

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Eva Nastav

Načelo učinkovitosti razvojne pomoči Evropske unije in Kitajske Mozambiku

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Eva Nastav

Mentorica: Red. prof. dr. Maja Bučar

Načelo učinkovitosti razvojne pomoči Evropske unije in Kitajske Mozambiku

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2014

Ko hodiš, pojdi zmeraj do konca.

Spomladi do rožne cvetice,
poleti do zrele pšenice,
jeseni do polne police,
pozimi do snežne kraljice,
v knjigi do zadnje vrstice,
v življenju do prave resnice,
v sebi do rdečice čez eno in drugo lice.

A če ne prideš ne prvič ne drugič
do krova in pravega kova
poskusi:vnovič
in zopet
in znova.

(T. Pavček)

Timoteju in Leonu

Iskrena hvala red. prof. dr. Maji Bučar, za večletno sodelovanje in zaupanje v moje delo,
staršem, za vso pomoč in podporo, ko sem jo najbolj potrebovala,
Niki in Bojanu za več kot dobrodošle statistične nasvete in pomoč
in vsem ostalim, ki so mi kakorkoli stali ob strani pri nastanku disertacije.

Načelo učinkovitosti razvojne pomoči Evropske unije in Kitajske Mozambiku

POVZETEK

Skladno z gospodarskim razvojem v 20. stoletju, se je pričel večati prepad med razvitim in nerazvitim svetom. Tako so države in mednarodne organizacije, bodisi z namenom doseganja enakopravnega svetovnega razvoja, ali iz egoističnih vzgibov, pričele nuditi uradno razvojno pomoč. Obdobje osvobajanja kolonij in hladne vojne je bilo zaznamovano s prizadevanji za večanje pomoči, pri čemer so se zaveze na deklarativni ravni tudi (delno) uresničile v praksi. V začetku devetdesetih let preteklega stoletja in ob naraščanju števila revnih, pa je postalo jasno, da pomoč sama ne bo dovolj. V okviru mednarodne donatorske skupnosti so se tako poglobili pogovori o učinkovitejši pomoči, ki bi bolje naslovlila temeljne probleme nerazvitega sveta in tako z namenjenimi sredstvi prispevala k doseganju razvojnih ciljev. Prizadevanja za večanje učinkovitosti so se odrazila v oblikovanju temeljnih načel razvojnega sodelovanja, ki so postala vodilo državam in mednarodnim organizacijam pri nujenju razvojne pomoči. V okviru Evropske unije so se oblikovali tako imenovani 3C-ji; skladnost politik za razvoj, komplementarnost in koordinacija, ki bi naj pripomogli k bolj skladni, učinkoviti in organizirani pomoči držav članic in Evropske komisije. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj je prizadevanja za bolj učinkovito pomoč združila v obliki Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči, ki temelji na petih načelih: lastništvo, prilagajanje, uskladitev, upravljanje za doseganje rezultatov in medsebojna odgovornost. Mednarodna donatorska skupnost, ki zajema praktično vse večje uveljavljene zahodne donatorice in mednarodne organizacije, se je tako leta 2005 zavezala pomoč nuditi skladno z omenjenimi načeli ter jo usmerjati glede na zastavljenih 12 kazalnikov napredka, do leta 2010. Pregled, leta 2011, v okviru Vrha v Busanu je pokazal, da mednarodna skupnost pri doseganju omenjenih kazalnikov ni bila uspešna. Globalno gledano, je bil dosežen zgolj eden izmed dvanajstih kazalnikov, raven uresničevanja po posameznih državah prejemnicah in donatoricah pa zelo niha. Hkrati je postalo jasno, da cilji glede izboljšanja položaja držav v razvoju, v okviru zastavljenih Razvojnih ciljev tisočletja, do leta 2015, ne bodo doseženi. Tako se mednarodna skupnost, ne zgolj zaradi negativne slike pregleda Pariških kazalnikov, leta 2011, ampak že od devetdesetih let naprej, neprenehoma sprašuje, ali pomoč deluje oziroma kako opredeliti njeno učinkovitost. Poleg različnih negativnih mnenj glede vpliva pomoči na izboljšanje gospodarskega in družbenega položaja držav v razvoju, si je večina razvojnih teoretikov enotna; pomoč deluje, vendar različno glede na specifično situacijo prejemnic in način nujenja. V ta namen so, poleg pariških kazalnikov, oblikovali številne druge, ki naslavljajo vprašanje učinkovitosti pomoči in, kot takšni, določajo vrsto procesov/načel, ki bi jih naj donatorice spoštovale za boljše naslavljanje potreb držav v razvoju.

Medtem ko se 'tradicionalna' mednarodna donatorska skupnost, združena v okviru Odbora za razvojno sodelovanje Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj in Evropske unije, sooča z vprašanjem, kako zagotoviti večji učinek namenjenih razvojnih sredstev, so se v zadnjem desetletju ali dveh pričele pojavljati nove donatorice. Nekdanje države v razvoju, ponekod še same prejemnice pomoči, so zaradi hitrega gospodarskega napredka pričele širiti svoj geografski fokus. Pri tem so na področje razvojnega sodelovanja vnesle nove pristope - neposredno povezovanje razvojne pomoči z gospodarskimi interesi in odkrito pogojevanje pomoči z vezanostjo na lastno izvedbo (vezana pomoč). Način delovanja novih donatoric je bolj neposreden in v večji meri osredotočen na velike infrastrukturne projekte, pri čemer se družben vidik razvoja večinoma zanemarja. Čeprav po eni strani takšni pristop Kitajske, Indije, Brazilije, držav Arabskega polotoka, Tajske in nekaterih drugih prinaša številna neodobravanja med tradicionalne donatorice, jih določeni razvojni teoretiki in večina vodij držav v razvoju pozdravlja. Rezultati njihovega dela so neposredni in takojšnji, brez pogojevanja glede spoštovanja človekovih pravic in demokratičnih svoboščin, pristop pa je odkrit, z namenom doseganja obojestranske koristi. A po drugi strani, tako

očitna vezanost na lastne gospodarske interese privede do številnih dilem v povezavi s socialnim in kulturnim razvojem z namenom doseganja trajnostnega razvoja sveta. Tukaj je na mestu vprašanje učinkovitosti pomoči; kako opredelimo in merimo učinkovitost ter kateri pristop prinaša večje koristi pri doseganju dolgoročnih razvojnih ciljev v državah v razvoju.

Osrednji cilj disertacije je preučiti vprašanje učinkovitosti razvojne pomoči dveh tipičnih donatoric iz obeh prikazanih 'taborov': Evropske unije (v obliki pomoči, ki jo nudi Evropska komisija) in Ljudske republike Kitajske v Afriki in na izbrani študiji primera. Učinkovitost pomoči razumemo kot učinkovitost procesov razvojnega sodelovanja, pri čemer so slednji usmerjeni na doseganje dolgoročnih rezultatov na terenu. Skladno s tem merimo učinkovitost pristopov obeh izbranih donatoric skozi prizmo spoštovanja temeljnih načel, ki so se oblikovala skozi desetletja nudenja pomoči, skozi pariške kazalnike in dodatno skozi izbran mehanizem, ki ga ocenimo kot primernega. Ugotovimo, da je mehanizem nudenja pomoči Evropske unije, primerljivo s kitajskim, v Afriki veliko bolj dodelan, obširen in bolj učinkovit. Sodelovanje ne zajema zgolj ozkega področja nudenja pomoči, ampak se je skozi desetletja delovanja razširilo na praktično vse sfere javnega življenja, višina pomoči pa se, skladno s tem, konstantno povečuje. Po drugi strani je kitajska pomoč odkrito povezana z gospodarskimi interesi. Največ pomoči je namenjene v države z visoko gospodarsko povezanostjo in visokim deležem tujih neposrednih investicij. Vsekakor slednje ne pomeni, da se Evropska unija ne srečuje s številnimi dilemami, ko govorimo o spoštovanju temeljnih načel razvojnega sodelovanja. Podobno kot Kitajska, se Evropska unija sooča z izzivom zagotavljanja skladnosti razvojne pomoči z drugimi političnimi področji (Engel in ostali 2010), težave so pri spoštovanju načela komplementarnosti in koordinacije. Učinkovitost procesov razvojnega sodelovanja, v nadaljevanju, ocenimo s pomočjo pariških kazalnikov, saj mednarodna donatorska skupnost priznava Pariško deklaracijo kot splošen referenčen okvir za doseganje učinkovitejše pomoči. Ugotovimo, da se Evropska unija, v primerjavi z ostalimi tradicionalnimi donatoricami, na ravni Afrike, uvršča v sredino pri učinkoviti pomoči, pri čemer največjo pomanjkljivost predstavlja usklajevanje praks z ostalimi donatoricami. Po drugi strani, kitajske razvojne pomoči ne moremo primerljivo oceniti s pomočjo pariških kazalnikov, saj so vrednosti vseh enake ali blizu nič. Slednje pomeni, da je pomoč popolnoma neučinkovita ali pa je potrebno kazalnik nadgraditi. Tako oba pristopa ponovno ocenimo s pomočjo regresijske analize z izbranim mehanizmom Knacka, Rogersa in Eubanka (2011). Le ta gradi na pariških kazalnikih, hkrati pa odpravlja nekatere njihove pomanjkljivosti. Ugotovimo, da slika ni tako enoznačna, kot jo kaže ocena Pariške deklaracije; če je pomoč EU delno prilagojena sistemom države prejemnice in delno usklajena z drugimi donatoricami, je po drugi strani mehanizem popolnoma neselektiven pri izboru držav prejemnic pomoči, prav tako pomoč ni specializirana na izbrano število prejemnic in sektorjev. Po drugi strani, je pomoč Kitajske, pričakovano, popolnoma neusklajena in neprilagojena ter hkrati tudi neselektivna. Vendar izkazuje veliko mero specializacije, ki je višja od številnih drugih tradicionalnih donatoric, kar je svojevrstno presenečenje. Čeprav seštevek posameznih podkazalnikov še vedno postavlja Kitajsko pomoč veliko nižje od Evropske unije na lestvici učinkovitosti, nam posamezni kazalniki povedo, da kitajskega pristopa ne moremo oceniti kot popolnoma negativnega.

V nadaljevanju se osredotočimo na oceno učinkovitosti na primeru Mozambika. Za izbor države se odločimo na podlagi dejstva, da sta obe donatorici na terenu močno in že dlje časa zastopani. Hkrati Mozambik predstavlja eno izmed afriških držav, kjer so se prizadevanja za doseganje učinkovitejšega procesa razvojnega sodelovanja začela že mnogo pred Pariško deklaracijo. Analiza dodatno pokaže, da je implementacija zastavljenih načel še vedno slaba. Razvojno gledano, je Mozambik med najhitreje rastočimi gospodarstvi na afriškem kontinentu, pri čemer največji manko doživlja prav na družbenem področju. Številni Razvojni cilji tisočletja bodo ostali nedoseženi, pri čemer se zdi, da mednarodna donatorska skupnost ne najde pravega načina za delovanje na terenu. Kljub visokim količinam pomoči in več kot 40 prisotnim donatoricam v državi, Mozambik ostaja

visoko odvisen od uradne razvojne pomoči (Vollmer 2013). Čeprav so donatorice korak naproti zagotavljanju medsebojnega usklajevanja in s tem večji učinkovitosti storile že leta 2000 z različnimi iniciativami, le te v praksi prinašajo mešane rezultate. V kolikor delujejo uspešno, vključujejo le manjše število donatoric in s tem ne naslavlajo celotne donatorske skupnosti. Tiste, ki vključujejo vse, so povečini neuspešne ali so celo zamrle takoj po ustanovitvi. Povrh tega, se Mozambik sooča z veliko zanemarjenostjo na področju multilateralne pomoči, ki se je v preteklih letih prepolovila, kar nakazuje na številne izzive na področju doseganja učinkovitosti, še predno obravnavamo prihod novih donatoric v državo. Analiza pristopov obeh izbranih donatoric pokaže podobno sliko, kot na ravni Afrike. Če je Evropska unija vzpostavila obširen mehanizem sodelovanja s pripadajočo visoko vrednostjo uradne razvojne pomoči, ki Mozambik postavlja med deset največjih prejemnic na ravni afriške celine, je Kitajski pristop bolj omejen in neposreden. Kitajska, po drugi strani, predstavlja enega najpomembnejših gospodarskih partnerjev Mozambika, višina pomoči, ki jo nudi, pa presega vrednosti vseh tradicionalnih donatoric. Čeprav sta po teži, ki jo imata za razvoj Mozambika, donatorici izjemno (enakopravno) pomembni, sta si pristopa popolnoma nasprotna. Evropska unija si vseskozi, tako na deklarativni, kakor izvajalski ravni, prizadeva za doseganje učinkovitejše pomoči, bodisi preko premišljenega višanja neposredne proračunske podpore ali preko skupnega izvajalskega mehanizma z mozambiško vlado. Kitajska pomoč takšnih prizadevanj ne pozna, zaradi česar bi sklepali, da je pomoč neučinkovita. Zastavljeno tezo zagotovo potrди analiza učinkovitosti s pomočjo pariških kazalnikov, ki so za Kitajsko vsi blizu nič. Vendar rezultate dopolnimo z drugimi izbranimi mehanizmi, ki ponovno pokažejo, da pariški kazalniki morda niso primeren način za oceno učinkovitosti pomoči. Metodologija Knacka, Rogersa in Eubanka poda nekoliko realnejše vtise: pomoč Evropske unije Mozambiku je neselektivna, srednje prilagojena mozambiškim posebnostim, srednje usklajena z drugimi donatoricami in srednje specializirana, kar jo skupno postavlja v sredino analiziranih držav. Po drugi strani, je pomoč Kitajske prav tako neselektivna in pričakovano neprilagojena in neuskaljena. Hkrati je ponovno pri vrhu pri kazalniku specializacije, kar kaže na veliko večjo geografsko in sektorsko osredotočenost od večine tradicionalnih donatoric. Kljub pozitivnemu podkazalniku, je celotno gledano kitajsko razvojno sodelovanje, v primerjavi z Evropsko unijo, manj učinkovito. Podobne rezultate pokaže tudi ocena učinkovitosti s pomočjo metodologije "*Cash on Delivery Aid*", ki se osredotoča na učinkovitost procesov za doseganje konkretnih rezultatov. Analiza dosedanje prakse potrди, da je sistem nujenja pomoči Evropske unije veliko bolj usklajen z mozambiško vlado, kar omogoča večjo osredotočenost na rezultate. Kljub potrditvi, da je kitajska pomoč manj učinkovita kot je pomoč Evropske unije, se hkrati ponovno poudari dilema, kako oceniti učinkovitost pomoči. Prevlada namreč prepričanje, da so tudi neposredni pristopi, ki se osredotočajo na izgradnjo infrastrukture, kar je značilno za Kitajsko, lahko učinkoviti, v kolikor so usmerjeni trajnostno. Kljub temu se donatorice strinjajo, da je potrebno za doseganje splošne učinkovitost slediti pariškim načelom ter jih primerno nadgraditi v praksi. Tako bo v prihodnje največji izziv v Mozambiku uskladiti različne pristope donatoric, za namen poenotenja praks in zagotavljanja trajnosti pristopov.

Disertacija zagotavlja pomemben prispevek v preučevanju mednarodnega razvojnega sodelovanja v slovenskem prostoru in širše, tako s teoretičnega kot empiričnega vidika. Na področju teorije ponudi predvsem kritičen premislek o pomembni komponenti tega sodelovanja, to je razumevanju pojma "učinkovita pomoč". V mednarodni razvojni sredini je merjenje učinkovitosti aktualna tema, s katero se ukvarja tako stroka kot izvajalci/sodelavci v procesih razvojnega sodelovanja. Način merjenja učinkovitosti pomembno vpliva na kategorizacijo donatorjev. V disertaciji se tako zagovarja teza, da je potrebno pred ocenjevanjem učinkovitosti pomoči donatoric jasno ločiti med različnimi oblikami učinkovitosti (oz. med učinkovitostjo in uspešnostjo) ter skladno s tem prilagoditi metodologijo merjenja. S teoretičnim prispevkom je neposredno povezana dodana vrednost disertacije, ki se kaže v empiričnem delu. Naloga naslavlja vprašanje učinkovitosti pristopa Kitajske, kot nove donatorice, ki pa je merjeno na podlagi metodologije za ocenjevanje

učinkovitosti procesov (uspešnosti) tradicionalnih donatoric. Poseben prispevek pa disertacija zagotovo vnaša s študijo primera konkretne države v razvoju in oceno učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja. Ocena gre preko splošno sprejetih pariških smernic in se osredotoča na konkretne rezultate vseh donatorjev, posebej pa izpostavi razvojno sodelovanje Evropske komisije in Kitajske. Disertacija preko preverjanja pristopov obeh donatoric na terenu ponudi kritično presojo obeh.

Ključne besede: mednarodno razvojno sodelovanje, uradna razvojna pomoč, učinkovitost pomoči, Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči, pristop Knacka, Rogersa in Eubanka, mehanizem Cash on Delivery Aid

The principle of effectiveness of European Union's and China's aid to Mozambique

ABSTRACT

The gap between developed and developing world began to increase in line with the economic development of the 20th century. Therefore, countries and international organizations started to disburse official development assistance, with the aim of achieving balanced global development or due to their own interests. Times of the cold war and liberation of colonies were marked by efforts of aid increase, which (partially) reflected in practice. With the increase of global poverty at the beginning of 1990's it became clear that development assistance itself will not be enough. International donor community started discussing aid effectiveness that would better address basic issues of developing countries and therefore contribute to developmental goals. Efforts for improvement of aid effectiveness resulted in establishment of basic principles of development cooperation, which became basis of official development assistance of countries and international organizations. The European Union introduced the so-called 3C's: policy coherence for development, complementarity and coordination with the aim to achieve a more coherent, effective and coordinated aid of the EU member states and European Commission. Organization for economic cooperation and development gathered its efforts for a more effective aid in the Paris declaration on aid effectiveness, which consists of five principles: ownership, alignment, harmonization, management for results and mutual accountability. In 2005 the international donor community, which gathers all major, well-established western donors and international organizations, has agreed to disburse aid within these principles, while monitoring 12 development indicators by 2010. Summit's overview in 2011 in Busan, Korea, proved that international community did not succeed meeting the 12 development indicators. Globally, only one of the 12 indicators was achieved, and realization levels in individual recipients and donors vary greatly. At the same time it became clear that the Millennium development goals will not be achieved by 2015. Therefore, the international community has been addressing the question of aid effectiveness not only due to a negative review of Paris indicators in 2011, but from 1990's onwards. Leaving behind different negative opinions of aid effects on economic and social status of developing countries, most developmental theorists agree that aid does work, however, differently due to specific situations of recipient countries and due to the means of disbursement. For this reason international community established some other indicators besides the Paris indicators, which assess aid effectiveness and as such also determine a variety of processes/principles which donor countries need to consider when addressing developing goals.

While the 'traditional' international donor community, gathered in the Development Assistance Committee within the Organization of economic cooperation and development and in European Union, has been addressing the question of aid effectiveness, new donors started to appear in the past decade or two. Former developing countries, some of them still recipients of aid themselves, started to expand their geographic focus in line with the fast economic growth. They brought a completely new approach in the field of development cooperation: direct connection between developmental aid and economic interests, and conditioning of the aid to their own implementation (tied aid). They work in a more direct way and are mainly focused on large infrastructural projects, while the social aspect of development is in most cases neglected. Even though this kind of approach of China, India, Brazil, countries of the Arab peninsula, Thailand and others is not approved by many of the traditional donors, some developmental theorists and most leaders of developing countries welcome it. The results of their work are direct and immediate, unconditioned by respect of human rights and democratic freedom, their approach being open-handed with the intention of reaching mutual benefit. However, such obvious and direct connection of aid and economic interests leads to many dilemmas concerning social and cultural development with the intention of reaching sustainable global development. The question of aid effectiveness resurfaces:

how to determine and evaluate effectiveness? Which approach brings larger benefits at achieving long term developmental goals of developing countries?

The main goal of this dissertation is to address the aid effectiveness of two typical donors from each of the two 'sides' mentioned: European Union (aid disbursed only by the European Commission) and People's Republic of China, in Africa and on a selected case study. Aid effectiveness is understood as effectiveness of development processes and means of disbursing aid, which are directed towards long term results in the field. Keeping this in mind, approach of each chosen donor is firstly measured within the frame of basic principles, established through decades of disbursing aid. Later on, we address it through Paris principles, as well as through additionally chosen mechanism, which is considered appropriate. We find out that European Union's development cooperation in Africa is considerably more comprehensive, wide-ranged and effective in comparison to that of China. Cooperation doesn't cover only a small area of disbursing aid, throughout the decades it has expanded to practically all spheres of public life, increasing the amount of aid with it. In contrast, Chinese aid is openly connected to economic interests. The most aid is disbursed to countries with many economic connections and a large share of foreign direct investments. This certainly does not mean that European Union is not confronted with issues of basic principles of developmental cooperation. European Union, as well as China, deals with challenges of ensuring policy coherence for development (Engel et al. 2010), issues arises with principles of complementarity and coordination. Aid effectiveness is further assessed through the Paris indicators, as the international donor community considers the Paris declaration as a frame of reference for achieving a more effective aid. Our findings show that, in comparison with other traditional donors, European Union's effectiveness of development aid is in average in Africa, with its largest issue being the lack of coordination with other donors. In contrast, China's aid can't be equally assessed through Paris indicators, as all values are close or equal to zero. This leads either to a conclusion that its aid is completely ineffective or that indicators need to be upgraded. Therefore both approaches are re-evaluated through regression analysis on the basis of Knack, Rogers and Eubank's (2011) mechanism, which is based on Paris indicators, yet it overcomes some of the disadvantages. We find that the result is not so one-sided, as the Paris indicators show it: EU aid is partially aligned with recipients and partially harmonized with other donors, however it is completely non-selective and not specialized for the chosen number of recipients and sectors. On the contrary, Chinese aid is not harmonized, aligned or selective, as one would expect. However, it does show a high level of specialisation, which is higher than that of other traditional donors, which is a surprise in itself. Even though an overall sum of sub-indicators still place Chinese aid much lower than that of European Union on the effectiveness scale, individual indicators show that Chinese approach cannot be evaluated as completely negative.

Furthermore, we focus on aid effectiveness assessment in Mozambique. Choice of the selected recipient country was made based on the fact that both donors are strongly represented and have worked in this area for a long time. At the same time Mozambique is one of African countries where the efforts for a more effective aid have started long before the Paris declaration. Analysis additionally shows that the implementation of established principles is still poor. From a developmental point of view Mozambique is one of the fastest growing economies of the continent, with a lack in the social area – many of the Millennium developmental goals will not be achieved. It seems, furthermore, that the international donor community can't find an appropriate approach in the field. Despite large amounts of aid and more than 40 donors being present in the country, Mozambique remains highly dependent of official developmental aid (Vollmer 2013). Although donors have made progress in harmonisation and consequentially in aid effectiveness with different initiatives already in 2000, practical results are quite mixed. If the initiatives are successful, they include only a small part of donors and therefore don't address entire donor community. Those which include all donors are mainly unsuccessful or even died out shortly after its establishment. Besides all mentioned, Mozambique is dealing with a low percentage of multilateral aid, which

halved in the past years, showing that there are many challenges in achieving aid effectiveness even before we tackle new donors. Analysis of both approaches of chosen donors shows a similar picture than that of Africa in general. European Union has set a wide mechanism of cooperation with a high value of official developmental aid, which places Mozambique within top ten recipients in Africa, while China's approach is more direct in limited. China is one of the most important economic partners of Mozambique and its aid is higher than that of all traditional donors. Even though both donors are extremely (equally) important for Mozambique's development, the approaches to achieve aid effectiveness are completely opposite. European Union is trying to improve aid effectiveness through general budget support or through a common executive mechanism in cooperation with the Mozambique government. Chinese aid does not take such actions, which could lead to a conclusion that their aid is ineffective. This is also confirmed by Paris indicators, which are close or equal to zero. However, the results are further analysed by other mechanisms, which again contribute to an understanding that the Paris indicators are not an appropriate measure for aid effectiveness. Methodology of Knack, Rogers and Eubank gives a more realistic overview: European Union aid to Mozambique is non-selective, moderately aligned to Mozambique priorities, moderately harmonized with other donors and moderately specialized, which places it within the average of analysed countries. On the other hand, Chinese aid is, as expected, not harmonized or aligned and also non-selective. At the same time it reaches a high level of specialization, which shows a greater focus on geographical and sector areas than most of traditional donors. Despite a positive sub-indicator, generally speaking Chinese aid is less effective than European Union aid. Similar results are obtained by the method "Cash on Delivery Aid", which focuses on the effectiveness of a processes of delivering aid with the aim of achieving concrete results. Analysis confirms that European Union's approach is much more aligned with Mozambique government, which enables to focus on results. Although it was confirmed that Chinese aid is less effective than that of European Union, the issue of defining aid effectiveness arises again. Direct approaches which focus on infrastructure projects, which are typical for China, can be effective if they are sustainable. Despite this, donors still consider Paris principles as best guidelines in achieving general aid effectiveness. Therefore, Mozambique's greatest challenge in the future will probably be the coordination and harmonisation of different donor's approaches with the aim to achieve unity and sustainability.

