

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Anja Mešič

**RAZVOJNA POLITIKA NOVIH DRŽAV ČLANIC EVROPSKE
UNIJE (EU-10) – DOLŽNOST VS. ZMOŽNOST. PRIMERJAVA
REPUBLIKE SLOVENIJE IN ESTONIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Anja Mešič

Mentorica:izr. prof. dr. Maja Bučar

**RAZVOJNA POLITIKA NOVIH DRŽAV ČLANIC EVROPSKE
UNIJE (EU-10) – DOLŽNOST VS. ZMOŽNOST. PRIMERJAVA
REPUBLIKE SLOVENIJE IN ESTONIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

Hvala, draga mentorica, za vso strokovno pomoč in potrpljenje.

Hvala, draga Mateja in Marjan, za zaupanje.

Hvala, nepogrešljiva družina, za vso podporo in razumevanje.

Hvala, dragi Anja in Nuša, prijateljici.

Anja

Ljubljana, 26.2. 2007

Razvojna politika novih držav članic Evropske unije (EU-10) – dolžnost vs. zmožnost. Primerjava Republike Slovenije in Estonije

V diplomski nalogi analiziram proces, v katerem nove države članice Evropske unije (NMS), nekdanje prejemnice evropske pomoči, postanejo donatorji razvojne pomoči najmanj razvitim državam. Na podlagi študije pravne podlage EU in NMS s področja razvojnega sodelovanja zaključim, da so tako NMS kot EU, ne pa tudi nevladne razvojne organizacije (NVRO), posvečale premalo pozornosti obveznostim članstva, ki izhajajo iz evropske razvojne politike. Posledično NMS ob pristopu niso bile zmožne v celoti izpolniti tretjega kopenhagenskega kriterija. Čeprav so NMS trenutno v obdobju intenzivne institucionalizacije, tj. definiranja geografskih in področnih prioritet, določanja razmerja med dvostransko in večstransko razvojno pomočjo ter sprejemanja finančnih ciljev za ODA, večina NMS še ni vzpostavila učinkovite institucionalne strukture za izvajanje programov pomoči. Soočajo se namreč s pomanjkanjem finančnih in človeških virov. Prav tako NMS še niso oblikovale takšnega političnega okvira, ki bi podpiral razvojne programe za zmanjševanje revščine. Čeprav bodo NMS zaradi tega težje izpolnile določila evropske razvojne politike do leta 2010 oz. 2015, bi se trend pozitivnih sprememb moral nadaljevati, in sicer v smeri nadaljnjega zaposlovanja in usposabljanja kadrov, krepitve dialoga zainteresiranih strani in njihovega vključevanja v vse faze razvoja nacionalnih razvojnih politik. NVRO pa bi morale prevzeti glavno vlogo pri izvajanju dolgoročnih programov osveščanja in izobraževanja za razvoj.

Ključne besede: Evropska unija, razvojna politika, širitev, Slovenija, Estonija.

Development policy of New Member States of the European Union (EU-10) – Responsibility vs. Ability. Comparing Slovenia and Estonia

The thesis analyses the process of graduation of New Member States (NMS) of the European Union from ex-recipients to emerging donors of development aid to the Least Developed Countries. Based on the examination of the legal basis of development policy at the European and national level, I conclude that both, the EU and NMS, with the exception of non-governmental development organisations (NGDO), paid only little attention to the obligations of European Development Policy. Consequently, NMS did not comply entirely with the third Copenhagen criteria for accession. After accession, however, NMS have undertaken an intensive phase of institutionalization by setting geographical and sectoral priorities, defining optimal ratio between bilateral and multilateral aid programmes, and setting financial targets. Nevertheless, NMS still possess an inefficient implementing structure and lack financial and human resources in the field of development cooperation. Additionally, NMS would need to provide for a coherent policy framework, supporting development aid programmes aimed at eradicating poverty. Although NMS will hardly fulfill the development *acquis* until 2010 or 2015, the trend of positive changes has to proceed in the following directions: furthering employment and empowerment in the field of development cooperation, and strengthening dialogue and inclusion of all stakeholders in the implementation and evaluation of programmes. NGDO should take the lead in the implementation of long-term programmes aimed at raising awareness and promoting development education.

Key words: European Union, Development Policy, Enlargement, Slovenia, Estonia.

KAZALO

1. UVOD	9
2. EVROPSKA RAZVOJNA POLITIKA	12
2.1 KRATEK ZGODOVINSKI PREGLED	12
2.2 PRAVNA PODLAGA	13
2.3 EVROPSKO SOGLASJE O RAZVOJU	16
2.4 PAKET O UČINKOVITOSTI POMOČI	20
3. PROCES ŠIRITVE IN VPRAŠANJA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	23
3.1 POGOJI PRIDRUŽEVANJA EVROPSKI UNIJI	24
3.2 PREDPRISTOPNA STRATEGIJA IN VPRAŠANJA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	24
3.3 PRISTOPNA POGAJANJA IN VPRAŠANJA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	26
3.4 REDNA POROČILA IN VPRAŠANJA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	27
3.4.1 Republika Slovenija	29
3.4.2 Republika Estonija	31
3.4.3 Primerjava rednih poročil	32
3.5 VLOGA NEVLADNIH ORGANIZACIJ	35
4. NOVE DRŽAVE ČLANICE EVROPSKE UNIJE	38
4.1 PRAVICE IN DOLŽNOSTI	39
4.1.1 Primarna zakonodaja	39
4.1.2 Sekundarna zakonodaja	40
4.1.3 Pravni red Cotonou	41
4.1.4 Nezavezujoči akti	43
4.2 RAZVOJNE POLITIKE NOVIH DRŽAV ČLANIC	44
4.2.1 Finančni vidik	46
4.2.2 Vsebinski vidik	48
4.2.3 Vključevanje v evropske programe razvojnega sodelovanja	50
5. SLOVENSKA IN ESTONSKA POLITIKA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	52
5.1 INSTITUCIONALNA ZGRADBA	52
5.2 OBSEG IN RAZDELITEV POMOČI	54
5.3 NACIONALNA STRATEGIJA URADNE RAZVOJNE POMOČI	55
5.4 PODROČNOSTNE IN GEOGRAFSKE PREDNOSTNE NALOGE	56
5.5 DVOSTRANSKO IN VEČSTRANSKO SODELOVANJE	58
5.6 RAZVOJ SLOVENSKE IN ESTONSKE PLATFORME	59
5.7 OCENA POLITIK RAZVOJNEGA SODELOVANJA	62
6. SKLEP	65
7. SEZNAM VIROV	68
7.1 SEZNAM SEKUNDARNIH VIROV	68
7.2 SEZNAM PRIMARNIH VIROV	72
7.3 INTERVJUJI	75

SEZNAM KRATIC

AKP	Skupina držav Afrike, Karibov in Pacifika, s katero ima Evropska unija poseben partnerski odnos
AKÜ	<i>Estonian Roundtable for Development Co-operation</i> (Estonska platforma razvojnih nevladnih organizacij)
BDP	Bruto družbeni proizvod
CARDS	<i>Community Assistance for Reconstruction and Stabilisation</i> (Pomoč Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo)
CEP	Center za evropsko prihodnost
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i> (Osrednja obveščevalna služba)
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i> (Kanadska mednarodna razvojna agencija)
CNVOS	Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij
COM	Communication from the European Commission (Sporočilo Evropske komisije)
COREPER	<i>Committee of Permanent Representatives</i> (Odbor stalnih predstavnikov)
ČDO	Čezmorske države in ozemlja
DAC	<i>Development Assistance Committee of the OECD</i> (Odbor za razvojno pomoč pri OECD)
DCECI	<i>Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument</i> (Instrument za razvojno in gospodarsko sodelovanje)
DEEEP	<i>Development Education Exchange in Europe Project</i> (Projekt izobraževanja za razvoj v Evropi)
DG	<i>Directorate-generale</i> (Generalni direktorat)
EADI	<i>European Association of Development Research and Training Institutes</i> (Evropska zveza inštitutov za razvojno raziskovanje in usposabljanje)
ECB	<i>European Central Bank</i> (Evropska centralna banka)
ECHO	<i>European Commission Humanitarian Aid Department</i> (Pisarna Evropske komisije za humanitarno pomoč)
EEK	Estonske krone
EIB	Evropska investicijska banka
EK	Evropska komisija

ENPI	<i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i> (Evropski sosedski in partnerski instrument)
EPA	<i>Economic Partnership Agreement</i> (Sporazum o gospodarskem partnerstvu)
ERS	Evropski razvojni sklad (<i>European Development Fund</i>)
ESP	Evropska sosedska politika
ESPJ	Evropska skupost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EUR	Evro
GAERC	<i>General Affairs and External Relations Council</i> (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose)
ICT	<i>Information and Communications Technology</i> (Informacijska in komunikacijska tehnologija)
ISPA	<i>Instrument for Structural Policies for Pre-accession</i> (Instrument predpristopnih strukturnih politik)
IPA	<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i> (Predpristopni instrument)
ITF	<i>International Trust Fund for Demining and Mine Victim Assistance</i> (Mednarodni sklad za razminiranje in pomoč žrtvam min)
MEDA	<i>Financial and technical measures to accompany the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership</i> (Finančni in tehnični ukrepi za spremljanje reforme ekonomskih in socialnih struktur v okviru evro-sredozemskega partnerstva)
MDG	<i>Millenium Development Goals</i> (Razvojni cilji novega tisočletja)
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije
NMS	New member states (Nove države članice)
NVO	Nevladna organizacija
NVRO	Nevladna razvojna organizacija
ODA	<i>Official Development Assistance</i> (Uradna/javna razvojna pomoč)
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)
PEU	Pogodba o Evropski uniji (ali Maastrichtska pogodba)
PHARE	Pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah Srednje in Vzhodne Evrope
RES	Resolucija
RPP	<i>Regional Partnership Programme</i> (Program regionalnega partnerstva)

SAPARD	<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i> (Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja)
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> (Program ZN za razvoj)
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Urad visokega komisarja ZN za begunce)
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i> (Sklad Združenih narodov za otroke)
USD	Ameriški dolar
ZMRS	Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije
ZN	Združeni narodi (<i>United Nations</i>)

1. Uvod

Nove države članice EU (NMS)¹ - nekdanje prejemnice razvojne pomoči so s pristopom v Evropsko unijo (EU) postale donatorji (Granel 2005: 1). Kljub temeljnim razlikam v izkušnjah, kapacitetah in prioritetah se od njih pričakuje, da izvajajo lastne programe razvojnega sodelovanja in s finančnimi prispevki v proračun EU in Evropski razvojni sklad (ERS) podpirajo evropske programe razvojne pomoči (Trialog 2002: 6).

Določila evropske razvojne politike NMS konkretno zavezujejo, da do leta 2010 za uradno razvojno pomoč (ODA - *Official Development Assistance*) namenijo 0,17 % bruto domačega produkta (BDP), do leta 2015 pa 0,33 % BDP.² Poleg postopnega povečevanja ODA določila zavezujejo k učinkovitejši porabi sredstev, s katero bi zmanjšali transakcijske stroške in povečali kapacitete partnerskih držav, tj. držav prejemnic evropske ODA.³ To pomeni, da morajo posamezne države svoje aktivnosti razvojnega sodelovanja osredotočiti na področja svojih primerjalnih prednosti oz. na področja, kjer lahko prispevajo dodano vrednost v boju proti revščini.

Da bi se NMS povsem vključile v dejavnosti na ravni Evropske komisije (v nadaljevanju Komisije) in prispevale k učinkovitosti evropske ODA, morajo najprej razviti razvojne politike in strategije, se posvetiti osveščanju prebivalstva o razvojnih vprašanjih ter se vključiti v projekte razvojnega sodelovanja. Vprašanje je, ali so NMS kot »razvijajoči se« donatorji (*ang. emerging donors*) s spremembo odnosa do tega področja in z oblikovanjem skladnega političnega okvira, ki podpira zmanjševanje revščine v najmanj razvitih državah kot osrednji cilj razvojnega sodelovanja EU, postavile temelj za nadaljnji razvoj, kot to zahteva EU.

¹ Termin „nove države članice“ uporabljam za tiste članice, ki so k EU pristopile 1. maja 2004. To je skupina desetih držav (EU-10): Ciper, Malta, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska, Slovaška, Češka in Slovenija (EK 2003: 19).

² Evropski svet: zaključki Sveta za zunanje zadeve, Bruselj, 24. maj 2005. Dostopno na: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/EUExternalRelations24May.pdf> (30. maj 2006). V nadaljevanju *Zaključki Evropskega sveta iz Bruslja 2005*.

³ Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali na Svetu, Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije: Evropsko soglasje o razvoju (*Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus'*), 20. december 2005 (*O. J. C* 46/01, 24. februar 2006). Dostopno na http://www.ecdelegationnepal.org/en/new_publication/euconsensus_development.pdf (25. maj 2006). V nadaljevanju *Evropsko soglasje o razvoju*.

Hipoteza, ki si jo zastavljam je, da določila evropske razvojne politike nove države članice postavljajo pred težak izziv, ker:

- 1. Razvojno sodelovanje ni prioriteto področje novih držav članic.**
- 2. Nove države članice nimajo sredstev in kapacitet, da izpolnijo določila evropske razvojne politike do leta 2010 oz. 2015.**

Nalogo bom razdelila v pet poglavij.

Začela bom z zgodovinskim in vsebinskim pregledom evropske razvojne politike, da bi ugotovila, kakšen status ima politika razvojnega sodelovanja v okviru zunanjih dejavnosti EU in definirala cilje in načela. V ta namen bom analizirala pravno podlago politike ter povzemala različne članke o spremembah, ki jih bo prinesla Pogodba o Ustavi za Evropo na področju razvojnega sodelovanja.

V tretjem poglavju bom pisala o procesu širitve in razvojnih vprašanjih, da bi ugotovila, ali je razvojno sodelovanje spadalo med prioriteto področja predpristopne strategije in programa predpristopne pomoči. Zanima me tudi, ali so obstajali kriteriji ter kako so se v tem času na razmere odzivale nevladne razvojne organizacije (NVRO). Odgovore na vprašanja bom poiskala tako v študijah o širitvi kot v rednih poročilih Komisije o napredku Slovenije in Estonije v pripravah na pristop k EU ter v sklepih Evropskega sveta. Metoda bo opisna.

V četrtem poglavju bom ocenjevala zmožnost NMS, da izpolnijo obveznosti, katerim so se s pristopom zavezale. Preverjala bom dva vidika: finančnega in vsebinskega. Metoda bo sinteza različnih študij, ki obravnavajo stanje NMS na področju razvojnega sodelovanja. Hkrati bom opravila intervjuje s predstavniki NVRO, saj bi želela problematiko osvetliti z drugega vidika, tj. akterjev, ki širitveni proces in razvojno problematiko ocenjujejo zelo kritično in bi, npr. po modelu Irske⁴, v prihodnje lahko postali glavni partnerji vlade pri načrtovanju in izvajanju programov razvojne pomoči.

Da bi lahko definirala konkretne probleme, s katerimi se soočajo NMS na področju razvojnega sodelovanja, bom v petem poglavju splošno študijo stanja NMS nadgradila v študijo primera. Izbira držav ni naključna. Slovenijo sem izbrala, ker me zanima, kako je to področje razvito doma. Drugo državo sem izbrala izmed manjših NMS, ki so gospodarsko uspešne, so oblikovale strategijo nacionalne ODA in leta 2005 v proračun ODA namenile vsaj

⁴ Po *White Paper on Irish Aid* z dne 18. septembra 2006, so irski NVRO glavni partner vlade pri načrtovanju in izvajanju programov dvostranske razvojne pomoči. Dostopno na <http://www.irishaid.gov.ie/whitepaper/assets/White%20Paper%20English.pdf> (15. januar 2007).

0,08 % BDP. Ugotovila sem, da kriterijem najbolj ustreza Estonija, čeprav je večja od Malte in Cipra in gospodarsko manj uspešna od Cipra po BDP na prebivalca (CIA Factbook 2005) ter je v nacionalni ODA proračun prispevala manjši odstotek BDP kot Malta (Hildenwall 2006). Estonska politika razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči je namreč bolj razvita od malteške in ciprske, prav tako je sodelovanje med vladnimi in nevladnimi akterji na področju razvojnega sodelovanja intenzivnejše kot na Malti, medtem ko v Cipru vladni akterji še ne sodelujejo z nevladnimi (Bucar in dr. 2007). Metoda bo primerjalna analiza pravne podlage in upravne strukture Slovenije in Estonije na področju razvojnega sodelovanja, sinteza študij o razvojni politiki NMS ter intervjuji s predstavniki vlade in NVRO.

Raziskovalno nalogo bom zaključila s preverjanjem predhodno postavljene hipoteze in sklepnimi ugotovitvami.

Pri izvedbi analize so potrebne določene omejitve. Prva je določitev obsega analize. V diplomski nalogi se bom osredotočila na proces oblikovanja politik mednarodnega razvojnega sodelovanja NMS, da bi ugotovila, kako so se države razvijale na tem področju do sedaj in na podlagi teh ugotovitev napovedala, kako se bodo razvijale do leta 2010 oz. 2015.

Druga omejitev analize je izbor metod. Glavni problem je splošno pomanjkanje primarne in sekundarne literature na področju razvojnega sodelovanja NMS, dostopne v angleškem jeziku. Zaradi tega bom poleg omenjenih metod uporabila tudi metodo intervjuja odprtega tipa. Prednost metode je v tem, da omogoča kvalitativne odgovore in vključuje akterje, ki gledajo na problematiko z različnih zornih kotov. Prav tako bom v zadnjem poglavju uporabila študijo primera, kot poglobljeno analizo stanja dveh držav. Raziskovanje bo zastavljeno intenzivno, saj želim identificirati nekatere konkretne probleme NMS na področju razvoja.

Tretja omejitev analize je določitev ravni raziskovanja. Razvojno politiko preučujem na evropski in državni ravni, čeprav NMS obravnavam kot skupino držav članic z določenimi skupnimi značilnostmi. V analizo vključujem institucije EU in vlade NMS na eni strani ter mrežo evropskih in nacionalnih NVRO na drugi strani. V okviru nevladnih akterjev sem NVRO izbrala zato, ker so spremljali širitveni proces z vidika razvojne problematike zelo kritično in tako postavili kriterije za ocenjevanje napredka na tem področju.

2. Evropska razvojna politika

2.1 Kratek zgodovinski pregled

Začetki evropske razvojne politike segajo v leto 1957, ko so države Skupnosti⁵ ter kolonije subsaharske Afrike, Pacifika in Karibika s podpisom Rimske pogodbe⁶ ustanovile ERS in uredile sistem zagotavljanja finančne in tehnične pomoči (Hurt 2005). Leta 1975 - dve leti po pristopu Velike Britanije, zaradi katere se je geografsko področje razvojnega sodelovanja močno razširilo – je preambula prve Loméjske konvencije⁷ napovedala prihod novega mednarodnega gospodarskega reda (*ang. New international Economic Order*) (Karagiannis 2004: 10), ki naj bi odnose trgovanja, dodeljevanja pomoči in političnega sodelovanja med partnerji urejal na podlagi dolgoročnih pogodb (EK 2005c). Tretja Loméjska konvencija⁸ je določila cilje in načela partnerskega sodelovanja, ki so sestavljali pravni red Lomé (Karagiannis 2004: 13), in sicer: enakost partnerjev, spoštovanje suverenosti in pravica države do izbire. Hkrati je izrazila zavezanost podpisnic k spoštovanju človekovih pravic, s čimer je postal odnos tudi političen. Po priključitvi Grčije (1981), Španije in Portugalske (1986), je četrta Loméjska konvencija⁹ s 5. členom izpostavila pomembnost spoštovanja človekovih pravic (Karagiannis 2004: 13) in se zavzela za demokracijo in odgovorno vladanje države, izboljšanje položaja žensk, varovanje okolja, decentralizirano sodelovanje, razvejanost gospodarstev skupine držav Afrike, Karibov in Pacifika (AKP), spodbujanje privatnega sektorja ter regionalnega povezovanja (EK 2005b). Dopolnjena četrta Loméjska

⁵ V diplomskem delu uporabljam tako izraz Evropska unija (EU) kot Evropska skupnost (Skupnost). Ko govorimo o 'Evropski skupnosti', gre za preimenovanje Evropske gospodarske skupnosti. Izraz uporabljam v primeru navajanja in parafraziranja primarne in sekundarne zakonodaje. Ko govorimo o 'Evropski uniji', imamo v mislih integracijo, ki temelji na treh evropskih skupnostih – Evropski skupnosti za premog in jeklo, Evropski skupnosti za jedrsko energijo in Evropski gospodarski skupnosti. Novo poimenovanje, ki je bilo uvedeno z Pogodbo o Evropski skupnosti (PES), uporabljam v ostalih primerih (EU 2004).

⁶ Rimska pogodba ali Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (*Treaty establishing the European Economic Community*), sprejeta dne 25. marca 1957 v Rimu, v veljavi od dne 1. januarja 1958.

⁷ Prva Loméjska konvencija (*Lomé I*), podpisana dne 28. februarja 1975, v veljavi od dne 1. aprila 1976 (*O. J. L* 25, 30. januar 1976). Nadomestila jo je druga Loméjska konvencija.

⁸ Tretja Loméjska konvencija (*Lomé III*), podpisana dne 8. decembra 1984, v veljavi od dne 1. maja 1986 (*O. J. L* 86, 31. marec 1986). Nadomestila jo je četrta Loméjska konvencija.

⁹ Četrta Loméjska konvencija (*Lomé IV*), podpisana dne 15. decembra 1989, v veljavi od dne 1. septembra 1991 (*O. J. L* 229, 17. avgust 1991). Nadomestila jo je dopolnjena četrta Loméjska konvencija.

konvencija¹⁰ je storila še korak naprej, saj je načela spoštovanja človekovih pravic, demokracije in pravne države postavila kot predpogoj za dodelitev sredstev iz sklada.¹¹

Leta 2000 je bil za obdobje 20 let sklenjen Sporazum iz Cotonouja¹². Sprememba imena dokumenta je bila prej simbolična kot vsebinska, saj je ohranila pravni red Lomé, vendar je kot osrednji cilj prvič jasno definirala „izkoreninjenje revščine“ (Karagiannis 2004: 8). O pomenu pravnega reda Cotonou za NMS bom pisala kasneje.

2.2 Pravna podlaga

Čeprav je bila Skupnost na področju razvojnega sodelovanja dejavna že od podpisa Rimske pogodbe, je evropska razvojna politika pravno podlago dobila leta 1993, ko je v veljavo stopila Pogodba o Evropski uniji (PEU)¹³ (EK 2003: 37). Dokument je definiral cilje in načela politike razvojnega sodelovanja EU in na ta način prekinil dolgoletno obdobje evropske politične nevtralnosti (Karagiannis 2004: 38).

Člen 130u PEU (člen 177 Amsterdamske pogodbe¹⁴) določa, da »/politika Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja dopolnjuje politike držav članic / .../, s čimer izraža načelo dopolnjevanja (*ang. complementarity*) (op. A. M.), in si prizadeva za:

- trajnostni gospodarski in socialni razvoj držav v razvoju, zlasti tistih, ki so v najbolj neugodnem položaju,
- skladno in postopno vključevanje držav v razvoju v svetovno gospodarstvo
- boj proti revščini v državah v razvoju.«

¹⁰ Dogovor, ki dopolnjuje četrto Loméjsko konvencijo (*Revised Lomé IV*), podpisan dne 4. novembra 1995 v Mauritiusu, v veljavi od dne 1. junija 1998 (ACP/CE/2163/95). Nadomestil ga je Sporazum iz Cotonouja.

¹¹ Revizija je bila potrebna, ker se je finančni protokol po petih letih iztekel. Potekala je v kontekstu bistvenih ekonomskih in političnih sprememb v AKP državah (procesu demokratizacije, strukturni prilagoditvi), v Evropi (širitev, preusmeritev pozornosti na vzhodno Evropo in mediteranske partnerje) in v mednarodnem okolju (Urugvajski krog pogajanj) (EK 2005b).

¹² Partnerski sporazum med člani afriške, karibske in pacifiške skupine držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi strani, podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000 (*Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific group of states, of the one part, and the European Community and its member states, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000*), v veljavi od dne 1. aprila 2003 (ACP/CE/2000/1-83).

¹³ Pogodba o Evropski uniji (*Treaty on European Union*), podpisana dne 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od dne 1. novembra 1993 (*O. J. C* 191, 29. julij 1992).

¹⁴ Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (*Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*), podpisana dne 2. oktobra 1997 v Amsterdamu, v veljavi od dne 1. maja 1999 (*O. J. C* 340, 10. november 1997).

Skupnost prispeva k spoštovanju temeljnih vrednot, kot je trajnostni razvoj, zmanjševanje revščine, utrditev demokracije, spoštovanje človekovih pravic, dobro vladanje, vladavina prava ter razvoj trgovine namesto preferenčnega sistema (Karagiannis 2004: 14).

Obenem skupaj s članicami izpolnjuje obveznosti in upošteva cilje, katerim se je zavezala v okviru Združenih narodov (ZN) in drugih pristojnih mednarodnih organizacij (Člen 130u PEU). Trenutno so aktivnosti razvojnega sodelovanja Skupnosti usmerjene v uresničevanje razvojnih ciljev za novo tisočletje (MDG – *Millenium Development Goals*)¹⁵.

Člen 130v PEU (Člen 178 Amsterdamske pogodbe) določa, da naj „S/kupnost pri izvajanju politik, ki bi utegnile vplivati na države v razvoju, upošteva cilje iz člena 130u.“ Kot trdi Hoebink (2003: 38) beseda »upošteva« ni močna beseda, vendar je načelo skladnosti (*ang. coherence*), ki ga člen predstavi, izrazito »pro-razvojno usmerjeno«, ker narekuje, da morajo biti ostale zunanje politike v skladu z določili razvojne politike.

Člen 130x PEU (Člen 180 Amsterdamske pogodbe) izraža načelo koordinacije (*ang. coordination*): »S/kupnost in države članice usklajujejo svoje politike razvojnega sodelovanja in se med seboj posvetujejo o programih pomoči, tudi v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Sprejemajo lahko skupne ukrepe. Države članice po potrebi prispevajo k izvajanju programov pomoči Skupnosti.«

Načelo doslednosti (*ang. consistency*), ki se pojavi šele z Amsterdamsko pogodbo, nadgradi prejšnji koncept „treh C-jev“ (Three-Cs 2003). Nanaša se na dolžnost Sveta in Komisije, da zagotovita usklajenost vseh zunanjih dejavnosti EU s Skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP), kar po Hoebinku (2003: 38) pomeni, da je »razvojna politika podrejena zunanji«.

