

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Špela Bratina

Pomen delitve dela v razvojnem sodelovanju EU in vloga partnerskih držav

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Špela Bratina

Mentorica: izr. prof. dr. Maja Bučar

Pomen delitve dela v razvojnem sodelovanju EU in vloga partnerskih držav

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Pomen delitve dela v razvojnem sodelovanju EU in vloga partnerskih držav

Diplomsko delo predstavlja pomen uveljavljanja koncepta delitve dela v evropskem razvojnem sodelovanju. Evropska unija je ena najpomembnejših donatorjev razvojne pomoči na svetu. Da ne bi bila ta pomoč preveč razdrobljena, si tako države, predvsem pa Evropska komisija, prizadevajo za večjo usklajenost med programi pomoči. Za uveljavitev načela delitve dela se donatorji opirajo na mednarodne dokumente, ki jih je sprejel OECD, svojo pravno podlago za delitve dela pa je oblikovala tudi Evropska unija. Vodilno vlogo v delitvi dela naj ne bi prevzemali donatorji, pač pa prejemnice pomoči, ki naj bi določile primerjalne prednosti posameznega donatorja in usmerjale delo donatorjev. Iz konkretnih primerov je razvidno, da partnerske države takšne vloge po večini niso sposobne opravljati, saj za to nimajo ne političnih ne institucionalnih sposobnosti. V razvojnem sodelovanju med donatorji in partnerskimi državami tako večina pobud in konkretnih ukrepov prihaja s strani donatorjev, ki v nekaterih državah že izvajajo delitev dela in s tem povečujejo učinkovitost razvojne pomoči.

Ključne besede: razvojna pomoč, delitev dela, Evropska komisija, partnerske države

Significance of division of labour in EU development cooperation and the role of partner countries

The thesis indicates the significance of implementing the concept of division of labour in the EU development cooperation. European Union is one of the most significant development aid donors in the world. In order to make aid less fragmented, European countries and especially European Commission strive for more complementarity among aid programs. Basis for the implementation of the principle of division of labour are written in international documents, adopted by OECD, and European Union also adopted separate legal basis for division of labour. The leading role in implementing division of labour should not belong to donors but to partner countries. They should set out comparative advantages of each donor and guide their work. Concrete cases show that most partner countries are not able to carry out this kind of work due to the lack of political and institutional capabilities. Therefore majority of initiatives and actions come from donors. In some partner countries they already implement the division of labour which leads to more effective development assistance.

Key words: development assistance, division of labour, European Commission, partner countries

KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC.....	7
1 UVOD.....	9
1.1 Opredelitev problema.....	10
1.2 Hipotezi.....	11
1.3 Struktura diplomskega dela in metodologija.....	11
2 URADNA RAZVOJNA POMOČ.....	12
2.1 Opredelitev pojmov.....	13
2.1.1 Uradna razvojna pomoč.....	13
2.1.2 Bilateralna pomoč.....	14
2.1.3 Multilateralna pomoč.....	14
2.2 Razlogi in motivi za mednarodno razvojno pomoč.....	15
2.3 Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja.....	16
2.4 Učinkovitost uradne razvojne pomoči.....	17
3 RAZVOJNA POMOČ EVROPSKE KOMISIJE.....	18
3.1 Zgodovina evropskega razvojnega sodelovanja.....	18
3.2 Pravni temelji za evropsko razvojno pomoč.....	19
3.2.1 Pravna podlaga v pogodbah Evropske skupnosti.....	19
3.2.2 Pravna podlaga v ostalih dokumentih.....	20
3.3 Vloga Evropske komisije.....	22
3.4 Viri financiranja, obseg in usmerjenost pomoči Evropske komisije.....	24
4 NAČELO DELITVE DELA V EVROPSKEM RAZVOJNEM SODELOVANJU.....	26
4.1 Opredelitev pojmov.....	27
4.2 Razlogi za delitev dela in nekateri pomisleki.....	29
4.3 Pravna podlaga za delitev dela.....	30
4.4 Vloga Evropske komisije pri delitvi dela med evropskimi donatorji.....	35
4.5 Uresničevanje delitve dela.....	36
4.5.1 Partnerske države.....	42
4.5.2 Poglavitne ovire pri delitvi dela.....	44

5 NAČELO DELITVE DELA IN PARTNERSKE DRŽAVE.....	44
5.1 Vloga partnerskih držav pri izvajanju načela delitve dela.....	44
5.2 Proces izvedbe delitve dela – primer Mozambika.....	46
5.2.1 Sodelovanje med EK in Mozambikom pri delitvi dela.....	47
5.2.2 Implementacija delitve dela v praksi.....	50
5.3 Proces izvedbe delitve dela – primer Etiopije.....	53
5.3.1 Sodelovanje med EK in Etiopijo pri delitvi dela.....	54
5.3.2 Implementacija delitve dela v praksi.....	55
5.4 Sklep.....	59
6 ZAKLJUČEK.....	59
7 LITERATURA.....	64

KAZALO GRAFOV

Graf 2.1: Delež BND (%) članic DAC za ODA v letu 2009.....	16
Graf 3.1: Regionalna porazdelitev ODA Evropske komisije v letu 2008.....	25
Graf 3.2: Sektorska porazdelitev ODA Evropske komisije v letu 2008.....	26
Graf 4.1: Največje prejemnice evropske razvojne pomoči v milijonih evrov (2008).....	38
Graf 4.2: Največje prejemnice razvojne pomoči v svetovnem merilu v milijonih evrov (2008).	39
Graf 4.3: Zavezanost vlad izbranih partnerskih držav procesu delitve dela.....	43
Graf 5.1: Največji evropski donatorji v Mozambiku – ODA v letu 2008 v milijonih evrov...	50
Graf 5.2: Največji evropski donatorji v Etiopiji – ODA v letu 2008 v milijonih evrov.....	56

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Koncentracija donatorjev v LICs.....	37
Tabela 4.2: Sektorska porazdelitev pomoči evropskih donatorjev (2007).....	41

KAZALO OKVIRJEV

Okvir 4.1: Geografska koncentracija – primer Švedske.....	40
---	----

SEZNAM KRATIC

- ACP – *African, Caribbean and Pacific group of states* (Države Afrike, Karibov in Pacifika)
- BND – Bruto nacionalni dohodek
- DAC – *Development Assistance Committee* (Odbor za razvojno pomoč)
- DVR – Države v razvoju
- EDF – *European Development Fund* (Evropski razvojni sklad)
- EGS – Evropska gospodarska skupnost
- EIB – Evropska investicijska banka
- EIDHR – *European Instrument for Democracy and Human Rights* (Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice)
- EK – Evropska komisija
- EP – Evropski parlament
- ERS – Evropski razvojni sklad
- EU – Evropska unija
- IBRD – *International Bank for Reconstruction and Development* (Mednarodna banka za obnovo in razvoj)
- IDA – *International Development Association* (Mednarodno razvojno združenje)
- IMF – *International Monetary Fund* (Mednarodni denarni sklad)
- LDCs – *Least developed countries* (Najmanj razvite države)
- LICs – *Low-income Countries* (Države z nizkim dohodkom)
- MDG – *Millennium Development Goals* (Razvojni cilji tisočletja)
- NVO – Nevladna organizacija
- ODA – *Official Development Assistance* (Uradna razvojna pomoč)
- OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development* (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)
- OZN – Organizacija združenih narodov
- PAP – *Programme Aid Partnership*
- PEU – Pogodba o Evropski uniji
- SB – Svetovna banka
- SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika
- UNDP – *United Nations Development Programme*
(Razvojni program Združenih narodov)
- UNICEF – *United Nations Children's Fund* (Mednarodni sklad ZN za pomoč otrokom)

WFP – *World Food Programme* (Svetovni program za hrano)

ZDA – Združene države Amerike

1 UVOD

Sredi gospodarske in finančne krize, ki dodobra pretresa svet, kot smo ga poznali še pred nekaj leti, se zdi, da tudi razvite države ob vseh svojih finančnih težavah trenutno nimajo pravega posluha za težave najrevnejših. Toda prav zdajšnja finančna in gospodarska kriza, ki maje temelje razvitemu gospodarstvu, bo države v razvoju (DVR) pahnila v še večjo bedo in odvisnost. Odgovornost razvitih držav pomagati obubožanim bo tako le še večja in zagotavljanje čim večje učinkovitost pomoči je nujno. O smiselnosti mednarodne razvojne pomoči je bilo napisanega in povedanega že veliko, mnenja ostajajo različna. Dejstvo pa je, da so DVR odvisne od uradne razvojne pomoči (*Official Development Assistance – ODA*).

S problematiko položaja DVR se mednarodna skupnost ukvarja že desetletja, gre za globalni problem. Vse od konca druge svetovne vojne, od dekolonizacije afriških in azijskih dežel, ki so bile prej pod vplivom zahodnoevropskih kolonialnih velesil, je v mednarodni skupnosti vprašanje razvoja DVR postavljeno na raven mednarodnih odnosov. (Benko 1997, 209)

Pomembno prelomnico v mednarodnem razvojnem sodelovanju predstavlja sprejetje Deklaracije tisočletja in razvojnih ciljev tisočletja (*Millenium Development Goals – MDG*) leta 2000. Pobudo za sprejetje deklaracije je dala Organizacija združenih narodov (OZN), 189 držav pa je z njo napovedalo boj proti revščini v svetu in opredelilo vizijo razvoja do leta 2015. V času, ko države varčujejo na vseh področjih, je izjemno pomembno, da se količina razvojne pomoči ne zmanjšuje. Je pa žal že danes jasno, da nekaterih ciljev, zastavljenih v MDG, ne bo mogoče doseči.

Pri doseganju ciljev MDG ima izjemno pomembno vlogo Evropska unija (EU). Ta spada med najpomembnejše donatorice ODA na svetu. EU skupaj z državami članicami prispeva več kot polovico celotne svetovne ODA. (Evropska komisija 2009d). Kot vodilna svetovna donatorica je EU gonilna sila tudi pri implementaciji dokumentov, ki imajo cilj povečati učinkovitost ODA, pa tudi na ravni EU je bilo sprejetih več dokumentov za učinkovitejšo pomoč. Za vsako donatorico je pomembno, da deluje v skladu z načeli skladnosti politik za razvoj, koordinacije, komplementarnosti in delitve dela. EU in še posebej Evropska komisija (EK) se aktivno zavzemata za večjo delitev dela med donatorji. Stalni problem, s katerim se spopadajo skoraj vse prejemnice pomoči, je namreč preveliko število donatorjev in premajhna količina pomoči.

Države prejemnice ODA imajo v povprečju od 2 do 35 donatorjev. Največ jih imata Etiopija in Vietnam. Več kot 60 držav ima 25 donatorjev ali več (OECD 2009a). Poleg tega pomoč ni usmerjena enakomerno v vse DVR in vse sektorje. Na eni strani imamo tako imenovane 'zasičene' države (*aid darlings*), ki prejemajo velik del ODA, na drugi strani pa 'zapuščene' države (*aid orphans*), ki prejemajo absolutno premajhno količino ODA.

'Zasičeni' ali pa 'zapuščeni' so tudi nekateri sektorji. Kot kažejo podatki iz leta 2007, so bili v 151 državah prejemnicah pomoči DAC evropski donatorji prisotni v 2384 sektorjih. V 41 odstotkih sektorjev so bili prisotni več kot trije evropski donatorji. V več kot 80 primerih je bilo v določenem sektorju aktivnih več kot deset evropskih donatorjev (Evropska komisija 2009a).

1.1 Opredelitev problema

V svoji diplomski nalogi se bom pri raziskovanju učinkovitosti ODA osredotočila na koncept delitve dela pri razvojni pomoči EK. Namen naloge je prikazati učinkovitost evropske razvojne politike in hkrati opozoriti na pomembnost koncepta delitve dela. Želim prikazati, da je EU vzpostavila učinkovit sistem pravne podlage za delitev dela in da EK razvojno pomoč dejansko usmerja v skladu z zastavljenimi cilji. Cilj naloge je torej prikazati pomembnost delitve dela za večjo učinkovitost pomoči in opredelitev vloge EK pri tem. V nalogi pa želim prikazati delitev dela tudi s stališča držav prejemnic pomoči in opozoriti, da je izpeljava koncepta delitve dela v razvojni politiki v veliki meri odvisna od partnerskih držav, torej od prejemnic pomoči. Ker se od teh držav zahteva aktivna vloga v procesu delitve dela, bi rada preučila sposobnost teh držav aktivno sodelovati v delitvi dela in prevzemati svoj del odgovornosti za učinkovitejšo pomoč. Predpostavljam, da revne države niso sposobne v zadostni meri izpolniti svojih nalog v procesu delitve dela.

Izbrana tema je aktualna v luči vse večjih prizadevanj mednarodne skupnosti za večjo učinkovitost ODA. Količina ODA se je doslej iz leta v leto povečevala, njeno povečanje predvideva tudi MDG, še bolj ambiciozne cilje pa si je zadala EU. Večja količina ODA zahteva učinkovitejše razdeljevanje pomoči. Prav tako pa je tema aktualna v času finančne in gospodarske krize ter vsesplošnega varčevanja, saj nekatere vodilne donatorice letos ne bodo dosegle zastavljenih ciljev glede količine pomoči. Zato je učinkovito razdeljevanje ODA in delitev dela še toliko bolj pomembna.

1.2 Hipotezi

H1: Na primeru EK je razvidno, da se multilateralna pomoč usmerja skladno z zastavljenimi prioritetai.

Ker EU državam v razvoju namenja veliko količino pomoči, je nujno, da donatorice delujejo po načelih skladnosti politik za razvoj, komplementarnosti in delitve dela ter koordinacije dejavnosti. Le na tak način lahko EU zagotovi učinkovito pomoč. Za potrebe diplomske naloge se bom, kot rečeno, osredotočila zgolj na načelo delitve dela, ki ga EK v zadnjem času precej dosledno izvaja. Koncept delitve dela pa poleg tega spreminja vlogo prejemnic pomoči v razvojni politiki in jim nalaga večjo odgovornost za zagotovitev učinkovitejše pomoči.

H2: Delitev dela je lahko uspešno izvedena le ob tesnem sodelovanju med donatorji in partnerskimi državami ter ob zadostni kakovosti politik in institucij v partnerskih državah. Te pa pogosto niso sposobne prevzeti svojega dela odgovornosti za uspešno delitev dela.

Delitev dela z vidika prejemnic pomoči bom predstavila na primeru Mozambika in Etiopije, držav, ki sta močno odvisni od evropske razvojne pomoči, in s katerimi EK ter drugi donatorji tesno sodelujejo pri delitvi dela. Kljub napredku in reformam pa imata Mozambik in Etiopija številne težave pri implementaciji in izvajanju pričakovanih nalog. Zastavljam si vprašanje, ali so tako izbrani državi, kot tudi ostale primerljive države, sposobne prevzeti aktivno vlogo pri delitvi dela.

1.3 Struktura diplomskega dela in metodologija

Zaradi večje preglednosti je naloga razdeljena na šest poglavij. V drugem poglavju so opredeljeni nekateri osnovni pojmi, kot so mednarodna razvojna pomoč, bilateralna in multilateralna pomoč... Nato na kratko opisujem razloge, zaradi katerih je ODA sploh potrebna in nujna ter tudi današnji sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja in njegovo učinkovitost.

V tretjem poglavju se osredotočam na evropsko razvojno pomoč, natančneje na pomoč EK. Pri tem je podana kratka zgodovina evropskega razvojnega sodelovanja in predstavljena pravna podlaga za evropsko razvojno pomoč. Kot rečeno, se naloga osredotoča na pomoč, ki jo usmerja EK, zato je v tretjem poglavju predstavljena vloga EK v evropskem razvojnem sodelovanju ter usmerjanje pomoči EK in njeni cilji.

Osrednji del naloge tvorita četrto in peto poglavje. V četrtem poglavju je podrobneje predstavljen koncept delitve dela. Opisani so tudi razlogi za delitev dela, pravna podlaga za delitev dela na ravni EU in relevantni mednarodni dokumenti ter vloga EK pri uresničevanju izbranega načela. Na podlagi analize primarnih virov, torej relevantnih dokumentov, ki jih je sprejela EU, in interpretacije statističnih podatkov ugotavljam, da ima EU ustrezno pravno podlago za delitev dela in da pri tem prevzema vodilno vlogo med svetovnimi donatoricami. Podani so tudi nekateri obstoječi predlogi za izboljšanje stanja na tem področju.

V petem poglavju preidem na analizo delitve dela z vidika partnerskih držav in opisujem njihovo vlogo pri tem. Kot primera sem si izbrala Mozambik in Etiopijo. Gre za državi, ki sodita med tako imenovane 'zasičene' države. Torej države, v katerih deluje veliko donatorjev in jim namenjajo velik delež ODA. Mozambik in Etiopija sta tudi državi, v katerih sta tamkajšnji vladi skupaj z donatorji izpeljali proces delitve dela. Na podlagi analize poteka tega procesa, vloge in vključenosti obeh vlad v proces ter na podlagi analize stanja na področju delitve dela v izbranih državah danes, skušam potrditi hipotezo, da partnerske države pogosto niso sposobne prevzeti svojega dela odgovornosti pri delitvi dela. Analiziram relevantne dokumente, ki sta jih sprejeli izbrani državi za zagotovitev delitve dela, pogodbe med državama in donatoricami ter mednarodnimi organizacijami. Hipotezi skušam potrditi na podlagi analiz zakonodajnih in institucionalnih okvirov ter prioritet tako donatoric kot izbranih partnerskih držav.

2 URADNA RAZVOJNA POMOČ

Vse od časa dekolonizacije po drugi svetovni vojni, svetovne politike ni več mogoče strukturirati brez posega v problematiko položaja azijskih in afriških dežel, ki so se osvobodile prevlade zahodnoevropskih kolonialnih sil, in njihovega odnosa do industrijsko razvitih držav tako imenovanega svetovnega Severa. Za države tako imenovanega svetovnega Juga je značilna odvisnost od razvitih držav, ki je bila ustvarjena v času kolonializma, nato pa

se je prenesla na trgovinsko, finančno in industrijsko-tehnološko področje. Presežna vrednost, ki jo ustvarijo DVR, stalno odteka v razvite države (Benko 1997, 209–210).

DVR se nenehno spopadajo z revščino, lakoto, epidemijami, degradacijo okolja... Ker lahko težave DVR postanejo tudi težave razvitih držav, je sodelovanje med Severom in Jugom tudi investicija v odpravo lastnih težav in investicija v prihodnost (Mavko 2006, 5). Motiv razvitih držav za pomoč revnejšim je torej tako altruizem kot skrb za lastne potrebe in interese.

2.1 Opredelitev pojmov

Kaj sploh je razvojna pomoč? V literaturi se pojavljajo tako različne definicije pomoči kot različna pojmovanja. Vendar pa so avtorji glede vsebinskega pojmovanja pomoči enotni in se strinjajo, da gre za prenos sredstev iz razvitih držav v nerazvite. Namen prenosa sredstev je pospeševanje razvoja nerazvitih in izboljšanje življenjskih pogojev ljudi v teh državah (Kampuš 2008, 15).

2.1.1 Uradna razvojna pomoč

V zadnjem času se je uveljavil izraz uradna razvojna pomoč, ki ga uporablja Odbor za razvojno pomoč (*Development Assistance Committee – DAC*¹). Gre za enega izmed odborov Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organization for Economic Co-operation and Development – OECD*).

DAC je ODA opredelil kot posojila in nepovratna sredstva državam in območjem, ki jih je DAC uvrstil na seznam prejemnikov ODA², ter prispevke mednarodnim organizacijam, ki jih namenja javni sektor. Pri tem morajo biti prispevki primarno namenjeni zagotavljanju

¹ DAC je odbor OECD. Gre za mednarodni forum, ki združuje države donatorice in mednarodne organizacije s ciljem pomagati partnerskim državam doseči razvojne cilje tisočletja. DAC si prizadeva za povečanje količine razvojne pomoči in izboljšanje njene učinkovitosti s pomočjo usmerjanja razvojnih politik donatoric in priprave letnih poročil. Je tudi vir obsežnih statističnih podatkov o ODA (OECD 2009a). Članice DAC so Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Danska, EK, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Japonska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Portugalska, Južna Koreja, Španija, Švedska, Švica, Velika Britanija, Združene države Amerike (ZDA). Status opazovalcev imajo Mednarodni denarni sklad (*International Monetary Fund – IMF*), Svetovna banka (SB) in Razvojni program Združenih narodov (*United Nations Development Programme – UNDP*) (Wikipedia 2010a).

² DAC-ov seznam prejemnikov ODA je seznam območij in DVR, ki so upravičeni do ODA. DAC objavi nov seznam vsake tri leta, države in območja so nanj uvrščeni na podlagi bruto nacionalnega dohodka. Prihodnji seznam bo objavljen leta 2011 (OECD 2009č).

gospodarskega razvoja in blaginje, dani morajo biti po koncesijskih pogojih, v primeru posojila stopnja finančne pomoči ne sme biti manjša od 25 odstotkov. Poleg finančne pomoči je v ODA vključeno tudi tehnično sodelovanje (OECD 2009c).