The thesis provides both theoretically and empirically an important contribution to the development studies in the Slovenian area and beyond. In theory, it primarily offers a critical reflection on the important component of this cooperation, which is the understanding of the concept of "effective aid". In the international developmental community the issue of addressing aid effectiveness is an important topic, in which both, the profession and the contractors/collaborators in the processes of development cooperation, are included. The mode of addressing effectiveness has a significant impact on the categorization of donors. The thesis also argues the necessity of a clear distinction between different forms of effectiveness (ie. effectiveness and efficiency) and therefore adjusting the methodology accordingly. The theoretical contribution is directly related to the added value of the dissertation, which is reflected in the empirical part. The thesis addresses the question of the effectiveness of China's approach as a new donor, which is measured on the basis of a methodology for evaluating aid effectiveness (aid efficiency) of traditional donors. However, a special contribution of the thesis is certainly the case study of a developing country and an assessment of the aid effectiveness. It reaches beyond the generally accepted Paris indicators and focuses on concrete results of all donors, and especially highlights the development cooperation of the European Commission and China. Through a verification of donors' approaches in the field, the thesis offers a critical assessment of both.

Key words: international developmental cooperation, official developmental aid, aid effectiveness, Paris declaration on aid effectiveness, Knack, Rogers and Eubank approach, Cash on Delivery Aid methodology

KAZALO VSEBINE

KAZALO TABEL	16
KAZALO SLIK	17
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	19
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	19
1. UVOD	21
1.1 OPREDELITEV OKVIRJA	21
1.2 PREDMET RAZISKOVANJA	24
1.3 RAZISKOVALNI CILJI	25
1.4 HIPOTEZE	26
1.5 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA	28
1.6 METODOLOGIJA	30
1.6.1 TEORETSKI METODOLOŠKI OKVIR	31
1.6.2 TEHNIČNI METODOLOŠKI OKVIR	34
1.7 STRUKTURA DOKTORSKE DISERTACIJE	41
2. TEORETSKI OKVIR	43
2.1 OPREDELITEV RAZVOJA	43
2.2 MOTIVI NUDENJA POMOČI	49
2.2.1 REALISTIČNI VIDIKI NUDENJA POMOČI	50
2.2.2 IDEALISTIČNI VIDIKI NUDENJA POMOČI	54
2.2.3 MOTIVI PRIVATNEGA SEKTORJA ZA NUDENJE POMOČI.....	56
2.3 TEMELJNA NAČELA RAZVOJNEGA SODELOVANJA.....	56
2.3.1 TEMELJNA NAČELA NA RAVNI EVROPSKE UNIJE.....	57
2.3.2 TEMELJNA NAČELA NA RAVNI ORGANIZACIJE ZDRUŽENIH NARODOV	62
2.3.3 TEMELJNA NAČELA NA RAVNI ORGANIZACIJE ZA GOSPODARSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ	65
3. UČINKOVITOST RAZVOJNE POMOČI - PREGLED FORMIRANJA NAČELA IN NAČINI MERJENJA	71
3.1 KDAJ JE POMOČ UČINKOVITA?	71
3.2 NAČINI MERJENJA UČINKOVITOSTI	80
3.2.1 KAZALNIKI V OKVIRU PARIŠKE DEKLARACIJE O UČINKOVITOSTI POMOČI (2005).....	80
3.2.2 KAZALNIK DODANE VREDNOSTI NA SREDSTVA, KI JIH NAMENIJO DONATORJI	83
3.2.3 KAZALNIK UČINKOVITOSTI POMOČI Z VIDIKA PERCEPCIJE PREJEMNICE.....	85
3.2.4 KAZALNIKI UČINKOVITOSTI PO EASTERLYJU IN PFUTZEJU	86
3.2.5 KOMBINIRAN PRISTOP PO BURALLU IN ROODMANU	88

3.2.6 METODOLOGIJA PO KNACKU, ROGERSU IN EUBANKU	88
3.2.7 PRISTOP "CASH ON DELIVERY"	90
3.3 IZBRAN METODOLOŠKI OKVIR ZA PREUČEVANJE UČINKOVITOSTI	93
4. POLITIKA RAZVOJNEGA SODELOVANJA EVROPSKE UNIJE DO AFRIKE	100
4.1 ZGODOVINSKI PREGLED OBLIKOVANJA PARTNERSTVA Z REGIJO AKP.....	100
4.2 RAZVOJNO SODELOVANJE EU- DRŽAVE PODSAHARSKE AFRIKE	104
4.3 VIŠINA IN USMERJENOST POMOČI	105
4.4 MEHANIZMI ZUNANJIH PROGRAMOV POMOČI EU AFRIKI	110
4.4.1 EVROPSKI RAZVOJNI SKLAD	110
4.4.2 DRUGI MEHANIZMI	112
4.5 OCENA USPEŠNOSTI RAZVOJNE POLITIKE EU Z VIDIKA UPOŠTEVANJA TEMELJNIH NAČEL..	113
4.6 OCENA UČINKOVITOSTI Z VIDIKA PARIŠKE DEKLARACIJE	117
4.7 OCENA UČINKOVITOSTI Z VIDIKA MODELA KNACKA, ROGERSA IN EUBANKA 2011	121
SELEKTIVNOST POMOČI	121
PRILAGAJANJE	124
USKLADITEV	128
SPECIALIZACIJA	130
SKUPNI KAZALNIK	134
4.8 DELNI POVZETKI IN IZZIVI ZA PRIHODNOST.....	138
5. PRIHOD NOVIH DONATORJEV V AFRIKO	140
5.1 KITAJSKA	142
5.1.1 ZGODOVINA SODELOVANJA KITAJSKE IN AFRIKE.....	142
5.1.2 POLITIKA URADNE RAZVOJNE POMOČI.....	144
5.1.3 RAZVOJNO SODELOVANJE IN GOSPODARSKI INTERESI	149
5.1.4 RAZVOJNO SODELOVANJE IN POLITIČNE VEZI.....	154
5.1.5 INSTITUCIONALNA STRUKTURA RAZVOJNEGA SODELOVANJA.....	156
5.1.6 OCENA KITAJSKE RAZVOJNE POLITIKE V AFRIKI Z VIDIKA UPOŠTEVANJA TEMELJIH NAČEL	159
5.1.7 OCENA UČINKOVITOSTI Z VIDIKA PARIŠKE DEKLARACIJE.....	162
5.1.8 OCENA UČINKOVITOSTI Z VIDIKA MODELA KNACKA, ROGERSA IN EUBANKA.....	164
SELEKTIVNOST POMOČI	164
PRILAGAJANJE	165
USKLADITEV	166
SPECIALIZACIJA	167
5.2 PRIMERJALNA ANALIZA UČINKOVITOSTI POLITIK EU IN KITAJSKE NA RAVNI AFRIKE	171
SELEKTIVNOST POMOČI	171

<i>PRILAGAJANJE</i>	172
<i>USKLADITEV</i>	174
<i>SPECIALIZACIJA</i>	175
<i>SKUPNI KAZALNIK</i>	176
<i>5.3 TRISTRANSKO SODELOVANJE EU, KITAJSKE IN AFRIKE</i>	179
<i>5.3.1 PREGLED DOSEDANJIH PRIZADEVANJ ZA VZPOSTAVITEV PARTNERSTVA</i>	180
<i>5.3.2 IZZIVI PRI VZPOSTAVITVI PARTNERSTVA</i>	181
<i>5.3.3 MOŽNOSTI ZA NADALJNJE SODELOVANJE</i>	182
<i>SODELOVANJE V OKVIRU OECD-DAC</i>	183
<i>OBLIKOVANJE TRISTRANSKEGA PARTNERSTVA EU-KITAJSKA-AFRIKA NA AD HOC OSNOVI</i>	184
<i>PRILAGODITEV EU IN KITAJSKE AFRIŠKEMU MODELU RAZVOJA</i>	185
6. IZBRANA ŠTUDIJA PRIMERA: MOZAMBIK - NA POTI DO DOSEGANJA RAZVOJNIH CILJEV TISOČLETJA	187
<i>6.1 DRUŽBENO EKONOMSKI KAZALNIKI RAZVOJA</i>	187
<i>6.2 KAZALNIKI RAZVOJA PO MDG</i>	189
<i>6.3 MEDNARODNA DONATORSKA SKUPNOST IN ODVISNOST OD ODA</i>	193
7. UČINKOVITOST POMOČI V MOZAMBIKU	200
<i>7.1 INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA VEČANJE UČINKOVITOSTI POMOČI</i>	203
<i>7.2 UČINKOVITOST POMOČI V PRAKSI</i>	204
<i>7.3 MERJENJE UČINKOVITOSTI POMOČI S KAZALNIKI PARIŠKE DEKLARACIJE</i>	211
<i>7.4 EU V MOZAMBIKU</i>	214
<i>7.4.1 VIŠINA POMOČI</i>	215
<i>7.4.2 USMERJENOST POMOČI</i>	217
<i>7.4.3 PRIZADEVANJA ZA POVEČANJE UČINKOVITOSTI POMOČI</i>	219
<i>7.4.4 MERJENJE UČINKOVITOSTI RAZVOJNE POMOČI EU V MOZAMBIKU</i>	222
<i>7.4.4.1 UČINKOVITOST POMOČI EU, GLEDE NA KAZALNIKE PARIŠKE DEKLARACIJE</i>	222
<i>7.4.4.2 UČINKOVITOST POMOČI, GLEDE NA METODOLOGIJO KNACKA, ROGERSA IN EUBANKA</i>	225
<i>SELEKTIVNOST POMOČI</i>	225
<i>PRILAGAJANJE</i>	226
<i>USKLADITEV</i>	228
<i>SPECIALIZACIJA</i>	230
<i>SKUPNI KAZALNIK</i>	235
<i>7.4.4.3 MERJENJE UČINKOVITOSTI POMOČI PO MODELU CoD Aid</i>	239
<i>7.4.4.4 POVZETEK IN SPLOŠNA OCENA UČINKOVITOSTI POMOČI EU V MOZAMBIKU</i>	241
<i>7.5 KITAJSKA V MOZAMBIKU</i>	243

7.5.1 GOSPODARSKO SODELOVANJE	243
7.5.2 POLITIČNO SODELOVANJE	245
7.5.3 URADNA RAZVOJNA POMOČ	246
7.5.4 MERJENJE UČINKOVITOSTI POMOČI KITAJSKE V MOZAMBIKU	249
7.5.4.1 UČINKOVITOST POMOČI KITAJSKE, GLEDE NA KAZALNIKE PARIŠKE DEKLARACIJE	249
7.5.4.2 UČINKOVITOST POMOČI KITAJSKE, GLEDE NA METODOLOGIJO KNACKA, ROGERSA IN EUBANKA	251
PRILAGAJANJE	251
USKLADITEV	253
SPECIALIZACIJA	254
SKUPNI KAZALNIK	256
7.5.4.3 MERJENJE UČINKOVITOSTI POMOČI KITAJSKE PO MODELU CoD Aid	256
7.5.4.4 POVZETEK IN SPLOŠNA OCENA UČINKOVITOSTI POMOČI KITAJSKE V MOZAMBIKU	259
7.6 MOŽNOST ZA NADALJNJE USKLAJEVANJE DONATORJEV, Z NAMENOM VEČANJA UČINKOVITOSTI POMOČI	261
8. SKLEP	264
9. SEZNAM LITERATURE	279
10. STVARNO IN IMENSKO KAZALO	304

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: 12 kazalnikov napredka za doseganje učinkovitejše razvojne pomoči po PD.....	80
Tabela 3.2 : 30 kazalnikov v okviru metode QuODA	84
Tabela 3.3 : Kazalniki po DFI, ločeno na politike in procedure.....	85
Tabela 3.4 : Indikatorji učinkovitosti po Easterlyju in Pfutzeju	87
Tabela 3.5: Kazalniki učinkovitosti pomoči po Knacku, Rogersu in Eubanku	89
Tabela 3.6 Prikaz izbranih kazalnikov	95
Tabela 4.1: Pregled razvoja partnerstva med EU in AKP regijo, od začetka do danes	103
Tabela 4.2: Pregled razvoja odnosov med EU in podsaharsko Afriko	104
Tabela 4.3: Višina sredstev, namenjenih za ODA v letih 2003–2011 , v milijonih evrov	107
Tabela 4.4: Dosedanje polnitve EDF	111
Tabela 4.5: Vrednosti posameznih kazalnikov po državah ter najboljši/najslabši rezultati po kazalnikih v letu 2010.....	119
Tabela 4.6: Vrednost kazalnikov za merjenje selektivnosti pomoči na izbranih državah, v 2011 ..	122
Tabela 4.7: Vrednost kazalnikov za merjenje prilagajanja pomoči na izbranih državah z rangiranjem vrednosti EU po posameznem kazalniku, v letu 2011	126
Tabela 4.8: Vrednost kazalnikov za merjenje uskladitve na izbranih državah, v letu 2011	129
Tabela 4.9: Vrednost kazalnikov za merjenje specializacije pomoči na izbranih državah, v letu 2011	132
Tabela 4.10: Vrednost posameznih kazalnikov na izbranih državah, v letu 2011	136
Tabela 5.1: Vrednosti kazalnikov PD za Kitajsko	163
Tabela 5.2: Dosedanja prizadevanja za vzpostavitev partnerstva EU - Kitajska - Afrika	180
Tabela 6.1: Vrednosti družbeno ekonomskih kazalnikov za Mozambik v letih 2007 in 2011 ter za regijo podsaharske Afrike v 2011	188
Tabela 6.2: Vrednosti kazalnikov za 8 MDG v letu 2010.....	191
Tabela 6.3: Napredek uresničevanja MDG: Napovedi glede uresnitve v letu 2008 in 2010.....	192
Tabela 7.1: Vrednosti kazalnikov PD po letih in cilj za leto 2010.....	211
Tabela 7.2: Vrednosti indikatorjev PD po posameznih donatorjih v Mozambiku, v letu 2010.....	223
Tabela 7.3: Vrednosti posameznih kazalnikov ter skupni kazalnik "prilagajanje"	227
Tabela 7.4: Vrednosti kazalnikov ter skupni kazalnik "uskladitev"	229
Tabela 7.5: Vrednosti posameznih kazalnikov in skupni kazalnik "specializacija"	233
Tabela 7.6: Vrednosti posameznih kazalnikov "selektivnost", "prilagajanje", "uskladitev", "specializacija" in "skupni kazalnik" s pripadajočimi mesti	237
Tabela 7.7: Vrednosti indikatorjev PD po posameznih donatorjih v Mozambiku, v letu 2010.....	250
Tabela 7.8: Vrednosti posameznih kazalnikov ter skupni kazalnik "prilagajanje"	252
Tabela 7.9: Vrednosti kazalnikov ter skupni kazalnik "uskladitev"	253
Tabela 7.10: Vrednosti posameznih kazalnikov in skupni kazalnik "specializacija"	255

KAZALO SLIK

Slika 1.1 : Meddisciplinarnost razvojnih študij	32
Slika 1.2 Učinkovitost pomoči	33
Slika 1.3 : Metodološki okvir raziskave na makro- in mikroravni	36
Slika: 1.4 Povezovanje različnih metodoloških orodij v študiji primera.....	37
Slika 2.1 : Pojmovanje razvoja skladno s tremi različnimi koncepti.....	45
Slika 2.2 : Partnerstvo za povečanje učinkovitosti pomoči	70
Slika 3.1: Akterji v procesu nujenja pomoči in 'črna skrinjica'	78
Slika 3.2: Postopek nujenja pomoči po metodologiji <i>CoD Aid</i>	92
Slika 4.1: Višina skupne razvojne pomoč EU in pomoči regiji podsaharske Afrike ter Afrike kot celote, v letih med 2003 in 2011	106
Slika 4.2: Višina namenjenih sredstev razvojne pomoči regiji Afrike in podsaharske Afrike, s strani največjih OECD DAC donatoric, v letu 2011, v milijonih ameriškega dolarja (USD).....	108
Slika 4.3 : Kazalniki napredka EU razvojne politike pri uresničevanju PD glede na leto 2005, leto 2010 in cilj, postavljen za leto 2010.	118
Slika 4.4: Kazalniki napredka EU razvojne politike v letu 2010 glede na povprečje OECD članic v istem letu.....	121
Slika 4.5 : Vrednost kazalnikov politične selektivnosti, selektivnosti glede na revščino in skupne selektivnosti za EU, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011	124
Slika 4.6: Vrednost kazalnikov 4, 5a, 5b, 6, 7 in skupnega kazalnika prilagajanja za EU, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011.....	127
Slika 4.7: Vrednost kazalnikov 9, 10a in 10b ter skupne uskladitve za EU, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011.....	130
Slika 4.8: Vrednost kazalnikov specializacije za EU, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011	134
Slika 4.9: Vrednost kazalnikov selektivnosti, prilagajanja, uskladitve, specializacije in skupnega kazalnika za EU, v primerjavi s povprečjem analiziranih držav, v letu 2011.....	137
Slika 5.1 : Višina ODA v Afriki v letu 2008, po donatorjih, v milijardah USD.....	146
Slika 5.2: Pregled trgovine (uvoz iz Afrike in izvoz) med Kitajsko in Afriko v letih 1990 do 2009 v milijardah USD.....	150
Slika 5.3: Največje trgovinske partnerice med afriškimi državami v letu 2009, v odstotkih.....	151
Slika 5.4: Vrednost TNI Kitajske v Afriki v letih 1999 do 2009, v milijonih USD	152
Slika 5.5: Kitajske infrastrukturne investicije v letih 2001-2007 v podsaharski Afriki	153
Slika 5.6: Vrednost kazalnikov selektivnosti za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011	165
Slika 5.7: Vrednost kazalnikov 4, 5a, 5b, 6 in 7 ter skupnega kazalnika prilagajanja za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011	166
Slika 5.8: Vrednost kazalnikov 9, 10a in 10b ter skupnega kazalnika uskladitve za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011	167
Slika 5.9: Vrednost kazalnikov specializacije za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011.	169
Slika 5.10: Vrednost kazalnikov selektivnosti, prilagajanja, uskladitve , specializacije in skupnega kazalnika za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011	170
Slika 5.11: Vrednost kazalnikov selektivnosti za EU in Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011	172
Slika 5.12: Vrednost kazalnikov prilagajanja za EU in Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011	173
Slika 5.13: Vrednost kazalnikov uskladitve za EU in Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011	174
Slika 5.14: Vrednost kazalnikov specializacije za EU in Kitajsko, glede na povprečje analiziranih	

držav v letu 2011.	176
Slika 5.15: Vrednosti kazalnikov selektivnosti, prilagajanja, uskladitve, specializacije in skupnega kazalnika za EU in Kitajsko ter deset najbolje uvrščenih držav, v letu 2011	178
Slika 6.1: Višina skupne ODA Mozambiku v letih 1992 - 2011, v milijonih USD.....	194
Slika 6.2: Večje bilateralne donatorice pomoči Mozambiku v letu 2011, v odstotkih vse bilateralne pomoči	195
Slika 6.3: Višina razvojne pomoči največjih bilateralnih donatoric* v Mozambiku v letu 2011,** v milijonih USD.....	197
Slika 6.4: Delež ODA glede na BDP v letih 1992-2011	198
Slika 6.5: Prikaz odvisnosti Mozambika od ODA, glede na različne metodologije, po letih	199
Slika 7.1: Število donatorjev v Mozambiku po letih, glede na povprečje v Afriki	205
Slika 7.2: Delež multilateralne pomoči v Mozambiku v letih 2008 do 2011	206
Slika 7.3: Usmerjenost pomoči skupine G19 v obliki neposredne podpore proračunu, programske ali projektne pomoči, v odstotkih celotne pomoči.....	208
Slika 7.4: Učinkovitost pomoči v Mozambiku, glede na povprečje posameznih kazalnikov za afriške države.....	213
Slika 7.5: Višina EU sredstev Mozambiku v letu 2011, v primerjavi z drugimi afriškimi državami, v milijonih USD.....	216
Slika 7.6: Višina EU pomoči Mozambiku v obdobju 1993-2011, v milijonih USD	217
Slika 7.7: Usmerjenost pomoči EU v sektorje med leti 2007 in 2011, v odstotkih celotne pomoči.....	219
Slika 7.8: Vrednosti EU kazalnikov PD, glede na povprečje analiziranih donatoric in skupno vrednost na ravni Mozambika, v letu 2010	224
Slika 7.9: Vrednosti kazalnika "prilagajanje" za posamezne države donatorice v Mozambiku, glede na povprečje analiziranih donatoric.....	228
Slika 7.10: Vrednosti skupnega kazalnika "uskladitev" za posamezne države donatorice v Mozambiku, glede na povprečje analiziranih donatoric.....	230
Slika 7.11: Vrednosti skupnega kazalnika "specializacija" za posamezne države donatorice v Mozambiku, glede na povprečje analiziranih donatoric.....	234
Slika 7.12: Vrednosti posameznih in skupnega kazalnika, glede na analizirane države	238
Slika 7.13: Trgovina med Mozambikom in Kitajsko v letih med 2002-2012*, v milijonih USD... ..	244
Slika 7.14: Najpomembnejši uvozni in izvozni partnerji Mozambika v letu 2011, v milijonih USD	245
Slika 7.15: Višina kitajske pomoči Mozambiku v letih 2004 - 2011, v USD.....	247
Slika 7.16: Struktura kitajske pomoči po sektorjih v obdobju med 2004-2011	248

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

3C - skladnost politik za razvoj, komplementarnost in koordinacija (ang. *policy coherence for development, complementarity, coordination*)

AAP - Letni akcijski načrt (ang. *Annual Action Plan*)

AKP - regija Afrike, Karibov in Pacifika (ang. *Africa, Carribean Pacific*)

BDP - Bruto družbeni proizvod

BND - Bruto nacionalni dohodek

BRICS - skupina držav Brazilije, Rusije, Indije, Kitajske in Republike južne Afrike

CoD Aid - pristop "Denar za rezultate", ki ga je razvil Center za globalni razvoj (ang. *Cash on Delivery Aid*)

CPIA - kazalnik Svetovne banke "Ocena politik in institucij" (ang. *Country Policy and Institutional Assessment*)

ČP - človekove pravice

DAC - Odbor za razvojno sodelovanje v Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (ang. *Development Assistance Committee*)

DCI - Instrument za razvojno sodelovanje (ang. *Development Cooperation Instrument*)