*Pogodba iz Nice*¹⁶ ohranja določila prejšnjih pogodb in 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.« O sporazumih sodelovanja s tretjimi državami se odloča s kvalificirano večino. Z Deklaracijo o členu 181a v Sklepni listini konferenca potrdi,

¹⁵ MDG so definirani v 19. in 20. členu Deklaracije za novo tisočletje (*United Nations Millenium Declaration*): A/RES/55/2, ki je bila sprejeta na 55. zasedanju Generalne skupščine ZN dne 18. septembra 2000. In sicer se je mednarodna skupnost z MDG zavezala, da si bo prizadevala za prepolovitev deleža ljudi, ki živijo z manj kot dolarjem na dan in nimajo dostopa do pitne vode, do leta 2015. Več o tem bom pisala kasneje.

¹⁶ Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (*Treaty of Nice Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*), sprejeta dne 26. februarja 2001, v veljavi od dne 1. februarja 2003 (*O. J. C* 80, 10. marec 2001).

da pomoč tretjim državam pri plačilni bilanci ne sodi v področje uporabe člena 181a iste pogodbe (citirano po EK 2003: 38).

Ali *Pogodba o Ustavi za Evropo*¹⁷ (v nadaljevanju *Pogodba*), ki sicer še ni v veljavi, prinaša spremembe za evropsko razvojno politiko? Hoebink (2003: 41-42) je zelo kritičen, ko pravi, da je koncept skladnosti - ki ga razume kot »skladnost trgovinskih in varnostnih določil z razvojnimi« - v Konvenciji o prihodnosti Evrope odsoten. Svojo trditev utemelji z argumentom, da sta »/s/kladnost in doslednost interpretirana na enak način kot v prejšnjih pogodbah, zaradi česar je razvojna politika podrejena zunanji.«

Jakubowska (2005: 295) je manj kritična in pravi, da »/P/ogodba glede na prejšnjo situacijo prinaša pozitivne spremembe, saj boj proti revščini z njo dobi jasno pravno podlago, med zunanjimi dejavnostmi EU pa je zagotovljena usklajenost.« Odgovor na vprašanje, ali bo v praksi razvojna politika podrejena zunanji, je, po njenem mnenju, v veliki meri odvisen od izida medvladne konference, od prizadevanj in politik vodstva komisarja za razvoj ter od odnosa NMS do razvojnega sodelovanja. Čeprav ugotavlja, da:

- se EU skupaj s članicami, kljub statusu največjega donatorja in splošne podpore državljanov na tem področju, ni močnejše zavzela za mednarodno solidarnost,
- razvojna politika ostaja v posebni kategoriji deljenih pristojnosti, kjer načelo prednosti (*ang. principle of pre-emption*) ne velja. To pomeni, da razvojno sodelovanje in preskrba z razvojno pomočjo ostajata najprej in predvsem posebna pravica države članice,
- je prizadevanje za zmanjševanje revščine sicer povzdignjeno v osnovni cilj zunanjih dejavnosti Skupnosti, vendar vsebina celotnega dokumenta daje misliti, da možnost trenj med različnimi področji zunanjih dejavnosti Skupnosti ni bila dovolj dobro preučena, zaradi česar bi v prihodnje lahko pričakovali notranje spore na področju zunanjih dejavnosti Skupnosti,
- Pogodba ne poda natančne definicije razvojnega sodelovanja, čeprav loči med razvojnim, finančnim, ekonomskim in tehničnim sodelovanjem ter humanitarno pomočjo,
- je koncept skladnosti pridobil na pomembnosti, saj je kot pogoj za vse politike člen o skladnosti postavljen pred III. del Pogodbe,
- bi vzpostavitev dvojne funkcije evropskega zunanjega ministra, ki bi bil v Svetu EU odgovoren za SZVP, v Komisiji pa za zunanje dejavnosti Skupnosti ter koordinacijo drugih področij, lahko pripeljala do situacij, ko bi ministra na škodo evropske razvojne politike usmerjali osebni odnosi in interesi,¹⁸
- Pogodba ne prinaša radikalne spremembe strukture Komisije v prvem mandatu, kar bi lahko pripeljalo do situacije, ko bi se glede razvojnega sodelovanja odločal sam predsednik Komisije,¹⁹

¹⁷ *Pogodba o Ustavi za Evropo (Treaty establishing a Constitution for Europe)*, sprejeta dne 29. oktobra 2004 v Rimu (*O. J. C* 310, 16. december 2004). Pogodba bo začela veljati šele, ko jo bo skladno s svojimi ustavnimi ureditvami (npr. parlamentarnim postopkom in/ali referendumom), ratificiralo vseh 25 držav članic (Evropa 2006).

¹⁸ Jakubowska (2005: 292) meni, da bi razvojno sodelovanje pridobilo na pomenu takrat, ko bi evropski zunanji minister razvojno sodelovanje obravnaval kot strateško in dolgoročno orodje za boj proti revščini.

¹⁹ Pogodba prinaša spremembe v strukturi Komisije z drugim mandatom, ko naj bi se število komisarjev zmanjšalo na 18 (to je na 2/3). Ali bo Komisija imela komisarja za razvoj ter kakšno vlogo bo imelo razvojno sodelovanje, bo odločal predsednik Komisije ter bodoči komisar za razvoj (tudi v

-ob ustanovitvi Evropske službe za zunanjepolitično delovanje (*ang. European External Actions Service*) vprašanje o vključitvi strokovnjakov na področju razvoja ostaja odprto» (Jakubowska 2005: 278).

Obravnavane pogodbe določajo cilje in načela politike razvojnega sodelovanja EU in države članice pravno zavezujejo k njihovemu spoštovanju. V nadaljevanju bom obravnavala, ne le najpomembnejši nezavezujoči akt, temveč tudi najpomembnejši dokument EU glede razvojnega sodelovanja. *Evropsko soglasje o razvoju* je nova izjava o razvojni politiki²⁰, ki je prvič v petdesetih letih evropskega razvojnega sodelovanja na podlagi skupne vizije določila smernice delovanja EU na tem področju (EU 2005). Splošni okvir je za Skupnost in države članice moralno in politično, ne pa tudi pravno zavezujoč (EK 2003: 48).

2.3 Evropsko soglasje o razvoju

Skupna izjava Sveta, predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali na Svetu, Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije ali Evropsko soglasje o razvoju²¹, je bilo sprejeto 20. decembra 2005. Predmet prvega dela dokumenta je *evropska vizija razvoja*, medtem ko drugi del določa prenovljeno *razvojno politiko Evropske skupnosti*, ki usmerja izvajanje te vizije, ter opredeli prednostne naloge delovanja na ravni Skupnosti. Osrednji cilj razvojnega sodelovanja Skupnosti v okviru trajnostnega razvoja, ki vključuje uresničevanje MDG²², je *izničenje revščine* (Člen 5). Iz tega sledi, da morajo biti vse politike Skupnosti, ki kakorkoli vplivajo na države v razvoju, skladne s politiko razvojnega sodelovanja in njene cilje podpirati (Člen 9). Skupnost bo tudi v prihodnje razvojno pomoč dodeljevala najmanj razvitim državam in državam s srednjim dohodkom. Vendar bodo imele prednost države z najnižjim oz. nizkim dohodkom, kjer bo lahko vsaka država članica v skladu z načelom koncentracije razvojnih aktivnosti na podlagi svojih primerjalnih prednosti prispevala k boju proti revščini (Člen 10). Pri tem morajo upoštevati, da je revščina

odnosu do evropskega zunanjega ministra, ki je koordinator zunanjih aktivnosti Skupnosti) (Jakubowska 2005: 292-293).

²⁰ *Evropsko soglasje o razvoju* je nadomestilo *Izjavo Skupnosti o razvojni politiki* z dne 20. novembra 2000 (Grimm in dr. 2005: 1).

²¹ *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus'*, sprejeto dne 20. decembra 2005 (O. J. C 46/01, 24. februar 2006).

²² MDG so: (1) izničenje revščine in lakote, (2) doseči splošno osnovno izobrazbo, (3) promovirati enakopravnost spolov in dati več moči ženskam, (4) zmanjšati smrtnost otrok, (5) izboljšati zdravje mater, (6) boriti se proti HIV/AIDS-u, malariji in ostalim boleznim, (7) zagotoviti znanost okolja in (8) razviti svetovno razvojno partnerstvo (ZN 2005).

večrazsežnostni pojav, ki vključuje gospodarski, človeški, politični, družbeno-kulturni in zaščitni vidik (Člen 11).

V vseh svojih aktivnostih se bo Skupnost močneje zavzela za vključitev naslednjih medresorskih vprašanj: *spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pravice otrok in prvotnih ljudstev, mir, demokracija, dobro vladanje, enakost med spoloma, vladavina prava, solidarnost, pravičnost, okoljska trajnost in boj proti HIV/Aidsu* (Člen 13). Aktivnosti razvojnega sodelovanja bo izvajala v skladu z naslednjimi načeli:

- *lastništvo in partnerstvo*, ki določa, da so partnerske države primarno odgovorne za izvajanje lastne razvojne strategije in programov,
- *poglobljeni politični dialog*, katerega namen je redno nadzirati spoštovanje vrednot in razpravljati o problemih, kot so boj proti korupciji, ilegalni migraciji in trgovini z ljudmi,
- *udeležba civilne družbe*, ki določa, da bo EU posebno pozornost namenila osveščanju državljanov glede razvojnih vprašanj,²³ saj si prizadeva dvigniti zavest o medsebojni odvisnosti ter spodbuditi mednarodno solidarnost,
- *enakost med spoloma* in
- *odzivanje na šibke države* (Člen 14-22).

Razvoj ostaja dolgoročna zaveza, zato Skupnost podpira svetovne sklade in iniciative, ki so jasno povezani z MDG ter svetovnimi javnimi dobrinami²⁴. Časovni plan države članice obvezuje, da delež za ODA do leta 2010 povečajo na 0.56 % BDP²⁵ (66 milijonov EUR), do leta 2015 pa na 0.7 % BDP (Člen 23). NMS morajo do leta 2010 za ODA nameniti 0.17 % BDP, do leta 2015 pa 0.33 % BDP. Več kot polovica te pomoči bo na ravni Skupnosti dodeljena Afriki²⁶.

Po 25. členu se je Skupnost z Rimsko deklaracijo o usklajevanju²⁷ in s Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči²⁸ zavezala tudi k povečanju učinkovitosti pomoči v vseh državah v razvoju, vključno s postavljanjem konkretnih ciljev do leta 2010. Pariška

²³ Komisija za izobraževanje za razvoj in osveščanje državljanov EU ne nameni več kot 0.0026 % celotne zunanje pomoči (Maycock in Winnubst 2006: 1). Če ta znesek razdelimo med 450 milijonov državljanov EU, Komisija letno nameni cca 0.04 EUR za osveščanje posameznega državljanu o vprašanjih mednarodne solidarnosti in sodelovanja.

²⁴ Termin 'svetovne javne dobrine' se nanaša na tiste dobrine, ki jih ne regulirajo tržni mehanizmi, temveč jih mednarodna skupnost zagotavlja z mednarodnim sodelovanjem. To so: mir, varnost, čisto okolje, pravica do lastnine itd. (Kaul in dr. 1999: 1-2).

²⁵ Zaključki Evropskega sveta iz Bruslja, 2005.

²⁶ Delovni okvir držav članic in Komisije, ki temelji na uresničevanju MDG v Afriki, določa strategija *The EU and Afrika: Towards a Strategic Partnership*, ki jo je Evropski svet sprejel decembra 2005 (EK 2006b).

²⁷ *Rome Declaration on Harmonization*, sprejeta dne 25. februarja 2003. Dostopna na http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Harm-RomeDeclaration2_25.pdf (25. maj 2006).

²⁸ *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, sprejeta dne 2. marca 2005 na forumu na visoki ravni v Parizu. Dostopna na http://www.adb.org/media/articles/2005/7033_international_community_aid/paris_declaration.pdf (30. maj 2006).

deklaracija je zapisala, da prekomerna drobnitev pomoči na globalni, državni ali področnostni ravni škoduje učinkovitosti pomoči, zato bi s pragmatičnim pristopom delitve dela in porazdelitve bremen povečali usklajenost in zmanjšali transakcijske stroške. V ta namen so se partnerske države zavezale, da bodo poročale o primerjalnih prednostih donatorik ter o tem, kako doseči usklajenost na državni in področnostni ravni. Donatorji pa k temu, da bodo na podlagi svojih primerjalnih prednosti na ravni države ali področja posredovali ustreznega donatorja, ki bo vodil izvajanje programov, aktivnosti in nalog, ter da si bodo prizadevali za uskladitev posameznih postopkov.

Evropsko soglasje s 30. členom določa, da bo Skupnost ključno vlogo odigrala pri koordinaciji, usklajevanju in približevanju (*ang. alignment*). V ta namen bo:

- partnerske države spodbudila, da prevzamejo nadzor nad lastnim razvojnim procesom in da podprejo prizadevanja donatorjev v okviru agende nacionalne harmonizacije pomoči (*ang. national harmonization agenda*);
 - podprla oblikovanje skupnih večletnih načrtov (na podlagi strategij in procesov v partnerskih državah) in mehanizmov za izvajanje - raziskovanje, skupne misije (*ang. joint donor wide missions*), sofinanciranje;
 - prevzela glavno vlogo pri izvajanju obveznosti *Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči* (Člen 30-32). V tem kontekstu je po 32. členu sprejela še štiri obveznosti:
 - v celoti priskrbeti pomoč za vzpostavitev institucij in usposabljanje kadrov preko usklajenih programov in večjega števila donatorskih zadolžitev,
 - delež bilateralne pomoči povečati na 50 %, vključno s povečanjem deleža pomoči, ki se usmeri preko splošnega proračuna ali področnostnih programov,
 - izogniti se ustanavljanju novih projektih enot za izvajanje in
 - za polovico zmanjšati število neusklajenih misij.
- Po 33. členu bo Skupnost podprla NMS kot nove donatorke na način, da bo izkoristila njihove izkušnje na področju upravljanja procesa tranzicije (*ang. transition management*).

Celotno agendo bo Skupnost sprejela v sodelovanju s partnerskimi državami, drugimi bilateralnimi partnerji in multilateralnimi igralci, kot so ZN in mednarodne finančne institucije, da bi preprečila podvajanje dejavnosti ter povečala učinek in uspešnost globalne pomoči (Člen 34). Države v razvoju bo EU podpirala tudi v okviru mednarodnih institucij.

Potrebe, prioritete in sredstva držav ali regij so različne, zato bo Skupnost po 56. členu spodbujala *diferenciran pristop*. Razvojno sodelovanje je eden izmed glavnih elementov širšega seznama zunanjih aktivnosti, ki so enako pomembne, zato morajo biti po 58. členu usklajene in se medsebojno podpirati. Državne, regijske in tematske strategije, ki so orodja Komisije za načrtovanje (*ang. programming tool*), kažejo na širino teh politik in zagotavljajo medsebojno usklajenost.

Na poti uresničevanja razvojnih ciljev novega tisočletja bo Skupnost po 60. členu še naprej podpirala države s srednjim dohodkom, saj se srečujejo s podobnimi problemi kot

najmanj razvite države (Člen 61). Čeprav ima veliko držav s srednjim dohodkom pomembno vlogo v političnih, varnostnih in trgovinskih vprašanjih, proizvajajo in varujejo svetovne javne dobrine in delujejo kot regijska sila, so ranljive za notranje in zunanje konflikte. Po 62. členu predpristopna politika (za podporo države kandidatke pri pripravah na članstvo) in evropska politika sosedstva (za pripravo privilegiranega partnerstva s sosedskimi državami, vključno s podporo pri dialogu, družbenem in gospodarskem razvoju) vključujeta razvojni vidik.

Dodeljevanje pomoči in nadzorovanje njene porabe bo Skupnost izvajala s pomočjo nove strukture instrumentov, ki obsega tri splošne (za podporo evropskih zunanjih politik) in tri tematske (za odzivanje na krizne situacije) instrumente.²⁹ Tiste, ki jih oblikuje politika so: predpristopni instrument (IPA – *Pre-Accession Instrument*), evropski sosedski in partnerski instrument (ENPI – *European Neighbourhood and Partnership Instrument*) in instrument razvojnega in gospodarskega sodelovanja (DCECI – *Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument*). Drugi instrumenti, ki se odzivajo na krize so: instrument za stabilnost, instrument za humanitarno pomoč in makrofinančna pomoč.

IPA bo namenjen dejanskim (Turčija in Hrvaška) in potencialnim državam kandidatkam (ostale države Zahodnega Balkana) ter bo vsebinsko pokrival naslednja področja: izgradnjo institucij, regionalno in čezmejno sodelovanje, regionalni razvoj, razvoj človeških virov in razvoj podeželja. ENPI bo namenjen državam, s katerimi EU sodeluje v okviru evropske sosedске politike³⁰, vsebinsko pa se bo osredotočal na aktivnosti čezmejnega in nadnacionalnega sodelovanja ob zunanjih mejah EU.

DCECI je nov instrument, ki bo namenjen uresničevanju MDG za tiste države, ki jih IPA in ENPI ne bosta obravnavala. Obsegal bo naslednja tematska področja: krepitev družbenih storitev (zdravstvo, šolstvo); graditev osnovne infrastrukture, ki je potrebna za gospodarski in družbeni razvoj (transport, telekomunikacije itd.); obravnavanje trajnostnega razvoja podeželja in varnosti preskrbe s hrano v vseh vidikih (kmetijska reforma, okolje itd.), vključno z izvajanjem reforme Protokola o sladkorju³¹; graditev privatnega sektorja, ki bo zmožen delovati v skladu z globalnimi trgovinskimi pravili in načeli tržnega gospodarstva;

²⁹ Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: *Finančna perspektiva 2007-2010* z dne 14. julija 2004 (COM(2004) 487 konč). Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2004/com2004_0487sl01.pdf (20. december 2006).

³⁰ Te države so: Alžirija, Armenija, Azerbajžan, Belorusija, Egipt, Gruzija, Izrael, Jordanija, Libanon, Libija, Moldavija, Maroko, Palestinska oblast, Sirija, Tunizija in Ukrajina (EK 2007).

³¹ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 266/2006 z dne 15. februarja 2006 o uvedbi spremljevalnih ukrepov za države pogodbenice Protokola o sladkorju, ki jih prizadeva reforma ureditve EU za sladkor.

podpiranje odgovornega vodenja države, pravne države, spoštovanja človekovih pravic in demokratizacije; izgradnja institucij; usklajevanje tokov pribežnikov in beguncev; odzivanje na varnostna vprašanja kot npr. trgovina z ljudmi, kriminal in terorizem; odzivanje na vprašanja jedrske varnosti; razvoj sredstev in sektorjev javnega obveščanja; gospodarsko in kulturno sodelovanje z razvitejšimi državami.³²

Uporabo instrumentov bodo usmerjale tako globalne geografske in področnostne prioritete, kot tudi standardna, objektivna in pregledna merila, ki temeljijo na potrebah in delovanju. Po 65. členu Evropskega soglasja o razvoju merilo potreb vključuje: prebivalstvo, dohodek na prebivalca, obseg revščine, porazdelitev dohodka in raven družbenega razvoja. Merilo delovanja pa: politični, gospodarski in družbeni razvoj, napredek pri dobrem vladanju, učinkovitost porabe pomoči in predvsem način korištenja lastnih redkih dobrin za razvoj.

Pri državnem in regionalnem načrtovanju bo Skupnost po 67. členu usmerjalo *načelo koncentracije*. To pomeni, da bo Skupnost preko dialoga s partnerskimi državami določila omejeno število področij delovanja, tako, da bo zagotovila dopolnjenost z drugimi donatorji, še posebej državami članicami (Člen 68). Glede na izražene potrebe partnerskih držav bo Skupnost dejavna predvsem na naslednjih devetih področjih, na katerih ima primerjalno prednost:

trgovina in regionalna integracija; okolje in trajnostno upravljanje z naravnimi viri; infrastruktura, komunikacije in transport; voda in energija; razvoj podeželja, teritorialno planiranje, kmetijstvo in varnost preskrbe s hrano; upravljanje, demokracija, človekove pravice in podpora gospodarskim in institucionalnim reformam; preprečevanje konfliktov in šibke države; človekov razvoj, socialna kohezija in zaposlovanje (Člen 71).

2.4 Paket o učinkovitosti pomoči

Da bi EU lahko uresničila cilje, katerim se je zavezala v okviru Evropskega soglasja o razvoju, je Komisija 2. marca 2006 izdala tri Sporočila³³, ki tvorijo »paket o učinkovitosti pomoči« (*ang. aid effectiveness package*). Predlagala je delovni plan, ki temelji na udejanjanju devetih ciljev v časovno omejenem obdobju (EU 2006a).

³² Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: *Finančna perspektiva 2007-2013* z dne 14. julija 2004 (COM(2004) 487 konč.). Dostopno na http://lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2004/com2004_0487sl01.pdf (20. december 2006).

³³ Paket vsebuje tri Sporočila Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 2. marca 2006: (1) *Financiranje za razvoj in učinkovitost pomoči - Izzivi večanja obsega pomoči EU v obdobju 2006-2010* (COM(2006) 85 konč.); (2) *Pomoč EU - nuditi več, hitreje in bolje* (COM(2006) 87 konč.); (3) *Okrepiti evropski vpliv - Skupni okvir za izdelavo državnih strateških dokumentov in skupno večletno načrtovanje* (COM(2006) 88 konč.) (EU 2006b).

To so:

1. Posodobljen atlas donatorjev.
2. Spremljanje procesov EU in Odbora za razvojno pomoč.
3. Načrti kot instrumenti za ugotovitev področij, na katerih bi lahko donatorji okrepili trenutne lokalne procese.
4. Skupni okvir za načrtovanje z opisi profilov držav, splošno analizo razmer, matrico donatorjev in politik EU, kar bi donatorjem na srednji rok omogočilo skupne strateške odzive, skupno večletno načrtovanje pa na dolgi rok.
5. Delovna usklajenost, ki temelji na delitvi dela v skladu s primerjalnimi prednostmi.
6. Pospeševanje skupnih dejavnosti EU s sofinanciranjem; „aktivna ponudba“ – Skupnost sofinancira skupne aktivnosti ali „pasivna ponudba - države članice usmerjajo svoja sredstva preko Komisije.
7. Krepitev evropske vizije razvoja preko mrež odličnosti evropskih razvojnih raziskovalnih centrov, vsakoletne organizacije „evropskega razvojnega dneva“ v obliki poletne univerze in programov za poklicno izobraževanje strokovnih delavcev za razvoj.
8. Skupne lokalne ureditve, ki jih bo razvila skupnost donatorjev v sodelovanju s partnersko državo, za podporo pri sporazumevanju, črpanju sredstev in uporabi mehanizmov za poročanje na ravni partnerske države.
9. Zbirke pravil evropske razvojne politike o načrtovanju, javnem naročanju, o odnosih z NVO ter o subvencijah.³⁴

Naslednje Sporočilo naj bi Komisija izdala po izvedbi več tehničnih delavnic in na podlagi analize dobrih praks za delitev dela s strani delovne skupine Odbora za razvojno pomoč pri OECD (DAC – *Development Assistance Committee of the OECD*) do prve polovice 2007 (Mürle 2006: 1). Finsko predsedstvo je septembra 2006 skupaj s Komisijo pripravilo Knjigo o problematiki³⁵, katere namen je bil pravzaprav postaviti izhodišče debat o izboljševanju usklajenosti in razdelitve dela med donatorji, ki naj bi se nadaljevale v času predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije (Mürle 2006: 2).

Knjiga o problematiki je usklajevanje (*ang. complementarity*) definirala kot koncept organizacijske narave, ki ga je potrebno obravnavati v smislu delovanja donatorjev kot celovite in usklajene celote. Začne se s sodelovanjem, vendar pomeni tudi to, da vsak akter svojo pomoč omeji na področja, kjer lahko v primerjavi z drugimi prispeva največ. Za to je potrebna taka optimalna razdelitev dela med različnimi akterji, da se človeški in finančni viri optimalno uporabijo. Nadalje je potreben srednje- in dolgoročni pristop, ki vključuje: (a) analizo in ohranitev obstoječih partnerstev, (b) vzpostavitev političnega mandata, (c)

³⁴ Sporočilo Komisije: *Pomoč EU - nuditi več, hitreje in bolje* z dne 2. marca 2006 (COM(2006) 87 konč.), 2. in 3. del. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2006/com2006_0087sl01.pdf (30. junij 2006).

³⁵ *Complementarity and division of labour: 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*.

vzpostavitev ustreznih operacionalnih načinov, (d) pragmatični pristop k implementaciji in (e) graditev učinkovitih sistemov nadzorovanja.³⁶

Na osnovi teh izhodišč so Svet EU in predstavniki vlad držav članic³⁷ 17. oktobra sprejeli splošna načela ter naloge držav članic in Komisije glede razdelitve dela znotraj, med državami in področji. Splošna načela so:

- Partnerske države so primarno odgovorne za razdelitev dela znotraj države. Če tega ne izvajajo, odgovornost prevzame EU.
- Razdelitev dela se mora izvesti v sodelovanju s partnerskimi državami.
- Izvajanje mora temeljiti na prioritetah in potrebah države prejemnice, na dolgoročni perspektivi ter na pragmatičnem in dobro načrtovanem pristopu.
- Pri razdelitvi dela po partnerskih državah oz. področjih se je potrebno izogibati situacijam, ko bi bili donatorji odsotni na strateškem področju za zmanjšanje revščine.
- Koordinacija med načrtovalcem, izvajalcem programa pomoči in partnersko državo mora zagotavljati usklajenost.
- Donatorji svoje primerjalne prednosti definirajo na podlagi razpoložljivih človeških in finančnih virov, strokovnosti (kot npr. geografska in tematska strokovnost) in odzivnosti, zato mora vsaka država članica igrati svojo vlogo (Člen 2).

Glede razdelitve dela znotraj države so se države članice in Komisija zavezale, da bodo svojo udeležbo omejile na določeno število področij v posamezni partnerski državi; da bodo izvajale skupni programski okvir ter da bodo partnerske države spodbudile, da izrazijo jasna stališča o primerjalnih prednostih donatorj ter o načinu, s katerim bi dosegli komplementarnost na stopnji države in področja (Členi 3, 4 in 5). Nadalje so se zavezale, da se bodo medsebojno usklajevale pri odkrivanju trenutne neusklajenosti virov, ki so pripeljale do držav „sirot“, ter da se bodo v prihodnje izogibale oblikovanju novih neravnotežij. Hkrati si bodo prizadevale, da sredstev ne bodo pretirano razpršile, temveč jih bodo razporejale glede na seznam prednostnih držav.

Da bi zagotovili usklajenost področij, morajo države članice in Komisija poglobiti samooceno o primerjalnih in relativnih prednostih, hkrati pa upoštevati, da je potrebna določena fleksibilnost pri spopadanju z novimi izzivi (Člen 8). Komisija si bo zato prizadevala za večjo strokovnost in usposobljenost na področjih njenih primerjalnih prednosti, posebno pozornost pa bo namenila tudi graditvi potrebnih kapacitet in strokovnosti na ravni držav.