ODA se deli na bilateralno in multilateralno. V nadaljevanju sta predstavljeni obe kategoriji.

2.1.2 Bilateralna pomoč

V skladu s Smernicami OECD DAC za poročanje o ODA (2007a, 34) so bilateralna pomoč tisti prispevki, ki jih država donatorica namenja neposredno državi prejemnici. Sem sodijo tudi transakcije preko nacionalnih in mednarodnih nevladnih organizacij (NVO), ki so aktivne na področju razvoja, pa tudi transakcije, povezane z razvojem, kot so subvencije, sredstva, namenjena osveščanju, administrativni stroški in podobno.

Med prednosti bilateralne pomoči štejemo predvsem vzpostavitev tesnejšega stika med državo donatorico in prejemnico, učinkovitejšo tehnično pomoč in izgradnjo institucij. Nekatere evropske države velik del svoje bilateralne pomoči namenjajo nekdanjim kolonijam, pri čemer jih po večini vodijo politični motivi (Mavko 2006, 7–8).

2.1.3 Multilateralna pomoč

Multilateralno pomoč lahko v skladu s Smernicami OECD DAC za poročanje o ODA (2007a, 34) opredelimo kot tiste prispevke države donatorice instituciji, ki:

- svoje aktivnosti delno ali v celoti namenja razvojnim vprašanjem;
- je mednarodna agencija, institucija ali organizacija, katere članice so vlade držav (lahko je tudi sklad, ki ga upravlja takšna agencija);
- prispevke članic združuje na način, da ti izgubijo nacionalno identiteto in postanejo sestavni del finančnih sredstev agencije.

Če država donatorica kakorkoli vpliva na razpolaganje s sredstvi, ki jih je prispevala določeni mednarodni organizaciji, se prispevek šteje za bilateralno pomoč (Smernice DAC 2007a, 34).

Med mednarodne organizacije, ki nudijo multilateralno pomoč, sodijo: institucije EU (EK, Evropska investicijska banka – EIB, Evropski razvojni sklad – ERS idr.), skupina SB

(Mednarodno razvojno združenje – IDA, Mednarodna banka za obnovo in razvoj – IBRD idr.), OZN, posamezne agencije in skladi OZN (UNDP, Mednarodni sklad ZN za pomoč otrokom – UNICEF, Svetovni program za hrano – WFP idr.), IMF in druge (Smernice DAC 2007a, 34).

Med prednostmi multilateralne pomoči njeni zagovorniki poudarjajo njeno domnevno politično neodvisnost, večjo izkušnost, učinkovitejšo in bolj specializirano bazo znanja o razvojnih projektih ter večjo dovzetnost za dejanske potrebe držav prejemnic (Mavko 2006, 9). Seveda pa se postavljajo tudi vprašanja o morebitni spolitiziranosti nekaterih mednarodnih organizacij.

2.2 Razlogi in motivi za mednarodno razvojno pomoč

Glede na zastrašujoče statistične podatke o revščini, je moralna dolžnost razvitih držav pomagati nerazvitim več kot očitna. Več kot 3 milijarde ljudi mora preživeti z manj kot 2,5 dolarja na dan. Več kot milijarda otrok živi v revščini (Global Issues 2010).

Vzroki za pomoč razvitih držav nerazvitim so tako moralni kot politični in ekonomski. Motive za ODA lahko razdelimo v naslednje kategorije:

- nadomestila za izkoriščanje v času kolonializma;
- gospodarski motivi;
- politični motivi;
- etični in humanitarni motivi (Leisinger v Mavko 2006, 13).

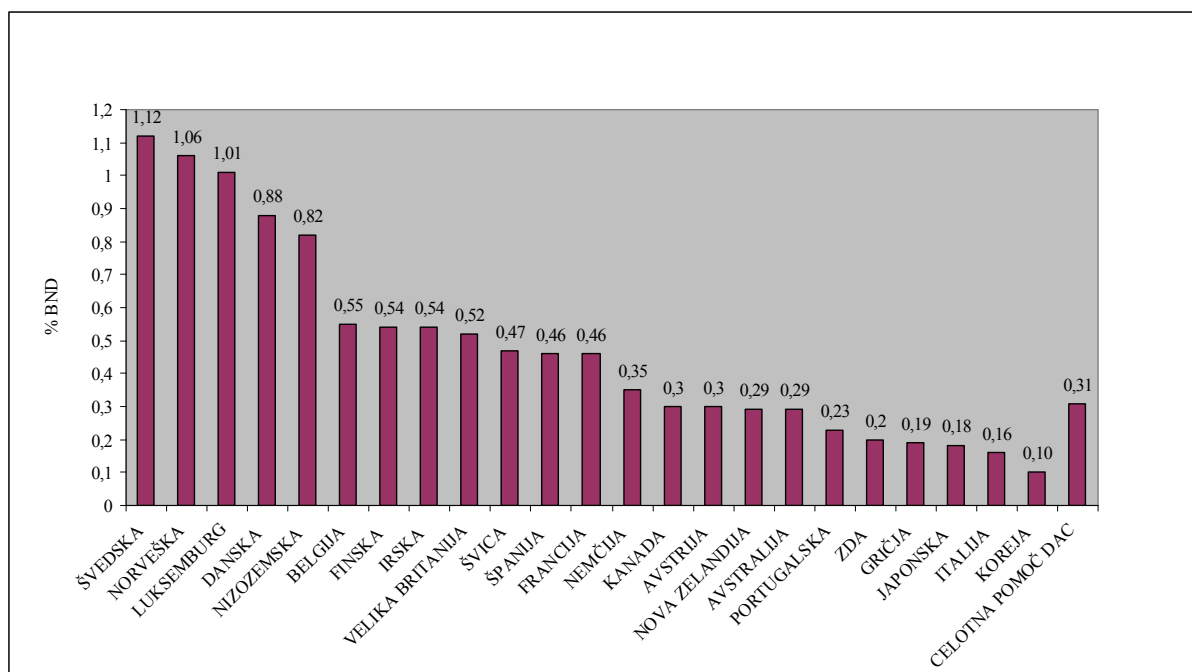
Politični interesi za ODA so predvsem želja po vplivanju na razmere v DVR, da tamkajšnje nestabilnosti ne bi ogrozile svetovne varnosti in da bi preprečili prevelike migracije v razvite države. Ekonomski interesi za ODA pa se odražajo predvsem v povečevanju mednarodne menjave, saj naj bi razvojna pomoč služila razvoju novih trgov, to pa bi ugodno vplivalo na povečevanje izvoza razvitih držav. Poleg tega lahko DVR razvitim državam zagotovijo cenejšo delovno silo in nižje proizvodne stroške (Mavko 2006, 13–14).

2.3 Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja

Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja temelji na donacijah in koncesijskih posojilih. Poleg finančnih instrumentov temelji tudi na donacijah v naravi in tehničnem sodelovanju. Tehnična pomoč se deli na samostojno tehnično pomoč (*free-standing technical assistance*), ki ima v prvi vrsti namen krepiti znanje in usposobljenost prejemnic, in na tehnično pomoč, povezano z investicijskimi projekti (*investment related technical assistance*), ki ima namen zagotoviti pripravo, izvedbo in delovanje projektov (Mrak in drugi 2007, 52–53).

V letu 2009 se je obseg ODA kljub gospodarski in finančni krizi nekoliko povečal v primerjavi z letom prej. Članice DAC so prispevale 119,6 milijarde dolarjev pomoči, kar predstavlja realno zvišanje za 0,7 odstotka. 27 milijard dolarjev pomoči je bilo namenjene Afriki. Glede na obseg pomoči so bile v letu 2009 največje donatorice Združene države Amerike, Francija, Nemčija, Velika Britanija in Japonska. Pet držav je preseglo cilj ZN, da bi za ODA namenili 0,7 odstotka bruto nacionalnega dohodka (BND)³. To so Danska, Luksemburg, Nizozemska, Norveška in Švedska (OECD 2010a) (glej Graf 2.1).

Graf 2.1: Delež BND (%) članic DAC za ODA v letu 2009



Vir: OECD (2010a).

³ Leta 1970 je Generalna skupščina ZN sprejela Mednarodno razvojno strategijo, ki vsebuje zavezo, da bodo razvite države za ODA namenile 0,7 odstotka BND (Pleško v Kovačič 2009).

2.4 Učinkovitost mednarodne razvojne pomoči

Količina in učinkovitost razvojne pomoči ne gresta vedno z roko v roki. Velika količina pomoči ne zagotavlja njene učinkovitosti. Prav tako obstajajo različna mnenja o smiselnosti ODA. Pojavljajo se dvomi, ali ODA dolgoročno vodi v odpravo razvojnih problemov, ki jih imajo DVR. Vsekakor je ODA nujno potrebna, mora pa biti tako v skladu s potrebami partnerskih držav kot s prednostmi in zmožnostmi donatoric. Tako kot zadostna količina pomoči je torej pomembna njena učinkovitost.

Burnell (1997, 12–14) kot značilnosti kvalitetne ODA opredeljuje:

- pomoč mora biti usmerjena predvsem v najrevnejše države;
- vsebovati mora visoko stopnjo darila;
- biti mora čim bolj prilagodljiva potrebam prejemnic pomoči;
- multilateralna pomoč je boljša od bilateralne, saj ta zasleduje predvsem interese donatorice, multilateralna pa temelji na razvojnih in humanitarnih interesih.

Razlogi, ki zmanjšujejo učinkovitost ODA pa so:

- ODA ni homogena, ampak je seštevek letnih prispevkov držav donatoric, vsaka od teh pa sledi svoji razvojni politiki;
- pomoč gre skozi številne kanale, torej prek vladnih služb, multilateralnih institucij in skladov, ki pomoč implementirajo spet prek številnih agencij, podizvajalcev...
- pomanjkanje dolgoročne predvidljivosti ODA, saj donatorice svojo pomoč razporejajo le za leto vnaprej (Evropska komisija 2009a).

Ker se v DVR steka velika količina ODA, je za njeno učinkovitost nujno spoštovanje načel skladnosti politik za razvoj, komplementarnosti in delitve dela ter koordinacije dejavnosti.

3 RAZVOJNA POMOČ EVROPSKE KOMISIJE

3.1 Zgodovina evropskega razvojnega sodelovanja

Prvi dokument, ki predvideva skupno evropsko razvojno politiko, je Rimska pogodba o Evropski gospodarski skupnosti⁴.

Vendar pa je bil sistem pomoči v času hladne vojne oziroma po koncu druge svetovne vojne precej drugačen kot danes. V luči rivalstva med dvema blokoma je bila pomoč v tistem času usmerjena predvsem v nacionalne države znotraj bipolarnega sistema. Države so pomoč usmerjale predvsem v svoje nekdanje kolonije, torej je bila pomoč v prvi vrsti element zunanje politike držav v procesu dekolonizacije in ne element evropske integracije (Brown in O'Connor 1996, 91–105).

Pravi začetki evropskega razvojnega sodelovanja segajo v sedemdeseta leta minulega stoletja. Integracija razvojnih politik evropskih držav se začne z vstopom Velike Britanije, ene največjih donatoric razvojne pomoči, v EU leta 1973. Dokaz začetka integracij razvojnih politik je sprejetje Konvencije iz Loméja⁵ leta 1975. Procesi dekolonizacije in osamosvajanja držav, ki so potrebovale obsežno gospodarsko pomoč, pa tudi dve naftni krizi so v sedemdesetih letih minulega stoletja prispevali k vzpostavitvi soodvisnosti, skupne razvojne politike in multilateralne narave razvojne pomoči. Z vstopom Španije in Portugalske v EU leta 1986 je evropska razvojna politika namenila več pozornosti državam Latinske Amerike in Mediterana. Vstop Švedske in Finske leta 1995 pa je spodbudil vključitev nekaterih novih smernic v razvojno sodelovanje, denimo koncept trajnostnega razvoja in enakosti med spoloma. Z napredovanjem razvojne politike v osemdesetih in devetdesetih letih minulega stoletja je torej EU do danes postala največja svetovna donatorica ODA. Pri tem predstavlja pomemben mejnik tudi sprejetje Evropskega soglasja o razvoju novembra 2005. Ta opredeljuje pogloblitve cilje in naloge razvojne politike ter načrt povečevanja razvojne pomoči. Skupna razvojna politika pa je postala ključni del Skupne zunanje in varnostne

⁴ Rimska pogodba je bila podpisana marca 1957 v Rimu. Pod tem imenom razumemo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo – Euratom in Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS). Slednja določa politiko ekonomske integracije. Določila Rimske pogodbe so sčasoma dopolnile pogodbe iz Maastrichta (1992), Amsterdama (1997), Nice (2001) (Slovenija doma v Evropi 2007). Dopolnitev predstavlja tudi Lizbonska pogodba (2009).

⁵ Konvencija iz Loméja je bila podpisana leta 1975 v Loméju v Togu med EU in 71 afriškimi, karibskimi in tihomorskimi državami. Ureja sodelovanje na področju trgovine in pomoči. Do leta 2000 so bile podpisane štiri konvencije, leta 2000 pa jih je zamenjal Sporazum iz Cotonouja (Wikipedia 2010c).

politike (SZVP) EU (*Common foreign and security policy*) (Brown in O'Connor 1996, 91–104; Bučar in Pliberšek 2009, 334–335; Carbone 2007, 32–33).

3.2 Pravni temelji za evropsko razvojno pomoč

3.2.1 Pravna podlaga v pogodbah Evropske skupnosti

Za začetek evropske razvojne politike kot rečeno štejemo Rimsko pogodbo iz leta 1957, vendar pa je pravna podlaga za evropsko razvojno sodelovanje prvič zapisana šele v Maastrichtski pogodbi oziroma Pogodbi o Evropski uniji⁶ (PEU). Dokument štejemo za prvi pravni temelj evropskega razvojnega sodelovanja, definiral je cilje in načela tega sodelovanja. V njem se je EU med drugim zavezala, da bo prispevala k miru, varnosti, trajnostnemu razvoju Zemlje, solidarnosti, prosti in pravični trgovini, odpravi revščine (Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, 3. čl.).

Amsterdamska pogodba⁷ je ohranila nespremenjena določila, ki se nanašajo na razvojno politiko. Člen 130u PEU (Amsterdamska pogodba, 177. čl.) določa naslednje razvojne cilje:

- pospeševanje trajnostnega gospodarskega in družbenega razvoja DVR, še posebej najmanj razvitih med njimi;
- spodbujanje nemotenega in postopnega vključevanja DVR v svetovno gospodarstvo;
- boj proti revščini v DVR;
- razvijanje in utrjevanje demokracije in vladavine prava ter spodbujanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- Unija in države članice morajo spoštovati zaveze in cilje, ki so jih sprejele v okviru ZN in drugih pristojnih mednarodnih institucij.

Amsterdamska pogodba poleg tega vsebuje načela, ki so vodilo za izvajanje evropske razvojne politike. Gre za t.i. načela treh c-jev: komplementarnost (*complementarity*), ki govori, da politika skupnosti dopolnjuje politike držav; koordinacija (*coordination*), ki govori,

⁶ Pogodba o Evropski uniji (*Treaty of European Union*) je bila sprejeta 7. februarja 1992 v Maastrichtu na Nizozemskem, veljati je začela 1. novembra 1993.

⁷ Amsterdamska pogodba (*Treaty of Amsterdam*), ki vključuje Konsolidirano pogodbo o Evropski uniji (*Consolidated version of the Treaty in European Union*) je bila podpisana 2. oktobra 1997 v Amsterdamu, veljati je začela 1. maja 1999.

da skupnost in države usklajujejo razvojne politike in skladnost (*coherence*), ki govori, da je potrebno pri izvajanju politik, ki bi lahko vplivale na DVR, ravnati v skladu s cilji iz člena 177 (Amsterdamska pogodba, 177.–180. čl.).

Pogodba iz Nice⁸ iz leta je ohranila določbe predhodnih pogodb, v njej pa je dodan nov člen 181a, ki določa, da mora skupnost po svojih zmožnostih izvajati ukrepe gospodarskega, finančnega in tehničnega sodelovanja s tretjimi državami. Tovrstni ukrepi morajo biti v skladu s tistimi, ki jih izvajajo države članice, ter v skladu z evropsko razvojno politiko. Politika Unije na teh področjih naj bi prispevala k razvoju demokracije in vladavine prava ter k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Tudi Lizbonska pogodba⁹ ohranja določila prejšnjih pogodb. V njej pa je dodan člen 188d, ki kot poglobitveni cilj politike evropskega razvojnega sodelovanja opredeljuje zmanjšanje revščine, dolgoročno pa njeno izkoreninjenje.

Vse zgoraj omenjene pogodbe določajo pravne temelje delovanja EU, tudi načela in cilje evropske razvojne politike, in so pravno zavezujoče za vse države članice. V nadaljevanju predstavljeni dokumenti evropske države zavezujejo politično in moralno. Tudi ti imajo velik vpliv na oblikovanje razvojnih politik.

3.2.2 Pravna podlaga v ostalih dokumentih

Kot enega najpomembnejših dokumentov s področja razvojnega sodelovanja lahko označimo Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči¹⁰ iz leta 2005. Z njo so se države podpisnice in številne organizacije zavezale k nadaljevanju prizadevanj za povečanje učinkovitosti, sodelovanja in harmonizacije pomoči. Deklaracija vzpodbuja partnerski pristop za večjo učinkovitost in preglednost pomoči, vzpostavila pa je tudi model za preverjanje implementacije in izvajanja določil deklaracije. Definirala je tudi načela za večjo učinkovitost

⁸ Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (*Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*) je bila podpisana 26. februarja 2001 v Nici, veljati je začela 1. februarja 2003.

⁹ Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi evropske skupnosti (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*) je bila podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni, veljati je začela 1. decembra 2009.

¹⁰ Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*) je bila podpisana 2. marca 2005 v Parizu na srečanju Pariškega visokega foruma, ki je potekal v okviru OECD.

pomoči, ki so: lastništvo (DVR oblikujejo lastne razvojne politike v skladu s svojimi potrebami), prilagoditev razvojne pomoči (donatorji se prilagodijo potrebam DVR), harmonizacija (donatorji se med seboj usklajujejo), uspešno upravljanje (DVR in donatorji so osredotočeni na rezultate pomoči) in medsebojna odgovornost (DVR in donatorji so odgovorni za doseganje zastavljenih ciljev).

Ker je prav izvajanje določil Pariške deklaracije predstavljalo največji problem, je bila leta 2008 na visokem forumu o učinkovitosti pomoči v Akri sprejeta Agenda za ukrepanje iz Akre¹¹, ki je opredelila področja, v katera je potrebno vložiti dodaten napor za doseganje ciljev. Leta 2011 bo v Seulu četrti forum o učinkovitosti pomoči.

Na ravni EU predstavlja pomemben mejnik v razvojnem sodelovanju sprejetje Evropskega soglasja o razvoju¹² (*European Consensus on Development – ECD*) leta 2005. Gre za skupno izjavo Sveta, Evropskega parlamenta (EP) in EK o razvojni politiki EU. Posebno teži ji daje prav skupen nastop vseh treh najpomembnejših institucij EU, poleg tega pa je ECD spremenil vlogo EU kot globalnega akterja v boju proti revščini.

ECD kot prvi dokument v evropski zgodovini opredeljuje skupno vizijo tako EK kot držav članic pri njihovem ravnanju v evropskem sodelovanju. EU se v njem zavezuje, da bo izpolnila svoje obljube DVR tako glede višine pomoči, kot glede njene učinkovitosti. V prvem delu dokumenta so opredeljeni skupni cilji razvojnega sodelovanja in skupne vrednote v dialogu s tretjimi državami. Nanašajo se tako na države članice kot na EK. EU poudarja predvsem svojo moralno dolžnost v boju proti revščini in doseganje trajnostnega razvoja, kot to določajo razvojni cilji tisočletja. Med skupnimi vrednotami poudarja spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, mir, demokracijo, dobro upravljanje, enakost med spoloma, vladavino prava, solidarnost in pravičnost (ECD, 1.–13. čl.). Kot skupna načela ECD opredeljuje lastništvo in partnerstvo, poglobljen politični dialog, udeležbo civilne družbe, enakost med spoloma in odzivanja na probleme šibkih držav (ECD, 14.–22. čl.). V nadaljevanju ECD omenja tudi načela komplementarnosti, koordinacije in skladnosti (ECD, 26.–34. čl.).

V drugem delu dokumenta je opredeljen nov pristop k razvojni politiki EU, vloge posameznih institucij, implementacija določil razvojne politike.

¹¹ Agenda za ukrepanje iz Akre (*The Accra Agenda for Action*) je bila sprejeta 4. septembra 2008 v Akri.

¹² Evropsko soglasje o razvoju (*The European Consensus on Development*) je bilo sprejeto 20. decembra 2005, v Uradnem listu EU pa je bilo objavljeno 24. februarja 2006.