DFI - mednarodni *think tank* na področju raziskav, izgradnje kapacitet in zagovorništva s področja razvojnega sodelovanja (ang. *Debt Finance International*)

DPG - Skupina razvojnih partnerjev (ang. *Development Partners Group*)

DVR - države v razvoju

EDF - Evropski razvojni sklad (ang. *European Development Fund*)

EGS - Evropska gospodarska skupnost

EIB - Evropska investicijska banka

EIDHR - Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (ang. *European Instrument for Democracy and Human Rights*)

EK - Evropska komisija (ang. *European Commission*)

EP - Evropski parlament (ang. *European Parliament*)

EPAs - gospodarski partnerski sporazumi (ang. *Economic Partnership Agreements*)

ES - Evropska skupnost

EU - Evropska unija (ang. *European Union*)

EUR - Evro

FOCAC - Forum o kitajsko - afriškem sodelovanju (ang. *Forum on China - Africa Cooperation*)

G19 - Partnerstvo programskih dontoric v Mozambiku

GA - Generalna skupščina (ang. *General Assembly*)

HIPC - visoko zadolžene revne države (ang. *Heavily Indebted Poor Countries*)
IMF - Mednarodni denarni sklad (ang. *International Monetary Fund*)
LDC - najmanj razvite države (ang. *Least Developed Countries*)
MDG - Razvojni cilji tisočletja (ang. *Millenium Development Goals*)
MoU - Memorandum o soglasju (ang. *Memorandum of Understanding*)
N/A - Brez podatka (ang. *not available*)
NVO - nevladne organizacije
ODA - Uradna razvojna pomoč (ang. *Official Development Assistance*)
ODAMoZ - Sistem za upravljanje z informacijami glede pomoči (ang. *Aid Information Managament System*)
OECD - Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (ang. *Organisation for Economic Cooperation and Development*)
OZN- Organizacija Združenih narodov (ang. *United Nations Organisation*)
PAF - Shema za oceno napredka (ang. *Performance Assessment Framework*)
PAP - Partnerstvo programskih donatoric (ang. *Programme Aid Partnership*)
PARPA - Splošen načrt z zmanjševanje revščine (ang. *Absolute Poverty Reduction Plan*)
PCD - Skladnost politik za razvoj (ang. *Policy Coherence for Development*)
PD - Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči (ang. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*)
PES- Pogodba o Evropski skupnosti
PEU - Pogodba o Evropski uniji
PIU - implementirani vzporedni projekti (ang. *Parallel Implementation Units*)
QuODA - kazalnik za oceno kvalitete uradne razvojne pomoči (ang. *Quality of Official Development Assistance Assessment*)
SB - Svetovna banka (ang. *World Bank*)
STO - Svetovna trgovinska organizacija (ang. *World Trade Organization*)
TNI - tuje neposredne investicije
UNDP - Program Združenih narodov za razvoj (ang. *United Nations Development Programme*)
USD - Ameriški dolar (ang. *United States Dolar*)
VB - Velika Britanija (Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske)
ZDA- Združene države Amerike
ZN - Združeni narodi (ang. *United Nations*)

1. UVOD

1.1 Opredelitev okvirja

Nudenje pomoči državam v razvoju (DVR)¹ je od nekdaj veljalo kot poteza, akt razvitih držav, iz različnih razlogov (Paulo in Reisen 2010, 536). Tukaj govorimo bodisi o zelo egoističnih razlogih, kot je uveljavljanje svetovne premoči, izčrpavanje naravnih bogastev držav v razvoju ter na ta način podreditev nekdanjih kolonij, kot razvojno pomoč vidijo realisti (Schraeder, Hook in Taylor 1998, Olsen 2004a, Todaro 2006, Isopi in Mavrotas 2006, Carbone 2007), ali pa o altruističnih nagnjenjih za zagotavljanje enakopravnejše svetovne ureditve (Bandyopadhyay in Wall 2006, Younas 2008).² Kakršnikoli že razlogi so, je dandanes dejstvo, da so države "globalnega severa" in "globalnega juga"³ izjemno prepletene, pomoč skozi leta narašča (OECD Statistics 2013), krepijo pa se tudi gospodarske, politične in kulturne vezi.

Skladno z večanjem pomoči in drugih oblik sodelovanja (ali pa prav zaradi tega), so se na mednarodni donatorski ravni v zadnjih desetih, petnajstih letih pričela krepiti tudi prizadevanja za boljše naslavljanje razvojnih prioritet in potreb DVR. Oblikovale so se smernice in časovno določeni cilji glede pričakovanih rezultatov za zmanjševanje revščine v državah v razvoju v obliki Razvojnih ciljev tisočletja (ang. *Millenium Development Goals* - MDG),⁴ ki so le še dodatno podkrepila mednarodna prizadevanja za povečevanje odstotka razvojne pomoči. Zaradi vedno večjih kritik, da je pomoč neučinkovita, sama sebi v namen ter da prinaša koristi predvsem tistim, ki jo nudijo, in ne prejemnicam (Moyo 2009), je bil, predvsem v krogih tradicionalnih donatoric, storjen korak naprej tudi na področju povečanja učinkovitosti pristopov nujenja pomoči. Sodelovanje z državo prejemnico, uporaba njenih nacionalnih mehanizmov ter medsebojna koordinacija z drugimi donatoricami (OECD 2005), so postali pričakovana praksa v zadnjem desetletju ter zagotovilo, da bodo razvojne potrebe boljše, in predvsem učinkoviteje, naslovljene.

Pa je temu res tako? Medtem, ko so nekateri predeli "nerazvitega" sveta na dobri poti do doseganja

¹ Čeprav je mednarodna skupnost sprva govorila o nujenju pomoči (donacije, tehnično sodelovanje, posojila) državam v razvoju, se je percepcija odnosov z leti spremenila v smeri sodelovanja na številnih političnih področjih (OECD 2003, OECD 2005, OECD 2011ak). Hkrati pa so odnosi iz tipičnega nadrejenega – podrejenega položaja, vsaj na deklarativni ravni, prešli v bolj enakopravne, partnerske, kot bo prikazano v nadaljevanju. Zato v nadaljevanju uporabljamo termin "razvojna pomoč", ko označujemo sredstva, ki so skladna z opredelitvijo OECD DAC (predstavljeno v prihodnjem poglavju). Pri obravnavi celostnih odnosov pa uporabljamo termin "razvojno sodelovanje".

² Več o različnih strujah in pogledih na motive nujenja pomoči v nadaljevanju.

³ Tukaj se nanašamo predvsem na donatorice, ki so zbrane v skupini držav, ki zaključujejo globalni sever in prejemnice, ki so zbrane v okviru globalnega juga.

⁴ Več o ciljih v nadaljevanju.

MDG, se regija Afrike, Karibov in Pacifika (ang. *Africa, Caribbean, Pacific* - AKP) še vedno soočajo z izjemnimi razvojnimi izzivi, med katerimi se nekateri še povečujejo.⁵ Izmed le-teh so predvsem države podsaharske Afrike tiste, ki se pri doseganju MDG srečujejo z največ težavami, hkrati pa so potrebe prebivalstva največje (UNDP 2011). Skladno z omenjenim, je tudi mednarodna donatorska skupnost pričela največ pozornosti posvečati tej regiji. Tradicionalnim donatoricam, kot so države združene v okviru Evropske unije (EU), Združene države Amerike (ZDA), Kanada, Japonska, so se pridružile tudi nove donatorice, nove gospodarske velesile - Kitajska,⁶ Indija, Brazilija, Malezija, Ruska federacija, Tajski ter številne države, bogate z nafto - Saudska Arabija (Paulo in Reisen 2010, 536). Omenjene nove donatorice ostajajo izven sistema mednarodnih organizacij, ki so oblikovale smernice glede izboljšanja učinkovitosti pristopov v DVR ter naslavljanja njihovih razvojnih potreb, njihovo sodelovanje pa temelji na drugačnih osnovah, ki smo jih vajeni v zadnjih desetletjih. Skladno s tem, je njihov prihod zbudil zanimanje in skrb med že uveljavljenimi donatoricami (Paulo in Reisen 2010, 55). Vprašanje morebitnih negativnih posledic drugačnega pristopa je v tem trenutku izjemno aktualno - od grobega (tržnega) pristopa do mešanja uveljavljenih delujočih mehanizmov in rušenja načel učinkovite pomoči (Paulo in Reisen 2010, 535). Čeprav je vsesplošen odnos na ravni globalnega severa, tradicionalnih uveljavljenih donatoric, precej negativen do prihoda novih donatoric v regijo podsaharske Afrike, je pred sprejetjem zaključkov potrebno podrobneje pogledati, kakšne pristope nove donatorice ubirajo, na čem temeljijo in kako so povezani s prizadevanji za večanje učinkovitosti pomoči v prejemnicah.

Mednarodna skupnost, pretežno združena v okviru OECD in EU, dodatno ocenjuje, da so pristopi, ki jih ubirajo nove donatorice, večinoma neučinkoviti, vendar - kdaj pa govorimo o učinkoviti pomoči/učinkovitem razvojnem sodelovanju? Kakšna so merila, da pomoč ocenimo za učinkovito; ali so to procesi, ki jih donatorice izvajajo učinkovito, ali so to dejanski dolgoročni rezultati v obliki zmanjšanja odstotka revnih, povečanja odstotka pismenih in tako naprej? In - v kolikor ocenjujemo učinkovitost in pristope - kako se raven analize spremeni, če slednje ocenjujemo na ravni regije ali na drugi strani, na ravni določene donatorice?

Naloga se torej osredotoča na vprašanje učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja,⁷ ki jo na eni strani nudi tradicionalna donatorica in na drugi strani "nova" donatorica. Pri tem jasno ločujemo med različnimi opredelitvami učinkovitosti, kot jih razume stroka:

⁵ V določenih državah podsaharske Afrike, kot so Lesoto, Čad, Sudan in druge, se povečujejo predvsem stopnja prebivalstva, ki živi v ekstremni revščini in stopnja okuženih s HIV/AIDS (UNDP 2011).

⁶ Tekom celotnega dela obravnavamo Ljudsko republiko Kitajsko in zanj uporabljamo termin "Kitajska".

⁷ Termin učinkovitost pomoči se neposredno navezuje na angleško različico *Aid Effectiveness* in ga, kot takšnega, tudi uporabljamo pri ocenitvi učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Pri tem ločimo dve obliki učinkovitosti, kot pojasnimo v nadaljevanju.

- a.) učinkovitost procesov izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja, pri čemer govorimo o učinkovito izpeljani izvedbi razvojnega programa, projekta in podobno, skladno s smernicami;
- b.) učinkovitost razvojnega sodelovanja v obliki doseganja zastavljenih rezultatov (ang. *output*) in učinkov (ang. *outcome*).

Ne glede na dejstvo, da obe opredelitvi podrobneje predstavimo v nadaljevanju, na tem mestu pojasnimo, da večji del mednarodnih organizacij in tradicionalnih donatoric razume učinkovitosti v obliki učinkovite izvedbe procesa nudenja pomoči (OECD 2003, 2004, 2005, 2008, 2011). Na podlagi takšnega razumevanja je mednarodna skupnost tudi oblikovala osnovne smernice mednarodnega razvojnega sodelovanja in metodologije za merjenje učinkovitosti procesov, ki bodo v nadaljevanju analizirane. Skladno z omenjenim, bi bil sicer bolj smislen prevod termina "*aid effectiveness*" v "uspešnost razvojnega sodelovanja", saj govorimo o učinkovitosti izvedbe, ne učinkovitosti v obliki doseženih rezultatov. Vendar, po drugi strani, mednarodna skupnost uporablja enoten termin, ki ga Slovenija uradno prevaja kot "učinkovitost razvojne pomoči" (MZZ 2014). Tako v disertaciji sledimo uradnemu prevodu, vendar pri tem jasno ločujemo med različnimi oblikami učinkovitosti.

Ocenjevanje učinkovitosti sodelovanja skozi prizmo rezultatov oz. učinkov na terenu, ki ga le-to prinaša, je popolnoma drugačno. Mednarodne organizacije in razvojni *think-tanki* pri tem tako učinkovitost ocenjujejo glede na merljive rezultate, ki bi jih naj takšno sodelovanje dosegalo (ZN 2011, Birdsall in Savedoff 2011). Tako Svetovna banka (*World Bank* - SB) učinkovitost razvojnega sodelovanja opredeli kot vpliv, ki ga ima na zmanjševanje revščine in neenakosti, povečanje rasti, izgradnje kapacitet in uresničevanje MDG. Kazalniki se nanašajo na napredek pri zmanjševanju revščine, izobrazbe, zdravstva in ostalih vidikov razvoja. Primer slednjega so MDG, kjer je mednarodna skupnost sprejela merljive cilje razvojne pomoči v obliki konkretnih rezultatov, ki bi jih mednarodna skupnost naj dosegla do leta 2015 (Deklaracija tisočletja 2000). Sami v disertaciji, zaradi metodoloških omejitev, kot bodo prikazane v nadaljevanju, pojem "učinkovitost pomoči" razumemo z vidika učinkovitosti pristopov, razen če je izrecno opredeljeno drugače.

Učinkovitost razvojnega sodelovanja ocenjujemo na primeru dveh donatoric, EU in Kitajske. Pri izbiri analiziranih donatoric se zavedamo, da izbira ni idealna, saj primerjamo bilateralno (Kitajsko) in multilateralno donatorico (EU). Vendar pa smo želeli primerjati dve najbolj "reprezentativni" donatorici, tako na strani tradicionalnih, DAC, donatoric, kakor v krogu novih donatoric, kar Kitajska in EU zagotovo sta. Vodi nas tudi dejstvo, da se EU pri izvajanju razvojne pomoči vede kot bilateralna donatorica, saj sklepa stike na političnem in gospodarskem področju ter

izvaja razvojne programe precej bolj podobno kot posamezne države, kot pa mednarodne organizacije. Hkrati je EU na strani uveljavljene donatorice pričakovana izbira,⁸ saj je z najvišjo nominalno vrednostjo uradne razvojne pomoči (ang. *Official Development Assistance* - ODA),⁹ najdaljšo zgodovino sodelovanja in najbolj prepletenimi gospodarskimi, političnimi in kulturnimi vezmi, najpomembnejši partner držav podsaharske Afrike. Po drugi strani, za primer "nove" donatorice vzamemo Kitajsko, in sicer zaradi višine namenjenih sredstev in pomembnosti vpliva, ki ga je v zadnjem desetletju razvila v regiji.

V nadaljevanju se osredotočamo na študijo primera, ki jo preučimo z vidika učinkovitosti pristopov obeh izbranih donatoric. Pri izbiri primera nas je vodilo prepričanje, da želimo učinkovitost pomoči meriti na eni izmed držav podsaharske Afrike, v kateri sta hkrati tako EU kot Kitajska pomembno, vendar približno enakopravno zastopani. Hkrati smo državo izbirali glede na dejstvo, da slednje ni ena izmed zanemarjenih s strani mednarodne donatorske skupnosti – t.i. *aid orphans*, saj potemtakem ocena učinkovitosti ne bi bila realna.

1.2 Predmet raziskovanja

Predmet raziskovanja se osredotoča na dve ravni, ki jih v doktorski disertaciji pokrijemo, in sicer:

- a.) umestitev politike razvojnega sodelovanja Kitajske in EU v Afriki kot celoti in
- b.) učinkovitost pristopov politike razvojnega sodelovanja obeh akterjev na ravni Mozambika.

Tako se v prvem delu naloge osredotočimo na splošne usmeritve razvojne politike obeh analiziranih donatorjev, pri čemer je preučevana sama učinkovitost obeh pristopov. Analiza sprva vključuje opisen pregled zgodovine obeh pristopov v Afriki z vidika razvojne politike ter temeljne značilnosti slednje. Na podlagi omenjenega pregleda smo ocenili spoštovanje temeljnih načel nudenja pomoči, kot so bila sprejeta na ravni mednarodne donatorske skupnosti. Oceno smo dopolnili z analizo učinkovitosti s pomočjo metodološkega orodja, ki se je izkazalo za najprimernejše na podlagi predhodnega pregleda.

V drugem delu je predmet raziskovanja učinkovitost v Mozambiku, na podlagi izbranih pristopov ter osebnega vtisa s terenskega dela. V začetku je opravljen pregled razvojnih pristopov Kitajske in EU v Mozambiku, kot državi prejemnici pomoči, v nadaljevanju pa smo preverili učinkovitost pomoči na podlagi večih metodoloških okvirjev.

⁸ Predmet preučevanja je pomoč, ki jo nudijo samo institucije EU in je kot takšna ločena od bilateralne pomoči, ki jo nudijo posamezne članice. Razen, če je v tekstu zapisano drugače, se vse navedbe in preračuni nanašajo zgolj na omenjeno pomoč.

⁹ Definicija ODA je podana v nadaljevanju, znotraj teoretske predstavitve okvirja raziskovanja.

Omenjena razporeditev raziskovalnega dela je najprej omogočila oceno razvojne politike EU in Kitajske na deklarativni ravni; skozi analizo upoštevanja temeljnih načel nudenja pomoči pri dosednji praksi, pri čemer smo učinkovitost preverjali tako z upoštevanjem načel, kakor tudi s pomočjo večih mednarodno sprejetih modelov ocenjevanja učinkovitosti pomoči. Na drugi strani, pa je takšen pristop omogočil oceno učinkovitosti obeh pristopov tudi v praksi, pri čemer smo poseben poudarek posvetili vprašanju, ali se upoštevanje mednarodnih načel razvojnega sodelovanja dejansko odraža v večji učinkovitosti pomoči, ko govorimo o zmanjševanju revščine in uresničevanju MDG.

Čeprav EU in druge večje donatorice v okviru mednarodne donatorske skupnosti v večji meri ločujejo med državami podsaharske Afrike in državami Evromediterana, kamor uvrščamo tudi Egipt, Tunizijo in ostale države obalnega pasa Afrike, je večji del primerjalne analize temeljil na politiki razvojnega sodelovanja do Afrike, kot kontinenta. Razlog za to odločitev je predvsem v dejstvu, da Kitajska ni sprejela ločene politike zgolj do držav podsaharske Afrike. Prav tako je z metodološkega vidika pri preverjanju učinkovitosti pomoči lažje opraviti primerjalno analizo, saj vzorec zajema, v primeru osredotočenosti na vse države afriške regije, večje število držav in so podatki na ta način natančnejši. Kljub temu, se v nadaljevanju pri opisni analizi razvojne politike EU v prvem delu raziskave, zaradi siceršnje preobsežnosti, osredotočimo na raven podsaharske Afrike.

1.3 Raziskovalni cilji

V nalogi smo skušali zasledovati naslednje raziskovalne cilje:

- opredeliti pojem razvoja in razvojne pomoči z vidika različnih teoretičnih pogledov; jasna opredelitev in ponazoritev kompleksnosti pojma razvoj/razvojna pomoč nam je v nadaljevanju omogočala, da bomo lažje razumeli in/ali primerjali izbrani donatorici v regiji in na študiji primera. Prikazati želimo, da na razvojno pomoč nikakor ne moremo gledati enostransko in z vidika zgolj enega teoretičnega izhodišča, temveč gre za izjemno kompleksen pojav, pri čemer se tudi pri eni izbrani donatorici lahko pojavlja več razlag/motivov. Slednje še toliko bolj velja za dve popolnoma nasprotni si donatorici, kot sta EU in Kitajska;
- opredeliti osnovna načela razvojnega sodelovanja in okvirja, iz katerega izhajajo; z opredelitvijo načel in okvirja, ki je omenjena načela zarisal, se želimo vprašati, koliko so omejena načela prenesena v vsakodnevno prakso nudenja pomoči. Glede na okvir, v

katerem so nastala, pa želimo kritično pogledati tudi, ali se dejansko povezujejo s pojmom učinkovita pomoč ter ali niso sama sebi v namen;

- opredeliti pojem učinkovitost pomoči ter kazalnikov, kdaj je pomoč učinkovita; cilj opredelitve je jasno definirati, kaj pomeni učinkovita pomoč ter raziskati možne mehanizme za merjenje njene učinkovitosti. Namreč, s pregledom slednjih in njihovih kazalnikov ter oceno primernosti za izbran predmet preučevanja, smo lahko definirali najprimernejši model za merjenje učinkovitosti na ravni regije in izbrane države - Mozambika.
- **Primarni cilj dela** je, s pomočjo izbranega metodološkega orodja, **oceniti učinkovitost razvojnega sodelovanja** dveh "tipskih" donatoric, EU in Kitajske, v regiji in v Mozambiku. Tako je namen umestiti obe donatorici v krog mednarodne donatorske skupnosti ter pogledati, kateri so mehanizmi, ki so se jih donatorice do sedaj poslužile za povečanje učinkovitosti svoje pomoči. Vezano na omenjeno, je cilj hkrati kritično oceniti, ali so mehanizmi, ki izhajajo iz zahodne, "tradicionalne" donatorske skupnosti, primerni za ocenjevanje učinkovitosti oz. doseganje bolj učinkovite pomoči. Hkrati smo se vprašali, ali nespoštovanje temeljnih načel ODA nujno vodi v neučinkovito pomoč.
- Vezano na primarni cilj, torej oceno učinkovitosti, si je delo v nadaljevanju prizadevalo odgovoriti na vprašanje, kako lahko mednarodna donatorska skupnost v prihodnje prispeva k večji učinkovitosti pomoči, tako na ravni celotne Afrike, kakor tudi v Mozambiku.

Za doseganje zastavljenih ciljev smo v nadaljevanju opredelili hipoteze, raziskovalna vprašanja ter metodološki okvir za delo po izbranih raziskovalnih vprašanjih.

1.4 Hipoteze

V okviru predmeta raziskovanja, ki se nanaša na razvojno politiko EU in Kitajske v Afriki, ter podrobneje v Mozambiku, smo v disertaciji zagovarjali naslednje zastavljene hipoteze:

H1: *Evropska unija uspešno nadgrajuje politiko svojega mednarodnega razvojnega sodelovanja do Afrike, vendar ostajajo izzivi na področju učinkovitosti procesa sodelovanja, ki se kažejo predvsem v pomanjkanju koordinacije tega procesa.*

V okviru prve hipoteze smo za osnovo vzeli trditev, da EU skozi desetletja zelo uspešno nadgrajuje svojo politiko razvojnega sodelovanja do podsaharske Afrike, pri čemer se naša predpostavka nanaša tako na višino razvojne pomoči, ki se z leti povečuje, kakor tudi na število političnih

področij, ki jih je EU z leti "vpletla" v razvojno politiko. Na tem mestu trdimo, da takšen model postopnega povezovanja in nadgrajevanja odnosov med obema regijama lahko štejeemo kot vzorčni model za vse ostale donatorice razvojne pomoči. Po drugi strani pa predpostavljamo, da obseg in kompleksnost evropske razvojne politike ne pomenita hkrati učinkovitost procesov razvojnega sodelovanja, pri čemer merimo na dejstvo, da so bila temeljna načela ODA, kot so skladnost politik za razvoj, komplementarnost in koordinacija, pogosto zapostavljena. Dodatno se podrobneje usmerimo na področje spoštovanja načel za zagotavljanje učinkovitosti pomoči in trdimo, da se EU nahaja v spodnji polovici lestvice v primerjavi z ostalimi analiziranimi donatoricami, kar pomeni, da večine načel ne spoštuje.

