

OBLIKOVANJE STRATEGIJE MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA SLOVENIJE OB UPOŠTEVANJU NAČEL EU

Povzetek: Uradna razvojna pomoč predstavlja obsežno mednarodno dejavnost, ki vsako leto kanalizira več deset milijard USD v DVR. Ne glede na razlike v teoretičnih pristopih se dandanes v mednarodni javnosti pričakuje, da razvite države aktivno (so)delujejo na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, in tako prek multilateralnih kot bilateralnih kanalov usmerjajo razvojno pomoč v DVR. Za Slovenijo je vprašanje razvojne pomoči aktualno zlasti zaradi njenega prehoda iz statusa prejemnice razvojne pomoči v donatorico ter članstva v Evropski uniji. Države članice EU so si zadale, da bodo povečale dinamiko rasti sredstev za razvojno pomoč, zato so sprejele jasno strategijo in programe, ki bodo trdna osnova za uresničevanje zastavljenih ciljev. Tudi Slovenija, ki je del EU, mora povečati sredstva za razvojno pomoč, kar pa bo slovenskim politikom, brez predhodnega ozaveščanja davkoplačevalcev o pomenu razvojnega sodelovanja, težko ubraniti na domačem političnem parketu. Članek se osredotoči na prikaz dosedanjega mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije, prvenstveno pa obravnava načela in cilje, ki bi jih Slovenija morala vgraditi v svojo zunanjepolitično strategijo delovanja na tem področju.

Ključni pojmi: uradna razvojna pomoč (ODA), razvojno sodelovanje, EU, Slovenija, koordinacija.

Uvod

Zmanjševanje razkoraka med razvitimi in državami v razvoju (DVR) je že desetletja v ospredju mednarodnih razvojnih diskusij, kajti podatki nam kažejo, da se razlike povečujejo (World Economic and Social Survey, 2006). Tudi milenijski cilji (A/RES/55/2), usmerjeni predvsem v zmanjševanje revščine, poudarjajo pomen mednarodnih naporov za plodnejše sodelovanje

* Dr. Maja Bučar, izredna profesorica na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Boštjan Udovič, mladi raziskovalec na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

med razvitimi in nerazvitimi ter se zavzemajo za dinamično povečevanje uradne razvojne pomoči s strani razvitih držav DVR.¹ Na številnih pomembnih političnih forumih, tudi srečanjih Skupine G8, se razgovori sučejo okrog zagotavljanja dodatnih sredstev ali za odpis dolgov ali za pomoč na konkretnih področjih (npr. HIV).

Tudi za Slovenijo, ki se je z doseženo stopnjo gospodarske razvitosti ter s svojim članstvom v Evropski uniji (EU) in v kratkem še Organizaciji za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) priključila razvitim državam donatoricam, postaja oblikovanje ustrezne strategije in programa mednarodnega razvojnega sodelovanja pomemben element mednarodne dejavnosti. Kot ugotavlja Bučar (1994: 1063), je Slovenija hotela iz Jugoslavije oz. iz t. i. »kluba revnih« in se je kot najbolj razviti del Jugoslavije želela pridružiti bogati Evropi. S tem »priznanjem« svoje razvitosti si je na pleča naložila tudi odgovornost do manj razvitih držav. Z Bučarjem se strinja tudi Mavko (2006), ko pravi, da s članstvom v mednarodnih razvojnih institucijah, kjer vplačila kapitala štejejo kot del prispevka k uradni razvojni pomoči, tudi Slovenija prevzema nase del politične odgovornosti do nerazvitih držav. Dodatno k prevzemanju obveznosti in odgovornosti zavezuje tudi članstvo v EU, saj vplačuje Slovenija svoj del prispevka v proračun EU, iz katerega se financirajo tudi programi uradne razvojne pomoči.

EU je kot najpomembnejša donatorica na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja oblikovala jasne cilje in politiko takega delovanja, ki seveda zavezuje tudi Slovenijo. Žal to področje v postopku vključevanja Slovenije v EU ni bilo deležno veliko pozornosti, tako da šele v zadnjih dveh letih postopoma začnemo oblikovati svojo politiko razvojne pomoči.

Članek v začetku poda nekaj osnovnih podatkov o uradni razvojni pomoči, vendar zaradi omejenosti prostora ne vstopa v teoretično debato o vlogi razvojne pomoči pri odpravljanju razkoraka med razvitimi in DVR ter posledično o smiselnosti povečevanja tovrstnih pretokov. Osredotoči se na prikaz dosedanjega mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije, prvenstveno pa obravnava načela in cilje, ki bi jih Slovenija morala vgraditi v svojo zunanjepolitično strategijo delovanja na tem področju. Države članice EU so si zadale, da bodo povečale dinamiko rasti sredstev za razvojno

¹ Razvojni cilji novega tisočletja so: (1) odpraviti revščino in lakoto; (2) doseči splošno osnovno izobrazbo; (3) promovirati enakopravnost spolov in dati več moči ženskam; (4) zmanjšati smrtnost otrok; (5) izboljšati zdravje mater; (6) boriti se proti HIV/AIDS, malariji in ostalim boleznim; (7) zagotoviti trajnostni okoljski razvoj; (8) razviti svetovno razvojno partnerstvo (dostopno na <http://www.un.org/millennium-goals/> (9. julij 2007)).

Osmo (8) točka se še posebej nanaša na: (i) razvoj liberaliziranega trgovinskega sistema, (ii) posebne potrebe, ki jih imajo najmanj razvite države, (iii) posebne potrebe, ki jih imajo male otoške DVR, (iv) problematiko prevelike zadolženosti dežel v razvoju in zagotavljanje ustreznega obsega razvojne pomoči, (v) pomoč razvitih držav pri prenosu in uporabi sodobne tehnologije, posebej informacijsko-komunikacijskih tehnologij (dostopno na <http://www.un.org/millenniumgoals/#> (9. julij 2007)).

pomoč, zato morajo sprejeti jasno strategijo in programe, ki bodo trdna osnova za uresničevanje zastavljenih ciljev. Tudi Slovenija, ki je del EU, mora povečati sredstva za razvojno pomoč, kar pa bo slovenskim politikom – brez predhodnega ozaveščanja davkoplačevalcev o pomenu razvojnega sodelovanja – težko ubraniti na domačem političnem parketu. Zato prispevek skleneva z opozorilom, da je za Slovenijo nujna aktivnejša in celovita politika na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki sledi načelom evropske politike razvojne pomoči.

Razvojna pomoč – pojem, gibanja, obseg

Uradna razvojna pomoč predstavlja obsežno mednarodno dejavnost, ki vsako leto kanalizira več deset milijard USD v DVR in zaposluje več deset tisoč ljudi po vsem svetu (Mavko, 2006). Njen obseg je zadnje pol stoletja znašal med 35 in 75 milijardami USD na leto (v stalnih cenah iz leta 2003), v letu 2006 pa je uradna razvojna pomoč znašala v povprečju 0,3 odstotka (103,9 milijard) bruto nacionalnega dohodka (BND) držav članic Odbora za razvojno pomoč pri OECD (DAC),² kar je za 5,1 odstotka manj kot leta 2005 (OECD, 2006). Uradna razvojna pomoč (*official development assistance – ODA*) je skupen izraz za vse tiste mednarodne tokove državam prejemnicam pomoči, ki izpolnjujejo naslednje kriterije: (i) njihov vir je javni sektor, (ii) usmerjeni so v spodbujanje gospodarskega razvoja in blaginje v državah prejemnicah; (iii) so dani po koncesijskih pogojih, kar pomeni, da vsebujejo stopnjo finančne pomoči,³ ki ni manjša od 25 %.