Pomemben del pa je tudi zaveza EU, da bo do leta 2010 za razvojno pomoč namenila v povprečju 0,56 odstotka BND, do leta 2015 pa 0,7 odstotka. Države članice, ki so v EU vstopile po letu 2002 (torej tudi Slovenija), pa naj bi do leta 2010 za ODA namenile 0,17 odstotka BND, do leta 2015 pa 0,33 odstotka BND (ECD, 23. čl.).

Leta 2009 je EU za ODA namenila 49 milijard evrov, kar je 0,42 odstotka BND. Sredstva za ODA so se tako v primerjavi s prejšnjimi leti nekoliko zmanjšala. Vmesni cilj, zastavljen v ECD, po katerem naj bi EU do leta 2010 za ODA namenila 0,56 odstotka BND, bo torej težko dosegljiv. Slovenija je leta 2009 za ODA namenila 0,15 odstotka BND, do leta 2010 bi morala za razvojno pomoč nameniti 0,17 odstotka BND.

3.3 Vloga Evropske komisije

Vodilno vlogo v razvojni politiki EU imata EK in Svet EU. V EK ima osrednjo vlogo direktorat za razvoj, ki skrbi za boljšo usklajenost z državami članicami (Carbone 2007, 48).

EU je, kot rečeno, največja darovalka ODA na svetu. Vendar pa Unija le redko nastopa kot enotna darovalka ODA. EK ima poseben status, saj koordinira evropsko razvojno pomoč, hkrati pa pogosto sama nastopa kot 28-ta darovalka ODA, poleg 27-ih članic povezave.

EK sama je šesta največja darovalka ODA na svetu (Development Portal).

Razvojno sodelovanje je tako v pristojnosti držav članic kot EK. Mandat EK sicer podrobneje opredeljujejo ECD, Strategija EU za Afriko (*EU Africa Strategy*), Evropska sosedska politika (*European Neighbourhood Policy*) in druge. Od začetka reform leta 2000 se je učinkovitost EK na področju razvojnega sodelovanja bistveno izboljšala (Department for International Development 2009). Zasluge za to gredo predvsem ustanovitvi EuropeAid, telesa, ki je odgovoren za izvajanje, nadzor in ocenjevanje evropskih instrumentov pomoči. Poleg tega novejša evropska razvojna politika temelji na strateških dokumentih držav partneric, ki so med seboj skladni, na odgovornem upravljanju, od leta 2000 pa se je zmanjšalo tudi število instrumentov za financiranje razvojnih aktivnosti (Carbone 2007, 35).

Razvojno pomoč EU delimo na pomoč držav članic, ta znaša približno 80 odstotkov evropske razvojne pomoči, in na pomoč EK, ki znaša približno 20 odstotkov (European Commission). V okviru EK deluje več generalnih direktorats, ki se ukvarjajo z vprašanji razvojnega sodelovanja. Za oblikovanje smernic sta pristojna Generalni direktorat za razvojno sodelovanje in odnose z državami Afrike, Karibov in Pacifika (*African, Cribbean and Pacific*

group of states – ACP) ter Generalni direktorat za zunanje odnose, ki je pristojen za ostale regije. Generalni direktorat za programe zunanjega sodelovanja pa je pristojen za izvajanje razvojnih programov in nadzor nad upoštevanjem smernic (Bučar in Pliberšek 2009, 336).

Pri dodeljevanju pomoči uporablja EK tri osnovne pristope:

- projektni pristop (dodelitev sredstev za posebne namene, omejena so z rokom in proračunom);
- sektorski pristop (pri tem imajo partnerske države več vpliva pri odločanju o razvojni politiki in financiranju);
- proračunska podpora (sredstva se dodelijo neposredno vladi države prejemnice) (EuropeAid).

Eden najpomembnejših organov EK, ki je zadolžen za implementacijo razvojnih projektov, je EuropeAid. Ta vodi programe zunanje pomoči EK in je odgovoren za dodeljevanje pomoči.

Pri tem ima na voljo šest finančnih instrumentov:

- Evropski sosedski in partnerski instrument (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), prek katerega dobivajo pomoč države Vzhodne Evrope, Južnega Kavkaza in Južnega Mediterana;
- Instrument za razvojno sodelovanje (*Development Co-operation Instrument*);
- Evropski razvojni sklad je pglavitni instrument razvojnega sodelovanja;
- Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (*European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR*);
- Instrument za stabilnost (*Instrument for Stability*);
- Instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti (*Nuclear Safety Co-operation Instrument*) (EuropeAid).

Vlogo EK v evropski razvojni politiki opredeljuje tudi ECD. EK je globalno prisotna in dejavna v več partnerskih državah kot katera koli država članica, v svoje programe je vključila tako rekoč vse DVR. Poleg tega ima v številnih državah svoje delegacije. Vse naštetu ji omogoča učinkovito odzivanje na različne potrebe DVR. EK mora zagotavljati skladnost razvojnih politik, pa tudi dobro koordinacijo in harmonizacijo pomoči, sodeluje tudi pri njenem razdeljevanju. Ima aktivno vlogo pri implementaciji Pariške deklaracije, pri promoviranju razvojnih ciljev EU ter načel koordinacije, komplementarnosti in skladnosti. EK ima aktivno vlogo pri uresničevanju načela sodelovanja civilne družbe. Nenazadnje pa

spodbuja tudi solidarnost med Severom in Jugom ter krepi osveščenost evropskih državljanov o razvojnem sodelovanju (ECD, 47.–55. čl.). EK je poleg tega zadolžena tudi za spremljanje implementacije zastavljenih ciljev evropske razvojne politike in pripravo letnih poročil o izvajanju politike (ECD, 125. čl.).

V letnem poročilu EK o učinkovitosti pomoči¹³ iz aprila 2010 Komisija ugotavlja, da evropski donatorji stopajo po pravi poti za doseg ciljev glede razvojne pomoči, bodo pa morali svoja prizadevanja bistveno pospešiti. Kot poglobitve elemente za nadaljnje delo poročilo ohranja delitev dela, uporabo sistema partnerskih držav in tehnično sodelovanje (Evropska komisija 2010a).

3.4 Viri financiranja, obseg in usmerjenost pomoči Evropske komisije

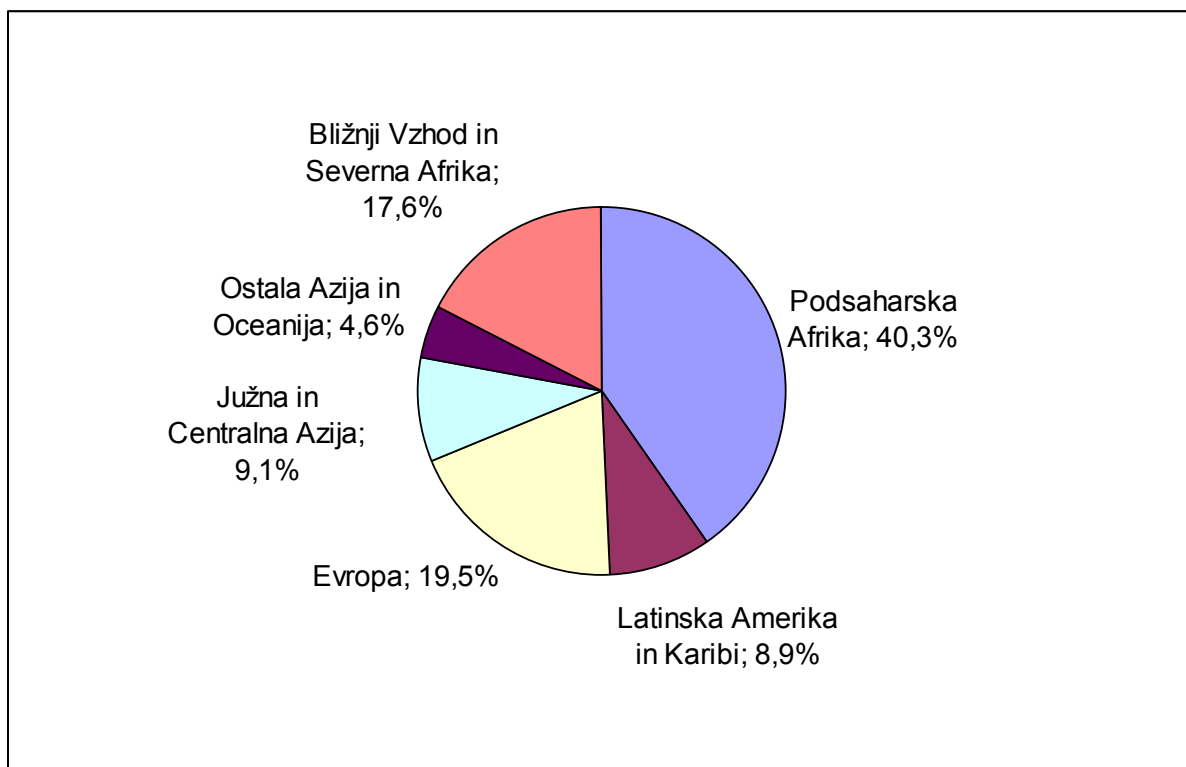
Sredstva za razvojno pomoč zagotavljajo:

- proračun Unije, ki je najpomembnejši finančni instrument evropske razvojne politike;
- Evropski razvojni sklad (*European Development Fund – EDF*), ki je ključen instrument evropskega razvojnega sodelovanja z državami Afrike, Karibov in Pacifika (*African, Caribbean and Pacific group of states – ACP*);
- Evropska investicijska banka (European Commission).

ODA, ki se namenja prek EK, je v letu 2009 znašala približno 12 milijard evrov, kar je približno 20 odstotkov celotne pomoči EU (v celotno pomoč je všteta tudi bilateralna pomoč držav članic) (Development Portal).

¹³ Učinkovitost pomoči – Letno poročilo o napredku 2010 (*Aid Effectiveness – Annual Progress Report 2010*) je bilo objavljeno 21. aprila 2010.

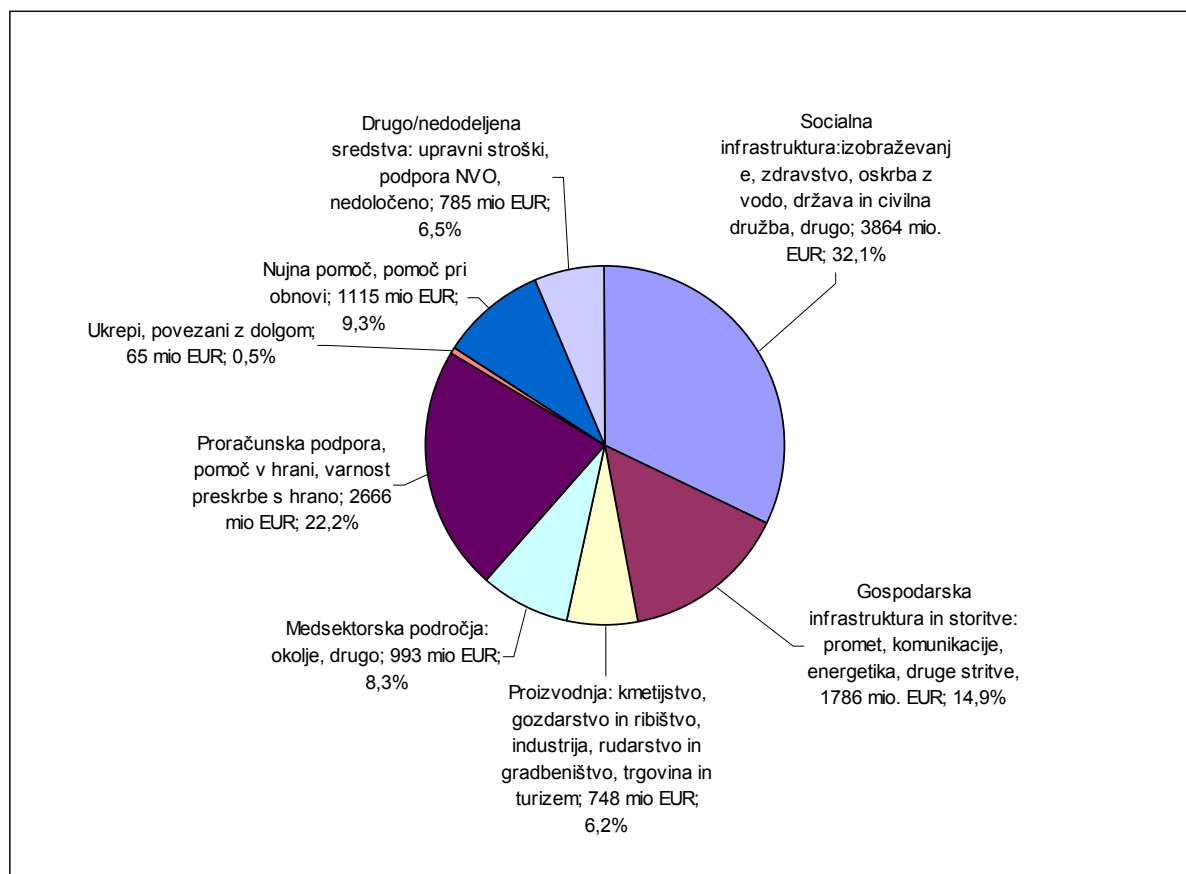
Graf 3.1: Regionalna porazdelitev ODA Evropske komisije v letu 2008



Vir: OECD (2010b).

Največji odstotek ODA je EK v letu 2008 namenila Turčiji (7,2 odstotka), Palestinskim ozemljem (4,5 odstotka), Etiopiji (3,1 odstotka), Maroku (3 odstotke), Srbiji (2,5 odstotka), Afganistanu (2,4 odstotka), Sudanu (2 odstotka). 10 največjih prejemnic je prejelo 30 odstotkov celotne pomoči EK (OECD 2010b).

Graf 3.2: Sektorska porazdelitev ODA Evropske komisije v letu 2008



Vir: Evropska komisija (2009b).

EK je pri razdeljevanju ODA zavezana smernicam, ki jih je začrtala Pariška deklaracija, deluje pa tudi v skladu s sprejetimi dokumenti na ravni EU. Poleg tega je EK sama pripravila več dokumentov z namenom izboljšati učinkovitost ODA in izboljšati sodelovanje tako z ostalimi donatorji kot s partnerskimi državami. EK je opredelila več področij, na katerih želi izboljšati učinkovitost pomoči, predvsem pa si prizadeva za delitev dela, kar je podrobneje predstavljeno v nadaljevanju.

4 NAČELO DELITVE DELA V EVROPSKEM RAZVOJNEM SODELOVANJU

Načelo delitve dela je eno izmed temeljnih načel, ki ga morajo upoštevati donatorice, za učinkovito razvojno sodelovanje. Prav delitev dela med donatorji lahko namreč odločilno pripomore k učinkoviti razvojni pomoči in zmanjšanju transakcijskih stroškov. Pomenu delitve dela za učinkovito razvojno sodelovanje so namenjena naslednja poglavja.

4.1 Opredelitev pojmov

Načelo komplementarnosti in delitve dela je v operativnem pomenu organizacijsko načelo, ki določa delitev pristojnosti in specializacijo dejavnosti med EU in državami članicami. Pri tem ne gre za odvzem pristojnosti državam članicam, ampak za prerazporeditev dejavnosti (Dacosta in drugi 2004, 103). Načelo komplementarnosti predstavi idejo tako o možnih primerjalnih prednostih Unije v odnosu do drugih multilateralnih in bilateralnih donatorjev, kakor tudi o možnih primerjalnih prednostih držav članic v določenih sektorjih delovanja (Koning in Laporte v Dacosta 2004, 103). Implementacija komplementarnosti temelji na natančni definiciji odnosov med EU in državami članicami, porazdelitvi nalog, zmanjševanju podvajanja aktivnosti, ekonomijah obsega, ki izhajajo iz specializacije donatorjev na določenih področjih, in povečevanju dodane vrednosti vsake donatorice v državi prejemnici pomoči. Nujna je torej porazdelitev nalog tako med EK in državami članicami, kot tudi med samimi državami, pomembno vlogo pa morajo imeti partnerske države. Donatorice delujejo v skladu s svojimi primerjalnimi prednostmi in znanji, ki so jih razvile s časom, s pojavom novih področij sodelovanja (Dacosta in drugi 2004, 109–111).

Načelo komplementarnosti in delitve dela zajema več konceptov:

- komplementarnost znotraj države (*In-country complementarity*) pomeni usmerjanje ODA v točno določene sektorje v partnerski državi. Pogosto so namreč v eni partnerski državi navzoče številne donatorice, razpršenost razvojne pomoči v številne sektorje pa povečuje transakcijske stroške in posledično vodi v zmanjševanje učinkovitosti ODA;
- komplementarnost med državami (*Cross-country complementarity*) pomeni, da je ODA enakomerno porazdeljena med države prejemnice. Pogosto se namreč dogaja, da se veliko število donatoric usmeri na določeno skupino držav, t.i. zasičene države, kjer se pomoč kopiči, njena učinkovitost pa se zmanjšuje. Na drugi strani pa imamo t.i. zapuščene države, ki dobivajo bistveno premalo sredstev;
- komplementarnost med sektorji (*Cross-sector complementarity*) pomeni, da je razvojna pomoč donatoric usmerjena enakomerno v vse sektorje v partnerski državi. Donatorice se usmerjajo v sektorje v skladu s svojimi primerjalnimi prednostmi. Tudi v primeru nepremišljene sektorske usmerjenosti ODA se lahko zgodi, da se v nekaterih sektorjih pomoč koncentrira, kar zmanjšuje njeno

učinkovitost, v drugih sektorjih pa pomoči primanjkuje. Komplementarnost med sektorji, med državami in znotraj države so povezane. Napredek v enem konceptu je omejen z napredkom v ostalih;

- vertikalna komplementarnost (*Vertical complementarity*) pomeni sistem izgradnje pomoči v celoti. Gre za delitev dela med izvajalci pomoči na različnih ravneh delovanja (lokalna, regionalna, nacionalna, mednarodna). Na teh ravneh je namreč veliko število akterjev, ki morajo za doseg učinkovitosti pomoči delovati usklajeno;
- komplementarnost med mehanizmi (*Cross-modalities and instruments complementarity*) pomeni, da med donatoricami obstaja jasna delitev mehanizmov izvajanja pomoči. Ena država torej nudi donacije, druga pa posojila (Mürle 2007, 17–40).

Delitev dela mora temeljiti na naslednjih konceptih za implementacijo:

- lastništvo partnerskih držav (*Ownership of the partner country*) pomeni, da vodilna vloga pri oblikovanju lastnih razvojnih politik pripada prejemnicam ODA. Te imajo poglavitno vlogo tudi pri razvoju strategij in pri koordinaciji razvojnih aktivnosti. Primerjalne prednosti držav donatoric za potrebe delitve dela tako oceni partnerska država, ki poleg tega določi, s katerimi donatoricami bo sodelovala. Seveda morajo tudi donatorice partnerskim državam posredovati povratne informacije v zvezi z njihovimi razvojnimi aktivnostmi. V praksi se sicer poskuša doseči soglasje med donatorji;
- primerjalne prednosti donatorjev (*Comparative advantage*) pomenijo, da vloge donatorjev določajo njihove specifične dodane vrednosti. Donatorice torej usmerjajo ODA v tiste države oziroma sektorje, v katerih lahko udeležijo svoje prednosti bolje kot druge, oziroma jih izvajajo s sorazmerno nižjimi stroški (Mürle 2007, 13–17). Kriteriji za določitev primerjalnih prednosti donatorjev so: prisotnost na terenu, izkušnje v državi, sektorju ali na področju, zaupanje partnerskih držav in ostalih donatorjev, tehnično znanje in specializacija donatorice, obseg pomoči na globalnem, državnem ali sektorskem nivoju, sposobnost vključevanja v nove ali napredne politike ali sektorje, sposobnost hitrega ukrepanja in/ali dolgoročna predvidljivost, učinkovitost delovnih metod, postopkov in kvalitetni človeški viri, sposobnost ukrepanja v izjemnih situacijah (Evropska komisija 2007);

- tekmovalnost (*Competition*) je ključnega pomena pri določanju optimalnega, učinkovitega števila donatorjev. Postavlja se namreč vprašanje, kolikšno število držav donatoric je optimalno v določeni partnerski državi in v določenem sektorju ter kolikšna tekmovalnost bi še koristila delitvi dela. Možnost odločanja morajo imeti tudi partnerske države (Mürle 2007, 13–17).

4.2 Razlogi za delitev dela in nekateri pomisleki

Pozivi k namenjanju vse večje količine sredstev za ODA in obljube držav, da bodo za ODA namenile višji odstotek svojega BND, ter tudi udejanjenje teh obljub, so spodbudili tudi razprave o urejenosti in transparentnosti razvojne pomoči. Schulz (2007, 1–2) sicer opozarja, da je koncept delitve dela, kot ga zagovarja EK, naiven in premalo strateški, saj ne upošteva interesov posameznih držav donatoric, vezi med partnerskimi državami in donatoricami ter vpliva politike na razvojno sodelovanje. Tudi Schulz pa priznava, da je bil v preteklosti ustvarjen sistem mednarodne pomoči pomanjkljiv, predvsem je bilo očitno pomanjkanje komunikacije in koordinacije med donatorji.