H2: *Kitajska razvojna pomoč Afriki temelji na gospodarskih in političnih interesih, pri čemer smernice glede učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja niso upoštevane.*

Podobno kot prva hipoteza, se vsebinsko druga osredotoča na drugega izbranega donatorja, Kitajsko, ter njeno razvojno politiko do Afrike. Tukaj predpostavljamo, da kitajska razvojna politika, primerljivo z EU, ni tako kompleksna in dodelana, kar se tiče zgodovine povezovanja, višine pomoči in števila političnih področij, na katerih je bilo vzpostavljeno sodelovanje, ampak sledi gospodarskim in političnim interesom Kitajske v regiji. Skladno s tem obstajajo številni izzivi na področju upoštevanja temeljnih načel - skladnosti politik za razvoj, komplementarnosti in koordinacije. Prav tako trdimo, da Kitajska ne upošteva mednarodno sprejetih načel za večanje učinkovitosti procesov razvojnega sodelovanja. Tako v nadaljevanju dodajamo, da se Kitajska, primerljivo z EU in ostalimi DAC članicami, nahaja na robu lestvice spoštovanja omenjenih načel, kar pomeni, da svojo pomoč usmerja zgolj v skladu z lastnimi političnimi in gospodarskimi interesi.

H3: *Neupoštevanje mednarodnih standardov glede učinkovitosti ODA, se v primeru Kitajske, primerljivo z EU, kažejo v zmanjšani učinkovitosti ODA, na ravni Afrike ter na ravni Mozambika.*

Tretja hipoteza vsebinsko nadaljuje predpostavke prve in druge, pri čemer se dodatno usmeri na raven Mozambika, kot vzorčne države. Tako predpostavljamo, da je razvojna pomoč EU, zato ker (delno) upošteva smernice glede učinkovitosti procesov razvojnega sodelovanja (oz. je k temu zavezana), dejansko učinkovitejša od razvojne pomoči Kitajske, ki smernic ne upošteva. Zmanjšana učinkovitost Kitajske se tako kaže na deklarativni ravni za celotno Afriko, kakor tudi v samih rezultatih (ang. *outcome*) razvojne pomoči, ki jo konkretno merimo v Mozambiku. V okviru omenjene hipoteze tudi predpostavljamo, da se Kitajska zavezanost političnim in gospodarskim interesom nakazuje tudi na ravni Mozambika, kar se dodatno odraža v neupoštevanju smernic in

posledično v manj učinkoviti pomoči. Po drugi strani, si EU sicer prizadeva za določene korake v smeri učinkovitejše pomoči Mozambiku, vendar še vedno precej neuspešno. Na ravni konkretnih rezultatov (ang. *outcome*) je kitajska pomoč, kljub številnim pomanjkljivostim EU, manj učinkovita.

1.5 Raziskovalna vprašanja

Kot že omenjeno v opredelitvi predmeta raziskovanja, ki se odraža v zastavljenih hipotezah, je naloga razdeljena na raziskavo v dveh delih, pri čemer smo preverjali učinkovitost na dveh različnih ravneh delovanja: a.) Afrika kot celota ter b.) Mozambik. Skladno s to porazdelitvijo in zastavljenimi hipotezami, smo oblikovali naslednja raziskovalna vprašanja, s pomočjo katerih smo skušali potrditi zastavljene hipoteze:

1. *Kakšno razvojno politiko ubirata Kitajska in Evropska unija v odnosu do Afrike, na čem temelji, kakšen je njen obseg in značilnosti?*

V okviru prvega raziskovalnega vprašanja smo v dveh ločenih poglavjih za vsakega izmed donatorjev analizirali značilnosti njune razvojne politike do Afrike. Pri tem nas je zanimal tako zgodovinski pregled sodelovanja donatorja in afriške regije na področju razvojnega sodelovanja, kakor tudi temeljne značilnosti, višina in viri financiranja ter morebitno prepletanje razvojne politike z drugimi političnimi področji. Posebna pozornost je posvečena vključevanju gospodarskih, političnih in drugih političnih področij v odnose razvojnega sodelovanja oz. postopnemu prehajanju na sodelovanje na vseh političnih ravneh. Analiza je tako narejena kot osnova za drugo raziskovalno vprašanje, ki se nanaša na področje učinkovitosti. Pri omenjenem pregledu smo upoštevali tudi dejstvo, da EU, kot ostale donatorice, ločuje med razvojno politiko do podsaharske Afrike in politiko do Evromediterana, kamor uvršča obalne države. Zaradi obsežnosti smo na ravni EU analizirali politiko zgolj do podsaharske Afrike, medtem ko smo na ravni Kitajske zajeli celoten afriški kontinent, saj ločeni pristopi za posamezne regije do sedaj še niso bili oblikovani.

2. V kolikšni meri pristopa EU in Kitajske v Afriki upoštevata načelo učinkovitosti, kot opredeljeno v Pariški deklaraciji, razvojnega sodelovanja in kakšne so možnosti izboljšanja na deklarativni ravni?

Omenjeno raziskovalno vprašanje se je vsebinsko nanašalo na področje raziskovanja v okviru prvega vprašanja. V okviru le-tega nas je, predvsem na podlagi analize dosedanjih razvojnih politik in njenih značilnosti obeh donatorjev, zanimalo, v kolikšni meri se upoštevajo temeljna načela nudenja razvojne pomoči, ki bodo podrobneje definirana v nadaljevanju. Ocena upoštevanja temeljnih načel je v nadaljevanju služila kot osnova za podrobnejšo analizo učinkovitosti, ki je narejena na podlagi metodoloških orodij, usklajenih na mednarodni ravni. Na tem mestu se osredotočimo zgolj na deklarativno raven upoštevanja načela učinkovitosti, ki se odraža tako pri načrtovanju, kot tudi pri izvajanju politike razvojnega sodelovanja na ravni Afrike, kot kontinenta (za Kitajsko) oz. podsaharske Afrike (za EU), pri čemer ne merimo konkretnih rezultatov ODA na terenu. Prav tako smo v nadaljevanju raziskali morebitne dosedanje smernice glede izboljšanja spoštovanja načela učinkovitosti, pri čemer se osredotočimo na izboljšanje medsebojne koordinacije in delitve dela med donatorji. To pomeni, da ne posegamo v notranje politike donatoric glede izbire prioriternih držav in sektorjev (kar je posledično veliko težje izvedljivo), ampak smo pregledali zgolj dosedanje možnosti medsebojnega usklajevanja aktivnosti ter nadaljnje korake, ki od donatoric ne zahtevajo velikega odpovedovanja in so posledično tudi lažje dosegljivi.

3. V kakšni razvojni fazi se nahaja Mozambik ter katera prizadevanja za povečanje učinkovitosti ODA so že bila uporabljena?

Pri tretjem raziskovalnem vprašanju je jasno razvidno, da se doktorska disertacija prevesi v konkretno študijo primera razvojne pomoči Mozambiku. Vendar, še preden smo se lotili analize pristopov izbranih donatoric, smo pogledali, s kakšnimi izzivi se Mozambik pravzaprav srečuje ter kako je v preteklih letih napredoval na področju zmanjševanja revščine in doseganja učinkovitejše pomoči. Dodatno smo pregledali, kateri mehanizmi za povečanje učinkovitosti ter medsebojno usklajevanje med donatorji so bili že vpeljani na mednarodni ravni ter kako so se obnesli do sedaj.

4. Kakšen pristop imata EU in Kitajska na področju razvojnega sodelovanja v Mozambiku, katere so temeljne značilnosti?

Pri četrtem raziskovalnem vprašanju preidemo na analizo pristopov izbranih donatoric. Podobno,

kot v prvem delu naloge, je tudi to raziskovalno vprašanje usmerjeno na pregled in analizo zgodovine sodelovanja ter temeljnih smernic razvojne politike obeh izbranih donatoric. Posebna pozornost je namenjena krepitvi odnosov med donatorico in prejemnico ter prepletanju razvojne politike z drugimi političnimi področji.

5. *Kako učinkovita sta pristopa EU in Kitajske v Mozambiku? Ali so kazalci napredka, opredeljeni v Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči, resnično primerni za ocenjevanje učinkovitosti obeh pristopov pri zmanjševanju revščine?*

V okviru omenjenega raziskovalnega vprašanja smo torej, na podlagi pregleda temeljnih značilnosti razvojnih politik EU in Kitajske v Mozambiku ter na podlagi analize uresničevanja MDG, opravili analizo učinkovitosti obeh pristopov. Ob začetku smo nadaljevali analizo učinkovitosti EU in Kitajske, kot v okviru drugega raziskovalnega vprašanja, le da je ta prilagojena zgolj eni državi – Mozambiku. Narejena je tudi primerjalna analiza učinkovitosti obeh donatorjev na ravni Afrike ter na ravni Mozambika. Omenjeno oceno učinkovitosti smo dodatno primerjali z oceno učinkovitosti pomoči, ki smo jo pridobili z analizo uresničevanja indikatorjev, zapisanih v Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči (ang. *Paris declaration of Aid Effectiveness* - PD)¹⁰ ter se na tem mestu vprašali, ali lahko slednja sploh zadovoljujoče oceni učinkovitost. Ker nas je tokrat, za razliko od raziskave v okviru drugega raziskovalnega vprašanja, zanimala predvsem učinkovitost, ki se odraža v "oprijemljivem rezultatu" - zmanjševanju revščine (ne zgolj na deklarativni ravni), smo posebno pozornost posvetili analizi učinkovitosti obeh pristopov, ki se odraža v učinkih. Zaradi težavnosti omenjenega merjenja smo metodološki pregled opravili na podlagi izbranega okvirja, ki se osredotoča na same rezultate, hkrati pa oceno podkrepili s terenskim delom.

1.6 Metodologija

Poglavje metodologije je razdeljeno na dva ločena podpoglavja, in sicer: v prvem delu opisujemo teoretska izhodišča za izvedbo raziskave, vključno z jasno razdelitvijo dveh ravni preučevanja. Drugo podpoglavje je posvečeno opisu tehničnega metodološkega okvirja in načina zbiranja podatkov za preučevanje zastavljenih hipotez.

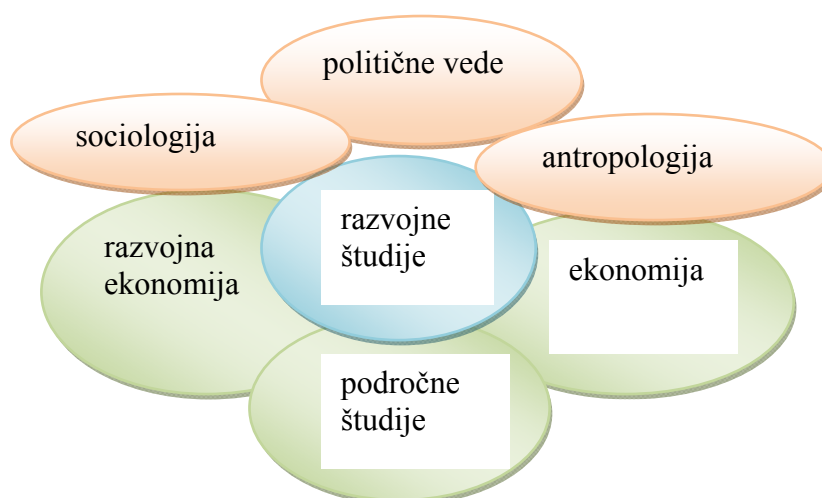
¹⁰ Več o Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči v teoretskem okvirju.

1.6.1 Teoretski metodološki okvir

Narava izbrane tematike nam narekuje, da bo teoretski pristop k preučevanju zastavljen izrazito interdisciplinarno (Maxfield 2005, 470). Ne gre namreč za klasično preučevanje mednarodnih odnosov, ki je že samo po sebi kompleksno (Benko 1997b, Brglez 2008), saj vključuje veliko več, kot zgolj preučevanje odnosov med državami, ampak zastavljen predmet preučevanja zahteva kombinacijo več in področij. Že samo dejstvo, da si razvojni teoretiki niso enotni glede motivov nudenja pomoči, nam nalaga, da k problemu ne moremo pristopati zgolj z vidika enega teoretskega pristopa. Namreč, v kolikor bi sledili zgolj realističnim teoretikom, ki predpostavljajo nudenje pomoči na podlagi razmer svetovne moči (Schraeder, Hook in Taylor 1998, Olsen 2004a, Todaro 2006, Isopi in Mavrotas 2006, Carbone 2007) ali predstavnikom idealizma, ki se osredotočajo na moralne vidike ekonomskih nesorazmerij (Bandyopadhyay in Wall 2006, Younas 2008), bi bila raziskava izrazito enostranska. Z željo čim boljše pojasniti oba analizirana pristopa (t.j. evropski in kitajski v Afriki in, konkretnije, Mozambiku), smo tekom disertacije analizirali možne motive nudenja pomoči ter tako, na podlagi omenjene analize v nadaljevanju, pojasnjujemo oba pristopa z večih različnih vidikov. Ob tem klasične teorije mednarodnih odnosov dopolnjujemo s področji mednarodne politične ekonomije, razvojne ekonomije in diplomacije.

Poleg tega dejstva so tudi razvojne študije v celoti izrazito meddisciplinarno usmerjene (Harriss 2005, Hulme in Toye 2006 v Sumner in Tribe 2008, 63). Sumner in Tribe (2008, 65) pojasnjujeta, da je predmet razvojnih študij po svoji vsebini tesno prepleten s predmetom preučevanja ekonomije, področnih študij, razvojne ekonomije, pa tudi antropologije, sociologije in političnih ved.

Slika 1.1 : Meddisciplinarnost razvojnih študij



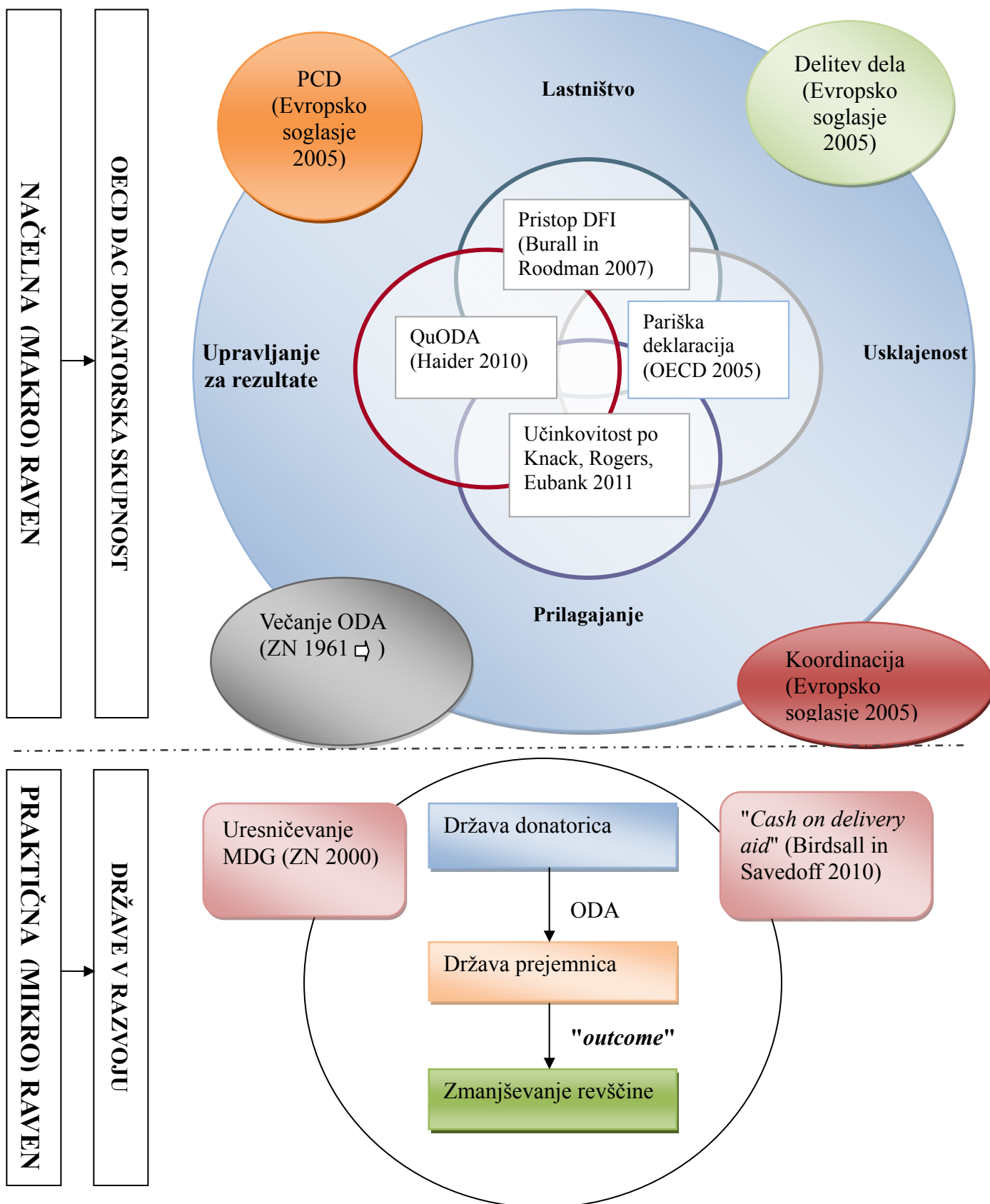
Vir: Prirejeno po Sumner in Tribe (2008, 66).

Podobno kot različni vidiki teorij razvoja in predmeta preučevanja razvojnih študij, zahteva preučevanje učinkovitosti še bolj natančen pristop. Ne glede na množico različnih pristopov k merjenju učinkovitosti razvojne pomoči (OECD 2003, 2005, 2008, 2011, Burall in Rodman 2007, Haider 2010, Easterly in Pfütze 2008, Knack, Rogers in Eubank 2011 in drugi), smo v doktorski disertaciji obravnavali dva osnovna pristopa, ki mu bomo sledili tekom celotne raziskave;

a.) načelna učinkovitost (učinkovitost procesov), postavljena v okvir države donatorice in načina, kako le-ta nudi pomoč, t.i. makroraven, ter b.) dejanska učinkovitost (učinkovitost, skoncentrirana na cilje), postavljena v okvir prejemnice pomoči ter dejanskih rezultatov, ki so posledica pomoči, t.i. mikroraven (slika). V okviru omenjene delitve smo v nadaljevanju pregledali osnovna teoretična izhodišča in pojme ter oblikovali primeren model za merjenje učinkovitosti na obeh nivojih.

Slika 1.2

UČINKOVITOST POMOČI



Vir: Lasten prikaz na podlagi OECD (2005), Burall in Roodman (2007), Haider (2010), Knack, Rogers in Eubank (2011), Birdsall in Savedoff (2010).

1.6.2 Tehnični metodološki okvir

Pri izbiri metodološkega okvirja smo v disertaciji sledili prepričanju, da se mora metoda raziskovanja tesno prilagajati naravi problema, ki ga preiskujemo (Morgan in Smircich 1980). Tako smo, skladno s kompleksnostjo naloge, ki smo si jo zadali, kombinirali pozitivistične (kvantitativno naravnane) in socialno-konstruktivistične (kvalitativno naravnane) metode (Mohd Noor 2008, 1602), kar je pravzaprav najpogostejša praksa pri preučevanju razvojnih študij (Sumner in Tribe 2008, 166). Metodološki okvir je hkrati prilagojen dvema ravnama preučevanja, in sicer makro- in mikroravni učinkovitosti pomoči, kot prikazuje slika, ter je, skladno s tem, zahteval dva ločena metodološka pristopa. Tako smo ob pričetku raziskave pregledali osnovne pojme in dejstva ter na podlagi slednjega oblikovali delovne hipoteze za obe ravni raziskovanja v okviru doktorske disertacije. Po analizi primernih metodoloških orodij za testiranje zadanih hipotez, smo za samo raziskovanje, kot rečeno, oblikovali dva ločena metodološka okvirja.

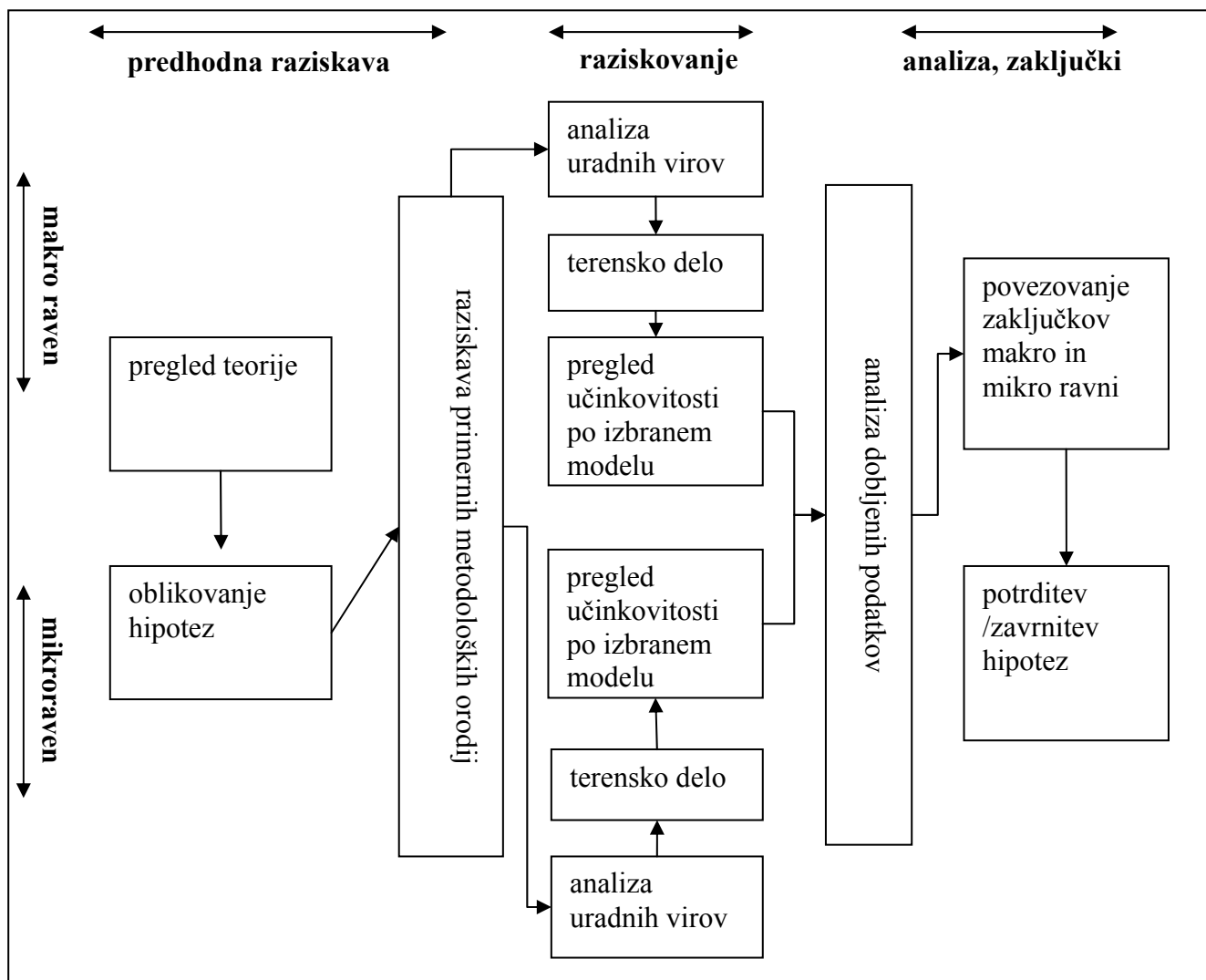
Na makro ravni smo za preučevanje učinkovitosti procesov, z namenom potrditve zastavljenih hipotez, uporabili tako kvantitativne kot kvalitativne metode raziskovanja. V okviru prvega raziskovalnega vprašanja, kjer smo analizirali politiko razvojne pomoči obeh izbranih donatorjev v Afriki, je raziskava slonela predvsem na analizi primarnih in sekundarnih virov, kot so strateški dokumenti obeh donatorjev, poročila o razvojni pomoči in uradnih statistikah. Metoda je deduktivna, saj smo hipotezo preverjali na podlagi zbranih podatkov ter s slednjih sklepali o veljavnosti/napačnosti hipoteze. Glede na dejstvo, da se v prvem delu osredotočamo na Afriko kot celoto, na tem mestu računamo na dovolj veliko dostopnost uradnih statistik, zbranih v okviru baze podatkov držav donatoric v okviru Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (ang. *Organisation for Economic cooperation and development - OECD*), za primer EU, ter baz podatkov različnih raziskovalnih institutov za Kitajsko. Tako zaključimo, da je v prvem delu večji poudarek dan kvantitativnemu raziskovanju, ki ga po potrebi dopolnjujemo s kvalitativnimi metodami, kot so izvedba intervjujev, opazovanja z udeležbo in druge.

