UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Kampuš

PROTI UČINKOVITEJŠI DELITVI DELA V EVROPSKEM RAZVOJNEM SODELOVANJU: IZZIVI IN PRILOŽNOSTI NOVIH DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE – PRIMER REPUBLIKE SLOVENIJE

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Kampuš
Mentorica: izr. prof. dr. Maja Bučar

PROTI UČINKOVITEJŠI DELITVI DELA V EVROPSKEM RAZVOJNEM SODELOVANJU: IZZIVI IN PRILOŽNOSTI NOVIH DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE – PRIMER REPUBLIKE SLOVENIJE

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

ZAHVALE

Trajna zahvala gre staršema, ki sta mi omogočila študij, me vzpodbujala, mi zaupala in vseskozi brezpogojno stala ob strani. Draga Jasna in Jože, brez Vaju bi bilo vse veliko težje!

Iskrena hvala spoštovani mentorici izr. prof. dr. Maji Bučar za strokovno pomoč, potrpežljivost in razumevanje.

Hvala tudi vsem prijateljem za vse nepozabne trenutke na študijski poti.

Anja Kampuš
Maribor, julij 2008

PROTI UČINKOVITEJŠI DELITVI DELA V EVROPSKEM RAZVOJNEM SODELOVANJU: IZZIVI IN PRILOŽNOSTI NOVIH DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE – PRIMER REPUBLIKE SLOVENIJE

Diplomsko delo obravnava problematiko doseganja učinkovitejše delitve dela v evropskem razvojnem sodelovanju. Učinkovitejšo razvojno pomoč je mogoče zagotoviti predvsem z upoštevanjem temeljnih načel razvojnega sodelovanja, še posebej načela komplementarnosti in delitve dela, katerega glavni namen je uskladitev razvojnih aktivnosti držav donatoric in zmanjševanje transakcijskih stroškov upravljanja z razvojno pomočjo. Osnovni namen te naloge je preverjanje trenutnega stanja na področju izvajanja izbranega načela. Delo se tako osredotoča na obstoječe pravne temelje, uresničevanje v mednarodnem razvojnem sodelovanju ter trenutne iniciative za izboljšanje delitve dela. Nadalje skuša diplomsko delo raziskati trenutno stanje na področju razvojnega sodelovanja v novih državah članicah (NMS) in preveriti, ali so uveljavljajoče se donatorice že postavile temelje za celovito vpeljevanje načela delitve dela v svoje projekte razvojne pomoči. Zaključujem, da je kljub zadostni pravni podlagi, ki obstaja na ravni Evropske unije, operacionalizacija delitve dela v evropskem razvojnem sodelovanju še vedno nezadostna. Slednje zmanjšuje učinkovitost pomoči. Predvsem NMS se pri celovitem vpeljevanju načela delitve dela v svoje razvojne aktivnosti soočajo s številnimi težavami, ki so posledica pomanjkanja izkušenj na tem področju ter manjka v finančnih, človeških in institucionalnih virih. Omejene sposobnosti izvajanja mednarodne razvojne politike NMS v danem trenutku le-tem onemogočajo uspešno izvajanje načela delitve dela.
Ključne besede: evropsko razvojno sodelovanje, učinkovitost pomoči, delitev dela, nove države članice, Slovenija.

TOWARDS AN EFFECTIVE DIVISION OF LABOUR IN EUROPEAN DEVELOPMENT COOPERATION: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR EUROPEAN UNION NEW MEMBER STATES – THE CASE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

The thesis threats the problem of achieving more effective division of labour in European development co-operation. More effective development aid could be achieved mainly with the consideration of the fundamental principles of development cooperation, especially the principle of complementarity and division of labour, which main purpose is harmonization of development activities and reduction of transaction costs. Main purpose of this thesis is the examination of current state of affairs in the field of implementation of the principle chosen. The thesis, therefore, focuses on existing legal foundations, implementation in international development cooperation and current initiatives for better division of labour. Furthermore, the thesis tries to explore the current state of affairs in the field of development cooperation in new member states (NMS) and examine, if re-emerging donors have already formed solid grounds for the incorporation of division of labour in their development aid projects. Despite sufficient legal foundations, implementation of division of labour in European development cooperation remains insufficient. This leads to less effective aid. Considering the implementation of division of labour, NMS are facing numerous problems due to the lack of financial, human and institutional resources as well as the lack of know-how. Limited capabilities in implementation of international development policy do not enable NMS to implement successfully the division of labour.
Key words: European development cooperation, aid effectiveness, division of labour, new member states, Slovenia.

KAZALO VSEBINE

SEZNAM GRAFOV, OKVIRJEV IN TABEL **7**

SEZNAM KRATIC **8**

1. UVOD **10**

1.1 Opredelitev problema ***12***
1.2 Hipotezi ***12***
1.3 Struktura naloge in metodološki okvir ***13***

2. MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE OZIROMA POMOČ **15**

2.1 Operacionalizacija pojmov ***15***
2.1.1 Razvojna pomoč 15
2.1.2 Uradna razvojna pomoč 16
2.1.3 Sistem uradnega razvojnega financiranja 18
2.1.4 Motivi donatorjev mednarodne razvojne pomoči 19
2.1.5 Učinkovitost razvojne pomoči 21

3. EVROPSKA RAZVOJNA POLITIKA **22**

3.1 Kratek zgodovinski pregled ***22***
3.2 Pravni temelji evropske razvojne politike ***23***
3.2.1 Pogodbe Evropske skupnosti 24
3.2.2 Ostali temeljni dokumenti 26
3.3 Evropska razvojna politika danes ***28***
3.3.1 Sodelovanje z manj razvitimi deli sveta 28
3.3.2 Viri financiranja 30
3.3.3 Obseg in usmerjenost pomoči 30

4. NAČELO KOMPLEMENTARNOSTI IN DELITVE DELA V EVROPSKI RAZVOJNI POLITIKI **31**

4.1 Definicije ***31***
4.2 Pomen in omejitve ***34***
4.3 Pravni temelji ***35***
4.4 Uresničevanje v mednarodnem razvojnem sodelovanju ***37***
4.5 Trenutne iniciative in predlogi za izboljšanje delitve dela ***43***
4.6 Sklep ***49***

5. NAČELO KOMPLEMENTARNOSTI IN DELITVE DELA TER RAZVOJNE POLITIKE NOVIH DRŽAV ČLANIC **50**

5.1 Analiza razvojnih politik novih držav članic ***50***
5.1.1 Finančni vidik 51
5.1.2 Vsebinski vidik 52
5.2 Primer Republike Slovenije ***57***
5.2.1 Splošni pregled 57
5.2.2 Zakonodajni in institucionalni okvir 59

5.2.3 Obseg in usmerjenost pomoči 61
5.2.4 Geografske in sektorske prioritete 63
5.2.5 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami 63
5.2.6 Načelo komplementarnosti in delitve dela v slovenski razvojni politiki 65
5.3 Izzivi in priložnosti uveljavljajočih se donatoric ***68***

6. ZAKLJUČEK **73**

7. SEZNAM VIROV **76**

7.1 Seznam sekundarnih virov ***76***
7.2 Seznam primarnih virov ***79***

8. PRILOGE **83**

Priloga A: DAC seznam držav prejemnic uradne razvojne pomoči (ODA), ki velja od 1. januarja 2006 za poročanje o tokovih ODA v 2005, 2006 in 2007 83
Priloga B: Glavni dokumenti o delitvi dela v razvojnem sodelovanju EU 84
Priloga C: Oris razvojnega sodelovanja novih držav članic EU 87

SEZNAM GRAFOV, OKVIRJEV IN TABEL

Graf 5.2.1.1: Rast nominalnega zneska in deleža BND za ODA v preteklih letih, v milijonih EUR in deležih BND **58**

Okvir 4.4.1: Primeri kompleksnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja **38**
Okvir 4.5.2: Rezultati delitve dela na primeru Zambije **47**
Okvir 4.5.3: Delitev dela – ocena trenutnega stanja **48**

Tabela 4.4.1: Geografska koncentracija donatorjev skupine EU-15 **40**
Tabela 4.4.2: Geografska koncentracija donatorjev skupine EU-10 **41**
Tabela 4.4.3: Prioritetne države skupine EU-10 (prisotnost 3 ali več donatorjev) **42**
Tabela 5.1.1.4: Ravni ODA v novih državah članicah v letih 2004, 2005 in 2006 **51**
Tabela 5.1.2.5: Izvajalci projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja NMS **55**
Tabela 5.2.6.6: Največje prejemnice pomoči v regiji Zahodnega Balkana in Vzhodne Evrope, v EUR **66**

SEZNAM KRATIC

AKP	Države Afrike, Karibov in Pacifika, s katerimi ima Evropska unija poseben partnerski odnos
BiH	Bosna in Hercegovina
BND	Bruto nacionalni dohodek
CEF	*Center of Exellence in Finance* (Center za razvoj financ)
CEP	Center za evropsko prihodnost
CONCORD	*European NGO Confederation for Relief and Development* (Evropska mreža nevladnih organizacij za pomoč in razvoj)
DAC	*Development Assistance Committee of the OECD* (Odbor za razvojno pomoč pri OECD)
DVR	Države v razvoju
EIB	Evropska investicijska banka
EK	Evropska komisija
ENP	*European Neighbourhood Policy* (Evropska sosedska politika)
ENPI	*European Neighbourhood and Partnership Instrument* (Evropski sosedski in partnerski instrument)
EP	Evropski parlament
ERS	Evropski razvojni sklad
EU	Evropska unija
EUR	*Euro* (Evro)
GAERC	*General Affairs and External Relations Council* (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose)
IBRD	*International Bank for Reconstruction and Development* (Mednarodna banka za obnovo in razvoj)
ICPE	Mednarodni center za podporo podjetništva
IDA	*International Development Association* (Mednarodno razvojno združenje)
IFC	*International Finance Corporation* (Mednarodna finančna korporacija)
IKT	Informacijsko komunikacijske tehnologije
ITF	*International Trust Fund for Demining and Mine Victim Assistance* (Mednarodni sklad za razminiranje in pomoč žrtvam min)
MDG	*Millenium Development Goals* (Razvojni cilji tisočletja)

MEDA	*Financial and technical measures to accompany the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership* (Finančni in tehnični ukrepi za spremljanje reforme gospodarskih in socialnih struktur v okviru evro-sredozemskega partnerstva)
MF	Ministrstvo za finance
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NMS	*New Member States* (Nove države članice)
NVO	Nevladna organizacija
NVRO	Nevladna razvojna organizacija
OA	*Official Aid* (Uradna pomoč)
ODA	*Official Development Assistance* (Uradna razvojna pomoč)
OECD	*Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)
OZN	Organizacija združenih narodov
PEU	Pogodba o Evropski uniji (tudi Maastrichtska pogodba)
RPP	*Regional Partnership Programme* (Regionalni partnerski program)
RS	Republika Slovenija
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UNCTAD	*United Nations Conference on Trade and Development* (Konferenca ZN za trgovino in razvoj)
UNDP	*United Nations Development Programme* (Program ZN za razvoj)
UNICEF	*United Nations International Children's Emergency Fund* (Mednarodni sklad ZN za pomoč otrokom)
UNIDO	*United Nations Industrial Development Organization* (Organizacija ZN za industrijski razvoj)
WHO	*World Health Organization* (Svetovna zdravstvena organizacija)
ZDA	Združene države Amerike
ZMRS	Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije
ZN	Združeni narodi
ZZZ	Zakon o zunanjih zadevah

1. UVOD

Procesi dekolonizacije in politične emancipacije držav tretjega sveta so po drugi svetovni vojni na globalno raven mednarodnih odnosov prvič postavili vprašanje razvoja in sodelovanja. Delitev blaginje med t. i. razvitim Severom in nerazvitim Jugom je posledično postala stalnica svetovne politike. Do konca druge svetovne vojne so bile praktično vse države že vključene v sistem razvojnega sodelovanja, in sicer kot države donatorice ali kot države prejemnice pomoči (Benko 1997: 209–10). Kljub dejstvu, da so bili že takrat ustvarjeni temeljni mehanizmi za prenos sredstev iz razvitih držav v države v razvoju (DVR) ter hkrati opredeljeni tudi mednarodni standardi za dodelitev pomoči, je razvojno sodelovanje še danes podvrženo številnim spremembam.

Za področje razvojnega sodelovanja predstavlja temeljni korak naprej leto 2000. Takrat je na pobudo Organizacije združenih narodov (OZN) 189 voditeljev držav in vlad sprejelo t. i. Deklaracijo tisočletja in osem razvojnih ciljev tisočletja (*Millenium Development Goals - MDG*). Le-ti predstavljajo skupno vizijo razvoja, ki naj bi jo človeštvo z ustreznimi akcijami uresničilo do leta 2015 in so hkrati jasna napoved boja proti globalni revščini in nerazvoju. Pri doseganju MDG igra izjemno pomembno vlogo predvsem Evropska unija (EU), ki je kot pomemben akter nastopila tudi leta 2002 ob sprejetju Monterreyskega soglasja. Slednje med drugim omenja tudi nujnost povečevanja količine in kakovosti uradne razvojne pomoči (*Official Development Assistance - ODA*). Dandanes namreč EU skupaj z državami članicami zagotavlja več kot petdeset odstotkov ODA,[1] zaradi česar jo lahko brez dvoma štejemo med največje svetovne donatorje. A znesek pomoči, ki ga EU prispeva, je samo del zgodbe. Veliko bolj relevantno je danes vprašanje izboljšanja kakovosti in učinkovitosti pomoči. Trenutno enega večjih problemov razvojnega sodelovanja predstavlja dejstvo, da preveč donatorjev usmerja svojo pomoč v iste države in sektorje. To posledično vodi k zmanjševanju učinkovitosti pomoči, saj imamo na eni strani veliko skupino t. i. 'zasičenih' držav *(aid darlings*), ki prejemajo visoke zneske ODA in na drugi strani skupino t. i. 'zapuščenih' držav *(aid orphans*), ki prejemajo zelo malo pomoči.

[1] Evropska komisija (2006a): *EU Donor Atlas 2006*. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/eu_donor_atlas_2006.pdf (6. oktober 2007).

Ključnega pomena za usmerjanje pomoči v skladu z MDG in potrebami DVR je upoštevanje temeljnih načel evropskega razvojnega sodelovanja, tj. načel skladnosti, komplementarnosti in delitve dela ter koordinacije.[2] Namen pričujoče naloge je prikaz problematike, ki jo predstavlja (ne)vpeljevanje načela komplementarnosti in delitve dela v evropsko razvojno sodelovanje in (ne)upoštevanje le-tega pri načrtovanju razvojnih politik držav članic EU, s poudarkom na novih državah članicah (NMS).[3] Cilj naloge je dokazati pomembnost vključevanja načela komplementarnosti in delitve dela v evropsko razvojno sodelovanje z vidika doseganja učinkovite razvojne pomoči ter hkrati, na podlagi analize trenutnega stanja na področju razvojnega sodelovanja v NMS, opredeliti njihovo vlogo z vidika doseganja optimalne delitve dela.

Nastajanje diplomskega dela so spremljale določene omejitve. Naloga tako obravnava zgolj omejen izsek celotnega upoštevanja temeljnih načel, saj se osredotočam zgolj na načelo komplementarnosti in delitve dela, za katerega menim, da je ključno za uresničevanje zahtev po večji učinkovitosti pomoči. Analizirano področje je bilo izbrano na podlagi trenutne aktualnosti in dostopnosti podatkov. Druga omejitev se nanaša neposredno na dostopnost tako primarne kot sekundarne literature s področja razvojnega sodelovanja, ki bi lahko služila za dobro analizo. Zaradi tega so bile študije primerov narejene na podlagi trenutno dostopne literature.

Vsekakor naloga ni vseobsežna in ne more zadostiti popolnemu razumevanju problematike razvojnega sodelovanja. Predstavlja namreč le en vidik tega obsežnega področja, tj. vprašanje doseganja večje učinkovitosti razvojne pomoči skozi dosledno upoštevanje načela komplementarnosti in delitve dela v razvojnih aktivnostih držav donatoric. Kljub temu lahko služi kot spodbuda za nadaljnjo obravnavo in kot kamenček v mozaiku razumevanja te obsežne problematike.

[2] Platform (2006): *Three C-s defined*. Dostopno na http://www.three-cs.net/3cs_defined (16. oktober 2007).
[3] Termin nove države članice uporabljam za tiste države, ki so postale članice EU s 1. majem 2004. To so: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. Diplomsko delo zaradi pomanjkanja za analizo relevantnih podatkov ne vključuje Bolgarije in Romunije, ki sta postali članici EU s 1. januarjem 2007. Lahko pa predvidimo, da tudi za ti dve državi veljajo podobne ugotovitve kot za sicer obravnavano skupino držav.

1.1 Opredelitev problema

Promoviranje delitve dela v evropski razvojni politiki ni novo. Zavedanje o tem, da je mogoče učinkovitejšo pomoč doseči predvsem z dejanskim upoštevanjem načela komplementarnosti in delitve dela pri načrtovanju razvojnih aktivnosti, pa je države članice spodbudilo k usmerjanju dodatne pozornosti na ureditev mehanizmov ODA. Na ravni EU je bilo tako sprejetih kar nekaj dokumentov, ki utirajo pot konkretnim dejanjem držav članic v zvezi s prizadevanji za povečanje učinkovitosti pomoči.

Izbrana tema je relevantna z vidika razumevanja dejstva, da le zavedanje o tem, da je potrebna učinkovita razvojna pomoč, lahko pripomore k temu, da bo razvojna pomoč dosegla svoj namen. Učinkovitost razvojne pomoči gre z roko v roki z obljubami o povečevanju prispevkov za razvoj s strani držav članic EU na eni, in z upoštevanjem in celovitim vpeljevanjem temeljnih načel evropskega razvojnega sodelovanja, predvsem načela komplementarnosti in delitve dela na drugi strani. Namreč, le na tak način podana pomoč ne škoduje ciljem na drugih področjih in je hkrati porazdeljena enakopravno, v skladu s primerjalnimi prednostmi držav donatoric.

Z vidika doseganja učinkovite evropske pomoči je zato še posebej aktualno proučiti trenutno stanje na področju izvajanja načela komplementarnosti in delitve dela ter nadalje, z vidika doseganja optimalne delitve dela, s kakšnimi izzivi in priložnostmi se glede na trenutne sposobnosti izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja soočajo uveljavljajoče se donatorice.

1.2 Hipotezi

Pri raziskovanju sem izhajala iz dejstva, da za učinkovito ODA ne zadostuje zgolj njeno povečevanje, ampak je pri usmerjanju in dodeljevanju pomoči nujno potrebno predvsem dosledno upoštevanje načela komplementarnosti in delitve dela. Za to pa je potrebno najprej vzpostaviti učinkovit zakonodajni mehanizem in zagotoviti široko podporo tako v krogih političnih elit kakor tudi znotraj civilne družbe. Tukaj se postavlja vprašanje, ali so predvsem NMS že spremenile odnos do področja razvojnega sodelovanja in s tem postavile temelje za celovito vpeljevanje načela komplementarnosti in delitve dela v svoje projekte razvojne pomoči.

Zastavila sem si naslednji hipotezi:

H1: Necelovito vpeljevanje načela komplementarnosti in delitve dela v evropsko razvojno sodelovanje vodi k zmanjševanju učinkovitosti razvojne pomoči.

H2: Od novih držav članic se pri razvoju učinkovitih razvojnih politik in strategij pričakuje, da upoštevajo načelo delitve dela v svojih razvojnih aktivnostih. To je glede na njihovo sposobnost izvajanja mednarodne razvojne politike nemogoče.

1.3 Struktura naloge in metodološki okvir

Za lažje razumevanje je diplomsko delo razdeljeno na štiri vsebinska poglavja. Drugo poglavje diplomskega dela je namenjeno operacionalizaciji pojmov. Z namenom postavitve naloge v ustrezne okvirje bom v tem poglavju s pomočjo analize in interpretacije sekundarnih virov (knjige, znanstveni članki) in konceptualne analize opredelila razvojno pomoč, uradno razvojno pomoč, sistem uradnega razvojnega financiranja, motive donatorjev mednarodne razvojne pomoči ter učinkovitost razvojne pomoči.

V tretjem poglavju bom obravnavala evropsko razvojno politiko. S pomočjo analize in interpretacije primarnih (pogodbe in temeljni mednarodni dokumenti s področja razvojnega sodelovanja) in sekundarnih virov bom predstavila zgodovino, pravne temelje ter današnje stanje evropske razvojne politike, s čimer bom vlogo slednje poskušala umestiti v širšem mednarodnem kontekstu.

Osrednji del diplomske naloge tvorita četrto in peto poglavje. Četrto poglavje je namenjeno izbranemu načelu evropske razvojne politike, tj. načelu komplementarnosti in delitve dela. S pomočjo analize in interpretacije sekundarnih virov ter konceptualne analize bom najprej podala splošno definicijo ter pomen in omejitve komplementarnosti. S pomočjo analize primarnih virov evropskega prava ter mednarodnih dokumentov bom poskušala dokazati obstoj dobre pravne podlage za izvajanje načela. Z analizo statističnih podatkov usmerjanja razvojne pomoči v izbrane prioritetne države ter s primerjalno analizo bom nadalje obravnavala uresničevanje le-te v mednarodnem razvojnem sodelovanju. Na podlagi ugotovljenega bom poskušala dokazati, da neupoštevanje načela komplementarnosti in delitve

dela pri načrtovanju razvojnih aktivnosti držav članic vodi k zmanjševanju učinkovitosti razvojne pomoči.

Da bi lahko odgovorila na vprašanje optimalne delitve dela v razvojnem sodelovanju z vidika NMS in ker predvidevam, da se države, ki so trenutno šele v procesu krepitve svojih aktivnosti na področju razvojnega sodelovanja, pri izvajanju oziroma vpeljevanju načela delitve dela v svoje aktivnosti soočajo s številnimi izzivi, bom v petem poglavju s pomočjo sinteze različnih študij analizirala trenutno stanje na področju razvojnega sodelovanja v NMS. Preverjala bom finančni in vsebinski vidik. Da bi lahko definirala konkretne izzive, s katerimi se te države soočajo pri realizaciji načela delitve dela in nadalje opredelila, kako lahko na podlagi svojih trenutnih sposobnosti dejansko prispevajo k učinkovitejši delitvi dela, bom splošno študijo stanja nadgradila v študijo primera. S pomočjo analize in interpretacije primarnih virov (zakoni, poročila) ter sinteze različnih študij bom preko analize zakonodajnega in institucionalnega okvira, obsega in usmerjenosti pomoči, sodelovanja z nevladnimi organizacijami ter analize geografskih in sektorskih prioritet poskušala ustvariti splošno sliko o dogajanju na področju razvojnega sodelovanja v Republiki Sloveniji. Izbor države ni naključen. Slovenijo sem izbrala, ker gre za uspešnejšo novo članico in ker me zanima, kako je področje razvojnega sodelovanja urejeno doma. Nenazadnje, splošni pregled osnovnih značilnosti ter analiza prednosti in slabosti slovenske razvojne pomoči omogočata izpeljavo možne vloge, ki bi jo lahko imela Slovenija kot uveljavljajoča se donatorica v prihodnje.

2. MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE OZIROMA POMOČ

Sodobno mednarodno skupnost žal še vedno zaznamujejo razmerja prevlade in odvisnosti ter razvitosti in nerazvitosti, kar je še posebej vidno v odnosu med t. i. svetovnim Severom in svetovnim Jugom (Benko 1997: 210). Revščina, lakota, življenjsko nevarne epidemije, migracije, degradacija okolja so zgolj nekateri v vrsti številnih problemov, s katerimi se že desetletja soočajo DVR. Omenjeni problemi pa niso omejeni z državnimi mejami in jih torej ni mogoče izolirati v DVR. Ker lahko težave DVR že jutri postanejo težave razvitih držav, gre sodelovanje med Severom in Jugom v prvi vrsti razumeti kot investicijo v odpravo težav in hkrati tudi kot investicijo v prihodnost (Mavko 2006: 5).

Številna prizadevanja na področju razvojnega sodelovanja gotovo niso pogojena zgolj z motivom reševanja problemov 'drugih' z namenom, da le-ti ne bi postali 'naši'. Na tem mestu je zato, kot motiv za sodelovanje in dodeljevanje pomoči, potrebno omeniti predvsem pristna humanitarna prizadevanja 'razvitega' Severa za izboljšanje položaja DVR in zmanjševanje globalne revščine. Kljub tem prizadevanjem, pa žal ni mogoče prezreti dejstva, da ostaja eden največjih razlogov za nudenje pomoči zadovoljevanje gospodarskih interesov držav donatoric.

2.1 Operacionalizacija pojmov

2.1.1 Razvojna pomoč

Kategorija razvojne pomoči se v literaturi pojavlja z različnimi pojmovnimi oznakami. Nekateri avtorji, kot na primer Benko (1997: 266) ter Russett in Starr (1996: 273) uporabljajo pojma gospodarska ali zunanja pomoč, drugi govorijo o tuji ali mednarodni pomoči in nenazadnje tretji o razvojnem sodelovanju oziroma partnerstvu (Burnell 1997: 1). Kljub različnim pojmovnim oznakam, pa so si avtorji večinoma enotni v vsebinskem pojmovanju pojma razvojna pomoč, ko govorijo o prenosu sredstev iz razvitih držav v nerazvite države z namenom pospeševanja razvoja in izboljševanja življenjskih pogojev manj razvitega dela v tem odnosu.

Razvojna pomoč lahko nastopa v več oblikah, in sicer v obliki finančnih kreditov in denarnih nakazil, lahko pa gre tudi za materialno, humanitarno ali tehnično pomoč. Danes prihaja do

premikov od projektne k splošni programski pomoči, kar pomeni predvsem podporo plačilni bilanci in/ali proračunu posamezne države. Vse pomembnejšo vlogo pa pridobiva tudi pomoč v obliki odpisa dolgov (Burnell 1997: 4–7). Russett in Starr (1996: 273) pojasnjujeta, da gre pri gospodarski pomoči za »prenos gospodarskih dobrin ali storitev od darovalca k prejemniku«, ki lahko zajema »kakršenkoli vir ali dobrino, denar, storitev ali tehnično pomoč.« Ker pa vseh tokov iz ene države v drugo le ne moremo vključiti v definicijo razvojne pomoči, je potrebno ločiti gospodarsko pomoč neki tuji državi od točno definirane razvojne pomoči.

2.1.2 Uradna razvojna pomoč

Danes splošno sprejeto, institucionalno definicijo pomoči, je leta 1969 oblikoval Odbor za razvojno pomoč (*Development Assistance Committee – DAC*[4]), ki sicer spada pod okrilje Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*). Termin uradna razvojna pomoč tako pomeni mednarodne finančne tokove iz javnega sektorja, ki so dani po koncesijskih pogojih, njihov glavni cilj pa je »spodbujanje gospodarskega razvoja in blaginje držav v razvoju« (Burnell 1997: 4).

ODA[5] vključuje koncesijske kredite iz javnih virov (*Official Concessional Loans*) in nepovratna sredstva iz teh virov (*Official Grants*). Vsak od omenjenih virov pa se deli še na bilateralne in multilateralne vire (Mrak 2002a: 555–56). Poleg čistih finančnih tokov pa ODA pogosto vsebuje tudi tehnično sodelovanje. Le-to se nanaša na prenos znanja ter tehnične pomoči v obliki podpore svetovalcev, strokovnjakov, tehnikov ipd. Takšna oblika pomoči pogosto služi kot dopolnilo mednarodnim finančnim transferjem, predvsem tam, kjer bi bilo, ob odsotnosti kvalificiranega domačega kadra, težje izpeljati proces reform zgolj s pomočjo direktnih finančnih transferjev (Mavko 2006: 6).