Vidik, ki je znatno pripomogel k vključitvi načela delitve dela v evropsko razvojno sodelovanje, je bil tudi razkorak med vizijo Unije, kot vodilne svetovne donatorice, in dejansko učinkovitostjo evropske razvojne pomoči (Dacosta in drugi 2004, 102).

Poglavitna ideja komplementarnosti in delitve dela je torej preseganje drobljenja pomoči, zmanjševanje transakcijskih stroškov in izboljšanje učinkovitosti pomoči ter njeno usmerjanje v skladu s potrebami DVR (Schulz 2007, 2).

Uveljavljanje koncepta komplementarnosti in delitve dela v praksi ni lahka naloga. Nerealno je namreč pričakovati, da bodo razvojne politike vseh držav članic EU usklajene tako s politiko Unije kot medsebojno. Še posebej, če gre pri tem za multilateralno in več bilateralnih politik. Vprašanje komplementarnosti je zato mogoče razumeti na dva načina: kot povečevanje vpliva EK nad nacionalnimi programi (Loquai v Dacosta in drugi 2004, 103) ali pa po drugi strani kot 'renacionalizacijo' evropskega razvojnega sodelovanja. Pri slednjem imajo poglavitno vlogo nacionalne države (Jorna v Dacosta in drugi 2004, 103).

Grilli (v Dacosta in drugi 2004, 114–115) opozarja, da nekatere države donatorice bilateralno pomoč vidijo kot sredstvo nacionalne politike, ki služi političnim in trgovskim potrebam

donatorice. To dejstvo lahko predstavlja problem pri uveljavljanju načela delitve dela, saj nekatere donatorice ne želijo prepustiti svojih bilateralnih aktivnosti komisiji, torej jih prepustiti na multilateralno raven. Bojijo se predvsem izgube suverenosti nacionalne države na določenem področju in ogrožanja interesov države.

Vsekakor pa obstajajo številni pozitivni učinki izvajanja načela komplementarnosti in delitve dela v evropskem razvojnem sodelovanju, ki je postalo eno izmed najpomembnejših v prizadevanjih za večjo učinkovitost ODA. Temu bodo posvečena tudi naslednja poglavja.

4.3 Pravna podlaga za delitev dela

Prvi dokument, ki vzpostavlja pravno podlago na komplementarnost in delitev dela evropskem razvojnem sodelovanju, je Maastrichtska pogodba iz leta 1992. PEU je postavila pravni okvir tako za načelo komplementarnosti, kot za načelo koordinacije (Carbone 2007, 53). Načelo komplementarnosti omenja 130u člen PEU (Amsterdamska pogodba, 177. čl.). Določa, da razvojna politika na ravni EU dopolnjuje (*complement*) razvojne politike držav članic.

Novi principi v razvojnem sodelovanju so pustili precej prostora za interpretacijo, zato je EK maja 1992 izdala sporočilo, poznano kot 'Horizont 2000', v katerem zaradi omejenega učinka evropske razvojne politike poziva k harmonizaciji politik držav članic na evropski ravni. Številne države članice so takrat zavrnilo omenjene nove principe in vztrajale pri pravici do avtonomnega izvajanja lastnih razvojnih politik (Carbone 2007, 53). EK je nato izdala še več sporočil in predlagala številne ukrepe za izvajanje komplementarnosti in delitve dela.

Načelo komplementarnosti je bilo tako predmet sporočila EK maja 1995, v katerem EK obravnava komplementarnost razvojne politike med EU na eni strani in državami članicami na drugi. Kot poudarja, lahko dosežemo komplementarnost le, če Unijo in države članice vodijo isti cilji, ki se odražajo v skupnih pristopih, učinkovitost teh pa lahko ocenjujejo tako države članice kot EK. Izjemnega pomena je strateško načrtovanje in usklajevanje (Dacosta in drugi 2004, 100).

V sporočilu iz maja 1999 je EK v luči doseganja komplementarnosti poudarila pomembnost dodane vrednosti pomoči Unije v primerjavi s pomočjo držav članic (Dacosta in drugi 2004, 101).

Aprila 2000 je EK v sporočilu priporočila, da se EU pri izvajanju razvojnih aktivnosti osredotoči predvsem na svojo dodano vrednost, da kot prioriteto postavi zmanjševanje revščine v svetu ter da se osredotoči na višjo stopnjo komplementarnosti v okviru sektorskega in ne več projektnega pristopa. Deklaracija Sveta in EK, ki je sledila sporočilu EK, pa je predlagala, da se EU osredotoči na omejeno število sektorjev. Poudarila je tudi potrebo po koordinaciji, komplementarnosti in skladnosti politik ter programov tako EU kot držav članic, saj je le na ta način možno doseči njihovo maksimalno učinkovitost (Dacosta in drugi 2004, 101).

Kot ugotavlja Carbone (2007, 53–54), je bil rezultat vseh teh iniciativ EK slab. Razlog za slab odziv na predloge EK so bili tako strukturni problemi, kot odpor držav članic. Prevladovalo je mnenje, da lahko komplementarnost učinkuje zgolj med državami članicami in EK, ne pa tudi med samimi državami. Spremembe so se zgodile leta 2002 v okviru Mednarodne konference ZN o financiranju za razvoj v Monterreyu.

Monterreysko soglasje namreč tudi omenja načelo komplementarnosti. Države so se zavezale, da si bodo prizadevale za izboljšanje učinkovitosti razvojne pomoči, to pa bodo dosegle z zmanjšanjem transakcijskih stroškov in z delitvijo dela (Monterreysko soglasje Mednarodne konference o financiranju za razvoj, 43. čl.).

Pomemben mejnik pri razvoju delitve dela predstavlja Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči. Podpisnice so se v tretjem členu zavezale, da bodo uskladile svojo razvojno pomoč ter njeno učinkovitost postavile kot prioriteto. Odpravile bodo podvajanje aktivnosti in racionalizirale delovanje donatorjev ter s tem pripomogle k zmanjšanju transakcijskih stroškov. (Pariška deklaracija, 3. čl.) V poglavju o harmonizaciji se države konkretno zavežejo h komplementarnosti in učinkovitejši delitvi dela. Pri tem poudarjajo, da razdrobljenost pomoči na globalnem, državnem ali sektorskem področju močno zmanjšuje njeno učinkovitost. Pragmatičen pristop k delitvi dela povečuje komplementarnost in zmanjša transakcijske stroške. Partnerske države bodo zato posredovale mnenja o primerjalnih prednostih donatorjev in predloge za komplementarnost na državni in sektorski ravni.

Donatorice pa bodo upoštevale svoje primerjalne prednosti in prednosti ostalih donatoric, zato bodo v določenih sektorjih in državah prepustile glavno vlogo pri izvajanju programov vodilnim donatoricam. Ločene programe bodo poskušale uskladiti (Pariška deklaracija, 33.–35. čl.). Kot trdi Muerle (2007, 1), je možno uspešno uveljaviti sklepe Pariške deklaracije le, če uspešno uveljavimo načelo delitve dela.

Načelo delitve dela omenja tudi najpomembnejši dokument o razvojnem sodelovanju na ravni EU, Evropsko soglasje o razvoju. ECD že takoj na začetku obljubi, da so države članice in EU odločene izpolniti svoje zaveze v razvojnem sodelovanju. Zavzemale se bodo ne samo za povečanje količine ODA, ampak tudi za povečanje njene učinkovitosti. Razvojne politike Unije in držav članic morajo torej biti komplementarne. ECD pa hkrati jasno določa tudi, da je razvoj primarna odgovornost DVR samih (ECD, 2. čl.). V nadaljevanju je zapisana obljuba, da bodo evropske donatorice namenjale pomoč vsem DVR, vključno z najmanj razvitimi državami¹⁴ in državami z nizkim dohodkom¹⁵, da bi dosegli bolj uravnotežen globalni razvoj. Donatorice morajo koncentrirati ODA v tista področja in regije, kjer imajo primerjalne prednosti (ECD, 10. čl.).

Poglavje 5.2 ECD je namenjeno izboljšanju učinkovitosti pomoči. EU se zavezuje, da bo zmanjšala transakcijske stroške pomoči, zato bo tesno sodelovala z drugimi donatorji, obljublja pa tudi pomoč partnerskim državam, da bi tokove razvojne pomoči uporabile čim bolj učinkovito. Različne oblike pomoči, kot so projektna pomoč, podpora sektorjem, humanitarna pomoč in pomoč civilni družbi, morajo biti komplementarne. EU bo zagotovila čim večjo predvidljivost tokov ODA, da bo DVR omogočila učinkovito načrtovanje, zavezala se je tudi k iskanju rešitev za velik dolg DVR in k promoviranju nevezane pomoči (ECD, 25.–29. čl.).

¹⁴ Najmanj razvite države (*Least developed countries – LDCs*) so tiste, ki so se uvrstile na seznam v skladu s kriteriji ZN. Kriteriji so: država ima nizek BND (triletno povprečje BND *per capita* ne sme presežati 905 dolarjev); država ima nizek indeks HAI (*Human Assets Index*), ki temelji na stopnji lakote, zdravja, izobrazbe in pismenosti med odraslim prebivalstvom; država ima visoko stopnjo gospodarske ranljivosti po indeksu EVI (*Economic Vulnerability Index*), ki ga sestavljajo indikatorji: število prebivalstva, odročnost, koncentracija izvoza trgovinskega blaga, delež kmetijstva, gozdarstva in ribištva v BDP, delež prebivalstva, ki je brez doma zaradi naravnih katastrof, nestabilnost kmetijske proizvodnje in nestabilnost izvoza blaga in storitev. Da bi se uvrstila na seznam, mora država izpolnjevati vse tri kriterije. Na seznamu LDCs je trenutno 49 držav, od tega 33 afriških (UN-OHRLLS).

¹⁵ Države z nizkim dohodkom (*Low-income Countries - LICs*) so tiste, ki jih je na seznam uvrstila SB, in imajo BND *per capita* nižji od 975 dolarjev. Trenutno je na seznamu 43 držav (World Bank).

K izboljšanju komplementarnosti in koordinacije pomoči se EU zavezuje v poglavju 5.3 ECD, v katerem se evropske donatorice zavezujejo k upoštevanju dejanskih potreb DVR, sprejemanju večletnih programov delovanja na podlagi strategij partnerskih držav, skupnim donatorskim misijam in k zmanjševanju podvajanja pomoči. EU si je postavila tudi ambiciozne cilje glede uresničevanja smernic Pariške deklaracije, pri čemer bo tesno sodelovala z drugimi multilateralnimi donatorji, kot so ZN in mednarodne finančne institucije (ECD, 30.–34. čl.).

ECD poudarja tudi, da bodo evropske donatorice določile omejeno število področij delovanja, da bi zagotovile usklajenost donatorjev, poleg tega bodo evropske donatorice dejavne na področjih, kjer imajo primerjalne prednosti. Ta področja pa so: trgovina in regionalno povezovanje; okolje in trajnostno upravljanje z naravnimi viri; infrastruktura, komunikacije in transport; voda in energija, razvoj podeželja, okoljsko načrtovanje, kmetijstvo in varna prehrana; upravljanje, demokracija, človekove pravice in podpora gospodarskim ter institucionalnim reformam; preprečevanje konfliktov in šibke države; človekov razvoj; socialna vključenost in zaposlovanje (ECD, 67.–99. čl.).

Leta 2006 je EK izdala Sporočilo komisije Pomoč EU: Nuditi več, hitreje in bolje. V njem je kot eden izmed ciljev navedena tudi okrepitev delitve dela in sicer tako na ravni države kot na meddržavni in regionalni ravni (Evropska komisija 2006).

Načelo delitve dela je EK postavila povsem v ospredje svojih razvojnih prizadevanj, ko je delitvi dela v celoti posvetila Sporočilo Komisije Svetu in EP iz marca 2007 z naslovom Kodeks ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki. V njem ugotavlja, da je stanje, ko je v nekaterih sektorjih v DVR prisotnih preveč donatorjev, na drugi strani pa imamo t.i. zapuščene države, nedopustno, zato mora EU prevzeti pobudo. Zato so v kodeksu predstavljeni konkretni ukrepi za boljše dopolnjevanje in delitev dela med donatorji EU. Opredeljeni so izzivi in priložnosti, koncepti in načela za ukrepanje, nakazana je tudi pot naprej (Evropska komisija 2007). Kodeks obravnava tri tipe komplementarnosti: znotraj države, med državami in med sektorji. Kot enega poglobitvenih problemov izpostavlja obstoj t.i. zapuščenih držav in zasičenih držav, zato se EU zavezuje, da bo zagotovila bolj uravnoteženo prisotnost svojih držav članic in EK (Schulz 2009, 5).

Med načeli za izvajanje delitve dela kodeks našteva:

- prevzemanje odgovornosti, ki je na državni ravni predvsem v rokah partnerskih držav. Če te ne zagotavljajo vodilne vloge pri delitvi dela, mora proces pospešiti EU;
- vpliv na tokove pomoči, pri čemer je bistvenega pomena, da delitev dela ne vpliva na višino in predvidljivost pomoči. Spremembe je potrebno uvajati v sodelovanju z državami partnericami;
- razsežnosti EU in razsežnosti na ravni donatorjev, pri čemer mora EU kot največja donatorica ODA na svetu najprej organizirati lastno delitev dela. To bo zagotovilo tudi osnovo za boljšo mednarodno delitev dela;
- primerjalna prednost in dodana vrednost, ki določa, da mora komplementarnost temeljiti na primerjalnih prednostih posameznih donatorjev. Ti morajo svoje primerjalne prednosti uporabiti za spodbujanje delitve dela, poglobljenega usmerjanja dejavnosti in razvoja prenesenega sodelovanja;
- vodilni donator in preneseno sodelovanje, pri čemer je preneseno sodelovanje mišljeno kot ureditev, pri kateri vodilni donator deluje v imenu enega ali več drugih donatorjev;
- Evropska sosedska politika in politika partnerstva, ki imata za cilj vzpostavitev privilegirane partnerstva s sosedskimi državami (Evropska komisija 2007).

Kodeks za uspešno delitev dela zahteva spremembe tako v pristopu donatoric kot prejemnic pomoči. Za donatorje je pomembno predvsem določiti primerne operative načine, saj komplementarnost zahteva dobro organizacijo donatorjev pri načrtovanju politik. Sistem spremljanja izvajanja načela delitve dela, ki ga sicer izvaja DAC, EU nadgrajuje s pregledi na evropski ravni. Kodeks sicer ni zavezujoči akt (Evropska komisija 2007).

Kodeks opredeljuje 10 načel, h katerim naj bi se zavezali evropski donatorji:

- usmeritev svojih dejavnosti na dva osrednja sektorja v skladu s svojimi primerjalnimi prednostmi. Pri opredelitvi teh osrednjih sektorjev naj bi sodelovale partnerske države. Donatorji lahko svoja sredstva usmerijo tudi kot proračunsko podporo in financirajo dejavnosti na drugih področjih;
- preusmeritev dejavnosti donatorjev iz sektorjev, ki niso njihovi osrednji. Bodo pa vseeno ostali vključeni vanje prek prenesenega sodelovanja. Donatorji bodo določili vodilnega donatorja;

- v vsakem strateškem sektorju mora biti prisoten vsaj en evropski donator;
- načela delitve dela morajo evropski donatorji uporabiti tudi v sodelovanju s partnerskimi regionalnimi ustanovami;
- z dialogom znotraj EU morajo evropski donatorji okrepiti geografsko osredotočenost;
- del sredstev morajo nameniti t.i. zapuščenim državam;
- analiza in razširitev globalnih področij moči, EK bo razvijala svoje sposobnosti na področjih, na katerih ima primerjalne prednosti;
- pospešitev drugih razsežnosti komplementarnosti v okviru mednarodnih partnerstev;
- prizadevanja za večji vpliv skupnega prispevka EU k delitvi dela;
- poglobitev reform (Evropska komisija 2007).

OECD DAC je marca 2009 objavil Praktične principe za delitev dela znotraj države (*International Good Practice Principles for Country-Led Division of Labour and Complementarity*). V dokumentu je določenih osem principov za delitev dela znotraj države: vodilna vloga partnerske države, racionalizacija pomoči, optimalno izkoriščanje razvojnih sredstev, prilagodljivost in pragmatizem, razvojna storilnost, nevtralen vpliv na količino pomoči, spremljanje in ocenjevanje, komuniciranje (OECD 2009d).

4.4 Vloga Evropske komisije pri delitvi dela med evropskimi donatorji

EK ima dvojno vlogo. Je sama donatorica, članica DAC in podpisnica Pariške deklaracije, hkrati pa na evropski ravni na nek način vodi implementacijo delitve dela in ima nalogo spremljati evropski napredek na tem področju. EK je pobudnica delitve dela med evropskimi donatorji in pomembno sodeluje pri oblikovanju evropske razvojne politike. Vloga EK je posebna tudi zato, ker je EK globalno prisotna in zato svoja sredstva usmerja v veliko število držav, hkrati pa tudi sama skuša delovati po načelu komplementarnosti in delitve dela. Prav za ta namen je leta 2007 prilagodila svoja finančna pravila in dovolila sofinanciranje projektov.

Kodeks ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki daje EK vodilno vlogo pri uveljavljanju načela delitve dela v evropski razvojni politiki. Kot ključne za implementacijo načela navaja Komisijine delegacije v DVR. Te morajo pripravljati letna poročila o učinkovitosti pomoči,

torej tudi o delitvi dela (Evropska komisija 2007). Trenutno ima EU približno 110 delegacij po vsem svetu.

4.5 Uresničevanje delitve dela

Države članice in EK so si postavile ambiciozne cilje glede razvojne pomoči in prioritet, ki so opredeljene tako v mednarodnih kot evropskih dokumentih. Spremljanje napredka na področju učinkovitosti ODA poteka v obliki letnih poročil o izvajanju sprejetih dokumentov, predvsem Pariške deklaracije. EU je dejavna na mednarodni ravni predvsem v okviru delovne skupine OECD DAC za učinkovitost pomoči. Prav evropski donatorji so med najbolj učinkovitimi.

Opredelimo lahko štiri kategorije odnosov med donatorji in partnerskimi državami:

- A - skoncentriran in pomemben je tisti odnos, pri katerem donatorica prejemnici namenja večjo količino pomoči, kot bi bilo v skladu z njenim globalnim deležem pomoči ter spada med večje donatorice v državi prejemnici;
- B - skoncentriran je tisti odnos, pri katerem donatorica prejemnici namenja večjo količino pomoči, kot bi bilo v skladu z njenim globalnim deležem pomoči, kljub temu pa spada med manjše donatorje v državi prejemnici;
- C - pomemben je tisti odnos, pri katerem donatorica prejemnici namenja manjšo količino pomoči, kot bi bilo v skladu z njenim globalnim deležem pomoči, kljub temu pa spada med večje donatorje v tej državi prejemnici;
- D - nepomemben je tisti odnos, pri katerem donatorica prejemnici namenja manjšo količino pomoči, kot bi bilo v skladu z njenim globalnim deležem pomoči in hkrati spada tudi med manjše donatorje v državi prejemnici.

Skoraj 40 odstotkov odnosov med donatorji in partnerskimi državami lahko opredelimo kot nepomembne. Možnost napredka se torej kaže v zmanjšanju obsega odnosov kategorije D in povečanju števila odnosov kategorij A, B in C. Da bi to dosegle, bi morale donatorice preusmeriti svoja sredstva iz držav kategorije D v ostale kategorije, kar pa bi bilo predvsem za male donatorice težko doseči (OECD 2009a).

Na podlagi opredeljenih kategorij odnosov med donatoricami in partnerskimi državami ter na podlagi prisotnosti posameznih donatoric lahko opredelimo razmerje koncentracije (*concentration ratio*), ki v širšem pomenu predstavlja delež vseh odnosov kategorije A, B in C, torej pomembnih odnosov, v primerjavi z vsemi odnosi med donatoricami in

prejemnicami. Kot kažejo podatki o pomoči iz leta 2008, sta imeli med vsemi državami članicami DAC najvišje razmerje koncentracije Nemčija in Avstrija, to pomeni, da sta izmed vseh članic DAC prav ti dve državi največji delež svoje pomoči namenili državam kategorije A, B ali C. Danska, Kanada in Norveška pa so imele najnižje razmerje koncentracije, kar pomeni, da so pomoči niso skoncentrirale na določene države (OECD 2009a) (Glej tabelo 4.1).

V tabeli 4.1 je predstavljena tudi koncentracija donatorjev v LICs. Povprečni nivo koncentracije bilateralnih donatorjev je 60 odstotkov (OECD 2009a).