³⁶ Knjiga o problematiki z dne 5. septembra 2006, 3. poglavje.

³⁷ *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on EU guidelines on complementarity and division of labour*, sprejeto dne 17. oktobra 2006 (14029/06). Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14029.en06.pdf> (5. junij 2006). V nadaljevanju *Sklep Sveta 14029/06*.

V drugem poglavju smo ugotovili, da so pretekle širitve vplivale na nadaljnjo usmeritev evropske razvojne politike in da so države članice postavile temelj njenemu osrednjemu cilju (t.i. zmanjševanje revščine v državah v razvoju) ter partnerskemu odnosu, ki ga ima EU z državami prejemnicami evropske pomoči, že v konvencijah Lomé. Kakšen vpliv bo imela peta širitev na usmeritev evropske razvojne politike, bom posredno odgovorila v nadaljevanju, čeprav tematika ni osrednjega pomena za preverjanje raziskovalnega vprašanja.

Z Maastrichtsko in Amsterdamsko pogodbo, ko je politika dobila pravno podlago, je imelo razvojno sodelovanje enakopraven status znotraj zunanjih politik Skupnosti. Pogodba o Ustavi za Evropo, ki sicer še ni sprejeta, nakazuje drugačno smer razvoja. Zunanje dejavnosti Skupnosti morajo zagotavljati dosledno izvajanje SZVP, kar pomeni, da jih usmerjajo zunanjepolitični in varnostni cilji. Dejstvo, da je le eden od šestih instrumentov za izvajanje programov pomoči namenjen razvojnemu sodelovanju, slednji pa vključuje tudi gospodarsko sodelovanje, to tezo dokazuje. Ali so cilji politike razvojnega sodelovanja res podrejeni ciljem drugih zunanjih politik, bom preučevala na primeru petega širitvenega procesa.

3. Proces širitve in vprašanja razvojnega sodelovanja

Proces širitve poteka po fazah, od trenutka, ko država zaprosi za članstvo, do dejanskega vstopa držav kandidatk v EU (Trialog 2002: 7). Hitrost procesa je odvisna od tega, ali posamezna država kandidatka po mnenju Komisije izpolnjuje kriterije, ki jih določi Evropski svet. To pomeni, da Evropski svet sprejme predpristopno strategijo, ko država kandidatka po mnenju Komisije izpolnjuje pogoje pridruženja EU. Evropski svet jo uradno povabi k pogajanjem za članstvo, ko po mnenju Komisije izpolnjuje zahteve predpristopne strategije.

V nadaljevanju se bom osredotočila na posamezne faze procesa, da bi ustvarila širšo sliko, znotraj nje pa prikazala kriterije, ki so jih postavili Komisija, Svet in nevladne organizacije v okviru projekta Trialog³⁸. Osredotočila se bom na 26. poglavje rednih poročil Komisije o napredku Slovenije in Estonije pri približevanju EU, saj ju bom v petem poglavju izmed NMS najbolj izpostavila.

³⁸ Projekt Trialog je pomemben vir informacij na področju širitvenega procesa in razvojne problematike, saj je njegova vloga v dvigovanju splošne osveščenosti prebivalstva razširjene Evrope o razvojnih vprašanjih ter krepitvi dialoga in partnerstev med NVRO v državah pristopnicah, v državah članicah in v državah v razvoju. Finančno ga podpirajo Evropska komisija (84, 1%), konzorcijski partnerji in krovna organizacija evropskih NVRO - Concord (Novák in dr. 2005).

3.1 Pogoji pridruževanja Evropski uniji

Na zasedanju Evropskega sveta v Kopenhagnu³⁹ je bilo odločeno, da »p/ridružene države Srednje in Vzhodne Evrope lahko postanejo članice Evropske unije,« ko bodo pripravljene izpolniti naslednje kriterije:

- Politični: obstoj stabilnih ustanov, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, spoštovanje človekovih pravic in zaščito manjšin;
- Gospodarski: obstoj delujočega tržnega gospodarstva, ki se je sposoben soočiti s konkurenco in tržnimi zakonitostmi znotraj Unije;
- Sposobnost prevzeti obveznosti, ki izhajajo iz članstva, vključno s prizadevanjem za doseganje ciljev politične, ekonomske in monetarne unije (EK 2001: 8).

Evropski svet v Madridu⁴⁰ je kopenhagenska pravila dopolnil s pravilom, da mora pridružena država s prilagoditvijo administrativne strukture ustvariti pogoje za integracijo. Evropsko komisijo je pozval, da na podlagi teh pravil predloži oceno o prošnjah držav kandidatk za članstvo. Komisija je 15. julija 1997 (Bučar, Brinar 2005: 98) na podlagi Mnenj o prošnji posamezne države kandidatke za članstvo v EU (*ang. Opinion(s) on the candidate countries' applications for membership*), ki jih je pripravila v okviru Agende 2000⁴¹ (citirano po EK 2001: 9), razglasila prvo skupino šestih držav, ki naj bi bile pripravljene za pristopna pogajanja. Isto skupino držav, ki so jo sestavljale: Slovenija, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska in Poljska, je Evropski svet v Luksemburgu⁴² decembra uradno povabil k pogajanjem, ter na podlagi predpristopne strategije sprožil »celotni širitveni proces« za države, ki se želijo priključiti EU.

3.2 Predpristopna strategija in vprašanja razvojnega sodelovanja

Predpristopna strategija za pripravo držav Srednje in Vzhodne Evrope na članstvo v EU je prvotno obsegala izvajanje evropskih sporazumov, programa za finančno pomoč

³⁹ Evropski svet v Kopenhagnu: zaključki predsedstva, 21. in 22. junij 1993. Dostopno na http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf#search='The%20European%20Council%20%5BCopenhagen%20Summit%201993%5D%2C%20Copenhagen%2C%202122%20June%201993.' (5. junij 2006). V nadaljevanju *Zaključki Evropskega sveta s Kopenhagna*.

⁴⁰ Evropski svet v Madridu: zaključki predsedstva, 16. december 1995. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0001.htm (5. junij 2006). V nadaljevanju *Zaključki Evropskega sveta z Madrida*.

⁴¹ To je edini dokument, v katerem Komisija obravnava možnosti razvoja EU in njenih politik ob prelomu tisočletja, s poudarkom na vplivu širitve na EU kot celoto in prihodnjim finančnim okvirom za razširjeno Evropo (EK 2001: 9).

⁴² Evropski svet v Luksemburgu: zaključki predsedstva, 12. in 13. december 1997. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm (5. junij 2006). V nadaljevanju *Zaključki Evropskega sveta z Luksemburga*.

(PHARE - *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) ter »strukturirani dialog« med državami članicami in kandidatkami.⁴³ Na podlagi predlogov, ki jih je Komisija podala v Agendi 2000 (EK 2001: 10), je Evropski svet v Luksemburgu sprejel okrepljeno predpristopno strategijo za deset držav kandidatk Srednje in Vzhodne Evrope, vključno s posebno strategijo za Ciper. Po oktobru 1998, ko je Malta ponovno vložila prošnjo za članstvo, je tako za Ciper kot Malto veljala posebna predpristopna strategija⁴⁴.

Predpristopna strategija za deset članic Srednje in Vzhodne Evrope je obsegala (EK 2001: 10-20):

- *evropske sporazume*, ki so pokrivali vprašanja, povezana s trgovinsko menjavo, političnim dialogom, pravnim prilagajanjem in drugimi področji sodelovanja, ter določala postopno približevanje predpisom Skupnosti;
- *partnerstva za pristop*, ki so določala prioritete držav v času priprav do pristopa ter v skupine razvrščala različne oblike EU pomoči znotraj enotnega okvira in njim komplementarne *državne programe za prevzem pravnega reda EU*, ki so določali urnik doseganja prioritet in ciljev ter, kjer je možno in relevantno, navajali potrebne človeške in finančne vire;
- *predpristopno pomoč* v obliki pomoči za gospodarsko prestrukturiranje v državah Srednje in Vzhodne Evrope (PHARE - *Assistance for Economic Restructuring in the Countries of Central and Eastern Europe*), instrumenta predpristopnih strukturnih politik (ISPA - *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), posebnega pristopnega programa za kmetijstvo in razvoj podeželja (SAPARD - *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) ter sofinanciranja s strani mednarodnih finančnih institucij. Preko programa PHARE so države kandidatke prejele sredstva za prilagoditev in okrepitev institucij, uprave in organizacij, ki naj bi bile v bodoče odgovorne za izvajanje in izvrševanje zakonodaje Skupnosti. Dodatne strokovne pomoči na tem področju so bile deležne preko programa Twinning (EK 2001: 15). Za krepitev civilne družbe na področjih, ki so pomembna za izvajanje pravnega reda (varstvo okolja, socialno ekonomski razvoj, družbena integracija marginalnih skupin), je bil kot del programa PHARE na voljo program Access (Trialog 2002: 9);
- *odprtje programov in agencij Evropske skupnosti*, preko katerih so se države kandidatke spoznavale z načinom delovanja politik in instrumentov Skupnosti⁴⁵.

Na vprašanje, kakšno vlogo je EU pripisala razvojnemu sodelovanju v predpristopni strategiji, odgovarja dokument Trialog-a o razvojni politiki, ki zaključí, »/d/a razvojno sodelovanje ni prioriteta niti Evropske unije niti pridruženih držav« (2002: 9).

⁴³ Evropski svet v Essnu: zaključki predsedstva, 9. in 10. december 1994. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300-1.EN4.htm (5. junij 2006).

⁴⁴ Predpristopna strategija EU za Ciper in Malto je temeljila na: (1) pridružitvenih sporazumih (iz šestdesetih in zgodnjih sedemdesetih let), ki podobno kot evropski sporazumi pokrivajo vprašanja, povezana s trgovinsko menjavo in drugimi oblikami sodelovanja, vendar ne obravnavajo vprašanj politične narave, razen če to s posebno odločitvijo odobri Svet za splošne zadeve; (2) partnerstvih za pristop in državnih programih za prevzem pravnega reda EU; (3) specifičnih programih predpristopne pomoči in (4) odprtju programov in agencij Evropske skupnosti (EK 2001: 12).

⁴⁵ Države so se seznanjale s področji izobraževanja, poklicnega usposabljanja, mladine, kulture, raziskovanja, energije, okolja, malih in srednjevelikih podjetij ter javnega zdravstva (EK 2001: 20).

Komisija bi po besedah predstavnikov Trialog-a morala v procesu pogajanj izpostaviti pomen razvojnega sodelovanja in politike kot del zunanjih odnosov EU ter jima v vseh stebrih predpristopne strategije dati še večjo težo. Nadalje bi razvojno sodelovanje in politiko morala vključiti v program PHARE, vključno s programom ACCESS za NVO držav kandidatk, ter jih aktivno informirati o prijavnih pogojih in programih izobraževanja strokovnih delavcev. Hkrati bi morala spremeniti splošne pogoje tistih proračunskih postavk, ki so nevladnim organizacijam na voljo za programe osveščanja in izobraževanja o razvojnem sodelovanju oz. sofinancirajo njihove projekte v državah v razvoju (*ibid.*: 10). Na drugi strani bi se države kandidatke in njihove vlade morale bolj udeleževati skupnih programov šolanja in usposabljanja, ki so se nanašali na oblikovanje, izvajanje, spremljanje in ocenjevanje takratnih politik razvojnega sodelovanja ter začeti z načrtovanjem skupnih projektov na svetovnem Jugu.

Celotni širitveni proces, ki ga je sprožil Evropski svet v Luksemburgu, je obsegal evropske konference in pridružitveni proces (EK 2001: 22). V nadaljevanju se bom osredotočila na slednjega, ker so pristopna pogajanja bistveni del pridružitvenega procesa in določajo pogoje, pod katerimi države kandidatke vstopijo v EU (Trialog 2002: 10).

3.3 Pristopna pogajanja in vprašanja razvojnega sodelovanja

V pogajanjih je bilo obravnavanih 31 poglavij, ki pokrivajo vsa področja evropskega pravnega reda (Trialog 2002: 10). Potekala so v skladu s štirimi načeli (EK 2001: 22), ki določajo: (1) v ospredju so pogoji, pod katerimi kandidatke sprejemajo, izvajajo in izvršujejo pravni red, (2) možne so prehodne ureditve, ki so omejene po obsegu, časovnem obdobju in učinku na delovanje notranjega trga, ter so dobro načrtovane v smislu postopnega delovanja pravnega reda, (3) pogajanja z državami kandidatkami se izvajajo na individualni ravni, (4) druga skupina držav kandidatk: Bolgarija, Latvija, Litva, Malta, Romunija in Slovaška - ki je bila k pogajanjem uradno povabljenale šele na helsinškem vrhu⁴⁶ - ima možnost, da dohiti prvo skupino.

Da bi pogajanja uspešno potekala, je Evropski svet⁴⁷ potrdil predlog Komisije, da se izdela »načrt« (*ang. roadmap*) za obravnavo tistih vprašanj, ki bodo med pogajanjmi v letu

⁴⁶ Evropski svet v Helsinkih: zaključki predsedstva, 10. in 11. december 1999, točki 10 in 11. Dostopno na http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm (8. junij 2006). V nadaljevanju *Zaključki Evropskega sveta s Helsinkov*.

⁴⁷ Evropski svet v Nici: zaključki predsedstva, od 7. do 9. december 2000, točki 7 in 8. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm (8. junij 2006). V nadaljevanju *Zaključki Evropskega sveta z Nice*.

2001 in na začetku 2002 izstopala. Tako je EU predstavila skupna pogajalska stališča in se ukvarjala s konkretnimi zahtevami za prehodno obdobje posameznih poglavij (EK 2001: 22). Izvajanje »ambicioznega, a uresničljivega načrta« za uspešno dokončanje pogajanj je odobril Evropski svet v Gothenburgu⁴⁸.

Pogajanja so potekala v obliki dvostranskih medvladnih konferenc med državami članicami in kandidatki (EK 2001: 23). Komisija je za vsako poglavje predstavila skupno pogajalsko stališče in se kasneje pogajala z vsako državo kandidatko posebej. Poglavja so bila začasno zaprta, če je EU ugotovila, da nadaljnja pogajanja niso potrebna in se zadevna država strinja, da bo pravni red, ki ga pokriva zadevno poglavje, izvršila in izvajala.

Razvojna vprašanja so bila obravnavana v okviru 26. poglavja »Zunanji odnosi«, ki je bilo do prve polovice 2001 začasno zaprto za 12 držav (Trialog 2002: 10). Bistvena ugotovitev na tem mestu je, da razvojno sodelovanje ni bilo obravnavano v ločenem poglavju, temveč znotraj poglavja, ki obravnava zunanje odnose EU, čeprav bi Komisija po besedah predstavnikov Trialoga (2002: 11) morala posebej oceniti napredek kandidatki na področju razvojnega sodelovanja ter v obliki uradnega sporazuma definirati status razvojnega sodelovanja in politike kandidatki do pristopa. Na drugi strani bi vlade držav kandidatki morale v najkrajšem času sprejeti nacionalno politiko razvojnega sodelovanja in definirati njene cilje.

3.4 Redna poročila in vprašanja razvojnega sodelovanja

Po javni objavi mnenj Komisije o prošnjah držav kandidatki za članstvo (EK 2001: 21) je Evropski svet v Luksemburgu⁴⁹ sklenil, da bo Komisija

od konca leta 1998 na podlagi kopenhagenskih meril pisala redna poročila o napredku držav kandidatki za vstop, skupaj z vsemi potrebnimi priporočili za odprtje bilateralnih medvladnih konferenc. Osredotočila se bo na hitrost sprejemanja pravnega reda /.../ Na podlagi teh poročil bo Evropski svet odločil nadaljnji potek pogajanj. Komisija bo nato ocenila ali rezultati držav kandidatki ustrezajo gospodarskim kriterijem ter ali so sposobne izpolniti obveznosti članstva.

Prvo serijo rednih poročil je Komisija predstavila novembra 1998 in so zajemala vseh deset pridruženih držav Srednje in Vzhodne Evrope, Ciper in Turčijo (EK 2001: 21). Novembra 1999 je predstavila celotno zbirko poročil, vključno za Malto⁵⁰. Na podlagi tretje serije, objavljene novembra 2000, je Komisija podala predlog, da se pogajanja do leta 2002 v skladu z načrtom nadaljujejo in se za naprednejše države, ki bodo do takrat izpolnjevale

⁴⁸ Evropski svet v Gothenburgu: zaključki predsedstva, 15. in 16. junij 2001, točka 6. Dostopno na http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/goteborg_concl_en.pdf (8. junij 2006).

⁴⁹ Zaključki Evropskega sveta z Luksemburga, 1997, točka 29.

⁵⁰ Ker je Malta prošnjo za članstvo ponovno vložila šele oktobra 1998, je Komisija svoje Mnenje o njeni prošnji podala 17. februarja 1999 (EK 2001: 21).

pogoje za članstvo, zaključijo (EK 2001: 21). Predlagala je tudi, da vključevanje evropskega pravnega reda v nacionalno zakonodajo in usposabljanje za njegovo učinkovito izvajanje in izvrševanje ostaneta ključna pogoja za napredovanje držav članic pri pogajanjih. Kot prioriteto je postavila izvajanje strategije komuniciranja, preko katere bi osveščali državljane o pozitivnih učinkih širitve in na ta način pridobili potrebno podporo. Predlagano strategijo širitve je odobril Evropski svet v Nici.

Četrto serijo je Komisija izdala novembra 2001. Priložila ji je strategijo širitve (EK 2001: 21) in sklenila, da bo na podlagi naslednjih poročil izdala priporočila za tiste kandidatke, ki bodo pripravljene na vstop. Na luksemburškem vrhu bi se namreč moralo za vstop v EU pogajati enajst držav pod enakimi pogoji,⁵¹ a je bilo ostalih šest držav povabljenih k pogajanjem šele s helsinškim vrhom.

Junija 2002 je Evropski svet⁵² sklenil, »/d/a bi se naslednjo jesen lahko odločil, s katerimi državami kandidatki se bodo pogajanja do konca leta 2002 zaključila /.../ Komisija pa bo morala z vidika rednih poročil predložiti priporočila.« Komisija je tako zaradi jesenskega zasedanja Evropskega sveta v Bruslju pripravila peto serijo rednih poročil.

V strateškem dokumentu »K razširjeni Uniji«⁵³, ki je bil izdan poleg rednih poročil 2002, je Komisija zapisala: »/D/ržave pristopnice morajo do pristopa izvršiti pravni red, razen v primerih, ko je bilo dogovorjeno prehodno obdobje /.../ Komisija bo šest mesecev pred dnevom pristopa izdala celovito poročilo za Evropski svet in parlament.«

Na podlagi kriterijev za ocenjevanje napredka držav kandidatki, ki jih je Komisija izpostavila v tretji seriji poročil, in poziva v strateškem dokumentu, da države do pristopa izvršijo pravni red, bi redna poročila Slovenije in Estonije morala vsebovati izčrpne podatke o vključevanju razvojnega pravnega reda v slovensko in estonsko zakonodajo ter o usposobljenosti institucij za njegovo učinkovito izvajanje. Ali to drži, bom preučevala v nadaljevanju, predvsem pa se bom osredotočila na to, kako pomemben je bil za Komisijo napredek obeh držav kandidatki na področju razvojnega sodelovanja.

⁵¹ Zaključki Evropskega sveta z Luksemburga, 1997, točki 10 in 27.

⁵² Evropski svet v Sevilji: zaključki predsedstva, 21. in 22. junij 2002, točka 21. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf (10. junij 2006). V nadaljevanju *Zaključki Evropskega sveta v Sevilji*.

⁵³ *Towards the enlarged Union Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries: COM(2002) 700 final*, sprejeto dne 9. oktobra 2002, točka 1.5.2. Dostopno na http://www.infoeuropa.ro/iweb/imgupload/2002_Strategy_Paper.pdf (15. junij 2006).

3.4.1 Republika Slovenija

Po prvem rednem poročilu⁵⁴ je Slovenija v glavnem izpolnjevala le dva od treh kopenhagenskih kriterijev; ekonomskega in političnega. Komisija je bila kritična glede hitrosti sprejemanja evropskega pravnega reda in zakonodajnih postopkov, zato je predlagala nadaljnje ukrepe, in sicer odpravo nepravilnosti na področju notranjega trga, nadzora državnih pomoči, sodstva in notranjih zadev. Na področju razvoja Komisija ni zabeležila napredka.

Drugo poročilo⁵⁵ z leta 1999 je bilo bolj ugodno za Slovenijo. Kritika Komisije se je nanašala na okornost in premajhno učinkovitost parlamentarnih postopkov, tudi glede razvojne pomoči. Slovenija na področju razvoja ni niti definirala institucije, ki bi prevzela koordinacijo aktivnosti ERS, niti ni načrtovala ustanovitve nove.

Komisija je v tretjem poročilu⁵⁶ zahtevala, da Slovenija na področju razvojnega sodelovanja bolj tesno sodeluje s Skupnostjo, čeprav je takrat že sodelovala v humanitarnih projektih v okviru Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo (*Stability Pact for South Eastern Europe*) ter Mednarodnega sklada za razminiranje in pomoč žrtvam min (ITF - *International Trust Fund for Demining and Mine Victim Assistance*) v Bosni in Hercegovini (BiH).

V četrtem poročilu⁵⁷ je Komisija med drugim izpostavila pomanjkljivosti reforme javne administracije. Glede razvojne politike in humanitarne pomoči je zapisala, da je slovensko prioriteto področje Jugovzhodna Evropa (JV Evropa), ter da je v letih 2000 in 2001 v okviru Pakta stabilnosti za JV Evropo podprla naslednje države (v %): BiH (0.40), Črno Goro (0.25), Makedonijo (0.20), Kosovo (0.10) in Albanijo (0.05). Čeprav je bilo Ministrstvo za gospodarstvo takrat odgovorno za pomoč (ang. *assistance*), je Komisija zahtevala, da Slovenija določi osrednjo avtoriteto za mednarodno razvojno sodelovanje, ki je specifično področje pomoči.

Poglavje o zunanjih odnosih in razvojni pomoči je bilo začasno zaprto po dveh letih pogajanj, 1. junija 2001, saj se je za Slovenijo izkazalo kot sporna točka (Bučar, Brinar 2005:

⁵⁴ Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, izdano novembra 1998. Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-98.pdf> (15. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 1998a*.

⁵⁵ Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo 1999. Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-99.pdf> (15. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 1999a*.

⁵⁶ *Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, izdano dne 8. novembra 2000. Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-00.pdf> (15. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 2000a*.

⁵⁷ Redno poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo 2001, izdano dne 13. novembra 2001 (SEC(2001) 1755). Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-01.pdf> (15. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 2001a*.

110). EU je namreč slovensko zahtevo po desetletnem prehodnem obdobju, v katerem bi Slovenija sklenila dogovore o prosti trgovini z državami nekdanje Jugoslavije (Hrvaško in Makedonijo) kot tudi z BiH in Federalno Republiko Jugoslavijo, zavrnila kot kršitev načel prostega trga. Slovenija je na drugi strani zahtevo argumentirala v prid stabilizacije regije jugovzhodnih evropskih držav, ne pa v prid lastnih ekonomskih interesov, saj naj bi te države za razvoj potrebovale bolj trg kot razvojno pomoč. EU je tako poleg Pakta stabilnosti za JV Evropo z državami na ozemlju nekdanje Jugoslavije in z Albanijo začela sklepati Stabilizacijske in priključitvene sporazume (*Stabilisation and Association Agreements*), k izmenjavi informacij na tehnični ravni pa je bila s strani Komisije izjemoma povabljen tudi Slovenija. Namreč, Slovenija kot nečlanica načeloma ne bi smela sodelovati v pogajanjih EU s tretjimi državami, vendar so bile odločitve za Slovenijo kot bodočo članico ključnega pomena.

Sledili sta še dve poročili Komisije do pristopa. V poročilu z leta 2002 je bil zabeležen napredek Slovenije v okviru mednarodnega razvojnega sodelovanja.⁵⁸ Komisija je ugotovila, da Slovenija kljub osredotočenosti na JV Evropo v okviru Strategije za ekonomsko rekonstrukcijo, sodeluje tudi v drugih projektih mednarodnih finančnih institucij in v multilateralnih programih ZN. Dodala je, da je vlada oktobra 2001 sprejela memorandum o nepovratnih sredstvih za BiH, nekdanjo Federalno Jugoslovansko Republiko Makedonijo in Črno Goro, da je skupni znesek bilateralnega in multilateralne mednarodnega sodelovanja v 2001 znašal 2,95 milijonov EUR ter da je vlada marca 2002 sprejela odločitev za ustanovitev posebnega koordinacijskega telesa znotraj Ministrstva za zunanje zadeve, katerega odgovornost bo dodeljevanje razvojne in humanitarne pomoči, predvidoma do vstopa.

Komisija je v zadnjem poročilu⁵⁹ izrazila pričakovanje, da države s članstvom izpolnijo vse pogoje za udeležbo v evropski razvojni politiki. Kar se tiče Slovenije, je ugotovila, da je uredila nacionalni sistem za koordinacijo razvojne in humanitarne pomoči, zaključuje priprave na evropsko razvojno politiko, dodeljuje humanitarno pomoč v okviru skupin ZN in Rdečega križa. Vendar jo je pozvala, da svojo politiko razvojnega sodelovanja uskladi z načeli EU in s smernicami DAC, ter da ravna v skladu s cilji ZN in drugih mednarodnih organizacij!

⁵⁸ *Regular Report on Slovenia's Progress towards Accession*, izdano dne 9. oktobra 2002 (SEC(2002) 1411). Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-02.pdf> (15. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 2002a*.

⁵⁹ *Report on Slovenia's Progress towards Accession*, izdano junija 2003. Dostopno na http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/reports_on_slo_progress/Progress_Report_2003.pdf (15. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 2003a*.

3.4.2 Republika Estonija

Po prvem poročilu⁶⁰ je Estonija izpolnjevala kopenhagenske kriterije, vendar bi morala rešiti problem upravne usposobljenosti ter urediti nepravilnosti na področju notranjega trga, sodstva in notranjih zadev. Glede razvojnega sodelovanja je Komisija navedla, da »Estonija načrtuje dodelitev zneska državne blagajne za humanitarno in razvojno pomoč tretjim državam, vendar še ni sprejela ukrepov na tem področju.«

V nasprotju s prvim je Komisija v drugem poročilu⁶¹ zaznala napredek na področju razvojnega sodelovanja. Prvič, Estonija je v letu 1999 odobrila vsoto 460.000 EUR za financiranje in izvajanje estonskih humanitarnih in razvojnih projektov. Drugič, parlament *Riigikogu* je 20. januarja sprejel Načela razvojnega sodelovanja 1999-2000⁶², ki vključujejo temeljna načela humanitarne in razvojne pomoči ZN in Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD - *Organization for Economic Cooperation and Development*). Tretjič, vlada je podprla strategijo razvojnega sodelovanja OECD, sprejeto maja 1996. Četrtič, znotraj Ministrstva za zunanje zadeve je bila vzpostavljena potrebna upravna infrastruktura ter posebna strukturna enota.