Mnenja razvojnih ekonomistov o koristnosti uradne razvojne pomoči so bila in so si še vedno različna. Prvi teoretični modeli gospodarske rasti (Harrod-Domar) so poudarjali pomen naložb za zagotavljanje rasti in ob pomanjkanju domačega varčevanja usmerjali DVR v zadolževanje v tujini (Todaro, 2006). Razvojna pomoč naj bi tako dopolnjevala (pre)skromne domače finančne vire. Po drugi strani pa v teoriji srečamo tudi mnenja, da je razvojna pomoč povsem nekoristna ali celo škodljiva, saj naj bi počasi izrinila izvozne sektorje z dvigovanjem cene domače izobražene delovne sile (The Economist, 2005: 11). Uradna razvojna pomoč naj bi tudi povečevala odvisnost jav-

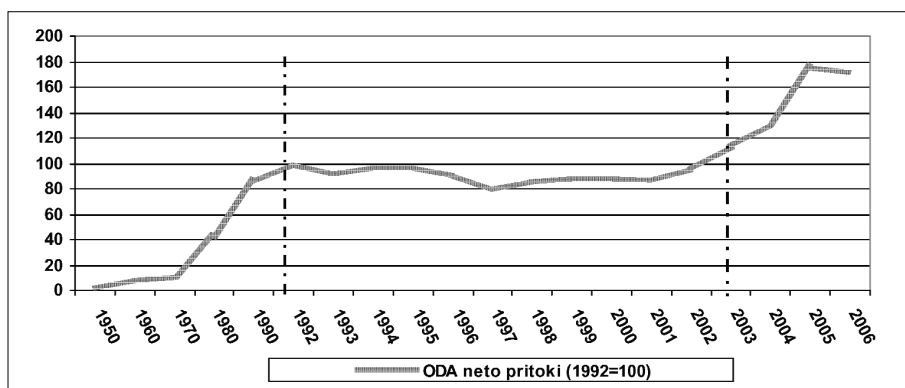
² DAC (Development Assistance Committee) je skupina držav donatoric, ki s svojim delovanjem spodbujajo učinkovitost podeljevanja uradne razvojne pomoči in podpirajo trajnostni razvoj. Področji njihovega delovanja sta dve, in sicer vključevanje DVR v globalno gospodarstvo ter spodbujanje prebivalstva v DVR k izobraževanju in izstopanju iz začaranega kroga revščine (OECD, 2006).

³ Stopnja finančne pomoči je sintetični pokazatelj, s katerim se izraža razlika med tržnimi in finančnimi pogoji koncesijskega posojila (zapadlost, moratorij na plačilo glavnice in obrestna mera). Višina te stopnje se vedno nahaja med 0 % in 100 %. Daljša sta zapadlost kredita in moratorij na plačilo glavnice ter nižja je obrestna mera, višjo stopnjo finančne pomoči ima koncesijsko posojilo. V kolikor je uradna razvojna pomoč dana v obliki darila, potem je stopnja finančne pomoči 100 %, za posojilo po tržnih pogojih pa velja, da je stopnja finančne pomoči 0 % (Mrak, 2002: 555).

nih financ od tujih virov financiranja namesto od domačih (davkoplačevalcev), saj naj bi vsak dolar dodatne tuje pomoči v obliki donacije v povprečju znižal domače javnofinančne prihodke za 28 centov (Gupta in drugi, 2003: 11).

Ne glede na razlike v teoretičnih pristopih se v mednarodni javnosti danes pričakuje, da razvite države aktivno (so)delujejo na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, in tako prek multilateralnih kot bilateralnih kanalov usmerjajo razvojno pomoč v DVR. Obseg uradne razvojne pomoči sicer v zgodovini niha, a prav po letu 2000, ko je bila podpisana t. i. Milenijska deklaracija ter po sprejetju Monterreyske deklaracije leta 2002, v kateri je bilo jasno zapisano, da milenijskih ciljev ne bo mogoče doseči brez povečanega obsega uradne razvojne pomoči, beležimo bistveno povečane obsege tokov ODA.⁴ Tako je v letu 2003 realni obseg tokov ODA presegel do tedaj najvišjo vrednost iz leta 1992, medtem ko se je v letu 2004 nadalje realno povečal za 4,5 % in v letu 2005 dosegel najvišjo vrednost doslej, kar je nominalno znašalo več kot 106 milijard USD.⁵ Ocene Svetovne banke na ravni držav v razvoju kažejo, da bi bile te sposobne absorbirati še od 30 do 50 milijard USD sredstev, če bi se to zgodilo v kratkem in bi se s tem povečala njihova absorpcijska sposobnost (Qureshi, 2005, str. 237). Tako povečan obseg sredstev do 2010 bi delež uradne razvojne pomoči v BDP razvitih držav znova vrnil na raven z začetka devetdesetih, kar pa je komaj na pol poti do cilja 0,7 % BDP, ki so si ga članice Združenih narodov zastavile že daljnega leta 1970 (Mavko, 2006).

Slika 1: Indeks neto pritokov ODA v DVR (1992 = 100)



Vir: UNCTAD 2006.

⁴ Monterreyska deklaracija je dostopna na <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (9. julij 2007).

⁵ Pri tej analizi ne smemo pozabiti, da se je ODA v letu 2005 tako drastično povečala na račun delnega odpisa dolgov Nigeriji in Iraku.

Posebne cilje na področju razvojne pomoči si je zastavila tudi EU. V celotnem obsegu ODA predstavlja prispevek uradnih institucij (Komisije) in držav članic prek polovice celotne mednarodne razvojne pomoči DVR. A kljub temu cilj iz 70. let ostaja nedosežen. Kot je razvidno iz Tabele 1, so redke tiste evropske države, ki so uspeli v zadnjih treh letih nameniti 0,7 % delež lastnega bruto nacionalnega dohodka (BND) za potrebe ODA.

Tabela 1: Uradna razvojna pomoč iz držav EU25 v letih 2004–2006, v mio EUR in odstotkih od BND

URADNA RAZVOJNA POMOČ	2004		2005		2006	
	Mio. EUR	% BND	Mio. EUR	% BND	Mio. EUR	% BND
Avstrija	554	0,23	1072	0,45	1080	0,43
Belgija	1195	0,41	1358	0,45	1577	0,5
Ciper	4	0,04	4	0,04	5	0,04
Česka	88	0,11	102	0,11	110	0,11
Danska	1664	0,85	1675	0,81	1715	0,8
Estonija	4	0,05	5	0,06	6	0,06
Finska	535	0,35	600	0,39	671	0,416
Francija	6921	0,41	8093	0,47	8213	0,47
Grčija	380	0,23	484	0,28	589	0,33
Irska	496	0,39	546	0,4	675	0,47
Italija	2011	0,15	3279	0,24	4577	0,33
Latvija	7	0,06	7	0,06	8	0,06
Litva	8	0,042	12	0,06	14	0,064
Luksemburg	192	0,83	204	0,85	216	0,86
Madžarska	45	0,06	68	0,085	89	0,1
Malta	8	0,18	7	0,18	9	0,2
Nemčija	6155	0,28	6204	0,28	7	50 0,33
Nizozemska	3434	0,73	4104	0,83	4221	0,82
Poljska	96	0,05	200	0,09	250	0,1
Portugalska	842	0,63	454	0,33	4	50 0,33
Slovaška	23	0,072	29	0,09	30	0,085
Slovenija	25	0,1	30	0,12	35	0,127
Španija	1991	0,24	2600	0,3	3234	0,35
Švedska	2224	0,78	2587	0,88	3070	1
Združeno kraljestvo	6439	0,36	7138	0,39	8061	0,42
EU15	35033	0,35	40398	0,4	45854	0,44
EU10	308	0,07	464	0,09	556	0,1
EU25	35341	0,34	40862	0,38	46410	0,42

Vir: OECD/DAC Annual Report 2005 in podatki EU držav članic na Monterreyski sporazum v Bučar in Mrak, 2007: 10.