Večina donatorjev ima opredeljen strateški okvir partnerskih držav, ki jih imenujejo prioritete partnerske države (*Priority partner countries*). Tem posvečajo posebno pozornost, z njimi oblikujejo tesnejša partnerstva in jim seveda namenijo večjo količino pomoči. EK, ZDA, Japonska in Koreja sicer ne uporabljajo koncepta prioritetenih partnerskih držav, kljub temu pa podatki kažejo, da kar tri četrtine svoje ODA namenijo državam, ki jih ostale članice DAC opredeljujejo kot prioritete. Približno tretjina vseh partnerskih držav velja za prioritete, 60 odstotkov prioritetenih držav pa spada v skupino LICs. Večina prioritetenih držav spada tudi med države, s katerimi imajo donatorice odnose kategorije A, B ali C (OECD 2009a).

Tabela 4.1: Koncentracija donatorjev v LICs

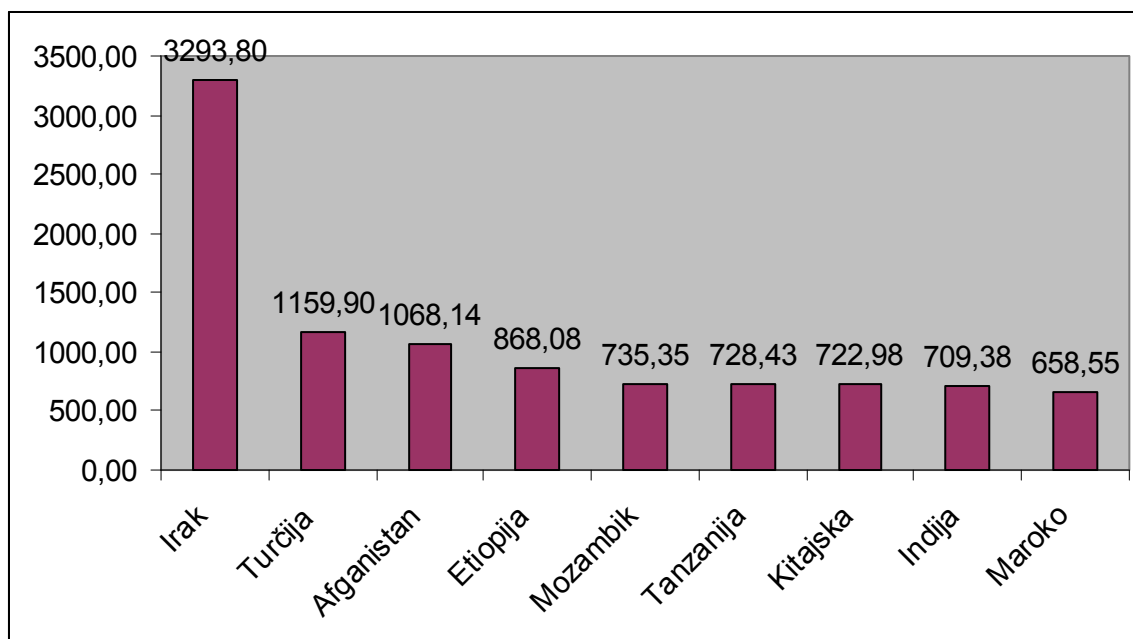
DONATORJI	ŠT. PREJEMNIKOV ODA	ŠT. PRIORITETNIH DRŽAV	RAZMERJE KONCENTRACIJE	RAZMERJE KONCENTRACIJE V LICs
Avstralija	54	31	41%	50%
Avstrija	28	14	82%	79%
Belgija	51	18	49%	47%
Kanada	109	19	39%	46%
Danska	68	16	37%	49%
Finska	63	8	43%	47%
Francija	113	37	56%	53%
Nemčija	113	57	82%	83%
Grčija	32	16	63%	22%
Irska	42	9	40%	52%
Italija	91	33	44%	27%
Japonska	134		72%	73%
Koreja	79		47%	32%
Luksemburg	44	10	48%	45%

Nizozemska	65	32	60%	68%
Nova Zelandija	32	17	72%	68%
Norveška	88	13	39%	43%
Portugalska	19	6	58%	60%
Španija	90	35	59%	38%
Švedska	68	31	59%	71%
Švica	70	34	51%	62%
Velika Britanija	100	22	48%	80%
ZDA	127		79%	78%
Vse države DAC			59%	60%

Vir: OECD (2009a).

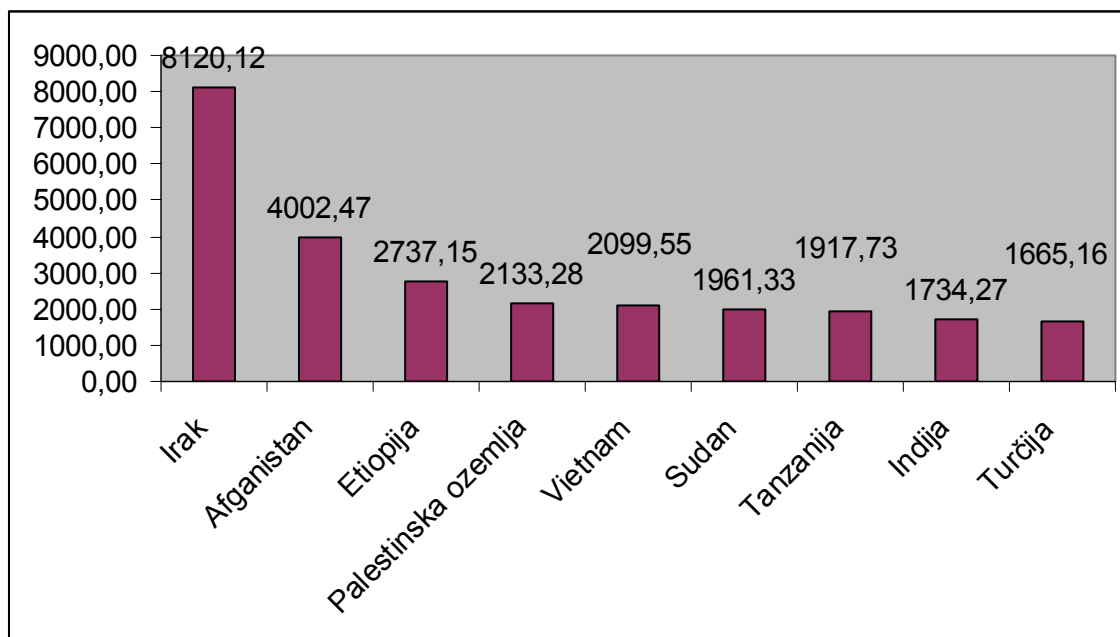
LDCs so evropske članice DAC v letu 2008 namenile 41 odstotkov celotne ODA, ostalim LICs pa 11,5 odstotka (OECD 2010b). To pomeni, da so več kot polovico celotne ODA dobile najmanj razvite in najrevnejše države.

Graf 4.1: Največje prejemnice evropske razvojne pomoči v milijonih evrov (2008)



Vir: EU Donor Atlas (2010).

Graf 4.2: Največje prejemnice razvojne pomoči v svetovnem merilu¹⁶ v milijonih evrov (2008)



Vir: OECD (2010b).

Kot je razvidno iz grafov 4.1 in 4.2, evropski donatorji največ pomoči usmerjajo v države, ki so na seznamu največjih prejemnikov ODA na svetu, torej tudi drugi donatorji največ svoje pomoči usmerjajo v te države. Daleč največ pomoči dobiva Irak, v svetovnem merilu kar več kot 8120 milijonov evrov. Med največjimi prejemnicami sta tako med evropskimi donatorji kot v svetovnem merilu tudi Afganistan in Etiopija. Med evropskimi donatorji je na drugem mestu po količini prejete pomoči Turčija, v svetovnem merilu pa je ta država na devetem mestu. Večino njene pomoči v svetovnem merilu prispevajo evropski donatorji. Primerjava obeh grafov torej nakazuje na pomanjkanje usklajevanja in delitve dela med evropskimi in drugimi svetovnimi donatorji razvojne pomoči.

Gledano geografsko so evropski donatorji najbolj prisotni v Podsaharski Afriki, najmanj pa v Latinski Ameriki. Države članice, ki so v preteklosti imele kolonije, velik delež pomoči namenjajo državam, nekdanjim kolonijam. Nove članice pa po večini velik delež pomoči namenjajo sosednjim državam (Mürle 2007, 11).

¹⁶ Gre za prejemnice pomoči držav DAC, multilateralnih organizacij in držav OECD, ki niso članice DAC.

Količina razvojne pomoči iz leta v leto narašča, a je obenem zelo razdrobljena. Kot kaže študija, ki sicer temelji na podatkih iz leta 2007 in zajema 15 EU donatoric, EK in še štiri donatorice – Poljsko, Češko, Slovaško in Madžarsko – je bilo v 127 partnerskih državah prisotnih več kot pet evropskih donatorjev, v 106 državah pa več kot deset (Evropska komisija 2009a).

Kot ugotavlja Mürle (2007, 32), prisotnost več kot petih donatorjev v posamezni partnerski državi zmanjšuje učinkovitost pomoči.

Kar 23 partnerskih držav je več kot pet evropskih donatorjev¹⁷ označilo za prioritete: Mozambik in Vietnam (12 donatorjev), Palestinska ozemlja, Moldavijo, Afganistan, Etiopijo, Tanzanijo (10 donatorjev), Mali (9 donatorjev), Zambijo, Ugando, Jemen, Ukrajino (8 donatorjev), Angolo, Gruzijo, Demokratično republiko Kongo (7 donatorjev), Senegal, Bangladeš, Bolivijo, Burkino Faso, Kambodžo, Egipt, Nikaragvo in Kenijo (6 donatorjev). Takšno pomanjkanje usklajenosti pri določanju prioriteten partnerskih držav pri evropskih donatorjih je vodilo k nastanku skupine t.i. 'zasičenih' in 'zapuščenih' držav.

Med LICs je 28 partnerskih držav, ki so jih manj kot trije evropski donatorji označili za temeljne prioritete države. Sedem držav iz skupine LICs ni na seznamu prioriteten držav nobenega izmed evropskih donatorjev. Te države sicer kljub temu, da ne sodijo med prioritete, dobivajo evropsko pomoč (Evropska komisija 2009a).

Delitev dela med državami oziroma zmanjšanje števila donatorjev v določeni partnerski državi se zdi težje uresničljiva naloga kot delitev dela znotraj države. Donatorji se namreč neradi umikajo iz držav, predvsem iz gospodarskih, strateških in političnih razlogov. Evropski donatorji nimajo sistematične strategije zmanjševanja števila partnerskih držav, kljub temu pa so se nekateri med njimi skoncentrirali na manjše število držav prejemnic pomoči.

Okvir 4.1: Geografska koncentracija – primer Švedske

Med državami, ki so v samem svetovnem vrhu glede izpolnjevanja zavez učinkovitosti pomoči, je Švedska. Država je v preteklosti imela veliko število partnerskih držav, tudi 120. Nato pa je v devetdesetih letih minulega stoletja začela proces umikanja iz nekaterih partnerskih držav. Razlogi za umik iz nekaterih držav so bodisi napredek partnerske države, bodisi nesprejemljivo poslabšanje stanja človekovih pravic ali vladanja v partnerski državi ali pa zaradi konca procesa tranzicije.

¹⁷ Med evropske donatorje je všteti 25 držav članic, brez Bolgarije in Romunije, ki sta se pridružili EU 1. januarja 2007.

Švedska svojo ODA v zadnjih letih usmerja predvsem v najrevnejše afriške države ter v države vzhodne Evrope. V slednjih se želi Švedska usmeriti predvsem v zagotavljanje miru in varnosti, demokracije in človekovih pravic. Do konca leta 2010 si je zastavila cilj skoncentrirati svojo pomoč na 33 partnerskih držav, kar bi pomenilo umik iz kar 30 držav. 33 držav, ki bodo postale prioritete, je razdeljenih v tri kategorije, ki opredeljujejo sodelovanje: dolgoročno razvojno sodelovanje, sodelovanje v konfliktnih in post-konfliktnih razmerah, podpora reformam.

Izbor 33 partnerskih držav je Švedska naredila na podlagi t.i. odločujočih faktorjev: potreba po pomoči, naklonjenost okolja učinkovitosti pomoči, naklonjenost človekovim pravicam in demokratizaciji ter dodana vrednost švedskega sodelovanja. Kljub temu je sicer selekcija predvsem politična odločitev švedske vlade.

Švedska vlada je partnerske države, iz katerih se namerava umakniti, o tem obvestila šest mesecev prej, kar je v nekaterih državah, kot sta Nikaragva in Honduras, sprožilo negativen odziv. Pojavili so se očitki o ne dovolj transparentnih odločitvah za umik iz nekaterih partnerskih držav. Tudi koordinacija in posvetovanje z ostalimi evropskimi donatorji sta bila omejena zgolj na informiranje o poteku procesa. Odločitve o umikih iz držav so bile enostranske, kar je v nasprotju z načeli Kodeksa ravnanja (Schulz 2009, 11-13).

Številne države in EK imajo v nekaterih partnerskih državah svoja predstavništva. Odprtje pisarne v partnerski državi sicer ne pomeni, da je država na listi prioritetenih partnerskih držav. Evropski donatorji imajo po svetu več kot 500 svojih pisarn, vključno z delegacijami EK. V več kot 38 državah ima svoje pisarne ali delegacije več kot pet evropskih donatorjev hkrati (Evropska komisija 2009a). Ti podatki nakazujejo možnost precejšnje racionalizacije v smislu večje delitve dela med evropskimi donatorji.

Tabela 4.2: Sektorska porazdelitev pomoči evropskih donatorjev¹⁸ (2007)

SEKTOR	ŠTEVILO DRŽAV PREJEMNIC	ŠTEVILO PROGRAMOV POSAM. DONATORJEV V SEKTORJU	POVPREČNO ŠT. EU DONATORJEV V SEKTORJU
Vlada in civilna družba	145	1052	7
Socialna infrastruktura in storitve	134	882	7
Osnovno zdravstvo	114	610	5
Kmetijstvo	131	600	5
Osnovna izobrazba	122	523	4
Konfliktnost, mir in varnost	117	501	4
Prebivalstvo	108	457	4
Zaloge vode in higienske razmere	121	499	4
Zdravje	113	457	4
Izobrazba	131	519	4
Srednješolska izobrazba	119	399	3
Industrija	95	293	3
Bančništvo in	107	320	3

¹⁸ Med evropskimi donatorji so mišljeni EU 15 in EK.

finančne storitve			
Podjetništvo in ostale storitve	100	270	3
Energetika	94	218	2
Transport in skladiščenje	105	215	2
Gozdarstvo	75	152	2
Komunikacije	89	174	2
Turizem	71	125	2
Trgovinska politika in regulacije	90	146	2
Ribištvo	60	92	2
Gradbeništvo	14	19	1
Viri rudnin in rudarstvo	29	31	1

Vir: Evropska komisija (2009a).

Iz Tabele 4.2 je razvidno, da so evropski donatorji precej skoncentrirani na določene sektorje, medtem ko jih v nekaterih drugih sektorjih primanjkuje. T.i. 'zapuščeni' sektorji so predvsem ribištvo, gradbeništvo in rudarstvo.

4.5.1 Partnerske države

Pri uresničevanju načela delitve dela se EU opira predvsem na določbe Kodeksa ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki. Uresničevanje določb poteka različno hitro v različnih partnerskih državah predvsem zaradi različnih političnih razmer v DVR. Za potrebe delitve dela je EU vzpostavila posebno iniciativo (*EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*). Njen namen je pospešiti delitev dela med evropskimi donatorji, pri čemer ima v določenem številu partnerskih držav ena izmed držav članic ali EK vodilno vlogo (Evropska komisija 2009b).

Doslej je EK objavila dve poročili o napredku iniciative¹⁹. V drugem poročilu je zajet napredek 28 partnerskih držav: Albanije, Bangladeša, Benina, Bolivije, Burkine Faso, Burundija, Kambodže, Kameruna, Etiopije, Gane, Hondurasa, Kenije, Kirgizije, Madagaskarja, Malavija, Malija, Mongolije, Maroka, Mozambika, Nepala, Nikaragve, Ruande, Senegala, Tanzanije, Ugande, Ukrajine, Vietnama in Zambije.

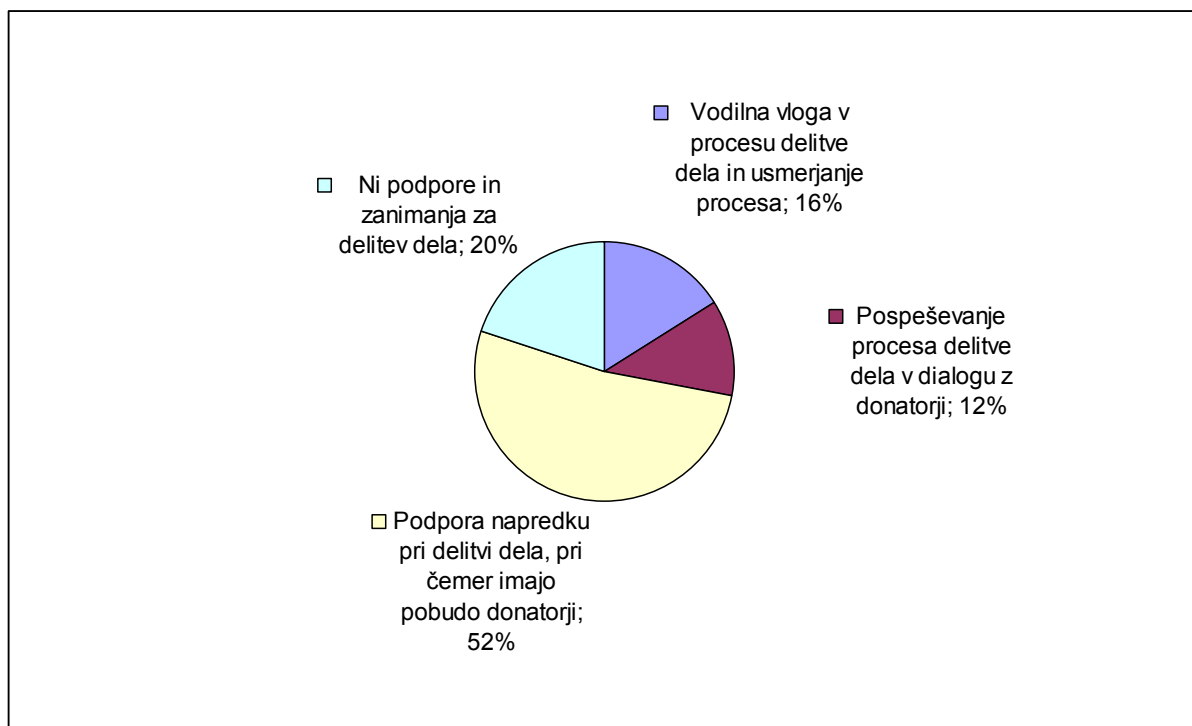
¹⁹ Prvo poročilo (*Monitoring Report EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*) je bilo objavljeno 30. januarja 2009. Drugo poročilo (*2nd Monitoring Report of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*) je bilo objavljeno 30. novembra 2009.

Namen iniciative je nuditi podporo izbranim partnerskim državam v procesu delitve dela znotraj države. Pri tem države članice in EK tesno sodelujejo s partnerskimi državami, opirajo pa se predvsem na določila Kodeksa ravnanja (OECD 2010c).

Kot izhaja iz drugega poročila je izmed 26 partnerskih držav kar 15 držav ocenilo, da se je dialog med donatorji v posameznih sektorjih izboljšal, izmed 22 partnerskih držav pa so le 4 ocenile, da so se njihovi transakcijski stroški znižali. Poročilo poleg tega kaže na pomanjkanje določanja primerjalnih prednosti donatorjev, saj so to izvedli le v 8 partnerskih državah, v kar 20 pa ne (OECD 2010c).

V večini partnerskih držav so proces delitve dela spodbudili donatorji. Večina vlad partnerskih držav sicer odobrava in podpira delitev dela, le redke med njimi pa aktivno sodelujejo v procesu (Glej graf 4.1.). Pozitivne izjeme so Ruanda, Uganda in Malavi, kjer imajo vlade vodilno vlogo pri delitvi dela, ter Zambija, Albanija, Kambodža in Ukrajina, kjer vlade pospešujejo delitev dela v dialogu z donatorji.

Graf 4.3: Zavezanost vlad izbranih partnerskih držav procesu delitve dela



Vir: OECD (2010c).

Evropski donatorji po večini ugotavljajo, da se stanje v partnerskih državah glede delitve dela izboljšuje. Proces delitve dela ima sicer običajno tri stopnje. Najprej je potrebno oceniti dejansko stanje v državi partnerici, nato je na vrsti dogovarjanje med donatorji glede njihovih primerjalnih prednosti, svoje preference izrazi tudi partnerska država, tretja stopnja pa je implementacija režima delitve dela s pomočjo prenesenega sodelovanja (OECD 2010c).