[4] DAC je eden izmed odborov OECD in predstavlja osrednje strateško telo glavnih držav donatoric. Skupaj si prizadevajo za izboljšanje učinkovitosti pomoči in doseganje trajnostnega razvoja. Njegove temeljne naloge ostajajo nespremenjene vse od njegove ustanovitve leta 1961: sprejemanje usmeritev razvojnih politik držav donatoric, periodični pregledi in koordinacija razvojnih aktivnosti držav članic, zagotavlja pa tudi najbolj zanesljivo statistično zajemanje tokov mednarodne razvojne pomoči (OECD 2007a).

[5] Obseg ODA se izračunava s pomočjo posebne metodologije, ki jo je razvila OECD, temelji pa na t. i. 'stopnji darila' (*grant element*). Najvišjo stopnjo darila 100 ima nepovratna finančna pomoč, komercialni kredit pa ima stopnjo darila 0. Stopnjo darila za konkreten kredit se izračuna na osnovi podatkov višine obrestne mere, o roku odplačila kredita ter o obdobju mirovanja pred začetkom odplačevanja glavnice. Nižja kot je obrestna mera ter daljša kot sta rok odplačila in obdobje mirovanja, višjo stopnjo darila ima kredit. Da bi se torej nek kredit uvrstil v skupino ODA, mora imeti stopnjo darila najmanj 25, sicer je opredeljen po komercialnih pogojih (Mrak 2002a: 555).

Države prejemnice uradne razvojne pomoči so danes razdeljene v dve skupini. ODA je tako namenjena prvi skupini držav, ki jo sestavljajo t. i. 'tradicionalne' DVR. Ta skupina držav je glede na bruto nacionalni dohodek (BND) na prebivalca razdeljena na pet podskupin. V skladu s kriteriji OECD so te skupine naslednje:

1. najmanj razvite države (*Least Developed Countries*);
2. druge države z nizkim dohodkom (*Other Low Income Countries*): BND na prebivalca je bil v letu 2004 nižji od 825 $;
3. države in ozemlja z nižjim srednjim dohodkom (*Lower Middle Income Countries and Territories*): BND na prebivalca se je v letu 2004 gibal med 825 $ in 3255 $;
4. države in ozemlja z višjim srednjim dohodkom (*Upper Middle Income Countries and Territories*): BND na prebivalca se je v letu 2004 gibal med 3256 $ in 10065 $;
5. države z visokim dohodkom (*High Income Countries*): njihov BND na prebivalca je višji od 10065 $.[6]

Druga skupina držav, ki je ravno tako upravičena do sredstev uradne razvojne pomoči, se je oblikovala po koncu hladne vojne, ko so spremenjene gospodarske in politične okoliščine v svetu sprožile zahteve po pomoči, ki bi olajšala gospodarsko in politično tranzicijo držav Vzhodne Evrope (Burnell 1997: 5). V ta namen je DAC konec osemdesetih let prejšnjega stoletja najbolj običajni obliki pomoči (ODA) dodal še pojem uradna pomoč (*Official Aid – OA*). OA je danes namenjena državam in ozemljem v tranziciji. Do nje so upravičene tako nekatere države Vzhodne in Srednje Evrope in novonastale države bivše Sovjetske zveze kakor tudi naprednejše države in ozemlja (*ibid.*).

Največji donatorji uradne razvojne pomoči so najbolj razvite države OECD, ki so hkrati tudi članice DAC.[7] Celoten obseg uradne razvojne pomoči pa ni usmerjen neposredno v države prejemnice pomoči, saj pri dodeljevanju pomoči posredno sodelujejo tudi številne mednarodne finančne institucije in druge multilateralne ustanove (Mavko 2006: 6).

[6] DAC seznam držav in pokrajin v razvoju, ki so upravičene do ODA je dosegljiv na http://www.oecd.org/dataoecd/23/34/37954893.pdf (10. november 2007), vpogled vanj pa nudi tudi Priloga A.

[7] Države članice DAC so: Avstralija, Avstrija, Belgija, Danska, Evropska komisija, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Japonska, Kanada, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Portugalska, Španija, Švedska, Švica, Velika Britanija in Združene države Amerike. Status stalnega opazovalca pa imajo Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka ter Razvojni program Združenih narodov (OECD 2007c).

2.1.3 Sistem uradnega razvojnega financiranja

Mednarodni tokovi uradne razvojne pomoči se delijo tudi glede na to ali sredstva pritekajo iz bilateralnih ali iz multilateralnih virov (Mrak 2002a: 555). Sistem uradnega razvojnega financiranja tako sestavljata bilateralna in multilateralna pomoč oziroma bilateralni in multilateralni donatorji.

V skladu s Smernicami OECD DAC za poročanje o ODA[8] (DCD/DAC (2007) 34) spadajo v kategorijo bilateralne pomoči tiste transakcije, ki jih država donatorica nudi neposredno državi prejemnici. Bilateralna pomoč vključuje tudi transakcije nacionalnih in mednarodnih nevladnih organizacij, ki so aktivne na razvojnem področju ter druge razvojne transakcije, ki so namenjene predvsem za razvojno izobraževanje in osveščanje, reorganizacijo dolga in administrativne stroške.

Multilateralno pomoč pa lahko v skladu s Smernicami OECD DAC za poročanje o ODA (DCD/DAC (2007) 34) opredelimo kot prispevke države donatorice instituciji, ki: (1) se delno ali v celoti ukvarja z razvojnimi vprašanji; (2) je mednarodna agencija, institucija, organizacija ali sklad, ki ga upravlja takšna agencija, katere članice so nacionalne vlade; (3) in združuje prispevke članic na način, da ti izgubijo svojo nacionalno identiteto in se podredijo interesom agencije. Vsa uradna razvojna pomoč, ki ne zadosti naštetim kriterijem se opredeli kot bilateralna pomoč (*ibid.*).

Mednarodne institucije, ki nudijo multilateralno pomoč in tako dopolnjujejo zemljevid bilateralnih donatorjev so naslednje: skupina Svetovne banke (Mednarodno razvojno združenje – *IDA*, Mednarodna banka za obnovo in razvoj – *IBRD*, Mednarodna finančna korporacija – *IFC* idr.), regionalne razvojne banke (Medameriška razvojna banka, Afriška razvojna banka in Azijska razvojna banka), avtonomne agencije sistema OZN (Program ZN za razvoj – *UNDP*, Mednarodni sklad ZN za pomoč otrokom – *UNICEF*, Svetovna zdravstvena organizacija – *WHO*, Organizacija ZN za industrijski razvoj – *UNIDO*, Konferenca ZN za trgovino in razvoj - *UNCTAD* idr.), institucije Evropske unije (Evropski

[8] *Smernice za poročanje o ODA, izdane s strani OECD DAC (DAC Statistical Reporting Directives)*, 6. aprila 2007, DCD/DAC (2007) 34. Dostopno na http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf (15. november 2007).

razvojni sklad – ERS, Evropska investicijska banka – EIB, Evropska komisija – EK) in druge (*ibid*.).

Tako bilateralna kot multilateralna pomoč pa imata svoje prednosti in slabosti. Ključne prednosti bilateralne pomoči so vzpostavitev tesnejšega stika med državo donatorico in državo prejemnico, učinkovitejša tehnična pomoč ter izgradnja institucij (Mavko 2006: 7). Omenjene prednosti bilateralne pomoči pa na drugi strani omejujejo raznoliki motivi držav donatoric (politični, strateški, gospodarski) in dejstvo, da se donatorice poslužujejo koncepta t. i. vezane pomoči (*tied aid*). O vezani pomoči govorimo, ko država donatorica kakorkoli pogojuje črpanje sredstev. Pogojevanje takšne vrste se največkrat izvaja z vezavo na dobavitelja ali z vezavo na namen porabe (OECD 2006: 50). Velik del bilateralne pomoči nakazuje tudi visoko stopnjo diskrecije držav donatoric. Politični motivi tako lahko pojasnijo velik del pomoči, ki jo nudijo nekatere evropske države svojim nekdanjim kolonijam (Mavko 2006: 8). Od zgodnjih osemdesetih let prejšnjega stoletja poznamo tudi t. i. pogojevanje, ki od prejemnic zahteva reforme gospodarskega sektorja in spremembe političnega sistema. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja pa se zahtevam po liberalizaciji in stabilizaciji pridružijo tudi zahteve po dobrem upravljanju, demokratizaciji in spoštovanju človekovih pravic (Burnell 1997: 21).

Na drugi strani zagovorniki multilateralne pomoči kot njeno ključno prednost poudarjajo prav njeno domnevno politično neodvisnost, pa tudi razvito in specializirano bazo znanja s področja razvojnih projektov, dolgoletne izkušnje in nenazadnje večjo učinkovitost, do katere pride zaradi združevanja prispevkov posameznih držav članic in večje dovzetnosti za dejanske potrebe držav prejemnic (Mavko 2006: 9). Na tem mestu je sicer potrebno izpostaviti dejstvo, da so domneve o depolitizirani multilateralni pomoči pogosto brez osnove. Mednarodni značaj multilateralnih institucij namreč lahko služi tudi kot krinka nacionalnim zunanjepolitičnim interesom (Burnell 1997: 166–68).

2.1.4 Motivi donatorjev mednarodne razvojne pomoči

Pristna humanitarna prizadevanja 'razvitega' Severa bi morala biti temeljni motiv za dodeljevanje pomoči DVR. A kot ugotavlja Burnell (1997: 3) bi, v kolikor bi obveljal dogovor, da mora biti razvojna pomoč dana na osnovi čistega altruizma, o njej bolj malo razpravljali, saj bi bila po obsegu neznatna. Razvojna pomoč tako nastopa predvsem v vlogi

doseganja zunanjepolitičnih interesov držav donatoric pomoči (Hook 1996: 8). Države jo podeljujejo, ker je to v njihovem političnem, strateškem in gospodarskem interesu. Nekaj razvojne pomoči dejansko motivira etična in humanitarna želja pomagati manj razvitim (Todaro 1989: 485), nekaj tudi kulturno-zgodovinska povezanost med donatoricami in prejemnicami. Pri slednji motivi za dodeljevanje pomoči temeljijo na posebnem odnosu med državo donatorico in prejemnico pomoči. Razvite države tako velik delež svoje razvojne pomoči namenjajo prav svojim nekdanjim kolonijam. A Russett in Starr (1996: 273) tukaj opozarjata na egoistično plat nudenja pomoči, s tem, ko pojasnjujeta, da je večina bilateralne pomoči namenjena državam, od katerih darovalec pričakuje jasno korist. Za etičnostjo, kulturno in zgodovinsko navezanostjo se namreč še naprej skrivajo predvsem gospodarski interesi razvijanja in ohranjanja trgov ter surovinskih virov (Kegley in Wittkopf 2001: 127).

Motive za uradno razvojno pomoč torej lahko strnemo v naslednje štiri kategorije:

1. nadomestila za izkoriščanje v času kolonializma;
2. politični motivi;
3. gospodarski motivi;
4. etični in humanitarni motivi (Leisinger v Mavko 2006: 13).

Politični interesi so pri izbiri razvojnih projektov vedno igrali pomembno vlogo. Če so do devetdesetih let prejšnjega stoletja večino razvojnih projektov zahodnih sil motivirali geopolitični interesi obrambe pred komunizmom ali pa zagotovitev dostopa do strateških surovin, so v devetdesetih letih in na prelomu tisočletja, kot posledica kompleksnosti sveta, tudi politični interesi postali večplastni. Danes je tako v ospredju interes za ohranitev globalnih ravnovesij (Mavko 2006: 13–14). Predvsem revščina in gospodarska nerazvitost, poleg nenadzorovanih migracijskih tokov, organiziranega kriminala, nalezljivih epidemij, degradacije okolja in klimatskih sprememb, predstavljata vse večjo grožnjo tudi za razvite države. Razvojna pomoč je zato učinkovito sredstvo proti tem grožnjam stabilnosti, saj s spodbujanjem razvoja odpravlja njihove vzroke (Burnell 1997: 71–74).

Gospodarski interes za ODA se odraža predvsem v povečevanju mednarodne menjave. Razvojna pomoč naj bi tako služila razvoju novih trgov, ki bi ugodno vplivali na povečevanje izvoza razvitih držav ter hkrati omogočali tudi zniževanje stroškov proizvodnje na račun zmožnosti zagotavljanja poceni delovne sile s strani DVR (Mavko 2006: 14).

Humanitarni razlogi za pomoč ljudem v stiski se danes navezujejo predvsem na politični interes ohranjanja globalnih ravnovesij (*ibid.*). Želja pomagati in tako prispevati k boljšim življenjskim razmeram v DVR motivira predvsem pomoč mednarodnih institucij, povzema pa tudi idejo o pomoči bogatih držav kot njihovi moralni dolžnosti (Burnell 1997: 47).

2.1.5 Učinkovitost razvojne pomoči

Mnenja o primerni količini razvojne pomoči so si nedvomno različna. Izpostaviti velja dve skupini, in sicer tisto, ki trdi, da so razvite države preveč radodarne ter drugo, ki meni, da so premalo. Mnenje, da je razvojne pomoči premalo, je dosti bolj pogosto. Tisti, ki trdijo, da je obseg razvojne pomoči prevelik, pa dokaze za svoje trditve iščejo predvsem v preteklosti in dejstvu, da so danes razvite države svoje razvojne probleme reševale in odpravile brez razvojne pomoči (Ayodele 2004). Zadosten obseg pomoči gotovo prispeva svoj delež k njeni učinkovitosti, vendar pa sama količina pomoči ne zadostuje in ima lahko včasih celo negativne učinke. Kajti pomoč, ki ni v skladu s potrebami držav prejemnic in ni porazdeljena enakopravno, v skladu s primerjalnimi prednostmi držav donatoric, gotovo ni učinkovita. Najmanj toliko kot količina, je torej pri razvojni pomoči pomembna njena kvaliteta.

Značilnosti kvalitetne razvojne pomoči naj bi bile naslednje:

1. v največji možni meri mora biti namenjena najrevnejšim državam;
2. označuje jo visoka 'stopnja darila' (*grant element*);
3. pomoč mora biti fleksibilna v smislu prilagodljivosti razvojnih programov potrebam držav prejemnic pomoči. Fleksibilnost prav tako pomeni, da pomoč ne sme biti vezana;
4. multilateralna pomoč je kvalitetnejša od bilateralne pomoči, zaradi pristnega zasledovanja razvojnih in humanitarnih ciljev (Burnell 1997: 10–17).

Rogerson in drugi (2004: 19–23) kot elemente učinkovitega sistema pomoči omenjajo naslednje temeljne elemente, ki so danes že sestavni del uradnih političnih smernic glavnih multilateralnih donatorjev, pa tudi večine bilateralnih agencij, ki se ukvarjajo z razvojno pomočjo:

1. usmerjanje razvojne pomoči v tiste revne države, ki že imajo vzpostavljen tak institucionalen sistem, ki stremi k zmanjševanju in odpravljanju revščine; izboljšano ravnanje pomeni posledično tudi postopno povečevanje pomoči;

2. partnerski pristop, ki pomeni, da na eni strani države prejemnice pomoči nase sprejmejo odgovornost za določanje razvojnih prioritet in dobro upravljanje, donatorji na drugi strani pa odgovornost za povečanje količine pomoči in upoštevanje prioritet pri razdeljevanju in porabi pomoči;
3. razvojni cilji tisočletja[9] kot vodilo državam prejemnicam pri oblikovanju razvojnih prioritet in donatorjem pri upravljanju z razvojno pomočjo (*ibid.*).

Našteti kriteriji pomenijo predvsem usmeritve, v skladu s katerimi naj bi delovali donatorji pri zasledovanju ciljev, ki naj bi omogočali doseganje boljših razvojnih rezultatov in posledično učinkovitejšo pomoč.

3. EVROPSKA RAZVOJNA POLITIKA

Ob koncu dvajsetega stoletja je le malo evropskih politik doživelo toliko različnih sprememb, kot prav razvojna. V zadnjih letih so razvojna prizadevanja EU vodila k temu, da je skupna razvojna politika postala ena izmed najuspešnejših politik na evropski ravni. Danes zagotavlja EU (Evropska komisija in države članice) več kot petdeset odstotkov svetovne razvojne pomoči, s čimer znatno prispeva tudi k hitrejšemu in učinkovitejšemu doseganju MDG (CONCORD 2006).

3.1 Kratek zgodovinski pregled

Skupno razvojno politiko EU je prva predvidela Rimska pogodba[10] leta 1957, a pravi začetki evropskega razvojnega sodelovanja segajo v sedemdeseta leta prejšnjega stoletja (Brown in O'Connor 1996: 105). V času hladne vojne so bili namreč odnosi med severom in jugom zaznamovani z rivalstvom med dvema blokoma. Zahodnoevropski programi pomoči tako niso

[9] Razvojni cilji tisočletja so določeni z 19. in 20. členom *Deklaracije tisočletja* (*United Nations Millenium Declaration*), A/RES/55/2, ki je bila sprejeta na 55. zasedanju Generalne skupščine OZN dne 18. septembra 2000. Razvojni cilji tisočletja so: (1) izkoreniniti skrajno revščino in lakoto, (2) doseči univerzalno osnovno izobrazbo, (3) promovirati enakopravnost spolov in izboljšati položaj žensk, (4) zmanjšati umrljivost otrok, (5) izboljšati zdravstvene storitve za matere, (6) boriti se proti HIV/AIDS-u, malariji in ostalim boleznim, (7) zagotoviti okoljsko trajnost ter (8) razviti globalno razvojno partnerstvo. Dostopno na http://www.un.org/millenniumgoals/ in http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm (15. november 2007).

[10] *Rimska pogodba o Evropski gospodarski skupnosti* (*Treaty establishing the European Economic Community*), podpisana v Rimu dne 25. marca 1957, v veljavi od dne 1. januarja 1958. Dostopno na http://www.hri.org/docs/Rome57/ (1. december 2007).

nastopali kot element evropske integracije, ampak kot element zunanje politike držav v procesu dekolonizacije. Nacionalna narava razvojne pomoči je pomenila, da so države donatorice pomagale k razvoju predvsem svojim nekdanjim kolonijam (*ibid.*: 91, 105).

Prelomnico v evropskem razvojnem sodelovanju predstavlja leto 1973, ko se je EU pridružila Velika Britanija, ena izmed največjih donatoric razvojne pomoči. Z vstopom Velike Britanije se je geografsko področje razvojnega sodelovanja močno razširilo, hkrati pa je pomenilo tudi pričetek integracije razvojnih politik. Dokaz slednjega je sprejetje Konvencije iz Loméja[11] leta 1975. Loméjske konvencije so vzpostavile obširen in učinkovit sistem razvojne pomoči, saj so uredile odnose trgovanja in dodeljevanja pomoči, določile cilje in načela partnerskega sodelovanja (tj. enakost partnerjev, spoštovanje suverenosti in pravica države do izbire), nenazadnje pa so izpostavile tudi pomembnost spoštovanja človekovih pravic in se zavzele za izboljšanje položaja žensk, varstvo okolja, regionalno gospodarsko sodelovanje ter trajnostni razvoj (Karagiannis 2004: 13, Brown in O'Connor 1996: 91–105). Multilateralno naravo razvojne pomoči so v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja sprožili predvsem procesi dekolonizacije, osamosvajanja in nastajanja novih neodvisnih držav, ki so v procesu lastne politične emancipacije potrebovale obsežno gospodarsko pomoč. K vzpostavitvi soodvisnosti in skupne razvojne politike je v istem obdobju prispevala tudi gospodarska kriza, ki je bila posledica dveh največjih naftnih kriz. Kasneje, v osemdesetih in predvsem v devetdesetih letih, je EU na področju razvojnega sodelovanja naredila nove, pomembne korake naprej. Danes tako EU skupaj z državami članicami nastopa kot največji svetovni donator razvojne pomoči, razvojna politika pa je, kot področje zunaj vitalnih interesov držav članic, postala ključni del Skupne zunanje in varnostne politike EU (*Common foreign and security policy* – SZVP) (Brown in O'Connor 1996: 105).

3.2 Pravni temelji evropske razvojne politike

Strukturo evropske razvojne politike določajo pogodbe evropske skupnosti in ostali politično zavezujoči dokumenti. Obe skupini dokumentov bom obravnavala v nadaljevanju.

[11] *Konvencija iz Loméja* oziroma prva Loméjska konvencija (*Lomé I*), podpisana v Loméju dne 28. februarja 1975, predstavlja dogovor med državami EU ter Afriškimi, Karibskimi in Tihomorskimi (AKP) državami glede trgovine in pomoči. V obdobju od 1975 do 2000 so bile podpisane štiri konvencije, ki jih je leta 2000 zamenjal Sporazum iz Cotonouja, sklenjen za obdobje 20 let. Dostopno na http://www.acpsec.org/en/conventions/lome1.htm (1. december 2007).

3.2.1 Pogodbe Evropske skupnosti

Čeprav je bila na področju razvojnega sodelovanja dejavna že od leta 1957, je EU pravno podlago za delovanje na tem področju dobila relativno pozno, šele leta 1993 z Maastrichtsko pogodbo oziroma Pogodbo o Evropski uniji (*Treaty on the European Union* – PEU).[12] Dokument, ki je definiral cilje in načela razvojne politike EU, štejemo za prvi pravni temelj evropske razvojne politike.

Amsterdamska pogodba (*Treaty of Amsterdam*)[13] je določila, ki se nanašajo na razvojno politiko, ohranila nespremenjena. Člen 177 Amsterdamske pogodbe (člen 130u PEU) določa naslednje cilje razvojne politike in pomoči EU:

- pospeševanje trajnostnega gospodarskega in družbenega razvoja držav v razvoju, zlasti najmanj razvitih držav;
- spodbujanje gladke in postopne integracije držav v razvoju v svetovno gospodarstvo;
- boj proti revščini v državah v razvoju in
- razvijanje in utrjevanje demokracije in vladavine prava ter spodbujanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (*O. J.* C 340 1997).

Obenem morajo Unija in njene članice spoštovati in izpolnjevati obveze in cilje, katerim so se zavezale v okviru Združenih narodov (ZN) in drugih pristojnih mednarodnih organizacij (*ibid.*). Trenutno aktivnosti razvojnega sodelovanja EU temeljijo predvsem na razvojnih ciljih tisočletja.

Načela, ki naj bi zagotovila učinkovitejšo razvojno pomoč in so vodilo Uniji pri izvajanju razvojne politike (t. i. koncept 'treh c-jev'), so naslednja:

1. **komplementarnost** (*complementarity*)[14]

   Člen 177 Amsterdamske pogodbe (člen 130u PEU) določa da »/p/olitika Skupnosti na

[12] *Pogodba o Evropski uniji* (*Treaty on the European Union*), podpisana v Maastrichtu dne 7. februarja 1992, v veljavi od dne 1. novembra 1993, objavljena v Uradnem listu EU, *O. J.* C 191, dne 29. julija 1992. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html (16. oktober 2007).

[13] *Amsterdamska pogodba (Treaty of Amsterdam), ki vključuje Konsolidirano pogodbo o Evropski uniji (Consolidated version of the Treaty on European Union)*, podpisana v Amsterdamu dne 2. oktobra 1997, v veljavi od dne 1. maja 1999, objavljena v Uradnem listu EU, *O. J.* C 340, dne 10. novembra 1997. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html (9. oktober 2007).

[14] Načelu komplementarnosti in delitvi dela v evropskem razvojnem sodelovanju bo v nadaljevanju posvečen osrednji del naloge.

področju razvojnega sodelovanja dopolnjuje politike držav članic /…/.« Države članice so zaupale EK v upravljanje precejšen delež pomoči, vendar so hkrati obdržale tudi svoje programe pomoči. Prav zaradi tega je izredno pomembno, da obstaja jasna delitev dela med državami članicami in Unijo, da tako ne prihaja do nepotrebnih podvajanj pomoči.

2. **koordinacija** (*coordination*)
   Člen 180 Amsterdamske pogodbe (člen 130x PEU) določa: »/S/kupnost in države članice usklajujejo svoje politike razvojnega sodelovanja in se med seboj posvetujejo o programih pomoči, kar naj velja tudi v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Izvajajo lahko skupne ukrepe.«

3. **skladnost** (*coherence*)
   Člen 178 Amsterdamske pogodbe (člen 130v PEU) določa, da naj »/S/kupnost pri izvajanju vseh politik, ki bi utegnile vplivati na države v razvoju, upošteva cilje iz člena 177.«

Pogodba iz Nice (*Treaty of Nice*)[15] ohranja določila prejšnjih pogodb ter dodaja naslov XXI: Gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami. Nov člen 181a določa, da mora »/S/kupnost po svojih zmožnostih izvajati ukrepe gospodarskega, finančnega in tehničnega sodelovanja s tretjimi državami.«

Tudi Lizbonska pogodba (*Treaty of Lisbon*)[16] ohranja določila prejšnjih pogodb. Ločuje med razvojnim, finančnim, gospodarskim in tehničnim sodelovanjem ter humanitarno pomočjo, ne vključuje pa natančne definicije razvojnega sodelovanja. Hkrati pogodba prinaša pozitivne spremembe, saj boj proti revščini z njo dobi jasno pravno podlago. Člen 188d tako določa, da

[15] *Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts)*, podpisana v Nici dne 26. februarja 2001, v veljavi od dne 1. februarja 2003, objavljena v Uradnem listu EU, O. J. C 80, dne 10. marca 2001. Dostopno na http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (16. oktober 2007).

[16] *Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi evropske skupnosti* (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European union and the Treaty establishing the the European Community*), podpisana v Lizboni dne 13. decembra 2007, objavljena v Uradnem listu EU, *O. J.* C 306, dne 17. decembra 2007. Dostopno na http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf (4. januar 2008).

je: »/G/lavni cilj politike Unije na tem področju zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine /…/.«

Obravnavane pogodbe predstavljajo pravne temelje delovanja EU na področju razvojnega sodelovanja, določajo cilje in načela evropske razvojne politike in države članice pravno zavezujejo k njihovemu spoštovanju. Čeprav v nadaljevanju predstavljeni dokumenti nimajo tolikšne pravne teže kot pogodbe, pa nekateri v moralnem in političnem smislu še bolj zavezujejo države članice k njihovemu spoštovanju in uresničevanju.

3.2.2 Ostali temeljni dokumenti

Prvi pomembnejši pravno nezavezujoči dokument za evropsko razvojno sodelovanje in razvojno sodelovanje nasploh je Monterreysko soglasje (*Monterrey Consensus*).[17] Vse od njegovega sprejetja leta 2002 velja za eno izmed pomembnejših referenčnih točk za mednarodno razvojno sodelovanje. Obsega šest področij, ki vsako posebej določajo smernice za financiranje razvoja. Države podpisnice tako politično zavezuje, da s ciljem zmanjševanja revščine mobilizirajo domače, kakor tudi mednarodne finančne vire za razvoj. Za razvoj je potrebno krepiti tudi trgovino z DVR, povečati neposredne tuje investicije ter finančno in tehnično pomoč. Posebna pozornost je namenjena tudi odpisu dolga DVR ter zavezam za doseganje učinkovitosti in skladnosti makroekonomskih politik v podporo razvoju. Najpomembnejši del soglasja se nanaša na poziv državam k povečanju deleža razvojne pomoči na 0,7 odstotka BND. Predvsem to določilo je kasneje služilo kot osnova za nadaljnja ravnanja držav in kot vodilo pri sprejemanju novih zavez na področju razvojnega sodelovanja.