Med »starimi« članicami lahko kot najbolj »darežljive« izpostavimo Dansko, Nizozemsko, Luksemburg in Švedsko (leto 2004 in 2005). Slednja je v letu 2006 namenila že 1 % svojega BND za ODA. Med novimi članicami je obseg uradne razvojne pomoči bistveno nižji. Po odstotkih ODA v BND »vodi« (v letih 2004–2006) Malta (0,18 %), ostale nove države članice EU pa močno zaostajajo.⁶ Poljska, ki je imela v letu 2004 eno najnižjih stopenj BND za ODA, je to v dveh letih podvojila in se med deseterico v letu 2006 uvrstila na 4. mesto po višini odstotka BND, namenjenega za ODA.

Pri oblikovanju strategije razvojne pomoči je pomembna tudi opredelitev, v kakšnem obsegu se razvojna pomoč usmerja prek multilateralnih kanalov in v kakšnem obsegu bilateralno, neposredno izbranim državam prejemnicam. Vsaka oblika ima svoje prednosti/utemeljitve, a tudi slabosti.

Bilateralno pomoč posamezne države donatorice oziroma njihove izvršne agencije ponudijo neposredno in natančno določenim državam prejemnicam. Ključne *prednosti* so vzpostavitev neposrednega odnosa med državo donatorico in prejemnico, učinkovitejša tehnična pomoč ter izgradnja zaupanja in institucij. Izbor DVR, ki jim razvite države namenjajo bilateralno pomoč, je arbitraren in običajno temelji na kulturnih, zgodovinskih ter tudi jezikovnih vezeh. Obstaja domneva, da je v neposrednem odnosu lažje identificirati dejanske potrebe države partnerice, to pa omogoča boljše rezultate programov pomoči. Dodatna prednost bilateralne pomoči je tudi (običajna) večja navzočnost predstavnikov donatorice na terenu, kar zagotavlja boljši pregled nad porabo sredstev (CBO, 1997: 34). Vendar prednosti bilateralne pomoči za prejemnice lahko omejujejo motivi držav donatoric, saj je prav tu pogosto navzoč koncept t. i. vezane pomoči, kjer donatorice za svojo pomoč pričakujejo določene ekonomske ali politične »protiusluge«.

Države, ki vežejo svojo pomoč, imajo običajno določene strateške politične, ekonomske ali druge cilje, ki jih hočejo doseči z dodelitvijo pomoči in vezavo le-te. ODA je tako (lahko) ekonomsko sredstvo zunanje politike držav, katere cilji niso nujno ekonomskega značaja (Benko, 1997: 262).⁷ Običajno je cilj uradne razvojne pomoči ustvarjanje ugodnega mednarodnega ekonomskega okolja za tistega, ki ekonomsko pomoč daje (Benko, 1997: 266–267).⁸ Z Benkom se strinjajo tudi drugi avtorji. Tako Alessina in Dollar (1998: 1) ter Maizels ter Nissanke (1984: 891) ugotavljajo, da je bilateralna pomoč večine držav namenjena doseganju njihovih ekonomskih, političnih

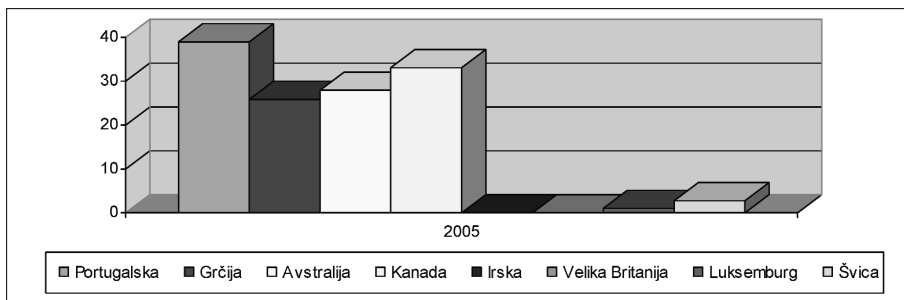
⁶ Večinski delež (mimo prispevka v proračun EU) ODA na Malti predstavlja pomoč beguncem in azilantom, ki se zatekajo na ta otok z upanjem vstopa v EU.

⁷ Več o razumevanju ekonomskih sredstev v zunanji politiki držav prim. Baldwin, 1985; Barston, 1988; Benko, 1997; Kajnc, 2006; Udovič, 2007.

⁸ Benko (1997: 267–268) izpostavlja kot prvi primer razvojne pomoči Marshallov plan (1947), s katerim so, po besedah Benka, ZDA hotele zagotoviti čim večjo odvisnost zahodnoevropskih držav od ZDA, saj so slednje z različnimi ukrepi (program ERP) pridobile nadzor nad uvozom blaga v zahodnoevropske države, pa tudi nad izvozom blaga, saj »strateško« pomembno blago ni smelo biti izvoženo v Sovjetsko zvezo.

in varnostnih ciljev (v Mavko, 2006: 8); podobno ugotavlja tudi IDA (2002: 2), ko pravi, da je večina bilateralne pomoči določena s kompleksnim sistemom zgodovinskih, političnih in gospodarskih odnosov ter povezav ter da je pomoč, bolj kot »gola pomoč«, sredstvo in način doseganja zunanjepolitičnih ciljev držav donatoric.

Slika 2: Vezana bilateralna razvojna pomoč – izbrane države, v odstotku od celotne razvojne pomoči (2005)



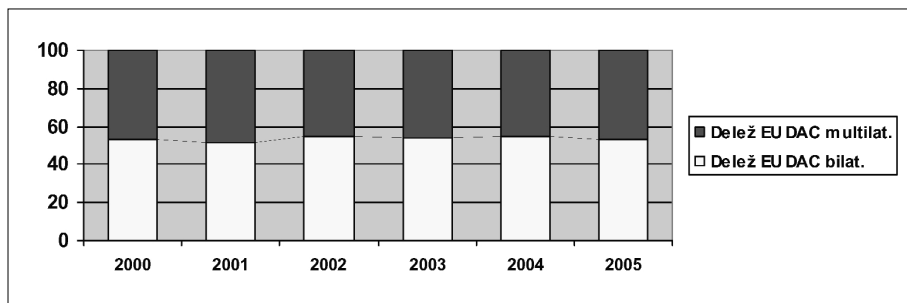
Vir: Pripravljeno na osnovi OECD 2006.

Dostopno na: http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html (9. julij 2007).

Države lahko kanalizirajo svojo razvojno pomoč tudi prek mednarodnih razvojnih inštitucij. Po definiciji se v multilateralno uradno razvojno pomoč všttevajo vsi prispevki institucijam, v kolikor le-ta izpolnjuje naslednje pogoje: (i) institucija se v celoti ali v pretežnem delu ukvarja z razvojem, (ii) prispevek mora biti namenjen instituciji, katere članice so države, ali pa skladu, s katerim takšna institucija upravlja, in (iii) prispevki se v instituciji uporabljajo na tak način, da izgubijo svojo nacionalno identiteto in tako postanejo integralni del njenih sredstev (institucija torej sama razpolaga s tako zbranimi sredstvi) (Mrak in drugi, 2007). Z vidika države prejemnice ima multilateralna pomoč prednost predvsem zaradi dejstva, da prejemnica pomoči ne veže neposredno na donatorico. Za multilateralno ODA je pomembno, da je prispevek posamezne države brez nacionalne identitete ter da država nameni prispevek instituciji, ki se ukvarja z razvojem in le-ta z njim prosto razpolaga.

Vprašanje povečevanja količine mednarodne razvojne pomoči je tesno povezano z učinkovitostjo le-te tako z vidika doseganja razvojnih ciljev kot uspešnosti posameznih projektov. Na podlagi izkušenj vodilnih donatoric so se v sklopu EU in DAC razvile določene smernice za mednarodno razvojno sodelovanje, ki naj bi jih v svoje strategije in programe vključile države donatorice. Te smernice so še posebno koristne za nove donatorice, ki še nimajo specifičnih izkušenj, in tako lahko svoje usmeritve oblikujejo v skladu s sodobnimi pristopi razvojni pomoči.

Slika 3: Razmerje med bilateralno in multilateralno pomoč v skupni EU15, ODA 2000–2005



Vir: Prirejeno po OECD, 2006.