4.5.2 Poglavitne ovire pri delitvi dela

Pri delitvi dela znotraj države ostajata največja izziva upoštevanje načela lastništva partnerske države in nepripravljenost donatorjev zapustiti nekatere pomembnejše sektorje. V nekaterih partnerskih državah namreč narašča število iniciativ za povečanje učinkovitosti pomoči. Pri nepripravljenosti donatorjev, zapustiti nekatere sektorje, gre lahko za strah pred izgubo vpliva ali za politične motive. Poleg tega donatorji ponekod nimajo dovolj jasno določenih vlog. Zamude pri implementaciji zavez o delitvi dela lahko nastanejo tudi zaradi različnih ciklov načrtovanja partnerskih držav in donatorjev. Slednji se morajo namreč prilagajati načrtovanju partnerskih držav, hkrati pa so nekatere njihove odločitve povezane s proračunskim načrtovanjem v domačih državah (OECD 2010c).

Odločitev za delitev dela pogosto spremlja zaskrbljenost partnerskih držav, predvsem se bojijo zmanjšanja količine sredstev za posamezne sektorje. To ne bi smel biti problem, če se povečuje proračunska podpora, tudi v tem primeru pa bodo imela posamezna ministrstva partnerske države manjši vpliv na razporeditev sredstev (GMF in Eurodad 2008).

Poglavitna nevarnost, na katero opozarjajo partnerske države pa je, da bi delitev dela ustvarila t.i. 'zapuščene' sektorje, na regionalni ravni pa t.i. 'zapuščene' države (GMF in Eurodad 2008).

5 NAČELO DELITVE DELA IN PARTNERSKE DRŽAVE

5.1 Vloga partnerskih držav pri izvajanju načela delitve dela

Izvajanje načela delitve dela zahteva precej prilagajanja donatorjev, prav tako pa morajo za učinkovito delitev dela precej postoriti tudi partnerske države. Dokumenti, ki predstavljajo pravno podlago za delitev dela in opredeljujejo temeljna načela za njegovo izvajanje, nalagajo pomembno vlogo državam prejemnicam pomoči in pravzaprav na novo opredeljujejo njihovo

vlogo. Postavlja se vprašanje, ali so partnerske države, glede na njihove politične in družbene razmere, sposobne upravičiti svojo vlogo v delitvi dela.

Eden izmed ključnih principov načela delitve dela, ki ga definira tudi Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči, je t.i. lastništvo partnerske države. To predvideva, da partnerske države prevzamejo vodilno vlogo pri določanju svojih razvojnih politik in strategij ter usklajujejo razvojne dejavnosti. Partnerske države naj bi tako prispevale svoj pogled na določanje primerjalnih prednosti vsakega donatorja in opredelile način dela. Donatorji naj bi temu prilagodili svoje dejavnosti (De Renzio in Rogerson v Mürle 2007, 13).

Pojem lastništva (*ownership*) partnerske države opredeljuje 34. člen Pariške deklaracije, vsebujejo pa ga tudi dokumenti, ki določajo delitev dela na ravni evropskih donatorjev, denimo Kodeks ravnanja. V praktičnem smislu je sicer zelo težko natančno določiti pomen in omejitve načela lastništva partnerskih držav (OECD 2008a). Od partnerske države se pričakuje, da bo jasno definirala svoje nacionalne prioritete v obliki dolgoročnih strateških dokumentov (Evropska komisija 2009e, 14).

Glede na odvisnost držav prejemnic pomoči od sredstev, ki jim jih namenijo donatorji, se ne zdi verjetno, da bi partnerske države prevzele vlogo 'izključevanja' donatorjev iz posameznih sektorjev. Poleg tega obstajajo precejšnje razlike med tehničnimi sposobnostmi in znanji vladnih uslužbencev partnerskih držav ter predstavniki donatorjev. Evropska unija je prepoznala, da obstaja precejšnja možnost, da partnerske države ne bodo zmožne aktivno sodelovati v procesu (Schulz 2007, 5). Prav zato je v Kodeks ravnanja zapisala, da je v primeru, če partnerska države pri delitvi dela ne odigra vodilne vloge, Evropska unija tista, ki nase prevzame vodenje procesa. Hkrati pa partnerski državi nudi podporo pri graditvi lastnih sposobnosti za prevzem odgovornosti. Če torej partnerska država sama ni sposobna prevzeti vodilne vloge pri delitvi dela in določiti primerjalnih prednosti donatorjev, te skupaj določita partnerska država in donatorji. To pa seveda sproža dvome o dejanski vodilni vlogi držav prejemnic pri delitvi dela (Schulz 2009, 5).

Še posebej pomembna naloga vlade partnerske države je zagotoviti, da tako njen parlament kot lokalne oblasti, civilna družba in zasebni sektor sodelujejo v procesu delitve dela (OECD 2009d).

Po letu 2005, ko je bila sprejeta Pariška deklaracija, je sicer pri vseh partnerskih državah zaznati okrepitev nacionalnih razvojnih politik in strategij, kar predstavlja osnovo za prevzem vodilne vloge. Vse partnerske države pa imajo težave pri prenašanju nacionalnih strategij na sektorsko raven in v decentralizirane programe ter pri koordiniranju donatorjev (OECD 2008a).

Pri delitvi dela in načrtovanju strategij je izjemno pomembna komunikacija med partnersko državo in donatorji, odločitev ne sme biti sprejeta enostransko. Pri odločanju o odhodu določenega donatorja iz enega izmed sektorjev, lahko transparentni dialog med stranema partnerski državi omogoči nadaljnje načrtovanje in koordinacijo procesa ter ji zagotovi čas, da poišče ustrezne alternative (Schulz 2009, 9–10).

Da bi dosegli napredek pri usklajenosti nacionalnih strategij, institucij in postopkov, je torej za donatorje pomembna tudi vloga partnerskih držav v procesu delitve dela. Donatorji morajo namreč v skladu s Pariško deklaracijo delovati v skladu s sistemom partnerske države, ki pa ga mora ta ustrezno okrepiti (OECD 2008a).

5.2 Proces izvedbe delitve dela – primer Mozambika

Republika Mozambik leži na jugovzhodu afriške celine. Nekdanjo portugalsko kolonijo, ki je samostojna od leta 1975, so do sredine 90. let minulega stoletja pretresali državljanska vojna, katastrofalna suša in množično odseljivanje. Po ustavi iz leta 1990 je Mozambik večstrankarska demokracija. Konec leta 2004 je država začela proces tranzicije po koncu 18 let trajajoče vladavine predsednika Joacquina Chissana. Njegov naslednik je postal Armando Emilio Guebuza, vendar pa so volitve zaznamovale obtožbe o prevarah, kar so potrdili tudi opazovalci EU v državi. V zadnjih letih je v državi z 22 milijoni prebivalcev opaziti napredek, še vedno pa sodi med najrevnejše države na svetu. Močno je odvisna od mednarodne pomoči, ki predstavlja kar polovico letnega državnega proračuna, večina prebivalstva pa živi pod pragom revščine. Večina prebivalstva se preživlja s kmetijstvom. Nekoč izjemno visok zunanji dolg je zdaj obvladljiv zaradi odpisov in reprogramiranj. Zelo razširjena je korupcija. Mozambik ima eno najnižjih pričakovanih življenjskih dob prebivalstva na svetu – nekaj več kot 41 let. Okuženost z virusom HIV med prebivalci, starimi od 15 do 49 let, presega 10 odstotkov. Država ima tudi enega najnižjih človeških razvojnih indeksov na svetu (Central Intelligence Agency 2010b; Wikipedia 2010č).

Leta 2007 je Mozambik dobil pomoč 46 bilateralnih in multilateralnih donatorjev, med njimi je bilo 18 evropskih donatorjev. 12 evropskih donatorjev je Mozambik označilo za prioritarno državo. V letu 2007 so donatorji Mozambiku namenili skupno 1,4 milijarde dolarjev pomoči (Evropska komisija 2009a, 59). Veliko število donatorjev predstavlja še posebej velik problem za države, kot je Mozambik, z relativno majhnim številom prebivalstva v primerjavi z nekaterimi drugimi partnerskimi državami, poleg tega ODA v Mozambiku predstavlja velik del nacionalnega dohodka (Mürle 2007, 32). Leta 2007 je razvojna pomoč dosegla 22,5 odstotka BND, kar Mozambik uvršča med države, ki so najbolj odvisne od tuje pomoči (ODAMOZ). Tudi v letu 2009 je bil Mozambik ena izmed partnerskih držav, v kateri je bilo prisotnih veliko evropskih donatorjev – 14, kar pa je vseeno 4 manj kot leta 2007 (Evropska komisija 2010a). Mozambik torej očitno spada med t.i. 'zasičene' države prejemnice pomoči. Zanje je delitev dela še posebej pomembna.

Za informacije o ODA za Mozambik sta na voljo dva vira: OECD DAC in ODAmoz – baza podatkov o ODA, ki se steka v Mozambik. ODAmoz je bil ustanovljen v luči izpolnjevanja obveznosti Pariške deklaracije. Prvo pobudo je dala prav EK, baza podatkov naj bi bila prvotno namenjena evropskim donatorjem. V želji po usklajenem delovanju vseh donatorjev pa so nato bazo podatkov odprli za vse donatorje, prisotne v Mozambiku. Upravni odbor ODAmoz sestavljajo predstavniki donatorjev in vlade Mozambika (ODAMOZ).

5.2.1 Sodelovanje med EK in Mozambikom pri delitvi dela

EK je eden izmed najpomembnejših partnerjev Mozambika v razvojnem sodelovanju. Strateški okvir sodelovanja predstavlja posebni strateški dokument za Mozambik (*Country Strategy Paper for Mozambique*). Prvi tak dokument je vseboval strategijo sodelovanja od leta 2001 do 2007, aktualni dokument pa od leta 2008 do 2013 (EuropeAid).

V obdobju od leta 2001 do 2007 je EK Mozambiku namenila približno 680 milijonov evrov in je največja donatorica. Delo EK v tem času je izjemo pomembno predvsem zaradi naporov, ki jih je delegacija EK v Mozambiku vložila v podporo vladi pri izvajanju programov za zmanjšanje revščine. Ker je v tej afriški državi prisotnih veliko donatorjev, je EK vložila veliko truda tudi v povečanje koordinacije med donatorji. Strategija 2001–2007 je bila osredotočena predvsem na pomoč pri graditvi transportne infrastrukture in na zagotavljanje

varne oskrbe s hrano. Kot je zapisano v Oceni podpore EK Mozambiku (*Evaluation of the European Commission's support to the Republic of Mozambique*)²⁰, se je EK spopadala s številnimi težavami. V prizadevanjih za boljšo usklajenost in organiziranost je bila leta 2004 ustanovljena združena skupina donatorjev (*Joint Donors Group*), v kateri je bilo 9 donatorjev, tudi evropski, nato pa še partnerski program (*Programme Aid Partnership - PAP*) (OECD 2007b).

PAP danes sestavlja 16 bilateralnih donatorjev²¹, EK, SB in Afriška razvojna banka. Ti donatorji so podpisniki posebnega Memoranduma razumevanja (*Memorandum of Understanding*)²² med PAP in vlado Mozambika, v katerem so opredeljeni principi partnerstva med omenjenimi donatorji in državo prejemnico. Z memorandumom se zavezujejo k ustvarjanju učinkovitega razvojnega partnerstva na podlagi določil Pariške deklaracije. Med drugim k dolgoročnejšemu načrtovanju in harmonizaciji pomoči, ki je v memorandumu omejena na proračunsko podporo, ter k zmanjšanju bremena administrativnih stroškov vlade Mozambika. Zavezujejo se tudi k dialogu o razvojnem načrtovanju tako med donatorji in vlado, kot tudi k posvetovanju med donatorji. Pomoč mora biti v skladu s politikami in sistemom prejemnice (*Programme Aid Partnership*).

Najpomembnejša naloga PAP je podpora implementaciji Vladne strategije razvoja in zmanjševanja revščine (*Government of Mozambique Development and Poverty Reduction Strategy – PARPA*)²³ (OECD 2007b).

EK podpira cilje PARPA s pomočjo različnih instrumentov. Najpomembnejši je makroekonomska proračunska podpora Mozambiku, s pomočjo katere vlada nadaljuje proces reform in zmanjševanja revščine. EK aktivno podpira prizadevanja mozambiške vlade za izboljšanje usklajenosti med razvojnimi dokumenti in njihovo komplementarnost s PARPA (OECD 2007b).

²⁰ Končno poročilo z naslovom Ocena podpore EK Republik Mozambik (*Evaluation of the European Commission's support to the Republic of Mozambique*) je bilo objavljeno 14. decembra 2007. Objavila ga je EK, ki je tudi sodelovala pri njegovem nastanku.

²¹ Avstrija, Belgija, Kanada, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Irska, Italija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Španija, Švedska, Švica in Velika Britanija.

²² Prvi Memorandum razumevanja je bil podpisan 5. aprila 2004, 18. marca 2009 pa je bil podpisan nov memorandum.

²³ Prva strategija PARPA 1 je bila sprejeta februarja 2000 za obdobje od leta 2001 do 2005, druga strategija PARPA 2 pa je bila sprejeta maja 2006 za obdobje od leta 2006 do 2009.

V Ocenah podpore EK Mozambiku (OECD 2007b) je še zapisano, da sta se dialog in usklajenost med donatorji v zadnjih letih precej izboljšala, predvsem zaradi prizadevanj PAP za vključitev mozambiške vlade v razvojno sodelovanje. V minulih obdobjih, predvsem v 90. letih minulega stoletja, je bilo delovanje EK v Mozambiku sicer pomanjkljivo in nekonsistentno, kar je deloma mogoče pripisati tudi slabemu delovanju institucij države prejemnice. Med letoma 2001 in 2007 pa je bilo sodelovanje med EK in Mozambikom uspešen primer sodelovanja med donatorjem in partnersko državo. Z evropsko proračunsko podporo je vlada Mozambika v tem obdobju dosegla stabilno gospodarsko rast, okrepila načrtovanje in finančni sistem. Evropska pomoč je tudi spodbudila usklajevanje in dialog med donatorji in vlado. Gledano sektorsko je bila EK v obdobju od leta 2001 do 2007 z največjim deležem sredstev prisotna v sektorjih strukturna prilagajanja, transport, zdravstvo, kmetijstvo.

V strategiji od leta 2007 do 2013, ki je bila sprejeta decembra 2007, je predvideno, da bodo EK in države članice v tem obdobju Mozambiku namenile približno 622 milijonov evrov, to vsoto pa je EU junija 2009 povišala še za 12 milijonov evrov zaradi zvišanja cen. Sredstva bodo šla iz EDF, prednostna področja pa so:

- nadaljnja podpora makroekonomskim reformam prek proračunske podpore za zagotovitev gospodarske stabilnosti;
- transportna infrastruktura in regionalna gospodarska integracija za zagotovitev dostopa revnejših področij do javnih storitev, trgov in delavnih mest;
- kmetijstvo in razvoj podeželja pa je pomembno področje zaradi odvisnosti velikega dela prebivalstva od kmetijstva. Napredek na tem področju vodi k povečanju varnosti oskrbe s hrano in posledično k zmanjšanju revščine (Evropska komisija 2009d).

V strategiji se strani zavezuje, da si bosta prizadevali za komplementarnost vseh svojih aktivnosti z načeli strategije, pa tudi za usklajeno delovanje donatorjev, predvsem v okviru PAP. Posebej je omenjeno, da si bodo evropski donatorji prizadevali za medsebojno komplementarnost in za koncentracijo zgolj na določeno število področij delovanja. Evropski donatorji se bodo zaradi svojih primerjalnih prednosti osredotočili na devet področij: trgovina in regionalna integracija; okolje in vzdržno upravljanje z naravnimi viri; infrastruktura, komunikacije in transport; voda in energija; razvoj podeželja, okoljsko načrtovanje, kmetijstvo in varna oskrba s hrano; vladanje, demokracija, človekove pravice in podpora

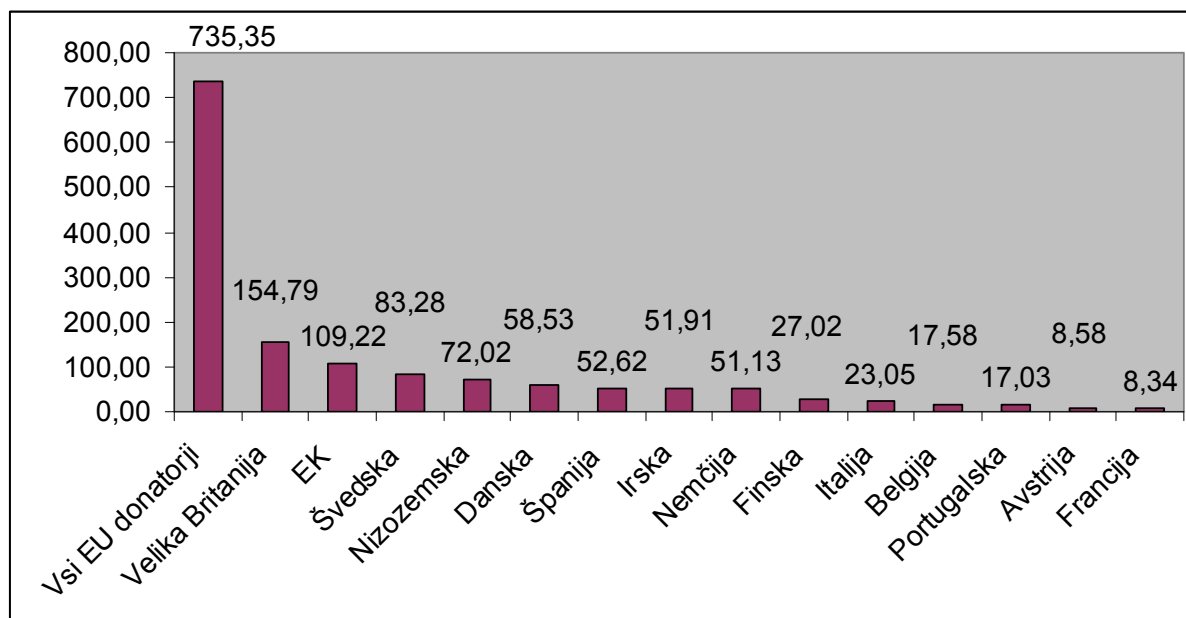
ekonomskim ter institucionalnim reformam; preprečevanje konfliktov v krhkih državah; človeški razvoj; socialna kohezija in zaposlovanje (Country Strategy Paper, 1. pogl.).

EU ima v Mozambiku svojo delegacijo, ki v skladu z Lizbonsko pogodbo med drugim skrbi za koordinacijo z državami članicami in upravlja program pomoči. Posebno pozornost namenja usklajevanju programov med vlado in donatorji (Delegation of the European Union to the Republic of Mozambique).

5.2.2 Implementacija delitve dela v praksi

V letu 2008 je bil Mozambik uvrščen med prioritete države evropskih donatorjev, tudi EK. EK ima med evropskimi donatorji v Mozambiku vlogo vodilnega donatorja. Komisija je Mozambik uvrstila med 20 največjih prejemnic ODA, namenila mu je 109 milijonov evrov. Skoraj 53 odstotkov ODA so v letu 2008 prispevali evropski donatorji, skupno več kot 735 milijonov evrov. Daleč največ pomoči evropski donatorji namenijo Mozambiku v obliki neposredne proračunske podpore (EU Donor Atlas 2010).

Graf 5.1: Največji evropski donatorji v Mozambiku – ODA v letu 2008 v milijonih evrov



Vir: EU Donor Atlas (2010).

Največji odstotek pomoči donatorji namenjajo provincama Sofala in Zambezia, ki sta skupno leta 2007 dobili 37 odstotkov ODA. Zambezia je najgosteje poseljena provinca z enim najnižjih človeških razvojnih indeksov (ODAMOZ 2008).

Sektorski prerez pokaže, da je bilo leta 2007 največ ODA namenjene za zdravstvo (220 milijonov dolarjev), transport (150 milijonov dolarjev) in izobraževanje (149 milijonov dolarjev). Ti sektorji so bili največji prejemniki tudi v letu 2008. Po napovedih za leto 2010 bosta največji odstotek ODA dobila sektorja zdravstvo ter oskrba z vodo in higienske razmere, med največjimi prejemniki pa ostajajo tudi sektorji iz minulih let. V sektorjih izobraževanje in zdravstvo je bilo prisotno tudi največje število evropskih donatorjev. Na področju izobraževanja jih je delovalo 12, na področju zdravstva pa 13. Tudi v nekaterih drugih sektorjih bilo je prisotnih veliko evropskih donatorjev, denimo v sektorjih proizvodnja, vlada in civilna družba, gospodarska infrastruktura in storitve je bilo povsod prisotnih več kot 10 evropskih donatorjev (ODAMOZ 2008; EU Donor Atlas 2010).

Kljub nekaterim pozitivnim primerom sodelovanja med donatorji in vlado Mozambika pa ta država še vedno ni sprejela svoje razvojne strategije, ki bi donatorjem olajšala delo. Je ena redkih partnerskih držav, ki tovrstnega dokumenta še nima.