Tretje poročilo⁶³ nadaljuje s poročanjem o napredku, saj je Estonija začela izvajati svojo lastno politiko razvojnega sodelovanja, izboljšala upravno usposobljenost ter povečala sredstva. V letu 2000 so le-ta znašala 0.47 milijonov EUR in so bila namenjena predvsem za humanitarne projekte na Balkanu. Ministrstvo za zunanje zadeve je bilo določeno kot odgovorna institucija za upravljanje zunanjih ekonomskih odnosov ter humanitarne in razvojne pomoči. Estonski proračun za humanitarno in razvojno pomoč je v obdobju 2000-2001 znašal 0,01 % BDP.⁶⁴ Komisija je napredek zaznala v odnosu med vlado in nevladnimi

⁶⁰ *Regular Report on Estonia's Progress towards Accession*, 1998. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/estonia_en.pdf (15. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 1998b*.

⁶¹ *Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession*, izdano dne 13. oktobra 1999. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/estonia_en.pdf (17. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 1999b*.

⁶² Ni dostopno.

⁶³ *Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession*, izdano dne 8. novembra 2000. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/es_en.pdf (17. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 2002b*.

⁶⁴ *Regular Report on Estonia's Progress towards Accession*, izdano dne 13. novembra 2001 (SEC(2001) 1747). Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/ee_en.pdf (17. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 2001b*.

organizacijami (NVO), saj jih je vlada vključila v projekte v Ukrajini, Gruziji, Uzbekistanu in Kirgizistanu.

Komisija je leta 2002 poročala o napredku Estonije pri prilagajanju načelom evropske razvojne politike, ne pa tudi njenim ciljem porabe finančnih sredstev.⁶⁵ Proračun je namreč tudi leta 2002 znašal 0.01 % BDP. Tretjina je bila namenjena razvojnim NVO, del tudi Skladu ZN za otroke (UNICEF - *United Nations International Children's Emergency Fund*), Programu ZN za razvoj (UNDP - *United Nations Development Programme*) in Uradu visokega komisarja ZN za begunce (UNHCR - *United Nations High Commissioner for Refugees*). Humanitarna pomoč je bila dodeljena Poljski, Turčiji, Gruziji in Afganistanu, medtem ko je bilo razvojno sodelovanje usmerjeno v Ukrajino, Uzbekistan, Kirgizistan in Balkan. V tem okviru so bili izvedeni skupni projekti z Veliko Britanijo in Kanado. Septembra 2001 je bila znotraj Ministrstva za zunanje zadeve vzpostavljena pisarna za razvojno sodelovanje s štirimi zaposlenimi.

V zadnjem poročilu⁶⁶ je Komisija navedla, da je Estonija sprejela zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči, na podlagi katerega naj bi se povečala transparentnost odločanja ter upravljanja projektov in da so bili projekti izvedeni v skladu z načeli EU. Vendar je opozorila, da bo morala Estonija svojo politiko razvojnega sodelovanja uskladiti z načeli EU, še posebej glede finančnih izdatkov, ter z načeli DAC.

3.4.3 Primerjava Rednih poročil

Vsebinska analiza in primerjava poročil je pokazala, da Komisija pri ocenjevanju napredka držav kandidatk na področju razvojnega sodelovanja ni uporabljala enotnega kriterija (Trialog 2002: 11). Iz poročil Slovenije in Estonije je razvidno, da je svoje poročanje omejila na navajanje podatkov glede upravne strukture, aktivnosti razvojnega sodelovanja in sprejemanja dokumentov ter na ta način na področju razvojnega sodelovanja postavila naslednje prioritete:

1. Obstoje institucije znotraj zunanjega ministrstva, ki ima vlogo koordinatorja aktivnosti razvojnega sodelovanja.

⁶⁵ *Regular Report on Estonia's Progress towards Accession*, izdano dne 9. oktobra 2002 (SEC(2002) 1402). Dostopno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan008688.pdf> (17. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 2002b*.

⁶⁶ *Comprehensive monitoring report on Estonia's preparations for membership*, izdano leta 2003. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_ee_final_en.pdf (17. junij 2006). V nadaljevanju *Redno poročilo 2003b*.

2. Vključenost države kandidatke v aktivnostih razvojnega sodelovanja na ravni Skupnosti.
3. Usklajenost nacionalne politike mednarodnega razvojnega sodelovanja z načeli evropske razvojne politike, še posebej glede finančnih izdatkov, ter z načeli DAC OECD.

Čeprav je Komisija opozarjala na neusklajenost slovenske in estonske politike z načeli pod tretjo točko, vključevanja razvojnega evropskega pravnega reda v zakonodajo ni ocenjevala. To je še toliko bolj problematično, ker sta državi z oblikovanjem pravne podlage na področju razvojnega sodelovanja s pogajanji šele začeli. Posledično lahko zaključim, da je Komisija napredku, ki so ga države kandidatke dosegle na področju razvojnega sodelovanja, dajala le manjši poudarek.

Da Komisija ni oblikovala enotnega kriterija in je razvojnemu sodelovanju dala premajhen poudarek, lahko potrdim tudi za redna poročila 2002 in 2003, ki jih študija Trialoga ni zajela. Komisija je namreč zapisala, da je struktura poročila enaka rednim poročilom 2000 in 2001.⁶⁷ Čeprav naj bi v tretjem delu preučevala usklajenost zakonodaje, nivo upravne in sodne usposobljenosti države, potrebne za izvrševanje in izvajanje evropskega pravnega reda, Komisija ni obravnavala področja razvojnega sodelovanja.

Evropski svet⁶⁸ je pomembnost tega vidika večkrat poudaril: »/d/ržave kandidatke morajo prilagoditi upravne strukture in s tem ustvariti pogoje za skladno integracijo«. Nadalje jih je pozval, da »/n/adaljujejo z izvajanjem in učinkovito uporabo pravnega reda ter sprejmejo potrebne ukrepe za doseg zahtevane upravne in sodne usposobljenosti«.⁶⁹

Poročila leta 2002 so upoštevala obdobje od predhodnega poročila do jeseni 2002.⁷⁰ Komisija je ocenila »napredek« na podlagi izvedenih odločitev, sprejetih zakonov, ratificiranih mednarodnih pogodb (s poudarkom na izvajanju) in izvedenih ukrepov. Na ta način je zagotovila, da so bile vse države kandidatke obravnavane enako ter na podlagi konkretnih ukrepov v času priprav na vstop objektivno ocenjene. Vsebinska analiza rednih poročil 2002 je to potrdila. Komisija je res povzela dosežke obeh držav v smislu konkretnih korakov, kot so navedeni zgoraj. Drugih kritik, razen tiste o neusklajenosti nacionalnih razvojnih politik z načeli EU, še posebej finančnih ciljev v primeru Estonije, ni bilo zaznati.

Če primerjam in povzamem napredek Slovenije in Estonije, lahko trdim, da je Estonija hitreje napredovala kot Slovenija. V obdobju od prvega do tretjega poročila je Estonija

⁶⁷ Redno poročilo 2002a, 2002b.

⁶⁸ Zaključki Evropskega sveta z Madrida, 1995.

⁶⁹ Zaključki Evropskega Sveta s Sevilje, 2002.

⁷⁰ Redno poročilo 2002a, 2002b.

vzpostavila poseben proračun za humanitarno in razvojno pomoč, parlament je sprejel načela razvojnega sodelovanja, vzpostavljena je bila administrativna infrastruktura in določen oddelek za razvojno sodelovanje znotraj Ministrstva za zunanje zadeve, medtem ko je bilo Ministrstvo samo določeno za osrednjo avtoriteto.⁷¹ Do tretjega poročila je celo povečala proračun in začela izvajati lastno razvojno politiko. V istem obdobju Slovenija še ni delovala v okviru EU, temveč je izvajala že znane programe humanitarne pomoči v okviru Stabilizacijskega pakta za JV Evropo ter ITF v BiH.⁷² Od tretjega do četrtega poročila Estonija sicer ni povečala proračuna, vendar je v projekte razvojnega sodelovanja povabila NVO.⁷³ V istem obdobju je Slovenija posredovala podatke o proračunu in prioritetnih državah za izvajanje programov dvostranske pomoči ter imenovala gospodarsko ministrstvo za odgovorno institucijo. Ni pa določila osrednje avtoritete!⁷⁴

Po začasnem zaprtju 26. poglavja je bilo v zadnjih dveh poročilih leta 2002 in 2003 glede Slovenije zaznati več sprememb, saj je zaostajala za Estonijo. Slovenija je namreč vzpostavila nacionalni sistem za koordinacijo razvojne in humanitarne pomoči, Ministrstvo za zunanje zadeve je določila kot osrednjo avtoriteto ter v njegovem okviru ustanovila Pisarno za koordinacijo in razvoj ter prispevala humanitarno pomoč tudi v okviru skupin ZN in Rdečega križa.⁷⁵ Vendar je bila slovenska politika razvojnega sodelovanja neusklajena z načeli EU, DAC in ZN, estonska pa s finančnimi določili EU.⁷⁶

Študija projekta Trialog je opisala širitveni proces v luči razvojnih vprašanj in opozorila na možne posledice površinskega obravnavanja problematike. To, da širitveni proces ocenjuje zelo kritično, je logična posledica vzroka nastanka projekta Trialog. Oblikovan je bil namreč kot odgovor na opozorila Evropskega parlamenta in evropskih NVRO o tem, da bi širitev lahko negativno vplivala na evropsko razvojno politiko.⁷⁷ Da bi bila slika o akterjih in procesu širitve bolj jasna, se bom ob koncu tega poglavja posvetila NVRO.

⁷¹ Redno poročilo 2003b.

⁷² Redno poročilo 1999a.

⁷³ Redno poročilo 2000b.

⁷⁴ Redno poročilo 2000a.

⁷⁵ Redno poročilo 2003a.

⁷⁶ Redno poročilo 2003b.

⁷⁷ Evropski parlament je leta 1997 sprejel dve resoluciji, v katerih je izrazil potrebo po krepitevi sredstev za 'tradicionalne' države v razvoju ter ohranitvi mehanizmov za dodeljevanje pomoči v okviru konvencij Lomé (One World 1998). Njegova prizadevanja so novembra 1998 podprle NVRO takrat predsedujoče države in tiste, ki so EU predsedovale kasneje (Avstrija, Finska, Nemčija) ter se zavezale za osveščanje prebivalstva držav kandidatk o razvojnih vprašanjih. Leta 1999 so z Berlinsko deklaracijo oblikovale projekt *Trialog* (Euforic 2003).

3.5 Vloga nevladnih organizacij

NVRO so nevladne organizacije, ki se v državah globalnega juga ukvarjajo z razvojnim sodelovanjem, v Evropi pa z razvojnim izobraževanjem ter osveščanjem javnosti o razvojnih vprašanjih (Bedoya 2005: 1). Njihova primerjalna prednost na področju razvojnega sodelovanja in izobraževanja je, da imajo neposreden dostop do ljudi, ter da njihovi projekti zaradi tega, ker so močno vezani na ciljno skupino, v sodelovanju s civilno družbo in *grass-root* gibanji v državah v razvoju, v primerjavi z vladnimi projekti, dosegajo trajnejše rezultate.

NVO so zelo pomemben del Skupnosti, še posebej takrat, ko so udeležene v procesu odločanja in bistveno prispevajo k demokratičnemu sistemu (Komisija⁷⁸ v Trialog 2002: 5). S prizadevanji za doseg skupnih ciljev na evropski ravni celo oblikujejo »evropsko javno mnenje«, ki je temelj za oblikovanje prave evropske politične entitete. »Hkrati lahko pripomorejo h krepitvi vrednosti državljanstva, dobrega vladanja, človekovih pravic, enakosti med spoloma, demokracije v družbi ter demokratičnega sistema, ki je utemeljen na transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti in odzivnosti« (Clong in dr. 2002: 5).

Vendar po podatkih Concord-ove delovne skupine za širitev⁷⁹, javno mnenje v državah pristopnicah ni niti razumelo niti podpiralo vloge EU na področju razvoja ter povečevanja nacionalne ODA pred pristopom. Čeprav je javno mnenje v teh državah, tako kot v drugih državah članicah, na splošno bolj podpiralo humanitarno pomoč kot razvojno sodelovanje, so države pristopnice na tem področju specifične:

- NVO so pri osveščanju prebivalstva o razvojnih ciljih EU ter o njegovi vlogi kot donatorja razvojne pomoči, v primerjavi z nacionalnimi vladami, prevzele bistveno večjo odgovornost,
- države pristopnice se zaradi visoke ravni zaskrbljenosti glede revščine znotraj nacionalnih meja težko privajajo na svoj nov status,
- raven javne osveščenosti o posledicah kolonializma za države v razvoju je v primerjavi z Zahodno Evropo bistveno nižja, saj s tem niso imele izkušenj, prav tako niso imele večjih težav s priseljenci in migranti iz držav v razvoju. Zaradi tega multikulturno učenje še ni njihova prednostna naloga,
- sredstva za globalno izobraževanje so omejena, saj so organizacije pravične trgovine, ki bi lahko prebivalstvo osveščale ter posledično vplivale na njihove nakupovalne navade, začele z obratovanjem šele v začetku leta 2004,
- vlade držav pristopnic v večini niso podpirale globalnega izobraževanja.⁸⁰

⁷⁸ *Commission Discussion Paper: The Commission and Non-governmental Organisations: Building a Stronger Partnership, January 2000.*

⁷⁹ *Concord Enlargement Working Group Statement on EU-Enlargement related challenges for development policies in the European Union*, objavljeno februarja 2004. Dostopno na <http://www.concordeurope.org/download.cfm?media=docUK&id=488> (20. september 2006). V nadaljevanju *Concord-ova izjava 2004*.

⁸⁰ *Concord-ova izjava 2004*, točka 2.

Na podlagi zgornjih ugotovitev se je delovna skupina strinjala, da je razvojno izobraževanje v državah pristopnicah nujno potrebno. Posledično je države pristopnice pozvala, da oblikujejo strategije, ki bodo odražale njihov status donatorjev; pri skupnih projektih z nevladnimi organizacijami pa upoštevajo okoliščine, možnosti in omejitve načrtovanja in izvajanja ter na ta način doprinesejo k pravemu in pristnemu partnerstvu v razširjeni Evropi.⁸¹ Nadalje je predlagala, da Komisija sredstva, ki so bila za NVO namenjena v okviru proračunske linije 21/02/03,⁸² s širitvijo EU poveča izključno za aktivnosti razvojnega izobraževanja. Večji delež teh sredstev bi po mnenju delovne skupine morale prejeti NVO, še posebej tiste, ki na tem področju nimajo izkušenj. Finančno pa bi jih morale podpreti tudi nacionalne vlade.

NVRO za uspešno delovanje potrebujejo tako sredstva kot vpliv na oblikovanje politik in programov, zato so predstavniki projekta Trialog (Bedoya 2005: 3) predlagali, da NVRO držav pristopnic vzpostavijo partnerstva, saj le-ta na nacionalni in mednarodni ravni prinašajo številne prednosti. Za NVRO partnerstvo prinaša: skupno in močnejše stališče glede denarne podpore in programov v pogajanjih z zunanjim ministrstvom, priložnost za diferenciacijo znotraj evropske mreže in konfederacij, večje možnosti za usposabljanje kadrov in s strani Concord-a predstavništvo na evropski ravni⁸³. Na drugi strani zunanja ministrstva ter Komisija z oblikovanjem partnerstev NVRO dobijo: enotnega sogovornika pri pogajanjih (nacionalna platforma⁸⁴ ali Concord), prečiščene prispevke glede oblikovanja politik, instrumentov za načrtovanje in financiranje ter z njimi kot partnerji, ko je doseženo soglasje, bolj učinkovito sodelujejo.

Oblikovanje NVRO in njihovih partnerstev bi po mnenju predstavnikov Trialoga (2002: 13) morali z ustreznimi ukrepi podpreti tudi Komisija, vlade držav kandidatk in mreža evropskih NVRO.

Komisija bi morala zagotoviti finančna sredstva za ustanovitev tistih NVRO, ki se ukvarjajo z aktivnostmi izobraževanja, osveščanja ter razvojnega sodelovanja. Nadalje bi morala njihovo vlogo pri pripravi skladnih nacionalnih razvojnih strategij, politik in struktur

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Leta 2004 je v okviru glavnega razpisa za oddajo predlogov, t.i. proračunske linije za sofinanciranje nevladnih organizacij (21-02-03), sodelovalo okoli 40 organizacij iz novih držav članic v konzorciju predlaganih projektov za razvojno izobraževanje in osveščanje o razvojnih vprašanjih (Bedoya 2004: 5).

⁸³ Concord je krovna organizacija NVRO držav članic s sedežem v Bruslju, kjer v okviru evropskih institucij zastopa njihova pogajalska stališča, ter jim pri izvajanju različnih aktivnosti nudi strokovno in finančno pomoč (Concord 2005: 15-16).

⁸⁴ NVRO oblikujejo nacionalno platformo, t.i. predstavništvo in koordinatorja NVRO, da bi postavile temelj pogajanj z vladnimi predstavniki na nacionalni ravni (Bedoya 2004: 3).

posebej izpostaviti in podpreti. Prav tako pri načrtovanju, izvajanju, nadzorovanju in ocenjevanju nacionalnih projektov razvojnega sodelovanja. Vlade držav kandidatk bi odigrale ključno vlogo z ureditvijo strukturnih, finančnih in pravnih pogojev za delovanje NVRO, ki bi jih vključile ne le v priprave nacionalnih strategij, politik in struktur globalnega izobraževanja, temveč tudi v načrtovanje, izvajanje, nadzorovanje in ocenjevanje nacionalnih projektov razvojnega sodelovanja. Evropska mreža NVRO pa bi morala z NVRO držav kandidatk sodelovanje in izmenjavo informacij, izkušenj, idej in iniciativ okrepiti, kot na primer jih povabiti k seminarjem, konferencam, osebju ponuditi pripravništva ter druge programe, lansirati in izvajati skupne projekte na globalnem jugu ter jih vključiti v kampanje osveščanja.

Do druge polovice leta 2005 so stalen dialog glede ODA med zunanjim ministrstvom in nacionalno platformo vzpostavili le na Češkem, Slovaškem, Madžarskem, Poljskem in v Estoniji, kjer so z izjemo Poljske razvili tudi odzivne mehanizme (razpis za predloge) (Bedoya 2005: 4). Malteška platforma je bila sicer oblikovana že leta 2001 (Hildenwall 2006: 128), vendar po besedah Vince Caruana⁸⁵ vlada z njo še ni vzpostavila komunikacije. Resen problem je po njegovem mnenju tudi v statističnem poročanju države o višini ODA, zato je izrazil dvom, da delež 0.18 ODA/BDP (leta 2004) odraža dejansko razporeditev finančnih tokov za ODA. Latvijska platforma je bila ustanovljena leta 2004 (Hildenwall 2006: 111) in je, po mnenju Mâre Sîmane⁸⁶, v dobrih odnosih z vladnimi predstavniki. To se kaže v razvojnih prizadevanjih s strani vlade glede na trenutno raven javne in politične podpore. Slovenska platforma Sloga je bila uradno ustanovljena decembra 2005, vendar je, po besedah Marjana Huč⁸⁷, stalen dialog z zunanjim ministrstvom vzpostavila šele v drugi polovici leta 2006. Litvanska platforma je bila ustanovljena v drugi polovici leta 2006 (Hildenwall 2006: 116), o njenem odnosu z vlado pa žal nisem dobila informacij. Ciperska platforma še ni ustanovljena (*ibid.*: 25). Intervju z Kerstin Wittig⁸⁸ pa je potrdil, da vlada še ne sodeluje z nevladnimi akterji.

Na evropski ravni so bili interesi nevladnih organizacij NMS s strani Concord-a in Trialog-a zastopani že v drugi polovici 2005 (Bedoya 2005: 4). Možnost sodelovanja na razpisih za pridobitev finančnih sredstev EU, ki so namenjena razvojnemu sodelovanju, so le-te dobile s pristopom v EU, čeprav strogi kriteriji primernosti kandidatov, minimalnega

⁸⁵ Intervju po e-pošti z Vince Caruana, predstavnikom malteške NVRO - *Kopin*, 15. novembra 2006.

⁸⁶ Intervju po e-pošti z Mâre Sîmane, predstavnico latvijske platforme *Lapas*, 16. novembra 2006.

⁸⁷ Intervju z Marjanom Huč, koordinatorjem slovenske Sloge, Ljubljana, 11. januarja 2007.

⁸⁸ Intervju po e-pošti z Kerstin Wittig, vodjo projektov na Future Worlds Center, Inštitutu za nevroznanost in tehnologijo na Cipru, 24. novembra 2006.

obsega proračuna za projekte, obveznih lastnih sredstev ter dolgi in zapleteni postopki največkrat ovirajo uspešnost njihovih prijav.

V procesu širitve so partnerstva odigrala dvojno vlogo (Trialog 2002: 12). Če je bila njihova vloga na nacionalni ravni v medsebojnem sodelovanju, ustvarjanju in izboljševanju zmogljivosti ter spodbujanju in utrjevanju demokracije, človekovih pravic in temeljnih svoboščin, so partnerstva na evropski ravni podpirala ustanavljanje novih NVRO, ki jih v državah kandidatkah ni bilo veliko oz. se je z razvojnim sodelovanjem in izobraževanjem ukvarjalo vedno več tistih, ki prvotno izhajajo z drugih področij (sociala, okoljevarstvo, graditev demokracije, razlike med spoloma, religija, etika itd.). Obenem so se partnerstva ukvarjala z usposabljanjem osebja, saj je imelo človeške in finančne kapacitete za projekte doma in v tujini, za lobiranje nacionalnih vlad in evropskih institucij ter za povečanje števila strokovnjakov na področju razvojnega sodelovanja pred vstopom le nekaj NVRO.

Kljub prizadevanjem odnos med vladnimi in nevladnimi akterji v NMS ni optimalen. Za to bodo morali biti izpolnjeni naslednji pogoji:

- medsebojno priznavanje in spoštovanje partnerjev ter njihovega načina dela,
- zadostna preglednost pri načrtovanju in izvajanju programov ODA,
- obstoj postopkov za zagotavljanje stalnega dialoga med NVO in vladnimi organi,
- jasna definicija posameznih vlog za izboljšanje učinkovitosti,
- finančna infrastruktura z dolgoročnimi pogodbami in vsebinskimi dogovori, ki bi NVO zagotavljala potrebno finančno varnost (EADI 2002: 4).

NMS še niso ustvarile pogojev za pogajanja med vladnimi in nevladnimi akterji oz. so to storile relativno pozno. Vendar je sodelovanje med vladnimi in nevladnimi akterji ključno v fazi oblikovanja in izvajanja razvojnih strategij, na podlagi katerih lahko država dolgoročno poveča delež dvostranske pomoči in prispeva k usklajenosti programov pomoči na nacionalni in evropski ravni. Da bi ugotovila, ali so NMS do leta 2010 sposobne nadomestiti zaostanek v razvoju na področju razvojnega sodelovanja, bom v nadaljevanju najprej definirala njihove dolžnosti, nato pa obravnavala finančni in vsebinski vidik problematike.

4. Nove države članice Evropske unije

Področje razvojnega sodelovanja, kljub dejstvu, da so nekdanje prejemnice razvojne pomoči s pristopom v EU postale mednarodni donatorji, v času pristopnih pogajanj ni bilo sporno. Glavni razlog, da mu akterji, z izjemo evropskih NVRO, niso namenili veliko pozornosti je, da države pristopnice na tem področju pred pristopom skoraj niso bile prisotne

oz. aktivne.⁸⁹ Pod predpostavko, da bodo države pristopnice do pristopa v nacionalno zakonodajo vključile evropski pravni red glede razvojnega sodelovanja in lastne upravne strukture usposobile za učinkovito izvajanje le-tega, so bila pogajanja o poglavju, ki je vključeval razvojno sodelovanje (Poglavje 26 – Zunanji odnosi), zaprta brez izjem.

4.1 Pravice in dolžnosti

Na področju razvojnega sodelovanja ni bilo dogovorjeno prehodno obdobje, zato so se NMS s podpisom Pristopne pogodbe⁹⁰ zavezale, da bodo v celoti izvajale evropski pravni red (Boos in Forman⁹¹ v Granell 2005: 1). Določila, ki se nanašajo na razvojno sodelovanje, so vsebovana v primarni in sekundarni zakonodaji, Sporazumu Cotonou in nezavezujočih aktih (EK 2003: 37).

4.1.1 Primarna zakonodaja

Primarna zakonodaja je dogovorjena na podlagi neposrednih pogajanj med vladaми držav članic in vključuje: Enotni evropski akt⁹², Pogodbo o EU, Amsterdamsko pogodbo in Pogodbo iz Nice (2001) (EK 2003: 37). Določa vlogo in odgovornost posameznih institucij in organov EU v procesu odločanja ter zakonodajne, izvršne in sodne postopke, ki označujejo evropsko pravo in njegovo izvajanje. Določila, ki se nanašajo na razvojno sodelovanje, so:

- Členi 177-181 Pogodbe o Evropski skupnosti (PES)⁹³ (Naslov XX – Razvojno sodelovanje);

⁸⁹ NMS predstavljajo cca 25 % evropskih državljanov, njihov dohodek znaša cca 5 % dohodka EU (po pariteti kupne moči 11 %), njihov prispevek ODA pa le 0.43 % evropske ODA (Granell 2005: 1).

⁹⁰ Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo, Slovaško Republiko o pristopu Češke Republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške Republike k Evropski uniji, podpisana dne 16. aprila 2003, v veljavi od dne 1. maja 2004 (Ur. L. RS – MP (3) 163, 10. februar 2004).

⁹¹ Boos, D. and Forman, J. (1995) *Enlargement: Legal and Procedural Aspects*. Common Market Law Review (32) 95-130.

⁹² Enotni evropski akt (*Single European Act*), podpisan dne 17. februarja 1986 v Luksemburgu in v Haagu dne 28. februarja 1986, v veljavi od dne 1. julija 1987 (*O. J. L* 169, 29. junij 1987).

⁹³ Pogodba o EU je spremenila Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (Pogodbo ES ali PES), Skupnost pa je z njo dobila pravno podlago na področju razvoja. Kljub temu se večina odločitev EU izvaja na podlagi Pogodbe o ES, saj le-ta ostaja glavni vir zakonodaje Skupnosti (Wikipedia n.d.). Prečiščeno besedilo Pogodbe, ki ustanavlja Evropsko skupnost (*Consolidated version of the Treaty establishing the European Community*) (*O. J. (C 325) 33*, 24. december 2002).