Dostopno na: http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html (26. junij 2007).

Sodobna načela in smernice mednarodnega razvojnega sodelovanja

Osnovna načela razvojnega sodelovanja držav članic EU so opredeljena v dokumentu *Evropski razvojni dogovor (European Development Consensus – EDC)*.⁹ Predmet prvega dela dokumenta je *Evropska vizija razvoja*, medtem ko drugi del določa prenovljeno *Razvojno politiko Evropske Skupnosti*, ki usmerja izvajanje te vizije ter opredeljuje prednostne naloge delovanja na ravni Skupnosti.

Osrednji cilj razvojnega sodelovanja EU, ki vključuje uresničevanje razvojnih ciljev novega tisočletja, je *odprava revščine* (EDC, 2006: člen 5). Dokument tako poudarja, da odprava revščine ni le moralna dolžnost, ampak je tudi zagotovilo za izgradnjo bolj stabilnega, mirnega in enakopravnega sveta. Pri tem je treba upoštevati, da je revščina večdimenzionalni pojav, ki vključuje gospodarski, človeški, politični, družbeno-kulturni in varnostni vidik (EDC, 2006: člen 11). Nadalje v Dokumentu tudi piše, da bo Skupnost (EU, op. M. B. in B. U.) največjo pozornost posvečala naslednjim problemom DVR: (i) spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, (ii) pravice otrok in prvotnih ljudstev, (iii) mir, demokracija, dobro vladanje, (iv) enakost med spoloma, (v) vladavina prava, solidarnost, pravičnost, okoljska trajnost in boj proti HIV/aidsu (EDC, 2006: člen 13). Členi, ki sledijo (EDC, 2006: členi 14–22), poudarjajo temeljna načela, po katerih naj bi se ravnale države članice EU pri aktivnostih razvojnega sodelovanja, in sicer:

⁹ *Evropsko soglasje o razvoju oz. Skupna izjava Evropskega sveta, predstavnikov vlad držav članic, Evropskega parlamenta in Evropske komisije o razvojni politiki Evropske unije (Official Journal C 46/01 of 24 February 2006)*

- (i) *lastništvo in partnerstvo* (partnerske države¹⁰ so primarno odgovorne za oblikovanje in izvajanje lastne razvojne strategije in programov);
- (ii) *poglobljeni politični dialog* s partnerskimi državami, med državami članicami in znotraj različnih institucij EU (Svet, Komisija, Parlament), ki zagotavlja spoštovanje dogovorjenih ciljev in načel;
- (iii) *udeležba civilne družbe* tako v partnerskih državah kot v lastnem oblikovanju in izvajanju razvojne pomoči, vključno z ozaveščanjem prebivalcev EU,
- (iv) *enakost med spoloma ter odzivanje na probleme t. i. šibkih držav*.¹¹

Razvojni konsenz nadalje predvideva, da bo EU v prihodnje razvojno pomoč dodeljevala najmanj razvitim državam in državam s srednjim dohodkom. Vendar bodo imele pri dodeljevanju *prednost države z najnižjim oz. nizkim dohodkom* (EDC, 2006: člen 10), kjer bo lahko vsaka država članica, v skladu z načelom koncentracije razvojnih aktivnosti, na podlagi svojih primerjalnih prednosti prispevala k boju proti revščini.

Pri določanju razvojne pomoči je EU naredila še korak k implementaciji. Tako je v letu 2005 sprejela časovnico povečevanja razvojne pomoči, ki »stare« države članice obvezuje, da delež za ODA do leta 2010 povečajo na 0,56 % BDP (66 milijonov EUR), do leta 2015 pa na 0,7 % BDP (EDC, 2006: člen 23).¹² Nove države članice EU, ki so se v Skupnost včlanile po letu 2002, morajo do leta 2010 za ODA nameniti 0,17 % BDP, do leta 2015 pa 0,33 % BDP. Več kot polovica vse pomoči je namenjena afriški celini.¹³

Učinkovito in uspešno razvojno sodelovanje utemeljuje že (Maastrichtska) Pogodba o Evropski uniji, ki postavlja pravni temelj za evropsko razvojno sodelovanje in izpostavlja tri ključna načela le-tega (t. i. trije c-ji):

- *komplementarnost (complementarity)* razvojnega sodelovanja med državami članicami in Evropsko komisijo. Države članice delegirajo pomemben delež svojega razvojnega sodelovanja Komisiji, a hkrati še naprej upravljajo s svojimi bilateralnimi razvojnimi programi, ki imajo lahko drugačne politične cilje in strateške pristope. Zato je ključnega pomena, da se oblikuje jasna delitev dela med Skupnostjo in državami članicami po načelu komplementarnosti razvojne pomoči;
- *koordinacija (coordination)* razvojnega sodelovanja je osnovana na

¹⁰ To je v sodobni razvojni terminologiji uveljavljen (korekten) izraz za države prejemnice razvojne pomoči.

¹¹ Gre za usmerjanje razvojne pomoči v t. i. krhke države (fragile states), ki so zaradi številnih težav še posebej izpostavljene problemom revščine, a prav njihova institucionalna šibkost odurča donatorje.

¹² Evropska Komisija, Svet za zunanje zadeve (2005): Council conclusions: Accelerating progress towards achieving the Millenium development goals.

¹³ Delovni okvir držav članic in Komisije, ki temelji na uresničevanju Milenijskih razvojnih ciljev v Afriki, določa strategija *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*, ki jo je Evropski svet sprejel decembra 2005.

- redni in celoviti izmenjavi informacij in posvetovanja med institucijami EU in državami članicami tako o politiki razvojnega sodelovanja kot o konkretnih programih (vključno z mednarodnimi institucijami);
- *skladnost (coherence)* drugih politik, ki lahko s svojimi rešitvami vplivajo na položaj držav v razvoju, s cilji razvojnega sodelovanja. Ključnega pomena na tem področju so trgovinska politika, migracijska politika, kmetijska politika, politike na področju izobraževanja, zdravstva, energetike, varnosti itd. Prav zagotavljanje skladnosti je eden najtežje izvedljivih nalog, saj se v praksi pogosto dogaja, da se razvojni cilji podredijo konkretnim gospodarskim interesom držav članic.

Na področju izboljšanja učinkovitosti razvojne pomoči ter večje skladnosti v delovanju med državami donatoricami so pomembni tudi dokumenti, ki se oblikujejo v sklopu Odbora OECD za razvojno pomoč. Med njimi velja posebej izpostaviti *Rimsko deklaracijo o usklajevanju*¹⁴ in *Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči* (od tu dalje Pariška deklaracija)¹⁵. Kot sopodpisnica obeh se je tudi EU zavezala k povečanju učinkovitosti pomoči v vseh državah v razvoju, vključno s postavljanjem konkretnih ciljev na področju učinkovitosti do leta 2010. Pariška deklaracija (2005: 1–2) tako opozarja, da prevelika razdrobljenost pomoči na globalni, državni ali sektorski ravni škoduje učinkovitosti pomoči, zato naj bi s pragmatičnim pristopom k delitvi dela in porazdelitvi bremen med državami donatoricami povečali usklajenost in zmanjšali transakcijske stroške.¹⁶ V ta namen so se partnerske države zavezale, da bodo v okviru svojih nacionalnih strategij razvojne pomoči oblikovale specifične programe z jasno finančno strukturo in proračuni ter prevzele vodilno vlogo pri koordinaciji razvojne pomoči. Prav tako je naloga držav partneric, da poročajo o primerjalnih prednostih donatorjev ter o tem, kako naj bi dosegli optimizacijo pomoči, zlasti na državni in sektorski ravni. Donatorji naj bi na podlagi svojih primerjalnih prednosti na ravni države ali sektorja izbrali ustreznega vodilnega donatorja, ki bo za vse vodil izvajanje programov, aktivnosti in nalog ter uskladitev posameznih procedur. Zaveza, ki jo sprejmejo donatorji, je, da bo pomoč podeljena skladno s potrebami držav prejemnic in ne donatoric.¹⁷

¹⁴ IMF (2003): *Rome Declaration on Harmonization*. 25th February 2003.