Nezanemarljiv vpliv na evropsko razvojno sodelovanje je imelo tudi srečanje na Pariškem visokem forumu, ki ga je v obdobju od 28. februarja do 2. marca 2005 gostila francoska vlada. Rezultat srečanja je bila med drugim Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*).[18] Vsebinsko se Pariška deklaracija nanaša na zaveze o

[17] *Monterreysko soglasje* (*Monterrey Consensus*), sprejeto v Monterreyu dne 22. marca 2002, A/CONF.198/11, je rezultat Monterreyske konference oziroma mednarodne konference ZN o financiranju za razvoj, ki je potekala od 18. do 22. marca 2002 v Mehiki. Dostopno na http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf (6. januar 2008).

[18] *Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči* (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*), podpisana v Parizu dne 2. marca 2005. Šestinpetdeset partnerskih zavez je organiziranih okrog 5-ih temeljnih načel, na katera se nanaša še 12 indikatorjev razvoja: lastništvo (države oblikujejo lastne razvojne politike), uskladitev razvojne pomoči (strategije, sistemi, potrebe, predvidljiva in nevezana pomoč), harmonizacija (razvojna pomoč držav donatoric je medsebojno usklajena in temelji na načelu delitve dela), uspešno upravljanje (doseganje učinkovitosti pomoči

povečevanju sodelovanja, učinkovitosti in harmonizaciji nudene pomoči. Prinaša pa tudi povsem praktične napotke kako izboljšati kvaliteto pomoči in njen vpliv na razvoj.

Pariška deklaracija promovira t. i. model partnerstva med državami donatoricami in DRV, ki odločilno pripomore k učinkovitosti in transparentnosti rabe razvojnih sredstev. Deklaracija namreč ugotavlja, da je mogoče prekomerno drobitev pomoči na globalni, državni ali sektorski ravni ter posledično zmanjševanje učinkovitosti omejiti predvsem s pragmatičnim pristopom delitve dela in porazdelitve bremen, kar posledično pomeni tudi manjše transakcijske stroške, saj donatorji usmerjajo svojo pomoč v skladu z lastnimi primerjalnimi prednostmi in na osnovi sodelovanja z drugimi donatorji.

Kot najpomembnejši dokument za področje razvojnega sodelovanja na ravni EU pa lahko označimo Evropsko soglasje o razvoju (*The European Consensus*).[19] Na pomembnost dokumenta kaže dejstvo, da je Evropsko soglasje o razvoju v bistvu skupna izjava Sveta, EK in Evropskega parlamenta (EP) o razvojni politiki, ki na podlagi skupne vizije določa smernice delovanja EU na področju razvojnega sodelovanja. V središču prvega dela dokumenta je evropska vizija razvoja, drugi del pa določa prenovljeno razvojno politiko EU, ki usmerja izvajanje te vizije ter hkrati opredeljuje prednostne naloge delovanja na ravni Unije (*O. J*. C 46/01 2006).

V prvem delu dokument določa skupne cilje razvojnega sodelovanja Unije. Osrednji cilj razvojnega sodelovanja EU je, v kontekstu doseganja trajnostnega razvoja in zasledovanja razvojnih ciljev tisočletja, izničenje revščine (5. člen). V ta namen morajo biti vse politike Unije, ki kakorkoli posredno vplivajo na države v razvoju, skladne z razvojno politiko EU (9. člen). Deseti člen Unijo zavezuje k nadaljnjemu dodeljevanju pomoči najrevnejšim državam sveta. Države članice pa si bodo v vseh svojih aktivnostih prizadevale tudi za to, da bodo pri izvajanju razvojnih politik upoštevale naslednja medresorska vprašanja: spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pravice otrok, mir, svoboda, demokracija, pravna država, enakost med spoloma, solidarnost, pravičnost, okoljska trajnost in boj proti

preko koordinacije odločanja) in medsebojna odgovornost (vzajemna odgovornost držav donatoric in držav prejemnic za doseganje ključnih razvojnih ciljev). Dostopno na http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf (4. oktober 2007).

[19] *Evropsko soglasje o razvoju* (*The European Consensus*), podpisano dne 20. decembra 2005, objavljeno v Uradnem listu EU*, O. J.* C 46/01, dne 24. februarja 2006. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWorld/en/gena/87092.doc (2. oktober 2007).

HIV/AIDS-u (13. člen). Aktivnosti razvojnega sodelovanja bo Unija izvajala v skladu z načeli lastništva in partnerstva, poglobljenega političnega dialoga, udeležbe civilne družbe, enakosti med spoloma in odzivanja na šibke države (14. – 22. člen).

Soglasje omenja tudi temeljna načela komplementarnosti, koordinacije in skladnosti ter v 30. členu določa, da bo Unija pri njihovem uresničevanju odigrala ključno vlogo. Poleg temeljnih načel pa se pomemben del nanaša tudi na potrditev zavez držav članic glede povečevanja razvojne pomoči oziroma deleža BND, namenjenega za ODA. Ker razvoj ostaja dolgoročna zaveza, časovni plan države članice obvezuje, da delež za ODA do leta 2010 povečajo na 0,56 odstotka BND, do leta 2015 pa na 0,7 odstotka BND (23. člen). NMS naj bi do leta 2010 za ODA namenile 0,17 odstotka BND, do leta 2015 pa 0,33 odstotka BND. Najmanj polovica tega povečanja pomoči bo na ravni Unije dodeljena Afriki (*O. J.* C 46/01 2006).

3.3 Evropska razvojna politika danes

Model integracije razvojne pomoči med državami kot ga je predvidela EU v svojih temeljnih dokumentih, velja za enega najbolj izvirnih v globalnem sistemu razvojnega sodelovanja. Temelji namreč na t. i. konceptu 'treh c-jev' oziroma na načelih komplementarnosti, koordinacije in skladnosti, z upoštevanjem katerih si Unija prizadeva zagotoviti učinkovitejšo razvojno pomoč (Dacosta in drugi 2004: 98–101).

Načelu komplementarnosti in delitvi dela med državami članicami ter izzivom in priložnostim, ki jih prinaša vključevanje načela v razvojne aktivnosti EU in držav članic, se bom posvetila v osrednjem delu naloge. Pred tem pa bom na kratko predstavila še urejenost sodelovanja z manj razvitimi deli sveta, vire financiranja ter trend v obsegu in usmerjenosti evropske razvojne pomoči.

3.3.1 Sodelovanje z manj razvitimi deli sveta

Posebno pomemben vidik evropske razvojne politike predstavljajo odnosi med EU in državami Afrike, Karibov in Pacifika (AKP).[20] Sodelovanje z državami AKP je že od nekdaj

[20] Seznam AKP držav je dosegljiv na http://www.acpsec.org/en/jpa/edinburgh/ACP_PA_members_e.htm (15. januar 2008).

regionalna prioriteta evropske razvojne politike. Danes je sodelovanje urejeno na podlagi Sporazuma iz Cotonouja (*The Cotonou Agreement*),[21] ki je bil podpisan leta 2000 za obdobje 20 let in je nadomestil Konvencijo iz Loméja. Sporazum temelji na petih soodvisnih stebrih, tj. politični dimenziji, povečanem sodelovanju, strateško naravnanem pristopu, novem gospodarskem in trgovinskem partnerstvu ter izboljšanem finančnem sodelovanju, katerih temeljni cilj je boj proti revščini (EK 2007a).

Sodelovanje z državami Azije in Latinske Amerike poteka tako na bi-regionalni, kakor tudi na pod-regionalni ravni in je osnovano predvsem na bilateralnih gospodarskih in trgovinskih dogovorih. Glavne prioritete razvojnega sodelovanja med Unijo in državami Azije in Latinske Amerike so boj proti revščini, socialni razvoj s ciljem zmanjšati razkorak med bogatimi in revnimi v regiji, demokratizacija političnih sistemov in krepitev pravne države, integracija teh držav v svetovno gospodarstvo ter spodbujanje regionalne integracije in trajnostni razvoj.[22]

Sodelovanje z državami Sredozemlja in Bližnjega vzhoda ureja Barcelonska deklaracija, ki predstavlja temelj t. i. evro-sredozemskega partnerstva (*Euro-Mediterranean Partnership*). Glavni finančni instrument za realizacijo evro-sredozemskega partnerstva je postala proračunska postavka MEDA, ki je vključevala finančne in tehnične ukrepe za spremljanje reforme gospodarskih in socialnih struktur tako na bilateralni, kakor tudi na regionalni ravni. Leta 2007 je instrument MEDA nadomestil Instrument evropske sosedske politike (*European Neighbourhood and Partnership Instrument* – ENPI).[23]

Sporazume o partnerstvu in sodelovanju, ki pokrivajo predvsem politične, gospodarske in trgovinske odnose je Unija sklenila tudi s skupnostjo neodvisnih držav, obenem pa je tudi največji donator finančne in tehnične pomoči državam zahodnega Balkana.

[21] Sporazum iz Cotonouja (*The Cotonou Agreement*), podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000. Dostopno na http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm (15. januar 2008).
[22] Evropska komisija (2007b): *The EU's relations with Latin America, Overview*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/la/index.htm (15. januar 2008).
[23] Evropska komisija (2007c): *The Euro-Mediterranean Partnership, Overview*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/ (15. januar 2008).

3.3.2 Viri financiranja

Razvojna pomoč EU se črpa iz dveh glavnih virov, in sicer iz splošnega proračuna Unije ter iz Evropskega razvojnega sklada (ERS). Kot dodaten vir, iz katerega se prav tako financirajo projekti razvojnega sodelovanja, velja omeniti še Evropsko investicijsko banko (EIB), ki razvojna sredstva namenja v obliki koncesijskih posojil.

Splošni proračun Unije predstavlja osrednji in stalni finančni instrument evropske razvojne politike. Kategoriji sodelovanje s posameznimi regijami in sektorske oziroma tematske proračunske linije sta dve proračunski postavki, ki se nanašata na razvojno pomoč.

ERS pa predstavlja ključen instrument evropske razvojne politike za namene razvojnega sodelovanja z državami AKP. Gre za petletne finančne protokole, priložene posameznim sporazumom, ki jih Unija sklepa s skupino držav AKP.[24]

3.3.3 Obseg in usmerjenost pomoči

Z več kot petdesetimi odstotki svetovne razvojne pomoči je danes EU (vključno z državami članicami) brez dvoma največji donator uradne razvojne pomoči. Pri tem ima pomembno vlogo EK, ki sama prispeva petino evropskih sredstev (EK 2007d: 7). Številke odražajo zavezo EU k odpravljanju revščine in spodbujanju miru, človekovih pravic in trajnostnega razvoja v DVR. Del prizadevanj EU je usmerjen tudi v doseganje MDG in v uresničevanje t. i. partnerskega pristopa (*partnership approach*), katerega bistvo predstavlja usmerjanje pomoči v skladu s strategijami razvoja in potrebami DVR (*ibid.*).

Leta 2006 je EU (EK in države članice) prispevala 56,67 odstotkov celotne svetovne ODA ali 46,9 milijard EUR (EK 2007d: 8). Od tega je 9,8 milijard EUR prispevala sama EK (*ibid.*). K skupni evropski ODA nominalno največ prispevajo Združeno Kraljestvo, Francija in Nemčija (EK 2008). Nominalno največje donatorice pa tradicionalno zaostajajo pri dajanju razvojne pomoči, ki jo lahko merimo v odstotku BND. Prehitevajo jih predvsem skandinavske države in države Beneluksa, ki tudi že dosegajo zaveze o povečevanju deleža ODA, kar nenazadnje

[24] ERS deluje kot poseben proračunski sklad, ki se financira iz prispevkov posameznih držav članic, njegov obseg polnitve pa se določa vsakih pet let. Aktivno sodelovanje NMS je predvideno z začetkom leta 2008, ko se začenja 10. polnitev ERS (EK 2006b).

kaže na osveščenost javnosti v teh državah glede položaja in potreb najrevnejših držav sveta (EK 2006a: 6–7).

Geografsko prioritetno področje sodelovanja predstavljajo države AKP, pri čemer izstopajo predvsem države Podsaharske Afrike, ki prejemamo okoli polovice celotne pomoči. Znatno manjši delež EU namenja ostalim regijam – Severni Afriki z Bližnjim vzhodom, Južni in Srednji Aziji, Vzhodni Aziji z Oceanijo, Latinski Ameriki in Karibom ter državam Zahodnega Balkana (*ibid.*: 20).

Vsebinsko prioritetno področje, v katerega usmerja EU največji delež pomoči, pa predstavlja izgradnja socialne infrastrukture (izobraževanje, zdravstvo, država blaginje). Sledi vlaganje v gospodarsko infrastrukturo in storitve (promet, komunikacije, energija) ter proizvodnjo (kmetijstvo, industrija, trgovina in turizem) (EK 2007d: 18).

4. NAČELO KOMPLEMENTARNOSTI IN DELITVE DELA V EVROPSKI RAZVOJNI POLITIKI

Izboljšanje delitve dela med donatorji predstavlja danes temeljni izziv za doseganje učinkovitega razvojnega sodelovanja (Mürle 2007: 1). Vključevanje načela komplementarnosti in delitve dela v razvojne aktivnosti EU in posameznih držav članic je zatorej ključnega pomena pri zmanjševanju transakcijskih stroškov koordinacije in medsebojne usklajenosti donatorjev in pomeni temeljni korak naprej pri doseganju učinkovite razvojne pomoči. Da ima celovito upoštevanje načela komplementarnosti in delitve dela v razvojnih aktivnostih držav donatoric odločilno težo z vidika nudenja in doseganja učinkovite razvojne pomoči, bom poskušala predstaviti v naslednjih poglavjih.

4.1 Definicije

Načelo komplementarnosti je organizacijsko načelo, ki v operativnem pomenu določa delitev pristojnosti in specializacijo dejavnosti med EU in državami članicami, pri čemer pa ne gre za odvzem pristojnosti državam članicam, temveč zgolj za razdelitev in specializacijo dejavnosti (Dacosta in drugi 2004: 103). Načelo komplementarnosti tako uvaja idejo možne primerjalne prednosti Unije v odnosu do drugih multilateralnih in bilateralnih donatorjev, kakor tudi idejo

o primerjalnih prednostih držav članic na posameznih področjih delovanja (Koning in Laporte v *ibid.*).

Uresničevanje načela komplementarnosti temelji na natančni definiciji odnosov med Unijo in državami članicami, razdelitvi dejavnosti, zmanjševanju podvajanja aktivnosti, delovanju v okviru primerjalnih prednosti in povečevanju dodane vrednosti vsake države donatorice v državi prejemnici pomoči (Dacosta in drugi 2004: 109). Z namenom doseganja učinkovitosti v razvojnem sodelovanju se mora komplementarnost izvajati na način delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami, pri čemer pa igra pomembno vlogo tudi država prejemnica pomoči (*ibid.*). Države donatorice torej delujejo v skladu s svojimi primerjalnimi prednostmi in izkušnjami, kar nenazadnje omogoča večjo specializacijo razvojnih aktivnosti (*ibid.*).

Delitev dela med donatorji tako posledično omogoča povečevanje učinkovitosti, tako v smislu zmanjševanja transakcijskih stroškov koordinacije kakor tudi v smislu usklajenega usmerjanja pomoči v sektorsko in geografsko 'zapuščene' države (Bučar in drugi 2007: 1). Obenem pa medsebojna usklajenost donatorjev tudi v dolgoročnem smislu krepi vlogo EU v mednarodnem razvojnem sodelovanju (*ibid.*).

Delitev aktivnosti donatorjev naj bi temeljila na naslednjih ključnih konceptih:

- **lastništvo držav partneric**[25] (*ownership of the partner country*) pomeni, da države prejemnice pomoči prevzamejo vodilno vlogo v oblikovanju lastnih razvojnih politik in strategij ter pri koordinaciji razvojnih aktivnosti. Z vidika delitve dela to pomeni, da država prejemnica oceni primerjalne prednosti držav donatoric ter jasno argumentira, s katerimi donatorji želi sodelovati. Hkrati pa se tudi od držav donatoric pričakuje jasna argumentacija preferenčnih držav ter pripravljenost posredovanja povratnih informacij državam prejemnicam v zvezi z njihovimi razvojnimi aktivnostmi;

- **primerjalne prednosti donatorjev**[26] (*comparative advantage*) pomenijo, da se vloga donatorjev določa na podlagi njihove specifične dodane vrednosti. Temeljna ideja

[25] Države partnerice je izraz za države prejemnice razvojne pomoči, ki se je uveljavil v sodobni razvojni terminologiji. V diplomskem delu kot sopomenki uporabljam oba izraza.

[26] Kriteriji za določitev primerjalnih pridnosti donatorjev so naslednji: (1) prisotnost v državi, (2) izkušnje v državi, sektorju ali področju, (3) zaupanje držav prejemnic in ostalih donatorjev, (4) tehnično znanje in specializacija, (5) obseg pomoči na državnem ali sektorskem nivoju, (6) sposobnost vključevanja v nove ali napredne politike in sektorje, (7) sposobnost hitrega ukrepanja, (8) učinkovite delovne metode, postopki, kvalitetni človeški viri, (9) relativno boljši rezultati, (10) relativno nizki stroški upravljanja pomoči, (11)

primerjalnih prednosti je torej usmerjanje pomoči v tiste države oziroma sektorje, kjer ima država donatorica prednost oziroma izvaja določene aktivnosti najbolje ali pa jih izvaja tako, da so stroški v primerjavi z ostalimi izvajalci na določenem področju, najnižji;

- **tekmovalnost** (*competition*) je relevantna z vidika vprašanj, kot sta kakšna tekmovalnost bi koristila delitvi dela med donatorji in kolikšno število držav v eni državi v enem sektorju je najustreznejše? Pluralnost donatorjev je seveda zaželena, a ima tudi svoje omejitve. Težko je namreč določiti optimalno število ponudnikov razvojne pomoči, prav zato pa je koncept tekmovalnosti ključnega pomena pri določanju še učinkovitega števila akterjev, pri čemer pa morajo imeti možnost odločanja tudi države prejemnice pomoči (Mürle 2007: 13–17).

Zgoraj predstavljeni koncepti se vsebinsko navezujejo na različne razsežnosti, v katerih je mogoče zaslediti načelo komplementarnosti in delitve dela:

- **komplementarnost znotraj države** (*in-country*) pomeni usmerjanje razvojne pomoči v točno določene sektorje v državi prejemnici z namenom povečevanja učinkovitosti pomoči. Številne prejemnice pomoči se namreč danes soočajo z razvojnimi prizadevanji (pre)mnogih donatoric, kar pa zaradi razpršenosti pomoči povečuje transakcijske stroške koordinacije in posledično zmanjšuje učinkovitost pomoči;

- **komplementarnost med državami** (*cross-country*) pomeni enakomerno porazdeljeno usmerjanje razvojne pomoči med države prejemnice. Trenutna geografska koncentracija pokaže, da se države donatorice usmerjajo zgolj na točno določeno skupino držav, t. i. 'zasičene' države (*aid darlings*), kjer se pomoč kopiči in se posledično zmanjšuje njena učinkovitost, medtem pa druge države, t. i. 'zapuščene' države (*aid orphans*) pridobivajo zelo malo oziroma nič sredstev;

- **komplementarnost med sektorji** (*cross-sector*) se doseže, ko je pomoč držav donatoric enakomerno usmerjena v vse sektorje v državi prejemnici pomoči, pri čemer usmerjanje v sektorje poteka v skladu s primerjalnimi prednostmi držav donatoric.

---

pridobivanje izkušenj in novih kapacitet kot na novo pojavljajoči se donator (EU Kodeks ravnanja za delitev dela v razvojni politiki 2007).

Podobno kot geografska, tudi nepremišljena sektorska koncentracija pomoči vodi k zmanjševanju učinkovitosti pomoči;

- **vertikalna komplementarnost** se nanaša na sistem arhitekture pomoči v celoti in pomeni delitev dela med donatorji na različnih ravneh delovanja, tj. na lokalni, nacionalni, regionalni in mednarodni ravni. Vse večje število delujočih akterjev na omenjenih ravneh povečuje potrebo po sodelovanju in usklajevanju;

- **komplementarnost med mehanizmi** pomeni jasno delitev mehanizmov izvajanja pomoči, pri čemer na primer ena država v skladu s svojimi primerjalnimi prednostmi nudi donacije, druga pa posojila (*ibid.*: 17–40).

4.2 Pomen in omejitve

Aktualna razprava o povečevanju učinkovitosti mednarodne razvojne pomoči je nedavno prispevala tudi k stopnjevanju razprave o delitvi dela med donatorji (Schulz 2007: 1).

Kot posledica vse večjih pritiskov na države donatorice, zaradi povečevanja proračunskih sredstev namenjenih razvojnim dejavnostim, ter na drugi strani zmanjševanja dejanske alokacije sredstev v najrevnejših državah (samo v podsaharski Afriki so sredstva namenjena za razvoj padla iz 32 dolarjev *per capita* leta 1990 na 19 dolarjev *per capita* leta 1998), je narasla potreba po ureditvi ODA (Dacosta in drugi 2004: 102). Drugi vidik, ki je znatno pripomogel k čimprejšnjemu vključevanju načela komplementarnosti in delitve dela v evropsko razvojno sodelovanje, je razkorak med vizijo Unije, kot vodilne svetovne donatorice in dejansko učinkovitostjo evropske razvojne pomoči (*ibid.*).

Temeljna ideja komplementarnosti in delitve dela se torej kaže v preseganju drobljenja pomoči, zmanjševanju transakcijskih stroškov in posledično v povečevanju učinkovitosti pomoči ter usmerjanju slednje v skladu s potrebami DVR (Schulz 2007:1). Vendar pa je uresničevanje te ideje veliko težje, kot se zdi na prvi pogled. Ena izmed večjih ovir je gotovo naivno in nestrateško videnje delitve dela ter neupoštevanje različnih interesov držav donatoric, ali odnosov moči med državo donatorico in prejemnico pomoči, kakor tudi vpliva politike na razvojno sodelovanje (*ibid.*).

Nerealno je pričakovati, da bodo politike vseh držav članic EU komplementarne z Unijo, in hkrati tudi medsebojno. Komplementarnost je zato mogoče razumeti na dva različna načina, in sicer kot povečevanje nadzora Komisije nad nacionalnimi programi oziroma kot pojav t. i. 'evropeizacije' pomoči (Loquai v Dacosta in drugi 2004: 103) ali pa, nasprotno, kot pojav t. i. 'renacionalizacije' evropskega razvojnega sodelovanja, kar pomeni, da imajo vodilno vlogo nacionalne države (Jorna v *ibid.*).

V praksi je dilema glede prepuščanja bilateralnih aktivnosti držav članic na raven EU še vedno močno prisotna (Dacosta in drugi 2004: 114–15). Države se namreč težko odpovejo deležu lastnih pristojnosti v korist EU, po mnenju Grillija (v *ibid.*: 115) predvsem zato, ker je bilateralna pomoč, žal, še vedno razumljena kot »direkten instrument nacionalne politike«. Največje donatorice pomoči se prav gotovo zavedajo, da bilateralna pomoč zagotavlja uresničevanje njihovih političnih in gospodarskih potreb, hkrati pa ne gre zanemariti zgodovinske povezanosti posameznih držav donatoric z DVR, ki dodatno krepi nadaljevanje partnerstev v obliki bilateralne pomoči. Vse to pa otežuje izvajanje načela komplementarnosti in delitve dela (*ibid.*).

4.3 Pravni temelji

Načelo komplementarnosti se je kot temeljni koncept razvojne politike prvič uveljavilo z Maastrichtsko pogodbo. Člen 130u (člen 177 Amsterdamske pogodbe) tako določa, da politika Unije na področju razvojnega sodelovanja dopolnjuje (*complement*) politike držav članic (*O. J.* C 191 1992, *O. J.* C 340 1997). PEU s tem formalizira obstoj evropske razvojne politike, ki deluje v sodelovanju s politikami držav članic ter hkrati priznava njihovo soodvisnost.

Nadalje je bilo načelo komplementarnosti predmet Sporočila EK 3. maja 1995,[27] ki je obravnavala komplementarnost razvojne politike med Unijo in državami članicami. Komisija je ocenila, da je komplementarnost mogoče doseči le, če vse vpletene akterje vodijo isti cilji, ki se kažejo v istih pristopih tako na sektorskih kot operativnih ravneh, njihovo učinkovitost pa nato ocenijo tako države članice kakor tudi EK. Pri doseganju skupnih ciljev in posledično

[27] Sporočilo Evropske komisije z dne 3. maja 1995. Ni dostopno.

učinkovitejše komplementarnosti je zato izjemnega pomena strateško načrtovanje in usklajevanje (Dacosta in drugi 2004: 100).

V Sporočilu EK, 6. maja 1999,[28] je Komisija poudarila pomembnost dveh ključnih elementov učinkovite komplementarnosti, tj. dodana vrednost Unije v primerjavi z državami članicami ter partnerski pristop (*ibid.*: 101).

V Sporočilu EK Svetu in EP, 26. aprila 2000,[29] je Komisija predlagala, da se mora Unija pri izvajanju razvojnih aktivnosti opreti predvsem na svojo dodano vrednost, zmanjševanje globalne revščine ter na višjo stopnjo komplementarnosti v okviru sektorskega namesto projektnega pristopa. Sporočilu je kasneje sledila še Deklaracija Sveta in Komisije na temo razvojne politike Unije,[30] ki je, v zvezi z izvajanjem razvojne pomoči, predlagala osredotočanje na omejeno število sektorjev, hkrati pa je poudarila, da je za doseganje slednjega izjemnega pomena koordinacija, komplementarnost ter skladnost politik in programov Unije in držav članic (*ibid.*).

Načelo komplementarnosti je omenjeno tudi v Monterreyskem soglasju, ki v 43. členu države zavezuje k prizadevanjem za izboljšanje učinkovitosti razvojne pomoči preko zmanjševanja transakcijskih stroškov in delitve dela (A/CONF.198/11).

Na evropski ravni je za uveljavljanje načela komplementarnosti in delitve dela ključnega pomena Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči. V 3. členu zavezuje države podpisnice k prizadevanjem po zmanjševanju podvajanja aktivnosti s pomočjo racionalizacije oziroma delitve dela, kar posledično vodi tudi k zmanjševanju transakcijskih stroškov. Komplementarnosti in delitvi dela je posvečeno tudi celotno poglavje, ki govori o harmonizaciji pomoči in države podpisnice zavezuje k spoštovanju pragmatične delitve dela (33. člen) v skladu s primerjalnimi prednostmi posamezne donatorice tako na geografski kot na sektorski ravni (35. člen).

Tudi najpomembnejši dokument na ravni EU omenja načelo komplementarnosti. Evropsko soglasje v 2. členu govori o tem, da spada razvojna politika EU med deljene pristojnosti, zato

[28] Sporočilo Evropske komisije z dne 6. maja 1999. Ni dostopno.
[29] Sporočilo Evropske komisije Svetu EU in Evropskemu parlamentu z dne 26. aprila 2000. Ni dostopno.
[30] Deklaracija Sveta EU in EK na temo razvojne politike EU z dne 10. novembra 2000. Ni dostopna.

mora le-ta biti komplementarna razvojnim politikam posameznih držav članic (*O. J.* C 46/01 2006). Deseti člen poudarja vlogo držav donatoric pri dodeljevanju pomoči predvsem najmanj razvitim državam in drugim državam z nizkimi dohodki, pri čemer je ključno, da je pomoč razdeljena v skladu s kriterijem primerjalnih prednosti posameznih donatoric, saj je le tako doprinos k boju proti revščini največji (*ibid.*).

