 75 % sredstava, a u tematske programe 8 %. Osim toga, 12 % sredstava rezervirano je za nove izazove i prioritete, a 4 % za „mjere za brzi odgovor”. Ostatak, oko 2 %, namijenjen je za troškove potpore.

Više pojedinosti dostupno je u [nacrtu proračuna](#) za 2023.

Financijska sredstva dodijeljena Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa navedena su u nastavku. Brojke su izražene u milijunima.

Geografski programi	9 343,6
Tematski programi	1 019,4
Mjere za brzi odgovor	484,4



Instrumentom za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa podupiru se i veliki projekti koji se financiraju u okviru inicijativa Team Europe, kojima se objedinjuju financijski doprinosi Unije, njezinih država članica i financijskih institucija kao što su Europska investicijska banka i Europska banka za obnovu i razvoj. Inicijativa Team Europe, pokrenuta 8. travnja 2020., pomogla je partnerskim zemljama EU-a da se suoče s pandemijom bolesti COVID-19.

Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa također je središnji element nove strategije EU-a [Global Gateway](#), ključnog projekta kojim se nastoji mobilizirati do 300 milijardi EUR ulaganja u održivu digitalnu, energetske i prometnu infrastrukturu diljem svijeta. Global Gateway zamišljen je kao doprinos EU-a smanjenju globalnog investicijskog jaza te njegov odgovor na geopolitički izazov kineske globalne strategije ulaganja. Ulaganja u okviru strategije Global Gateway upotrebljavaju se za financiranje održive infrastrukture za borbu protiv klimatskih promjena, zaštitu okoliša i poticanje održivog razvoja diljem svijeta. Ključan je primjer [paket ulaganja u okviru strategije Global Gateway Afrika — Europa](#), kojim se obećava mobilizacija 150 milijardi eura za ulaganja u Afriku do 2030. Cilj je tih ulaganja ubrzati zelenu i digitalnu tranziciju, ostvariti održiv rast, ojačati nacionalne zdravstvene sustave te poboljšati obrazovanje i osposobljavanje u afričkim zemljama. Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa doprinijet će strategiji svojim sredstvima i jamstvenim kapacitetima.

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

- Pravni okvir: u članku 209. UFEU-a stoji da „Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere potrebne za provedbu politike razvojne suradnje”.
- Nadzor Parlamenta nad provedbom razvojne politike: Parlament ima pravo postavljati pitanja Komisiji i ulagati prigovore na provedbene odluke kad god smatra da je Komisija prekoračila svoje ovlasti. Parlament svoj nadzor provodi i održavanjem redovitih rasprava o relevantnim politikama s Komisijom, kako u formalnom tako i u neformalnom kontekstu. U okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa Parlament dvaput godišnje sudjeluje u geopolitičkom dijalogu s Komisijom.
- Proračunsko tijelo: Parlament i Vijeće tvore zajedničko proračunsko tijelo Europske unije. Za sedmogodišnji financijski okvir Vijeće zadržava primarnu ovlast odlučivanja, no za njegovo je donošenje potreban pristanak Parlamenta (članak 312. UFEU-a). Člankom 314. UFEU-a utvrđuje se postupak za godišnji proračun koji uključuje jedno čitanje u Parlamentu i jedno u Vijeću. Nakon tih čitanja Parlament može odobriti ili odbiti proračun. U području međunarodne suradnje [Odbor Europskog parlamenta za razvoj](#) prati rasprave o proračunu i daje konkretne prijedloge za proračunske linije koje su u njegovoj nadležnosti.

Malte Frederik Hergaden