- Člen 181a Pogodbe iz Nice (Naslov XXI – Gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami);
- Priloga II (Čezmorske države in ozemlja - ČDO) in Členi 182-188 PES⁹⁴;
- Deklaracija 36, priložena Sklepni listini Amsterdamske pogodbe⁹⁵ (EK 2003: 38).

Za NMS so določila primarne zakonodaje pomembna, saj jih neposredno zavezujejo k:

- prevzemu splošnih ciljev evropske razvojne politike,
- izpolnjevanju obveznosti in ciljev, katerim so se zavezale v okviru ZN in drugih pristojnih mednarodnih organizacij,
- priznavanju vloge Sveta, da sprejme ukrepe, ki so potrebni za izpolnitev ciljev evropske razvojne politike,
- spoštovanju načel dopolnjevanja (*ang. complementarity*), skladnosti (*ang. coherence*), usklajevanja (*ang. coordination*) in doslednosti (*ang. consistency*).
- Podeljujejo jim tudi pravico do sklepanja mednarodnih dogovorov o razvojnem sodelovanju vis-à-vis nečlanicam (kolektivno, individualno oz. s Skupnostjo)⁹⁶ (EK 2003: 38-39).

4.1.2 Sekundarna zakonodaja

Sekundarna zakonodaja obsega uredbe, ki so povsem zavezujoče in se v državah članicah uporabljajo neposredno (EK 2003: 39). Predlog uredbe sestavi Komisija in ga posreduje delovnim skupinam Sveta EU in Odboru stalnih predstavnikov (COREPER - *Committee of Permanent Representatives*). Če predlog ni sprejet, ga mora obravnavati Svet EU. Na področju razvoja se Svet EU glede dvostranskih sporazumov za sodelovanje in uredb odloča s kvalificirano večino, vendar imajo države članice na področju razvojnega sodelovanja manjšo moč zavrnitve predloga uredbe (*ang. blocking power*) kot pa na področju trgovinske politike ali gospodarskega, finančnega in tehničnega sodelovanja s tretjimi državami (EK 2003: 70-71). To pomeni, da lahko države članice bolj vplivajo na trgovinske uredbe⁹⁷, uredbe glede držav Azije in Latinske Amerike, finančnih ali tehničnih ukrepov za spremljanje reforme ekonomskih in socialnih struktur v okviru evro-sredozemskega partnerstva (MEDA - *Financial and technical measures to accompany the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership*), pomoči Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo (CARDS - *Community Assistance for*

⁹⁴ Priloga II in členi 182-188 PES določajo, da ima 20 ČDO, ki ima poseben odnos s Francijo, Združenim Kraljestvom, Nizozemsko in Dansko, do enotnega trga prednostni dostop in so deležne finančne pomoči Skupnosti (EK 2003: 38).

⁹⁵ Deklaracija potrdi tisto, kar je določila v členih 182-188 PES, in sicer, da si Skupnost prizadeva za gospodarski in družbeni razvoj držav in teritorijev ter tesen gospodarski odnos med njimi in Skupnostjo kot celoto (EK 2003: 38).

⁹⁶ Skupnost ima izključno pristojnost le na področju trgovine, ne pa tudi razvojne pomoči (Člen 177 oz. nekdanji 130u PES) (EK 2003: 49).

⁹⁷ Trgovinske uredbe se nanašajo na splošni sistem preferencialov, pobudo Vse razen orožja in sodelovanje z južno Afriko (EK 2003: 71)

Reconstruction and Stabilisation) in Evropske agencije za obnovo, kot pa na uredbe glede medsektorskih vprašanj (enakost spola, revščina, človekove pravice, okolje), humanitarne pomoči in pomoči v hrani. Ker NMS dejansko razpolagajo z omejenimi sredstvi, jih, po besedah Komisije (EK 2003: 71), ne bodo usmerile na področje razvoja, temveč na področja, kjer imajo dolgoletne interese, zlasti trgovinske in varnostne.

Uredbe, ki se nanašajo na razvojna vprašanja, urejajo postopek dodeljevanja pomoči posamezni regiji, določajo vlogo posameznih akterjev in narekujejo izvajanje določenih aktivnosti. Uredbe NMS obvezujejo, da definirajo vrsto ODA, imenujejo ustrezne prejemnike, določijo prioritete naloge, sestavijo strategijo za posamezne regije in tematska področja ter sodelujejo v okviru razvojnih odborov.

Razvojni odbori so debatni forumi, ki jih sestavljajo predstavniki držav članic in jim predseduje Komisija. Njihova vloga je, da Komisiji, če tako zahteva posamezni zakonodajni instrument, v skladu s komitologijo⁹⁸ (EK 2003: 40) glede predloga uredbe, poda skupno mnenje (svetovalni odbor) oz. ga s kvalificirano večino zavrne (upravljalni odbor) ali sprejme (regulativni odbor).

Naslednji odbor, znotraj katerega lahko sodelujejo NMS in se od prejšnjih razlikuje po tem, da je bil ustanovljen z Notranjim sporazumom, je t.i. Odbor Evropskega razvojnega sklada, ki se financira iz ERS, torej s strani držav članic (EK 2003: 40-41).

4.1.3 Pravni red Cotonou

Pravni red Cotonou je določen s Partnerskim sporazumom med članicami skupine AKP držav, Evropsko skupnostjo in članicami EU⁹⁹ (v nadaljevanju Sporazum AKP-EU). Med triletnim prehodnim obdobjem, ki se je zaključilo z začetkom veljave Sporazuma AKP-ES, so se izvajale skoraj vse njegove določbe, z izjemo določb o izvajanju 9. ERS (EK 2003: 43).

NMS so k Sporazumu AKP-ES pristopile preko avtomatične klavzule v Pristopni pogodbi (Člen 6, 4) in tako postale tudi članice Notranjih sporazumov (Člen 6, 11) (citirano po EK 2003: 44). Po 4. členu Notranjega sporazuma o izvajanju Partnerskega sporazuma med AKP

⁹⁸ Izraz komitologija se nanaša na postopke v odborih. Gre za proces sprejemanja uredb s strani Komisije potem, ko so bila nanjo s strani Sveta EU prenesena izvršilna pooblastila in je upravljalni odbor (sestavljen iz strokovnjakov držav članic) izrazil pozitivno mnenje o predlogu Komisije (EurActiv 2003).

⁹⁹ Partnerski sporazum med člani afriške, karibske in pacifiške skupine držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi strani, podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000 (*Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific group of states, of the one part, and the European Community and its member states, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000*), sprejet dne 23. junija 2000 v Cotonouju (Benin), v veljavi od dne 1. aprila 2003 (ACP/CE/2000/1-83).

državami in Skupnostjo¹⁰⁰ so NMS morale o pogodbah, konvencijah in dogovorih, ki so jih sklenile z eno ali več držav članic in eno ali več AKP držav, in so bile predmet Sporazuma AKP-ES, čimprej obvestiti druge države članice in Komisijo. V primeru, da je kakršna koli oblika pogodbe ovirala izvajanje Sporazuma AKP-ES, so lahko države članice in Komisija od Sveta zahtevale, da sta pogodbo vsebinsko obravnavala. Po Notranjem sporazumu o financiranju in upravljanju pomoči Skupnosti¹⁰¹ NMS še niso prispevale v 9. ERS.

V prehodnem obdobju so Skupne institucije AKP-ES, v okviru katerih se pričakuje tudi aktivna udeležba predstavnikov NMS, določile postopkovna pravila. Skupne institucije so:

- *Svet ministrov*, ki ga sestavljajo člani Sveta in Komisije ter predstavniki vlad AKP držav. Sestane se enkrat letno oz. kot določi predsedujoča država EU. Njihova vloga je v spodbujanju političnega dialoga, določanju političnih smernic, zagotavljanju nemotenega izvajanja Sporazuma AKP-EU in nemotenega delovanja posvetovalnega mehanizma;
- *Odbor veleposlanikov AKP-ES*, ki je sestavljen iz predstavnikov stalnega predstavništva držav članic pri EU, predstavnika Komisije in vodij misij za vsako AKP državo pri EU, in nudi pomoč Svetu EU;
- *Skupna parlamentarna skupščina AKP-ES*, sestavljena iz enakega števila predstavnikov Evropskega parlamenta in parlamentov oz. njihovih nameščencev AKP držav. Je posvetovalno telo, ki se na plenarnih zasedanjih sreča dvakrat letno, na regionalnem in subregionalnem nivoju pa po potrebi;
- *Skupni ministrski odbor AKP-ES za trgovino*, sestavljen iz predstavnikov AKP držav in EU, ki jih imenuje Svet ministrov. Njegova naloga je nadzirati izvajanje mednarodnih trgovinskih pogodb ter preučevati, kakšen učinek bi imela nadaljnja liberalizacija na trgovino (med AKP in EU) in gospodarstvo AKP držav;
- *Odbor AKP-ES za sodelovanje pri financiranju razvoja*, ki je oblikovan znotraj Sveta ministrov. Sestane se vsaj enkrat letno, da preuči, ali so bili cilji finančnega razvojnega sodelovanja uresničeni in ali so se pri izvajanju Sporazuma AKP-EU pojavile kakršnekoli težave (EK 2003: 47).

Sporazum AKP-ES postavlja boj proti revščini kot osrednji cilj in temelji na petih medsebojno povezanih stebrih: okrepljeni politični dimenziji; participacijskem pristopu; razvojni strategiji, ki je osredotočena na zmanjševanje revščine; novem trgovinskem okviru ter izboljšanjem finančnem sodelovanju (EK 2005d). Eden izmed inovativnejših vidikov pravnega reda Cotonou je njegova politična dimenzija (EK 2003: 43). Podpisnice so se namreč s členom 9, 4 zavezale, da bodo „aktivno podpirale spoštovanje človekovih pravic, procese demokratizacije, utrjevanje pravne države ter dobro vladanje. Tem področjem bodo v

¹⁰⁰ Sklep predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta dne 18. septembra 2000 o predhodni uporabi Notranjega sporazuma med predstavniki vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, o ukrepih, ki jih je treba sprejeti, in postopkih, ki jih je treba spoštovati pri izvajanju Partnerskega sporazuma AKP-ES: 2000/771/ES (O. J. (L 317) 375, 15. december 2000).

¹⁰¹ Notranji sporazum o financiranju in upravljanju pomoči Skupnosti na podlagi Finančnega protokola k Sporazumu o partnerstvu (*Internal Agreement on the Financing and Administration of Community Aid under the Financial Protocol to the ACP-EC Partnership Agreement*): 2000/770/EC (O. J. (L 317) 355-372, 15. december 2000).

okviru političnega dialoga dodelile posebno mesto.“ Hkrati so s 96. členom določile postopek posvetovanja v primeru kršitev obveznosti, ki izhajajo iz spoštovanja človekovih pravic, demokratičnih načel in vladavine prava.

V sodelovanju z državami članicami je bilo za AKP države pripravljenih šest regionalnih in triinšestdeset državnih strategij, katerim morajo NMS prilagoditi svoje programe. To bi najlažje storile na osnovi: (a) povečanja proračuna pomoči in sofinanciranja programov EU; (b) prilagajanja njihovih letnih planov obstoječim državnim strategijam in (c) obveščanja Komisije o lastnih razvojnih aktivnostih glede na obdobje in državo ter podajanja svežih informacij o bilateralni pomoči vsaj v letnem pregledu vsakega strateškega dokumenta (EK 2003: 43).

4.1.4 Nezavezujoči akti

Nezavezujoči akti (*ang. soft law*) so pomemben del pravnega reda Skupnosti, čeprav obvezujejo le politično in moralno, ne pa tudi pravno. Njihov seznam na področju razvoja, katerega temelj tvorijo sporočila Komisije (*ang. Communication from the Commission*) z vsemi bistvenimi določili politike, ki so bila sprejeta z resolucijo Sveta ali Parlamenta, vključuje: Izjavo Sveta in Komisije o razvojni politike Evropske Skupnosti; odločitve o prispevkih za mednarodne programe (npr. Globalni sklad za okolje, Pomoč v hrani, Globalni sklad za boj proti HIV/Aidsu) in stališča, sprejeta z resolucijo Sveta na podlagi sporočila Komisije ali z resolucijo Parlamenta na podlagi sporočila Komisije Svetu in Parlamentu (EK 2003: 48).

NMS so z določili nezavezujočih aktov¹⁰² politično in moralno obvezane, da:

- si v okviru razvojnega sodelovanja prizadevajo za izničenje revščine,
- v državi oblikujejo skladen politični okvir, ki podpira cilje politike razvojnega sodelovanja,
- svojo uradno razvojno pomoč usmerjajo v države z najnižjim dohodkom,
- preko usposobljene upravne strukture za razvojno sodelovanje zagotavljajo usklajenost aktivnosti na nacionalni in evropski ravni,
- do leta 2010 za ODA namenijo 0.17 odstotka BDP, do leta 2015 0.33 odstotka BDP;
- upoštevajo načeli lastništva in partnerstva,
- si v okviru Pariške deklaracije prizadevajo za izboljšanje učinkovitosti pomoči in optimalno razdelitev dela znotraj in med državami, kar pomeni, da bodo: (a) kot novi donatorji izkoristili svoje izkušnje na področju upravljanja tranzicije, (b) svojo udeležbo v posamezni partnerski državi omejile na določeno število področij oz. tematik, pri tem pa upoštevale višino razpoložljivih finančnih sredstev, svojo geografsko in področnostno strokovnost, ter mnenje/oceno partnerske države, (c) delovale transparentno in v ta namen razvile nacionalne kazalce za preučevanje

¹⁰² Določila izhajajo predvsem iz Evropskega soglasja o razvoju in paketa sporočil Komisije o učinkovitosti pomoči.

- situacije in ocenjevanje napredka v partnerski državi, (d) razvile predvidljive instrumente za razdeljevanje pomoči, ki so usmerjeni v dolgoročne učinke in odprti za potrebne reforme, hkrati pa izvajale skupni programski okvir,
- si prizadevajo za osveščanje in izobraževanje svojih državljanov glede razvojnih vprašanj (EK 2006a).

Določila evropskega pravnega reda, katerih vsebino sem preučevala v tem poglavju, v praksi od NMS zahtevajo, da oblikujejo pravno podlago razvojne politike, vključno s strategijo; razvijejo učinkovit sistem za dodeljevanje ODA; zagotovijo transparentnost delovanja; posodobijo sistem statističnega poročanja glede ODA; razvijejo človeške vire in uredijo odnose med vladnimi in nevladnimi akterji v vseh fazah razvojnega sodelovanja, vključno z določitvijo vloge NVRO. V nadaljevanju bom obravnavala razvoj politik NMS, da bi preverila, ali so na poti, da izpolnijo evropske finančne zahteve in prispevajo k usklajenosti programov evropske razvojne pomoči.

4.2 Razvojne politike novih držav članic

Države pristopnice so se pred širitvijo ukvarjale z razvojnim sodelovanjem zelo nesistematično, zato so morale politiko mednarodnega razvojnega sodelovanja vzpostaviti na novo. Proces je bil v določenih vidikih v vseh državah podoben (EADI 2002: 2): začel se je z obdobjem tranzicije, ko so države pristopnice v luči novih ciljev in načel DAC analizirale svoje pretekle prakse razvojnega sodelovanja; sledila sta izdelava koncepta in definiranje geografskih in področnostnih prioritet; istočasno ali kasneje so bile vzpostavljene institucije, odgovorne za oblikovanje strategije ODA in izvajanje politike.

Leta 2002 so bile razlike znotraj skupine bodočih donatorjev velike, čeprav so se soočale s podobnimi problemi. Prvi se je nanašal na pomanjkanje finančnih sredstev in/ali politične volje za oblikovanje novih institucij ter za izvajanje programov razvojnega sodelovanja, kar je po mnenju dr. Mraka (EADI 2002: 3) posledica vrednotenja razvojnih vprašanj, ki niti v Centralni in Vzhodni Evropi niti v EU ne spadajo med prioriteta. S tem je bila povezana nizka javna podpora za razvojno sodelovanje, saj države takrat še niso podprle programov osveščanja in izobraževanja za razvoj. To bi lahko postalo še bolj problematično na srednji rok, ko bodo države potrebovale javno podporo za projekte, ki bodo po obsegu in učinku večji. Problematičen je bil tudi odnos med vlado in nevladnimi akterji, saj vlada nevladnih akterjev ni priznavala kot enakovrednih partnerjev v dialogu, jih ni vključevala v proces oblikovanja razvojnih politik ter jim ni omogočala finančne varnosti. Naslednji problem je po mnenju Wiemann-a (EADI 2002: 5) v tem, da države pristopnice, kot nekdanje prejemnice, niso razpravljale o vprašanju namena, učinkovitosti in dolgoročnega učinka, ki ga

bo njihova ODA imela na države prejemnice. Zadnji problem se nanaša na konflikt geografskih in področnostnih prioritet, na katerih naj bi imele države pristopnice primerjalno prednost, v primerjavi s tistimi, ki jih je postavila EU.

Leto pred pristopom so bile države pristopnice še vedno v fazi nadgradnje statusa od nekdanjih prejemnic v donatorje. Študija Komisije (2003) je pokazala, da:

- se politični okvir NMS za ODA namesto na zmanjševanje revščine osredotoča na vprašanja medsektorske narave (človekove pravice in okolje), politične stabilnosti ter regionalne varnosti,
- NMS in NVO sodelujejo v glavnem s sosedskimi državami, kjer so razvile določeno strokovnost,
- javno mnenje bolj podpira humanitarno pomoč kot razvojno sodelovanje, medtem ko je podpora vlade za zunanjo pomoč relativno nizka,
- so finančna sredstva zaradi proračunskih omejitev, krhke politične volje in javne podpore za ODA omejena,
- upravna struktura ni usposobljena za upravljanje z visokimi zneski ODA in za izvajanje večje selektivnosti, obstaja pa splošni interes za dodeljevanje večstranske pomoči v proračun EU.

Torej, njihov glavni izziv ostaja način, kako bo razvojna politika oblikovana, financirana in izvajana ter kako bodo upravne strukture za razvojno sodelovanje sprejele trenutne upravljalne reforme (Komisija¹⁰³ v Granell 2005: 2).

Concord-ova delovna skupina o širitvi (2004) se je zato pred pristopom držav odzvala z naslednjimi predlogi:

- izbira prednostnih držav in nalog¹⁰⁴ ni nujno v neskladju z evropskim ciljem „zmanjševanja revščine“, zato bi morale države pristopnice izboljšati preglednost nad izvajanjem ODA, da bi Skupnost lahko podala natančno definicijo vrste njihove pomoči,
- javnost v državah pristopnicah ni seznanjena z razvojnimi vprašanji in vlogo EU v svetu, zato bi morale njihove vlade v sodelovanju z NVRO oblikovati in izvesti skupne projekte osveščanja in izobraževanja za razvoj ter jih finančno podpreti. Prav tako bi jih morala finančno podpreti Komisija,
- države pristopnice bi morale v sodelovanju z NVRO za ODA oblikovati skladen politični okvir,
- vlade držav pristopnic bi morale v najkrajšem času dokončati pravni okvir in v postopek vključiti NVRO,
- hkrati bi morale vzpostaviti upravno enoto s samostojno proračunsko postavko za razvojno sodelovanje, katere delovanje bi moralo biti pregledno. Pri oblikovanju politike in dodeljevanju sredstev pa bi se vladni akterji morali posvetovati z NVRO, ki imajo na tem področju največ izkušenj,
- NMS bi morala sredstva za ODA v naslednjih letih znatno povežati, hkrati pa izboljšati transparentnost dodeljevanja pomoči. Prispevek za ODA bi se moral povečati na račun

¹⁰³ *European Commission (2001) Enlargement of the European Union. A historic opportunity. A general overview of the enlargement process and the pre-accession strategy of the European Union.*

¹⁰⁴ Izmed držav Vzhodne Evrope in Osrednje Azije se jih osem uvršča med države z nizkim dohodkom, ena med države z najnižjim dohodkom in naslednjih šest med države z nizkim srednjim dohodkom (seznam DAC), kjer NMS in njihove NVO izvajajo programe za socialno izključene, kar posredno vpliva na zmanjševanje revščine (Concord-ova izjava 2004).

- povečanja dvostranske pomoči, aktivnosti izobraževanja in osveščanja za razvoj, polnjenja 10. ERS in postopnega povečanja prispevka v proračun Skupnosti,
- NVRO držav pristopnic bi morale širitev zagovarjati kot priložnost, da EU preko razvojnega sodelovanja okrepi svojo vlogo svetovnega igralca ter na ta način prispevati k debatam o okrepitvi razvojnega sodelovanja znotraj zunanjih aktivnosti Skupnosti,
- vlade NMS pa bi morale podpreti nastajanje nacionalnih platform NVRO.

Od tega, kako uspešno je v posamezni državi potekal proces vzpostavljanja politike razvojnega sodelovanja in usposabljanja upravne strukture ter katerim ciljem so se države pristopnice zavezale, je odvisna njihova prihodnja vloga v okviru evropske ODA. Obravnavati moramo vsaj dva vidika. Prvi je finančni in se nanaša na višino denarnega prispevka v splošni proračun EU, ERS, Evropsko investicijsko banko (EIB) in lastni proračun države za ODA. Drugi vidik je vsebinski in se nanaša na posebne zmogljivosti in izkušnje NMS, na njihove interese, prioritete ter način upravljanja lastne ODA.

4.2.1 Finančni vidik

Ko preučujemo finančni vidik širitve za evropsko razvojno politiko, moramo razlikovati med začetnim obdobjem (2004-2006), ko je bila višina sredstev za razvojno sodelovanje (ERS in proračun EU) že določena, in naslednjim obdobjem (2007-2013), ko se bodo NMS o znesku, ki ga bodo prispevale v proračun EU (na podlagi nove finančne perspektive) in v 10. ERS, pogajale ter bodo sredstva razdeljena. Razlika med njima je v učinku širitve na EU ODA (EK 2003: 57); v prvem obdobju je ta omejen na prerazporejanje sredstev držav članic in na nekoliko nižanje povprečnega EU ODA/BDP razmerja, medtem ko bosta v drugem obdobju tako 10. EDF kot proračun EU za zunanje aktivnosti zaradi pričakovanega razkoraka med dejanskim razmerjem ODA/BDP in barcelonskim ciljem (0,33 % ODA/BDP) pod precejšnjim pritiskom. To trditev bom dokazala na podlagi naslednjih podatkov:

Tabela 4.1: Razdelitev ODA v NMS leta 2004

	ODA/BDP (%)	Delež dvostranske pomoči (%)	Znesek ODA (mio EUR)	Prispevek v 10. ERS (mio EUR)
Češka	0.106	0.58	81.591	135.600
Slovaška	0.072	0.10	25.935	54.240
Poljska	0.05	0.21	91.749	431.660
Madžarska	0.07	0.37	54.000	126.560
Slovenija	0.10	0.89	17.400	49.720
Latvija	0.06	0.03	6.700	20.340
Litva	0.042	0.10	7.660	31.640
Estonija	0.08	0.32	6.000	13.560
Ciper	0.04	0.30	4.200	24.860
Malta	0.18	0.03	7.000	11.300

Vir: Bucar in dr. 2007, EK 2003.

Leta 2004, ko so države pristopile k EU, se je njihov delež ODA/BDP na račun prispevka v proračun Skupnosti precej povečal¹⁰⁵. Če so leta 2001 za ODA namenile od 0.01 do 0.13 % BDP (Granell 2005: 7), se je ta v letu 2004 povečal na 0.04 do 0.18 % (Bucar in dr. 2007). Razpon med državami je velik. Najnižji delež so prispevale Ciper in Litva, najvišji pa Češka in Slovenija, medtem ko je Malta vmesni cilj 0.17 % ODA/BDP že preseгла. Po podatkih srednjeročnih strategij¹⁰⁶ ter ostalih političnih dokumentov¹⁰⁷ bo vmesni cilj doseglo še šest držav (cilj baltskih držav je 0.10 % ODA/BDP), zato je nerealno pričakovati, da bodo NMS finančne kriterije izpolnile v časovno določenem obdobju, še posebej zaradi tega, ker so razvojna vprašanja v teh državah še vedno drugotnega pomena in se nobena politična stranka ali osebnost ne prizadeva narediti koraka naprej (Granell 2005: 7-8). Kako velik bo razkorak med dejanskim razmerjem ODA/BDP NMS in barcelonskim ciljem (0.33 ODA/BDP do leta 2015), je odvisno tudi od razmerja med dvostransko in večstransko pomočjo.

Kot je razvidno iz tabele, namenijo NMS, z izjemo Slovenije in Češke, večinski delež pomoči v obliki večstranske pomoči. To je glede na situacijo, v kateri NMS manjka posebne zakonodaje, ki bi urejala izvajanje tuje pomoči v skladu s posebnimi proračunskimi pravili in finančnimi uredbami, ter instrumentov za izvajanje pomoči na nacionalni in evropski ravni (*ibid.*: 9), najboljša rešitev, ki omogoča kratkoročno povišanje ODA.

NMS bodo ODA povečale tudi na račun 10. ERS, čeprav nimajo močnih interesov v regiji AKP držav (*ibid.*: 65). Višina zbranih sredstev v okviru sklada naj bi znašala cca 22.6 milijonov EUR, kar predstavlja 0.02821 EU/BDP (Grant 2006). Pod predpostavko, da bodo EU-15 ohranile enak delež kot pri 9. ERS in da bo prispevek EU-10 v sorazmerju z njihovim relativnim BDP, bodo deleži prispevkov posameznih držav (v %) v 10. ERS naslednji: Poljska (1.91), Češka (0.60), Madžarska (0.56), Slovaška (0.24), Slovenija (0.22), Litva (0.14), Ciper (0.11), Latvija (0.09), Estonija (0.06) in Malta (0.05) (EK 2003: 63). Odstotke, preračunane v zneske, sem vnesla v tabeli zgoraj, iz katerih je razvidno, da so v razmerju do zneska ODA relativno visoki, kar bo dodatno obremenilo NMS, ki bodo morale zaradi evropskih finančnih določil dolgoročno povečati delež dvostranske pomoči (EK 2003: 63).

Glede na to, da so finančna sredstva za ODA zaradi splošnih proračunskih ovir in nezadostnega političnega interesa, kar se odraža v nizki javni podpori za ODA, omejena - njihove statistike so glede ODA ponavadi nepregledne in pomanjkljive, nimajo

¹⁰⁵ NMS so za razvoj prispevale 4.68 % proračuna, ki je bil namenjen EU (Granell 2005: 6).

¹⁰⁶ Od leta 2003 imajo strategijo za razvojno sodelovanje države Višegrajske skupine (Poljska, Češka, Madžarska in Slovaška, od leta 2006 pa baltske države in Ciper (Bucar in dr. 2007).