Omeniti velja tudi dve poglavji Evropskega soglasja, ki se neposredno nanašata na načelo komplementarnosti. Poglavje 5.2 je v celoti namenjeno izboljšanju učinkovitosti pomoči in zavezuje, tako države članice, kakor tudi evropske institucije, k zmanjševanju transakcijskih stroškov in k sodelovanju z vsemi DVR z namenom doseganja kakovostne razvojne pomoči. Projektna pomoč, podpora sektorjem, humanitarna pomoč in pomoč civilni družbi so sicer različne oblike pomoči, ki pa morajo biti komplementarne (*ibid.*). Poglavje 5.3 je namenjeno koordinaciji in komplementarnosti pomoči. Države članice zavezuje k upoštevanju dejanskih potreb DVR, sprejemanju večletnih programov delovanja, skupnim donatorskim misijam, sofinanciranju projektov ter zmanjševanju podvajanja pomoči z namenom izboljševanja komplementarnosti (*ibid.*).

Evropsko soglasje izpostavi tudi, da bo pri regionalnem in državnem načrtovanju Unija sledila načelu koncentracije (67. člen). To pomeni, da bo s pomočjo partnerskega dialoga določila omejeno število področij delovanja, na način, da bo zagotovljeno usklajeno delovanje z drugimi donatorji, še posebej z državami članicami (68. člen). EU bo dejavna na področjih, kjer ima, glede na izražene potrebe držav prejemnic pomoči, primerjalne prednosti (71. člen):

> regionalna integracija in trgovina; okolje in trajnostno upravljanje z naravnimi viri; infrastruktura, komunikacije in promet; voda in energija; razvoj podeželja, okoljsko načrtovanje, kmetijstvo in prehrana; upravljanje, demokracija, človekove pravice in podpora gospodarskim in institucionalnim reformam; preprečevanje konfliktov in šibke države; človekov razvoj; socialna vključenost in zaposlovanje.

Zgornja analiza pravne podlage kaže na to, da je tako na ravni EU kot tudi širše vzpostavljena dobra osnova za izvajanje načela komplementarnosti in delitve dela. Kakšna je dejanska praksa uresničevanja te pravne podlage, pa bom ugotavljala v naslednjem poglavju.

4.4 Uresničevanje v mednarodnem razvojnem sodelovanju

Temeljni izziv pri vprašanju učinkovitosti razvojne pomoči predstavlja danes predvsem doseganje usklajenega delovanja številnih mednarodnih donatorjev, dodeljevanje ODA v

skladu s strategijami razvoja držav prejemnic ter usmerjanje pomoči na geografska in sektorska področja v skladu z dejanskimi potrebami DVR.

Okvir 4.4.1: Primeri kompleksnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja

- WHO ima 4,600 ločenih dogovorov in mora letno pripraviti okrog 1,400 poročil donatorjem.
- Uganda ima več kot 40 donatorjev pomoči. Podatki vlade kažejo, da se je morala le-ta, v obdobju med 2003 in 2007, soočiti z več kot 684 različnimi instrumenti pomoči in sporazumi, ki so se nanašali zgolj na osrednji proračun.
- V Tanzaniji deluje okrog 40 bi- in multilateralnih donatorjev, ki so v devetdesetih letih hkrati izvajali več kot 2000 projektov. Danes se 23 donatorjev (od tega 9 evropskih razvojnih agencij) mesečno srečuje zgolj v skupini 'razvojno partnerstvo HIV/AIDS'.
- Raziskava OECD in Svetovne banke na primeru 14 držav je pokazala, da v povprečju v teh držav deluje 200 donatorskih misij letno. V Kambodži in Vietnamu jih je bilo 400 v vsaki, v Nikaragvi 289, v Boliviji 270, v Bangladešu 250.
- Trenutno obstaja skupno 90(!) globalnih zdravstvenih skladov.
- V Vietnamu med omenjenimi skladi, 11 agencij ZN prispeva zgolj 2 % celotne razvojne pomoči.
- Število registriranih NVO v Banda Acehu je naraslo iz 80, v obdobju pred cunamijem, na 180 leta 2005.

Vir: Prirejeno po Burall in Maxwell 2006: 3 ter Faust in Messner 2007: 6.

Zgoraj predstavljeni primeri so zgolj med mnogimi izbrani primeri, ki pa vsi pričajo o tem, da se število donatorjev mednarodne razvojne pomoči, kakor tudi število izvajalcev aktivnosti in projektov povečuje, kar posledično zahteva urejeno usklajevanje z namenom doseganja učinkovite razvojne pomoči. Pri povečevanju učinkovitosti pomoči je torej ključnega pomena tudi zagotovitev koordinacije med državami donatoricami, ki naj po mnenju Cassena (1994: 174–190) poteka na način usmerjanja pomoči v določene sektorje in specializacije donatorjev za posamezna področja, v skladu s primerjalnimi prednostmi. Gill in Maxwell (2004: 141) ugotavljata, da pomanjkanje koordinacije med donatorji pogosto vodi k zmanjševanju učinkovitosti pomoči, saj je neusklajena pomoč vse prevečkrat usmerjena v skladu z različnimi interesi, povzroča kopičenje pomoči na eni in pomanjkanje na drugi strani ter nenazadnje tudi velike stroške upravljanja aktivnosti v DVR. Zagotovitev učinkovite koordinacije med državami donatoricami predstavlja tudi temeljni predpogoj za izvajanje komplementarnosti in delitve dela. Predvsem natančne informacije glede sektorskih in geografskih prioritet so osnova za doseganje cilja, tj. učinkovite pomoči. Na ravni EU je šele nedavno prišlo do pozitivnih premikov v tej smeri, saj je bil leta 2006 prvič izdan zbornik, t. i. 'Atlas donatoric' (*EU Donor Atlas*), ki je prvič zbral celovite informacije o razvojnih

aktivnostih držav članic, vključno z natančnimi podatki o sektorskih in geografskih prioritetah (EK 2006a).

V nadaljevanju bom s pomočjo analize razvojnih smernic držav članic poskušala oceniti (ne)upoštevanje načela komplementarnosti in delitve dela ter posledice le-tega za doseganje večje učinkovitosti pomoči.

Analiza geografske koncentracije pomoči pokaže, da EU več kot polovico svoje ODA namenja državam Podsaharske Afrike, preostali delež pa je relativno enakomerno porazdeljen med ostale regije. V primerjavi z drugimi velikimi donatorji razvojne pomoči (delež celotne ODA vsaj 50 %), EU z državami članicami svojo pomoč dodeljuje precej razpršeno. Aktivna je namreč kar v 55 državah, medtem ko sta se na primer Japonska in ZDA osredotočili na zgolj dve oziroma tri države (EK 2006a: 13).

Znotraj afriške regije so največje prejemnice pomoči Tanzanija (530,73 milijona EUR), DR Kongo (487,56 milijona EUR), Zambija (484,37 milijona EUR), Gana in Angola. Na področju Latinske Amerike največ pomoči prejmeta Gvatemala (204,60 milijona EUR) in Nikaragva (193,73 milijona EUR), na področju Bližnjega vzhoda Afganistan in Irak (350,65 milijona EUR), na področju Azije pa Vietnam (378,65 milijona EUR) (EK 2006a, EK 2008). Navidezno dobra delitev dela se kmalu izkaže za neresnično, saj nadaljnja analiza pokaže, da večina zgoraj omenjenih držav predstavlja največje prejemnice pomoči tudi za ostale (ne EU) donatorje. Irak, Afganistan, Vietnam, Tanzanija, DR Kongo, Nikaragva in druge se namreč uvrščajo med prvih 20 prioritetnih držav ne EU donatorjev. Izstopa predvsem Irak, ki je na prvem mestu prioritetnih držav ter hkrati na šestem mestu prioritetnih držav EU. Slednje nakazuje na pomanjkanje koordinacije in delitve dela med največjimi svetovnimi donatorji, kar posledično vodi v podvajanje aktivnosti in sredstev ter zmanjšuje učinkovitost razvojne pomoči (*ibid.*).

Pomanjkanje usklajenosti aktivnosti pa ni značilno zgolj za mednarodno raven, pač pa analiza pokaže tudi na slabo koordinacijo in delitev dela med samimi državami članicami EU (glej tabeli 4.4.1 in 4.4.2). Največje evropske donatorice imajo tako celo po več kot 50 prioritetnih držav, v vsako od teh letno namenijo več kot milijon evrov ODA, s čimer predvsem novim članicam, ki za razvojne aktivnosti namenjajo nominalno precej nižje zneske, onemogočajo uveljavljanje na področju izvajanja projektov.

Tabela 4.4.1: Geografska koncentracija donatorjev skupine EU-15

Država donatorica	Število prioritetnih držav (temeljne prioritetne države)
Avstrija	29 (12)
Belgija	18
Danska	28 (16)
Finska	8
Francija	54
Grčija	18
Irska	8
Italija	
Luksemburg	10
Nemčija	83 (40)
Nizozemska	36
Portugalska	6
Španija	54 (23)
Švedska	28
Združeno Kraljestvo	68 (20)

Vir: Povzeto po Mürle 2007: 30.

Pregled izbranih prioritet nadalje pokaže, da se države pa tudi projekti velikokrat prekrivajo, kar povečuje transakcijske stroške in nenazadnje zmanjšuje učinkovitost pomoči. Neusklajeno izbiranje partnerskih držav je pripeljalo do prevelike zgoščenosti donatorjev na nekaterih območjih na eni strani, hkrati pa na drugi strani obstaja nezavidljivo število prezrtih držav. Dandanes tako večina donatorjev pokriva območje Podsaharske Afrike. Za države tega območja se je uveljavil izraz 'zasičene' države (*aid darlings*). Skupina 'zasičenih' držav med drugim obsega naslednje države: Mozambik, Palestinsko avtonomno ozemlje, Etiopijo, Vietnam, Tanzanijo, Ugando, Kenijo. Te države pa so tudi največkrat med prioritetami starih držav članic. V Mozambiku je kar 13 starih držav članic EU ponudnic razvojne pomoči, v Palestini 12, Tanzaniji 10, Keniji 9, enako v Južni Afriki in Nikaragvi (Mürle 2007: 34).

V primerjavi s starimi članicami imajo NMS razumljivo izbrano veliko nižje število prioritetnih držav, tj. od 3 do 9. Slednje lahko pripišemo predvsem pomanjkanju izkušenj na razvojnem področju in krajšemu številu let donatorstva. Sicer pa se NMS pri dodeljevanju

pomoči osredotočajo predvsem na sosedske države, ki so geografsko blizu in imajo sorodne gospodarske in kulturne lastnosti (glej Prilogo C).

Tabela 4.4.2: Geografska koncentracija donatorjev skupine EU-10

Država donatorica	Število prioritetnih držav
Ciper	5
Češka	8
Estonija	4
Latvija	3
Litva	6
Madžarska	5
Malta	6
Poljska	6
Slovaška	7
Slovenija	6

Vir: Povzeto po Mürle 2007: 31 ter Bučar in drugi 2007: 4–51.

Zgornji tabeli prav tako nakazujeta, da imajo z ustrezno koordinacijo aktivnosti in delitvijo dela na evropski, kakor tudi na globalni ravni, največ težav prav male donatorice (v veliki meri NMS). Vsaka donatorica si namreč prizadeva usmerjati pomoč v skladu z lastnimi prioritetami in na način, da bi bila le-ta 'videna'. Predvsem za NMS pa slednje predstavlja velik problem, saj se po sredstvih, namenjenih za razvojne projekte, ne morejo primerjati z velikimi donatoricami.

Nadaljnja analiza (glej tabelo 4.4.3) pokaže tudi, da je za zmanjšanje prekrivanja donatorjev na določenem območju in doseganje učinkovitejše pomoči NMS ključnega pomena tudi upoštevanje merila zasičenosti držav pri načrtovanju in izboru prioritet.

Tabela 4.4.3: Prioritetne države skupine EU-10 (prisotnost 3 ali več donatorjev)

	EU-10	EU-15
Moldavija	6	4
Palestinsko avtonomno ozemlje	4	12
Srbija in Črna gora[31]	4	6
Ukrajina	4	2
Afganistan	3	7
Bosna in Hercegovina	3	7
Vietnam	3	11
Gruzija	3	5

Poševno zapisane države: Prioritetne države skupine EU-10 z dodatno prisotnostjo 6 ali več donatorjev skupine EU-15.
Vir: Povzeto po Mürle 2007: 35 ter Bučar in drugi 2007: 49–51.

Če bi želele biti NMS bolj opažene, bi morale v izbor prioritetnih držav vključiti tako t. i. 'zapuščene' države (*aid orphans*)[32] kakor tudi tiste iz skupine držav,[33] ki prav tako prejemajo malo razvojne pomoči, zlasti zaradi svoje institucionalne in politične neustreznosti. Tako pa so povsem nasprotno zgolj štiri nove članice (Ciper, Češka, Malta in Slovaška) svoje prioritetne države izbrale iz seznamov omenjenih skupin (glej Prilogo B), ob tem pa le Malta nudi pomoč v več kot eno 'zapuščeno' državo (Bučar in drugi 2007: 4–51). Mnogo bolj pogosto pa NMS v izbor svojih prioritetnih držav uvrščajo 'zasičene' države. Večina jih namenja pomoč v vsaj eno 'zasičeno' državo, pri čemer pa se nominalni zneski pomoči seveda ne morejo primerjati s tistimi, ki jih nudijo velike donatorice (*ibid.*). Pri tem izstopa predvsem Poljska, ki je za svoje prioritetne države iz skupine 'zasičenih' držav določila kar tri od skupno šestih (*ibid.*). Analiza hkrati pokaže, da prioritetne države NMS pogosto sovpadajo tudi s skupino držav, ki so največje prejemnice pomoči s strani ne EU donatorjev.[34]

[31] Ker se podatki nanašajo na leto 2004, so podani za enotno državo. Srbija in Črna gora je sicer, junija 2006, razpadla na dve samostojni državi.
[32] Med zapuščene države spadajo: Burundi, DR Kongo, Gvineja, Nigerija, Uzbekistan, Jemen (Mürle 2007: 28). Večina zapuščenih držav v skladu s kriteriji OECD spada obenem v skupino najbolj ranljivih držav (*fragile states*), tj. glede na BND/prebivalca skupina najmanj razvitih držav in drugih držav z nizkim dohodkom.
[33] V to skupino pa spadajo: Centralna Afriška Republika, Slonokoščena obala, Liberija, Burma, Somalija, Sudan, Togo, Zimbabve, Gambija, Ekvatorialna Gvineja, Sierra Leone, Čad, Niger, Kambodža, Tadžikistan in Eritreja (Mürle 2007: 28).
[34] Največje prejemnice ne EU donatorjev so: Irak, Afganistan, Vietnam, Pakistan, Etiopija, Kitajska, Bangladeš, Egipt, Tanzanija, Palestinsko avtonomno ozemlje, DR Kongo, Gana, Uganda, Mozambik, Indija, Sudan, Madagaskar, Srbija in Črna gora, Jordanija in Nikaragva (EK 2006a: 28).

Nenazadnje tudi analiza sektorske koncentracije pomoči pokaže kopičenje le-te na področjih izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva, države blaginje in dobrega upravljanja na eni strani, medtem ko na drugi strani, področji kot sta prilagajanje klimatskim spremembam in položaj žensk v razvojnih procesih sploh ne vzbujata velikega zanimanja (Mürle 2007: 12, 39).

4.5 Trenutne iniciative in predlogi za izboljšanje delitve dela[35]

Predhodni poglavji sta pokazali, da je, kljub vzpostavljeni pravni osnovi za vključevanje načela komplementarnosti in delitve dela, dejansko upoštevanje le-tega pri načrtovanju razvojnih aktivnosti držav članic zelo omejeno oziroma necelovito. Evropska ODA, ki se je sicer s priključitvijo NMS po obsegu relativno povečala in se konstantno povečuje tudi na vsakoletni ravni, pa zaradi necelovitega vključevanja delitve dela izgublja svojo učinkovitost. Zavedanje slednjega je države članice vzpodbudilo k usmerjanju dodatne pozornosti na ureditev mehanizmov ODA. Na ravni EU je bilo tako sprejetih kar nekaj dokumentov, ki utirajo pot konkretnim dejanjem držav članic v zvezi s prizadevanji za usklajeno delovanje in posledično povečevanje učinkovitosti pomoči. Z namenom uresničevanja ciljev, ki se jim je Unija zavezala v okviru Evropskega soglasja o razvoju, so bila marca 2006 sprejeta tri Sporočila EK, ki skupaj tvorijo t. i. Paket o učinkovitosti pomoči (*Aid effectiveness package*).[36] Ključni elementi tega skupnega evropskega načrta se nanašajo na usklajevanje dejavnosti med državami donatoricami, koordinacijo politik in poenotenje razvojnih aktivnosti v skladu s prioritetami in programi držav donatoric kakor tudi držav prejemnic (EU 2006).

V Sporočilu 'Pomoč EU – nuditi več, hitreje in bolje',[37] je Komisija izpostavila problem pretiranega drobljenja evropske razvojne pomoči, ki je vodilo v podvajanje in posledično zmanjševanje učinkovitosti pomoči. Zato je temeljni poudarek Sporočila namenjen krepitvi

[35] Časovni in vsebinski pregled sprejetih temeljnih dokumentov omogoča tudi Priloga B.
[36] Paket vsebuje tri sporočila EK z dne 2. marca 2006: (1) Sporočilo Komisije Svetu EU in Evropskemu parlamentu: Financiranje za razvoj in učinkovitost pomoči (COM(2006) 85 final), (2) Sporočilo Komisije: Pomoč EU – nuditi več, hitreje in bolje (COM(2006) 87 final) ter (3) Sporočilo Komisije Svetu EU in Evropskemu parlamentu: Okrepiti evropski vpliv – Skupni okvir za izdelavo državnih strateških dokumentov in skupno večletno načrtovanje (COM(2006) 88 final) (EU 2006).
[37] *Sporočilo Komisije: Pomoč EU – nuditi več, hitreje in bolje* (*Communication from the Commission: EU Aid - Delivering more, better and faster*), z dne 2. marca 2006, COM(2006) 87 final. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2006/com2006_0087sl01.pdf (3. marec 2008).

sodelovanja med donatoricami in usklajevanju njihovih aktivnosti tako v segmentu znotraj države kot med državami ter razvijanju učinkovitih skupnih programskih okvirjev, kar bi pripomoglo k lažjemu načrtovanju prihodnjih aktivnosti (COM(2006) 87 final).

V Sporočilu Svetu in EP 'Okrepiti evropski vpliv – Skupni okvir za izdelavo državnih strateških dokumentov in skupno večletno načrtovanje',[38] pa je Komisija določila temeljna načela učinkovitega načrtovanja razvojnih aktivnosti. Strategije naj bi tako temeljile na partnerstvu, temeljnih načelih Evropskega soglasja o razvoju, načelu delitve dela, lastništva, koncentracije na omejeno število držav in sektorjev, različnih pristopih do različnih držav ter vključenosti civilne družbe in drugih akterjev (COM(2006) 88 final).

Nadalje je, septembra 2006, finsko predsedstvo v sodelovanju z EK pripravilo Knjigo o problematiki,[39] katere namen je bil postaviti izhodišče razpravam o izboljševanju usklajenosti in delitve dela med donatorji, ki naj bi se nadaljevale tudi v obdobju predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije (Mürle 2007). Knjiga o problematiki je komplementarnost definirala kot koncept organizacijske narave, v središču katerega je sodelovanje donatorjev in delovanje v skladu s primerjalnimi prednostmi na način, da se doseže optimalna delitev dela, tj. da se človeški in finančni viri uporabijo optimalno (*ibid.*).

Na osnovi teh izhodišč so države članice na zasedanju Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose (*General Affairs and External Relations Council* – GAERC), oktobra 2006, sprejele Zaključke o smernicah za delitev dela na področju razvojnega sodelovanja EU.[40]

Smernice se ne nanašajo zgolj na količino sredstev, ki naj bi jih EU prispevala za razvoj, ampak prikazujejo tudi način usklajevanja aktivnosti med državami članicami na področju zunanje razvojne pomoči, z namenom izboljšanja njene učinkovitosti. Države članice

[38] *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Okrepiti evropski vpliv – Skupni okvir za izdelavo državnih strateških dokumentov in skupno večletno načrtovanje (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Increasing the impact of EU aid – A common framework for drafting country strategy papers and joint multiannual programming)*, z dne 2. marca 2006, COM(2006) 88 final. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0088en01.pdf (3. marec 2008).

[39] *Complementarity and division of labour: The issues-paper from the Presidency and the Commission for the GAERC Orientation Debate in October 2006*, sprejeto dne 5. septembra 2006. Ni dostopno. V nadaljevanju Knjiga o problematiki.

[40] *Zaključki GAERC o smernicah za delitev dela na področju razvojnega sodelovanja EU* (*Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on the EU guidelines on complementarity and division of labour*), sprejeti dne 17. oktobra 2006, C 14029/06. Dostopno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14029.en06.pdf (9. oktober 2007).

zavezujejo k nadaljevanju dela na področju komplementarnosti in medsebojnega sodelovanja, pri čemer naj se upoštevajo naslednja temeljna načela: lastništvo, sodelovanje s partnerskimi državami, primerjalne prednosti, usklajevanje prioritet in potreb držav prejemnic, ohranjanje ravni ODA ter najmanj ene države donatorice na področjih, strateško pomembnih za zmanjševanje revščine (C 14029/06).

Zaključki GAERC-a države članice zavezujejo tudi k čimprejšnji realizaciji delitve dela znotraj države, kar pomeni zmanjšanje števila prioritetnih sektorjev v posamezni partnerski državi in izvajanje skupnega programskega okvirja. To narekuje tudi izboljšanje načina sodelovanja med državami donatoricami in državami partnerkami. V skladu s Smernicami je sodelovanje med donatorji mogoče izboljšati z določitvijo vodilnega donatorja (*lead donor*), aktivnih donatorjev (*active donors*), donatorjev, ki prispevajo zgolj finančno pomoč (*background donors*) in donatorjev, ki se bodo sčasoma umaknili iz sektorja (*phasing out donors*). Vloga vodilnega donatorja lahko rotira med več donatorji, prevzela pa naj bi jo država z veliko izkušnjami in dolgoročnimi zavezami, zadovoljivim številom strokovnjakov na terenu in zagotovljenim zaupanjem drugih donatorjev. V segmentu komplementarnosti med državami so se države članice zavezale k medsebojnemu usklajevanju pri odkrivanju trenutne neusklajenosti sredstev ter prizadevanjem po zmanjševanju razlik med 'zasičenimi' državami in državami 'sirotami'. Za zagotavljanje sektorske usklajenosti pa so se države zavezale poglobiti samoocene o primerjalnih in relativnih prednostih, na podlagi katerih bi nato lažje določile svoje sektorske prioritete in tako enakomerno razporedile pomoč (*ibid*.).

Razprava o delitvi dela med donatorji razvojne pomoči se je nadalje še posebej okrepila v začetku leta 2007, ko je takrat Svetu EU predsedujoča Nemčija k vprašanju komplementarnosti in delitve dela pristopila zelo aktivno. V skupnem 18-mesečnem programu na področju razvojnega sodelovanja,[41] ki ga je Nemčija pripravila skupaj s sopredsedujočima državama, Portugalsko in Slovenijo, so države poudarile pomembnost izpolnjevanja zavez Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči ter posledičnega doseganja boljše komplementarnosti med donatorji z namenom doseganja učinkovite razvojne pomoči. V ta namen so se države zavezale, da bodo v času svojega predsedovanja aktivno razvijale

[41] *Krepitev vloge EU kot globalnega partnerja za razvoj, 18-mesečni program treh predsedujočih držav Nemčije, Portugalske in Slovenije na področju razvojnega sodelovanja* (*Strengthening the European Union's Role as a Global Partner for Development, The 18-Month Programme on Development Policy of the three Presidencies of Germany, Portugal and Slovenia*), sprejet januarja 2007. Dostopno na http://www.bmz.de/en/service/infothek/buerger/TrioPresidentschaft.pdf (2. oktober 2007).

operativne metode za učinkovitejšo delitev dela ter hkrati poskušale vzpostaviti učinkovit mehanizem delitve dela znotraj EU z namenom zmanjševanja transakcijskih stroškov.

Rezultat takšnega aktivnega pristopa je bila, najprej, neodvisna študija o delitvi dela, ki jo je, januarja 2007, skupaj s Portugalsko in Slovenijo izvedla Nemčija (Roeske 2007: 1). Na podlagi te študije je Komisija, februarja, pripravila Sporočilo[42] na temo delitve dela, GAERC pa je nato, maja 2007, sprejel še Zaključke glede delitve dela in EU Kodeks ravnanja za delitev dela v razvojni politiki[43] (*ibid.*: 2). Nemško ministrstvo za razvojno sodelovanje je Kodeks označilo za »mejnik in najboljši praktični model za mednarodno skupnost donatorjev« (*ibid.*: 1). Kodeks namreč predstavlja pragmatični pristop k delitvi dela z namenom izboljšanja komplementarnosti in zmanjševanja transakcijskih stroškov (*ibid.*: 2). Določa naslednja temeljna načela delitve dela:

- lastništvo in odgovornost, pri čemer mora biti osrednja pozornost držav donatoric namenjena predvsem spoštovanju potreb in strategij držav prejemnic pomoči;
- delitev dela ne sme vplivati na obseg razvojne pomoči, kar pomeni, da ne sme biti razpršena pač pa mora biti usklajena s potrebami partnerskih držav;
- zagotoviti je potrebno zadostno prisotnost EU v strateško pomembnih sektorjih;
- osnova za komplementarnost in delitev dela naj bodo primerjalne prednosti;
- razvojne aktivnosti naj se izvajajo na način vodenega sodelovanja, tj. na način ločevanja držav donatoric na glavno donatorico (*lead donor*) in partnerke (COM(2007) 72 final).

Kodeks ravnanja predstavlja osnovo za določitev operacionalizacije pobude o delitvi dela. Najpomembnejša določila, ki jih prinaša, se tako nanašajo na predloge državam članicam glede organizacije mehanizmov razvojnega sodelovanja, z namenom zagotavljanja učinkovite delitve dela in izboljšanja učinkovitosti pomoči. V skladu s temeljnimi smernicami Kodeksa, naj bi se države omejile na maksimalno tri sektorje glede na svoje primerjalne prednosti v

[42] *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: EU Kodeks ravnanja glede delitve dela v razvojni politiki (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy)*, z dne 28. februarja 2007, COM(2007) 72 final. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0072en01.pdf (16. oktober 2007).
[43] *Zaključki GAERC glede delitve dela in EU Kodeksa ravnanja za delitev dela v razvojni politiki* (*Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council: EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labourin in Development Policy)*, sprejeti dne 15. maja 2007, C 9558/07. Dostopno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf (15. marec 2008).

državi prejemnici pomoči. Prav tako naj bi donatorice omejile število prioritetnih držav, pri čemer pa je ključnega pomena zagotavljanje pomoči v tiste prejemnice, ki veljajo za 'zapuščene' in so strateško pomembne z vidika zmanjševanja revščine (*ibid.*).