¹⁵ OECD (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. 2nd March 2005.

¹⁶ Analize namreč opozarjajo na visoke transakcijske stroške tako na strani donatoric kot prejemnic pomoči, saj vsak razvojni projekt spremlja niz operativnih stroškov, ki niso v celoti povezani z velikostjo projekta. Veliko število malih projektov tako povečuje stroške upravljanja na obeh straneh in vodi tudi v relativno neučinkovitost projektov, saj se razmeroma veliko časa in sredstev namenijo nadzoru in poročanju o projektu namesto izvajanju projekta samega.

¹⁷ Sprejeta je bila konkretna obveza, da se vsaj 85 % razvojne pomoči državnemu sektorju do leta 2010 usmerja prek koordiniranih programov v sektorje, ki so nacionalna prioriteta države prejemnice.

Pariška deklaracija še predvideva, da naj bi se optimizacija dodeljevanja pomoči izvajala skozi (i) nacionalno harmonizacijo pomoči, kjer bi imela vodilno vlogo partnerska država (*national harmonization agenda*); (ii) oblikovanje skupnih večletnih načrtov razvojnega sodelovanja, skupne misije držav članic in Komisije (*joint donor wide missions*); (iii) sofinanciranje (Pariška deklaracija, 2005: člen 30–32). Sinergije in izogibanje podvajanju naj bi se odražale tudi v:

- usklajevanju programov več donatorjev, ki bi skupno zagotavljali celotno pomoč za vzpostavitev institucij in usposabljanje kadrov;
- usmeritvi 50 % bilateralne pomoči na ravni država-država, namenjene predvsem splošnemu proračunu ali sektorskim programom;
- zmanjšanju neusklajenih misij na polovico (s Komisijo in/ali drugimi državami donatorkami) in izogibanju ustanavljanja novih projektih enot za izvajanje razvojne pomoči (Pariška deklaracija, 2005: člen 32–39).

Vsekakor pa k učinkovitosti razvojne pomoči prispevajo tudi primerne oblike oz. modalitete te pomoči. Države članice EU in Komisija se zato v dokumentih zavzemajo za uveljavljanje načela *komplementarnosti*, hkrati pa poskušajo, kjer je mogoče, zagotavljati splošno ali sektorsko pomoč proračunu partnerske države, kar omogoča večjo stopnjo lastništva države prejemnice ter s tem tudi večjo odgovornost. EU donatorkam priporoča *večletno stabilno načrtovanje razvojnega sodelovanja* in vključevanje v specifične razvojne programe držav prejemnic (npr. Poverty Reduction Strategies).¹⁸

EU je v letu 2006 sprejela t. i. *Aid effectiveness package*, ki ga sestavljajo tri sporočila, in predlagala podroben delovni plan na področju povečane učinkovitosti razvojne pomoči.¹⁹ Med cilji teh sporočil velja izpostaviti naslednje: (i) oblikovanje skupnega okvirja za načrtovanje razvojne pomoči z opisi profilov držav, s splošno analizo razmer, z matrico donatorjev in politik EU, (ii) delitev dela med donatorji, ki bo temeljilo na primerjalnih prednostih posameznega donatorja, (iii) povečevanje skupnih aktivnosti EU prek sofinanciranja.²⁰

Oktober 2006 je EU sprejela *Zaključke o smernicah EU glede komplementarnosti in delitve dela* (v nadaljevanju Zaključki), kjer je poudarila pomen delitve dela med državami članicami in Komisijo.²¹ Ta načela so znova izpo-

¹⁸ Višjo stopnjo usklajevanja in zagotavljanja komplementarnosti je mogoče doseči tudi s pomočjo skupnega večletnega načrtovanja razvojnega sodelovanja vseh donatorjev v konkretni partnerski državi.

¹⁹ *Aid effectiveness package* vsebuje: *The Communication on Financing for Development and Aid Effectiveness (COM(2006) 85 final)*; *The Communication on Delivering more, faster and better (COM(2006) 87 final)*; ter *The Communication on Joint multi annual programming (COM(2006) 88 final)*.

²⁰ Sofinanciranje se lahko odvija v skladu s t. i. aktivno ponudbo EU, kjer EU sofinancira skupne aktivnosti držav donatoric, ali prek pasivne ponudbe EU, kjer države članice usmerjajo svoja sredstva prek Komisije za določene projekte.

stavila vlogo partnerskih držav ter pomen usklajenosti delovanja med načrtovalcem, izvajalcem programa pomoči ter partnersko državo. Donatorji naj svoje primerjalne prednosti definirajo na podlagi razpoložljivih človeških in finančnih virov, strokovnosti (kot npr. geografska in tematska strokovnost) in odzivnosti (Zaključki, 2006: 2–3).

Glede delitve dela znotraj države so se države članice in Komisija zavezale, da bodo svojo udeležbo omejile na določeno število sektorjev oz. tematik v posamezni partnerski državi, da bodo izvajale skupni programski okvir, ki je bil določen v Zaključkih, ter da bodo partnerske države spodbudile, da izrazijo jasna stališča o primerjalnih prednostih donatorjev ter o načinu, s katerim bi dosegli komplementarnost na stopnji države in sektorja (*ibid*: 3–4).²² Ta(k) koncept delitve dela je dobil načelno podporo vseh držav članic; v času predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije pa naj bi postopoma zaživel tudi v praksi držav donatoric in Komisije.²³

Poleg splošnih obvez vseh držav članic se nekaj specifičnih rešitev v evropskih dokumentih dotika neposredno držav, ki so postale članice po letu 2002. Kot sva že navedla, velja zanje drugačna dinamika povečevanja razvojnih sredstev kot za »starejše« članice, predvsem zaradi relativno nizke začetne ravni ODA, hkrati pa so bili dokumenti za ODA zasnovani tako, da bodo nove članice lahko koristile svojo primerjalno prednost poznavanja procesov in postopkov tranzicije. Tako Evropski razvojni dogovor (2006: člen 33) eksplicitno izpostavlja, da bo Unija nove države članice in nove donatorice podprla tako, da bo izkoristila njihove izkušnje na področju tranzicijskega menedžmenta. Tudi nove članice si bodo skladno s smernicami v okviru Pariške deklaracije prizadevale za izboljšanje učinkovitosti pomoči in optimalno razdelitev dela znotraj in med državami, kar pomeni, da bodo:

- kot novi donatorji izkoristile svoje *izkušnje na področju upravljanja tranzicije*,
- svojo udeležbo v posamezni partnerski državi *omejile na določeno število sektorjev oz. tematik*, pri tem pa upoštevale višino razpoložljivih finančnih sredstev, svojo geografsko in sektorsko strokovnost ter mnenje/oceno partnerske države,

²¹ Svet EU (2006): *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on EU guidelines on complementarity and division of labour*, 14029/06.

²² Zavezale so se tudi, da se bodo medsebojno usklajevale pri odkrivanju trenutne neuskajenosti virov, ki so pripeljale do držav »sirot«, ter da se bodo v prihodnje izogibale oblikovanju novih neravnotežij. Hkrati si bodo prizadevale, da sredstev ne bodo pretirano razpršile, temveč jih bodo razporejale glede na seznam prednostnih držav. Prim. 2723rd Council Meeting General Affairs and External Relations, Luxembourg, 10–11 April 2006.

²³ V ta namen je, v času nemškega predsedovanja, Holger Muerle s sodelavci (German Development Institute) izdelal analizo *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options*.

- delovale *transparentno* in v ta namen razvile nacionalne kazalce za preučevanje razmer in ocenjevanje napredka v partnerski državi,
- razvile jasne instrumente za razdeljevanje pomoči, ki so usmerjeni v *dolgoročne učinke in omogočajo potrebne reforme*, hkrati pa bodo izvajale skupni programski okvir,
- si prizadevale za *ozaveščanje in izobraževanje svojih državljanov* glede razvojnih vprašanj (EC Compendium, 2006).