Kot ugotavlja posebna iniciativa EU za spremljanje delitve dela, se je v zadnjem času izboljšal dialog med donatorji in mozambiško vlado, niso pa se zmanjšali transakcijski stroški donatorjev. Obseg pomoči se s prizadevanji za delitev dela ne zmanjšuje. V vprašalniku, na katerega so odgovarjali predstavniki mozambiške vlade, pa so ti ocenili, da je prispevek k izboljšanju učinkovitosti pomoči majhen (OECD 2010c).

Kljub temu, da je Mozambik pogosto deležen pohval glede sodelovanja z donatorji, je organiziranost tega sodelovanja na državni ravni pomanjkljiva. Upravljanje z razvojno pomočjo je razpršeno po številnih ministrstvih. Za koordinacijo pomoči so v največji meri odgovorni ministrstvo za načrtovanje in razvoj, finančno ministrstvo, ministrstvo za zunanje zadeve in sodelovanje ter Banka Mozambika. Znotraj omenjenih ustanov so posamezni oddelki razvili tesne stike z donatorji, pristopi glede sodelovanja z donatorji pa so po ministrstvih različni. Vladni predstavniki za koordinacijo pomoči se enkrat mesečno srečujejo s predstavniki proračunskih donatorjev v skupnem odboru. Šele v zadnjih letih vladna stran predhodno poenoti svoja stališča (Overseas Development Institute 2008, 5).

Razvoj skupne agende za upravljanje s pomočjo se je za vlado Mozambika izkazal za težko preizkušnjo. Razlog je predvsem v velikem številu ministrstev in agencij, ki upravljajo z razvojno pomočjo, slabo definiranih mandatih posameznih akterjev in slabi koordinaciji med njimi. V državi primanjkuje tudi političnega interesa za povečanje učinkovitosti pomoči, oblasti pa se premalo aktivno vključujejo v tovrstne napore. Bojijo se namreč, da bi s postavljanjem kriterijev glede učinkovitosti pomoči poslabšali odnose z donatorji, zato se osredotočajo na obseg pomoči. Poglavitni cilj vlade tako ostaja ohraniti ali povečati obseg pomoči (Overseas Development Institute 2008, 10–11). Za povečanje učinkovitosti pomoči in doslednejše izvajanje delitve dela bi bilo torej potrebno jasneje definirati vlogo posameznih vladnih institucij in ministrstev pri koordinaciji donatorjev in izboljšati sodelovanje med njimi (Eurodad, Cafod in Trocaire 2008, 28).

Kot v skupni raziskavi o delovanju sistema mednarodne pomoči v Mozambiku ugotavljajo skupina nevladnih organizacij Eurodad, mednarodna razvojna agencija Cafod in nevladna organizacija Trocaire (2008, 12), bi bilo potrebno v mehanizme za izboljšanje delitve dela dosledneje vključiti tudi predstavnike lokalnih oblasti – provinc in občin. Prav tako je, kot ugotavlja zgoraj omenjena raziskava, nujna večja vključenost organizacij civilne družbe v dialog tako z vlado kot z donatorji (Eurodad, Cafod in Trocaire 2008, 36). Nevladne organizacije opozarjajo tudi, da je za večje zaupanje donatorjev in boljše sodelovanje nujna transparentnost. Vlado Mozambika tako pogosto pozivajo, naj dosledno spoštuje svoje zaveze in izboljša boj proti korupciji (Eurodad, Cafod in Trocaire 2008, 29–30).

Pariška deklaracija je okrepila vlogo partnerskih držav v procesu dogovarjanja o ODA. V Mozambiku pa so donatorji, ki sestavljajo skupino PAP, in vlada celo že pred sprejetjem Pariške deklaracije začeli proces harmonizacije in usklajevanja med donatorji. Vlada Mozambika je imela vpliv na pripravo mehanizmov in postopkov za proračunsko podporo. Vlada pa ni zmožna prevzeti vodilne vloge pri dogovarjanjih o pomoči. Mehanizmi za zagotavljanje usklajenosti med donatorji, ki obstajajo na papirju, ne zagotavljajo sami po sebi večje učinkovitosti pomoči (Eurodad, Cafod in Trocaire 2008, 10).

Kljub temu torej, da je Mozambik ena prvih držav prejemnic pomoči, ki je vzpostavila mehanizme koordinacije pomoči z donatorji, očitno ni zmožna prevzeti vodilne vloge pri delitvi dela med donatorji, kar kažejo tudi nekatere študije. Vsekakor ne gre spregledati

prizadevanj vlade za aktivnejšo vključitev v prizadevanja za organiziranje pomoči in povečanje njene učinkovitosti, vendar v zdajšnjem sistemu glavna organizacije pomoči ostaja na plečih donatorjev. Vprašanje seveda je, ali je realna zahteva, naj bodo prejemnice pomoči tiste, ki koordinirajo delo donatorjev. Glede na njihovo podrejenost in odvisnost, v katero so pahnjene že zaradi potrebe po razvojni pomoči, se takšna vloga držav prejemnic ne zdi ravno verjetna.

5.3 Proces izvedbe delitve dela – primer Etiopije

Federalna demokratična republika Etiopija je druga najgosteje naseljena afriška država z več kot 79 milijoni prebivalcev. Leži na vzhodu afriške celine in je med afriškimi državami precej posebna. V nasprotju z večino držav črne celine, ki so precej mlade, je Etiopija ena najstarejših držav na svetu, ki je bila neodvisna že pred stoletji. Izjema je kratka italijanska okupacija, ki je trajala od leta 1936 do 1941. Z letom 1974, ko je vojaška hunta vrgla z oblasti vladarja Haileja Selassieja, se je začelo nemirno obdobje državljanskih vojn, državo so pestili huda suša, lakota in veliko število beguncev. Leta 1991 je oblast prevzela koalicija Ljudska revolucionarna demokratična fronta, tri leta pozneje so izvedli prve večstrankarske volitve. Državo je zaznamovala tudi vojna z Eritrejo, ki se je končala leta 2000, meja med državama pa še vedno ni natančno določena (Central Intelligence Agency 2010a; Wikipedia 2010b).

Od leta 2003 do 2008 je imela Etiopija približno 10 odstotno gospodarsko rast, kljub temu ostaja revščina največji problem v državi, poleg tega pa tudi slabe higienske razmere, ki so poglavitni vzrok za veliko število bolezni. Več kot polovica prebivalcev prestolnice živi v t.i. slumih, kljub temu pa je večina mestnih otrok vključena v šole. Velik problem predstavlja slab zdravstveni sistem, na sto tisoč prebivalcev deluje le en zdravnik. Kmetijstvo predstavlja skoraj 41 odstotkov bruto domačega proizvoda, 80 odstotkov izvoza, prav tako se 80 odstotkov prebivalcev preživlja s kmetijstvom (Wikipedia 2010b).

Etiopija ima velik naravni potencial, je namreč ena najbolj rodovitnih držav z največjimi zalogami vode na afriški celini, ves ta potencial pa žal ostaja v veliki meri neizkoriščen (Wikipedia 2010b).

V začetku leta 2010 so se v nekaterih medijih pojavile trditve, da je etiopska vlada velik del tuje pomoči, namenjene izkoreninjenju lakote v letih 1984 in 1985, v resnici porabila za nakup orožja (Wikipedia 2010b).

Etiopija sodi med najrevnejše države na svetu in je močno odvisna od mednarodne pomoči. V minulih nekaj letih se je količina pomoči močno povečala, leta 2005 je bila Etiopija celo največja prejemnica pomoči med afriškimi državami in druga največja prejemnica na svetu, za Indonezijo. Prav volitve leta 2005 pa so spremenile odnose med etiopsko vlado in donatorji. Zaradi dvomov v demokratičnost vlade so donatorji zamrznili splošno proračunsko podporo državi, zmanjšale so se obljube o nadaljnji pomoči, takšne razmere pa so vodile tudi v oblikovanje novih instrumentov pomoči (Evropska komisija 2009a, 52).

Kljub temu je v Etiopiji prisotnih veliko donatorjev, tudi evropskih. Leta 2007 je bilo v Etiopiji prisotnih 14 multilateralnih in 32 bilateralnih donatorjev, 20 med njimi evropskih. 10 evropskih donatorjev je Etiopijo označilo za prioriteto državo, 15 jih je imelo v državi svoja predstavništva (Evropska komisija 2009a, 52).

5.3.1 Sodelovanje med EK in Etiopijo pri delitvi dela

Razvojno sodelovanje med EK in Etiopijo se je začelo že leta 1975, z leti pa je Etiopija postala ena največjih prejemnic pomoči EK med afriško-karibskimi državami. EK želi s pomočjo tako pospešiti regionalni integracijo države, pomagati doseči stabilno gospodarsko rast, kot tudi okrepiti demokratični proces ter ustvariti trajni mir in varnost. Največji del pomoči je EK namenila infrastrukturi, kmetijstvu in razvoju podeželja. Etiopija mora sicer za zmanjšanje revščine in pospešitev razvoja nadgraditi pomoč, ki jo prejema iz tujine, z izvedbo širših ekonomskih reform (EuropeAid). Etiopija se je pridružila tudi Loméjski konvenciji. Sodelovanje med EU in Etiopijo določa sporazum iz Cotonouja iz leta 2000, osredotoča pa se na zmanjšanje revščine, razvoj in integracijo. V Etiopiji deluje evropska delegacija, katere namen je upravljati politično in gospodarsko sodelovanje med EU in vlado Etiopije. Delegacija sodeluje z drugimi donatorji, ki delujejo v tej partnerski državi, ena njenih pglavitnih nalog pa je upravljanje razvojnega sodelovanja med EU in Etiopijo (European Union Delegation to Ethiopia).

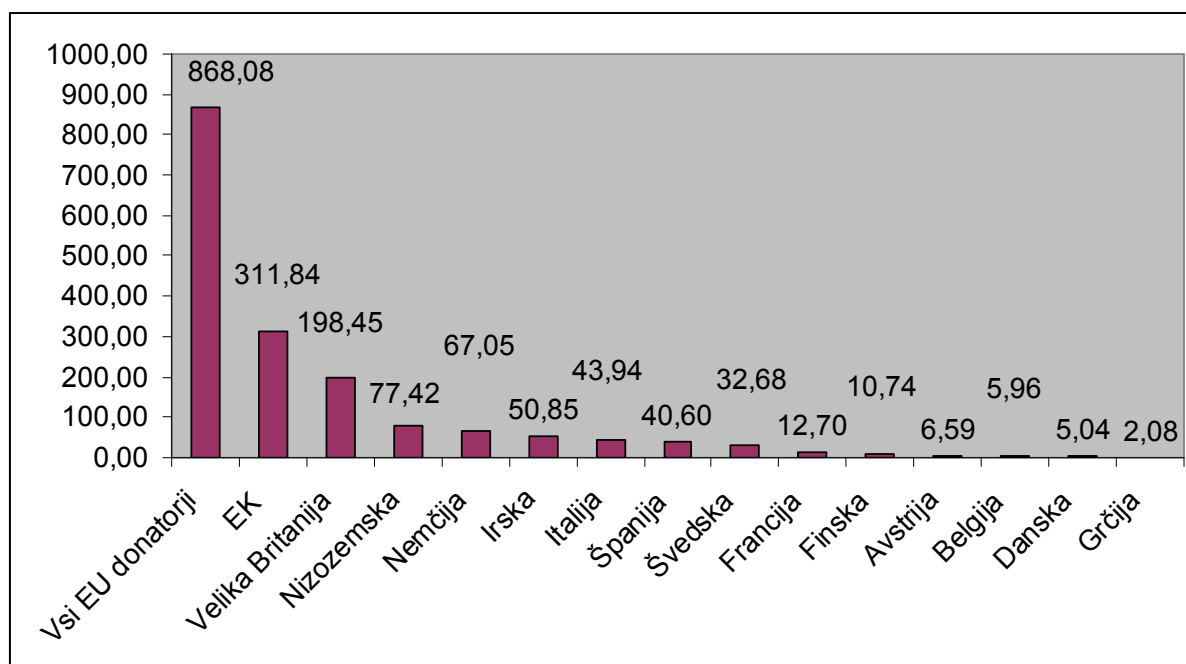
V okviru EDF sta EK in Etiopija podpisali strateški dokument (*Country Strategy Paper for Ethiopia*). Prvi tak dokument določa strategijo sodelovanja od leta 2002 do 2007, drugi pa določa sodelovanje med letoma 2008 in 2013. Aktualni dokument se osredotoča predvsem na tri sektorje: transport in regionalno integracijo, razvoj podeželja in varnost oskrbe s hrano ter makroekonomsko podporo in upravljanje (EuropeAid). EK se v strategiji zavezuje, da bo do leta 2013 Etiopiji namenila skupno 644 milijonov evrov (Evropska komisija 2009d). EK in države članice se v dokumentu zavezujejo, da bodo prevzele vodilno vlogo pri implementaciji Pariške deklaracije in skušale doseči večjo komplementarnost med donatorji. Prav tako se bodo osredotočile na omejeno število sektorjev – v dialogu s partnersko državo (EuropeAid 2007, 3).

Prav EK je v Etiopiji dala pobudo za delitev dela. Dobila je mandat za oblikovanje posebne skupine za delitev dela, v katerem so EK, Irska in Združene države Amerike. Skupina se ukvarja predvsem z analiziranjem in preučevanjem politik donatorjev. Ti nato za ugotovitev svojih primerjalnih prednosti in za določitev svoje vloge med donatorji med drugim uporabljajo poseben vprašalnik (Evropska komisija 2009e, 8–10).

5.3.2 Implementacija delitve dela v praksi

Evropski donatorji so Etiopiji v letu 2008 skupno namenili nekaj več kot 868 milijonov evrov. Med prejemnicami evropske pomoči je med državami Podsaharske Afrike Etiopija na prvem mestu po količini prejete pomoči. Evropski donatorji tej državi prispevajo največ pomoči, EK je na četrtem mestu med donatorji (EU Donor Atlas 2010).

Graf 5.2: Največji evropski donatorji v Etiopiji – ODA v letu 2008 v milijonih evrov



Vir: EU Donor Atlas (2010).

Med poglavitnimi evropskimi donatorji v Etiopiji so Velika Britanija, Nemčija, Nizozemska, Italija, Irska in Švedska. Velika Britanija se osredotoča na splošno proračunsko podporo in zaščito osnovnih storitev. Nemčija se osredotoča na sektorje izobraževanje, urbani razvoj in upravljanje z naravnimi viri. Poglavitna področja Nizozemske so razvoj podeželja, oskrba z vodo, izobraževanje in zdravstvo, razvojna pomoč Italije pa je precej razpršena in med drugim usmerjena v varnost oskrbe s hrano, hidroenergijo, industrijski razvoj, izobraževanje, zdravstvo in upravljanje. Irska razvojna pomoč ima največ vpliva na področjih boja proti virusu HIV in Aidsu, upravljanja in človekovih pravic, še posebej enakosti spolov. Tudi Švedska se osredotoča na človekove pravice, pa tudi na demokracijo, razvoj podeželja, varnost oskrbe s hrano, izobraževanje, zdravstvo. EK je osredotočena na transport, makroekonomska podpora, razvoj podeželja in varnost oskrbe s hrano (EuropeAid 2007, 36–37).

Evropska razvojna pomoč Etiopiji, kot je razvidno iz zgornjih podatkov, ni popolnoma usklajena. Države članice in EK imajo različno dolge programske cikle, ki trajajo od dveh do petih let. Petletne imajo EK, Francija in Švedska, večina držav članic ima triletno cikle, med njimi Nemčija, Nizozemska, Irska, Finska in Avstrija. Italija ima le dve letni program (EuropeAid 2007, 37).

Sektorska porazdeljenost pokaže, da je v letu 2008 kar 14 evropskih donatorjev Etiopiji namenilo sredstva za nujno pomoč (skupno 127,35 milijona evrov). 13 evropskih donatorjev je bilo prisotnih v sektorju izobraževanje, prav toliko tudi v sektorju gospodarska infrastruktura in storitve ter upravljanje in civilna družba. 10 donatorjev deluje v sektorju zdravstvo, 7 pa v sektorju voda in higienske razmere. Glede višine pomoči po sektorjih je bilo v letu 2008 največ sredstev namenjenih gospodarski infrastrukturi in storitvam (209,87 milijona evrov), pri čemer veliko večino pomoči prispeva EK (195,22 milijona evrov). Izobraževanje (70,84 milijona evrov) je v največji meri v pristojnosti Nizozemske (30,16 milijona evrov), v sektorju zdravstvo (23,59 milijona evrov) pa si prevlado delita Španija (9,56 milijona evrov) in Italija (9,02 milijona evrov). V sektorju voda in higienske razmere z veliko večino pomoči prevladuje Velika Britanija (99,19 milijona evrov) (EU Donor Atlas 2010).

Če seštejemo vse aktivnosti vseh donatorjev v sektorjih ugotovimo, da tam poteka kar 3061 aktivnosti, od tega 1200 aktivnosti evropskih donatorjev. Največ projektov je usmerjenih v nujno pomoč (352), veliko aktivnosti je tudi na področjih zdravstva, načrtovanja družine in reproduktivnega zdravja, socialnih storitev ter civilne družbe in demokracije. Po številu aktivnosti so med donatorji na prvem mestu ZDA (681), med evropskimi donatorji pa Nemčija (339). To seveda predstavlja izjemno veliko breme za etiopsko vlado zaradi velike količine birokratskega dela, v breme pa je tudi donatorjem (Evropska komisija 2009a, 53–54).

Da delitev dela tudi med evropskimi donatorji v praksi ne deluje tako, kot bi morala, glede na podlago v dokumentih, priča primer Francije. Ta država spada med manjše donatorje v Etiopiji, vendar pa je prisotna v kar 12 sektorjih, poleg tega ima v Etiopiji zaposlenih približno 150 ljudi, kar je več kot kateri koli drug donator (Evropska komisija 2009a, 55).

Etiopija bi morala kot partnerska država določiti vodilnega donatorja v posameznem sektorju glede na primerjalne prednosti med njimi. V praksi pa to ni tako. Leta 2001 je bila ustanovljena posebna skupina za razvojno pomoč (*Development Assistance Group Ethiopia*). Ta združuje 26 bilateralnih in multilateralnih donatorjev, ki zagotavljajo razvojno pomoč Etiopiji. Skupina deluje kot forum, prek katerega si donatorji izmenjujejo informacije, da bi tako zagotovili večjo učinkovitost pomoči (*Development Assistance Group Ethiopia*).

Skupina je med donatorji izvedla anketo, s katero so ugotavljali, v katerih sektorjih bi posamezni donatorji želeli prevzeti vlogo vodilnega donatorja.

Kot kažejo rezultati ankete, si Avstrija in Švedska ne želita biti vodilna donatorja v nobenem sektorju, pripravljeni pa sta prevzeti vloge aktivnih donatorjev v treh sektorjih. Finska, Italija in Španija so pripravljene prevzeti vodilne vloge vsaka v dveh sektorjih. Pri tem bi Italija želela ohraniti vlogo aktivnega donatorja v petih sektorjih. Nemčija, Irska in Nizozemska pa bi prevzele vodilne vloge vsaka v kar petih sektorjih, Nizozemska je poleg tega pripravljena aktivno sodelovati v kar sedmih sektorjih (Evropska komisija 2009a, 56). Tolikšno število sektorjev na donatorja seveda ni v skladu z določili Kodeksa ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki.

Anketa OECD med donatorji Etiopiji²⁴ iz leta 2008 kaže, da etiopska vlada po mnenju donatorjev pomanjkljivo izvaja načrt za zmanjševanje revščine, donatorji opozarjajo na slabe zmogljivosti predvsem na lokalni ravni, pomanjkanje relevantnih informacij, slabo zakonodajo in drugo. Napredek bi bil potreben tudi pri sodelovanju med donatorji in posameznimi ministrstvi (OECD 2008b, 1–3).

Pozitiven primer angažiranosti etiopske vlade pri prevzemanju odgovornosti za učinkovitejšo pomoč pa je ustanovitev Delovne skupine za ruralno gospodarsko razvojno sodelovanje in varnost prehrane (*Rural Economic Development and Food Security Sector Working Group*) aprila 2008, v okviru te skupine pa naj bi septembra 2010 začel delovati koordinator donatorjev. Njegove naloge bodo predvsem zagotavljati podporo vladi in njenim službam pri prizadevanjih za večjo harmonizacijo pomoči, spremljanje napredka pri uresničevanju ciljev Pariške deklaracije, sodelovanje pri aktivnostih za okrepitev gospodarskega razvoja in varnosti hrane, pospeševanje koordinacije med donatorji, ki delujejo na področjih, ki sodijo pod okrilje zgoraj omenjene delovne skupine, pa tudi sodelovanje z ostalimi skupinami in agencijami, ki se ukvarjajo s pomočjo (Development Assistance Group Ethiopia).

²⁴ Anketa je bila izvedena leta 2008 med 21 donatorji v Etiopiji. Ti so skupno prispevali približno 94 odstotkov celotne ODA, ki jo je prejela Etiopija.