Okvir 4.5.2: Rezultati delitve dela na primeru Zambije

Zambija je ena redkih držav v razvoju, kjer je bila dejansko dokončana izvedba delitve dela v skladu s Smernicami za delitev dela in EU Kodeksom ravnanja. Matrica na primeru Zambije pokaže na zgolj minimalen napredek pri zmanjševanju števila donatorjev. Kljub temu, da Strategija razvoja ni zahtevala omejitve na točno določeno število sektorjev (3), je obstajalo splošno razumevanje, da je to nujno potrebno. V Zambiji je trenutno (pre)več vodilnih donatorjev, kar gre pripisati velikemu obsegu koordinacijskega dela, ki je posledica še vedno prevelikega števila prisotnih donatorjev. To med drugim pomeni, da ostajajo transakcijski stroški koordinacije pomoči izjemno visoki.
Med sektorje z največjo koncentracijo donatorjev spadajo kmetijstvo, izobraževanje in upravljanje. Po izvedbi delitve dela, se je število donatorjev zmanjšalo v sektorju kmetijstvo iz 10 na 8 (od tega trije predstavljajo vodilne donatorje, ostali pa aktivne), v sektorju izobraževanje iz 14 na 10 in v sektorju upravljanje iz 12 na 10. Matrica pokaže, da je prostora za izboljšanje še veliko, tudi za donatorje, ki so že določili maksimalno število sektorjev. Evropski donatorji so v Zambiji aktivni v 3 do 6 sektorjih (izključujoč podporo osrednjemu proračunu). Glede na izkušnje poteka proces zmanjševanja števila donatorjev v posameznih sektorjih prepočasi. V sektorju upravljanje je tako kar 6 od 10 donatorjev iz EU, v sektorju izobraževanje pa kar 5 od 10. Analiza nadalje pokaže, da tudi po izvedeni delitvi dela, v večini sektorjev ostajajo po trije vodilni donatorji, kar je posledica pod-sektorske delitve dela med vodilnimi donatorji. Z vidika zmanjševanja transakcijskih stroškov upravljanja pomoči, pa bi bilo primerneje imeti zgolj enega vodilnega donatorja. Na tem mestu bi se morala EU zavezati k stremljenju po maksimalno enem evropskem vodilnem donatorju na sektor.

Vir: Povzeto po Mürle 2007.

Na podlagi zaključkov OECD o napredku prizadevanj na področju razvojnega sodelovanja in dveh delovnih poročil Komisije ('Poročilo o letnem napredku 2008'[44] in 'Od besed k dejanjem'[45]) je EK, 9. aprila 2008, izdala Sporočilo 'EU kot globalni partner za razvoj'[46] v katerem je ponovno opozorila na nujnost uresničevanja zavez, tako v smislu povečevanja obsega, kakor tudi učinkovitosti pomoči. Komisija je ponovno izpostavila problem

[44] *Delovno poročilo Komisije Monterreyski proces o financiranju za razvoj – Prispevek Evropske unije do Dohe in naprej, Poročilo o letnem napredku 2008 (Commission Working Paper The Monterrey process on Financing for Development – the European Union's contribution to Doha and beyond, Annual progress report 2008)*, SEC(2008) 432/2. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)%20432%20FfD-3.pdf (14. april 2008).

[45] *Delovno poročilo Komisije Zemljevid učinkovite pomoči EU do Accre in naprej, Od besed k dejanjem (Commission Working Paper An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond, From rhetoric to action, hastening the pace of reforms)*, SEC(2008) 435. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)435%20Aid%20Effective.pdf (14. april 2008).

[46] *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: EU – globalni partner za razvoj, Pospeševanje napredka na poti k uresničitvi razvojnih ciljev tisočletja* (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The EU – a global partner for development, Speeding up progress towards the Millenium Development Goals)*, z dne 9. aprila 2008, COM(2008) 177 final. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0177:FIN:EN:PDF (14. april 2008).

neusklajenega delovanja številnih akterjev v vedno bolj kompleksnem mednarodnem sistemu razvojne pomoči, zaradi česar razvojna pomoč izgublja svojo učinkovitost. Države članice je zato pozvala k čimprejšnjemu uresničevanju načela delitve dela ter k aktivnemu izpolnjevanju zavez, sprejetih s Kodeksom ravnanja. Za doseganje učinkovite pomoči je ključnega pomena tudi predvidljivost v tokovih, načrtovanju in razdeljevanju pomoči. To pa zahteva predvsem jasne informacije in izdelano metodologijo upravljanja pomoči. Komisija je poudarila tudi vlogo civilne družbe, ki mora postati polnopravni partner na področju razvojnega sodelovanja (COM(2008) 177 final).

Okvir 4.5.3: Delitev dela – ocena trenutnega stanja

Razsežnost *znotraj države*

Trenutno obstaja zelo omejeno število operativnih primerov implementacije Kodeksa ravnanja. Večinoma gre za države (Etiopija, Gana, Tanzanija, Mozambik, Vietnam), kjer je razprava o delitvi dela potekala že prej in je s Kodeksom ravnanja ponovno oživela. Nerealistično je v danem trenutku pričakovati obsežen globalen napredek, kljub vsemu pa je že mogoče izpostaviti tudi nekatere dobre prakse.

V 'zasičenih' državah (Burkina Faso, Gana, Kenija, Mali, Mozambik, Senegal, Vietnam) je zaznati relativno dobro koordinacijo pomoči, medtem ko načela Kodeksa ravnanja še niso upoštevana v zadostnem obsegu. Še vedno je preveč donatorjev aktivnih v posameznih sektorjih, donatorji so pogosto aktivni v več kot treh sektorjih, hkrati pa so delegirano sodelovanje, sofinanciranje in tiho partnerstvo (pre)redko uporabljeni instrumenti izvajanja delitve dela. V Burkini Faso je npr. kar 5 donatorjev aktivnih v polovici državnih sektorjev, polovica vseh donatorjev pa je aktivna v tretjini vseh sektorjev. V državah 'sirotah' je zaznati še slabšo situacijo. Koordinacija med donatorji je slaba, hkrati pa so omejene tudi pobude za delitev dela. Na tem mestu je potrebno izpostaviti pomanjkanje lastništva držav partneric, ki še niso bile v zadostni meri vključene v postopke implementacije. Primeri dobrih praks (Vietnam, Kenija – podpis partnerskih načel in Burkina Faso – oblikovanje nacionalne strukture za učinkovito pomoč) zato morajo služiti kot zgled, saj je z vidika učinkovitega zagotavljanja pomoči okrepljeno sodelovanje s partnerskimi državami ključnega pomena. Posebno pozornost bo v prihodnje potrebno nameniti tudi sektorski koncentraciji. V večini partnerskih držav je namreč pomoč skoncentrirana na omejeno število sektorjev. Povprečje za Latinsko Ameriko znaša 2.9 sektorja, za Azijo 3.3, za Afriko 5.6 in za sosedske države 6.2 sektorja. V Maliju je npr. kar 26 donatorjev aktivnih v sektorju *razvoj podeželja*. Do zdaj je le omejeno število donatorjev začelo izvajati poglobljen proces sektorske koncentracije (le-ta temelji na primerjalni prednosti in vključuje skupne programske okvirje ali strategije), med prvimi je to uspešno izpeljala Danska. Nadaljnji koraki zahtevajo poglobljene samoocene držav donatoric glede primerjalnih prednosti.

Razsežnost *med državami*

Na področju geografske koncentracije in izbora prioritetnih držav je že zaznati določene izboljšave. Nekatere države članice so že začele z omejevanjem prioritetnih držav (Francija (12), Švedska (25) in Združeno kraljestvo (22)). Kljub vsemu pa je še zmeraj preveč donatorjev prisotnih v preveč državah, s preveč projekti, katerih učinki pa so zelo skromni. Da bi postala nudena pomoč učinkovitejša bo predvsem potrebno okrepiti proces geografske koncentracije. Posebno pozornost koordinaciji bo potrebno nameniti tako na lokalnem kot regionalnem nivoju. Še zmeraj obstoječ (pre)velik razpon med državami 'sirotami' in 'zasičenimi' državami tudi v prihodnje kliče po čimprejšnji implementaciji načel Kodeksa ravnanja. Kljub spodbujanju geografske koncentracije, pa ne gre prezreti dejstva, da bi spremembe v politikah in prioritetah donatorjev lahko imele pomemben učinek na predvidljivost finančnih tokov državam, ki so sicer odvisne od nenavadno malo donatorjev. Prav posebno pozornost bo v prihodnje potrebno nameniti skupini krhkih držav, ki tradicionalno spadajo tudi med 'sirote'. V ta namen je Unija že začela z oblikovanjem posebnih tematskih atlasov, ki naj bi omogočili politični dialog in služili kot osnova za doseganje učinkovitejše komplementarnosti.

Vir: Povzeto po SEC(2008) 435.

4.6 Sklep

Nadaljnji koraki na področju evropskega razvojnega sodelovanja v prvi vrsti narekujejo krepitev prizadevanj, ki jih je začrtal Kodeks ravnanja za komplementarnost in delitev dela med donatorji. Analiza razvojnih smernic držav članic je namreč dovolj očitno pokazala, da države pri načrtovanju svojih aktivnosti trenutno še ne upoštevajo načela komplementarnosti in delitve dela, to necelovito vpeljevanje pa ima za posledico zmanjševanje učinkovitosti pomoči. A razvojni izzivi, ki smo jim priča dandanes zahtevajo ravno nasprotno, tj. krepitev učinkovitosti pomoči. Prav zato je dosledno izvajanje določil, ki so jih začrtali Kodeks ravnanja in ostali dokumenti na področju delitve dela, odgovornost vseh držav članic. Pot do uspešne realizacije začrtanega pa je seveda še zelo dolga. Kajti kot ugotavlja Frisch (v Roeske 2007: 4) je »ključnega pomena za pravo delitev dela predvsem politična volja«. Delitev dela namreč vpliva na bilateralno pomoč, ki pa jo države še zmeraj dojemajo kot element zunanje politike in sredstvo doseganja strateških interesov. To je še posebej značilno za stare države članice ter bivše kolonialne velesile, ki bodo svoje razvojne aktivnosti verjetno tudi v prihodnje osredotočale predvsem tja, kjer imajo največji politični in gospodarski vpliv.

Na drugi strani pa imamo NMS, ki se z donatorstvom soočajo šele kratek čas. Njihove izkušnje in kapacitete na področju razvojnega sodelovanja so v globalnem merilu sicer skromne, a vseeno pomembne. Da je izvajanje določil evropske razvojne politike odgovornost vseh, je februarja 2008 na Konferenci o izzivih razvojne politike EU27 poudaril tudi državni sekretar slovenskega zunanjega ministrstva Andrej Šter,[47] ki je obenem izpostavil, da je »eden od ključev do skupnega uspeha Unije na področju razvojnega sodelovanja prenos znanja in izkušenj«. Analiza razvojnih smernic držav članic je namreč nazorno pokazala tudi to, da je na ravni EU slaba koordinacija razvojnih aktivnosti značilna predvsem za NMS. Na tem mestu se zato razumljivo postavlja vprašanje, ali so glede na svoje sposobnosti izvajanja mednarodne razvojne politike NMS v danem trenutku sploh zmožne upoštevati določila Unije glede komplementarnosti in delitve dela. Analizi slednjega bo posvečeno prihodnje poglavje.

[47] *Otvoritveni nagovor državnega sekretarja Andreja Štera na Konferenci o izzivih razvojne politike EU27*, ki je 18. februarja 2008 potekala na Brdu pri Kranju. Dostopno na http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Speeches_Interviews/February/0217GAERC_razvojna_konf_Ster.html (20. februar 2008).

5. NAČELO KOMPLEMENTARNOSTI IN DELITVE DELA TER RAZVOJNE POLITIKE NOVIH DRŽAV ČLANIC

Vse do vstopa v EU so bile mnoge NMS same prejemnice pomoči in posledično manj aktivne na področju razvojnega sodelovanja, s priključitvijo pa so avtomatično postale del mednarodne skupnosti donatorjev. Njihov status na področju razvojnega sodelovanja se je torej bistveno spremenil in od NMS v prvi vrsti zahteva oblikovanje učinkovitih razvojnih politik, ki bodo vključevale tako temeljne cilje, kot načela in smernice evropske in mednarodne skupnosti donatorjev. To pa za skupino uveljavljajočih se donatorjev predstavlja velik izziv.

Za doseganja učinkovite razvojne pomoči je, kot sem ugotovila že v predhodnih poglavjih, bistvenega pomena dosledno upoštevanje načela komplementarnosti in delitve dela. Analiza trenutnih iniciativ in predlogov je pokazala, da med evropskimi donatorji že obstaja zavedanje o nujnosti usklajenega delovanja pri načrtovanju posameznih razvojnih aktivnosti. Predstavljeni dokumenti podajajo konkretne predloge za izboljšanje delitve dela za vse države članice. Za doseganje optimalne delitve dela v evropskem razvojnem sodelovanju je torej ključno, da vse, 'stare' in 'nove', države članice prispevajo svoj delež. Ker pa so NMS trenutno šele v procesu krepitve svojih aktivnosti na področju razvojnega sodelovanja, je potrebno najprej proučiti trenutno stanje njihovega mednarodnega razvojnega sodelovanja, in nadalje, kako lahko na podlagi svojih sposobnosti dejansko prispevajo k učinkovitejši delitvi dela.

Slednje bom poskušala ugotoviti na podlagi analize trenutnega stanja desetih NMS na področju razvojnega sodelovanja (finančni in vsebinski vidik), še posebej pa na konkretnem primeru Republike Slovenije.

5.1 Analiza razvojnih politik novih držav članic[48]

Trenutno vlogo NMS kot donatorjev v okviru evropske ODA bom preverjala na podlagi dveh vidikov, tj. finančnega in vsebinskega. Finančni vidik se nanaša na višino denarnega prispevka namenjenega za ODA, vsebinski vidik pa na posebne zmogljivosti in izkušnje NMS ter njihove interese, prioritete in način upravljanja lastne ODA.

[48] Oris razvojnega sodelovanja novih držav članic EU je podan v Prilogi C.

5.1.1 Finančni vidik

Leta 2001, torej še pred priključitvijo EU, je delež ODA/BND, ki so ga prispevale NMS, znašal 0.03% (Granell 2005: 7). Že leto po priključitvi pa se je ta delež povečal na raven okrog 0.1 % BND za skupino kot celoto (Bučar in Mrak 2007: 9). Razlike med državami so sicer precejšnje (glej tabelo 5.1.1.4).

Tabela 5.1.1.4: Ravni ODA v novih državah članicah v letih 2004, 2005 in 2006

Država[49]		**CY**	**CZ**	**ES**	**LT**	**LH**	**HU**	**MT**	**PL**	**SK**	**SL**
Ravni ODA (% BND in mio EUR)	**2004**	0.044	0.11 82	0.086	0.067	0.428	0.07 54	0.187	0.05 92	0.07 26	0.10 17
	2005	/	0.11 102	0.08 8	0.07 9	/	0.09 74	0.18 /	0.07 160	0.12 50	/
	2006	0.045	0.12 124	0.078	0.069	0.08 15	0.12 96	0.2 9	0.09 239	0.1 44	0.12 35

Vir: Prirejeno po Bučar in drugi (2007) ter CONCORD (2007: 16).

Na eni strani so Ciper in baltske države, katerih delež se giblje okrog 0.06 % BND, na drugi pa so Češka, Slovaška, Slovenija in Madžarska z deleži okrog 0.1 % in več. Malta predstavlja izjemo med NMS, saj je vmesni cilj (0.17 ODA/BND) povečevanja razvojne pomoči že presegla.

Kot je pokazala študija, v okviru katere je bila opravljena analiza stanja desetih NMS na področju razvojnega sodelovanja (Bučar in drugi 2007), bi do leta 2010 delež 0.17 ODA/BND lahko doseglo le sedem držav. Zato je kljub povišanju odstotka BND, ki ga države namenjajo za ODA, nerealno pričakovati, da bodo NMS izpolnile finančne obveze dogovorjene z Evropskim soglasjem o razvoju. Podatki za leto 2006 namreč pokažejo velika odstopanja od

[49] Legenda kratic v tabeli: CY (Ciper), CZ (Češka), ES (Estonija), LT (Latvija), LH (Litva), HU (Madžarska), MT (Malta), PL (Poljska), SK (Slovaška), SL (Slovenija). Kratice uporabljam zaradi lažje preglednosti v tabeli.

dogovorjenih zavez. Zato ne preseneča dejstvo, da študija, ki jo je v letu 2006 opravila Evropska mreža nevladnih organizacij za pomoč in razvoj CONCORD napoveduje, da z izjemo Malte nobena NMS ne bo dosegla zastavljenega finančnega cilja.

Za večino NMS je značilno tudi, da večinski delež pomoči namenijo v obliki multilateralne pomoči (Bučar in drugi 2007). Izjemo predstavljata Češka in Slovenija, ki okrog 50 % pomoči namenita bilateralno (*ibid*.). Kot ugotavlja Granell (2005: 7) je multilateralna pomoč za NMS trenutno najprimernejša rešitev, ki omogoča kratkoročno povišanje ODA, saj se večina držav še vedno sooča s pomanjkanjem posebne zakonodaje, ki bi urejala izvajanje mednarodne pomoči v skladu s posebnimi proračunskimi postavkami, in instrumentov za izvajanje pomoči, tako na nacionalni kot na evropski ravni.

Z vidika doseganja optimalnega finančnega doprinosa na področju evropskega razvojnega sodelovanja in upoštevajoč pomanjkljivosti, s katerimi se trenutno soočajo NMS – pomanjkljive in nepregledne statistike glede ODA ter pomanjkanje administrativnih kapacitet za upravljanje z ODA in izvajanje selektivnosti – bodo morale NMS najprej izboljšati sistem statističnega poročanja glede ODA, s čimer bi bil omogočen večji pregled nad dejanskimi finančnimi tokovi pomoči (Mešič 2007: 49). Pogosto namreč države v delež ODA prištevajo tudi odpis dolga, pomoč beguncem ali celo izmenjave študentov, s čimer se nedvomno popači dejanska slika mednarodne razvojne pomoči (Lightfoot 2008: 5). Na osnovi transparentnejšega sistema poročanja, pa bodo države v prihodnje morale izdelati tudi strategije za postopno povečevanje sredstev za ODA. Takšno strategijo ima trenutno le Latvija (Bučar in drugi 2007: 15).

5.1.2 Vsebinski vidik

Odnos do področja razvojnega sodelovanja je v Evropi, predvsem zaradi razlik v zgodovini, okolju, kulturi in izkušnjah, precej raznolik (Granell 2005). Z izjemo Malte in Cipra, pa večina NMS deli številne skupne značilnosti, ki pomembno vplivajo na oblikovanje njihovega odnosa do področja razvojnega sodelovanja, kakor tudi na oblikovanje samih razvojnih politik in strategij. Večina NMS je namreč v preteklem desetletju in pol šla skozi uspešen proces tranzicije, hkrati jih je bila večina še nedavno na strani prejemnic pomoči (Bučar in Mrak 2007: 12). Prav ta izkušnja, ki prinaša jasno razumevanje pomembnosti razvojnega sodelovanja, prenosa znanj in izkušenj ter koordinacije aktivnosti donatorjev za uspešen

razvoj držav, lahko za NMS pomeni pomembno primerjalno prednost, seveda v kolikor bo primerno vključena v njihove razvojne politike (*ibid*.: 12–13).

Kljub temu, da so s finančnega vidika proračunski prispevki NMS za ODA daleč pod želeno ravnjo, tj. 0,17 % BND (cilj do leta 2010), je mogoče zaslediti intenzivno dogajanje na področju razvojnega sodelovanja. Le-to se odraža v institucionalizaciji razvojnega sodelovanja, v vzpostavljanju učinkovitih pravnih temeljev, kakor tudi v definiranju kriterijev za izbor geografskih in sektorskih prioritet, oblikovanju primerjalnih prednosti ter določanju optimalnega razmerja med bi- in multilateralno pomočjo.

Večina NMS, predvsem države Višegrajske skupine[50], pa tudi Baltske države, pri izvajanju svojih razvojnih aktivnosti posebno pozornost namenjajo promociji demokracije, pravne države in človekovih pravic (Lovitt in Rybková 2007). Geografsko prioritetno področje, v katerega NMS usmerjajo največ razvojne pomoči, tradicionalno predstavljajo sosedske države, ki pokrivajo t. i. Evropsko sosedsko politiko (*European Neighbourhood Policy* – ENP), države zahodnega Balkana ter tudi Osrednje Azije (*ibid*.). To je sicer v 'neskladju' s prizadevanji EU po usmerjenosti evropske razvojne pomoči v najmanj razvite države Afrike, ne pa tudi s prizadevanji po usmerjenosti pomoči v 'bližnjo soseščino'. EU ima namreč neposreden interes po politični in gospodarski stabilnosti v sosedskih državah, s katerimi ima sklenjene partnerske sporazume in sporazume o sodelovanju, za ODA prejemnike pa tudi skupni dolgoročni okvir. V interesu NMS so tako predvsem države nekdanje Jugoslavije in Sovjetske zveze. Analize kažejo, da so NMS svoje bilateralne aktivnosti omejile predvsem na sosedske države, s katerimi jih vežejo geografske in zgodovinske vezi in v katerih imajo zaradi lastnih izkušenj s procesom tranzicije in pripravami na članstvo v EU določeno primerjalno prednost (Bučar in drugi 2007, Lovitt in Rybková 2007). Dostopna poročila o projektih kažejo, da so v teku predvsem projekti v obliki usposabljanja in svetovanja na področju demokratizacije, tržne liberalizacije ter prilagajanja pravnega, institucionalnega in regulativnega okvira standardom EU (Bučar in drugi 2007).

Na drugi strani je bilateralno razvojno sodelovanje NMS z najmanj razvitimi državami regije AKP veliko bolj omejeno. V mnogih primerih je sodelovanje z državami AKP omejeno zgolj na multilateralne prispevke NMS v ERS in preko drugih mednarodnih organizacij (Lovitt in

[50] Višegrajsko skupino sestavljajo Češka, Slovaška, Poljska in Madžarska.

Rybková 2007). Pogosto predvsem zaradi pomanjkanja izkušenj in strokovnosti s strani NMS prihaja tudi do pojava t. i. vezane pomoči. Tako je na primer madžarska vlada leta 2005 zelo pozitivno ocenjevala svojo vezano pomoč, predvsem z vidika lastnih gospodarskih interesov. Podobno stališče, da vezana pomoč omogoča izgradnjo razvojnih kapacitet in razumevanje domače javnosti, je značilno tudi za Latvijo. Latvijska vlada visok odstotek vezane pomoči opravičuje prav z dejstvom, da gre za novinko na področju razvojnega sodelovanja, ki mora za sodelovanje na odprtem razvojnem trgu, najprej razviti lastne kapacitete ter vzpostaviti razumevanje in zaupanje domače javnosti v razvojno sodelovanje (Lightfoot 2008: 6). Na tem mestu je zato ključnega pomena pomoč EU. Unija bi morala uveljavljajočim se donatorjem nuditi pomoč pri razvijanju instrumentov za oblikovanje politik ter hkrati pri usposabljanju osebja za izvajanje evropskih razvojnih programov, s čimer bi bila tem državam omogočena aktivnejša vloga v okviru evropske pomoči. Poročila namreč kažejo, da so se države v okviru svojih dokumentov in strategij[51] že zavezale k postopnemu povečevanju sredstev za najmanj razvite države, vendar jim manjka izkušenj na področju izvajanja razvojne pomoči. Hkrati bi, z vidika usklajenega sodelovanja donatorjev, morala EU več pozornosti nameniti tudi vključevanju NMS v postopke oblikovanja prihodnjih strategij na evropski ravni. Prav tako bi bilo nujno proučiti njihove primerjalne prednosti za posamezna področja in možnosti za skupne delegirane projekte (Bučar in drugi 2007).

Z vidika delitve dela so v segmentu znotraj države NMS že omejile število področij v partnerskih državah. Tako je na primer Estonija v razvojnem sodelovanju z Gruzijo svoje aktivnosti omejila predvsem na področje razvoja IKT sektorja (Lovitt in Rybková 2007). Zaradi nizkih zneskov ODA nekatere države razmišljajo o nadaljnji selektivnosti in redukciji tematskih področij, na drugi strani pa mnoge države razmišljajo o povečevanju bilateralne pomoči, kar je v nasprotju s prizadevanji po večji selektivnosti in koncentraciji (Bučar in drugi 2007). Dostopni politični dokumenti tudi ne omenjajo delegiranega sodelovanja, ne v smislu sodelovanja, kakor tudi ne v smislu pripravljenosti po izvedbi takšnega sodelovanja. Dejansko se NMS bolj kot z državami EU za skupne projekte odločajo za sodelovanju z neevropskimi državami (Kanada, Norveška) (*ibid.*).

Seznam geografsko prioritetnih držav NMS pokaže na prekrivanje s prioritetami 'starih' članic (Palestinsko avtonomno ozemlje, Albanija, BiH, Afganistan, Irak), hkrati pa NMS pomoč

[51] Strategijo za razvojno sodelovanje imajo od leta 2003 države Višegrajske skupine, od leta 2006 pa Baltske države in Ciper (Bučar in drugi 2007).

usmerjajo tudi v države iz svoje soseščine s podobnimi zgodovinskimi izkušnjami, ki pa še zmeraj močno zaostajajo v razvoju (na primer Kirgizistan, Kazahstan, Tadžikistan, Moldavija, Gruzija) (*ibid.*). Upoštevajoč dejstvo, da omenjene države predstavljajo primarni interes NMS je mogoče zaključiti, da bi lahko NMS v kontekstu delitve dela odigrale ključno vlogo pri oblikovanju skupne evropske strategije za to skupino držav. Prav gotovo bi lahko na prihodnje potrebe teh držav NMS odgovorile s svojo strokovnostjo na področju tranzicije pri prehodu iz centraliziranega planskega v tržno gospodarstvo, kakor tudi s prenosom znanja in izkušenj na področju prilagajanja evropskemu pravnemu redu (*acquis communautaire*) (*ibid.*).

Kljub nedvomni primerjalni prednosti na področju upravljanja s tranzicijskim procesom in prilagajanja evropskemu pravnemu redu, pa je nerealno pričakovati, da bi lahko v danem trenutku NMS brez pomoči EK in ostalih držav članic samostojno izvajale učinkovite projekte pomoči. Soočajo se namreč s pomanjkanjem institucionalnih struktur, ki bi bile usposobljene za izvajanje lastnih programov pomoči (glej tabelo 5.1.2.5) (Granell 2005).

Tabela 5.1.2.5: Izvajalci projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja NMS

NMS/ Izvajalci	CZ	SK	PL	HU	SI	LT	LH	ES	CY	MT
Ministrstva	+	+	+	(+)	+	+	+	+	+	+
Inštituti/ Univerze	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+
Agencija	+[52]	+[53]	-	+	-	-	-	-	-	-
NVO	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+
Podjetja	-	+	-	+	+	+	-	+	-	-

Legenda znakov v tabeli: (+) izvajalec, (-) neizvajalec, ((+)) delni izvajalec.
Legenda kratic: CZ (Češka), SK (Slovaška), PL (Poljska), HU (Madžarska), SI (Slovenija), LT (Latvija), LH (Litva), ES (Estonija), CY (Ciper), MT (Malta).
Vir: Povzeto po Mešič 2007: 50.