¹⁰⁷ Na primer: MZZ (2005) Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije 2002-2004 in *Malta's Overseas Development Policy and a Framework for Humanitarian Assistance 2006*.

administrativnih kapacitet, ki bi upravljale z visokimi zneski za ODA in izvajale večjo selektivnost (*ibid.*: 79) - ocenjujem, da bodo NMS s finančnega vidika morale sprejeti dva ukrepa. Najprej bodo morale izboljšati sistem statističnega poročanja glede ODA, da bodo njihove statistike odražale obstoječe finančne tokove pomoči, vključno s podatki o odpisih dolgov. Na tej osnovi pa bodo morale izdelati strategijo za postopno povečevanje sredstev za ODA, ki jo ima trenutno le Latvija¹⁰⁸. Kot je pokazala študija (Bucar in dr. 2007) bi do 2010 delež 0.17 % BDP/ODA lahko doseglo le sedem držav, zato NMS ne bodo izpolnile vmesnega finančnega cilja. Ali bo izpolnjen končni cilj 0.33 % ODA/BDP do leta 2015, je v veliki meri odvisno od prizadevanj držav samih in od spodbud s strani Komisije, da presežejo razlike v pristopu, usmerjenosti in politični/pravni/administrativni strukturi programov pomoči med novimi in ostalimi državami članicami.

4.2.2 Vsebinski vidik

Razširjena Evropa je zaradi razlik v zgodovini, izkušnjah, okolju in kulturi priča različnim odnosom do razvoja in do držav v razvoju. Kljub temu, da so NMS s pristopom v celoti sprejele evropski pravni red, bi lahko zaradi naslednjih razlogov vplivale na nadaljnjo usmeritev evropske razvojne politike.

Raven dohodka NMS je nižji od dohodka ostalih držav članic¹⁰⁹ ali celo od dohodka prejemnic evropske razvojne pomoči. Glede na ekonomsko razvitost bi proces gradacije v donatorje ODA lahko začele le tri NMS (Slovenija, Malta, Ciper), ki so leta 2001 po BDP na prebivalca spadale v skupino držav z visokim dohodkom, podobno kot Grčija in Portugalska. Gospodarstva ostalih držav iz skupine so se po BDP na prebivalca uvrščala nekoliko višje kot države z nižjim srednjim dohodkom ter podobno kot Južnoafriška republika, Brazilija, Bocvana in Gabon- vse so bile prejemnice ODA (EK 2003: 61).

Razvojna pomoč NMS je usmerjena v nekdanje komunistične in/ali sosednje države (v vzhodni Evropi in osrednji Aziji), s katerimi imajo tradicionalne vezi. To je »v neskladju« z usmerjenostjo evropske razvojne pomoči v najmanj razvite države Afrike (Granell 2005: 10), ne pa tudi z njeno usmerjenostjo v »bližnjo sošesko« (*ang. near abroad*), ki je rezultat rastočega deleža ODA/BDP in še hitreje rastoče ODA za države s srednjim dohodkom (EK 2003: 64).

¹⁰⁸ Latvijski kabinet ministrov je z odredbo št. 76 z dne 9. 2. 2006 sprejel *Conception for Increasing State Budget for Implementation of the Development Cooperation Policy of the Republic of Latvia 2006-2010* (Bucar in dr. 2007: 21).

¹⁰⁹ Dohodek po prebivalcu je leta 2000 v Latviji in Litvi predstavljal manj kot 30 % evropskega povprečja (Granell 2005: 10).

EU ima neposreden interes po politični in ekonomski stabilnosti v sosedskih državah, zato je z njimi sklenila partnerske in pridružitvene sporazume, za ODA prejemnike pa skupni dolgoročni okvir. To politiko, ki jo podpira Sporočilo Komisije¹¹⁰, poročila strokovnjakov o pomembnosti sosedskih regij¹¹¹ ter širša javnost v EU-15 (citirano po EK 2003: 65), bi NMS s svojimi politikami razvojnega sodelovanja lahko utrdile. V interesu NMS je predvsem regija CARDS (in MEDA), kjer bi lahko na potrebe držav prejemnic neposredno odgovorile s svojo strokovnostjo na področju tranzicije.

Vendar se NMS soočajo s pomanjkanjem institucionalnih struktur, ki bi bile usposobljene za izvajanje lastnih programov pomoči (*glej* tabelo št. 2), zato bodo priprave na njihovo udeležbo v programih razvojnega sodelovanja EU dolgotrajne (Granell 2005: 9). Države se bodo osredotočile na tehnične postopke in bodo morale: sprejeti uredbo za javno naročanje; vzpostaviti sistem javnih razpisov, preko katerih bodo izbirale nacionalna podjetja in NVO za izvajanje evropskih programov pomoči; ter določiti predstavnike, ki bodo posamezno državo zastopali v razvojnih odborih, skupnih AKP-EU institucijah in pri posvetovanjih glede začasne ustavitve dodeljevanja pomoči zaradi nespoštovanja demokratičnih načel.

Tabela 4.3: Izvajalci projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja NMS

Izvajalci ¹¹² / NMS ¹¹³	CZ	SK	PL	HU	SI	LT	LH	ES	CY	MT
Ministrstva	+	+	+	(+)	+	+	+	+	+	+
Inštituti/ Univerze	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+
Agencija	-	+ ¹¹⁴	-	+	-	-	-	-	-	-
NVO	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+
Podjetja	-	+	-	+	+	+	-	+	-	-

Vir: Bucar in dr. 2007, Hildenwall 2006.

Drugi pomembni vidik priprav in integracijskega procesa je oblikovanje politike in graditev institucionalnih zmogljivosti za razvoj, ki državi omogočita, da se udejstvuje tudi na

¹¹⁰ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Wider Europe, Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11. marec 2003 (COM(2003) 104 final).

¹¹¹ Na primer: Kok, Wim (2003) *Enlarging the EU: Achievements and Challenges*.

¹¹² Legenda znakov v tabeli: (+) izvajalec, (-) neizvajalec, (+) delni izvajalec.

¹¹³ Legenda kratic v tabeli: CZ (Češka), SK (Slovaška), PL (Poljska), SI (Slovenija), LT (Latvija), LH (Litva), ES (Estonija), CY (Ciper), MT (Malta).

¹¹⁴ Slovaško zunanje ministrstvo je dne 1. januarja 2007 ustanovilo agencijo za mednarodno razvojno sodelovanje – SlovakAid (ORPO, 28. december 2006).

dvostranski in večstranski ravni. Takšno usposabljanje mora v NMS potekati v skladu s pristojnostjo EU in držav članic (Young¹¹⁵ v Granell 2005: 9) in vključuje: krepitev povezav z mednarodnimi organizacijami in partnerji v državah v razvoju; spodbujanje osveščanja in razumevanja evropske razvojne politike in širših razvojnih vprašanj tako med vladnimi uradniki kot med parlamentarci, NVO, podjetji, akademiki in splošno javnostjo.

V tem smislu je potrebno poudariti, da je država, ki ni sprejela posebne zakonodaje, ki bi urejala dodeljevanje tuje pomoči, zavezana, da pomoč izvaja v okviru splošnih proračunskih pravil in finančnih uredb, ki niso prilagojene potrebam ODA. Posledično je lahko zaradi pravnih postopkov, ki niso prilagojena statusu države kot donatorja razvojne pomoči, veliko programov in projektov onemogočenih. V večini držav, z izjemo Madžarske, Slovaške, Estonije in Latvije, manjka osrednje avtoritete za koordinacijo, ki bi upravljala z ločenim proračunom za razvojno sodelovanje (Bucar in dr. 2007), zato razvojno in humanitarno pomoč preko svojega proračuna dodeljujejo različna ministrstva in organi brez koordinacije na nacionalni ravni. Zato je osnovni nefinančni kriterij, ki bi ga NMS morale doseči, da bi lahko prispevale k učinkovitosti evropske pomoči, delujoče ministrstvo ali oddelek znotraj ministrstva, ki je z usposobljenim osebjem na področju razvoja na nacionalni in evropski ravni zmožen zagotavljati usklajenost projektov na terenu ter zagotoviti udeležbo v evropskih odborih in delovnih skupinah (Granell 2005: 9).

NMS manjka tudi metodologije upravljanja pomoči s strani ministrstev in ambasad na kraju samem, zato bi morale razviti sistem informiranja, spremljanja in izbiranja izvajalcev na podlagi postopkov javnega razpisa (Granell 2005: 10). Nadalje morajo izboljšati delovanje dveh mehanizmov: (a) mehanizem za izvajanje evropske zakonodaje, ki je bil sicer leta 2002 ocenjen za tako neučinkovitega kot v nekdanjih državah pristopnicah (Brysch in Grabe¹¹⁶ v Granell 2005: 10) in (b) institucionalni mehanizem za osveščanje glede pomoči in njeno upravljanje, ki so ga EU (Phare in Taix), OECD (projekt Sigma), CIDA in UNDP ocenile za neučinkovitega (Granell 2005: 10).

4.2.3 Vključevanje v evropske programe razvojnega sodelovanja

Odgovore na vprašanje, kako bi se lahko NMS glede na trenutno politično/pravno/administrativno strukturo priključile razvojnemu sodelovanju Skupnosti,

¹¹⁵ Young, A. (2000) The adaptation of European Foreign Economic Policy: From Rome to Seattle. *Journal of common market studies* 38(1) 93-116.

¹¹⁶ Brysch, K. and Grabe, H. (2002) *Who's ready for EU Enlargement*. London: Centre for European Reform, Working Paper.

deloma daje študija (Bucar in dr. 2007), v okviru katere je bila opravljena analiza stanja vseh desetih NMS na področju razvojnega sodelovanja. Podatki kažejo, da so države seznam prejemnic dvostranske pomoči omejile na sosedske države (nekdanje Sovjetske zveze in Jugoslavije), v katerih imajo zaradi predhodnih izkušenj s časa tranzicije in priprav na članstvo primerjalno prednost. Poročila o projektih kažejo, da se veliko projektov izvaja ravno v obliki usposabljanja in svetovanja na področju demokratizacije, liberalizacije trga, prilagajanja legalnega, institucionalnega in regulativnega okvira standardom EU.

Države so število področij v posamezni partnerski državi že omejile, kar je v skladu z načelom razdelitve dela znotraj države. Zaradi nizkih zneskov ODA nekatere države razmišljajo o nadaljnjem reduciranju tematskih področij, druge pa o povišanju sredstev za bilateralno pomoč. Vendar nobena ni sodelovala v okviru delegatskih dogovorov, niti ni izrazila pripravljenosti, da bi katerega uskladila. Dejansko se NMS ne odločajo o skupnih projektih, temveč jih izvajajo v sodelovanju z nečlanicami EU (Kanada, Norveška) ter ostalimi članicami (Velika Britanija).

Torej bi lahko NMS odigrale vodilno vlogo v okviru evropske ODA na področju njihove primerjalne prednosti, t.j. upravljanje s tranzicijskim procesom iz centraliziranega planskega gospodarstva v tržno gospodarstvo ter pravni red. Seznam prioriternih držav le-teh se do določene mere prekriva s »starimi« članicami (Palestinska upravna področja, Albanija, BiH, Afganistan, Irak), del pa sestavljajo države v razvoju (npr. Kirgizistan, Kazahstan, Tadžikistan, Moldavija in Gruzija), za katere bi EU v prihodnje lahko oblikovala skupno strategijo, ki bi jo v kontekstu razdelitve dela lahko vodile NMS. Ker bi le-te v tem trenutku težje izvajale projekte razvojnega sodelovanja z najmanj razvitimi državami, bi jim morala Komisija nuditi pomoč pri razvijanju instrumentov za oblikovanje politik ter pri usposabljanju osebja za izvajanje evropskih razvojnih programov. Države so se v okviru svojih političnih dokumentov in strategij sicer zavezale k postopnemu povišanju sredstev, vendar jim manjka izkušenj na področju izvajanja razvojne pomoči. Hkrati bi jih EU morala vključiti v oblikovanje prihodnjih strategij na evropski ravni in preučiti primerjalne prednosti posameznih držav v določenih področjih ter možnosti za skupne delegirane projekte.

Kljub intenzivnemu dogajanju na področju razvojnega sodelovanja, ki se odraža v institucionalizaciji, vzpostavljanju pravnega temelja, definiranju geografskih in področnostnih prioritet, določanju primerjalnih prednosti ter optimalnega razmerja med dvo- in večstransko pomočjo, je za NMS izpolnitev finančnih zahtev EU malo verjetna, saj je njihov trenutni prispevek za ODA daleč od zelenega razmerja 0.17 % ODA/BDP (do leta 2010). Glede na to, da se cilji zunanjih politik NMS medsebojno ne podpirajo, njihove institucionalne

zmogljivosti za razvojna vprašanja pa so slabo razvite - še posebej v državah, ki za ODA v realnem (Slovenija, Ciper in Malta) in absolutnem smislu (Poljska) namenijo največ finančnih sredstev (EK 2003: 74) - lahko trdim, da NMS do leta 2015 nimajo večjih možnosti za doseganje končnega ciljnega razmerja 0.33 % ODA/BDP. Proces razvoja, ki obsega oblikovanje strategije v skladu z določili evropskega pravnega reda, reorganizacijo institucionalne strukture in projektov v skladu s strategijo, oblikovanje strategije osveščanja in izobraževanja za razvoj ter strategije za krepitev človeških kapacitet na področju razvojnega sodelovanja in izobraževanja (EK 2003: 75-78), bo trajal bistveno dlje časa kot ga je za to predvidela EU. Čeprav sem s tem drugi del hipoteze potrdila, jo bom v naslednjem poglavju na konkretnem primeru dveh držav še dodatno preverila.

5. Slovenska in estonska politika razvojnega sodelovanja

Razvoj politike mednarodnega razvojnega sodelovanja v Sloveniji in Estoniji od pristopnih pogajanj do pristopa k Uniji sem obravnavala že v tretjem poglavju, zato bom nadaljevala s pisanjem o njunem razvoju po pristopu v luči zadnje Izjave in Paketa o učinkovitosti pomoči. Predstavila bom institucionalni strukturi in nacionalni strategiji ODA, s posebnim poudarkom na obsegu in načinu razdeljevanja pomoči ter področnostnih in geografskih prioritarnih področjih. Moj namen je ustvariti splošno sliko o dogajanju na področju razvojnega sodelovanja v obeh državah ter oceniti, ali sta zmožni izpolniti obveznosti politike razvojnega sodelovanja EU.

5.1 Institucionalna zgradba

Odgovornost za koordinacijo mednarodnega razvojnega sodelovanja in pomoč je Vlada Republike Slovenije 25. marca 2002 podelila Ministrstvu za zunanje zadeve (MZZ 2002). Hkrati je imenovala nacionalnega koordinatorja za razvojno sodelovanje in humanitarne pomoči oz. vodjo Pisarne za koordinacijo razvojne in humanitarne pomoči. Pisarna je leta 2004 prerasla v Sektor za mednarodno razvojno sodelovanje in pomoč (v nadaljevanju Sektor) (MZZ 2005: 10), katerega vodja je hkrati vodja medresorskega delovnega telesa. Naloga slednjega 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 Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije)¹¹⁷.

¹¹⁷ Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije ali ZMRS, sprejet dne 23. junija 2006, v veljavi od dne 3. julija 2006 (Ur. L. RS št. 70/06 z dne 6. julija 2006).

Predlog Resolucije bo oblikoval strokovni svet, ki ga sestavljajo predstavniki ministrstev in izvajalcev mednarodnega razvojnega sodelovanja, strokovnjaki ter predstavniki gospodarskih zbornic in pravnih oseb (Člen 6 ZMRS). Financiranje mednarodnega razvojnega sodelovanja v Resoluciji bo določil Državni zbor RS, sredstva pa se po 7. členu ZMRS zagotavljajo v vsakoletnem proračunu RS, vendar za to ni predvidena ločena proračunska postavka.

V aktivnosti razvojnega sodelovanja so vključena številna ministrstva in drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki, ki se vključujejo v mednarodno razvojno sodelovanje s sredstvi svojih finančnih načrtov (Člen 8 ZMRS). Po besedah Marije Adanje¹¹⁸ bi izvajalska agencija lahko uredila problem šibkosti Sektorja kot koordinatorja programov razvojne pomoči.

V skladu z Regulativo vlade¹¹⁹ je tudi v Estoniji Ministrstvo za zunanje zadeve odgovorno za načrtovanje, koordiniranje in izvajanje razvojnega sodelovanja (Estonsko zunanje ministrstvo 2005). Ločeni Oddelek za razvojno sodelovanje¹²⁰, ki je bil znotraj Sektorja za mednarodno ekonomsko in razvojno sodelovanje Ministrstva za zunanje zadeve ustanovljen leta 2001, usklajuje politično načrtovanje in izvajanje razvojnega sodelovanja (Sotnik 2006). Estonski zunanji minister po 2. členu Postopkovnih pravil¹²¹ ustanovi medresorsko komisijo, da oceni projektne predloge mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki jih on nato odobri oz. zavrne. Komisija za razvojno sodelovanje je bila ustanovljena leta 2003 in vključuje predstavnike Ministrstva za finance, Ministrstva za gospodarstvo in komunikacije, Ministrstva za notranje zadeve, Ministrstva za zunanje zadeve (služi kot njen Sekretariat) in drugih ministrstev, če projektni predlog spada v njihovo pristojnost (Sotnik 2006).

Kot glavna avtoriteta Ministrstvo za zunanje zadeve od leta 2004 upravlja z ločeno proračunsko postavko za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, vendar lahko v okviru svojih pristojnosti določene projekte in aktivnosti razvojnega sodelovanja izvajajo tudi druge vladne agencije, ki jih financirajo iz svojega proračuna. Projekte - ko so odobreni s strani Ministrstva za zunanje zadeve in je med njim in izvajalcem podpisana pogodba - izvajajo nevladne organizacije, ministrstva in druge vladne institucije, fizične in pravne osebe. Po

¹¹⁸ Intervju z Marijo Adanjo, vodjo slovenskega Sektorja za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, Ljubljana, 18. decembra 2006.

¹¹⁹ *Regulation of the Government of the Republic No. 124*. Ni dostopno.

¹²⁰ Oddelek za razvojno sodelovanje sestavljajo direktor in štiri diplomati. Tisti diplomat, ki je odgovoren za vprašanja razvojnega sodelovanja, je hkrati nameščen na Predstavništvu Estonije v Evropski uniji (Sotnik 2006).

¹²¹ *Procedure for the Provision of development assistance and humanitarian aid. Annex of the Riigi Teataja 37/248*, sprejeto dne 28. aprila 2003.

besedah Sue Tack¹²² ostaja ustanovitev neodvisne izvajalske agencije cilj, ne pa prioriteta za prihodnost.

5.2 Obseg in razdelitev pomoči

Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju Slovenije (MZZ 2005) je prva zbirka podatkov o odhodkih Slovenije za dejavnosti razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, ki jih je sistematično zbiral Sektor za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč v sodelovanju z odgovornimi sektorji resornih ministrstev, ki so primarno odgovorna za zbiranje vsebinskih in finančnih podatkov o dejavnostih mednarodne razvojne pomoči v okviru lastnih pristojnosti. Z vpeljavo preglednega sistema zbiranja podatkov je bilo popisanih od 85 do 90 % vseh dejavnosti (zbirka ne vsebuje podatkov o dejavnostih s področja izobraževanja, usposabljanja in pomoči pri izgradnji zmogljivosti). To pomeni, da še vedno nimamo izčrpnega poročila o projektih slovenskega razvojnega sodelovanja, ki bi vseboval podatke o vrsti dodeljene pomoči, finančnih in človeških virih. Estonsko zunanje ministrstvo sicer objavlja podatke o obsegu in vrsti pomoči na svoji spletni strani, vendar nima poročila, ki bi bilo primerljivo s slovenskim. Zaradi tega bom navajala neuradno poročilo Oddelka za razvojno sodelovanje, ki mi ga je po e-pošti poslala Marje Sotnik¹²³. Primerjala bom statistične podatke za leto 2004, ker najnovejši podatki (2005, 2006) za Slovenijo še niso bili objavljeni.

Uradna razvojna pomoč Slovenije, vključno s prispevkom v proračun EU za razvojno sodelovanje, je leta 2004 znašala 25.21 milijonov EUR (0.10 % BDP) (MZZ 2005: 25). V primerjavi z Estonijo, ki je po podatkih (OECD DAC) za aktivnosti razvojnega sodelovanja istega leta namenila 6.59 milijonov EUR¹²⁴ (0.08 % BDP) (Sotnik 2006), je Slovenija za celotno ODA¹²⁵ namenila 18.62 milijonov EUR več. Znesek, ki sta ga državi porabili za dvo- in večstransko razvojno pomoč (brez prispevka v proračun Skupnosti), je v Sloveniji znašal 17.37 milijonov evrov (0.07 % BDP), v Estoniji pa 3.94 milijonov EUR (0.05 % BDP). Če se osredotočimo na razmerje med dvo- in večstransko ODA, ugotovimo, da je slovenski delež za dvostransko pomoč (88.7 % ODA) primerljiv z estonskim za večstransko pomoč (87 % ODA). Gre za izrazito drugačni strukturi ODA; slovensko razvojno sodelovanje temelji v glavnem na dvostranskih projektih v državah JV Evrope, medtem ko Estonija večino ODA

¹²² Elektronski pogovor s Sue Tack, vodjo projekov pri estonski platformi NVO - AKÜ, 18. decembra 2006.

¹²³ Marje Sotnik je vodja Oddelka za razvojno sodelovanje.

¹²⁴ Zneske glede estonske ODA, ki jih Sotnik navaja v USD, sem preračunala v EUR po povprečnem letnem tečaju Evropske centralne banke (ECB) za leto 2004, ki je znašal EUR: 1,2439 USD.

¹²⁵ Celotna ODA je vsota dvostranske pomoči, ki jo država nameni državi v razvoju, in večstranske razvojne pomoči, ki jo država nameni mednarodni instituciji (OECD 2003).

usmeri v proračun Skupnosti za razvojno sodelovanje. V letu 2004 je Estonija v proračun Skupnosti prispevala cca 4.63 milijonov EUR¹²⁶ (Paet, 2005), kar je v nasprotju s Slovenijo definirala kot večstransko pomoč. Slovenija je v proračun Skupnosti prispevala 7.84 milijonov EUR ali 4.63 % celotnega prispevka EU (MZZ 2005: 25).

V letu 2005 je Estonija za razvojno sodelovanje namenila 7.64 milijonov EUR¹²⁷ (0.08 % BNP), od tega je delež večstranske pomoči znašal 80 % celotne ODA, kar je za sedem odstotkov manj na račun povečanja dvostranske pomoči. Prispevek v proračun Skupnosti je znašal kar 65.3 % celotne ODA oz. 81.6 % celotne večstranske pomoči, t.j. 6.11 milijonov EUR.

5.3 Nacionalna strategija uradne razvojne pomoči

Zakon (ZMRS) “določa cilje in način dolgoročnega načrtovanja, financiranja ter izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja¹²⁸ Republike Slovenije” in potrjuje zavezanost Slovenije k uresničevanju *razvojnih ciljev novega tisočletja*. Cilji mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije so:

- boj proti revščini v državah v razvoju s podpiranjem njihovega gospodarskega in družbenega razvoja,
- zagotavljanje miru in človekove varnosti v svetu, zlasti s krepitvijo in pospeševanjem demokracije, pravne države, človekovih pravic in dobrega upravljanja v državah v razvoju,
- boj proti HIV/AIDS, malariji in drugim boleznim ter zmanjševanje umrljivosti novorojenčkov in mater,
- omogočanje vsem, ne glede na spol, raso ali vero, da dosežejo splošno ali osnovno raven izobrazbe,
- zagotavljanje trajnostnega razvoja, ki uravnoteženo vključuje cilje ohranjanja okolja, varstvo naravnih virov, ekonomsko rast in vzdržnost, ter skrb za socialno vključenost in pravičnost,
- zagotavljanje osnovnih družbenih storitev in dobrega upravljanja ob upoštevanju družbene in osebne varnosti,
- krepitev dvostranskega in večstranskega sodelovanja s prednostnimi državami,
- drugi specifični cilji, ki so v skladu z zunanje-političnimi interesi in vsebino Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju (Člen 3).

Kot pravi Marija Adanja (Intervju, 18. december 2006) lahko Resolucijo o mednarodnem razvojnem sodelovanju, ki bo definirala vsebinske in geografske prednostne naloge ter prednostne

¹²⁶ Znesek je preračunan po povprečnem letnem tečaju ECB za leto 2004, EUR: 15,6466 EEK.

¹²⁷ ECB, povprečni letni tečaj za leto 2005, EUR: 1,2441 USD.

¹²⁸ Mednarodno razvojno sodelovanje je po ZMRS uradna razvojna pomoč Republike Slovenije državam v razvoju in obsega vse javne finančne izdatke, namenjene za družbeno-ekonomski razvoj in dobro držav v razvoju, ki so po merilih Odbora za razvojno pomoč Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj upravičene do uradne razvojne pomoči.

naloge dvo- in večstranskega razvojnega sodelovanja, okvirno višino sredstev za njihovo uresničevanje ter odnose z drugimi donatorji in nacionalnimi NVO, pričakujemo spomladi 2007.

V nasprotju s Slovenijo, Estonija ima *Strategijo estonskega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči 2006-2010*¹²⁹, ki jo je vlada potrdila maja 2006 (Sotnik 2006). Oblikovana je bila na podlagi javnih posvetovanj preko spletne strani Ministrstva za zunanje zadeve ter posvetovanj z drugimi nacionalnimi interesnimi skupinami. Določa osnovne cilje estonskega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, področja aktivnosti ter izmed držav in mednarodnih organizacij imenuje glavne partnerje do leta 2010. Obravnava tudi vprašanja o odnosu države z nacionalnimi NVO in o dejavnostih osveščanja javnosti.

In sicer so strateški cilji estonskega razvojnega sodelovanja:

- prispevati k zmanjšanju svetovne revščine in človeškemu razvoju v državah v razvoju,
- podpirati mir in stabilnost, dodeljevanje človekovih pravic, razvoj demokracije in odgovorno vladanje držav v razvoju,
- podpirati gospodarski razvoj in liberalizacijo mednarodnega trgovinskega sistema in
- podpirati trajnostni razvoj okolja (Sotnik 2006). Razvijanje sektorja tehnologije integriranih vezij (ICT - *Information and Communications Technology*) ter e-vodenja naj bi bilo horizontalno območje.