V okviru drugega raziskovalnega vprašanja, ki se prav tako nanaša na makroraven preučevanja, in sicer na analizo učinkovitosti procesov (na deklarativni ravni), je kombinacija kvantitativnih in kvalitativnih metod uporabljena v še večji meri. Sicer je naš cilj analizirati učinkovitost na podlagi enega izmed mednarodno priznanih metodoloških orodij ocenjevanja učinkovitosti razvojnega

sodelovanja donatoric,¹¹ vendar predpostavljamo, da bo omenjen metodološki okvir, zaradi pomanjkanja uradnih statistik o usmerjenosti pomoči Kitajske v Afriki, zahteval dopolnitev preučevanja s kvalitativnimi metodami (predvidoma z izvedbo pol strukturiranih intervjujev na terenu). Tako smo v nadaljevanju posebno podpoglavje najprej posvetili pregledu najprimernejših (in najbolj poznanih) metodoloških orodij za ocenjevanje učinkovitosti pomoči in na podlagi omenjene analize izbrali model za naše preučevanje, ki bo podrobneje predstavljen v nadaljevanju. Izbor analiziranih metodoloških orodij smo naredili na podlagi uporabnosti in razširjenosti v okviru mednarodne donatorske skupnosti. Hkrati pa se na tem mestu zavedamo, da je nabor metodoloških pristopov k preučevanju učinkovitosti razvojnega sodelovanja vezan predvsem na tradicionalne, DAC, donatorice ter skladno s tem prilagojen njihovim vzorcem in instrumentom razvojnega sodelovanja. To dejstvo v nadaljevanju opredeljujemo kot enega izmed izzivov, ki ga moramo nasloviti. Metoda je na tem mestu ponovno deduktivna.

¹¹ Najbolj mednarodno priznana in poznana je metoda ocenjevanja učinkovitosti skladno s PD, sprejeta leta 2005, ki predvideva redne preglede in ocene praks na ravni donatoric, članic OECD DAC, kakor tudi na ravni izbranih prejemnic (OECD 2011).

Slika 1.3 : Metodološki okvir raziskave na makro- in mikroravni



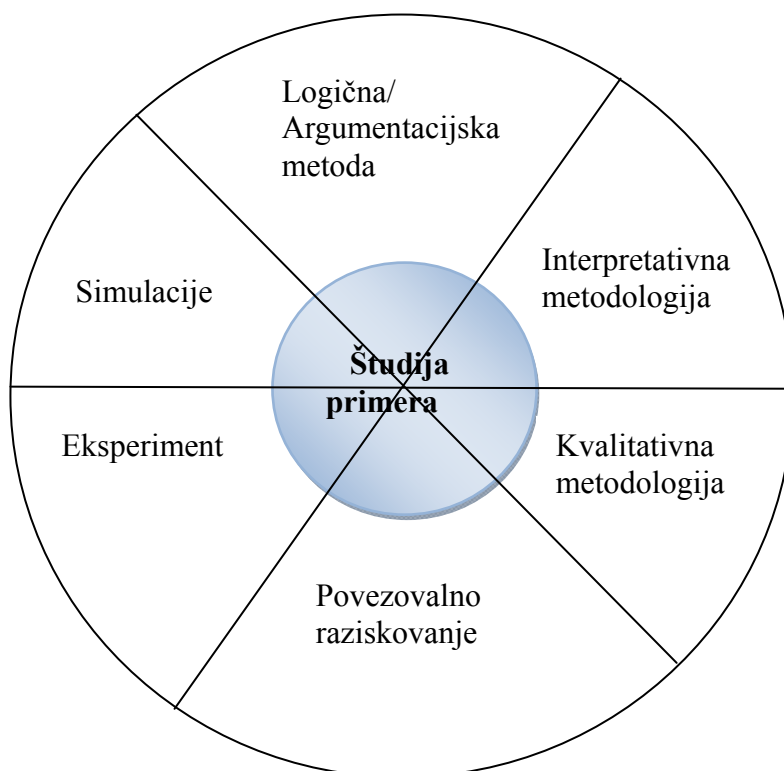
Vir: Prilagojeno po Mohd Noor (2008) na lasten metodološki okvir.

V drugem delu doktorske disertacije se raziskava prevesi na mikroraven - analizo učinkovitosti pomoči EU in Kitajske v konkretni afriški državi, Mozambiku. Tretjo zastavljeno hipotezo smo torej preverili na študiji primera (Mozambiku), ki jo Stake (1998), definira kot zanimanje raziskovalca za posamezne primere. Skladno s teoretiki omenjene metodologije (Yin 1994, Merriam 1994, Stake 1995, Miles in Huberman 1994, Gillham 2001 v Johansson 2003, 2) smo pri izbiri primera za preučevanje upoštevali vse tri komponente, in sicer; a.) kompleksnost funkcionalne enote, b.) preučevanje primera v naravnem okolju z različnimi metodami ter c.) trenutnost obstoja primera. Mozambik, kot izbran primer, izpolnjuje zahtevane komponente, hkrati pa je, glede na predmet preučevanja (učinkovitost pomoči obeh izbranih donatorjev), dovolj reprezentativen¹² za našo raziskavo. Kot omenjeno v eni izmed treh ključnih komponent študije

¹² Mozambik se je v preteklih letih uveljavil kot eden izmed t.i. *aid darlings* med prejemnicami pomoči v Afriki (Hanlon 2010, 78), kar pomeni, da prejema relativno veliko pomoči od velikega števila donatoric, predvsem članic EU in evropskih institucij (OECD DAC Statistics 2013). Po drugi strani Mozambik predstavlja eno najpomembnejših

primera, je potrebno za dokaz zastavljene hipoteze v primeru izbranega primera kombinirati več različnih metodoloških orodij, kar privede do holistične, poglobljene raziskave (Feagin, Orum in Sjoberg 1991), "z namenom osvetlitve primera z različnih zornih kotov - triangulacija" (Johansson 2003, 3). Skladno s tem (ter hkrati z namenom dodati preučevanemu predmetu več kredibilnosti) sledimo Groatu in Wangu (2002), ki študijo primera razumeta kot kombinacijo različnih kvantitativnih in kvalitativnih metod, kot jih prikazuje slika. Posamezne metode, ki so na sliki navedene bližje, so posledično tudi bolj sorodne in povezane kot druge, vsem pa je skupno medsebojno delovanje za preverjanje zastavljene hipoteze.

Slika: 1.4 Povezovanje različnih metodoloških orodij v študiji primera



Vir: Prilagojeno po Johansson (2003).

Z namenom sledenja omenjeni logiki raziskovanja v okviru študije primera po Johanssonu (2005), smo pri preučevanju kombinirali več metodoloških orodij, ki se medsebojno dopolnjujejo. Skladno s problemom preučevanja učinkovitosti na makroravnini, lahko namreč tudi konkretno na primeru Mozambika, v še večji meri, pričakujemo nakazovanje vedno večje potrebe po povezovanju kvantitativnih metod s kvalitativnimi.

Podobno kot na makroravni, smo tudi tukaj skušali učinkovitost oceniti medsebojno primerjalno, pri čemer smo uporabili enega (ali več) izmed preizkušenih in mednarodno priznanih metodoloških orodij. Na tem mestu je pomembno poudariti, da smo si v disertaciji prizadevali, predvsem na mikroravni, učinkovitost meriti ne zgolj na deklarativni (mednarodno sprejeti) ravni, z vidika učinkovitosti procesov, ampak smo bili pozorni na dejanski rezultat (ang. *output*) pomoči, ki jo nudita obe primerjani donatorici. S tem namenom so bili, tudi v nadaljevanju preučeni modeli, najprimernejši za zasledovanje omenjenega cilja. Pri tem je bil le-ta ustrezno prilagojen specifikam raziskovalnega modela in ciljem doktorske disertacije.

Metoda je ponovno deduktivna, študija primera ima funkcijo pojasnjevanja – glede na dejstvo, da bo za ugotavljanje učinkovitosti obeh pristopov uporabljen izvorni mehanizem merjenja učinkovitosti pomoči na primeru Mozambika.

Za namene ocene učinkovitosti skozi izbran metodološki okvir, smo se, skladno s priporočili Yina (1994), ki sicer navaja šest virov pridobivanja podatkov, pri študiji osredotočili predvsem na:

1. analizo dostopnih primarnih in sekundarnih virov, vključno z vladnimi dokumenti, poročili, pri čemer nam je omenjeno v pomoč za oblikovanje osnovne slike razvoja Mozambika, ključnih razvojnih vprašanj ter analize pristopov obeh donatoric v Mozambiku;
2. analizo uradnih statistik, ki so nam v nadaljevanju omogočale oceno učinkovitosti pomoči obeh donatorjev na primeru Mozambika;
3. uporabo strukturiranih in pol strukturiranih intervjujev, s katerimi smo dopolnili (pričakovano) manjkajoče podatke - uradne statistike, glede višine in namena uradne razvojne pomoči, predvsem Kitajske;
4. opazovanje z neposredno udeležbo, ki je dopolnjevalo že omenjene druge metode.

Hkrati je potrebno poudariti, da se zavedamo dejstva, da je opazovanje z udeležbo sicer dobrodošla dopolnitev drugih metod raziskovanja (Mohd Noor 2008, 1604), saj omogoča najbolj poglobljeno raziskavo, vendar je, po drugi strani, tudi najbolj podvržena subjektivnim zaznavam raziskovalca. V zagovor izbora lahko dodamo, da sicer pričakujemo, da bo omenjena metodologija le še dodatno potrdila že zbrana dejstva s pomočjo drugih metod, po drugi strani pa za konkreten primer ocenjevanja učinkovitosti pomoči opazovanje z udeležbo lahko predstavlja pomembno dodano vrednost celotni raziskavi. Ne glede na oceno učinkovitosti na podlagi mednarodno sprejetega metodološkega orodja, lahko neposredno opazovanje z udeležbo ponudi drugačno zaznavo realnosti učinkovitosti ponujene pomoči in njen dejanski vpliv na zmanjševanje revščine v državi v razvoju, kar je sicer primarni namen nudenja pomoči.

Pri opisu izbrane metodologije preučevanja na makro- in mikroravni, pa je na tem mestu potrebno omeniti tudi določene omejitve in pomanjkljivosti izbrane metodologije, ki smo jih skušali v največji meri upoštevati tekom raziskave:

- učinkovitost pomoči je, kot bo prikazano v nadaljevanju, relativno nov pojem v mednarodni donatorski skupnosti, zaradi česar še ni "ponotranjen" s strani velikega števila (novih) donatoric. Slednje pomeni, da še ni celovitega konsenza o vprašanju, kdaj pomoč sploh je učinkovita ter kako jo meriti. Omenjeno dilemo bomo skušali reševati s pregledom najbolj mednarodno priznanih in najprimernejših orodij za merjenje učinkovitosti ter njihovim apliciranjem na naš predmet preučevanja ter, dodatno, kot že prikazano, s preučevanjem na dveh ravneh delovanja - na ravni Afrike kot celote (preučevanje deklarativne učinkovitosti) in Mozambika (preučevanje dejanskih učinkov pomoči).
- vezano na izbor metodološkega orodja za preučevanje učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja za raven Afrike in Mozambika se srečujemo z jasno omejitvijo, ki smo jo že omenili; nabor pristopov za merjenje učinkovitosti procesov, ki smo ga opravili z namenom izbire najprimernejšega mehanizma za naše merjenje, je vezan na prakse zahodnih - tradicionalnih DAC donatoric. Omenjeni mehanizmi oziroma podatki, ki jih zahtevajo, so namreč tudi najširše dostopni za preučevanje. Slednje hkrati pomeni, da so mehanizmi, ki merijo večinoma učinkovitost procesov, veliko bolj vezani na prakse zahodnih donatoric in po drugi strani niso prilagojeni pristopom, ki jih uvajajo nove donatorice. Posledično izbor takšnega mehanizma lahko pomeni določeno mero pristranskosti pri ocenjevanju učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja obeh izbranih donatoric na ravni Afrike in Mozambika. Pomanjkljivost skušamo rešiti z dopolnjevanjem izbranega metodološkega orodja za merjenje učinkovitosti, in sicer z opazovanjem z udeležbo in izvedbo pol strukturiranih intervjujev na terenu.
- jasna pomanjkljivost zastavljenega okvirja je tudi pomanjkanje statističnih podatkov za merjenje učinkovitosti, predvsem na strani Kitajske, ki kot nova donatorica razvojne pomoči in nečlanica OECD DAC ni obvezana poročati o svojih tokovih. Problem rešujemo s kombinacijo kvantitativnih in kvalitativnih metod preučevanja ter prilagoditvijo izbranega modela ocenjevanja učinkovitosti na karakteristike EU in Kitajske.
- slabost izbora študije primera, ki jo omenjajo tudi številni drugi avtorji (Johnson 1994, Mohd Noor 2008) je, da izsledke, pridobljene v okviru omenjenega metodološkega okvirja ne moremo posplošiti na raven celotne Afrike ali celo vseh držav v razvoju, saj slednji ne bi bili reprezentativni. Ravno s tem namenom zagotavljanja določene primerljivosti, je disertacija v prvem delu posvečena analizi učinkovitosti pomoči EU in Kitajske na ravni Afrike, nato pa se osredotoča na študijo primera (Mozambik). Metodološki orodji za

preučevanje obeh sfer sta, sicer (pričakovano), nekoliko različni, vendar izsledki omogočajo določeno primerljivost. Po drugi strani narava raziskovanja zahteva, da se na ravni celotne Afrike osredotočimo na deklarativno raven, saj bi v nasprotnem primeru podrobnejša raziskava, kot na ravni Mozambika, zahtevala večletno delo na terenu.

Če smo se z določenimi izzivi soočali že pred načrtovanjem raziskave oz. smo določene izzive lahko predvideli vnaprej, kot je pomanjkanje konsenza glede vprašanja, kdaj pomoč je učinkovita, pomanjkanje statističnih podatkov ter omejitve pri izbrani metodologiji - terenskem delu, so se določeni izzivi pojavili tudi v teku raziskovanja:

- pri aplikaciji izbranega metodološkega okvirja na samo kitajsko prakso na ravni Afrike in Mozambika, se soočamo s pomanjkanjem podatkov o kitajski ODA. Kot bomo videli v nadaljevanju, učinkovitost pomoči obeh donatoric ocenjujemo na podlagi kazalnikov PD ter na podlagi druge izbrane metodologije, pri čemer podatke za EU črpamo iz uradnih baz podatkov, po drugi strani pa podatki za Kitajsko niso javno dostopni, saj Kitajska v omenjene baze ne poroča. Prav tako Kitajska sama ne objavlja podatka o usmerjenosti in višini svoje pomoči v obliki uradnega poročila, ampak periodično poroča o višini pomoči v določenih obdobjih. Vsekakor pa takšno poročanje ni sistematično in ne omogoča jasnega pregleda nad tokovi. Da bi razrešili omenjen izziv, smo primorani uradne podatke o kitajski ODA pridobiti iz drugih virov – baz podatkov, ki jih pripravljajo raziskovalne organizacije (kot je Aiddata, pripravljen s strani Centra za globalni razvoj – ang. *Centre for Global Development*) ter s pomočjo intervjujev.
- pri terenskem delu se srečujemo z omejitvami, ki jih nismo načrtovali/predvideli. Ko skušamo oceniti učinkovitost kitajske pomoči v Mozambiku, naletimo na zelo skope informacije glede kitajske prisotnosti v državi. Glede na dejstvo, da je prisotnost EU ter predvsem učinkovitost pristopa EU dopolnjena z informacijami, ki smo jih pridobili v intervjujih, slednje veliko težje storimo za Kitajsko. Nemogoče je bilo navezati stik s predstavniki kitajskega veleposlaništva v Maputu, pri čemer pa omejitev ni veljala samo za nas, ampak je nedostopnost stikov s predstavniki kitajskega veleposlaništva splošen fenomen.¹³ Težavo rešujemo z mnenji/podatki, ki jih pridobimo skozi intervjuje s predstavniki OECD donatoric in mednarodnih organizacij.

¹³ Stik s kitajskim veleposlaništvom smo večkrat skušali navezati pred svojim terenskim delom, in sicer septembra 2013 preko elektronske pošte. V okviru terenskega dela smo za pomoč pri navezovanju stika zaprosili vse intervjuvane sogovornike - vodje področja razvojnega sodelovanja v okviru DAC donatoric. Pri tem so nam nekateri vnaprej odsvetovali prizadevanja, saj so bili tudi sami pri tem neuspešni. V sodelovanju z vodjo razvojnega sodelovanja VB smo poskušali stik navezati ponovno, vendar neuspešno.

1.7 Struktura doktorske disertacije

V nalogi smo, skladno z načrtovanimi cilji in metodološkim okvirjem, načrtovali naslednjo strukturo: v drugem poglavju zastavimo teoretski okvir dela. Tako na začetku v podpoglavju 2.1 opredelimo razvoj, razvojno pomoč in motive za nudenje pomoči skozi različne teoretične vidike. S tem želimo pokazati, da razvoj in razvojna pomoč nikakor nista enostranska oz. da gre za kompleksne procese na mednarodni ravni. Hkrati nakažemo, da bo pri iskanju mehanizmov za merjenje njene učinkovitosti in pri definiranju učinkovitosti same, potrebno v zakup vzeti dejstvo, da je pogledov na razvojna prizadevanja veliko, zaradi česar predpostavljamo, da ne obstaja univerzalen mehanizem za oceno učinkovite pomoči. V nadaljevanju drugega poglavja, 2.2, se osredotočamo na osnovna načela razvojnega sodelovanja, ki nam bodo v nadaljevanju v pomoč pri izbiri modela za oceno učinkovitosti ter pri analiziranju pomoči same.

Tretje poglavje je namenjeno vprašanju učinkovitosti pomoči. Na začetku se v podpoglavju 3.1 vprašamo, kdaj govorimo o učinkoviti pomoči ter kako učinkovito pomoč vidijo različni razvojni teoretiki. V nadaljevanju, v podpoglavju 3.2, preidemo na praktični del oz. snovanje metodološkega okvirja, ko najprej pregledamo možne mehanizme za merjenje učinkovitosti razvojne pomoči in se nato v podpoglavju 3.3 odločimo za izbran metodološki okvir ter ga podrobneje predstavimo.

V četrtem poglavju preidemo na dokazovanje zastavljenih hipotez. S pomočjo zgodovinskega pregleda sodelovanja med EU (4.1) in regijo AKP oz. regijo podsaharske Afrike (4.2) dokazujemo širino evropskega razvojnega mehanizma. Dodatno v nadaljevanju pregledamo višino pomoči (4.3) in mehanizme za nudenje pomoči (4.4) ter v nadaljevanju (4.5) ocenimo učinkovitost pomoči, glede na predstavljena načela v drugem poglavju. Prav tako pa v podpoglavju 4.6 oz. 4.7 ocenimo učinkovitost pomoči EU v Afriki, glede na izbrana metodološka okvirja, kar strnemo v povzetku (4.8) in napovemo prehod na analizo druge izbrane donatorice.

V poglavju 5 obravnavamo prihod novih donatoric v Afriko in se pri tem osredotočimo na Kitajsko. Pri tem v posameznih podpoglavjih analiziramo zgodovino odnosov, politiko razvojnega sodelovanja, gospodarske in politične povezave. Na podlagi omenjenega, analiziramo učinkovitost kitajske pomoči v luči spoštovanja temeljnih načel razvojnega sodelovanja, ter ponovno, po vzoru EU, s pomočjo dveh izbranih metodoloških okvirjev. V podpoglavju 5.2 naredimo primerjalno analizo učinkovitosti pomoči EU in Kitajske, z namenom testiranja zastavljene hipoteze. Pridobljene rezultate izkoristimo v podpoglavju 5.3, kjer pregledamo dosedanja prizadevanja za vzpostavitev tristranskega partnerstva, ter v nadaljevanju predlagamo nadaljnje možnosti za

sodelovanje.

V šestem poglavju preidemo na izbrano študijo primera: Mozambik, kjer sprva v podpoglavjih analiziramo družbeno ekonomski razvoj (6.1), uresničevanje MDG in temeljne razvojne prioritete (6.2) ter pregledamo vlogo mednarodne donatorske skupnosti na terenu (6.3). Neposredno na šesto poglavje se navezuje sedmo, ki obravnava vprašanje učinkovitosti. Pri tem sprva obravnavamo institucionalne mehanizme za doseganje učinkovitejše pomoči (7.1) ter se nato osredotočimo na samo učinkovitost v praksi (7.2). Pogledamo tudi, kakšna je ocena učinkovitosti v okviru pariških kazalnikov. V drugem delu poglavja se osredotočimo na ocenjevanje učinkovitosti pomoči dveh izbranih donatoric, pri čemer najprej ločeno predstavimo njihove pristope. V nadaljevanju ponovno s pomočjo izbranih metodoloških orodij ocenimo učinkovitost njihove pomoči ter zaključimo poglavje z analizo možnosti za nadaljnje tristransko sodelovanje.

V osmem, sklepnem poglavju, skušamo odgovoriti na zastavljena raziskovalna vprašanja ter se opredelimo do hipotez. Pri tem predstavimo izsledke empirične raziskave, ki nam podajo oceno učinkovitosti obeh izbranih donatoric. Hkrati pa prejeto oceno kritično komentiramo tudi z vidika osebne izkušnje s terenskim delom. Na koncu usmerimo razpravo v samo primernost dosedanjih pristopov ter zaključimo z nizanjem možnih rešitev (in predlogov za njihovo raziskovanje) za doseganje učinkovite pomoči v prihodnje.

2. TEORETSKI OKVIR

2.1 Opredelitev razvoja

Predno skušamo opredeliti pojem razvoja, se je potrebno zavedati, da gre za izredno kompleksen pojav. Večina razvojnih teoretikov pojem "razvoj" povezuje s procesom ali stanjem, ki vodi iz stanja revščine in pomanjkanja. Kot pravi Thomas (2004, 1–2) je razvoj ".../termin, ki se uporablja tako na teoretični kot politični ravni ter je hkrati kompleksen in dvoumen...". Sam ga v nadaljevanju sicer omeji in postavi v današnji kontekst, ko pravi, da se je ".../njegov pomen omejilo predvsem na delo razvojnih agencij, predvsem pri prizadevanjih za zmanjševanje revščine in doseganje razvojnih ciljev tisočletja" (prav tam), vendar to še zdaleč ni edina ali enotna definicija. Barder (2012), po drugi strani, o razvoju govori kot o izboljšanju blagostanja ljudi, torej kot o rezultatu prizadevanj na mednarodni ravni, pri čemer hkrati dodaja, da mora biti razvoj še veliko več kot zgolj to - potrebno je zagotoviti sposobnost gospodarskih, političnih in družbenih sistemov za vzpostavitev okoliščin, ki bodo ohranile to blagostanje na dolgi rok. Tisch in Wallace (1994, 21), podobno kot Barder, razmišljata o končnih učinkih določenega procesa, ko govorita o razvoju. Definirata ga kot "proces, v okviru katerega družba prehaja od ene oblike družbene, politične ali gospodarske organizacije v drugo. Prav tako je razvoj proces, v okviru katerega posamezniki in institucije prehajajo iz ene perspektive v drugo."