Priprave na udeležbo v programih razvojnega sodelovanja EU bodo za NMS gotovo dolgotrajne. Najprej se bodo države morale osredotočiti na tehnične postopke in posledično sprejeti uredbe za javno naročanje ter vzpostaviti sistem javnih razpisov, s pomočjo katerih

[52] Češko zunanje ministrstvo je v začetku leta 2008 ustanovilo razvojno agencijo – Czech Development Agency (CDA) – katere temeljna odgovornost je podpora implementaciji češkega razvojnega sodelovanja. Dostopno na http://www.rozvojovestredisko.cz/about_en.php (16. junij 2008).
[53] Slovaško zunanje ministrstvo je dne 1. januarja 2007 ustanovilo agencijo za mednarodno razvojno sodelovanje – SlovakAid (Mešič 2008: 50).

bodo v prihodnje izbirale zasebna podjetja in NVO za izvajanje evropskih programov pomoči. Hkrati pa bo potrebno določiti tudi predstavnike, ki bodo državo zastopali v razvojnih odborih in institucijah (Mešič 2008: 50).

Nadalje, pomemben vidik integracijskega procesa predstavlja tudi oblikovanje razvojne politike in graditev institucionalnih kapacitet za razvoj, ki državam omogočita udejstvovanje tako na bi- kot na multilateralni ravni. Takšno usposabljanje vključuje predvsem spodbujanje osveščanja in razumevanja evropske razvojne politike in razvojnih vprašanj nasploh med političnimi elitami, kakor tudi med NVO, podjetji, akademsko in širšo javnostjo; hkrati zahteva tudi krepitev povezav z državami partnerkami in ostalimi mednarodnimi razvojnimi agencijami (*ibid.*).

V večini NMS, z izjemo Estonije, Madžarske in Slovaške, manjka osrednje avtoritete za koordinacijo razvojne pomoči, ki bi upravljala z ločenim proračunom (Bučar in drugi 2007). Razvojne agencije oziroma oddelki znotraj zunanjih ministrstev so v številnih NMS sicer že bili ustanovljeni ali pa so v procesu nastajanja (Lovitt in Rybková 2007), vendar nimajo zadostnih pristojnosti in predvsem ne lastne proračunske postavke. V večini NMS tako razvojno pomoč dodeljujejo številna ministrstva in organi brez ustrezne koordinacije na nacionalni ravni. Le-to je posledica nevzpostavljenega zakonodajnega mehanizma, ki bi urejal dodeljevanje mednarodne pomoči, zaradi česar so države zavezane izvajati razvojno sodelovanje v okviru obstoječih proračunskih pravil in finančnih uredb, ki pa niso prilagojene potrebam ODA. To pa upočasnjuje oziroma onemogoča izvedbo številnih razvojnih projektov. Z vidika učinkovitega vključevanja v evropsko razvojno pomoč in optimalnega prispevka k čim večji usklajenosti na področju razvojnega sodelovanja, bi morale NMS čim prej oblikovati ministrstvo ali oddelek znotraj njega, ki bi bil s primerno usposobljenim osebjem sposoben zagotavljati komplementarnost nacionalnih in evropskih projektov ter hkrati tudi udeležbo v evropskih odborih in delovnih skupinah (Granell 2005: 9).

Dodatno oviro za NMS predstavlja tudi pomanjkanje metodologije za upravljanje pomoči tako s strani ministrstev, kakor tudi državnih predstavništev v tujini. Po mnenju Granella (2005: 10) bi zato morale NMS v najkrajšem možnem času razviti sistem informiranja, spremljanja in izbiranja izvajalcev na podlagi postopkov javnih razpisov. Hkrati bi morale izboljšati tudi mehanizem za izvajanje evropske zakonodaje ter institucionalni mehanizem za osveščanje o dodeljevanju in upravljanju razvojne pomoči (*ibid.*).

5.2 Primer Republike Slovenije

Predhodni poglavji ponujata splošno sliko stanja na področju razvojnega sodelovanja v NMS. Da bi lahko definirala konkretne izzive, s katerimi se uveljavljajoči se donatorji soočajo pri oblikovanju učinkovitih razvojnih politik in realizaciji načela delitve dela, ter priložnosti, ki se jim ponujajo kot uveljavljajočim se donatorjem v prihodnje, sem se odločila splošno študijo stanja nadgraditi v študijo primera. Izbor države ni naključen. Republiko Slovenijo (RS) sem izbrala, ker gre za uspešnejšo novo članico in ker me zanima kako je, v luči predsedovanja, področje razvojnega sodelovanja urejeno doma. Namen poglavja je ustvariti splošno sliko o dogajanju na področju razvojnega sodelovanja.

5.2.1 Splošni pregled

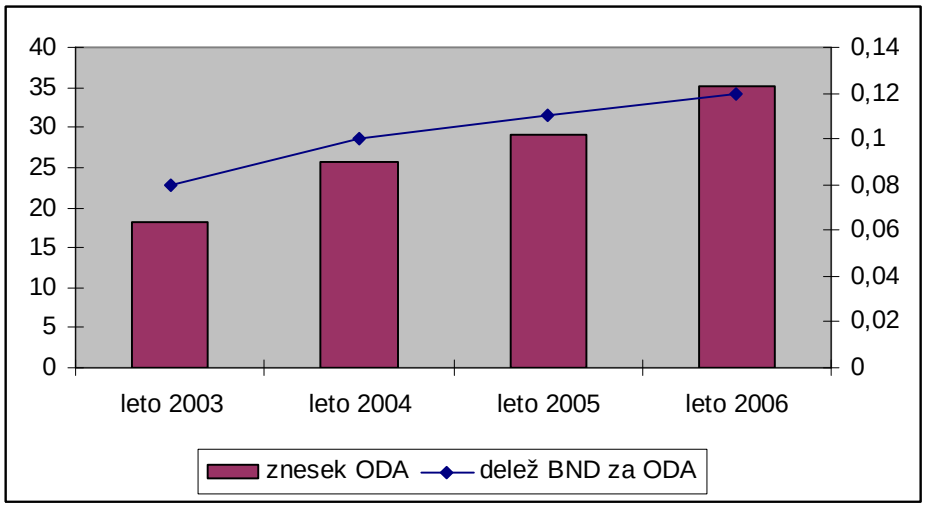
Razvojno sodelovanje je eden najpomembnejših mehanizmov za obvladovanje izzivov globalizacije ter hkrati povečanje in bolj uravnoteženo porazdelitev njenih prednosti in koristi. Svoj del odgovornosti za uravnotežen svetovni razvoj nosijo predvsem razvite države. Le-te namenjajo določen odstotek svojega BND za doseganje temeljnih razvojnih ciljev v DVR. Slednje se uresničuje tako preko prispevka mednarodnim organizacijam, kakor tudi v obliki obveznega prispevka v proračun EU. Znaten delež svojih sredstev pa države namenjajo tudi bilateralno.

Zagotavljanje ODA je tudi mednarodna zaveza RS, ki je s članstvom v EU in graduacijo pri SB leta 2004 tudi uradno postala donatorica razvojne pomoči. Tako Slovenija kot razvita država v okviru članstva v EU, ZN in drugih mednarodnih organizacijah nase avtomatično prevzema del politične odgovornosti, ki se odraža skozi vplačila kapitala, ki štejejo kot del prispevka k ODA (Mavko 2006: 38). Te prispevke v skladu s Smernicami OECD DAC štejemo za multilateralno pomoč.

Delež svoje pomoči Slovenija namenja tudi bilateralno v države prejemnice pomoči. Za Slovenijo je sicer značilna vsaj tri desetletja trajajoča donatorska tradicija, saj je bila država donatorica že v času obstaja Jugoslavije in kasneje v devetdesetih letih. Kljub temu, bo nadaljnja analiza stanja temeljila na obdobju po vstopu v EU, ker gre na nek način za prelomno obdobje, saj je Slovenija šele takrat uradno postala donatorica.

Potem ko je Slovenija graduirala pri SB in v skladu s tem podala enostransko izjavo, da se ne bo na novo zadolževala pri SB ter da ne bo več koristila njene brezplačne tehnične pomoči, ampak da bo po svojih močeh finančno in v obliki tehnične pomoči prispevala k razvoju manj razvitih držav,[54] je Slovenija pričela načrtno povečevati delež svoje razvojne pomoči, s čimer je prevzela aktivnejšo vlogo na področju razvojnega sodelovanja. Slednje se nakazuje tudi v rasti nominalnih zneskov in deležev BND za ODA v preteklih letih (glej graf 5.2.1.1).

Graf 5.2.1.1: Rast nominalnega zneska in deleža BND za ODA v preteklih letih, v milijonih EUR in deležih BND



Vir: MZZ (2008), Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2006.

V skladu z mednarodno sprejetimi zavezami si Slovenija prizadeva povečati delež razvojne pomoči tako, da bi do leta 2010 namenila 0,17 % BND in do leta 2015 0,33%. V skladu s temi napovedmi bi Slovenija morala povečati znesek, ki ga nameni za razvojno pomoč, tako, da bi do leta 2010 znašal 64,8 milijonov EUR in leta 2015 166,7 milijonov EUR.[55] Doseganje teh ciljev predstavlja za Slovenijo težko dosegljiv izziv, saj njegovo uresničevanje zahteva predvsem sistematično in organizirano povečevanje pomoči, ki jo bodo morale zagotavljati vse na razvojnem področju aktivne institucije.

[54] World Bank (2008): *Slovenia Moves Up the Ranks*. Dostopno na http://web.worldbank.o rg/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20018037~menuPK:3325325~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html (5. maj 2008).

[55] MZZ (2008): *Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2006*. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/ (30. april 2008).

Z namenom, da bi sistematizirala mehanizem izvajanja pomoči in sledila mednarodno sprejetim zavezam na področju povečevanja zneska in učinkovitosti pomoči, je Slovenija v letu 2006 pričela z uvajanjem nekaterih institucionalnih in zakonodajnih novosti. Sprejet je bil Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju (ZMRS).[56] Hkrati so bile oblikovane osnove za pripravo dveh temeljnih dokumentov, tj. Strategije in Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju, ki naj bi dolgoročno uredila mehanizem uradne razvojne pomoči.

5.2.2 Zakonodajni in institucionalni okvir

Odgovornost za koordinacijo mednarodnega razvojnega sodelovanja je bila v skladu z Zakonom o zunanjih zadevah (ZZZ)[57] podeljena Ministrstvu za zunanje zadeve (MZZ), s čimer se je oblikovala pravna podlaga za področje razvojnega sodelovanja in humanitarno pomoč. MZZ je leta 2002 ustanovilo Pisarno za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, ki je leta 2004 prerasla v Sektor za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč[58] (MZZ 2005: 10).

Danes tudi ZMRS (Ur.L. RS 70/2006) kot koordinatorja razvojnih aktivnosti določa MZZ in znotraj njega Sektor. Za potrebe načrtovanja in usklajevanja mednarodnega razvojnega sodelovanja je bilo nadalje na podlagi ZMRS imenovano tudi medresorsko delovno telo, čigar naloga je načrtovanje, usklajevanje in spremljanje izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja ter obravnava okvirne višine sredstev, uskladitev predloga Resolucije in sodelovanje pri pripravi ocene uspešnosti izvajanja Resolucije (5. člen). Medresorsko delovno telo vodi državni sekretar MZZ.

ZMRS v 6. členu določa ustanovitev Strokovnega sveta za mednarodno razvojno sodelovanje, ki ga imenuje minister za zunanje zadeve, sestavljajo pa ga predstavniki ministrstev in izvajalcev mednarodnega razvojnega sodelovanja, strokovnjaki za mednarodno razvojno sodelovanje ter predstavniki gospodarskih zbornic.

---

[56] *Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije*, sprejet 23. junija 2006, objavljen v Ur.L. RS št. 70/2006. Dostopno na http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200670&stevilka=2999 (5. maj 2008). Več v nadaljevanju.

[57] *Zakon o zunanjih zadevah, Prečiščeno besedilo*, sprejet 2. oktobra 2003, objavljen v Ur.L. RS št. 113/2003. Dostopno na http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2003113&stevilka=4929 (5. maj 2008).

[58] V nadaljevanju Sektor.

Usmeritve za dolgoročno zagotavljanje sredstev za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja določi Državni zbor RS v Resoluciji, sredstva za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja pa se zagotavljajo v vsakoletnem proračunu RS, vendar za to ni predvidena ločena proračunska postavka (7. člen).

Za izvajanje razvojnih aktivnosti so pristojna številna ministrstva ter drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki, ki se v mednarodno razvojno sodelovanje vključujejo s sredstvi svojih finančnih načrtov (8. člen). Prav slednje pa priča o nesistematičnosti in decentraliziranosti slovenskega mehanizma ODA ter posledični neuspešnosti. Glavni problem namreč predstavlja prav razpršenost financiranja aktivnosti. Financiranje se sicer praktično v celoti izvaja iz sredstev proračuna, vendar pa za področje razvojnega sodelovanja ne obstaja ločena proračunska postavka. Tako posamezni izvajalci aktivnosti pogosto kar sami določajo deleže, ki jih bodo namenili za ODA, hkrati pa velikokrat prihaja tudi do tega, da posamezna resorna ministrstva financirajo projekte pomoči iz postavk, ki ne sodijo v razvojno pomoč.

ZMRS, ki predstavlja osrednji akt za področje razvojnega sodelovanja, določa tudi cilje in način dolgoročnega načrtovanja, financiranja ter izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja RS. Temelji cilji slovenske razvojne pomoči se nanašajo na boj proti revščini v DVR, zagotavljanje miru in varnosti ter pospeševanje demokracije, pravne države, človekovih pravic in dobrega upravljanja v DVR, boj proti HIV/AIDS in ostalim boleznim, zagotavljanje osnovne izobrazbe, ne glede na spol, raso ali vero, zagotavljanje trajnostnega razvoja, gospodarske rasti v DVR in krepitev dvo- in večstranskega sodelovanja s prednostnimi državami (3. člen).

Zakon v 4. členu predvidi tudi sprejem Resolucije mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki naj bi temeljila na ciljih ZMRS in Strategiji mednarodnega razvojnega sodelovanja.[59]

[59] Finalna verzija predloga Strategije mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije je bila dokončana 22. maja 2007. Pri pripravi so sodelovali strokovnjaki za mednarodno razvojno sodelovanje dr. Mojmir Mrak (kot koordinator), dr. Maja Bučar in mag. Helena Kamnar. Ker predlog ni dosegel uskladitve znotraj medresorskega delovnega telesa, ki je pristojno za uskladitev predloga Resolucije, se je postopek sprejemanja na tem mestu končal. Delovna skupina je kasneje oblikovala nov predlog Resolucije, ki naj bi ga Parlament RS obravnaval v mesecu juliju. Tako Slovenija več kot leto dni po predložitvi predloga še vedno nima Strategije/Resolucije mednarodnega razvojnega sodelovanja. Slednje nenazadnje priča tudi o pomanjkanju zavedanja pomena učinkovite Strategije/Resolucije za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja in učinkovitost pomoči. Več kot očitno je torej, da je področje razvojnega sodelovanja še zmeraj zanemarjeno s strani političnih elit in da je oblikovanje razvojne politike še zmeraj na embrionalni stopnji razvoja. Slednje gre pripisati tudi dejstvu, da se Slovenija kot uradna donatorica pomoči s področjem mednarodnega razvojnega sodelovanja sooča šele od leta 2004.

Resolucija bo definirala vsebinske in geografske prioritete slovenskega razvojnega sodelovanja ter prednostne naloge dvo- in večstranskega sodelovanja, okvirno višino sredstev za njihovo uresničevanje ter odnose z drugimi donatorji in nacionalnimi NVO. V skladu z zakonom bo Resolucijo na predlog Vlade RS sprejel Državni zbor RS (Ur.L. RS 70/2006).

5.2.3 Obseg in usmerjenost pomoči

Prvo zbirko o sredstvih, ki jih Slovenija namenja za dejavnosti razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, predstavlja poročilo Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije 2002-2004.[60] Tako za zbiranje podatkov kakor tudi za izdajo letnih poročil o ODA RS je pristojno MZZ. Slovenija je torej relativno pozno začela s sistematičnim zbiranjem finančnih in vsebinskih podatkov o aktivnostih mednarodnega razvojnega sodelovanja, še vedno pa nima izčrpnega poročila o projektih slovenskega razvojne pomoči, ki bi vseboval podatke o vrsti dodeljene pomoči, finančnih in človeških virih.

V letu 2006 so sredstva namenjena za razvojno pomoč znašala 35 milijonov EUR, kar predstavlja 0,12 % BND (MZZ 2008). Slovenija velik delež sredstev ODA namenja preko mednarodnih organizacij in institucij, ki so aktivne na razvojnem področju. V letu 2006 je celoten znesek multilateralne pomoči znašal 21 milijonov EUR oziroma 61 % celotne ODA. Dve tretjini tega zneska, tj. okrog 15 milijonov EUR Slovenija prispeva v razvojne programe EU (preko prispevka RS v proračun EU). Ostala sredstva so bila zabeležena kot članarine mednarodnim organizacijam, večinoma agencijam in skladom v okviru ZN ter skupini SB (*ibid.*).

Bilateralna pomoč predstavlja osrednji del slovenskega razvojnega sodelovanja. Nanaša se predvsem na programe in projekte v državah JV Evrope, ki jih v večjem delu izvajajo slovenske razvojne institucije. V letu 2006 je Slovenija namenila okrog 11 milijonov EUR za financiranje bilateralnih projektov v izbranih državah prejemnicah pomoči, kar znaša skoraj tretjino celotne razvojne pomoči RS v tem letu (MZZ 2008).

Pomoč je bila usmerjena v 37 držav v razvoju, ki jih OECD/DAC uvršča na seznam držav prejemnic ODA. Regionalno je bil večinski delež bilateralne pomoči namenjen v izbrane

[60] MZZ (2005): *Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije 2002-2004*. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/dokumenti/mednarodno_humanitarno_sodelovanje.pdf (17. oktober 2007).

prioritetne države Zahodnega Balkana in Vzhodne Evrope, s katerimi je Slovenija sklenila bilateralne sporazume o razvojnem sodelovanju in tehnični pomoči.[61] Omenjene države so v letu 2006 prejele skupno 9 milijonov EUR pomoči, kar znaša kar 83% celotne bilateralne pomoči, ki jo je Slovenija nudila državam v tem letu. Sledijo azijska, afriška in južnoameriška regija (*ibid.*).

Vsebinsko so bili projekti usmerjeni v ustanovitev programa čiste proizvodnje, razvoj avtomobilske industrije in energetike, izobraževanje na področju javnih financ, bančništva in izgradnje kapacitet v javni upravi ter znanstveno in tehnološko sodelovanje. Prav tako pa obstajajo tudi že številni projekti na področju razminiranja in tehnične pomoči v okviru javnih financ (MZZ 2008).

Poleg ministrstev, ki so pristojna za razvojne aktivnosti na svojih področjih delovanja, projekte razvojne pomoči financirajo tudi druge organizacije.[62] Slovenija bilateralno razvojno sodelovanje tako izvaja preko organizacij, katerih soustanoviteljica je Vlada RS,[63] mednarodnih organizacij z nacionalno enoto v Sloveniji,[64] kakor tudi preko nacionalnih NVRO.[65]

Slovenija tudi v prihodnje načrtuje večinoma dvostranske projekte. Zaenkrat še ni razvila prakse sodelovanja z drugimi donatorji. Svetlo izjemo predstavlja sodelovanje z Avstrijo pri sofinanciranju programa za iraške otroke, ki ga je izvedla Ustanova Skupaj (Bučar in drugi 2007: 30).

---

[61] Slovenija je sklenila bilateralne sporazume z naslednjimi državami: z BiH, Makedonijo, Moldavijo, Srbijo in Albanijo. Načrtuje se tudi podpis sporazuma z Ukrajino in Črno goro (MZZ 2008). Kljub sklenjenim sporazumom pa Slovenija niti za eno od zgoraj omenjenih držav še ni razvila Strategije razvojnega sodelovanja, kar je velika pomanjkljivost predvsem z vidika doseganja komplementarnosti in večje učinkovitosti pomoči.

[62] Upoštevane so le dejavnosti, financirane s strani osrednjega proračuna RS in ne tudi tiste, ki se izvajajo s pomočjo alternativnih virov.

[63] Slovenija je dejavna pri rehabilitaciji žrtev oboroženih konfliktov v regiji (Ustanova Skupaj - Regionalni center za psihosocialno dobrobit otrok), na področju razminiranja (Mednarodni sklad za razminiranje – *ITF*), izgradnje zmogljivosti na področju javnih financ (Center za razvoj financ – *CEF*), usposabljanja in izobraževanja podjetnikov (Mednarodni center za podporo podjetništva – *ICPE*) in pomoči državam pri njihovem približevanju Evropski Uniji (Center za evropsko prihodnost - CEP). Več na http://www.together-foundation.si/ (7. maj 2008), http://www.itf-fund.si/dokumenti/dokument.asp?id=2 (7. maj 2008), http://www.cef-see.org (7. maj 2008), http://www.cep.si/view/5/Prva-stran.html (7. maj 2008).

[64] Najbolj prepoznavne so v Sloveniji Unicef Slovenije, Rdeči križ in Slovenska Karitas. Več na http://www.unicef.si/main/home.wlgt (7. maj 2008), http://www.rks.si/ (7. maj 2008), http://www.karitas.si/ (7. maj 2008).

[65] Nevladne razvojne organizacije so združene v okviru nacionalne platforme organizacij za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč Sloga. Dostopno na http://www.sloga-platform.org/ (7. maj 2008).

5.2.4 Geografske in sektorske prioritete

Geografsko prioritetno področje slovenskega bilateralnega razvojnega sodelovanja ostaja širše območje JV Evrope, pri čemer izstopajo predvsem države s katerimi ima Slovenija sklenjene sporazume o razvojnem sodelovanju. Seznam prednostnih držav tako sestavljajo: Albanija, BiH, Srbija, Črna gora, Makedonija, Moldavija in Ukrajina (MZZ 2005: 31). Skladno z razvojno politiko EU se bo, sicer v manjšem obsegu, tudi slovensko razvojno sodelovanje postopno usmerjalo v Afriko. Slovenija namerava v prihodnje finančno podpreti nekaj projektov, ki jih slovenske NVO in izobraževalne institucije izvajajo ali načrtujejo na Madagaskarju, v Nigru, Burkini Faso, Ugandi in drugje (*ibid.*).

Svoje bilateralno sodelovanje gradi Slovenija predvsem na tistih področjih, kjer je že dokazala svoje sposobnosti in prednosti. Tudi v prihodnje tako namerava usmeriti pomoč na področja, kjer ima primerjalne prednosti: podpora pri približevanju EU, izgradnja institucij na področju trgovine, investicij in financ, rehabilitacija minskih območij, okoljska trajnost (načrtovanje in upravljanje ter prilagajanjem standardom EU), družbene storitve in zaščita ter visokošolsko izobraževanje za državljane držav prejemnic pomoči (MZZ 2005: 14).

Če primerjamo izbrane geografske in sektorske prioritete Slovenije s tistimi, ki jih določata 71. (sektorske prioritete EU) in 67. člen (načelo koncentracije) Evropskega soglasja o razvoju, lahko ugotovimo, da se evropske prioritete pojavljajo le delno. Slovenija tako v svoj seznam ne vključuje področij kot so transport, voda in energija, razvoj podeželja, kmetijstvo in varnost hrane, preprečevanje konfliktov in šibke države ter socialna kohezija in zaposlovanje. Nadalje, izbrane prednostne države v katere Slovenija usmerja svojo razvojno pomoč so glede na klasifikacijo OECD DAC v veliki meri države z nizkim (Moldavija) in srednje nizkim dohodkom (BiH, Albanija, Srbija, Črna gora, Makedonija). To sicer ni v neskladju s prioritetami EU, saj gre za države, ki so za Unijo strateškega pomena in se še vedno srečujejo s podobnimi razvojnimi problemi kot najmanj razvite države. Kljub temu, pa velja opozoriti na manjko pri izboru prioritetnih držav s seznama najrevnejših držav.

5.2.5 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami

Vlada RS na področju razvojnega sodelovanja sodeluje tudi z nevladnimi organizacijami.

Slovenske NVRO (19 njihovih predstavnikov) so od leta 2005 vključene v Platformo nevladnih organizacij za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč Sloga (*Slovenian Global Action*) (Sloga 2007).

Odnos MZZ do Sloge pa je bil, po mnenju predstavnikov NVRO, do druge polovice leta 2006 vse prej kot partnerski, saj Sloga ni bila vključena v proces oblikovanja ZMRS (*ibid.*). V prvi polovici so bili predstavniki NVRO sicer povabljeni k razpravi o evropskih predlogih, vendar Sloga zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ni mogla odigrati vloge koordinatorja, kot bi sicer pričakovali.

Enega največjih problemov v Sloveniji namreč predstavlja odsotnost mehanizma javnih razpisov, preko katerih bi NVRO lahko kandidirale za sredstva za projekte razvojnega sodelovanja in osveščanja javnosti (Sloga 2007). Tudi razdelitev sredstev ni dovolj pregledna. Največ težav je imela Sloga pri črpanju sredstev iz Regionalnega partnerskega programa (*Regional Partnership Programme* – RPP),[66] saj je MZZ o dogajanju na tem področju ni obveščalo.

Po mnenju koordinatorja Sloge, Marjana Huča (v Mešič 2007: 61), se je odnos MZZ do Sloge in s tem tudi njen položaj izboljšal šele v drugi polovici leta 2006, ko je vlada odobrila RPP, Sloga pa je postala polnopravna članica evropske mreže nevladnih organizacij CONCORD in se aktivno vključila v proces oblikovanja pogajalski stališč v okviru delovnih skupin evropske mreže ter je vlada pospešila priprave na predsedovanje Slovenije Svetu EU. Ministrstvo za zunanje zadeve je za sistemsko delovanje Sloge v letu 2007 namenilo 34.000 EUR (MZZ 2008).

Pri doseganju evropskih razvojnih ciljev, kakor tudi izvajanju temeljnih načel evropske razvojne politike, bi lahko prav NVRO s svojo strokovnostjo na področju razvojnega sodelovanja odigrale ključno vlogo pri osveščanju javnosti o razvojnih vprašanjih. Zato je za njihovo učinkovito delovanje in prispevek v prvi vrsti potrebno zagotoviti določeno mero finančne varnosti in stabilnosti.

[66] Gre za program, ki je namenjen vzpodbujanju in izboljšanju projektov na področju razvojnega sodelovanja v srednjeevropskih državah. Na razpise v okviru triletnega RPP, ki ga skupno financirajo Avstrija, Slovenija, Madžarska, Slovaška in Češka, se prijavljajo NVO iz novih držav članic, ki pri izvajanju projektov sodelujejo z avstrijskim partnerjem (MZZ 2008).

5.2.6 Načelo komplementarnosti in delitve dela v slovenski razvojni politiki

Z doseženo stopnjo svojega gospodarskega razvoja je Slovenija vstopila v skupino držav donatoric, ki nase sprejemajo moralno odgovornost pomagati manj razvitim delom sveta. Obveznosti Slovenije na področju razvojnega sodelovanja so jasno opredeljene z njenim članstvom v EU. V zadnjem obdobju si Unija prizadeva za napredek predvsem na področju usklajenega delovanja in doseganja optimalne delitve dela v evropskem razvojnem sodelovanju. Ker sprejeta priporočila zadevajo tudi Slovenijo je zanimivo raziskati kako se država sooča z vpeljevanjem načela komplementarnosti in delitve dela v svoje razvojno sodelovanje.