Estonija je z dokumentom izrazila svojo nenehno podporo državam in regijam, ki si prizadevajo za dosleden ekonomski in socialni razvoj, ter potrdila usmerjenost estonske politike mednarodnega razvojnega sodelovanja k skupnim vrednotam EU kot tudi njeno usklajenost z MDG ter načeli humanitarne in razvojne pomoči ZN, OECD in EU (Sotnik 2006). Čeprav bo, po mojem mnenju, morala biti zelo previdna, da ne bo pri uresničevanju tretjega cilja dosegla nasprotnih učinkov. Namreč, primarno odgovornost za razvoj nosijo države v razvoju same (načelo lastništva), zato Estonija ne bi smela vsiljevati svojih kratkoročnih ekonomskih interesov (razvoj prostotrgovinskih območij preko Sporazumov o ekonomskem partnerstvu), temveč bi si morala prizadevati za enakopraven odnos s partnerskimi državami in se prilagoditi njihovim potrebam.

5.4 Področnostne in geografske prednostne naloge

Slovenija bo svoje dvostranske aktivnosti usmerila na tista področja, na katerih ima primerjalne prednosti: približevanje EU¹³⁰ (izboljšanje in reforma javne uprave), izgradnja institucij na področju trgovine, investicij in financ, okoljska trajnost (celovito okoljsko

¹²⁹ Ni dostopna.

¹³⁰ Nekdanji Center za podporo pri približevanju EU (2004) od aprila 2006, pod novim imenom Center za evropsko prihodnost (CEP), državam kandidatkam za članstvo v EU, potencialnim kandidatkam in državam evropske sosedске politike, prenaša znanje, izkušnje in praktične nasvete s področja upravljanja s tranzicijo (CEP 2006).

načrtovanje in upravljanje, kmetijsko in gozdarsko upravljanje ter sprejemanje standardov EU) in visokošolsko izobraževanje za državljane iz držav prejemnic pomoči (MZZ 2005: 14).

Druga področja so rehabilitacija minskih območij ter družbene storitve in zaščita, vključno s pomočjo otrokom, prizadetim v vojnih konfliktih (*ibid.*: 14-15), kjer sta slovenski vladni organizaciji, ITF ter Ustanova „Skupaj“, že nekaj časa prisotni (Hildenwall 2006: 157).

Seznam prednostnih držav sestavljajo: Albanija, BiH, Srbija, Črna Gora, Makedonija in Moldavija (MZZ 2005: 26). Pri vzajemno koristnih projektih bo v prihodnje sodelovala tudi s Hrvaško in Ukrajino. Pomoč Afriki bo zagotovila v manjšem obsegu, in sicer s sofinanciranjem projektov NVO v Madagaskarju, Nigerju, Maliju, Burkini Faso, Ugandi, Malaviju in drugje (*ibid.*: 31).

Estonija kot področja svojih primerjalnih prednosti, na katera bo usmerjala svoje dvostranske aktivnosti, definira: dobro vodenje države in demokratizacija, izobraževanje, gospodarski razvoj in trgovinska liberalizacija, okolje, informacijska in komunikacijska tehnologija (Sotnik 2006). Hkrati si prizadeva za sodelovanje z domorodnimi ljudstvi. Geografsko se bo Estonija še vnaprej osredotočala na štiri države: Gruzijo, Ukrajino, Moldavijo in Afganistan.

Če primerjamo področnostna prioriteta področja za posredovanje obeh držav s tistimi, ki jih določa 71. člen Evropskega soglasja o razvoju, ugotovimo, da se prioritete EU pojavljajo le delno. Področja, ki jih državi nista vključili v svoj prednostni seznam so: transport, voda in energija, razvoj podeželja, teritorialno planiranje, kmetijstvo in varnost preskrbe s hrano, človekove pravice, preprečevanje konfliktov in šibke države, socialna kohezija in zaposlovanje. Dodatno v slovenskem seznamu manjka področje komunikacije, v estonskem pa infrastruktura.

Prednostne države, v katere bosta Slovenija in Estonija po načelu koncentracije (Člen 67) usmerili svoje dvostranske aktivnosti z izjemo Afganistana, ne spadajo v seznam najmanj razvitih držav (OECD DAC seznam ODA prejemnikov 2006), temveč v seznam držav z nizkim (Moldavija) in srednje nizkim dohodkom (Gruzija, Ukrajina, Albanija, BiH, nekdanja Srbija in Črna Gora ter Makedonija). Glede na to, da se je Skupnost s 60. členom zavezala k podpori slednjih dveh skupin držav, estonske in slovenske geografske prioritete niso v neskladju z EU. Gre namreč za države, ki so za Unijo strateškega pomena in se pogosto srečujejo s podobnimi problemi kot najmanj razvite države (Člen 61). Če sklenem, so estonske geografske prioritete bolj v skladu z evropskimi kot slovenske, saj dve od štirih prioritetenih držav spada v seznam držav z najnižjimi in nizkimi dohodki.

5.5 Dvostransko in večstransko sodelovanje

Slovenija ne sodeluje neposredno z drugimi donatorji, z izjemo Avstrije pri sofinanciranju programa za iraške otroke, ki je bila izvedena s strani ustanove „Skupaj“ (Hildenwall 2006: 158). Tudi v prihodnje Slovenija načrtuje izključno dvostranske projekte, za razliko od Estonije, ki vedno pogosteje izvaja projekte tristranskega sodelovanja (Sotnik 2006).

V sodelovanju s Kanado je Estonija že izvedla projekte v podporo Ukrajini, ter z Veliko Britanijo v podporo Ukrajini, Moldaviji in Uzbekistanu (Hildenwall 2006: 42). Leta 2006 je začela z novimi projekti v sodelovanju s Švedsko, Finsko in Islandijo. V pomoč Gruziji je bil v sodelovanju s Finsko lansiran projekt usposabljanja uradnikov organa kazenskega pregona, v sodelovanju s Švedsko sta potekala dva projekta sodelovanja: usposabljanje kazenskega in poskusnega centra v Gruziji ter vzpostavitev reševalne službe v Armeniji.

Obe državi večinski delež večstranske pomoči prispevata v proračun EU. Razlika med njima je v tem, da je Estonija leta 2005 v proračun EU vplačala 65.3 % celotne ODA (Sotnik 2006), medtem ko slovenski prispevek EU leta 2004 še ni dosegel ravni dvostranskega sodelovanja, za kar si bo država postopno prizadevala v naslednjih letih (MZZ 2005: 13). Estonska razvojna pomoč temelji na večstranskem sodelovanju zato, ker si želi povečati svojo udeležbo v procesu oblikovanja tistih politik EU, o katerih ima veliko znanja in izkušenj (Sotnik 2006). Na podlagi tega lahko trdim, da se Estonija bolj kot Slovenija zaveda, da višina finančnega prispevka v proračun EU določa vpliv države članice v procesu odločanja EU.

Razliko večstranske pomoči državi namenita za operacije agencij ZN, druge operative programe in sklade. Slovenija največ sredstev nameni Unicef-u, UNDP, Svetovnemu skladu za okolje in Svetovni zdravstveni organizaciji (MZZ 2005: 26); Estonija pa Unicef-u, UNDP, UNHCR, Skladu ZN za demografsko dejavnost, Pisarni za koordinacijo humanitarnih zadev in Prostovoljnemu skladu za prvotna ljudstva (Sotnik 2006).

Ker sta se državi zavezali povečati sredstva za razvojno pomoč do leta 2015, pomeni, da bo v naslednjih letih v njun proračun za ODA prišlo veliko „svežega denarja“, kar je še posebno izziv za Estonijo. Vendar izziv ni le v povečanju sredstev ODA, temveč v povečevanju učinkovitosti razdeljevanja razvojne pomoči. Čeprav Estonija za razliko od Slovenije večino sredstev nameni v proračun EU (razliko sistemu ZN) in si na ta način zagotavlja večjo vključenost in vpliv pri oblikovanju politik EU, bi več denarja morala porabiti za izgradnjo nacionalne razvojne politike ter bilateralnih razvojnih programov in projektov (Bedoya 2005: 3). Na ta način bi lahko na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja in izobraževanja finančno podprla več akterjev, pri tem pa NVO in njihovim

partnerjem omogočila pomembno vlogo. Velik izziv teh dveh, pa tudi drugih novih držav članic tako ostaja sprejetje razvojnih politik, državnih programov, preglednih in funkcionalnih selekcijskih postopkov, sistemov za nadzor in ocenjevanje itd.

5.6 Razvoj slovenske in estonske platforme

Slovenske NVRO (19 njihovih predstavnikov) so platformo Sloga (*Slovenian Global Action*), po besedah Marjana Huča,¹³¹ ustanovile šele po štirih letih prizadevanj decembra 2005.¹³² Pomembno vlogo v tem času je igral tudi projekt Trialog, meni sogovornik, ki je projektni skupini nudil strokovno podporo in ji uredil status opazovalke v okviru svoje in Concord-ovih delovnih skupin. Junija je bil oblikovan Svet platforme¹³³, ki je septembra preko razpisa izbral koordinatorja, tj. edina plačana funkcija v okviru platforme. V drugi polovici leta 2006 je Sloga dobila mesto v strokovnem svetu, ki naj bi bil vključen v proces oblikovanja strategije razvojnega sodelovanja, in je postala polnopravna članica Concord-a.

Estonska platforma „Estonian Roundtable for Development Cooperation - AKÜ“ je bila s strani Estonskega begunskega sveta (*ang. Estonian Refugee Council*) sklicana že oktobra 2002, da bi sestavila skupno stališče NVO glede osnutka Načel estonskega razvojnega sodelovanja¹³⁴ in vzpostavila dialog z vlado (AKÜ 2005). Platforma je do konca leta 2006 delovala neformalno, a je postala glavni partner zunanjega ministrstva pri osveščanju prebivalstva o razvojnih vprašanjih ter pri krepitvi partnerstva med vlado in organizacijami civilne družbe, še posebej pri oblikovanju politik in izvajanju projektov. Plačanega koordinatorja ima AKÜ od junija 2005, s katerim je, tako kot v Sloveniji, platforma postala aktivnejša. Od januarja 2006 je vzpostavljena nova organizacijska ekipa (vključuje dve osebi), ki je marca začela koordinirati triletni projekt osveščanja prebivalstva o evropski politiki razvojnega sodelovanja. Kljub temu se po besedah Sue

¹³¹ Intervju z Marjanom Hučem, koordinatorjem Sloge, Ljubljana, 11. januarja 2007.

¹³² Prvi poskus ustanovitve je bil leta 2001, ko je bil s pomočjo ameriškega programa *Trust for Civil Society* ustanovljen Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS), ki je dobil sredstva za oblikovanje projektnih skupin. Tista, ki bi se morala ukvarjati z razvojnimi vprašanji, je po številnih neuspešnih poskusih zaradi nezainteresiranosti vlade bila ustanovljena šele leta 2004, ko sta se t.i. posveta o razvojnih vprašanjih na pobudo Predstavništva Evropske komisije v Sloveniji udeležila predstavnika Generalnega direktorata za širitev (*DG Development*) in Pisarne Evropske komisije za humanitarno pomoč (*ECHO - European Commission Humanitarian Aid Department*). Postopek registracije, ki se je končal februarja 2006, je finančno podprla kanadska agencija za razvojno pomoč (*CIDA - Canadian International Development Agency*) (Huč, 11. januar 2007).

¹³³ Svet sestavlja predstavnik ustanoviteljev, trije predstavniki zainteresiranih NVO in predstavnik zaposlenih. Slednjega v Svetu še ni, ker Sloga zaposluje le eno osebo, t.j. koordinatorja (Huč, 11. januar 2007).

¹³⁴ *Principles of Development Co-operation and Aid*, sprejeta z Resolucijo parlamenta *Riigikogu* dne 15. januarja 2003. Dostopno na http://www.pskov.estemb.ru/eng/kat_178/3815.html (20. oktober 2006).

Tack (Intervju, 18. december 2006) platforma sooča s pomanjkanjem strokovnosti, zato bo v prihodnje namenila posebno pozornost usposabljanju članov. Prav tako bo z javno kampanijo skušala vzbuditi pozornost za razvojno sodelovanje in izobraževanje, saj v Estoniji še vedno ni NVRO.

Odnos slovenskega zunanjega ministrstva do Sloge je bil do druge polovice leta 2006 v nasprotju z estonskim, nepartnerski, saj Sloge ni vključilo v proces oblikovanja zakona – ZMRS (Sloga 2006). V prvi polovici leta 2006 so vladni predstavniki sicer povabili NVRO k razpravi o evropskih predlogih (še posebej glede nove finančne perspektive), vendar Sloga zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ni odigrala vloge koordinatorja tako, kot bi to od nje pričakovali.

Eden največjih problemov v Sloveniji je namreč odsotnost mehanizma javnih razpisov, preko katerih bi NVRO lahko kandidirale za sredstva za projekte razvojnega sodelovanja in razvojnega izobraževanja, ki so sicer razpršena med različna resorna ministrstva (Sloga 2006). Poleg tega razdelitev sredstev ni dovolj pregledna. Konkretno je imela Sloga težave s pridobivanjem sredstev Programa regionalnega partnerstva za razvoj (RPP - *Regional Partnership Programme*)¹³⁵, saj je ministrstvo o dogajanju na tem področju ni obveščalo.

Odnos med zunanjim ministrstvom in Slogo se je, po mnenju Marjana Huča (Intervju, 11. januar 2007), izboljšal šele v drugi polovici leta 2006, ko je: vlada odobrila RPP, Sloga postala polnopravna članica Concord-a in se je aktivno vključila v proces oblikovanja pogajalskih stališč v okviru Concord-ovih delovnih skupin¹³⁶ ter je vlada pospešila priprave na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008. Sloga je februarja 2007 že pripravila svoj prvi odmevnejši dogodek, in sicer mednarodno konferenco o Zahodnem Balkanu v luči razvojnega sodelovanja.¹³⁷

Po oceni Marije Adanje (Intervju, 18. december 2006) je sodelovanje vlade z NVRO v Sloveniji dobro, čeprav NVRO še niso dovolj močni in imajo stalne finančne težave. To je, po njenem mnenju, razlog, da se člani NVRO na prihodnje razpise, še posebej tiste v okviru 10. ERS, dobro strokovno pripravijo, saj bo možnosti za sofinanciranje še več. S tem se Marjan

¹³⁵ Gre za program evropske platforme, ki ga finančno podpira Avstrijska razvojna agencija (67 %), Ministrstva za zunanje zadeve Avstrije, Madžarske, Slovaške, Češke in Slovenije (23 %) in njihove nevladne organizacije (10 %). Temelji na treh stebrih: (1) pilotskih projektih razvojnega sodelovanja in osveščanja/izobraževanja, (2) usposabljanju nacionalnih platform in (3) vzpostavljanju strukturiranega dialoga med nacionalnimi platformami in vladami (EU-Plattform n. d.).

¹³⁶ Sloga se je/bo vključila v naslednje delovne skupine: Working group on Enlargement (Trialog), Working group on Development Education, Policy Working group, Aid Watch Working group, Working group Funding for Development & Relief (Huč, 11. januar 2007).

¹³⁷ Konferenca, z naslovom “*Changing conditions in the Balkan countries – challenges for future cooperation with the EU and Central European countries*”, se je zgodila med 26. in 27. februarjem.

Huč (Intervju, 11. januar 2007) ne strinja, saj so slovenske NVRO premajhne organizacije, da bi bile sposobne upravljati s tako visokimi zneski, kot jih EU razpiše za izvajanje določenih projektov.¹³⁸

V tem kontekstu je jasno, da so odnosi med platformo in vlado v Estoniji bolj intenzivni kot v Sloveniji. Vlada se pogosto posvetuje s predstavniki AKÜ glede razvojnih vprašanj, je povedala Sue Tack (Intervju, 18. december 2006), čeprav gre za neprofesionalno izmenjavo idej v prijateljskem ozračju. Največji problem v Estoniji je, po njenem mnenju, v pomanjkanju usposobljenega kadra na vladni in nevladni strani. Pogoji za delo na področju razvojnega sodelovanja, ki je relativno slabo razvito in se sooča s pomanjkanjem finančnih sredstev, so namreč slabi, zato se v Estoniji soočajo z „begom možganov“ v tujino, mesta v NVO pa zasedajo po večini mladi z malo izkušenj in znanja na tem področju. Platforma AKÜ, kljub organizacijski ekipi 4-5 zaposlenih, ki se udeležujejo tudi na mednarodni ravni, organizacijsko nikoli ni res delovala, saj pobuda o delovnih skupinah ni zaživela.

Vse ugotovitve še dodatno potrjujejo mojo hipotezo. Slovenija, kot primer bogatejše NMS, ki bi do leta 2010 lahko dosegla finančne kriterije, in Estonija, kot primer nove države članice z bolj razvitim političnim in pravnim okvirom za ODA, se soočata s problemom nizke strokovnosti na področju razvojnih vprašanj, pomanjkanjem institucionalnih kapacitet za izvajanje programov pomoči ter finančnih sredstev, ki bi jih sicer, če bi želeli čimprej doseči evropske cilje, morali izvajalcem razdeljevati preko mehanizma javnih razpisov in na ta način predvsem NVRO omogočiti določeno mero finančne varnosti.

V bližnji prihodnosti bo zato Slovenija morala največ pozornosti nameniti osveščanju prebivalstva o razvojnih vprašanjih: izboljšanju usklajevanja med oddelki resornih ministrstev, ki so odgovorna za mednarodno razvojno sodelovanje ter postopnemu povečevanju ODA in oblikovanju okvira za dvostransko pomoč. Estonija pa se bo morala, tako kot Slovenija, posvetiti osveščanju prebivalstva ter krepitvi partnerstev z organizacijami civilne družbe, ki igrajo posebno vlogo tako v oblikovanju politike kot v izvajanju projektov.

¹³⁸ Januarja 2007 je bil na razpisu Evropske komisije za izvajanje triletnega projekta razvojnega izobraževanja v Sloveniji izbrano društvo Unicef (Krašovec, 20. december 2006), ki je po finančnih in človeških virih dobro situirani NVRO. Gre za prvi odmevnejši projekt izobraževanja za razvoj v Sloveniji, ki bo potekal v treh stebrih: oglaševanje razvojnih sloganov preko različnih medijev, delavnice o MDG v šolah in vrtcih ter organizacija okroglih miz, konferenc in delovnih obiskov v sodelovanju s Slogo (Krisper Figueroa, 10. januar 2007).

5.7 Ocena politik razvojnega sodelovanja

Slovenija in Estonija še nista ustvarili pogojev za to, da bi lahko sodelovali v programih evropske razvojne pomoči, zato ker razvojno sodelovanje ne uvrščata med prednostna področja. To se kaže na dva načina, in sicer v hitrosti vključevanja evropskega pravnega reda na področju razvoja v nacionalno zakonodajo ter graditvi kapacitet in strokovnosti administrativne strukture za izvajanje programov razvojnega sodelovanja.

Slovenija, za razliko od Estonije, nima strategije mednarodnega razvojnega sodelovanja. Menim, da je to velik problem, saj bi morale NMS oblikovati strateški plan najkasneje v prvem obdobju, to je med 2004 in 2006. V njem bi predvidele postopno povečevanje sredstev za ODA, in sicer za izgradnjo institucionalnih kapacitet in izboljšanje strokovnosti vladnih in nevladnih akterjev kot tudi za krepitev dialoga med njimi.

Zakon (ZMRS), ki je bil v Sloveniji sprejet junija 2006, je sicer določil cilje slovenskega razvojnega sodelovanja, ne pa tudi razmerja med dvostranskim in večstranskim razvojnim sodelovanjem, kakor tudi vsebinskih ter geografskih prednostnih nalog. To pomeni, da Slovenija tri leta po pristopu na tem področju nima jasne usmeritve, prav tako ni natančno določila in definirala vlog načrtovalcev in izvajalcev razvojne politike, še posebej kar zadeva NVRO in raziskovalne inštitute. Za razliko od estonske zakonodaje, slovenski zakon ne uporabi termina "nevladne razvojne organizacije", temveč NVRO uvršča med "pravne osebe zasebnega/javnega prava, ki nepridobitno izvajajo mednarodno razvojno sodelovanje" (Člen 11). Situacija je problematična, ker ZMRS izmed izvajalcev s posebnim členom izpostavi le vključevanje gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje (Člen 12).

Da se mednarodno razvojno sodelovanje v Sloveniji razume kot mednarodno gospodarsko sodelovanje, je razvidno že s časa pogajanj. Takrat je Slovenija zahtevala desetletno prehodno obdobje, da bi lahko s svojimi prednostnimi državami sklenila dogovore o prosti trgovini. To je z vidika ciljev in načel evropske razvojne politike sporno, saj bi razvojno sodelovanje moralo temeljiti na načelu lastništva in partnerstva, po katerem so partnerske države primarno odgovorne, da določijo strategijo lastnega razvoja, ki temelji na boju proti revščini. Argument vlade, da partnerske države za svoj razvoj potrebujejo bolj trg kot razvojno pomoč, mojo tezo dodatno potrjuje. Sprašujem se, ali je upravičeno, da se Slovenijo prikazuje kot vzorno državo, ki večino svoje ODA dodeli v obliki dvostranske pomoči, če imajo projekti razvojnega sodelovanja zgolj gospodarsko, ne pa tudi politično ali socialno dimenzijo. Že res, da so udeleženci Pogovorov o prihodnosti Slovenije pri

predsedniku dr. Drnovšku (*glej* Grgič, Borut in Ernest Petrič 2003) leto pred pristopom Slovenije v EU nakazali, da bi slovenska zunanja politika v odnosu do t.i. tretjega sveta lahko bila tudi v negospodarskih oblikah sodelovanja, vendar so se strinjali, da bi Slovenija lahko svojo mednarodno prepoznavnost gradila predvsem z razvijanjem slovenske svetovne poslovne skupnosti. Takšen razvoj bi bil za Slovenijo – kot majhno državo, katere viri so omejeni in je organizacijsko šibka – pozitiven, če pri tem ne bi podrejela ciljev razvojne politike ciljem trgovinske in varnostne politike. Dejstvo, da Slovenija osem let pred iztekom roka za izpolnitev evropskih razvojnih kriterijev še ni oblikovala skladnega političnega okvira, ki bi zagotavljal osnovne pogoje za razvoj področja razvojnega sodelovanja, usmerjenega v zmanjševanje revščine, potrjuje mojo tezo, in sicer, da bo država težko izpolnila evropska merila do leta 2015.

Če so NVRO tisti nevladni akterji, ki so vzpostavili trajne vezi s civilno družbo v državah prejemnicah pomoči in zaradi tega, v primerjavi z drugimi izvajalci projektov razvojnega sodelovanja, dosegajo boljše in trajnejše rezultate, pri tem pa niso profitno usmerjeni, menim, da bi jih morala vlada že od vsega začetka prepoznati kot bodoče partnerje v okviru načrtovanja in izvajanja programov razvojnega sodelovanja in izobraževanja ter jih finančno podpreti. Ker se to ni zgodilo – saj se politična kultura v NMS še ni toliko spremenila, da bi podpirala močne organizacije civilne družbe - bi morale NVRO pod zastopstvom Sloge v tem trenutku, ko se je interes Slovenije za področje razvojnega sodelovanja zaradi predsedovanja Svetu EU povečal, zastopati enotno in odločno držo ter se s konkretnimi predlogi vključiti v proces oblikovanja Resolucije, s tem pa si zagotoviti udeležbo v programih nacionalne in evropske razvojne pomoči.

Čeprav je bila estonska platforma vključena v formiranje pravne podlage že bistveno prej kot slovenska in jo je vlada določila za svojega glavnega partnerja na področju razvojnega sodelovanja in izobraževanja, je AKÜ do konca decembra 2006 delovala neformalno. Menim, da je to eden glavnih vzrokov za neučinkovitost platforme, saj formalno-pravno ni obstajala, prav tako ni imela osnovnih pogojev za uspešno delovanje. Delovala je v najetih prostorih, zaradi pomanjkanja finančnih sredstev si ni mogla privoščiti plačanih funkcij, ki bi platformi zagotavljala minimalno raven profesionalnosti, ter seminarjev za usposabljanje kadra. S podobnimi problemi se sooča tudi Sloga, le da lahko v Sloveniji zaradi priložnosti, ki jih prinaša predsedovanje, v naslednjem letu pričakujemo več finančnih sredstev, priložnosti za usposabljanje in udejstvovanje.

Zadnja stvar, ki bi jo želela izpostaviti glede ZMRS, je to, da je zakon potrdil, ne pa tudi izboljšal položaj Sektorja znotraj zunanjega ministrstva kot nacionalnega koordinatorja za

mednarodno razvojno sodelovanje, saj ni predvidel vzpostavitve enotnega proračuna za razvojno sodelovanje. Zaradi tega ostajata slaba koordinacija in splošni pregled nad področjem. S predlogi Aleša Kranjca¹³⁹, da bi Slovenija morala ustanoviti medresorsko agencijo, če bi želela izboljšati usklajenost in učinkovitost programov pomoči na nacionalni in evropski ravni v srednjeročnem obdobju, se strinjam. Pravzaprav bi morale vse NMS razmišljati o ustanovitvi specializiranega in visoko usposobljenega telesa, ki bi bilo neodvisno od menjave oblasti in bi zagotavljalo strokovno in projektno kontinuiteto ter operativno fleksibilnost. Le na ta način bi, po mojem mnenju, dosegli centralizacijo koordinacije.

Ker ZMRS problematike ni rešil, bi spremembe na področju razvojnega sodelovanja v Sloveniji lahko prinesla le Resolucija. Dober strateški načrt je še toliko bolj pomemben, ker je institucionalna struktura za načrtovanje, izvajanje in vrednotenje programov pomoči v državi prešibka in ker akterji za pripravo in izvedbo programov nimajo veliko časa.

Mislim, da sestavljalci Resolucije pri določitvi prednostnih področnostnih in geografskih nalog ne bodo imeli veliko manevrskega prostora, saj Slovenija nima človeških in finančnih virov, niti odzivnih mehanizmov. Zato bi iz seznama kriterijev za določitev primerjalnih prednosti v skladu z Zaključki GAERC 2006 lahko izbrali le geografsko in tematsko strokovnost, ki pa je vezana na področje upravljanja s tranzicijo v sosedskih državah. Takšno usmeritev se od njih tudi pričakuje, kar je že leto po njihovem pristopu k EU potrdilo Evropsko soglasje o razvoju. Kljub vsestranski omejenosti na področju razvojnega sodelovanja bi se NMS lahko udeleževale na različne načine.