Če so zgoraj predstavljeni razvojni teoretiki razvoj povezovali s procesom, ki na dolgi rok spreminjajo stanje revščine na bolje, Yapa (1996, 707) revščine ne občuti tako. Pravi, da je ".../materialno pomanjkanje, ki ga revni občutijo, pravzaprav oblika družbeno ustvarjenega pomanjkanja. Revščina ne obstaja neodvisno od akademskega diskurza v zunanem svetu, ampak je diskurz globoko zakoreninjen v ustvarjanje pojma revščine." Iz tega torej izhaja, da razvoj ni nujno povezan z revščino, ki je lahko tudi umetno ustvarjen konstrukt.

Zgoraj navedene definicije razvoja Sumner in Tribe (2008, 11) strneta v koncept, kot ga prikazuje slika 2.1. Tako pojasnita, da je termin lahko razumljen na tri načine, ki se med seboj tesno prepletajo: a.) razvoj kot sprememba v stanju družbe, ki obsega več dimenzij, kot so gospodarska, socialna, politična, institucionalna, tehnološka, okoljska, religiozna in druge; b.) razvoj, vezan na politike in merjen s kazalniki, temelji na vrednostih/ciljih, ki jih dosežemo v določenem kratko oz. srednjeročnem obdobju (kot npr. doseganje MDG); c.) razvoj kot post-modernističen ideološki konstrukt Zahodne družbe.

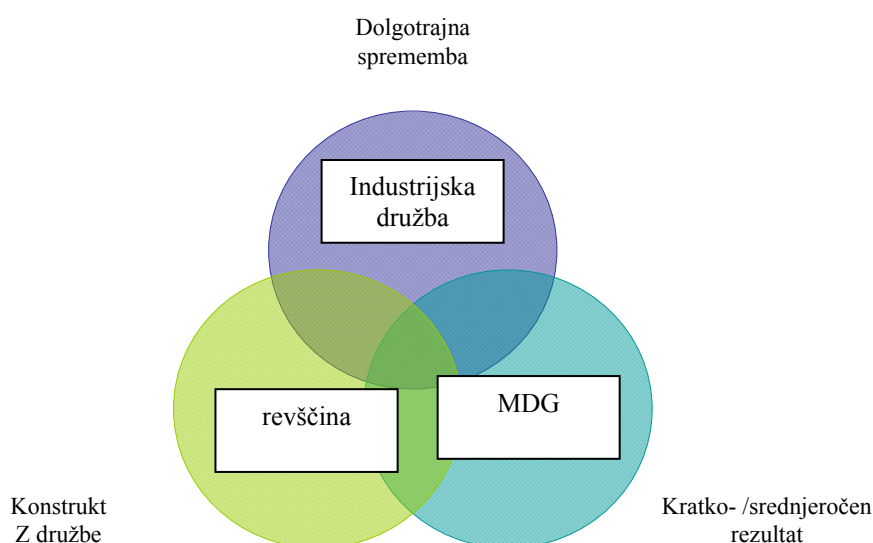
Prvi koncept razvoja, ki ga navajata Sumner in Tribe (2008), skuša Thomas (2004, 1–2) pojasniti

kot kompleksno, dolgotrajno spremembo družbe, čeprav je v zadnjem času bolj omejeno na prizadevanja držav v razvoju za zmanjšanje nivoja revščine. Skladno s tem, tudi Organizacija združenih narodov (ang. *United Nations Organisation* - OZN)¹⁴ v svojih kasnejših dokumentih pojasnjuje razvoj kot sredstvo za izboljšanje svetovnega blagostanja (Resolucija ZN 1710 (XVI), preambula). Sumner in Tribe (2008, 12) dodajata, da je razvoj proces strukturne spremembe družbe. Takšno razumevanje pa je bolj sprejeto med razvojnimi teoretiki ter manj med izvajalci razvojne pomoči, ki se v večji meri osredotočajo na same rezultate. Razvoj, kot družbeni proces, lahko v zgodovini pojasnujemo kot večje napredke v družbi skozi stoletja, npr. prehod iz pretežno ruralne v urbano/industrijsko družbo (prav tam). Čeprav je tak pristop dobrodošel za pojasnjevanje dolgoročnih, večjih družbenih sprememb, ga po mnenju Hickeya in Mohana (2003 v Sumner in Tribe 2008, 13) težko apliciramo na politiko razvojnega sodelovanja, ki se osredotoča na bolj kratkoročne in srednje ročne cilje (MDG, PD, Strateški načrti držav ipd.).

Kot odgovor na nekatere kritike prvega koncepta (še posebej na te, ki se nanašajo na potrebo po pojasnjevanju srednjeročnih ciljev razvojnih politik), Sumner in Tribe (2008, 13) pojasnita drug koncept razumevanja razvoja, ki termin definira kot srednje ali kratkoročen rezultat različnih, predvsem razvojnih politik. Podobno razumevanje je prisotno tudi pri ZN (in drugih mednarodnih organizacijah), ki razvoj merijo v kazalnikih, kot je pričakovana življenjska doba, odstotek pismenosti, dostop do izobrazbe in podobno (Svetovna banka 2004). Ker je koncept zasnovan na merljivih kazalnikih/dejanskih rezultatih, je tudi najbolj upoštevan pri številnih izvajalcih razvojnih programov in projektov v državah v razvoju (Sumner in Tribe 2008, 13). Po drugi strani, je takšno nagnjenje k doseganju rezultatov pogosto sprejeto kot negativno s strani razvojnih teoretikov, ki se sprašujejo o obstoju koncepta lastništva nad omenjenimi cilji, predvsem s strani ljudi, ki bi naj uživali rezultate razvoja (prav tam). Dodatno prizadevanja za doseganje kratkoročnih merljivih rezultatov ogrožajo doseganje trajnostnega razvoja na dolgi rok. Skladno s tem, doda tudi Sen (v Barder 2012, 54), da mora biti razvoj merjen s strani učinka na ljudi, ne zgolj kot sprememba njihovega prihodka, ampak splošneje, z vidika novih možnosti, ki jih pridobijo. Če povzamemo predstavljena koncepta, je razvoj torej neka pozitivna kratko, srednje ali dolgoročna sprememba, ki vodi v izboljšanje položaja držav v razvoju ter njihovega prebivalstva in ga, kot takšno definicijo, tudi uporabljamo v prisotnem delu. V nadaljevanju se sicer ne opredelimo za prvi ali drug koncept, ampak ponotranjimo pozitivne učinke razvoja, ne glede na časovno opredelitev le-teh.

¹⁴ Kot sopomenko OZN uporabljamo tudi pojem Združeni narodi (ang. *United Nations* - ZN).

Slika 2.1 : Pojmovanje razvoja, skladno s tremi različnimi koncepti



Vir: Prirejeno po Sumner in Tribe (2008, 11).

Tretje razumevanje razvoja, ki ga lahko označimo kot post-moderno/post-razvojno/post-kolonialno po Sumnerju in Tribeu (2008, 14) se radikalno razlikuje od preteklih dveh. Sami ga v tem delu ne ponotranjimo in razvoja ne gledamo skozi ta vidik, je pa pravilno, da ga omenimo. Če smo prej pričakovali pozitivne spremembe kot učinek razvoja, tokrat avtorja govorita o negativnih posledicah intervencije zahodnega sveta v zadeve držav v razvoju. Skladno s tem, Foucault (1966, 203–204) pojasni, da je blagostanje oz. revščina držav popolnoma neodvisna od zunanjih dejavnikov. Yapa (1996, 707) naredi korak naprej, ko stanje revščine prevali na človeka; pravi da gre pravzaprav za konstrukt družbe. Ustrezno gospodarsko in družbeno blagostanje je tako v celoti odvisno od države same in ustvarjanja ravnovesja. Benko (1997a, 230) hkrati takšno obliko razvoja povezuje z obdobjem po drugi svetovni vojni in z načrtnim ustvarjanjem odvisnosti oz. z razvojem nerazvitosti, pri čemer je slednje povezano z neekvivalentno menjavo v DVR, izkoriščanjem naravnih virov, s prizadevanji razvitega sveta, da DVR spremenijo v "odlagališče za kapitalske investicije v industriji potrošnih dobrin". Iz tega sledi tudi, da je "razvoj mehanizem za upravljanje tretjega sveta, /.../, je v večji meri usmerjen navzdol in tehokratski pristop, ki obravnava ljudi in kulture kot abstraktne koncepte, statistične figure, ki se jih premika gor in dol na grafu razvoja. Diskurz razvoja pravzaprav sam ustvarja probleme, ki bi jih naj analiziral in reševal" (Escobar 1992 v Sumner in Tribe 2008, 15). Benko (1997a, 255) doda, da "razvitost in nerazvitost /.../

obravnavamo kot posebni, med seboj povezani strukturi, ki sestavljata totaliteto, razlika med njima pa je v tem, da je struktura na visoki stopnji razvoja /.../gospodujoča, medtem ko je struktura na nizki stopnji razvitosti njej podrejena, ker je njena razvojna dinamika vnesena od zunaj".

Pojmovanje razvoja se je oblikovalo tudi skozi zgodovino. Če je večina držav in mednarodnih organizacij tik po koncu druge svetovne vojne razvoj enačila z gospodarsko rastjo v povezavi s prostim trgom (Thomas 2001, 649), ter kasneje v obliki ekonomskih kazalnikov, moderno razumevaje v razvoj vključuje številna druga področja. OZN v svojih zgodnejših resolucijah, s pričetkom v 50. letih prejšnjega stoletja, razvoj enačijo z gospodarskim razvojem, večanjem produktivnosti, ki bo privedlo k višanju življenjskega standarda prebivalcev DVR, vsesplošnemu blagostanju ter zagotavljanju miru in varnosti (Resolucija o financiranju gospodarskega razvoja manj razvitih držav).¹⁵ Miselnost, da je splošen razvoj odvisen predvsem od zagotavljanja gospodarskega razvoja in rasti, se nadaljuje tudi v okviru Prve in Druge mednarodne razvojne strategije glede razvojnega desetletja ZN (Mednarodna razvojna strategija za drugo razvojno desetletje ZN, preambula, 13–18. člen).¹⁶ Skozi desetletja se je nato pojmovanje razvoja razširilo. Tako ne govorimo več o posredovanju in "izvozu znanja" zahodnih držav, z namenom ustvarjanja ugodnega gospodarskega okolja za razvoj, ampak o splošnem, družbenem razvoju ljudi v DVR, ki sicer v dani situaciji niso sposobni samostojno zadovoljiti materialnih in nematerialnih potreb (Thomas 2001, 650, 651). Poudarek je tako na človeku, pri čemer pa je vloga razvitih držav v ustvarjanju partnerstva z DVR z namenom zagotavljanja splošnega razvoja in samozadostnosti, ob upoštevanju lokalnih posebnosti in želja.¹⁷ Kot takšno, pojmovanje razvoja uporabljamo tekom celotnega dela.

Z opredelitvijo razvoja v nadaljevanju definiramo razvojno pomoč, kot sredstvo za doseganje razvoja. Tako bomo sprva pogledali uradno opredelitev razvojne pomoči, kot jo vidijo mednarodne organizacije in njene oblike ter se v nadaljevanju vprašali, kakšni so motivi nujenja pomoči glede na različne teoretske smeri. Uradna opredelitev pomoči je tako pojem, s katerim bomo nato upravljali v teku celotnega dela, pri tem pa nam bodo v pomoč tudi različni vidiki za nudenje pomoči, ki nam bodo omogočili lažje razumevanje in ocenitev pristopov obeh izbranih donatoric.

Mednarodno priznana definicijo ODA podaja Odbor za razvojno sodelovanje (ang. *Development*

¹⁵ Resolucija je bila enoglasno sprejeta v okviru 5. rednega letnega zasedanja Generalne skupščine OZN, 20. novembra 1950 (Združeni narodi 2013).

¹⁶ Strategija je bila sprejeta v okviru 25. rednega letnega zasedanja Generalne skupščine OZN, 24. oktobra 1970 (Združeni narodi 2013).

¹⁷ Ob upoštevanju novejšega pojmovanja razvoja tudi v nadaljevanju uporabljamo termin "razvojno sodelovanje" in ne več "razvojna pomoč", ko govorimo o odnosih z DVR. O nujenju pomoči govorimo zgolj v primerih, ko se navezujemo na sredstva, ki jih države namenjajo.

Assistance Committee - DAC)¹⁸ v okviru OECD, ki jo definira kot mednarodne tokove kapitala v države ali območja na seznamu, ki ga je pripravil DAC¹⁹ ter prispevke mednarodnim organizacijam, pri čemer morajo biti slednji:

- a.) namenjeni s strani uradnih ustanov (držav, organizacij),
- b.) primarno namenjeni zagotavljanju gospodarskega razvoja in blaginje v državah v razvoju in
- c.) v primeru posojila, dani po koncesijskih pogojih (stopnja pomoči ni manjša od 25 odstotkov) (OECD DAC 2013).

Mrak (2002, 555) pravi, da je OECD v tem primeru razvila "stopnjo darila", "s pomočjo katere se izračuna obseg uradne razvojne pomoči, ki jo odobravajo posamezne donatorice." Pri tem ima najvišjo stopnjo darila 100 nepovratna pomoč (ang. *grant*), "navaden" komercialen kredit pa stopnjo darila 0. Torej, v kolikor stopnja darila ni vsaj 25, potem se tak kredit ne opredeli, kot uradna razvojna pomoč (ang. *loan*), ampak kot komercialen kredit (prav tam).

Tisch in Wallace (1994, 7) dopolnita uradno definicijo z nekaj dodatnimi elementi. O razvojni pomoči govorita kot o "kompleksnem ekonomskem in političnem procesu, ki ni rezultat enostranske odločitve donatorja pomoči, ampak deluje v sodelovanju z državo prejemnico in implementacijsko agencijo, z namenom doseganja jasno definirane in vnaprej dogovorjenega programa in projektnih ciljev." Gre torej za jasno določeno in koordinirano dejavnost v sodelovanju med donatorico in prejemnico, z namenom doseganja vnaprej določenih ciljev. Čeprav vseskozi v okviru doktorske disertacije zagovarjamo, da mora biti pomoč namenjena skladno s predstavljenimi definicijami, v nadaljevanju sledimo uradni OECD DAC definiciji, saj bi se v nasprotnem primeru preveč omejili.

V nadaljevanju bomo, z namenom omejitve našega predmeta raziskovanja, dodatno razčlenili oblike razvojne pomoči. Če pogledamo, na kakšne načine je pomoč usmerjena v države v razvoju, OECD DAC (2013) ločuje med:

- a.) bilateralno pomočjo;
- b.) donacijami ter koncesijskimi in nekoncesijskimi finančnimi posojili, ki jih namenjajo

¹⁸ DAC je eden izmed odborov v okviru OECD, ustanovljen leta 1961, z nalogo usmerjanja ODA v skladu s potrebami DVR, periodičnih pregledov aktivnosti držav donatoric in koordinacije razvojnih prizadevanj. Članice DAC so: Avstralija, Avstrija, Belgija, Danska, EK, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Japonska, Kanada, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Portugalska, Španija, Švedska, Švica, Velika Britanija in ZDA. Status stalnega opazovalca imajo Mednarodni denarni sklad (ang. *International Monetary Fund* - IMF), SB in Razvojni program ZN (ang. *UN Development Programme* - UNDP) (OECD DAC 2013).

¹⁹ DAC v obdobju vsake tri leta posodobi seznam držav in ozemelj, ki štejejo kot prejemnice razvojne pomoči, pri čemer velja, da pomoč, ki je usmerjena v skladu z zgoraj omenjeno definicijo, šteje kot uradna razvojna pomoč (OECD DAC 2013).

mednarodne finančne organizacije ter

c.) drugimi tokovi, ki so namenjeni zagotavljanju gospodarskega razvoja in blaginje v DVR.

Poleg finančnih tokov, OECD, kot uradno razvojno pomoč, prepozna tudi t.i. tehnično sodelovanje/pomoč, ki vključuje a.) donacije prebivalcem DVR v obliki nudenja izobraževanja doma ali v tujini (štipendiranje študentov, organizacije seminarjev ipd.) ter b.) financiranje prenosa znanja s strani (mednarodnih) svetovalcev in drugih strokovnjakov v DVR (OECD DAC 2013). Po mnenju Mavka (2006, 6), in kot je potrdila dolgoletna mednarodna praksa (OECD 2009b), se je takšna pomoč izkazala za izjemno učinkovito, saj zapolnjuje vrzel pri pomanjkanju primerno izobraženega kadra doma in posledično vpliva na izboljšanje učinkovitosti porabe razvojnih sredstev.

ODA je dodatno definirana glede na donatorja, ki jo namenja (OECD DAC 2013). Na podlagi slednjega, OECD loči med bilateralno (dvostransko) pomočjo, ki jo namenja država donatorica neposredno državi prejemnici, vključno s transakcijami preko kanala nacionalnih in mednarodnih razvojnih nevladnih organizacij (NVO) ter s transakcijami, namenjenimi ozaveščanju javnosti in globalnemu učenju. Kot bilateralna pomoč so opredeljene tiste transakcije mednarodnim organizacijam, pri katerih lahko nacionalne države kakorkoli vplivajo na namen in način porabe sredstev (npr. države podprejo v naprej določen projekt mednarodne organizacije). Na drugi strani, je kot multilateralna (večstranska) pomoč opredeljena tista pomoč, ki je namenjena kot prispevek mednarodni instituciji. Dodaten pogoj definira, da se mora takšna institucija v celoti ali delno ukvarjati z razvojnimi vprašanji, je hkrati mednarodna agencija, institucija ali organizacija, katerega članice so nacionalne vlade ter mora prispevke združiti na način, da izgubijo svojo nacionalno identiteto, ter se povežejo skupaj z lastnimi sredstvi organizacije (prav tam). Med takšne organizacije spadajo OZN, njene agencije in skladi, institucije v okviru SB in Mednarodnega razvojnega sklada, regionalne razvojne banke, institucije EU in druge mednarodne organizacije, ki se ukvarjajo z razvojno pomočjo.

Na tem mestu smo torej jasno definirali uradno razvojno pomoč, in kot takšno jo bomo obravnavali v pričujočem delu. Na ta način bomo jasno razlikovali ODA od drugih oblik sodelovanja z DVR, kot je gospodarsko, politično, kulturno. V okviru analize za dokazovanje zastavljenih hipotez, bomo obravnavali zgolj tokove, ki imajo po našem mnenju (ali mnenju tistih, ki so poročali) elemente ODA. Kljub temu pa se je hkrati potrebno zavedati, da, če pri OECD DAC donatoricah v večini primerov ni dilem, kateri mednarodni tokovi so skladno z definicijo OECD DAC opredeljeni kot ODA, je mednarodna skupnost pogosto v dvomih, ko gre za nove donatorice (Lum in ostali

2009). Tukaj je lahko meja med ODA in drugimi oblikami sodelovanja pogosto zabrisana (Brautigam 2009). Zaradi tega bo naloga sicer temeljila na analizi uradne razvojne pomoči, ki jo donatorice namenjajo, hkrati pa bodo na kratko analizirane tudi druge oblike sodelovanja, vsaj pri tistih donatoricah (Kitajski), kjer meja ni jasno razvidna.

2. 2 Motivi nudenja pomoči

Predno v nadaljevanju pregledamo temeljna načela nudenja pomoči in merila za ocenjevanje učinkovitosti, ki nam bodo v pomoč pri testiranju hipotez, najprej pogledajmo različne motive, kot jih prepoznajo razvojni teoretiki. Tisch in Wallace (1994, 6) tako govorita o treh dilemah razvojnega sodelovanja: a.) kaj je razvoj?, b.) kdo naj izvaja razvoj? ter c.) zakaj države pomagajo druga drugi? Če smo prvo in drugo dilemo že rešili v preteklem poglavju, je na tem mestu smiselno razmisliti o motivih držav za pomoč manj razvitim.

Države so se namreč precej hitro, takoj, ko so pričele namenjati pomoč, pričele spraševati tudi o samih namenih. Tudi v skupnosti razvojnih teoretikov so se pojavila ugibanja o dejanskih motivih donatoric; razprave na to temo so se pričele že v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja (Dudley in Montmarquette 1976, McKinlay in Little 1977 v Berthelemy 2006, 179).

Z vidika zmanjševanja revščine in doseganja enakopravnega svetovnega razvoja, je seveda najpomembnejši pozitiven vpliv, ki ga ima ponujena pomoč na razvoj ter na ta način na zmanjševanje revščine (Dalgaard 2007, 1896). Tako je tukaj potrebno upoštevati predvsem dva faktorja, in sicer:

- a.) ali je pomoč usmerjena v države z največjimi razvojnimi potrebami;
- b.) ali je pomoč usmerjena v države, kjer bo pomoč uporabljena najbolj učinkovito in bo vplivala na ekonomski razvoj (Bandyopadhyay in Wall 2006, 1).

Čeprav sta v idealnem primeru enakopravno upoštevana oba faktorja, pri čemer ponujena pomoč prinaša pozitivne učinke, tako za prejemnico, kot za donatorico, pregled del razvojnih teoretikov pokaže, da so države donatorice v večini prednost dajale enemu izmed obeh kriterijev. Alesina in Dollar dodajata, da obstajajo donatorice, ki se trudijo upoštevati oba faktorja, pri čemer omenja predvsem nordijsko skupino donatoric, po drugi strani pa npr. Francija pomoč daje iz popolnoma napačnih razlogov, pomoč pa je večinoma vezana na nekdanje kolonije (2000, 33, 34).

Tisch in Wallace (1994, 51 - 52) dodata, da v kolikor bi bil učinkovit gospodarski razvoj edini cilj

razvojne pomoči, potem bi bili problemi držav v razvoju (revščina, lakota, naraščanje števila prebivalstva, neenakosti) v bistvu preproste tehnične težave domačih vlad in vprašanje enakosti. Ker se razvojna pomoč namenja zaradi izrazito strateških ciljev, moramo na omenjene probleme gledati z vidika mednarodnih odnosov, kar dodaja dodaten vidik kompleksnosti. Tako je osnovna dilema donatorjev izbira med sebičnimi in altruističnimi razlogi za nudenje pomoči (prav tam, 56).

V nadaljevanju tako predstavljamo več pogledov na motive držav donatoric, ki jih združimo v dve do tri teoretične struje. Pri analizi učinkovitosti pomoči obeh izbranih donatoric, bomo s pomočjo pregleda motivov lažje razumeli posamezne politične odločitve, kar bo omogočalo celovitejšo analizo. Vseskozi pa bomo, z namenom doseganja večstranskega pogleda na predmet preučevanja, skušali kombinirati različne vidike ter se ne omejevati zgolj na enega.

2.2.1 Realistični vidiki nudenja pomoči

Z vidika realizma so države predvsem sebične in medsebojno tekmovalne ter ne priznavajo nikakršne višje avtoritete nad njimi samimi. Pri tem je zagovarjanje lastnih interesov prioriteta v mednarodnih odnosih (Tisch in Wallace 1994, 68). Čeprav niso edini akter v mednarodnem prostoru, so zagotovo najpomembnejši in njihova moč se preslika tudi na odnose z državami v razvoju. Skladno s tem Isopi in Mavrotas (2006, 1) trdita, da donatorice predvsem zasledujejo lastne politične, ekonomske in strateške interese, pri čemer razvojna prizadevanja na področju zmanjševanja revščine nimajo velike ali celo nič teže pri odločitvi o nudenju pomoči. Prav tako številni drugi realisti (Morgenthau v Benko 1997b, 65, Benko 1997a, Schraeder, Hook in Taylor 1998, Benko 2000, Olsen 2004b, Todaro in Smith 2006, Carbone 2007) zagovarjajo tezo, da je predvsem dvostranska pomoč namenjena zadovoljevanju nacionalnih interesov, tudi vojaških, in nima velike veze s potrebami prejemnice ali altruističnimi težnjami donatoric. Odnosi med donatoricami in DVR pa se izrazito manifestirajo v razmerjih odvisnosti (Benko 1997a, 293). Tako "premožne" države nudijo pomoč z namenom krepite njihovega položaja v mednarodni skupnosti, "revne" pa jo sprejmejo z namenom krepite njihovih kapacitet, gospodarstva in politične moči za zagotavljanje čim višje stopnje suverenosti. Po drugi strani je pomoč, nudena kot večstranska (multilateralna) pomoč s strani mednarodnih organizacij, namenjena zagotavljanju stabilnosti v mednarodnem prostoru (Tisch in Wallace 1994, 70).