V poglavju o zakonodajnem in institucionalnem okviru sem prikazala, da področje razvojnega sodelovanja v Sloveniji ureja ZMRS. Zakon, ki predstavlja temelj slovenske razvojne politike (ustrezne Strategije in Resolucije Slovenija še vedno nima), pa nikjer eksplicitno ne omenja načela komplementarnosti in delitve dela. Upoštevanje le-tega torej ni pravno zavezujoče. Z vidika omejevanja aktivnosti in doseganja učinkovite razvojne pomoči je potrebno poudariti tudi, da v nobenem uradnem dokumentu niso jasno opredeljena vsebinska in geografska prioritetna področja. ZMRS sicer predvideva vlogo MZZ kot nacionalnega koordinatorja, a ker Slovenija nima ločene proračunske postavke za razvojno sodelovanje, je njegova vloga precej omejena. Razvojne aktivnosti namreč financirajo posamezna resorna ministrstva preko lastnih proračunskih postavk, to pa pomeni, da se sredstva pogosto usmerjajo na podlagi političnih in gospodarskih interesov in so neusklajena, kar ima negativne posledice predvsem za učinkovitost razvojne pomoči.

Za aktivno vključevanje v delitev dela med donatorji je ključno upoštevanje smernic EU na tem področju. Z vidika komplementarnosti *znotraj države* pomeni to usmerjanje na točno določeno, omejeno, število sektorjev v državi prejemnici pomoči, kar naj bi omogočalo predvsem večjo konkurenčnost pomoči v primerjavi z ostalimi donatoricami ter s tem učinkovitejšo pomoč. Z vidika komplementarnosti *med državami* pa je ključno, da se pri načrtovanju in izboru prioritet upošteva merilo zasičenosti. Nenazadnje je pri izboru geografskih in sektorskih prioritet velikega pomena tudi, da se gospodarski interesi opredelijo dolgoročno skozi odpiranje večjih možnosti za sodelovanje v okoljih, kjer se na podlagi razvojne pomoči zagotavlja stabilnejšo gospodarsko rast in s tem tudi nove poslovne priložnosti.

Pregled razvojnih aktivnosti za leto 2006 pokaže, da predstavlja prioritetno območje slovenskih prizadevanj predvsem regija Zahodnega Balkana in Vzhodne Evrope. Med največje prejemnice pomoči tako spadajo Srbija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška in Črna gora (glej tabelo 5.2.6.6).

Tabela 5.2.6.6: Največje prejemnice pomoči v regiji Zahodnega Balkana in Vzhodne Evrope, v EUR

DRŽAVA	ZNESEK POMOČI
Srbija	4.017.845,80
Bosna in Hercegovina	1.697.121,09
Hrvaška	1.585.946,99
Črna gora	872.664,00

Vir: MZZ (2008), Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2006.

Najvišji znesek bilateralne pomoči je bil v letu 2006 namenjen Srbiji. Projekti razvojnega sodelovanja s Srbijo so bili vsebinsko usmerjeni v ustanovitev programa čiste proizvodnje, razvoj avtomobilske industrije in energetike, izobraževanje na področju javnih financ, bančništva in izgradnje kapacitet v javni upravi, znanstveno in tehnološko sodelovanje, aktivnosti na področju razminiranja in psihosocialne pomoči ter drugam. Projekte so izvajala posamezna resorna ministrstva, CEF, ITF, CEP, Ustanova Skupaj in drugi (MZZ 2008). Kot je razvidno iz zgoraj napisanega so bile razvojne aktivnosti razpršene po številnih sektorjih, kar je posledica pomanjkanja usklajevanja med posameznimi izvajalci razvojne pomoči na eni, ter jasnega definiranja sektorskih prioritet na drugi strani.

Za večjo prepoznavnost slovenske pomoči v posamezni državi prejemnici in njeno posledično večjo učinkovitost, bo potrebno čim prej jasno opredeliti sektorske prioritete in tako omejiti število sektorjev, v katerih so izvajalci aktivni. Pri opredeljevanju in izboru sektorskih prioritet bi bilo, poleg strateških interesov in pozitivnih izkušenj oziroma primerjalnih prednosti, potrebno upoštevati tudi prisotnost drugih donatorjev v istem sektorju. Kot ugotavljajo Mrak in drugi (2007: 61–63) bi bilo glede na specifične primerjalne prednosti, ki jih ima Slovenija na področju tranzicije in prilagajanja evropskemu pravnemu redu, smiselno, da bi svojo ODA prednostno usmerjala predvsem na področji vzpostavljanja državnih in drugih institucij, potrebnih za kakovosten razvoj države in izobraževanja na področju javnih

financ in evropskega pravnega reda. Glede na to, da je Slovenija z državami, ki so danes največje prejemnice njene pomoči delila skupno zgodovino, te države pa so danes tudi že v procesu priprav na vstop v EU, ima na teh področjih nedvomno pomembne primerjalne prednosti.

Iz predhodnih poglavij je mogoče razbrati tudi, da Slovenija svojo bilateralno pomoč usmerja predvsem v države Zahodnega Balkana in Vzhodne Evrope, s katerimi ima sklenjene sporazume o razvojnem sodelovanju.[67] Seznam prioritetnih držav Slovenije tako predstavljajo Srbija, Črna gora, Makedonija, BiH, Albanija, Moldavija in Ukrajina. Slovenija sicer svojo ODA namenja tudi državam drugih regij, vendar v znatno manjšem obsegu. Analiza uradnih podatkov pokaže, da so med ostalimi prejemnicami slovenske pomoči predvsem države, ki so sicer tudi največje prejemnice pomoči drugih, predvsem neevropskih donatorjev (Irak, Iran, DR Kongo, Jordanija) (MZZ 2008). Več kot očitno je torej, da Slovenija v danem trenutku svojo pomoč usmerja zlasti na podlagi strateških in gospodarskih kriterijev in ne tudi na podlagi merila zasičenosti. Od sedmih prioritetnih držav tako nobena ni bila izbrana iz seznama zapuščenih držav, hkrati pa sta predvsem Srbija in Črna gora največji prejemnici pomoči ostalih donatorjev.

Srbija je z dobrimi 4 milijoni EUR pomoči daleč največja prejemnica slovenske ODA. Ker pa gre za državo, ki se tradicionalno uvršča na seznam držav največjih prejemnic pomoči tako na ravni EU kot širše, se zdi za Slovenijo neprimerna izbira, saj država od drugih donatorjev prejema nominalno znatno višje zneske pomoči, s katerimi pa se slovenska pomoč ne more primerjati. Po mnenju Mraka in drugih (2007: 58–60) bi bilo zato smiselno, da bi se Slovenija v prihodnje bolj osredotočila na države, ki so tako na globalni kakor tudi na evropski ravni veliko manjše prejemnice pomoči. Med slovenskimi prioritetami velja izpostaviti predvsem Moldavijo, Makedonijo in Albanijo, s katerimi je Slovenija že sklenila bilateralne sporazume. Gre za države, ki so nekoliko bolj zapostavljene s strani velikih donatoric, hkrati pa tudi analiza pomoči Sloveniji primerljivih novih članic (Češka, Madžarska) pokaže, da v omenjenih prejemnicah niso prisotne v veliki meri (Bučar in drugi 2007). Omenjene države se ravno soočajo s procesom tranzicije, Sloveniji so blizu tako zgodovinsko kot kulturno, dobro je razvita tudi raven političnih odnosov. Povečevanje slovenske pomoči tem državam bi bilo

[67] Sklenjeni sporazumi predvidevajo oblikovanje skupnih programov sodelovanja, ki bi temeljili tudi na željah in prioritetah držav prejemnic. Slovenija, do danes, ni oblikovala takšnega programa niti za eno od zgoraj omenjenih držav.

zato smiselno, hkrati pa bi z vidika učinkovitosti pomoči, pomoč tem državam imela precej višjo težo, kot jo ima danes pomoč Srbiji.

5.3 Izzivi in priložnosti uveljavljajočih se donatoric

Opravljene analize nedvomno potrjujejo predvidevanja, da so NMS šele v procesu krepitve svojih aktivnosti na področju razvojnega sodelovanja. Obstoječe politične, zakonodajne in administrativne strukture tem uveljavljajočim se donatorjem v danem trenutku prinašajo številne težave in izzive na področju oblikovanja učinkovitih razvojnih politik. Z vidika učinkovitejše delitve dela v evropskem razvojnem sodelovanju se od njih pričakuje tudi upoštevanje načela komplementarnosti in delitve dela pri načrtovanju lastnih razvojnih aktivnosti. A glede na trenutne sposobnosti izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja je nerealno pričakovati, da bo do realizacije le-tega prišlo v bližnji prihodnosti.

Na podlagi analize trenutnega stanja v NMS in študije primera Slovenije bom v nadaljevanju poskušala opredeliti temeljne izzive s katerimi se bodo morale v prihodnje spoprijeti NMS, da bi lahko v najkrajšem možnem času postale normalne donatorice. Na tem mestu je sicer potrebno poudariti, da značilnosti slovenske razvojne politike ne gre posploševati na vse NMS, kljub vsemu pa gre za skupino držav, ki so jim skupni številni vzorci delovanja na področju razvojnega sodelovanja in se zato soočajo s podobnimi težavami.

Oblikovanje učinkovitih politik, ki bi vključevale tudi vidike delitve dela trenutno pogojujejo omejene sposobnosti NMS na področju razvojnega sodelovanja. To se kaže predvsem v odsotnosti učinkovitega političnega in zakonodajnega okvira ter strokovne administrativne strukture, kakor tudi v nezadostnih (v globalnem merilu pogosto tudi neprimerljivih) finančnih sredstvih namenjenih za razvoj, ki pa nenazadnje posredno določajo status NMS v mednarodni skupnosti donatorjev. Pogosto je v NMS zaslediti tudi pomanjkanje strokovnih kapacitet na področju razvojnega sodelovanja, pomanjkljivo sodelovanje z NVO in premalo osveščenost javnosti. Slednje bi lahko tudi v prihodnje pomenilo ključne izzive za uresničevanje potenciala NMS v bolj usklajeni evropski razvojni politiki. Omejene sposobnosti NMS pa bi lahko bile za te države tudi neke vrste spodbuda, da čim prej vzpostavijo učinkovit zakonodajni mehanizem, ki bi jim nenazadnje omogočil tudi, da izkoristijo priložnosti, ki sem jim ponujajo na podlagi njihovih nedvomnih primerjalnih prednostih na področju tranzicije in priključevanja EU.

Analiza razvojnih politik NMS je pokazala, da je večina držav že oblikovala in tudi sprejela razvojne strategije, na podlagi teh pa tudi geografske in sektorske prioritete. Ključen izziv pa kljub vsemu ostaja integracija sprejetega političnega okvirja v dnevne politike in letne načrte, ki naj bi strategije razvoja povezali tako s primerjalnimi prednostmi in specifičnimi izkušnjami, kakor tudi z zunanjepolitičnimi interesi. Slovenija se tukaj močno razlikuje od večine NMS, saj do danes še ni sprejela političnega dokumenta, ki bi vsebinsko opredeljeval politiko na področju razvojnega sodelovanja. Z vidika vključevanja temeljnih načel evropske razvojne politike predstavlja slednje posebno velik izziv. Slovenija bi morala čim prej sprejeti strateški dokument, ki bi definiral njene primerjalne prednosti in določil geografske in sektorske prioritete, s čimer bi bili ustvarjeni tudi pogoji za uresničevanje načela delitve dela.

Natančnejša analiza sprejetih strateških dokumentov pokaže tudi na razkorak med zapisanimi temeljnimi cilji in načeli razvojnih politik in njihovim dejanskih izvajanjem. Medtem ko so MDG kot temeljni cilji razvojnih aktivnosti sicer vključeni v posamezne strateške dokumente, pa je sodelovanje NMS z najmanj razvitimi državami prej izjema kot pravilo. Pri dodeljevanju ODA tako NMS bolj kot boj proti revščini upoštevajo promocijo demokracije, pravne države in človekovih pravic ter regionalni razvoj. Slednje lahko pripišemo predvsem njihovim geografskim prioritetam. Tudi bilateralno razvojno sodelovanje Slovenije je v veliki meri omejeno na sosedske države. Z vidika delitve dela bi bilo smiselno, da bi Slovenija v prihodnje svojo ODA usmerila tudi v vsaj eno najmanj razvito državo iz afriške regije. Pri tem bi bilo ključnega pomena, da je prioritetna država izbrana iz seznama 'zapuščenih' držav. A tukaj se pojavlja temeljno vprašanje, in sicer, ali je realizacija česa podobnega sploh možna, če upoštevamo omejene finančne, kadrovske in organizacijske zmožnosti.

Analiza finančnega vidika razvojnega sodelovanja NMS, je namreč pokazala, da so odstotki BND še vedno daleč pod želeno ravnjo in so hkrati tudi neprimerljivi z odstotki ostalih evropskih donatoric. NMS večino razvojne pomoči usmerjajo multilateralno, kar posledično pomeni manj sredstev v obliki bilateralne pomoči. Slednje pa zmanjšuje možnosti za graditev kapacitet na področju razvojnega sodelovanja. Po drugi strani, pa bi lahko načrtovano povečevanje ODA šlo prav na račun bilateralne pomoči, kar pa za NMS prinaša dodaten izziv z vidika usklajevanja nacionalnih interesov in prioritet na eni, s cilji in načeli evropske razvojne politike na drugi strani. To pa se neposredno dotika delitve dela in predstavlja za NMS velik izziv z vidika iskanja lastnega položaja znotraj mednarodne skupnosti donatorjev. Kot ugotavljata Bučar in Mrak (2007: 23), bi lahko zaradi dejstva, da gre za male donatorje, z

omejenimi človeškimi in finančnimi viri ter izkušnjami, NMS postale manj zaželene donatorice. Povsem razumljivo je namreč, da si tudi države prejemnice pomoči želijo sodelovati predvsem z velikimi in izkušenimi donatorji, ki lahko zagotovijo trajna in stabilna finančna sredstva. NMS bi se lahko posledično soočile s problemom 'drugorazrednih' donatorjev. Na podlagi povedanega lahko sklenem, da v bližnji prihodnosti ne moremo pričakovati, da bi NMS odigrale pomembnejšo vlogo v 'zapuščenih' državah partnericah, čeprav bi z vidika usklajevanja pomoči te države predstavljale prioriteto. Tudi za Slovenijo bi bilo smiselno, da bi zaradi omejenih človeških virov in pomanjkanja posebnega znanja o Afriki, svojo ODA v najmanj razvite države usmerjala v sodelovanju z izbrano razvito državo. Kljub naštetim omejenostim na področju razvojnega sodelovanja, pa bi se NMS lahko udejstvovale na različne načine in na podlagi svojih primerjalnih prednosti izkoristile priložnosti, ki jim jih le-te ponujajo.

Nedvomna primerjalna prednost NMS je vezana na področje upravljanja s tranzicijo v sosedskih državah in prilagajanja evropskemu pravnemu redu. S svojimi lastnimi izkušnjami in strokovnostjo bi na tem področju NMS prav gotovo lahko odigrale pomembno vlogo. Slovenija, kot trenutno predsedujoča članica in ena izmed najuspešnejših novih članic, bi s svojimi izkušnjami s tranzicijo in priključevanjem Uniji lahko odigrala vodilno vlogo pri oblikovanju skupne strategije NMS za programe evropske pomoči v tistih državah z nizkim dohodkom, v katerih so NMS za razliko od EU že prisotne. Analiza trenutnega stanja je sicer pokazala, da v NMS zaenkrat še ne obstaja praksa delegiranega sodelovanja, kar je razumljivo z vidika omejenosti v človeških virih, strokovnosti in izkušnjah. Prav zato je nerealno pričakovati, da bi lahko NMS, kljub nedvomni primerjalni prednosti na področju upravljanja s tranzicijskim procesom in prilagajanja evropskemu pravnemu redu, samostojno izvajale učinkovite projekte pomoči. Lahko pa bi odigrale vodilno vlogo pri določitvi vsebinskega okvira, EK in ostale države članice pa bi nudile strokovno pomoč pri razvijanju operativnih kapacitet.

Enega večjih izzivov prihodnosti za NMS predstavlja tudi pomanjkanje usposobljenih institucionalnih struktur. V večini NMS poteka načrtovanje, izvajanje in tudi financiranje ODA izrazito decentralizirano. Slednje je še posebej vidno na primeru Slovenije, ki vse do sredine leta 2006 ni imela posebnega zakonodajnega okvira, ki bi urejal ODA. ZMRS sicer določa Sektor znotraj MZZ kot nacionalnega koordinatorja za mednarodno razvojno sodelovanje, ne določa pa vzpostavitve enotne proračunske postavke za razvojno sodelovanje.

Posledično to pomeni, da je izvajanje ODA razpršeno med številna ministrstva z lastnimi proračunskimi postavkami in metodologijami za ODA. Slednje Sektorju, ki je med drugim pristojen za zbiranje podatkov o ODA, onemogoča da bi zbral celovite podatke o obsegu in strukturi razvojne pomoči. Za učinkovito usklajevanje predstavlja to velik izziv, saj takšna decentralizacija prav gotovo ne vzpostavlja pogojev za vpeljevanje vidikov delitve dela, ker pomoč prepogosto usmerjajo specifični interesi posameznih resornih ministrstev. Upoštevajoč dejstvo, da se ne samo Slovenija, ampak tudi večina ostalih NMS nadalje sooča še s pomanjkanjem usposobljenih kadrov z ustrezno strokovnostjo na področju razvojne pomoči in javne uprave, se strinjam z ugotovitvami strokovnjakov (Granell 2005, Mrak in drugi 2007), da bi NMS z vidika doseganja centralizacije načrtovanja, izvajanja in financiranja ODA morale razmišljati v smeri ustanavljanja specializiranega in visoko usposobljenega organa, ki bi bil sposoben zagotavljati komplementarnost nacionalnih in evropskih projektov, strokovnost in fleksibilnost, hkrati pa bi bil tudi sposoben oblikovati skupne strategije pomoči za izbrane države prejemnice v skladu s primerjalnimi prednostmi donatorice in potrebami prejemnice.

Z vidika ustvarjanja pogojev, ki bi omogočali vključevanje različnih razsežnosti komplementarnosti v razvojne politike NMS, je potrebno omeniti vsaj še dvoje. In sicer, sodelovanje z NVO in osveščanje javnosti. Sodelovanje med vladnimi in nevladnimi akterji se je v večini NMS na področju razvojne pomoči začelo krepiti šele nedavno, kar kaže na nerazvito politično kulturo in pomanjkanje razumevanja vloge, ki jo lahko NVO odigrajo pri krepitvi javne podpore za ODA, oblikovanju politik in uresničevanju razvojnih projektov. V prihodnje bo zato več pozornosti potrebno nameniti krepitvi sodelovanja z NVO. Za NMS je namreč značilno tudi, da je na eni strani zagotoviti javno podporo razvojni pomoči, ki se odziva na velike mednarodne katastrofe relativno lahko, medtem ko je zagotavljanje podpore za projekte razvojne pomoči in aktivnosti za zmanjševanje revščine v oddaljenih državah veliko težje. Zato bi lahko prav NVO, s svojim specifičnim znanjem in izkušnjami, skozi okrepljeni dialog z vladnimi akterji ključno pripomogle k oblikovanju institucionalnega mehanizma za osveščanje o dodeljevanju in upravljanju razvojne pomoči.

Zgoraj omenjene pomanjkljivosti, s katerimi se trenutno sooča večina NMS, so po mnenju Mraka (2002b) tiste, ki jim bo tudi v prihodnje potrebno nameniti največ pozornosti. Da bi lahko NMS okrepile svojo vlogo v mednarodni skupnosti donatorjev, bodo morale najprej

sprejeti jasne osnove za ureditev mehanizma razvojnih aktivnosti, kar bo omogočilo usklajevanje aktivnosti tudi z vidika upoštevanja delitve dela.

6. ZAKLJUČEK

V sistemu svetovne arhitekture pomoči nastopa dandanes vse več akterjev. Enega najpomembnejših in hkrati najaktivnejših nedvomno predstavlja EU, z danes že sedemindvajsetimi državami članicami. Številčno povečevanje akterjev mednarodne razvojne pomoči sicer na eni strani pomeni povečevanje njenega obsega, na drugi strani pa z vidika zagotavljanja učinkovite pomoči le-to narekuje dodatne napore pri usklajevanju razvojnih aktivnosti posameznih donatorjev. V dobi globalizacije, ki razlike med razvitim svetom in državami v razvoju samo še povečuje, je zato ključno, da se razvojna pomoč usmerja v skladu z dejanskimi potrebami DVR in na podlagi primerjalnih prednosti držav donatoric. Slednje zahteva predvsem celovito upoštevanje načela komplementarnosti in delitve dela pri oblikovanju razvojnih politik in strategij.

Zavedanje o tem, da je zgolj učinkovita razvojna pomoč tista, ki lahko pripomore k temu, da bo razvojna pomoč dosegla svoj namen, tj. izkoreninjenje revščine, med evropskimi donatorji nedvomno že obstaja. O tem pričajo številne pobude in predlogi, ki so bili v zadnjem obdobju sprejeti na ravni EU in katerih glavni namen je uskladiti razvojne aktivnosti donatoric na način, da se doseže optimalna delitev dela med donatorji in se hkrati zmanjšajo transakcijski stroški upravljanja z razvojno pomočjo. Opravljena analiza je pokazala, da za doseganje slednjega na ravni Unije že obstaja zadostna pravna podlaga, a tisto, kar bode v oči, je njena nezadostna operacionalizacija. Analiza razvojnih smernic držav članic je namreč nazorno pokazala, da države članice načela komplementarnosti in delitve dela še zdaleč ne upoštevajo v zadostni meri. Posledice tega se v prvi vrsti kažejo v neusklajenih razvojnih aktivnostih, njihovem podvajanju ter hkrati tudi v povečevanju transakcijskih stroškov tako za države prejemnice pomoči, kakor tudi za donatorice same. Obstoj dveh skupin, tj. skupine 'zasičenih' držav in skupine držav 'sirot', ki smo mu danes priča na področju razvojnega sodelovanja je zgolj logična posledica predhodno zapisanega. Usmerjanje pomoči držav donatoric namreč danes, še vedno, bolj kot dejanske potrebe manj razvitih in primerjalne prednosti donatorjev, večinoma usmerjajo politični, strateški in gospodarski interesi.

Podvajanje razvojnih aktivnosti ter kopičenje pomoči na eni in njeno drastično pomanjkanje na drugi strani, nedvomno potrjujejo v uvodu predstavljena predvidevanja, da neupoštevanje

načela komplementarnosti in delitve dela s strani evropskih donatorjev zmanjšuje učinkovitost pomoči.

Prav poseben status v evropski skupnosti donatorjev imajo nove države članice Unije. Članstvo v EU je tudi tem državam naložilo moralno obveznost pomagati manj razvitim. Spremenjen status držav, ki so bile še nedavno na strani prejemnic pomoči, od njih v prvi vrsti zahteva oblikovanje učinkovitih razvojnih politik, ki bodo med drugim komplementarne s politiko Unije in bodo temeljile tudi na načelu delitve dela. Ker pa se NMS z uradnim donatorstvom soočajo relativno kratek čas, so njihove sposobnosti na področju izvajanje razvojnega sodelovanja razumljivo precej omejene. Na podlagi analize trenutnega stanja v desetih NMS na področju razvojnega sodelovanja in konkretnega primera Republike Slovenije, lahko potrdim tudi nadaljnja predvidevanja, in sicer, da je upoštevanje načela delitve dela v razvojnih aktivnostih za NMS v danem trenutku praktično neizvedljivo, saj jim to zaenkrat onemogočajo predvsem njihove omejene sposobnosti izvajanja mednarodne razvojne politike.

Da bi lahko NMS prispevale svoj kamenček v mozaik doseganja optimalne delitve dela, se bodo morale v prihodnje najprej spoprijeti s številnimi izzivi. Analiza aktualnih razvojnih smernic je namreč pokazala, da so NMS šele v procesu krepitve svojih razvojnih aktivnosti in torej še niso povsem zaključile s procesom oblikovanja učinkovitih zakonodajnih temeljev za izvajanje razvojne politike. Kot največje omejitve lahko izpostavimo predvsem pomanjkljive finančne, človeške in institucionalne kapacitete. Za učinkovito vključevanje načela delitve dela v svoje razvojne politike, bi morale NMS najprej oblikovati specializirane in visoko usposobljene organe, kar bi pomenilo prvi korak proti centralizaciji načrtovanja, izvajanja in financiranja razvojne pomoči. Nadalje bi bilo potrebno okrepiti sodelovanje z nevladnimi akterji, ki bi morali igrati ključno vlogo pri oblikovanju institucionalnega mehanizma za osveščanje javnosti. Nenazadnje bodo NMS morale razmisliti tudi o povečevanju finančnih sredstev predvsem v tistih državah prejemnicah pomoči, ki so zanemarjene s strani drugih donatorjev in v katerih bi NMS lahko izkoristile svoje primerjalne prednosti in izkušnje s procesom tranzicije in vključevanjem v EU.

Glede na to, da NMS očitno še niso začele s sistematičnim reševanjem svojih pomanjkljivosti, lahko zaključim, da razvojno sodelovanje zanje ne predstavlja prioritetnega področja in zato pričakujem, da bodo NMS potrebovale še kar nekaj časa za vzpostavitev jasnih osnov za

ureditev mehanizma razvojnih aktivnosti, ki bodo nenazadnje omogočale tudi vključevanje načela komplementarnosti in delitve dela. Slednje bi nadalje moralo biti podvrženo okrepljenim prizadevanjem v prid dejanskega izvajanja delitve dela, kar pa bo za NMS nedvomno nov, velik izziv.

7. SEZNAM VIROV

7.1 Seznam sekundarnih virov

Ayodele, Thompson (2004): *No Aid, No Debt*. Dostopno na http://www.thisdayonline.com/archive/2004/05/07/20040507com01.html (14. november 2007).

Benko, Vlado (1997): *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brown, M. Leann in Joanne M. O'Connor (1996): Cross-Pressures in Western European Foreign Aid. V Steven W. Hook (ur.): *Foreign Aid Toward the Millennium*, 91–107. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Bučar, Maja, Maria João Marques, Anja Mešič in Eva Pliberšek (2007): *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Case Studies, Discussion Paper 11/2007*. Bonn: German Development Institute.

Bučar, Maja in Mojmir Mrak (2007): *Challenges of development cooperation for EU New member states*. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/INTABCDESLO2007/Resources/PAPERABCDEBucarMrak.pdf (2. april 2008).

Burall, Simon in Simon Maxwell (2006): *Reforming the international aid architecture: Options and ways forward, Working Paper 278*. London: Overseas Development Institute.

Burnell, Peter (1997): *Foreign aid in a changing world*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Cassen, Robert (1994): *Does Aid Work?* New York: Oxford University Press.

Center za evropsko prihodnost (2006): *Predstavitev*. Dostopno na http://www.cep.si/view/5/Prva-stran.html (7. maj 2008).

Center za razvoj financ (ND): *Predstavitev*. Dostopno na http://www.cef-see.org/ (7. maj 2008).

CONCORD (2006): *EU aid: genuine leadership or misleading figures? An independent analysis of European Government's aid leves*. Dostopno na http://www.concordeurope.org/Files/media/extranetdocumentsFRE/NavigationSecondaire/3.EuropeanAidWatch/2.MeetingsanConferences/Workin2006/Seiminaireavril/EuropeanAidReport252006.pdf (1. december 2007).