Novе članice so poleg že sprejetih obvez z vstopom v Unijo postale pogodbenice Sporazuma EU z državami Afrike, Karibov in Pacifika (AKP) prek avtomatične klavzule v *Pristopni pogodbi* (člen 6, 4),²⁴ in tako postale tudi članice Notranjih sporazumov (člen 6, 11).²⁵ Zato morajo svoje programe razvojne pomoči prilagoditi že podpisnemu Sporazumu, v okviru katerega je bilo pripravljenih 6 regionalnih in 63 državnih strategij.²⁶

Slovenija kot članica EU mora pri snovanju lastne strategije razvojne pomoči upoštevati smernice in načela mednarodnega razvojnega sodelovanja na ravni EU. Kompleksnost tematike razvojne pomoči nas opozarja, da je pri snovanju strategije svoje države treba biti previden in moder hkrati. Zato bova v nadaljevanju predstavila slovenske izkušnje na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja v preteklosti, na osnovi katerih je treba graditi usmeritve za prihodnost, ki bodo v polni meri upoštevale sodobni pristop k mednarodnem razvojnem sodelovanju in zagotavljale Sloveniji ustrezno mesto med državami donatoricami.

Mednarodno razvojno sodelovanje Slovenije po letu 2000

Čeprav je Slovenija v vlogo donatorice »vstopila« še pred t. i. graduacijo²⁷ pri Svetovni banki in pred vstopom v EU, se bomo osredotočili na ODA po letu 2000. Z obveznim prispevkom v proračun EU se je namreč z letom 2004

²⁴ Prim. AA 2003/Akt/sl, 31. januar 2003, str. 7–12.

²⁵ Gre za dva Notranja sporazuma: Notranji sporazum o izvajanju Partnerskega sporazuma med AKP državami in Skupnostjo (2000/771/EC) in Notranji sporazum o financiranju in upravljanju pomoči Skupnosti pod Finančnim protokolom Partnerskega sporazuma (2000/770/EC) (EC Final Report, 2003: 44–46).

²⁶ Komisija ocenjuje, da bi to najlažje storile na osnovi:

- povečanja proračuna pomoči in sofinanciranja programov EU;
- prilagajanja njihovih letnih planov obstoječim državnim strategijam v državah prejemnicah;
- obveščanja Komisije o lastnih razvojnih aktivnostih glede na obdobje in državo ter podajanja svežih informacij o bilateralni pomoči v letnem pregledu (EC Final Report, 2003: 43).

²⁷ Prehod statusa od države prejemnice pomoči k statusu države donatorice pomoči.

obseg sredstev, ki jih Slovenija namenja uradni razvojni pomoči močno povečal, hkrati pa naj bi Slovenija svojo politiko na tem področju oblikovala v skladu s cilji in načeli evropskega razvojnega sodelovanja.

Tabela 2: Uradna razvojna pomoč Republike Slovenije 2000–2004; v mio SIT

	2000	2001	2002	2003	2004
Multilateralna pomoč, od tega:	715	585	904	1.143	3.038
Prispevek v proračun EU	-	-	-	-	1.888
Bilateralna pomoč, od tega:	2.141	2.092	2.433	2.215	1.962
Pakt stabilnosti v JVE	790	420	600	560	550
Pomoč beguncem, azilantom in migrantom	981	1.078	1.023	767	532
SKUPAJ	2.856	2.677	3.337	3.358	5.000
SKUPAJ – MZZ*			4.600	4.300	6.100

*Poročilo MZZ o ODA Republike Slovenije za obdobje 2002–2004. Podatki o razvojni pomoči iz tega vira vključujejo 10 % povečanje iz naslova administrativnih stroškov. Vir: Mrak in drugi (2007).

V obdobju 1997–2004 pa ni prišlo samo do več kot podvojitve letnega obsega celotne uradne razvojne pomoči Republike Slovenije, temveč tudi do bistvene spremembe v njeni strukturi. Delež multilateralne pomoči se je namreč več kot podvojil: medtem ko je še v letu 1997 delež multilateralne pomoči znašal okoli 25 %, se je do leta 2003 povečal na 34 %, v prvem letu članstva pa celo na 60 %. Hkrati pa se zmanjšuje bilateralna pomoč, saj so se sredstva, namenjena pomoči beguncem, skoraj razpolovila.

V letu 2005 je uradna razvojna pomoč Republike Slovenije po podatkih MZZ znašala skupno 6,5 milijard SIT oziroma 0,98 % BDP.²⁸ Podobno kot prejšnje leto je tudi v letu 2005 približno 60 % te vsote odpadlo na multilateralno pomoč, medtem ko je bilateralna uradna razvojna pomoč Slovenije istega leta znašala 2,5 milijard SIT. Glede na to da je bilo humanitarne pomoči v tem letu za vsega 0,1 milijard SIT, gre celotno povečanje v primerjavi z letom poprej praktično izključno na račun razvojne pomoči. Med največje posamezne postavke štejemo izdatke, povezane z nastanitvijo in oskrbo azilantov in migrantov, financiranje šolnin, štipendij ter tečajev slovenskega jezika za študente DVR ter programe v okviru Pakta stabilnosti. Del slovenske bilateralne pomoči predstavlja tudi financiranje programov nekaterih institucij, ki jih je Slovenija ustanovila z namenom razvojne pomoči državam v regiji, kot so Ustanova *Skupaj*, Mednarodni sklad za razminiranje in pomoč žrtvam min (ITF) in Center za razvoj financ (CEF).

Neuradni podatki kažejo, da je v letu 2006 prišlo do pomembnega pove-

²⁸ Če k temu dodamo še 5 % na račun administrativnih stroškov, potem je bil obseg pomoči nekoliko večji tako nominalno (6,9 milijard SIT) kot tudi relativno (1,04 % BDP).

čanja uradne razvojne pomoči (41 mio EUR ali 0,12 % BND), ki je predvsem posledica drugačnega načina obračunavanja ODA (Pliberšek, 2007: 49). Poročila o uradni razvojni pomoči za leto 2006, ki bi podrobno prikazal področja ter razmejitev bilateralne pomoči po sektorjih in po državah, MZZ še ni posredoval vladi, predvsem zaradi zamudnega pridobivanja podatkov z različnih ministrstev. Slovenija se je namreč za zdaj opredelila za visoko decentraliziran sistem tako na ravni multilateralne kot bilateralne razvojne pomoči in je tako izvajanje kot financiranje posameznih projektov preneseno na raven posameznih ministrstev. Vsako ministrstvo je odgovorno tako za programiranje pomoči kakor tudi za izvedbo oziroma za organizacijo izvedbe posameznih aktivnosti okvira. To velja tudi za projekte/programme v okviru Pakta stabilnosti.

Čeprav je MZZ koordinator slovenskih aktivnosti v okviru tega pakta, za programiranje in izvajanje posameznih projektov iz vsakega od treh omizij skrbijo različna ministrstva (Mrak in drugi, 2007).