Slovenija bi lahko kot prva NMS, ki bo predsedovala EU, na tem področju naredila večji korak naprej. Menim, da bi morala nadaljevati z debato o izboljševanju usklajenosti in razdelitve dela med donatorji, s posebnim poudarkom na skupnih razvojnih programih NMS. Na dnevni red bi lahko postavila oblikovanje strategije NMS za programe evropske pomoči v tistih državah, ki spadajo med države z nizkim dohodkom, v katerih so NMS, v nasprotju z EU, že prisotne. Pri tem bi NMS - kot države, ki so še včeraj prejemale evropsko razvojno pomoč - lahko odigrale vodilno vlogo pri določitvi vsebinskega okvira, medtem ko bi ostale države članice lahko nudile strokovno pomoč pri razvijanju operativnih kapacitet. V tem kontekstu bi NMS morale razmišljati tudi v smeri pospeševanja tristranskih projektov z ostalimi državami članicami EU, še posebej v začetni fazi. V tem kontekstu bi morala Slovenija spodbuditi debato tudi o vrsti projektov in programov, ki dolgoročno vplivajo na

¹³⁹ Intervju z Alešem Kranjcem, predsednikom društva Ekvilib, članom strokovnega sveta RS in upravnega odbora Aid Watch pri Concord-u, Ljubljana, 29. november 2006.

zmanjševanje revščine, in vanjo vključiti tudi predstavnike držav prejemnic pomoči NMS. Na drugi strani bi lahko svoj delež v času predsedovanja Slovenije EU prispevale tudi slovenske NVRO v okviru Sloge, s tem da bi spodbudile debato o vlogi NVRO v NMS in organizirale seminarje na temo razvijanja kapacitet NVRO za lobiranje nacionalnih vlad, prijavljanje na razpise, vodenje projektov in programov pomoči ter programov izobraževanja za razvoj. Na koncu bi lahko izdelali priročnik z vsemi priporočili, kako okrepiti nacionalne platforme in NVRO, kako zgraditi kapacitete in strokovnost, da bi lahko postali enakovredni partnerji vlade.

6. Sklep

Nove države članice so se s podpisom Pristopne pogodbe zavezale, da bodo od začetka njene veljave izvajale pravni red EU na področju razvojnega sodelovanja. Svojo zavezanost - k postopnemu povečevanju sredstev za ODA na eni strani in k izboljševanju usklajenosti programov pomoči na nacionalni in evropski ravni na drugi strani - so kasneje potrdile v okviru lastne pravne podlage politike razvojnega sodelovanja. Toda, ali bodo NMS, kljub zaostanku na področju razvojnega sodelovanja, sposobne izpolniti evropske razvojne cilje?

Ugotovila sem, da države še niso povsem zaključile s procesom formiranja pravne podlage za razvojno pomoč. Trenutno ima strategijo mednarodnega razvojnega sodelovanja le osem držav, nimajo pa tudi strategije osveščanja in izobraževanja za razvoj ter strategije za usposabljanje akterjev s tega področja. To z drugimi besedami pomeni, da države še niso začele sistematično reševati svojih problemov na področju razvojnega sodelovanja in izobraževanja, zato ostajajo na seznamu nalog: izboljšanje strokovnosti vladnih in nevladnih akterjev, postopno povečevanje finančnih sredstev za ODA in povečevanje institucionalnih kapacitet za izvajanje programov pomoči ter pridobivanje javne podpore za razvojno sodelovanje. Drugič, zunanja ministrstva NMS - kot glavne avtoritete in koordinatorji na področju razvojnega sodelovanja - so pri upravljanju in usklajevanju programov pomoči prešibka, saj projekte pomoči še vedno izvajajo različna resorna ministrstva. Tretjič, NMS še niso oblikovale posvetovalnih teles, v katerih bi sodelovali vsi akterji, vključno z nevladnimi, in bi debatirali predvsem o strateških vprašanjih. Četrtič, le nekaj vlad NMS je uredilo strukturne, finančne in pravne pogoje za delovanje NVRO ter jih vključilo v priprave strategij in politik. Da odnos med vlado in NVRO ni partnerski, je slabo, ker bi morali biti NVRO glavni partner vlade na področju razvojnega sodelovanja in izobraževanja. Torej, ostaja na

seznamu nalog tudi določitev vlog posameznih akterjev ter krepitev njihovih kapacitet za načrtovanje in izvajanje programov razvojne pomoči.

Ker je seznam nalog obsežen in so te kompleksne, trdim, da bodo NMS težko izpolnile evropske razvojne cilje v časovnem okviru, kot ga je zastavila EU. Vendar intenzivno dogajanje na področju razvojnega sodelovanja - ki se odraža v institucionalizaciji, vzpostavljanju pravnega temelja, definiranju geografskih in področnostnih prioritet, določanju primerjalnih prednosti ter optimalnega razmerja med dvostransko in večstransko pomočjo - dokazuje njihovo močno željo, da ohranijo legitimnost, ki so jo pridobile z uradnim povabilom Evropskega sveta k pogajanjem in kasneje s pristopom k EU. S tem, ko so države izpolnile kopenhagenske kriterije, so namreč dokazale, da si z ostalimi državami članicami delijo liberalne vrednote in norme ter skupno evropsko identiteto. Posledično bodo NMS, kot razlaga tudi konstruktivistična teoretska misel, pripravljene prispevati finančne in človeške vire v programe evropske razvojne pomoči glede na to, da ima EU status največjega donatorja razvojne pomoči na svetu.

Ali je Komisija izpostavila pomen razvojne politike v stebrih predpristopne strategije in pomoči - uporabljala enotne kriterije pri ocenjevanju napredka ter usmerjala države pristopnice pri oblikovanju pravnega in institucionalnega okvira razvojne politike - je naslednje vprašanje. Pomembno je iz dveh razlogov. Prvič zato, ker so bile NMS na tem področju novinke in drugič, ker so bile same pred pristopom prejemnice evropske razvojne pomoči in je bila raven njihovega dohodka na prebivalca nižja od ravni ostalih držav članic oz. primerljiva z dohodkom nekaterih prejemnic evropske ODA. Ugotovila sem, da je bila usmeritev s strani EU pomanjkljiva. To je deloma razumljivo, saj je področje razvojnega sodelovanja deljena pristojnost držav članic in EU. Pa vendar, zakaj EU, kljub opozorilom evropskih NVRO, ni namenila več pozornosti razvojni politiki? Zato, ker razvojno sodelovanje ni bilo prioriteto področje, temveč le eden izmed pogojev za članstvo.

Evropska razvojna politika namreč izgublja status, ki ji ga je podelila Maastrichtska pogodba, in sicer naj bi se, kot je razvidno iz Pogodbe o ustavi za Evropo, vedno bolj podrejala ciljem zunanje politike. Evropsko soglasje o razvoju je okrepilo to tendenco z novo strukturo mehanizmov za dodeljevanje pomoči, ki bodo zaradi političnih in gospodarskih razlogov usmerjeni pretežno v države pristopnice in sosedske države. Nova finančna perspektiva pa je določila, da se bodo sredstva za razvojno sodelovanje zmanjšala na račun te strukture. Bi lahko na podlagi povedanega trdili, da se je zaradi pete širitve EU okrepila politika sosedstva? So NMS spet postavljene pred pogoj, da se lahko v skupne evropske programe pomoči vključijo le v sosedskih državah s priznano strokovnostjo o upravljanju

tranzicije? Imajo NMS sploh možnost, da ugotovijo, kako bi lahko prispevale k skupnim programom evropske pomoči? Na podlagi študije sistemov ODA lahko potrdim, da so NMS znanje in izkušnje z upravljanjem tranzicije definirale kot lastne primerjalne prednosti. Težava nastane s prekrivanjem geografskih prioritet, zato sem mnenja, da bi se NMS morale v prvi vrsti usmeriti v države, kjer EU ni močno prisotna in v države z nizkim dohodkom. Nadalje bi morale, kot nekdanje prejemnice evropske razvojne pomoči, natančno premisliti o vrsti ODA in njenih dolgoročnih učinkih na lokalno prebivalstvo ter v načrtovanje vključiti države prejemnice, saj je razvojna pomoč namenjena prav njim!

Če so bile NMS »prisiljene« postati donatorke evropske ODA in si kljub temu na področju razvojnega sodelovanja želijo pridobiti vpliv, se sprašujem, zakaj manjko ne rešujejo bolj sistematično? Moj odgovor je, da razvojno sodelovanje v NMS ni prioriteto področje, saj ga obvladujejo različni interesi, ki so posredno usmerjeni v aktivnosti zmanjševanja revščine.

Na primeru Slovenije je to najbolj očitno, saj se je njen interes za napredek na področju razvojnega sodelovanja znatno povečal šele v luči priprav na predsedovanje Svetu EU. V zadnjem letu je bil namreč sprejet zakon, odnosi med vlado in Slogo postajajo bolj partnerski. Pripravlja se strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja, prav tako Unicef začne z izvajanjem programa izobraževanja za razvoj, Sloga je izvedla mednarodno konferenco o Zahodnem Balkanu in razvojni problematiki.

Na podlagi povedanega ugotavljam, da sem potrdila zastavljeno hipotezo, in sicer, da je EU postavila z določili evropske razvojne politike nove države članice pred težak izziv.

7. Seznam virov

7.1 Seznam sekundarnih virov

AKÜ (2006) „Estonian Roundtable for Development Cooperation”. Trialog Central Training 2006: Seminar for NGDO Platforms of New Member States and Accession Countries, Budapest, 9-19 March. Dostopno na http://www.trialog.or.at/docs/estonia_presentation.doc (22. september 2006).

AKÜ (2005) *The Estonian partnership for development*. Dostopno na www.presidencyfund.org/wcm/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=304 (20. oktober 2006).

Bedoya, Christine (2005) „NGDO Partnership in the enlarged EU”. Vilnius: Trialog Seminar on EC Development Cooperation - Policy, Instruments and Funding, 9 September. Dostopno na http://www.trialog.or.at/docs/lith_ngdo_partnership_in_the_enlarged_eu.pdf (20. september 2006).

Bucar, Maja, Eva Plibersek in Anja Mesic (2007) *Development policies of New Member States and their participation in the European Union development co-operation programmes*. German Development Institute Working Paper.

Bučar, Bojko, Brinar, Irena (2005) Slovenia: Political Transformation and European Integration. V Shuhra, Anselm (ur.) *The Eastern Enlargement of the European Union*, 93-133. Innsbruck: StudienVerlag.

CEP (2006) *O Centru*. Dostopno na: <http://www.cep.si/view/3/O-CENTRU.html> (15. december 2006).

Central Intelligence Agency (2005) *CIA Factbook*. Dostopno na <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/> (15. december 2006).

Clong, Solidar, Aprovev, Eurostep, Euronaid, Voice, Cidse, Wide, ur. (2002) *The Role of Civil Society in the EU's Development Policy*. Brussels: Concord. Dostopno na <http://www.concordeurope.org/download.cfm?media=docUK&id=1689> (20. junij 2006).

Concord (2005) *2005 Concord Survey. Insights into objectives, structures, funding and capacities of Concord's wide membership*, June 2006. Dostopno na http://www.concordeurope.org/Files/media/extranetdocumentsENG/NavigationPrincipale/02.About_Concord/02_2_Information_about/CONCORDSurvey_summary.pdf (30. junij 2006).

Estonsko zunanje ministrstvo (2005) *Overview of Estonian development co-operation*. Dostopno na http://www.vm.ee/eng/kat_178/3462.html (9. september 2006).

EU-Plattform (n. d.) *Regional Partnership Programme*. Dostopno na <http://www.eu-platform.at/english/start.asp?b=812&sub=0&showmenu=yes&ID=8766> (9. oktober 2006).

Euforic (2003) *EU enlargement and development cooperation: dossier*. Dostopno na http://www.euforic.org/detail_page.phtml?lang=en&page=resource_doss_enlarge (20. junij 2006).

EurActiv.com (2003) *Comitology*. Dostopno na <http://www.euractiv.com/en//comitology/article-117454> (25. junij 2006).

Evropska komisija (2006) *Ratifikacija Pogodbe o Ustavi za Evropo*. Dostopno na http://europa.eu/constitution/referendum_sl.htm (25. maj 2006).

Evropska komisija (2001) *Enlargement of the European Union: A historic opportunity*. Dostopno na <http://ec.europa.eu/comm/enlargement/docs/pdf/corpusen.pdf#search='Enlargement%20of%20the%20European%20Union%20%20A%20historic%20opportunity'> (5. junij 2006).

Evropska komisija (2003) *Final Report: Consequences of Enlargement for Development Policy*. Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/study_conseq_enlarg_vol1.pdf#zoom=100 (22. maj 2006).

Evropska komisija (2005a) *Cotonou Agreement*. Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/index_en.htm (7. maj 2006).

Evropska komisija (2005b) *Cooperation before Lomé*. Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/before_lome_en.htm (7. maj 2006).

Evropska komisija (2005c) *From Lomé I to IV bis*. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/lome_history_en.htm (7. maj 2006).

Evropska komisija (2005d) *Overview of the Agreement 2000*. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/overview_en.htm (27. junij 2006).

Evropska komisija (2006a) *Compendium on development cooperation strategies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Dostopno na http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/2006/Compendium_EN_2006.pdf#zoom=100 (20. december 2006).

Evropska komisija (2006b) *The EU Strategy for Africa*. Dostopno na http://www.europe-cares.org/africa/eu_strategy_en.html (25. maj 2006).

Evropska komisija (2007) *The Policy: What is the European Neighbourhood Policy?* Dostopno na http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm (4. januar 2007).

Evropska unija (2004) *Europe in 12 lessons: Historic steps*. Dostopno na http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_2/index_en.htm (7. maj 2006).

Evropska unija (2005) *European Union Development Policy: the „European Consensus“*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12544.htm> (25. maj 2006).

Evropska unija (2006a) *Commission proposes concrete measures to deliver EU aid better and faster*, IP/06/256, 2 March. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (5. junij 2006).

Evropska unija (2006b) *Questions and Answers: The "Aid effectiveness Package"*, MEMO/06/103, 2 March. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/103&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (5. junij 2006).

Granell, Francisco (2005) *Can the fifth enlargement weaken the EU's development cooperation?* University of Miami. Dostopno na <http://www6.miami.edu/eucenter/granell2final.pdf> (30. maj 2006).

Grant, Catherine (2006) EDF and EPAs: A Beginner's Guide. *Tralac.org*, 24. julij. Dostopno na <http://epa.tralac.org/scripts/content.php?id=5103> (4. junij 2007).

Grgič, Borut (2003) Poslovno usmerjena zunanja politika. V *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije I, V svetu dejavna in prepoznavna Slovenija: prednostne naloge prihodnje slovenske zunanje politike*, 111-114. Ljubljana: Urad Predsednika Republike.

Grimm, Sven, Marie-Laure Bergh in Christian Freres, ur. (2005) *A New European Development policy statement*. London: Overseas Development Institute. Dostopno na: http://www.odi.org.uk/edc/papers/EDP_statement_with_urls.pdf (25. maj 2006).

Hildenwall, Viktoria (2006) *An overview of public development aid systems in the European Union*. Paris: Agence Française de Développement.

Hoebink, Paul (2003) Coherence and Consistency in Europe's Foreign Policy. V *Europe in the world: Essays on EU foreign, security and development issues*, 37-43. London: British Overseas NGOs for Development.

Jakubowska, Dominika (2006) EU Development Policy in the Constitutional Treaty: A Step forward? V Lenka Rovná and Wolfgang Wessels (ur.) *EU Constitutionalisation: From the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, Analysis, Assessment*, 277-298. Prague: Europeum Institute for Foreign Policy.

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

Kaul, Inge, Grunberg, Isabelle, Stern A., Marc, ur. (1999) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press. Dostopno na <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=98183075> (13. januar 2007).

Maycock, Joanna in Maria Winnubst (2006) *The truth behind the figures. What the official figures tell us about European aid and NGOs*. Brussels: Concord. Dostopno na <http://www.concordeurope.org/download.cfm?media=pdfUK&id=1478> (26. maj 2006).

Ministrstvo za zunanje zadeve (2002) *Razvojna in humanitarna pomoč*. Dostopno na <http://www.mzz.gov.si/index.php?id=65> (9. september 2006).

Ministrstvo za zunanje zadeve (2005) *Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije 2002-2004*. Ljubljana: Tiskarna Pleško. Dostopno na

http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/dokumenti/mednarodno_humanitarno_sodelovanje.pdf (9. september 2006).

Mürle (2006) *Outline for a Study on Options to Improve the Division of Labour within the Development Co-operation of the European Union*. German Development Institute Working Paper.

Novák, Adam, Lada Pařízková, Aivar Roop, Cristine Bedoya, Ingrida Skuja, Juilius Norvila (2005) Enlarged EU: New priorities, new methods for European development cooperation. *A newsletter on EU Enlargement and NGDOs* 05(4). Dostopno na http://trialog.or.at/docs/trialog_news_2005.pdf (25. maj 2006).

OECD (2003) Official Development Assistance (ODA). *OECD Glossary of statistical terms*, 28. avgust. Dostopno na: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043> (15. december 2006).

OECD (2006) *DAC List of ODA Recipients*. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/43/51/35832713.pdf> (15. november 2006).

One World (1998) "Resolution of the conference on the enlargement of the EU and the role of NGDOs", Vienna, 18-20 November. Dostopno na <http://www.oneworld.at/ngo-conference/wienengl.htm> (8. junij 2006).

ORPO (2006) Establishment of the Slovak Aid – Agency for International Development Cooperation. *Mzv.sk*, 28. december. Dostopno na <http://www.slovakaid.mfa.sk/en/index.php/article/articleview/89/1/1/> (10. februar 2007).

Paet, Urmas (2005) »Main Guidelines of Estonia's Foreign Policy«. Address by Mr. Urmas Paet, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Estonia to the Riigikogu on behalf of the Government of Estonia, 13 December. Dostopno na http://www.vm.ee/eng/kat_140/7168.html?arhiiv_kuup=arhiiv (3. januar 2007).

Petrič, Ernest (2003) Prispevek za prvi posvet o prihodnosti Slovenije. V *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije I, V svetu dejavna in prepoznavna Slovenija: prednostne naloge prihodnje slovenske zunanje politike*, 81-89. Ljubljana: Urad Predsednika Republike.

Sloga (2006) "SLOVENIA, SLOGA (SLOvenian Global Action) – Platform of Slovene NGDOs". Trialog Central Training 2006: Seminar for NGDO Platforms of New Member States and Accession Countries, Budapest, 9-10 March. Dostopno na http://www.trialog.or.at/docs/slovenia_presentation.doc (22. september 2006).

Sotnik, Marje (2006) *Estonian development co-operation*. Development Co-operation Division Working Paper.

Stephen, R. Hurt (2005) Trade agreements between Europe and Africa. *Pambazuka.org*, 24. november. Dostopno na <http://www.pambazuka.org/en/category/features/30549> (15. september 2006).

Three-Cs (2003) *3Cs defined*. Dostopno na http://www.three-cs.net/3cs_defined (20. maj 2006).

Trialog (2002) *Development Co-operation in the Context of EU Enlargement*. Brussels: Trialog Policy Paper. Dostopno na http://www.trialog.or.at/docs/trialog-polic.paper_engl.pdf (25. maj 2006).

United Nations (2005) *Millenium Development Goals*. Dostopno na <http://www.un.org/millenniumgoals/> (25. maj 2006).

Wikipedia (n. d.) *The Rome Treaty*. Dostopno na http://en.wikipedia.org/wiki/European_Community_Treaty (15. januar 2007).

7.2 Seznam primarnih virov

Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (*Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*), sprejeta dne 2. oktobra 1997 v Amsterdamu, v veljavi od 1. maja 1999 (O. J. C 340, 10. november 1997). Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (20. maj 2006).

Complementarity and division of labour: Issues-paper from the Presidency and the Commission for the GAERC Orientation Debate in October 2006. Ni dostopno.

Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on EU guidelines on complementarity and division of labour, 17 October 2006 (14029/06). Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14029.en06.pdf> (5. junij 2006).

Deklaracija za novo tisočletje (United Nations Millenium Declaration), sprejeta na 8. plenarnem zasedanju Generalne skupščine OZN dne 8. septembra 2000 (A/RES/55/2). Dostopno na <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (28. maj 2006).

European Commission (1998) *Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession*. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/estonia_en.pdf (17. junij 2006).

European Commission (1999) *Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession*, 13 October. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/estonia_en.pdf (17. junij 2006).

European Commission (2000) *Enlargement Strategy Paper: Report on progress towards accession by each of the candidate countries*. Dostopno na http://www.infoeuropa.ro/iweb/imgupload/2000_Strategy_Paper.pdf (15. junij 2006).

European Commission (2000) *Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession*, 8 November. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/es_en.pdf (17. junij 2006).

European Commission (2000) *Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, 8 November. Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-00.pdf> (15. junij 2006).

European Commission (2001) *Regular Report on Estonia's Progress towards Accession*, 13 November (SEC(2001) 1747). Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/ee_en.pdf (17. junij 2006).

European Commission (2002) *Regular Report on Slovenia's Progress towards Accession*, 9 October (SEC(2002) 1411). Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-02.pdf> (15. junij 2006).

European Commission (2002) *Towards the enlarged Union Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, 9 October (COM(2002) 700 final). Dostopno na http://www.infoeuropa.ro/ieweb/imgupload/2002_Strategy_Paper.pdf (15. junij 2006).

European Commission (2003) *Comprehensive monitoring report on Estonia's preparations for membership*. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_ee_final_en.pdf (17. junij 2006).

European Commission (2003) *Comprehensive monitoring report on Slovenia's preparations for membership*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-03.pdf> (15. junij 2006).

Evropska komisija (1998) *Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo*, izdano novembra. Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-98.pdf> (15. junij 2006).

Evropska komisija (1999) *Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-99.pdf> (15. junij 2006).

Evropska komisija (2001) *Redno poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo* z dne 13. novembra (SEC(2001) 1755). Dostopno na <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-01.pdf> (15. junij 2006).

Evropski svet (1993) *Zaključki predsedstva*, Kopenhagen, 21. in 22. junij. Dostopno na http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf#search='The%20European%20Council%20%5BCopenhagen%20Summit%201993%5D%2C%20Copenhagen%2C%202122%20June%201993.' (5. junij 2006).

Evropski svet (1995) *Zaključki predsedstva*, Madrid, 16. december. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0001.htm (5. junij 2006).

Evropski svet (1997) *Zaključki predsedstva*, Luksemburg, 12. in 13. december. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm (5. junij 2006).

Evropski svet (1999) *Zaključki predsedstva*, Helsinki, 10. in 11. december. Dostopno na http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm (8. junij 2006).

Evropski svet (2000) *Zaključki predsedstva*, Nica, 7. do 9. december. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm (8. junij 2006).

Evropski svet (2001) *Zaključki predsedstva*, Gothenburg, 15. in 16. junij. Dostopno na http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/goteborg_concl_en.pdf (8. junij 2006).

Evropski svet (2002) *Zaključki predsedstva*, Barcelona, 15. in 16. marec. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf (28. april 2006).

Evropski svet (2002) *Zaključki predsedstva*, Sevilja, 21. in 22. junij. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf (10. junij 2006).

Evropski svet (2005) *Zaključki Sveta za zunanje zadeve: Približevanje razvojnim ciljem tisočletja (Accelerating progress towards achieving the millenium development goals)*, Bruselj, 24. maj. Dostopno na: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/EUExternalRelations24May.pdf> (30. maj 2006).

Paris Declaration on Aid Effectiveness, sprejeta dne 2. marca 2005 na forumu na visoki ravni v Parizu. Dostopno na http://www.adb.org/media/articles/2005/7033_international_community_aid/paris_declaration.pdf (30. maj 2006).

Pogodba o Evropski uniji (Treaty on European Union), sprejeta dne 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od dne 1. novembra 1993 (*O. J. C* 191, 29. julij 1992). Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> (20. maj 2006).

Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (Treaty of Nice Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts), sprejeta dne 26. februarja 2001, v veljavi od dne 1. februarja 2003 (*O. J. C* 80, 10. marec 2001). Dostopno na http://europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.000101.html (20. maj 2006).

Principles of Development Co-operation and Aid, sprejeta z Resolucijo parlamenta Riigikogu dne 15. januarja 2003. Dostopno na http://www.pskov.estemb.ru/eng/kat_178/3815.html (20. oktober 2006).

Procedure for the Provision of development assistance and humanitarian aid. Annex of the Riigi Teataja 37(248), sprejeto dne 28. decembra 2003. Dostopno na <http://web-static.vm.ee/static/failid/377/Procedure.pdf> (9. september 2006).

Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali na Svetu, Evropskega Parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije: Evropsko soglasje o razvoju (Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States

meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus'), sprejeta dne 20. decembra 2005 (O. J. C 46/01, 24. februar 2006). Dostopno na http://www.ecdelegationnepal.org/en/new_publication/euconsensus_development.pdf (25. maj 2006).

Sporočilo Komisije: Pomoč EU - nuditi več, hitreje in bolje, 2. marec 2006 (COM(2006) 87 konč.). Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2006/com2006_0087sl01.pdf (30. junij 2006).

Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu Parlamentu: Finančna perspektiva 2007-2013, 14. julij 2004 (COM(2004) 487 konč.). Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2004/com2004_0487sl01.pdf (20. december 2006).

Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu Parlamentu: The European Community's Development Policy, 24. april 2000 (COM(2000) 212 final). Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/qsm/documents/com_2000_0212_en_acte.pdf (21. junij 2006).

The Commission and non-governmental organisations. Building a stronger partnership, 18. januar 2000. Dostopno na http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/en/communication.pdf (20. junij 2006).

White Paper on Irish Aid, 18. september 2006. Dostopno na <http://www.irishaid.gov.ie/whitepaper/assets/White%20Paper%20English.pdf> (15. januar 2007).

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije, sprejet dne 23. junija 2006, v veljavi od dne 3. julija 2006 (Ur. l. RS št. 70-2999/2006, 6. julij 2006). Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200670&stevilka=2999> (9. september 2006).

7.3 Intervjuji

Intervju z Alešem Kranjcem, predsednikom društva Ekvilib, predstavnikom Sloge v slovenskem strokovnem svetu in upravnega odbora Aid Watch pri Concord-u, Ljubljana, 29. novembra 2006.

Intervju z Kerstin Wittig, predstavnico ciprske nevladne razvojne organizacije Kopin, 24. novembra 2006.

Intervju z mag. Mojco Krisper Figueroa, nekdanjo uslužbenko pri Unicef-u in članico projektne skupine Unicef-a za projekt izobraževanja za razvoj, Ljubljana, 10. januarja 2007.

Intervju z Matejo Krašovec, predstavnico društva Humanitas in nacionalno predstavnico projekta DEEEP, Ljubljana, 20. decembra 2006.

Intervju z Mâre Sîmane, predstavnico latvijske platforme Lapas, 16. novembra 2006.

Intervju z Marijo Adanjo, vodjo Sektorja za mednarodno razvojno sodelovanje, Ljubljana, 18. decembra 2006.

Intervju z Marjanom Huč, koordinatorjem Sloge, Ljubljana, 11. januarja 2007.

Intervju z Sue Tack, vodjo projektov pri estonski platformi AKÜ, 18. decembra 2006.

Intervju z Vince Caruana, predstavnikom malteške platforme, 15. novembra 2006.