CONCORD (2007): *Hold the Applause! Report on the European development aid.* Dostopno na http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/Aid%20watch/Hold_the_Applause.FINAL.pdf (31. marec 2008).

Dacosta, Lisa, Yannick Jadot in Alice Sindzigre (2004): Complementarity of European Union Policies on Development Co-operation: First elements of analysis and recommendations for an evaluation. V Paul Hoebink (ur.): *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation*, 97–135. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.

Development Centre (2004): *Czech Development Agency established*. Dostopno na http://www.rozvojovestredisko.cz/about_en.php (16. junij 2008).

Evropska komisija (2006a): *EU Donor Atlas 2006*. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/eu_donor_atlas_2006.pdf (6. oktober 2007).

Evropska komisija (2006b): *European Development Fund*. Dostopno na http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm (16. januar 2008).

Evropska komisija (2007a): *Development and relations with African, Caribbean and Pacific States*. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonouintro_en.cfm (15. januar 2008).

Evropska komisija (2007b): *The EU's relations with Latin America, Overview*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/la/index.htm (15. januar 2008).

Evropska komisija (2007c): *The Euro-Mediterranean Partnership, Overview*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/ (15. januar 2008).

Evropska komisija (2007d): *Annual Report 2007 on the European Community development policy and the implementation of external assistance in 2006, Highlights*. Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annualreports/europeaid_annual_report_2007_highlights_en.pdf (14. januar 2008).

Evropska komisija (2008): *EU Donor Atlas 2008*. Dostopno na http://development.donoratlas.eu/ (20. marec 2008).

Evropska unija (2006): *Questions and Answers: The Aid effectiveness Package*. Dostopno na http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/103&format=HTML&aged=0&language=EN (3. marec 2008).

Faust, Jörg in Dirk Messner (2007): *Organizational Challenges for an Effective Aid Architecture – Traditional Deficits, the Paris Agenda and Beyond, Discussion Paper 20/2007*. Bonn: German Development Institute.

Granell, Francisco (2005): *Can the fifth enlargement weaken the EU's development cooperation?* Dostopno na http://www6.miami.edu/eucenter/granell2final.pdf (22. oktober 2007).

Gill, Gerard in Simon Maxwell (2004): The co-ordination of development co-operation in the European Union. V Paul Hoebink (ur.): *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation*, 135–182. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.

Hook, Steven W. (1996): Introduction: Foreign Aid in a Transformed World. V Steven W. Hook (ur.) *Foreign Aid Toward the Millennium*, 1–16. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Karagiannis, Nathalie (2004): *Avoiding Responsibility. The Politics and Discourse of European Development Policy*. London: Pluto Press.

Kegley, Charles W. Jr. in Eugene R. Wittkopf (2001): *World Politics, Trend and Transformation; 6th Edition.* New York: St. Martin's Press, Inc.

Lightfoot, Simon (2008): *Dynamics of EU Development Policy after enlargement*. Dostopno na http://www.edpsg.org/index.pl (5. februar 2008).

Lovitt, Jeff in Eva Rybková (2007): *The Challenge for the EU Development Co-operation Policy for New Member States*. Dostopno na http://www.pasos.org/www-pasosmembers-org/policies/the-challenge-of-the-eu-development-co-operation-policy-for-new-member-states (12. januar 2008).

Mavko, Mitja (2006): *Uradna razvojna pomoč in Slovenija.* Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Mednarodni sklad za razminiranje in pomoč žrtvam min (2006): *Predstavitev delovanja*. Dostopno na http://www.itf-fund.si/dokumenti/dokument.asp?id=2 (7. maj 2008).

Mešič, Anja (2007): *Razvojna politika novih držav članic Evropske unije (EU-10) – dolžnost vs. zmožnost. Primerjava Republike Slovenije in Estonije.* Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Mrak, Mojmir (2002a): *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV Založba.

Mrak, Mojmir (2002b): *Slovenia as a Donor Country: Where It Is and Where It Should go?* Dostopno na http://www.eadi.org/pubs/pdf/mrak.pdf (16. oktober 2007).

Mrak, Mojmir, Maja Bučar in Helena Kamnar (2007): Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije. *IB Revija* 3–4(XLI), 50–67.

Mürle, Holger (2007): *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation : Operational Options*, *Discussion Paper 6/2007*. Bonn: German Development Institute.

OECD (2006): *The Development Dimension*, *The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?* Pariz: OECD.

OECD (2007a): *About OECD*. Dostopno na http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html (8. november 2007).

OECD (2007b): *DAC List of ODA Recipients*. Dostopno na http://www.oecd.org/dataoecd/23/34/37954893.pdf (10. november 2007).

OECD (2007c): *DAC Members and the Date of Membership*. Dostopno na http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_33721_1893350_1_1_1_1,00.html (8. november 2007).

Platform (2006): *Three C-s defined*. Dostopno na http://www.three-cs.net/3cs_defined (16. oktober 2007).

Rdeči križ (2008): *Predstavitev*. Dostopno na http://www.rks.si/ (7. maj 2008).

Roeske, Kerstin (2007): *The Code of Conduct for a better division of labour in the development policy – is it a real milestone?* Dostopno na http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/04867.pdf (9. oktober 2007).

Rogerson, Andrew, Adrian Hewitt in David Waldenburg (2004): *The International Aid System 2005-2010: Forces For and Against Change*. Dostopno na http://www.odi.org.uk/publications/web_papers/aid_system_rogerson.pdf (12. november 2007).

Russett, Bruce in Harvey Starr (1996): *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Schulz, Nils-Sjard (2007): *Division of labour among European donors: Alloting the pie or committing to effectiveness*? Dostopno na http://www.fride.org/descarga/COM_DivLabour_ENG_mar07.pdf (9. oktober 2007).

Sloga, Platforma nevladnih organizacij za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč (2007): *Predstavitev*. Dostopno na http://www.sloga-platform.org/ (7. maj 2008).

Slovenska Karitas (ND): *Predstavitev*. Dostopno na http://www.karitas.si/ (7. maj 2008).

The Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States (2006): *List of countries that have signed the Charter and Rules of the ACP Parliamentary Assembly to date (22 november 2005)*. Dostopno na http://www.acpsec.org/en/jpa/edinburgh/ACP_PA_members_e.htm (15. januar 2008).

Todaro, Michael P. (1989): *Economic Development in the Third World; 4th Edition*. New York in London: Longman Inc.

Unicef Slovenije (2004): *Predstavitev*. Dostopno na http://www.unicef.si/main/home.wlgt (7. maj 2008).

United Nations (2007): *UN Millenium Development Goals*. Dostopno na http://www.un.org/millenniumgoals/ (15. november 2007).

Ustanova Skupaj (ND): *Predstavitev*. Dostopno na http://www.together-foundation.si/ (7. maj 2008).

World Bank (2008): *Slovenia Moves Up the Ranks*. Dostopno na http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20018037~menuPK:3325325~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html (5. maj 2008).

7.2 Seznam primarnih virov

Amsterdamska pogodba (Treaty of Amsterdam), ki vključuje Konsolidirano pogodbo o Evropski uniji (Consolidated version of the Treaty on European Union), podpisana v Amsterdamu dne 2. oktobra 1997, v veljavi od dne 1. maja 1999, objavljena v Uradnem listu EU, *O. J.* C 340, dne 10. novembra 1997. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html (9. oktober 2007).

Delovno poročilo Komisije Monterreyski proces o financiranju za razvoj – Prispevek Evropske unije do Dohe in naprej, Poročilo o letnem napredku 2008 (Commission Working Paper The Monterrey process on Financing for Development – the European Union's contribution to Doha and beyond, Annual progress report 2008), SEC(2008) 432/2. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)%20432%20FfD-3.pdf (14. april 2008).

Delovno poročilo Komisije Zemljevid učinkovite pomoči EU do Accre in naprej, Od besed k dejanjem (Commission Working Paper An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond, From rhetoric to action, hastening the pace of reforms), SEC(2008) 435. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/ SEC(2008)435%20Aid%20Effective.pdf (14. april 2008).

Deklaracija tisočletja Združenih narodov (United Nations Millenium Declaration), A/RES/55/2, sprejeta na 55. zasedanju Generalne skupščine OZN dne 18. septembra 2000. Dostopno na http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm (15. november 2007).

Evropsko soglasje o razvoju (The European Consensus), podpisano dne 20. decembra 2005, objavljeno v Uradnem listu EU, *O. J.* C 46/01, dne 24. februarja 2006. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWorld/en/gena/87092.doc (2.oktober 2007).

Konvencija iz Loméja (ACP – ECC Convention), podpisana med EU in AKP državami v Loméju dne 28. februarja 1957. Dostopno na http://www.acpsec.org/en/conventions/lome1.htm (1. december 2007).

Krepitev vloge EU kot globalnega partnerja za razvoj, 18-mesečni program treh predsedujočih držav Nemčije, Portugalske in Slovenije na področju razvojnega sodelovanja (*Strengthening the European Union's Role as a Global Partner for Development, The 18-Month Programme on Development Policy of the three Presidencies of Germany, Portugal and Slovenia*), sprejet januarja 2007. Dostopno na http://www.bmz.de/en/service/infothek/buerger/TrioPresidentschaft.pdf (2. oktober 2007).

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi evropske skupnosti (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European union and the Treaty establishing the the European Community), podpisana v Lizboni dne 13. decembra 2007, objavljena v Uradnem listu EU, *O. J.* C 306, dne 17. decembra 2007. Dostopno na http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf (4. januar 2008).

Monterreysko soglasje (Monterrey Consensus), sprejeto v Monterreyu dne 22. marca 2002, A/CONF.198/11. Dostopno na http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf (6. januar 2008).

MZZ (2005): *Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije 2002-2004*. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/dokumenti/mednarodno_humanitarno_sodelovanje.pdf (17. oktober 2007).

MZZ (2008): *Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2006*. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/ (30. april 2008).

Otvoritveni nagovor državnega sekretarja Andreja Štera na Konferenci o izzivih razvojne politike EU27, z dne 18. februarja 2008. Dostopno na http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Speeches_Interviews/February/0217GAERC_razvojna_konf_Ster.html (20. februar 2008).

Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*), podpisana v Parizu dne 2. marca 2005. Dostopno na http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf (4. oktober 2007).

Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts), podpisana v Nici dne 26. februarja 2001, v veljavi od dne 1. februarja 2003, objavljena v Uradnem listu EU, *O. J.* C 80, dne 10. marca 2001. Dostopno na http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (16. oktober 2007).

Pogodba o Evropski uniji (Treaty on the European Union), podpisana v Maastrichtu dne 7. februarja 1992, v veljavi od dne 1. novembra 1993, objavljena v Uradnem listu EU, *O. J.* C 191 dne 29. julija 1992. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html (16. oktober 2007).

Rimska pogodba o Evropski gospodarski skupnosti (Treaty Establishing the European Economic Community), podpisana v Rimu dne 25. marca 1957, v veljavi od dne 1. januarja 1958. Dostopno na http://www.hri.org/docs/Rome57/ (1. december 2007).

Smernice za poročanje o ODA, izdane s strani OECD DAC (DAC Statistical Reporting Directives), 6. aprila 2007, DCD/DAC (2007) 34. Dostopno na http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf (15. november 2007).

Sporazum iz Cotonouja (The Cotonou Agreement), podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000. Dostopno na http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm (15. januar 2008).

Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: EU Kodeks ravnanja glede delitve dela v razvojni politiki (*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*), z dne 28. februarja 2007, COM(2007) 72 final. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0072en01.pdf (16. oktober 2007).

Sporočilo Komisije: Pomoč EU – nuditi več, hitreje in bolje (*Communication from the Commission: EU Aid - Delivering more, better and faster*), z dne 2. marca 2006, COM(2006) 87 final. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2006/com2006_0087sl01.pdf (3. marec 2008).

Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Okrepiti evropski vpliv – Skupni okvir za izdelavo državnih strateških dokumentov in skupno večletno načrtovanje (*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Increasing the impact of EU aid – A common framework for drafting country strategy papers and joint multiannual programming*), z dne 2. marca 2006, COM(2006) 88 final. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0088en01.pdf (3. marec 2008).

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: EU – globalni partner za razvoj, Pospeševanje napredka na poti k uresničitvi razvojnih ciljev tisočletja (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The EU – a global partner for development, Speeding up progress towards the Millenium Development Goals), z dne 9. aprila 2008, COM(2008) 177 final. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0177:FIN:EN:PDF (14. april 2008).

Zaključki GAERC o smernicah za delitev dela na področju razvojnega sodelovanja EU (*Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on the EU guidelines on complementarity and division of labour*), sprejeti dne 17. oktobra 2006, C 14029/06. Dostopno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14029.en06.pdf (9. oktober 2007).

Zaključki GAERC glede delitve dela in EU Kodeksa ravnanja za delitev dela v razvojni politiki (*Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council: EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy)*, sprejeti dne 15. maja 2007, C 9558/07. Dostopno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf (15. marec 2008).

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije, sprejet 23. junija 2006, objavljen v Ur.L. RS št. 70/2006. Dostopno na http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200670&stevilka=2999 (5. maj 2008).

Zakon o zunanjih zadevah, Prečiščeno besedilo, sprejet 2. oktobra 2003, objavljen v Ur.L. RS št. 113/2003. Dostopno na http://www.uradnilist.si/1/objava.jsp?urlid=2003113&stevilka=4929 (5. maj 2008).

8. PRILOGE

Priloga A: DAC seznam držav prejemnic uradne razvojne pomoči (ODA), ki velja od 1. januarja 2006 za poročanje o tokovih ODA v 2005, 2006 in 2007

Najmanj razvite države	**Druge države z nizkim dohodkom** (BND/preb. < $825 v 2004)	**Države in ozemlja z nižjim srednjim dohodkom** ($826 < BND/preb. <3255 v 2004)	**Države in ozemlja z višjim srednjim dohodkom** ($3256 < BND/preb. < 10065 v 2004)
Afganistan	*Kamerun*	Albanija	* Anguilla
Angola	*Kongo*	Alžir	Antigua in Barbuda
Bangladeš	*Slonokoščena obala*	Armenija	Argentina
Benin	*Gana*	Azerbajdžan	Barbados
Butan	Indija	Belorusija	Belize
Burkina Faso	Kenija	*Bolivija*	Bocvana
Burundi	Dem. Rep. Koreja	Bosna in Hercegovina	Čile
Kambodža	*Kirgizija*	Brazilija	Cookovi otoki
Cape Verde	Moldavija	Kitajska	Kostarika
Centralnoafriška Rep.	Mongolija	Kolumbija	Hrvaška
Čad	*Nikaragva*	Kuba	Dominika
Komori	Nigerija	Dominikanska Republika	Gabon
Dem. Rep. Kongo	Pakistan	Ekvador	Grenada
Džibuti	Papua Nova Gvineja	Egipt	Libanon
Ekvatorialna Gvineja	Tadžikistan	El Salvador	Libija
Eritreja	Uzbekistan	Fidži	Malezija
Etiopija	Vietnam	Gruzija	Mavricij
Gambija	Zimbabve	Gvatemala	* Mayotte
Gvineja		*Gvajana*	Mehika
Gvineja-Bissau		*Honduras*	* Montserrat
Haiti		Indonezija	Nauru
Kiribati		Iran	Oman
Laos		Irak	Palau
Lesoto		Jamajka	Panama
Liberija		Jordanija	Savdska Arabija
Madagaskar		Kazahstan	Sejšeli
Malavi		Bivša jugoslovanska rep.	Južna Afrika
Maldivi		Makedonija	* Sv. Helena
Mali		Maršalovi otoki	Sv. Kitts-Navis
Mavretanija		Mikronezija	Sv. Lucija
Mozambik		Maroko	Sv. Vincent in Grenadini
Burma (Myanmar)		Namibija	Trinidad in Tobago
Nepal		Niue	Turčija
Niger		Palestinsko admin. ozemlje	* Turk in Caicos
Ruanda		Paragvaj	Urugvaj
Samoa		Peru	Venezuela
Sao Tome in Principe		Filipini	
Senegal		Srbija in Črna gora	
Sierra Leone		Šrilanka	
Solomonovi otoki		Surinam	
Somalija		Svaziland	
Sudan		Sirija	
Tanzanija		Tajska	
Vzhodni Timor		* Tokelau	
Togo		Tonga	
Tuvalu		Tunizija	
Uganda		Turkmenistan	
Vanuatu		Ukrajina	
Jemen		* Wallis in Futuna	
Zambija			

* Ozemlje.

(1) Savdska Arabija je prešla prag visokega nacionalnega dohodka v letu 2004. V skladu z metodologijo DAC bo, v kolikor bo v letu 2005 in 2006 ostala država z visokimi dohodki, s ponovnim pregledom prešla iz seznama leta 2008.

Poševno zapisane države od novembra 2006 spadajo v kategorijo **močno zadolženih revnih držav (*Heavily Indebted Poor Coutries – HIPCs*).** Kategorija skupaj šteje 40 držav.

Vir: Prirejeno po OECD (2007b) in DCD/DAC (2007) 34.

Priloga B: Glavni dokumenti o delitvi dela v razvojnem sodelovanju EU

DATUM	DOKUMENT	VSEBINA
2. marec 2005	*Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči*	- šestinpetdeset partnerskih zavez organiziranih okrog petih temeljnih načel: (1) lastništvo, (2) uskladitev razvojne pomoči, (3) harmonizacija, (4) uspešno upravljanje, (5) medsebojna odgovornost - delitev dela na temelju primerjalnih prednosti URL: http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf
22. november 2005	*Evropsko soglasje o razvoju*	- aktivnosti razvojnega sodelovanja naj temeljijo na naslednjih načelih: (1) lastništvo in partnerstvo, (2) poglobljeni politični dialog (3) udeležba civilne družbe (4) enakost med spoloma (5) odzivanje na šibke države - spodbujanje diferenciranega pristopa - upoštevanje načela koncentracije pri državnem in regionalnem načrtovanju - večletni programi delovanja, sofinanciranje projektov URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWorld/en/gena/87092.doc
2. marec 2006	*Paket o učinkovitosti pomoči:* *(1) Sporočilo Komisije Svetu EU in Evropskemu parlamentu: Financiranje za razvoj in učinkovitost pomoči;* *(2) Sporočilo Komisije: Pomoč EU – nuditi več, hitreje in bolje;* *(3) Sporočilo Komisije Svetu EU in Evropskemu parlamentu: Okrepiti evropski vpliv – Skupni okvir za izdelavo državnih strateških dokumentov in skupno večletno načrtovanje*	- okrepiti sodelovanje med donatorji; - usklajevanje aktivnosti - razvijanje učinkovitih skupnih večletnih programskih okvirjev - načela učinkovitega načrtovanja razvojnih aktivnosti: partnerstvo, delitev dela, lastništvo, koncentracija, vključenost civilne družbe itd. URL: http://eur- lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2006/com2006_0087sl01.pdf in http://eur- lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0088en01.pdf

5. september 2006	*Knjiga o problematiki*	- izpostavi komplementarnost kot koncept organizacijske narave; sodelovanje donatorjev v skladu s primerjalnimi prednostmi - cilj: optimalna delitev dela (v Mürle 2007)
17. oktober 2006	*Zaključki GAERC o smernicah za delitev dela na področju razvojnega sodelovanja EU*	- usklajevanje aktivnosti naj poteka v skladu s temeljnimi načeli: lastništvo, sodelovanje s partnerskimi državami, primerjalne prednosti, usklajevanje prioritet in potreb držav prejemnic, ohranjanje ravni ODA ter najmanj ene države donatorice na področjih, strateško pomembnih za zmanjševanje revščine - sodelovanje med donatorji naj bo organizirano na način vodenega sodelovanja (*lead donor, active donors*) - okrepijo naj se prizadevanja po zmanjševanju razlik med 'zasičenimi' državami in 'sirotami' - poglobijo naj se ocene o primerjalnih in relativnih prednostih donatorjev URL: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14029.en06.pdf
januar 2007	*18-mesečni program treh predsedujočih držav Nemčije, Portugalske in Slovenije na področju razvojnega sodelovanja*	- poudari pomembnost izpolnjevanja zavez Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči ter posledičnega doseganja boljše komplementarnosti med donatorji z namenom doseganja učinkovite razvojne pomoči URL: http://www.bmz.de/en/service/infothek/buerger/Terger/TrioPresidentschaft.pdf
28. februar 2007 15. maj 2007	*Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu:* ***EU Kodeks ravnanja*** *glede delitve dela v razvojni politiki* *Zaključki GAERC glede delitve dela in* ***EU Kodeksa ravnanja*** *za delitev dela v razvojni politiki*	- lastništvo in partnerstvo - delitev dela ne sme vplivati na obseg sredstev namenjenih za razvoj - implementacija Kodeksa pokriva tri razsežnosti komplementarnosti: *znotraj države*, *med državami* in *med sektorji* - 11 smernic za izvajanje: (1) omejitev aktivnosti na max. 3 sektorje (2) aktivnosti znotraj države naj se preoblikujejo v skladu s potrebami DVR (3) vodeno sodelovanje (*lead donor arrangement*) (4) delegirano sodelovanje (5) zagotoviti zadostno podporo ključnim sektorjem (6) možnost razširitve modela na nečlanice EU (7) izbira prioritetnih držav (8) posebno pozornost nameniti državam 'sirotam' (9) poglobljena analiza primerjalnih prednosti (10) pospeševati napredek znotraj vseh segmentov komplementarnosti (11) poglobiti reforme za učinkovitejše izvajanje URL: http://eur- lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0072en01.pdf in http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf

9. april 2008	*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: EU – globalni partner za razvoj, Pospeševanje napredka na poti k uresničitvi razvojnih ciljev tisočletja* *Delovno poročilo Komisije Zemljevid učinkovite pomoči EU do Accre in naprej, Od besed k dejanjem* *Delovno poročilo Komisije Monterreyski proces o financiranju za razvoj – Prispevek Evropske unije do Dohe in naprej, Poročilo o letnem napredku 2008*	- državе članice pozove k čimprejšnjemu uresničevanju načela delitve dela ter k aktivnemu izpolnjevanju zavez, sprejetih s Kodeksom ravnanja - za doseganje učinkovite pomoči je ključnega pomena tudi predvidljivost v tokovih, načrtovanju in razdeljevanju pomoči; to zahteva predvsem jasne informacije in izdelano metodologijo upravljanja pomoči - izpostavljena je vloga civilne družbe, ki mora postati polnopravni partner na področju razvojnega sodelovanja URL: http://eur- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0177:FIN:EN:PDF

Vir: Lastna zasnova.

Priloga C: Oris razvojnega sodelovanja novih držav članic EU

		Ciper	Češka	Estonija	Latvija	Litva
Podatki o ODA	**2004**	0.04 % 4.2 milijona EUR	0.106 % 81.591 milijona EUR	0.08 % 6 milijonov EUR	0.06 % 6.7 milijona EUR	0.042 % 7.66 milijona EUR
	2005	Ni podatka (v Strategiji: 5–6 milijonov EUR)	0.114 % 101.927 milijona EUR	0.08 % 8 milijonov EUR	0.07 % 9 milijonov EUR	/
Geografske prioritete		(1)Egipt, Mali, Lesoto, Jemen in Palestinsko avtonomno ozemlje	Angola, BiH, Moldavija, Mongolija, Srbija in Črna gora, Vietnam, Jemen in Zambija	Gruzija, Moldavija, Ukrajina, Afganistan	Gruzija, Moldavija, Ukrajina	Ukrajina, Belorusija, Moldavija, Afganistan in Irak
Sektorske prioritete		Razvoj infrastrukture, Sektor javnih služb, Okolje	Zdravstveno varstvo; Izobraževanje; Proizvodnja energije	(1)Dobro upravljanje in demokratizacija; (2)Izobraževanje; (3)Gospodarski razvoj in liberalizacija trgovine; (4)Okolje; (5)Sektor IKT	(1)Proces političnih in gospodarskih reform; (2)Proces približevanja EU; (3)Razvoj civilne družbe; (4)Izobraževanje, zdravstvo, okolje	(1)Dobro upravljanje; (2)Gospodarske in prometne reforme; (3)Proces približevanja EU; (4)Varnost; (5)Okolje idr.
Primerjalne prednosti				Razvoj IKT sektorja in e-uprave	Dobro upravljanje; Institucionalna preobrazba; Usklajevanje z *aquis-jem* * Forenzična psihiatrija in medicina	Tranzicijski menedžment
Koordinacija ODE		Telo za koordinacijo	MZZ	Oddelek za razvojno sodelovanje znotraj MZZ	Oddelek za razvojno sodelovanje znotraj MZZ	Oddelek za ODA znotraj MZZ; MF
Izvajanje		Pisarna za načrtovanje Zaenkrat ni sodelovanja z NVO	Ministrstvo za notranje zadeve, Razvojni center	Ministrstva, NVO, zasebna podjetja	Ministrstva, NVO, zasebna podjetja	/

		Madžarska	Malta	Poljska	Slovaška	Slovenija
Podatki o ODA	**2004**	0.07 % 54 milijona EUR	0.18 % 7 milijonov EUR	0.05 % 91.748.633 EUR	0.072 % 25.935 milijona EUR	0.10 % 17.4 milijona EUR
	2005	0.09 % 74 milijona EUR	0.18 %	0.068 % 159.953.160 EUR	0.12 % 49.533 milijona EUR	0.11 % 28 milijonov EUR
Geografske prioritete		Srbija in Črna gora, BiH, Vietnam, Palestinsko avtonomno ozemlje, Makedonija	(1)Sudan, Eritreja, Etiopija in Somalija; (2)Palestina (3)Šrilanka	Afganistan, Gruzija, Irak, Moldavija, Vietnam, Palestinsko avtonomno ozemlje	Srbija in Črna gora, Kenija, Sudan, Kirgizistan, Kazahstan, Ukrajina in Belorusija	Albanija, BiH, Srbija, Črna gora, Makedonija, Moldavija
Sektorske prioritete		Prenos znanja, Tehnično usposabljanje, Kmetijstvo	(1)Zmanjševanje revščine; (2)Zdravstvo; (3)Izobraževanje in rekreacija; (4)IKT; (5)Dobro upravljanje idr.	Trajnostni razvoj, revščina, zdravstvo, izobraževanje	Demokratične institucije, infrastruktura, kmetijstvo	(1)Proces EU integracije: administrativne reforme; (2)Trgovina, investicije, izgradnja finančnih institucij; (3)Okoljsko načrtovanje in menedžment, kmetijski in gozdni menedžment; (4)visokošolsko izobraževanje; (5)razminiranje in pomoč otrokom, žrtvam vojnih konfliktov
Primerjalne prednosti		/	(1)IKT in e-uprava; (2)Izobraževanje; (3)Zdravstvo; (4)Pomorsko pravo; (5)Raziskave o staranju prebivalstva; (6)Pobude za gradnjo kapacitet	zdravstveni sektor, izobraževanje, dostop do pitne vode, okolje, demokratične institucije, učinkovitost javne uprave, preko mejno sodelovanje, obnova gospodarskega sektorja	Institucionalni okvir, *know-how*, izkušnje in kapacitete	
Koordinacija ODE		MZZ	Razvojna enota znotraj MZZ	MZZ	MZZ	Oddelek za med. razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč znotraj MZZ
Izvajanje		Agencija za izvajanje, NVO	Druge vladne in nevladne institucije, zasebna podjetja	MZZ, MF, ministrstvo za šolstvo	Ministrstva (MZZ, za okolje, šolstvo, kmetijstvo), NVO	Druge vladne institucije, NVO in zasebna podjetja

Vir: Prirejeno po Bučar in drugi (2007).