V času od vstopa v EU je na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja Sloveniji uspelo pripraviti in sprejeti Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju – ZMRS (2006), ki določa temeljne cilje le-tega ter predvideva pripravo Resolucije in Strategije, ki bosta podrobneje opredelili vsebinske in geografske prioritete ter način izvajanja slovenskega razvojnega sodelovanja. Oba dokumenta naj bi bila sprejeta v letu 2007.²⁹

Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije: pasti in dileme

Mednarodno razvojno sodelovanje je element zunanje politike vsake države (Benko, 1997; 2000). MZZ tako pooblašča koordinacijo³⁰, da zagotovi, da je mednarodna razvojna in humanitarna pomoč Slovenije usklajena s slovenskimi zunanjepolitičnimi prioritetami ter da se ustrezno beleži ter usmerja v države prejemnice pomoči na transparenten in sistematičen način. Politika, ki bi zagotavljala tako usklajenost, do danes še ni bila oblikovana. Temeljne cilje mednarodnega razvojnega sodelovanja sicer opredeljuje ZMRS, a še vedno ta ostaja na relativno splošnem nivoju. Zato se pričakuje, da bo vlada s Strategijo in Resolucijo oblikovala jasnejše smernice na področju razvojne pomoči tako glede vsebinskih in geografskih prioritet,

²⁹ MZZ je poveril izdelavo osnutka strategije in resolucije ekspertni skupini v sestavi Mojmir Mrak, Maja Bučar in Helena Kamnar. Oba osnutka sta bila MZZ predana maja 2007 in sta v razpravi v forumih, ki jih je predvidel Zakon (Strokovni svet za mednarodno razvojno sodelovanje, medresorsko delovno telo). Oba dokumenta mora potem obravnavati tudi vlada, ki strategijo tudi sprejme in posreduje resolucijo v Državni zbor.

³⁰ Informacija na spletni strani MZZ je nastala v sredini leta 2003 in še ni posodobljena, saj zakon govori o medresorskem delovnem telesu, na MZZ pa koordinacijo razvojnega sodelovanja izvaja za to pooblaščen sektor.

glede načina izvajanja in usklajevanja razvojne pomoči kot tudi glede zaveze za povečevanje sredstev, namenjenih razvojni pomoči.

Kot sva že predstavila v prikazu razvojnega sodelovanja EU, si je EU zastavila dinamično povečevanje sredstev za razvojno pomoč do leta 2010 in 2015. Za Slovenijo ter druge nove članice so cilji odstotkovno sicer bistveno nižji, a v realnih zneskih še vedno predstavljajo močno povečanje ODA. Le-ta naj bi do leta 2010 dosegla raven 0,17 % BND, kar znaša 80,9 mio EUR, do leta 2015 pa kar 0,33 % BND, tj. 166,7 mio EUR.³¹ Za zagotavljanje, usmerjanje in spremljanje takih sredstev je nujno jasno opredeliti konkretne strateške cilje in načela mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Cilji slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja morajo biti usklajeni tako z vrednostnim sistemom slovenske družbe in lastnimi razvojnimi cilji kot s cilji in usmeritvami, ki jih je Slovenija sprejela kot članica EU (Mavko, 2006). V tej luči se poleg ciljev, ki jih predlaga ZMRS, kažejo kot pomembne usmeritve za zagotavljanje politične in gospodarske stabilnosti v državah nekdanje Jugoslavije, pomoč pri izgradnji družbene infrastrukture in zagotavljanju družbenih storitev v izbranih DVR, s poudarkom na najmanj razvitih državah in tistih sektorjih, kjer lahko slovenska pomoč dopolni pomoč že uveljavljenih donatorjev (Mrak in drugi, 2007). Pri vseh oblikah razvojnega sodelovanja je potencialno v ozadju tudi gospodarski interes, ki vstopa pri oblikovanju ciljev v ospredje pri izboru konkretnih področij zagotavljanja pomoči oziroma pri geografskih prioritetah. Vendar velja opozoriti, da sodobni koncept razvojnega sodelovanja pričakuje, da države svoje razvojne pomoči ne pogojujejo neposredno (vezana pomoč) z doseganjem katerega koli drugega cilja. Tako je potrebno gospodarski interes opredeliti dolgoročno skozi odpiranje večjih možnosti za sodelovanje v okoljih, kjer se na osnovi razvojne pomoči zagotavlja stabilnejšo gospodarsko rast in na tej podlagi tudi nove poslovne priložnosti.

Ob načrtovanju instrumentov razvojne pomoči Slovenija ne sme pozabiti načela evropskega razvojnega sodelovanja, ki poudarja pomembno vlogo države prejemnice razvojne pomoči kot enakopravnega partnerja tako pri izboru področja kot pri definiranju konkretnih projektov. Zato se moramo izogibati enostranskemu ponujanju pomoči, kjer vsebina projektov sledi našim željam in kapacitetam. Še posebej to velja za tiste države, s katerimi smo podpisali bilateralni sporazum o razvojnem sodelovanju. Pri odločanju o deljevanju razvojne pomoči ne gre prezreti t. i. koncepta lastništva, ki zagotavlja višjo verjetnost uspešne in učinkovite alokacije razvojne pomoči.³²

Pri oblikovanju osnovnih načel za razvojno pomoč ima Slovenija, tako

³¹ Podatki sozeti iz projekcije naraščanja sredstev za razvojno pomoč na podlagi izračuna ekspertne skupine (Mrak in drugi, 2007: 23).

³² V angleškem izvirniku *ownership concept* pomeni, da so projekti, ki se izvajajo s pomočjo razvojne pomoči, vključeni v strategijo razvoja države prejemnice, ki zanje tudi prevzema polno odgovornost.

kot druge nove države članice, zaradi svojih izkušenj v času tranzicijskega obdobja določeno prednost pred »starimi« državam članicami, ki imajo svoj sistem za mednarodno sodelovanje že postavljen in tudi regionalno/sektorsko oblikovan. V veliko večji meri je namreč mogoče v osnovne koncepte vgraditi tiste smernice, za katere se v zadnjih letih prizadeva EU, posebno na področju izboljšanja učinkovitosti in usklajenosti razvojne pomoči.

Za slovensko razvojno pomoč spoštovanje usmeritev EU na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja pomeni tako uskladitev svoje razvojne pomoči z drugimi državami EU in z Evropsko komisijo kot tudi uskladitev razvojne pomoči med različnimi ministrstvi in drugimi institucijami v Sloveniji. Glede na svoje primerjalne prednosti ima Slovenija možnost ponuditi tiste oblike razvojne pomoči, ki gradijo na komplementarnosti; sem sodijo tako specifične slovenske tranzicijske izkušnje in izkušnje iz obdobja prilagajanja evropski ureditvi kot tudi izkušnje s postkonfliktno pomočjo na Balkanu. Pri tem velja opozoriti na pomanjkanje človeških virov za zagotavljanje potrebnih vsebinskih analiz, ki bi bile podlaga letnim programom slovenske razvojne pomoči. Če se Slovenija znotraj EU hoče uveljaviti kot država s primerjalnimi prednostmi pri razvijanju sodelovanja z državami jugovzhodne Evrope, torej kot tista država, ki naj bi ob upoštevanju EU načela o delitvi dela na tem področju tudi usklajevala razvojno pomoč drugih EU držav, potem mora ustrezno okrepiti institucije, ki danes izvajajo razvojno sodelovanje na tem področju. Na osnovi sprotne spremljanja razvojnih dogajanj v izbranih državah (npr. v Makedoniji), in s tem zagotovljenega strokovnega znanja, lahko Slovenija (ob pogoju, da na tako vlogo Slovenije pristane tudi država partnerica) ponudi svojo koordinacijo drugim donatoricam in tako izpolni načela in cilje učinkovitosti. Seveda velja tudi obratno, da mora Slovenija za usmerjanje razvojne pomoči na določena geografska območja (npr. Afrika) iskati partnerice z bolj izkušenimi donatoricami.

Prav tako mora Slovenija vložiti poseben napor na področju skladnosti razvojnih ciljev oziroma upoštevanju le-teh pri oblikovanju rešitev na področju drugih politik. Dosedanja praksa ne potrjuje poznavanje načela skladnosti, saj smo pogosto priča, ko na področju drugih politik (npr. trgovinska, kmetijska, migracije) Slovenija zastopa stališča, ki niso v skladu s cilji mednarodnega razvojnega sodelovanja.³³ Ocenjujeva, da je razlog za tako obnašanje nepoznavanje prioritet in načel razvojnega sodelovanja, čemur botruje tudi razmeroma skromna politična podpora temu področju. Jasno opredeljeni cilji slovenskega razvojnega sodelovanja ter ustrezno informiranje tako znotraj vlade kot v javnosti so ključnega pomena za ustrezno spoštovanje načela skladnosti politik. Če so politike v neskladju ali si celo s cilji

³³ *Zavzemanje za uvedbo omejitev na področju uvoza tekstila in obutve iz DVR, ohranjanje visoke zaščite za proizvodnjo sladkorne pese, zelo restriktivno omejevanje migracij itd. Zelo dober prikaz neupoštevanja načela skladnosti je podan v diplomskem delu Eve Pliberšek (2007).*

in instrumenti nasprotujejo, je lahko prispevek razvojne pomoči bistveno skromnejši ali celo negativen.