5.4 Sklep

Nova prizadevanja za večjo učinkovitost pomoči in delitev dela med donatorji temeljijo na aktivnem vključevanju partnerskih držav v dialog z donatorji. Še več, partnerske države naj bi, kot predvidevajo relevantni mednarodni dokumenti, prevzele vodilno vlogo pri implementaciji delitve dela in pri načrtovanju aktivnosti donatorjev. Partnerske države bi morale biti tiste, ki bi določale vloge posameznih donatorjev.

Realnost je za zdaj drugačna. Šibke demokracije, pomanjkanje usposobljenega osebja, politične volje, pa tudi korupcija in seveda velika revščina so le nekateri izmed razlogov, zakaj vloge partnerskih držav v praksi niso v skladu z zapisanim v mednarodnih dokumentih. Glede na to, da so države prejemnice ODA po večini zelo odvisne od te pomoči, si bolj prizadevajo za ohranjanje količine pomoči oziroma za povečanje pomoči, kljub temu, da delitev dela in umikanje nekaterih donatorjev iz posameznih sektorjev ne bi smelo pomeniti zmanjšanja količine pomoči. V partnerskih državah, kljub nekaterim pozitivnim izjemam, primanjkuje institucij, ki bi v tesnem sodelovanju z donatorji izvajale sprejete zaveze, poleg tega nekatere nimajo niti dolgoročnih strateških dokumentov za načrtovanje razvojnih aktivnosti.

Vsekakor je na primeru dveh izbranih partnerskih držav – Mozambika in Etiopije – razvidno, da je mednarodna skupnost radodarna s pomočjo. Kljub temu pa državi ostajata v primežu revščine. Donatorji so po večini razkropljeni po številnih sektorjih s številnimi programi, ki zahtevajo visoke stroške, prav tako imajo donatorji različno dolge cikle za načrtovanje pomoči.

6 ZAKLJUČEK

Delitev dela med donatorji je v zadnjih letih postal eden izmed najpomembnejših konceptov v prizadevanjih za večjo učinkovitost mednarodne razvojne pomoči. Vključen je tako rekoč v vse najpomembnejše mednarodne dokumente, ki so nastali v minulih nekaj letih in ki tvorijo pravno podlago za razvojno sodelovanje. Iz zgornje interpretacije pravne podlage je razvidno, da je v teoriji in v sprejetih dokumentih področje delitve dela zelo obširno zajeto in razdelano. Morda najpomembnejši dokument, ki je delitev dela postavil za enega ključnih konceptov, je

Pariška deklaracija. Nanjo in pa na Agendo za ukrepanje iz Akre se opirajo številni razvojni dokumenti, ki so jih v zadnjem času sprejeli tako partnerske države kot donatorji.

Glede na to, da se koncept delitve dela uveljavlja šele v zadnjih letih, je po svoje razumljivo, da je v praksi, kjer se stvari praviloma odvijajo zelo počasi, implementacija še precej nedovršena. Kljub temu pa je jasno, da je odločitev za delitev dela predvsem politična. Razvojna pomoč namreč temelji tudi na političnih in strateških interesih donatorjev in ti si prizadevajo za vključenost v strateško pomembne projekte in sektorje ter za čim pomembnejšo vlogo v zanje strateško pomembnih partnerskih državah.

Prizadevanja za delitev dela so po večini plod donatorjev. Pri tem so najbolj aktivni prav evropski donatorji, še posebej EK. V prizadevanjih za usklajeno evropsko razvojno politiko glede delitve dela je najpomembnejši dokument Kodeks ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki. Komisija je v številnih državah pobudnica učinkovitejše delitve dela in prevzema vodilno vlogo pri tem, poleg tega pa je tudi avtorica številnih pobud, analiz, študij in drugih dokumentov, s katerimi si prizadeva za učinkovito razvojno sodelovanje. Njeno delo je še posebej pomembno zaradi prisotnosti delegacij EU v partnerskih državah in s tem povezanega tesnejšega sodelovanja z vladami držav prejemnic pomoči. Seveda pa tudi zaradi koordinacije pomoči, ki jo namenjajo države članice. EK je v številnih državah prejemnicah pomoči najpomembnejši donator in zgled sodelovanja ter usmerjanja pomoči. Vsekakor lahko potrdim prvo hipotezo, saj se njena pomoč usmerja v skladu z zastavljenimi smernicami.

Evropski donatorji so pogosto osamljeni v prizadevanjih za večjo učinkovitost razvojne pomoči, čeprav je tudi usklajenost med evropskimi nepopolna. Donatorji se na splošno raje podredijo delitvi dela med sektorji, kot delitvi dela med državami. Ne želijo namreč odpirati občutljivih vprašanj o končanju svojega delovanja v nekaterih partnerskih državah, ki je tudi bolj politično vprašanje. Geografska porazdelitev pomoči je, kot kaže, v celoti enostranska odločitev donatorjev. Dialog s partnerskimi državami je na splošno pomanjkljiv in donatorji pogosto izvajajo aktivnosti za večjo usklajenost pomoči kar mimo oblasti držav prejemnic (Grimm, Schulz in Horky 2009, 1–2).

Med priporočili za izboljšanje stanja na področju delitve dela je dodelitev več pristojnosti partnerskim državam. Predvsem bi bilo potrebno dati več teže njihovim preferencam in pri tem upoštevati specifične politične okoliščine. Evropski donatorji pa morajo predvsem vložiti

več naporov v vključevanje ostalih donatorjev, med njimi nečlanic DAC, nevladnih organizacij in fundacij. Poleg tega delitev dela zahteva več izmenjave informacij, za kar je potrebno ustvariti učinkovite mehanizme (OECD 2010c).

OECD (2009a) v Poročilu o delitvi dela ugotavlja, da ostaja eden izmed izzivov zmanjšanje razdrobljenosti ODA. Da bi to dosegli kot eno izmed možnosti priporoča prerazporeditev sredstev posameznega donatorja od manj pomembnih partnerstev tipa D k pomembnejšim. To seveda pomeni zmanjšanje količine pomoči za nekatere prejemnice ter povečanje količine pomoči za druge. Med 49 državami, ki naj bi se jim po izračunih OECD zmanjšala količina pomoči, so po večini evropske prejemnice, države severne Afrike, Bližnjega Vzhoda ter južne in osrednje Azije. OECD za izboljšanje stanja priporoča še eno rešitev. S prerazporeditvijo sredstev znotraj države prejemnice lahko manj pomembni donatorji dosežejo večjo učinkovitost pomoči. Ti donatorji naj svojo pomoč preusmerijo prek drugih agencij, prek multilateralnih donatorjev, pri tem lahko uporabijo delegirana partnerstva. Tak pristop pripomore k zmanjšanju transakcijskih stroškov za partnerske države.

Aprila 2010 je EK sprejela ambiciozen akcijski načrt²⁵, v katerem članice poziva k povečanju in izboljšanju pomoči. Državam članicam predlaga več ukrepov za doseg razvojnih ciljev tisočletja. Z njihovim upoštevanjem naj bi evropski donatorji povečali obseg pomoči, hkrati pa okrepili njeno učinkovitost in osredotočenost na tiste države in sektorje, ki jo najbolj potrebujejo. EK predlaga povečanje učinkovitosti pomoči z delitvijo dela in odgovornosti znotraj povezave. Zagotavlja, da nobena država, prejemnica pomoči, ne bo zapostavljena ter da bodo politike skladne z razvojnimi cilji. Države članice morajo pripraviti preverljive letne akcijske načrte, za večjo učinkovitost pomoči EK poziva tudi k usklajenosti nacionalnih programov pomoči na ravni EU. Na ta način naj bi po izračunih EK prihranili do šest milijard evrov na leto. Pomoč naj donatorji usmerjajo tudi v nestabilne države, EK poziva tudi k sklepanju partnerstev in vključitvi razvojnih ciljev v ostale politike. Podpirala pa bo tudi večjo vlogo držav v razvoju v strukturah mednarodnega upravljanja (Evropska komisija 2010b).

Kot ugotavlja Poročilo EK (2009a), pa bi lahko že samo s konsolidacijo programov in projektov, poenotenimi finančnimi pravili, delegiranim sodelovanjem in delitvijo dela prihranili od 200 do 500 milijonov evrov na leto.

²⁵ Razvojna pomoč in razvojni cilji tisočletja: Komisija poziva države članice, naj obnovijo prizadevanja za povečanje in izboljšanje pomoči, sprejeto 21. aprila 2010.

Kot ugotavljam že na začetku, koncept delitve dela spreminja vlogo partnerskih držav. In glede na analizo izbranih držav – Mozambika in Etiopije – lahko potrdim tudi drugo hipotezo, namreč, da je delitev dela lahko uspešno izvedena le ob tesnem sodelovanju med donatorji in partnerskimi državami ter ob kakovosti politik in institucij v partnerskih državah. Te pa očitno za zdaj še niso sposobne prevzeti svojega dela odgovornosti za zagotovitev uspešne delitve dela. Zdi se, da v celotnem procesu po večini igrajo zgolj pasivno vlogo opazovalk, ki je daleč od vodilne vloge pri določanju vlog donatorjev in ocenjevanja njihovih primerjalnih prednosti.

Partnerske države delitev dela še vedno dojemajo kot grožnjo, da se bo zmanjšal obseg pomoči, ki jo prejemajo, kar pa se v praksi ne dogaja. Eden prvih ukrepov bi torej bil izboljšanje dialoga tako med donatorji in partnerskimi državami kot tudi t.i. dialog Jug – Jug, torej dialog med prejemnicami pomoči in izmenjava izkušenj (Grimm, Schulz in Horkey 2009, 2–4).

Več kot očitno je utopično pričakovati, da bodo partnerske države v kratkem sposobne prevzeti vodilne vloge v procesu delitve dela, razporejati pristojnosti donatorjev in določati njihove vloge. Kljub temu pa menim, da je koncept delitve dela nujno kar v največji možni meri vpeljati v razvojno sodelovanje. Partnerske države lahko k temu bistveno pripomorejo. Prejemnice pomoči bi morale v prvi vrsti zagotoviti večjo transparentnost prejete pomoči in oblikovati jasne, dolgoročne strategije razvoja, ki bi omogočale načrtovanje in medsebojno usklajevanje razvojnega sodelovanja. Pomembno lahko k učinkovitejši delitvi dela prispeva tesnejši in transparenten odnos med prejemnico pomoči in vodilnim donatorjem. Pri tem pa je lahko multilateralni donator, kot je EK, še posebej koristen, saj je veliko bolj imun na pritiske politik posameznih držav.

Kljub temu, da partnerske države v procesu delitve dela ne prevzemajo vodilnih vlog, je zanje izjemno pomembno, da so vsaj čim bolj aktivno vključene v procese, ki jih v povezavi z razvojno pomočjo, izvajajo donatorji. Prejemnice pomoči lahko spodbudijo učinkovitost pomoči že z nenehnim opozarjanjem na najbolj pereče probleme in sektorje ter s tem, da vodijo dialog z donatorji o njihovih aktivnostih. Vsekakor pa bi bilo potrebno v odnos med partnerskimi državami in donatorji vnesti več zaupanja.

Če bodo donatorji uresničili milenijske cilje in bo količina razvojne pomoči dosegla zastavljene cilje, se bo tudi potreba po pregledni in učinkoviti pomoči še povečala. Usklajevanje med donatorji bo vsekakor potrebno izboljšati, potrebno pa bo tudi najti način za okrepitev vloge partnerskih držav v mednarodnem razvojnem sodelovanju. Pri tem pa je potrebno upoštevati omejene sposobnosti revnejših držav za zagotavljanje ustrezne podpore programom pomoči.

7 LITERATURA

Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in povezane akte - *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts*. 1997. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> (18. maj 2010).

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

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

Bučar, Maja in Eva Pliberšek. 2009. Razvojno sodelovanje. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 334–338. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

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

Carbone, Maurizio. 2007. *The European Union and International Development: The politics of foreign aid*. London in New York: Routledge.

Central Intelligence Agency. 2010a. *Ethiopia*. Dostopno prek: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/et.html#top> (21. junij 2010).

--- 2010b. *Mozambique*. Dostopno prek: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mz.html> (12. junij 2010).

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

Delegation of the European Union to the Republic of Mozambique. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/delegations/mozambique/index_en.htm (13. junij 2010).

Delegation of the European Union to the Republic of Mozambique. 2007. *Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2008-2013*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/delegations/mozambique/documents/eu_mozambique/023_annex_csp_mozambique.pdf (13. junij 2010).

Department for International Development. 2009. *European Commission Development Effectiveness Summary*. Dostopno prek: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/mdes/mult-dev-effect-summ-ec-2009.pdf> (19. maj 2010).

Development Assistance Group Ethiopia. Dostopno prek: <http://www.dagethiopia.org/> (23. junij 2010).

Development Portal. Dostopno prek: <http://www.developmentportal.eu/wcm/index.php> (21. maj 2010).

EU Donor Atlas 2010. Dostopno prek: <http://development.donoratlas.eu/index.htm> (14. junij 2010).

Eurodad, Cafod in Trocaire. 2008. *Mozambique. An independent analysis of ownership and accountability in the development aid system*. Dostopno prek: http://www.sarpn.org.za/documents/d0002972/Aid_effectiveness_Mozambique_Jan2008.pdf (18. junij 2010).

EuropeAid. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm (19. maj 2010).

EuropeAid. 2007. *Ethiopia-European Community. Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2008-2013*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_et_csp10_en.pdf (22. junij 2010).

European Commission. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/index_en.htm (19. maj 2010).

European Consensus on Development. 2006. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf (20. maj 2010).

European Union Delegation to Ethiopia. Dostopno prek: <http://www.deleth.ec.europa.eu/> (6. maj 2010).

Evropska komisija. 2006. *EU Aid: Delivering more, better and faster*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=87 (22. maj 2010).

--- 2007. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2007_0072_F_EN_DIVISION_TRAVAIL.PDF (6. maj 2010).

--- 2009a. *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf (6. maj 2010).

--- 2009b. *Annual Report 2009 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2008*. Dostopno prek: [http://reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/SNAA-7TW9G9-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/SNAA-7TW9G9-full_report.pdf/$File/full_report.pdf) (20. maj 2010).

--- 2009c. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_NATIVE_SEC_2009_0443_4_Aid-Effectiveness-after-Accra.pdf (6. maj 2010).

--- 2009č. *Co-operation between The European Union and The Federal Democratic Republic of Ethiopia Draft Joint Annual Report 2008*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/jar08_et_en.pdf (6. maj 2010).

--- 2009d. *Development and relations with African, Caribbean and Pacific States*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm (11. maj 2010).

--- 2009e. *EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy*. Dostopno prek: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/eu-toolkit-implementation-complementarity-and-division-labour-development-policy> (22. junij 2010).

--- 2010a. *Commission Staff Working Document. Aid Effectiveness – Annual Progress Report 2010*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0422_COM_2010_0159_EN.PDF (24. maj 2010).

--- 2010b. *Razvojna pomoč in razvojni cilji tisočletja: Komisija poziva države članice, naj obnovijo prizadevanja za povečanje in izboljšanje pomoči*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/451&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=en> (7. junij 2010).

Global Issues. 2010. Causes of Poverty. Dostopno prek: <http://www.globalissues.org/issue/2/causes-of-poverty> (14. maj 2010).

Grimm, Sven, Nils-Sjard Schulz in Ondrej Horkey. 2009. *International Division of Labour – Towards a Criteria-led Process*. Bonn: Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik.

Kampuš, Anja. 2008. *Proti učinkovitejši delitvi dela v evropskem razvojnem sodelovanju: Izzivi in priložnosti novih držav članic Evropske unije – primer Republike Slovenije*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kovačič, Manja. 2009. *Razvojna pomoč EU in človekove pravice*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi evropske skupnosti – *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*. 2007. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf> (18. maj 2010).

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

Monterreysko soglasje Mednarodne konference o financiranju za razvoj – *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. 2002. Dostopno prek: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (18. maj 2010).

Mrak, Mojmir, Maja Bučar in Helena Kamnar. 2007. Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije. *IB revija* 41 (3–4): 50–67.

Muerle, Holger. 2007. *Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options*. Bonn: Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik.

ODAMAZ. Dostopno prek: <http://mozambique.odadata.ampdev.net/> (12. junij 2010).

--- 2008. *Mozambique Donor Atlas 2008 ODAmoz*. Dostopno prek: <http://www.odamoz.org.mz/reports/reports/Mozambique%20Donor%20Atlas%202008.pdf> (6. maj 2010).

OECD. 2005. *The Paris Declaration and Accra Agenda for Action*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html (6. maj 2010).

--- 2007a. *DAC Statistical Reporting Directives*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf> (13. maj 2010).

--- 2007b. *Evaluation of the European Commission's support to the Republic of Mozambique. Final Report*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/26/40082885.pdf> (12. junij 2010).

--- 2008a. *Evaluation of the implementation of the Paris Declaration: Executive Summary*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/3/41136587.pdf> (9. junij 2010).

--- 2008b. *Paris Declaration 2008 Survey – Ethiopia*. Dostopno prek: http://www.dagethiopia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=37 (25. junij 2010).

--- 2009a. *2009 OECD Report on Division of Labour: Addressing fragmentation and concentration of aid across countries*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/52/44318319.pdf> (6. maj 2010).

--- 2009b. *About Development Co-operation Directorate*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html (12. maj 2010).

--- 2009c. *DAC Glossary of Key Terms and Concepts*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html (13. maj 2010).

--- 2009č. *DAC List of ODA Recipients used for 2008, 2009 and 2010 list flows*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/document/45/0,3343,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html (13. maj 2010).

--- 2009d. *International Good Practice Principles for Country-Led Division of Labour and Complementarity*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/21/43408412.pdf> (2. junij 2010).

--- 2010a. *Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34487_44981579_1_1_1_1,00.html (14. maj 2010).

--- 2010b. *Development Co-operation Report 2010*. Dostopno prek: <http://puck.sourceoecd.org/upload/4310031etemp.pdf> (26. maj 2010).

--- 2010c. *Division of Labour among Donors – an Approach to Harmonisation*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/50/44729615.pdf> (6. maj 2010).

Official Development Assistance to Mozambique Database. Dostopno prek: <http://www.odamoz.org.mz/reports/indexsub.asp> (6. maj 2010).

Overseas Development Institute. 2008. *Mutual Accountability at the Country Level. Mozambique Country Case Study*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/35/41178552.pdf> (14. junij 2010).

Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči in Agenda za ukrepanje iz Akre – *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. 2005/2008. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf> (18. maj 2010).

Pliberšek, Eva. 2007. *Načela sodelovanja, skladnosti in koordinacije v mednarodnem razvojnem sodelovanju Evropske unije ter v slovenski razvojni politiki*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte - *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. 2001. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (18. maj 2010).

Practitioners' Network For European Development Cooperation. Dostopno prek: <http://www.dev-practitioners.eu/> (6. maj 2010).

Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji. 2008. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:SL:PDF> (18. maj 2010).

Programme Aid Partnership. Dostopno prek: http://www.pap.org.mz/pap_structure.htm (12. junij 2010).

Schulz, Nils-Sjard. 2007. *Division of Labour among European donors: Allotting the pie or committing to effectiveness?* Dostopno prek: <http://www.fride.org/publication/67/division-of-labour-among-european-donors:-allotting-the-pie-or-committing-to-effectiveness> (17. maj 2010).

--- 2009. *International Division of Labour: A Test Case for the Partnership Paradigm*. Dostopno prek: <http://www.fride.org/publication/575/international-division-of-labour:-challenging-partnership> (6. maj 2010).

Slovenija doma v Evropi. 2007. *Rimska pogodba, 25. marec 1957*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novice/aktualne-teme/2007/50-oblentnica-rimske-pogodbe-50-let-evropske-unije/rimska-pogodba-25-marec-1957/> (17. maj 2010).

GMF in Eurodad. 2008. *Harmonization and Alignment: Challenges and opportunities for U.S. and European donors post-Acra*. Dostopno prek: http://www.dpwg-igd.org/cms/upload/pdf/Eurodad_harmonization_and_alignment.pdf (7. junij 2010).

UN-OHRLLS. Dostopno prek: <http://www.unohrlls.org/en/ldc/25/> (21. maj 2010).

United nations Millenium Development Goals. Dostopno prek: <http://www.un.org/millenniumgoals/> (18. maj 2010).

Wikipedia. 2010a. *Development Assistance Committee*. Dostopno prek: http://en.wikipedia.org/wiki/Development_Assistance_Committee (13. maj 2010).

--- 2010b. *Ethiopia*. Dostopno prek: <http://en.wikipedia.org/wiki/Ethiopia> (21. junij 2010).

--- 2010c. *Lomé Convention*. Dostopno prek: http://en.wikipedia.org/wiki/Lome_convention (17. maj 2010).

--- 2010č. *Mozambique*. Dostopno prek: <http://en.wikipedia.org/wiki/Mozambique> (12. junij 2010).

World Bank. Dostopno prek: <http://www.worldbank.org/> (21. maj 2010).