Namesto sklepa

Ključ mednarodnega sodelovanja Slovenije v mednarodni razvojni pomoči je ozaveščanje politikov in davkoplačevalcev o nujnosti in primernosti teh ukrepov. Dejstvo namreč ostaja, da je, čeprav Slovenija beleži zavidanja vredne rezultate pri humanitarnih akcijah za pomoč DVR, poznavanje razvojne problematike skromno tako v laični kot strokovni javnosti. Zato je prva naloga slovenske politike, da slovenski družbi pomaga bolje razumeti globalno dogajanje, njegove vzroke in posledice ter se zavedati povezanosti lokalne in globalne dimenzije. Za doseg tega cilja je potrebno več pozornosti namenjati izobraževanju za razvoj na vseh ravneh. Kot ugotavljajo avtorji (Mrak in drugi, 2007) predloga Strategije, je izobraževanje za razvoj oz. globalno izobraževanje tisti segment razvojne politike, ki soustvarja razmere za njeno učinkovitost in prek ozaveščanja javnosti tudi zagotavlja podporo evropski in državni politiki pomoči državam v razvoju. Brez višje stopnje ozaveščenosti o razvojnih problemih ne bo mogoče oblikovati sodobne politike razvojne pomoči niti zagotoviti podpore politike in davkoplačevalcev za povečevanje sredstev na tem področju.

LITERATURA IN VIRI

- Baldwin, D. A. (1985): *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Barston, R. P. (1988): *Modern Diplomacy*. London, New York: Longman Inc.
- Benko, V. (1997): *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Založba FDV.
- Benko, V. (2000): *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Bučar, B. (1994): Slovenska zunanja politika med Evropo in Balkanom. *Teorija in Praksa* 31(11–12), str. 1063–1068.
- Bučar, M. in M. Mrak (2007): Challenges of development cooperation for EU New Member States. Working Paper for ABCDE World Bank Conference. Slovenia, 17th – 18th May 2007.
- Congressional Budget Office (CBO) (1997): *The Role of Foreign Aid in Development*. Dostopno na <http://www.cbo.gov/ftpdocs/cfm?index=8&type=0> (9. julij 2007).
- Evropska komisija, Direktorat za razvoj (2003): *The consequences of enlargement for development policy. Final report*. Dostopno na: http://ec.europa.eu/development/ICenter/Publication/descript/pub7_8_en.cfm (9. julij 2007).
- Evropska Komisija, Direktorat za Razvoj (2006): *Evropsko soglasje o razvoju oz. Skupna izjava Evropskega sveta, predstavnikov vlad držav članic, Evropskega parlamenta in Evropske komisije o razvojni politiki Evropske unije* (Official

- Journal C46/01 of 24 February 2006). Dostopno na http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub7_32_en.cfm (9. julij 2007).
- Evropska Komisija, Svet za zunanje zadeve (2005): Council conclusions: Accelerating progress towards achieving the Millennium development goals. Dostopno na <http://www.unmillenniumproject.org/documents/EUExternalRelations24May.pdf> (9. julij 2007).
- Evropska Komisija (2006): The Communication on »Joint multi annual programming« (COM(2006) 88 final). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0088:FIN:EN:PDF> (9. julij 2007).
- Evropska Komisija (2006): The Communication on "Financing for Development and Aid Effectiveness" (COM(2006) 85 final). Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0085en01.pdf (9. julij 2007).
- Evropska komisija (2006): The Communication on "Delivering more, faster and better" (COM(2006) 87 final). Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COM-final&an_doc=2006&nu_doc=87 (9. julij 2007).
- Evropska komisija (2006): Compendium on Development Cooperation Strategies, Dostopno na: http://ec.europa.eu/development/ICenter/Publication/descript/pub8_1_en.cfm (9. julij 2007)
- Evropski Svet (2005): The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership. Dostopno na http://ec.europa.eu/.../Pdf/the_eu_and_africa_towards_a_strategic_partnership_european_council_15_16_12_2005.pdf (9. julij 2007).
- EU (2003): Akt o pogojih pristopa Češke Republike et al. AA2003/Akt/sl. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/konzulara/Pristopna_pogodba-izvle_ki.pdf (9. julij 2007).
- Gupta, S., B. Clements, A. Pivovarsky in E. Tiongson (2003): Foreign Aid and Revenue Response: Dose the Composition of Aid Matter. IMF Working Papers WP/03/176. Dostopno na www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03176.pdf (9. julij 2007).
- IDA (2002): IDA, Grants and the Structure of Official Development Assistance. Dostopno na <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/grantsANDstructure.pdf> (9. julij 2007).
- IMF (2003): Rome Declaration on Harmonisation. 25th February 2003. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Harm-RomeDeclaration2_25.pdf (9. julij 2007).
- Kajnc, S. (2006): Razumevanje evropske zunanje politike z vidika dihotomije agent-struktura. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Mavko, M. (2006): Uradna razvojna pomoč in Slovenija. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Milenijski cilji: Dostopno na <http://www.un.org/millenniumgoals/#> (9. julij 2007).
- Mrak, M. (2002): Mednarodne finance. Ljubljana: GV Založba.
- Mrak, M., M. Bučar in H. Kamnar (2007): Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja (mimeo).
- Murle, H. (2007): Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options. Discussion Paper 6/2007. Bonn: German Development Institute.

- MZZ (2007): Razvojna in humanitarna pomoč. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/razvojna_in_humanitarna_pomoc/ (9. julij 2007).
- Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju. Ul. RS 70/2006. Dostopen tudi na http://www.mzz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/zakoni/zakon_o_mednarodnem_razvojnem_sodelovenju_republike_slovenije/ (9. julij 2007).
- OECD (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. 2nd March 2005. Dostopno na http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html (9. julij 2007).
- OECD (2006): Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006. Dostopno na http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34447_38341265_1_1_1_1,00.html (9. julij 2007).
- Qureshi Z. (2005): The Millenium Development Goals and the Monterrey Consensus: From Vision to Action. Annual World Bank Conference on Development Economics. Europe: World Bank and Oxford University Press.
- Pliberšek, E. (2007): Načela sodelovanja, skladnosti in koordinacije v mednarodnem razvojnem sodelovanju EU ter v slovenski razvojni politiki. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Svet za Splošne zadeve in zunanje odnose (2006): 2723rd Meeting. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/06/95&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (9. julij 2007).
- Svet EU (2006): Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on EU guidelines on complementarity and division of labour, 14029/06. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14029.en06.pdf> (9. julij 2007).
- The Economist (2005): The \$25 billion question. 2nd July 2005. Dostopno na http://www.economist.com/world/Printerfriendly.cfm?story_id=4127278 (9. julij 2007).
- Todaro, M. (2006): Economic Development. 9th Edition. Harlow: Pearson: Adison-Wesley.
- Udovič, B. (2007): Nove naloge slovenske diplomacije po vstopu Slovenije v Evropsko unijo: ekonomsko-gospodarska diplomacija. V Haček, Miro in Drago Zajc (ur.): Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja, 107-130. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- United Nations - Department of Economic and Social Affairs (2006): World Economic and Social Survey. Dostopno na <http://www.un.org/esa/policy/publications/papers.htm> (9. julij 2007)
- Resolucija Generalne Skupščine Organizacije združenih narodov A/RES/55/2. 8. september 2000. Dostopno na <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (9. julij 2007).
- Monterrey Consensus of financing the development. Monterrey, 18th-22nd March 2002. Dostopno na <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (9. julij 2007).