Po pregledu osnovnega vodila nudenja pomoči z vidika realistične struje, lahko med razlogi identificiramo nekaj vzorčnih modelov, na podlagi katerih donatorice namenjajo pomoč v države v

razvoju:

- Kolonialna preteklost

Kolonialna preteklost, kot vzrok nudenja pomoči, je primerna razlaga predvsem za čas po koncu druge svetovne vojne, ko so se nekdanje kolonije pričele osamosvajati in posledično ostale brez pomembnih virov financiranja (Carbone 2007, 40). Benko (1997a, 253) pravi, da je dajanje kreditov DVR "ena glavnih oblik neokolonialistične politike industrijskih držav, /.../ in resnična past, v katero so padle številne države v razvoju". Glede na to, da so se novonastale države, poleg pomanjkanja sredstev, soočale tudi s slabo infrastrukturo in drugimi družbenimi in gospodarskimi težavami, so nekdanje kolonialne velesile le-te oskrbovale na podlagi slabe vesti (Lumsdaine 1993, Ridell 1996, Leisinger 2000), pri čemer sta Alesina in Dollar (2000, 7) odkrila celo pozitivno korelacijo med številom let kolonializma in višino nudene pomoči.²⁰ Dodajata, da je kolonialna preteklost celo najpomembnejši vzrok nudenja pomoči, saj prikazuje najmočnejšo korelacijo med vsemi testiranimi motivi (Alesina in Dollar 2000, 36).²¹

Čeprav se kolonialna preteklost, kot razlog, zelo aktualno pojavlja v desetletjih po koncu hladne vojne, dandanes na ta način verjetno več ne moremo obrazložiti nekaj več, kot določen odstotek nudene pomoči. Dejstvo je, da je kolonializem že del polpretekle zgodovine, pri čemer je politične odločevalce v tedanjih časih zamenjala druga generacija, ki s tem več ni obremenjena. Dodatno se države v razvoju dandanes soočajo z drugačnimi težavami, ki niso več posledica izpada sredstev od osamosvajanja, temveč slabih nacionalnih odločitev ter mednarodnega položaja (Leisinger 2000).

- Politični motivi

Ne glede na dejstvo, da so politični motivi donatoric eden najstarejših razlogov nudenja pomoči, so še dandanes izjemno aktualni v mednarodni skupnosti (McCombie in Thirlwall 1994, Tisch in Wallace 1994, Todaro 2006), pa naj gre za varnostno komponento, izkazovanje moči in željo po večji teži v mednarodni skupnosti, zmanjševanje negativnega vpliva migracij ali izkazovanje naklonjenosti določenemu političnemu režimu v državi v razvoju.

²⁰ Med leti 1970 in 1994 je kolonialna preteklost narekovala 99,6 odstotkov razvojne pomoči Portugalske in preko 50 odstotkov pomoči Avstralije, Belgije, Francije in Združenega kraljestva (Alesina in Dollar 2000, 28).

²¹ Alesina in Dollar sta nudenje dvostranske pomoči vezala na naslednje komponente: odprtost tržišča, obstoj demokratičnega režima, obstoj civilnih svoboščin, status kolonije, neposrednje tuje investicije, bruto družbeni proizvod (BDP) *per capita* in število prebivalstva (Alesina in Dollar 2000, 36).

Ko govorimo o varnostni komponenti, realisti zagovarjajo predvsem pomoč v smeri podpore geopolitičnih in strateških interesov države (Van der Veen 2000). Tako bi se lahko države v razvoju, brez zadostne finančne podpore, pričele medsebojno povezovati, kar bi se izkazalo v drugačnih vrednotah in politični ideologiji in bi lahko ogrozilo zahodne demokracije (Woods v Carbone 2007, 40). Slednje se nanaša predvsem na zgodovinski primer vzpona komunizma v Vzhodnoevropskih državah (Bauer 1993, 9). Če pogledamo obratno, se razvojna pomoč lahko enako uporablja kot podpora zaveznicam z enako politično miselnostjo (Van der Veen 2000) ter hkrati zagotavlja svetovni mir.²²

Čeprav je izkazovanje moči in želja po večji politični teži v mednarodnih organizacijah morda manj oprijemljiv vzrok, kot skrb za svetovno varnost in mir, je kljub temu precej prisoten v mednarodni donatorski skupnosti. Tako Alesina in Dollar (2000, 16) zagovarjata pozitiven vpliv nudenja pomoči na podporo pri sprejemanju odločitev v telesih mednarodnih organizacij, prav tako pa veliki donatorji uživajo večji mednarodni ugled med drugimi nacionalnimi državami (Van der Veen 2000, 119). Sicer povezovanje razvojne pomoči in želja po večji mednarodni moči niso prisotni pri vseh donatoricah enako, a obstajajo donatorji, ki več kot 50 odstotkov več pomoči nudijo tistim prejemnicam, ki jih podpirajo v mednarodnih telesih (Alesina in Dollar 2000, 38).²³ Ponavadi se politično motivirana pomoč skuša nekoliko omiliti s pomočjo ustanovitve humanitarne podobe nudenja pomoči v obliki različnih prostovoljnih programov (Tish in Wallace 1994, 58).²⁴ Na tem mestu je potrebno tudi poudariti, da donatorice nudijo pomoč prejemnicam le v primeru, da se le-te podredijo standardom in pravilom, ki jih zastavijo donatorice (prav tam, 70).

Precej aktualen motiv, predvsem v zadnjih dveh desetletjih, se pojavlja tudi v obliki zmanjševanja negativnih vplivov migracij - predvsem v Evropo in Severno Ameriko (Leisinger 2000, Forsyth 2007). Čeprav je ta razlaga lahko uporabna zgolj za geografsko bližnje države, pretekla praksa nakazuje, da je bil precejšen delež pomoči namenjen v skladu s tem (Forsyth 2007, 101).

Nekoliko v zaledju varnostnih in migracijskih razlogov pa se pojavljata tudi težnja po okoljskem interesu donatoric in žeja po nagrajevanju političnih režimov, ki so bližje donatoricam. Tako lahko

²² Primer slednjega lahko najdemo pri Balli (2008, 2567-2584), ki dokaže pozitivno korelacijo med nudenjem pomoči in sosedstvom oz. nestabilno državo.

²³ Po testiranju različnih motivov nudenja dvostranske pomoči sta Alesina in Dollar dokazala, da ZDA v 37 odstotkih povezujejo nudenje pomoči s podporo v mednarodnih telesih, medtem ko Francija v 53 odstotkih in Velika Britanija v 72 odstotkih. Dodatno država prejemnica lahko pridobi kar 172 odstotkov več pomoči, če v mednarodnih telesih podpre Japonsko (Alesina in Dollar 2000, 38).

²⁴ Tako so npr. ZDA, Nizozemska, Velika Britanija, Švedska, Japonska in Kanada ustanovile mirovniške skupine (ang. *Peace Corps*) kot obliko prostovoljne pomoči državam v razvoju (Tish in Wallace 1994, 58). Mirovniške skupine so v preteklosti pogosto zapustile države v razvoju, ki se politično niso strinjale s politiko držav donatoric.

donatorice razvojno podprejo tiste prejemnice, ki s svojo prakso kakorkoli negativno vplivajo na ekološko in/ali podnebno ravnovesje na svetu²⁵ (Meier 1995, Leisinger 2000). Po drugi strani, donatorice finančno podpirajo države, ki so jim tako politično kot gospodarsko bližje in jih želijo kot takšne ohraniti (Alesina in Dollar 2000, Brown 2005).²⁶

- Gospodarski motivi

Nezadovoljni s pojasnjevanjem nudenja pomoči z vidika zagotavljanja suverenosti v mednarodnem prostoru, so teoretiki, skladno z mednarodno politično ekonomijo, sprejeli prepričanje, da so gospodarski motivi eden najpomembnejših vzrokov za nudenje pomoči (Tisch in Wallace 1994, Hook 1995, Cumming 2001, Berthelemy 2006, Carbone 2007). Kot osrednjega akterja v mednarodni skupnosti še vedno vidijo državo, vendar grede motivi pri tem preko varovanja politične suverenosti (Tisch in Wallace 1994, 71). Gospodarske motive za nudenje pomoči teoretiki povezujejo predvsem z visoko stopnjo tehnične in/ali vezane pomoči,²⁷ kar je pri številnih donatoricam praksa še dandanes. Tako McCombie in Thirlwall (1994, 327) pojasnita, da države donatorice namenljajo pomoč, ne zgolj z namenom spodbujanja gospodarstva v državi prejemnici, ampak tudi za višanje lastnega blagostanja. V devetdesetih letih 20. stoletja je bila kar polovica pomoči, ki so jo namenjale članice OECD DAC skupine, namenjena kot vezana pomoč in kot takšna namenjena zadovoljevanju gospodarskih interesov donatoric (Tisch in Wallace 1994, 62). Russet in Starr (1992, 273) dodata, da je tipičen primer le-tega tudi čas med drugo svetovno vojno in tik po njej, ko so ZDA ponudile pomoč v obliki Marshallovega načrta. Vezana pomoč pa se pojavlja tudi danes, kot popolnoma legitimna oblika pomoči, skladno s smernicami o poročanju OECD DAC, čeprav ostajajo, po drugi strani, težnje po njenem zmanjševanju in prilagoditvi nacionalnim razvojnim strategijam (Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči, kazalnik 4).

Splošno gledano, se med gospodarskimi motivi pojavljajo predvsem želje po investicijah v DVR ter želje po spodbujanju trgovine. Tako donatorice precejšen del gospodarstva prenesejo v države v razvoju, kjer so pogoji ugodnejši (cenejša delovna sila, nižji stroški), dodatno pa investicije donatorice spodbujajo s posojili, ki so dana po koncesijskih pogojih in zato štejejo kot ODA (Forsyth 2007, 99). Tudi na področju spodbujanja trgovine donatorice pogosto izkoristijo pomoč

²⁵ Primer slednjega je širjenje puščave, krčenje amazonskega pragozda ali izsuševanje rek/jezer.

²⁶ Tako so ZDA in Evropa po koncu hladne vojne izdatno podprle procese demokratizacije v vzhodnoevropskih državah.

²⁷ Vezana pomoč (ang. *Tied Aid*) se, skladno z opredelitvijo OECD, nanaša na tiste tokove, ki so omejeni na porabo v okviru določene države donatorice ali skupine donatoric. Na tak način porabljena razvojna sredstva (donacija ali posojilo) onemogoča državi prejemnici, da bi iskala konkurenčne dobrine ali storitve na mednarodnem tržišču, ampak je pri izbiri slednjega omejena (OECD 2013).

kot sredstvo za prenos lastnih izdelkov na nova tržišča (Raffer in Singer 1996) ali celo kot vezano pomoč - klasično, ki je v mednarodni donatorski skupnosti sprejeta negativno, ali manj direktno, pri čemer donatorice namenijo pomoč tistim DVR, v katerih imajo zelo razvita lastna podjetja in panoge in imajo le-ta prednost pred domačimi podjetji (Lloyd, McGillivray, Morrissey in Osei 1998, 4). Čeprav so danes vse glasnejša opominjanja mednarodne skupnosti glede nižanja odstotka vezane pomoči (Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči, kazalnik 8), je omenjena praksa še vedno precej prisotna med donatoricami. Po drugi strani, četudi pomoč ni vezana, le ta lahko ustvarja določeno odvisnost od donatorice - bodisi s podporo projektom, ki zahtevajo posebno znanje (tehnična pomoč), ki jo premore le donatorica ali pa v obliki pomoči v hrani. Oboje zajetno pripomore k razvoju gospodarstva donatorice, po drugi strani pa onemogoči prejemnici lasten razvoj oz. v primeru pomoči v hrani poruši lastno tržišče (Lloyd, McGillivray, Morrissey in Osei 1998, 5).

Ob pregledu realističnih motivov, ki so, kot bomo videli v nadaljevanju, najštevilčnejši in s tem najbolj razdelani v primerjavi z ostalimi, je jasno, da lahko velik del razvojnih prizadevanj donatoric pojasnjujemo z vidika lastnih interesov. Kljub temu, slednje ne bo vodilo naloge, vsaj ne v delu, ko bomo iskali primeren metodološki okvir za ocenjevanje učinkovitosti. Vseeno pa bomo, glede na razsežnosti motivov in prisotnosti v mednarodni donatorski skupnosti, posamezne elemente in motive kasneje iskali pri obeh analiziranih donatoricah ter razvojna prizadevanja pojasnjevali tudi z realističnega zornega kota.

2.2.2 Idealistični vidiki nudenja pomoči

Če so vsi zgoraj naštetni motivi do sedaj odražali realistično stališče, da države donatorice nudijo pomoč z namenom, da zadovoljujejo lastne interese, idealisti v večji meri zavračajo pomen moči in suverenosti, ampak podpirajo humanitarne namene, ki postavljajo prejemnice v ospredje (Tisch in Wallace 1994, 72). Pomembno vlogo imajo tudi mednarodne organizacije, ki pomagajo ohranjati stabilnost in svetovni red. Tako, skladno z idealističnim mišljenjem, premožnejše države nudijo pomoč, ker si jo lahko privoščijo, revne pa jo sprejmejo, ker jo potrebujejo (prav tam). Obema skupinama pa razvojna pomoč koristi, saj pomaga ohranjati mednarodno stabilnost ter ustvarja nove priložnosti za gospodarsko rast.

V okviru idealizma lahko ločimo predvsem moralne motive za nudenje pomoči, podporo promociji človekovih pravic in podporo demokratičnim režimom (Van der Veen 2000, 125), ki jih

predstavljamo v nadaljevanju.

- Moralni motivi

Skladno s to teorijo, države donatorice namenjajo ODA zaradi želje po pomoči nerazvitim državam na podlagi njihovih dejanskih potreb, ki jih merijo skladno z ravno revščine in drugih kazalnikov napredka (Tisch in Wallace 1994, 4 in Carbone 2007, 41). Prav tako pa bi naj bile države moralno obvezane nuditi pomoč in tako prispevati k zmanjšanju svetovnega neravnovesja (Opeskin 1996, 24). Kot takšna je pomoč nudena zaradi moralnih motivov diametralno nasprotna pomoči, ki je nudena iz sebičnih razlogov - tukaj ni več cilj dobrobit donatorja, ampak dobrobit prejemnice (Tisch in Wallace 1994, 63). Donatorice pomoč namenjajo v najmanj razvite države (ang. *Least Developed Countries* - LDC) z velikim gospodarskim in/ali družbenim primanjkljajem, kar zagovarjajo številni razvojni teoretiki na podlagi študij primerov (Bandyopadhyay in Wall 2006, 10 in Younas 2008, 667). Pomoč nadalje omogoča DVR izboljšati splošni življenjski standard, razvite države pa so, po drugi strani, tudi moralno obvezane DVR omogočiti možnost enakopravnega dostopa do dobrin (Tisch in Wallace 1994, 4).

- Promocija človekovih pravic in demokratičnih režimov

V zadnji desetletjih je spoštovanje človekovih pravic (ČP) oz. njihove kršitve visoko na seznamu prioritet mednarodne skupnosti na splošno. Posledično gledano, tudi donatorska skupnost posveča temu precej pozornosti, zaradi česar ne čudi dejstvo, da je samo spoštovanje osnovnih načel postalo eden pomembnih pogojev nujenja pomoči (Raffer in Singer 1996, 165). Spoštovanje ČP in demokratičnih načel je logična posledica želje donatoric za doseganje čim učinkovitejše pomoči - nespoštovanje namreč lahko privede do veliko slabših rezultatov, slabšanja politične stabilnosti in posledično manj učinkovite pomoči (Younas 2008, 668).

Čeprav so moralni motivi ter želja po spoštovanju ČP edini pravilni pri ravnanju donatoric, ko namenjajo sredstva v DVR, je z omenjeno razlago dejansko mogoče pojasniti le manjši del razvojnih prizadevjav, in še to zgolj pri manjšem številu donatoric. Vsekakor pa omenjene motive prevzamemo tudi v tem delu, saj verjamemo, da bi morala biti pomoč nudena z željo doseganja enakopravnjšega razvoja in ne zadovoljevanja lastnih interesov. S tem namenom skušamo ocenjevati učinkovitost obeh donatoric z vidika idealističnih vidikov oz. skušamo omenjene motive vključiti tudi v merila za ocenjevanje učinkovitosti.

2.2.3 Motivi privatnega sektorja za nudenje pomoči

Nekoliko ločene od obeh osrednjih teoretskih vidikov nujenja razvojne pomoči DVR, na tem mestu omenimo tudi motive privatnega sektorja, ki se oddaljijo od osrednjega akterja - držav. Ko Tisch in Wallace (1994, 78 - 82) govorita o motivih privatnega sektorja, se to nanaša predvsem na pomoč, ki jo nudijo različne fundacije in NVO in je, kot taka, prav tako nudena zaradi njihove humanitarne narave, kar delno lahko povezujemo z idealističnimi vidiki, le da ne gre za državo, kot osrednjega akterja. V kategoriji organizacij privatnega sektorja ločita tri različne tipe organizacij: fundacije, privatne prostovoljne organizacije in NVO. Čeprav je vsem trem skupna altruistična narava nujenja pomoči, se medsebojno nekoliko razlikujejo v načinu dela, financiranju ipd. Vsekakor pa njihove motive lahko najbolje povežemo s prizadevanji za doseganje enakopravnega svetovnega razvoja in se, kot takšne, popolnoma umikajo od realističnih (političnih in gospodarskih) motivov. Kot takšno opredelitev jih bomo obravnavali tudi v nadaljevanju analize.

Ne glede na različne motive nujenja pomoči, kot jih razumejo teoretske smeri, resnico pri večini držav donatoric zagotovo najdemo nekje v kombinaciji razlogov, kot jih ponudijo teoretiki. Dejstvo je namreč, da države vsaj na deklarativni ravni nudijo pomoč svojim partnerkam z namenom zmanjševanja revščine in zagotavljanja enakopravnega svetovnega razvoja. Po drugi strani pa, bomo videli v nadaljevanju, pogosto prihaja, kot že rečeno, do brisanja mej med ODA in drugimi oblikami sodelovanja, kar nakazuje na prikrit ali celo odkrit pojav egoističnih teženj med številnimi donatoricami. Hkrati pa se na tem mestu vprašamo, kateri pristop ali kombinacija pristopov je z vidika doseganja učinkovitosti pomoči boljša. Da lahko odgovorimo na to dilemo, je vsekakor najprej potrebno jasno definirati kazalce in merila, na podlagi katerih bomo posamezne pristope ocenili. Omenjeni kazalci so temeljna načela nujenja ODA, ki bodo predstavljena v nadaljevanju in bodo služila tako za oceno učinkovitosti procesov nujenja pomoči, kakor tudi za izbor primernega metodološkega okvirja.

2.3 Temeljna načela razvojnega sodelovanja

Pregled temeljnih načel, ki nam bodo kasneje omogočala, najprej ocenitev praks nujenja pomoči obeh izbranih donatoric, hkrati pa osnovo za izgradnjo metodološkega okvirja za merjenje procesne učinkovitosti, je v nadaljevanju organiziran na naslednji način: glede na dejstvo, da so se načela, ki naj bi jih mednarodna skupnost upoštevala pri svoji donatorski praksi, vzpostavila v okviru mednarodnih organizacij, so kot takšna tudi predstavljena. Pri tem smo najprej orisali kratko zgodovino do nastanka načel po posameznih organizacijah, kasneje pa smo predstavili vsa

relevantna načela, pri čemer smo večjo pozornost posvetili tistim, ki so za našo analizo pomembnejša.

2.3.1 Temeljna načela na ravni Evropske unije

Hiter pregled razvoja načel

Razvoj prizadevanj za spodbujanje večje učinkovitosti pomoči v obliki boljše koordinacije in komplementarnosti med evropskimi donatorji se je pričel že precej zgodaj, vzporedno z osnovanjem evropske razvojne politike (Hoebink 2005, 127). Ta sicer najde svoje zametke v Rimski pogodbi iz leta 1957,²⁸ vendar je bila še vedno predvsem predmet zunanje politike članic (Brown in O'Connor 1996, 91–104). Pravi začetki zatorej segajo v sedemdeseta leta prejšnjega stoletja (Brown in O'Connor 1996, 105), ko je Evropska komisija (ang. *European Commission* - EK) predlagala upoštevanje t.i. 3 C-jev - skladnosti politik za razvoj, komplementarnosti in koordinacije (ang. *coherence, complementarity, coordination*).²⁹ A vendar spodbudnemu pričetku v sedemdesetih navkljub, prvi pravni temelj predstavlja Pogodba o Evropski uniji (ang. *Treaty on the European Union* - PEU) (Pliberšek in Bučar 2009, 334, 335).³⁰ Za področje razvojnega sodelovanja je sicer pomembnejša Pogodba o Evropski skupnosti (PES), poglavje XX, v katerem opredeljuje osnovna načela, in sicer komplementarnost razvojne politike Evropske skupnosti in držav članic, skladnosti razvojnih prizadevanj s cilji in načeli OZN in drugih mednarodnih organizacij, skladnost drugih politik Evropske skupnosti z razvojno politiko ter medsebojno posvetovanje in koordinacijo na področju izvajanja razvojnih programov (Pogodba o Evropski skupnosti, poglavje XX). Vse nadaljnje pogodbe - Amsterdamska pogodba (ang. *Treaty of Amsterdam*)³¹ in Pogodba iz Nice (ang. *Treaty of Nice*)³² ohranjajo že sprejeta načela in jih ponovno potrjujejo. Večjo spremembo, z vidika institucionalne organiziranosti, sicer prinaša Lizbonska

²⁸ Rimski pogodba v 131. členu predvideva gospodarsko sodelovanje z določenimi tretjimi državami in ozemlji, ki so vzpostavile vezi z državami članicami ES (Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, 131. člen).

²⁹ Posamezna načela bodo podrobneje predstavljena v nadaljevanju.

³⁰ Pogodba o Evropski uniji (ang. *Treaty on the European Union*), sprejeta dne 7. februarja 1992, v veljavi od dne 1. novembra 1993, objavljena v Uradnem listu EU, O. J. C 191, znana tudi kot Maastrichtska pogodba. S sprejetjem je prinesla številne novosti, kot so: oblikovanje politične strukture v tri stebre (Evropska skupnost, Skupna zunanja in varnostna politika, Sodstvo in notranje zadeve), oblikovanje skupnega trga ter s tem pričetek evropske monetarne unije. Na razvojno sodelovanje se nanaša tretji člen, ki določa, da mora EU zagotoviti složnost na področju zunanjih odnosov, varnosti, gospodarskih in razvojnih politik. Za izvajanje teh politik sta zadolžena Svet in EK, v skladu s svojimi pristojnostmi (Pogodba o Evropski uniji, 3 člen).

³¹ Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavi od 1. maja 1999. Vključuje Konsolidirano pogodbo o Evropski uniji (ang. *Consolidated version of the Treaty on European Union*) (Amsterdamska pogodba).

³² Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (ang. *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*), sprejeta dne 26. februarja 2001, v veljavi od dne 1. februarja 2003 (Pogodba iz Nice).

pogodba,³³ hkrati pa, z vidika temeljnih načel, ponovno potrdi, da morajo biti prizadevanja držav članic komplementarna z evropskimi razvojnimi prizadevanji (Lizbonska pogodba, 188d. člen).³⁴

Z vidika podrobnejše opredelitve temeljnih načel evropske razvojne politike pa ima, za razliko od pogodb, ki so splošnejše narave, neprimerno večjo vrednost Evropsko soglasje o razvoju (ang. *The European Consensus*), skupna izjava Sveta, Evropskega parlamenta (ang. *European Parliament-EP*) in EK o razvojni politiki EU, ki je bila sprejeta 22. novembra 2005 (Evropsko soglasje o razvoju). Soglasje definira evropsko vizijo razvoja in opredeljuje prenovljeno razvojno politiko EU in njene prednostne naloge (Pliberšek in Bučar 2009, 335). Prav tako podrobneje opredeljuje tri najpomembnejša načela razvojne politike EU - 3Cs in potrjuje zaveze glede povečanja razvojne pomoči, definirano v deležu bruto nacionalnega dohodka (BND) za ODA (prav tam). Načela bodo razdelana v prihodnjih poglavjih, z namenom postavitve ogrodja za nadaljnjo analizo evropske in kitajske razvojne politike.

Skladnost politik za razvoj

Političnim prizadevanjem za integracijo področij, kot so kmetijstvo, trgovina in ribištvo, v razvojno politiko v šestdesetih letih preteklega stoletja navkljub, se je sam pojem skladnosti politik za razvoj (ang. *Policy Coherence for Development - PCD*) pojavil dokaj pozno.³⁵ Čeprav še danes ni enotne definicije (Carbone 2008, 329), OECD ponudi najboljše poimenovanje, ko PCD opredeli kot zagotavljanje, da na cilje ali rezultate razvojnih politik posameznih držav ne vplivajo druga politična področja v negativni smeri,³⁶ ampak skušajo podpreti uresničevanje temeljnih razvojnih ciljev, v kolikor je to mogoče.³⁷ Številni avtorji (Krenzler in Schneider 1997, Tietje 1997, Duke 1999, Smith 2001, Gauttier 2004 in Nuttall 2005 v Carbone 2008, 323) skladnost po drugi strani

³³ Lizbonska pogodba (ang. *Treaty of Lisbon*), podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009, postavlja politiko razvojnega sodelovanja v okvir Evropske zunanje službe, kar predstavlja veliko novost v dotedanji institucionalni ureditvi (Lizbonska pogodba).

³⁴ Podrobneje o razvoju načel v Pliberšek in Bučar (2009).

³⁵ Tudi pravna podlaga je bila vzpostavljena precej pozno (Bučar 2010, 16); prva prizadevanja za operacionalizacijo pojma se pojavijo v Strateškem dokumentu EK iz leta 1992, ki predlaga doseganje skladnosti s pomočjo načrtnega združevanja skupnih političnih področij (Loquai 1996, 22). Nadalje je skladnost zapisana v PES, potrjena v Amsterdamski pogodbi, ki določa, da morajo biti razvojni cilji vključeni v izvajanje vseh drugih politik, ki vplivajo na države v razvoju (177. člen). Ponovno, kot pri sami razvojni politiki na splošno, ima večjo težo, kot pogodbe, samo Evropsko soglasje, kjer so se države zavezale k upoštevanju PCD (Evropsko soglasje o razvoju, 9. člen, 6. poglavje).

³⁶ Na tem mestu sprva govorimo o 12. področjih, in sicer: trgovina, okolje, podnebne spremembe, varnost, kmetijstvo, ribištvo, družbene razsežnosti globalizacije, zaposlovanje, migracije, raziskave in inovacije, informacijska družba, transport in energija, ki so bila potrjena na zasedanju razvojnih ministrov Sveta za splošne in zunanje zadeve (takratni GAERC), aprila 2006. Zaključki sveta iz leta 2009 so število področij skrajšali na 5 ključnih globalnih izzivov, in sicer: trgovina in finance, podnebne spremembe, globalna prehranska varnost, migracije in varnost (Evropska komisija 2010, 4).

³⁷ Definicija skladnosti politik za razvoj povzeta po gradivu Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Pariz: OECD.

enačijo s pojmom konsistentnosti. Teorija ne odraža dejanske slike; vprašanje je, če je ob obstoju različnih političnih interesov in pritiskov, popolna skladnost sploh mogoča, kar še posebej velja za politiko razvojnega sodelovanja. Prav zaradi tega so dokaj pogoste tudi opredelitve neskladnosti (Bučar 2010, 3), ki se kažejo tako v evropski razvojni politiki, kakor tudi v okviru nacionalnih razvojnih prizadevanj (Nugent 1994: 295). Hoebink (2005, 193) definira "namerno" in "nenamerno" neskladnost, pri čemer do prve pride, ko nacionalna država zavestno ne dosega ciljev na področju razvojnega sodelovanja, ker na drugi strani daje prednost drugim interesom (na področju trgovine, kmetijstva ipd.). Po drugi strani v primeru nezavednega vplivanja omenjenih interesov, govorimo o "nenamerni" neskladnosti. Picciotto (2005) dodela klasifikacijo in loči med notranjo skladnostjo,³⁸ skladnostjo znotraj posamezne države,³⁹ skladnostjo med donatorji⁴⁰ ter skladnostjo med donatorjem in prejemnikom.⁴¹ Dodatno Engel (2010, 19, 20) pojasnjuje, zakaj do neskladnosti pride, in sicer je lahko posledica a.) konflikta interesov med različnimi političnimi področji in akterji, b.) neenakomerne porazdelitve moči med razvojno strujo in drugimi lobiji v EU, c.) nepoznavanja vplivov politik na razvojno področje in d.) razlik med državami v razvoju in različnih vplivov razvojnih prizadevanj nanje. V praksi se torej (ne)skladnost nakazuje v (ne)ujemanju ciljev različnih političnih področij s cilji razvojne politike, kar predstavlja osnovo, na podlagi katere bomo v nadaljevanju analizirali pristope donatoric v Afriki.

Načelo komplementarnosti in delitve dela

Če se je načelo PCD pričelo definirati dokaj pozno, lahko za samo komplementarnost rečemo, da ima svoje korenine še pozneje (Evropska komisija 2006b, 2006c, 2006d).⁴² Kljub temu je v

³⁸ Skladnost v okviru nacionalne države, ki se nanaša na cilje in načela na eni strani ter načine izvajanja politik na drugi (Picciotto 2005).

³⁹ Neposredno povezana z OECD definicijo skladnosti, in sicer o skladnosti znotraj države govorimo, ko obstaja konsenz med razvojnim in ostalimi političnimi področji za doseg skupnega rezultata, razvoja (Picciotto 2005).

⁴⁰ Podobno kot skladnost znotraj države, vendar da tukaj govorimo o večih donatorjih, ki skupaj strmiijo k istemu cilju (Picciotto 2005).

⁴¹ V primeru skladnosti med donatorjem in prejemnikom govorimo o ujemanju ciljev države donatorice s cilji/potrebami države prejemnice pomoči (Picciotto 2005).

⁴² Prvo pravno podlago komplementarnosti najdemo v PES, ki določa, da mora razvojna politika EU dopolnjevati razvojna prizadevanja njenih članic (Pogodba o Evropski skupnosti, 130u. člen). V kasnejših pogodbah je bilo slednje sicer potrjeno, podrobneje pa definirano v Sporočilu EK z leta 1995, ki poudarja pomen strateškega planiranja in usklajevanja med članicami. Deklaracija Sveta in EK leta 2000 predlaga osredotočanje na omejeno število sektorjev, pri čemer je pomemna koordinacija, komplementarnost in skladnost vseh programov EU in članic. Evropsko soglasje, kot v primeru skladnosti politik za razvoj, komplementarnosti posveti največ pozornosti; poudarja pomen primerjalnih prednosti držav ter v poglavju številka 5.2 in 5.3 predlaga konkretnejše mehanizme, kot so zmanjšanje transakcijskih stroškov, sledenje dejanskim potrebam DVR in sprejetje večletnih programov. Paket za učinkovitost pomoči, sprejet s strani EK, leta 2006 dodatno operacionalizira načelo, ko poudari vlogo usklajevanja med članicami ter sprejetje večletnega okvirnega programa (t.i. *framework programme*), ki bo določal aktivnosti v državi prejemnici (Evropska komisija 2006b, 2006c, 2006d).

zadnjem obdobju (predvsem po njegovi vključitvi v Akcijsko agendo iz Akre)⁴³ postalo eden osrednjih temeljev za doseganje učinkovitejše pomoči in središče političnih razprav med donatoricami in prejemnicami (Grimm in Schulz 2009). Dacosta, Jadot in Sindzingre (2004, 103) komplementarnost opredelijo kot delitev pristojnosti med državami članicami in EU, pri čemer gre za specializacijo dejavnosti po načelu delitve dela med akterji. To v praksi pomeni natančen pregled aktivnosti med akterji, redukcijo tistih, ki se podvajajo in posledično nadgrajevanje na podlagi primerjalnih prednosti⁴⁴ za doseganje bolj učinkovite razvojne pomoči (Dacosta, Jadot in Sindzingre 2004, 109–111, Grimm in Schulz 2009).

Velik napredek na področju definiranja komplementarnosti prinaša leto 2007,⁴⁵ ko Mürle (2007, 18–40) loči več nivojev, in sicer:

- **komplementarnost znotraj države (ang. *in-country*);**⁴⁶
- **meddržavna komplementarnost (ang. *cross-country*);**⁴⁷
- **medsektorska komplementarnost (ang. *cross-sector*);**⁴⁸

Dodatno Mürle (2007, 18–40) ločuje še med **vertikalno komplementarnostjo**, ki pomeni delitev dela na ravneh, kot so mednarodna, nacionalna in regionalna ter **komplementarnostjo med mehanizmi**, ko govorimo o uporabi razvojnih mehanizmov⁴⁹ v skladu s primerjalnimi prednostmi držav donatoric.

Čeprav je pravna podlaga komplementarnosti na kratko že orisana, si zaradi pomena za samo definicijo in operacionalizacijo načela ter nadaljnjo analizo evropske razvojne politike, dodatno pozornost zasluži EU kodeks ravnanja za delitev dela v razvojni politiki (Carbone 2007, 57).⁵⁰ Kodeks namreč v okviru desetih načel za doseganje večje delitve dela in zagotavljanje učinkovitejše razvojne pomoči državam donatoricam narekuje naslednje korake:

⁴³ Več o Akcijski agendi iz Akre v poglavju o temeljnih načelih v okviru OECD.

⁴⁴ Primerjalno prednost posameznega donatorja lahko definiramo kot dodano vrednost države, pri čemer država izvaja določene aktivnosti najbolje, vendar ni nujno, da ima na tem področju absolutno prednost, ali pa jih izvaja tako, da so stroški, v primerjavi z ostalimi izvajalci na tem področju, najnižji (OECD 2006).

⁴⁵ Nemčija je v prvi polovici leta 2007 predsedovala Svetu EU in je na področju razvojnega sodelovanja za svojo prioriteto v času predsedovanja izbrala področje komplementarnosti in delitve dela. Slednje se je odrazilo v obširni študiji, ki je bila izvedena s strani Nemškega razvojnega instituta DIE (Bučar in ostali 2007), in podlaga za sprejetje zaključkov, ki bodo obravnavani v nadaljevanju.

⁴⁶ Komplementarnost znotraj države se osredotoča na usmerjanje pomoči v točno določene sektorje v državi prejemnici za doseganje učinkovitejše pomoči (Mürle 2007).

⁴⁷ O tej komplementarnosti govorimo v primeru, ko so donatorice s svojimi razvojnimi prizadevanji enakomerno porazdeljene« glede na število prejemnic in ne prihaja do problema t.i. *Aid darlings* in *Aid orphans* (Mürle 2007).

⁴⁸ Gre za enakomerno porazdelitev razvojnih prizadevanj donatoric med vsemi sektorji v prejemnici, v skladu s primerjalnimi prednostmi (Mürle 2007).

⁴⁹ Med različnimi mehanizmi lahko omenimo projektno razvojno pomoč, sektorska proračunska podpora ter splošna proračunska podpora. Več o mehanizmi v nadaljevanju.

⁵⁰ Kodeks je bil sprejet v okviru zaključkov GAERC maja 2007 na podlagi študije (glej opombo št. 45) in predloga EK (GAERC 2006a, 2006b).

- koncentracijo razvojnih prizadevanj na največ dva sektorja v prejemnici pomoči, v skladu s primerjalnimi prednostmi;
- preusmeritev ostalih aktivnosti v druge mehanizme (kot je delegirano partnerstvo, splošna podpora proračunu idr.);
- zagotavljanje prisotnosti donatorjev v tistih sektorjih, ki so pomembni za zmanjševanje revščine, hkrati pa njihova omejitev na največ tri;
- združevanje aktivnosti s prizadevanji partnerskih regionalnih institucij;
- jasna določitev prioritetnih držav;
- okrepitev pomoči t.i. *orphan countries*;
- okrepitev primerjalnih prednosti in večje delovanje v okviru le-teh;
- večje delovanje na področju vertikalne komplementarnosti in komplementarnosti med mehanizmi;
- večja podpora delitvi dela in
- poglobitev reform razvojnih sistemov (Evropska komisija 2007c).

Čeprav Kodeks natančno definira korake za doseganje učinkovitejše razvojne pomoči ter je zaradi tega zelo dobrodošel instrument za zmanjševanje svetovnih neenakosti (Carbone 2007, 58), se porajajo številni izzivi pri njegovem uresničevanju. Kot bomo skušali dokazati kasneje (potrditev prve hipoteze), se EU s svojo prakso razvojne pomoči nahaja še daleč od uresničitve načel Kodeksa, zaradi česar obstajajo številni izzivi pri dosednji evropski razvojni politiki. Prav tako raven sprejetja dokumenta⁵¹ in dejstvo, da ni pravno obvezujoč (Kodeks navaja zgolj priporočila) (Evropska komisija 2007c), postavljajo pod vprašanje tako realno sledenje priporočilom v praksi na evropski in še posebej na globalni ravni.

Načelo koordinacije

Tretje načelo evropske razvojne politike, vsaj na ravni EU⁵² nekoliko zapostavljeno v primerjavi z drugima dvema, je koordinacija. Čeprav so se zametki pojavili nekaj let prej, so bili s strani držav članic zavrtnjeni (Grilli v Loquai 1996, 8).⁵³ Skladno s tem je bilo načelo tudi definirano nekoliko kasneje. Po precej natančni definiciji SB je koordinacija "/d/ejavnosti dveh ali več razvojnih

⁵¹ Tukaj je mišljeno, da je Kodeks sprejet na evropski ravni, kar seveda ne moremo aplicirati na zelo pomembne globalne donatorje, kot so ZDA, Kanada, Kitajska, Indija, Brazilija in države Arabskega polotoka.

⁵² Kot pri skladnosti in komplementarnosti, so temelji koordinacije zapisani v PES (130x člen) ter potrjeni v nadaljnjih pogodbah, pri čemer bi naj države članice uskladile svoje politike in se posvetovale o programski pomoči. Evropsko soglasje, ponovno, bolj operacionalizira pojem, ko govori o usklajevanju in harmonizaciji aktivnosti, pri čemer naj ima ključno vlogo EK (Evropsko soglasje o razvoju).

⁵³ EK je v memorandumu z leta 1982 predlagala skupni sektorski pristop na področju razvojnega sodelovanja (Loquai 1996).

partnerjev na področju harmonizacije razvojnih politik, programov in dejavnosti, z namenom doseganja večje učinkovitosti razvojnih sredstev" (1999, 3). Iz tega praktično sledi, da je koordinacija eden izmed predpogojev za uresničevanje načela delitve dela ter povečanje učinkovitosti same pomoči (Cassen 1986, 219–232 in Riddell 1987, 275–276). Slednja naj poteka v obliki specializacije držav donatoric na posamezna področja.

Podobno kot prejšnji dve načeli, so teoretiki koordinacijo ločili na več manjših pojmov, in sicer Disch (1999) omenja pojav na sektorski, podnacionalni, nacionalni, regionalni ali mednarodni ravni. Prav tako se pojem loči glede na svojo intenziteto; a.) posvetovanje (ang. *consultation*),⁵⁴ b.) sodelovanje (ang. *cooperation*)⁵⁵ in kolaboracija (ang. *collaboration*).⁵⁶

V primeru neupoštevanja načela koordinacije, Gill in Maxwell (2004, 140, 141) opozarjata na pojav usmerjanja pomoči v skladu z napačnimi interesi držav donatoric, kot so gospodarski in politični, podvojevanja aktivnosti v nekaterih državah prejemnicah, kar se kaže tudi v večjih stroških za upravljanje razvojnih projektov ter veliko slabših rezultatih. Da do omenjenega ne bo prišlo, avtorja (2004, 142) predlagata povečanje sodelovanja v okviru mednarodnih organizacij, EU ter v okviru samih projektov, in sicer na način boljšega pretoka informacij in medsebojnega usklajevanja aktivnosti.

Kot je torej nakazano, so vsa tri načela, PCD, komplementarnost in koordinacija, med seboj ključno povezani in nujni za doseganje učinkovitejše pomoči, kar nam bo dobro služilo za nadaljnjo analizo. Dodatno pa bomo svojo teoretsko osnovo dopolnili še z nekaterimi drugimi načeli, sprejetimi v okviru drugih mednarodnih organizacij.

2.3.2 Temeljna načela na ravni Organizacije združenih narodov

Hiter pregled razvoja načel

V okviru OZN bomo obravnavali predvsem načelo povišanja višine ODA, kot temeljnega načela za zmanjševanje revščine v DVR. Prvi zametki le-tega so praktično prisotni že v prvih dokumentih OZN, čeprav je terminologija seveda drugačna. Generalna skupščina (ang. *General Assembly* - GA)

⁵⁴ Posvetovanje je najnižja raven koordinacije, pri čemer se donatorji medsebojno informirajo o aktivnostih (Disch 1999).

⁵⁵ Sodelovanje je stopnja višje od posvetovanja, pri čemer se donatorji dogovorijo glede politik, interesov in načel, kjer je koordinacija mogoča (Disch 1999).

⁵⁶ Kolaboracija je najvišja stopnja in pomeni popolno poenotenje dejavnosti v skladu s skupnimi interesi, ki se izraža v izvajanju skupnih projektov (Disch 1999).

se je tako že leta 1950 z resolucijo 400 (V) zavzela za doseganje gospodarskega razvoja v DVR s pomočjo stabilnejših investicij (Resolucija 400 (V)). Prelomnico pa na tem mestu prav gotovo predstavlja razglasitev Prvega razvojnega desetletja, leta 1961, ko so se države zavezale, da bodo nadgradile svoja prizadevanja za večji napredek in gospodarsko rast DVR, vključno s povečanjem razvojnih sredstev (Resolucija št.1710 (XVI)). Zaradi nezadostnega napredka je bilo leta 1970 razglašeno Drugo razvojno desetletje, ki je k že omenjenim ukrepom dodalo zaveze na področju pospeševanja mednarodne trgovine, gospodarskega sodelovanja in regionalne integracije, povečanja sredstev za razvoj,⁵⁷ posebne ukrepe za LDC⁵⁸ in druge (Resolucija št. 2626 XXV). Tretje in četrto razvojno desetletje ne prinašata veliko novosti, razen dodaten poudarek nekaterim področjem, ki vplivajo na razvoj, kot so kmetijstvo, okoljska vprašanja in drugi (Resolucija št. 35/56).

Z vidika globalnih razvojnih ciljev in zavez, je zagotovo najpomembnejše leto 2000, ko so svetovni voditelji na Vrhu tisočletja sprejeti t.i. Deklaracijo tisočletja, ki opredeljuje znanih osem MDG (Resolucija št. 55/2).⁵⁹ Za doseganje ciljev pa je seveda potrebno povečati sredstva, namenjena za razvojno pomoč. Prav povečanje razvojnih sredstev pa je bilo osrednja problematika dveh mednarodnih konferenc, ki so sledile Vrhu. Na Mednarodni konferenci o financiranju za razvoj⁶⁰ je bilo v okviru sprejetega soglasja poudarjena potreba po namenitvi dodatnih sredstev za ODA.⁶¹ Nadaljevanje omenjene konference pa predstavlja istoimenski vrh leta 2008 v Dohi,⁶² kjer je poleg nekaterih drugih smernic, ponovno podan največji poudarek povečanju količine pomoči med donatoricami.

Kot je torej moč razbrati s kratkega preleta zgodovine, je OZN največji poudarek dajala prav povečanju ODA in to že precej desetletij nazaj. Prav zaradi tega (ker se je GA k slednjemu zavezala prva), je načelo povečanja ODA predstavljeno v okvirju OZN in ne EU načel, čeprav je povečanje

⁵⁷ V okviru slednjega so bile prvič sprejete konkretne zaveze razvitih držav za povečevanje mednarodne razvojne pomoči (Resolucija 2626 XXV). Podrobneje bodo predstavljene v prihodnjem poglavju o zavezi povečevanja pomoči.

⁵⁸ Med posebnimi ukrepi za najmanj razvite države resolucija predlaga ustanovitev posebnih programov v okviru ZN in drugih mednarodnih organizacij za vzpodbujanje razvoja slednjih, poziva države članice k povečanju sredstev, namenjenih za razvojno pomoč, omogočanje enakopravnega položaja v mednarodni trgovini ter vzpodbujanje tehnične pomoči (Resolucija 2626 XXV).

⁵⁹ Razvojni cilji tisočletja se nanašajo na zmanjševanje revščine in lakote, zagotavljanje univerzalne osnovnošolske izobrazbe, zagotavljanje enakosti med spoloma, zmanjševanje smrtnosti otrok, izboljšanje zdravja mater, zmanjševanje števila okuženih s HIV/AIDS, malarijo in drugimi smrtonosnimi boleznimi, zagotavljanje trajnostnega razvoja ter ustanovitev globalnega partnerstva za razvoj (Resolucija št. 55/2).

⁶⁰ Mednarodna konferenca o financiranju za razvoj je potekala med 18. in 22. marcem 2002 v Monterreyu, Mehiki (Združeni narodi 2002a).

⁶¹ Dodatno so se države zavezale k odpisu dolgov in zagotavljanju skladnosti monetarnih, finančnih in trgovinskih sistemov (Združeni narodi 2002a, 2002b).

⁶² Nadaljevalna mednarodna konferenca o financiranju za razvoj, organizirana z namenom pregleda napredka v času od leta 2002, je potekala od 29. novembra do 2. decembra 2008 v Dohi (Deklaracija iz Dohe o financiranju za razvoj).

pomoči seveda omenjeno v vseh najpomembnejših dokumentih, kot so Evropsko soglasje o razvoju, pogodbe idr. ter praktično vseh zaključkih Sveta, ki se nanašajo na razvojno politiko. V nadaljevanju bo načelo povečanja uradne razvojne pomoči podrobneje predstavljeno.

Povečanje uradne razvojne pomoči

Povečanje ODA je najbolje definirano prav v dokumentih, ki so bila navedena v preteklem poglavju. Tako že resolucija iz leta 1961 poziva k povečanju sredstev, namenjenih za razvoj, vendar se terminološko sredstva še vedno bolj navezujejo na gospodarsko sodelovanje, pod pogoji, ki ustrezajo obema državam (Resolucija št. 1710 (XVI)). V okviru resolucije za Drugo razvojno desetletje, je bilo povečanje pomoči tudi prvič jasno opredeljeno, hkrati pa je prvič omenjen tudi cilj, in sicer povečanje ODA na spodnjo zastavljeno mejo, ki znaša 0,7 odstotka BND (Resolucija št. 2626 XXV). Z vsemi nadaljnjimi resolucijami se cilji, ki še danes niso doseženi, le še ponavljajo, hkrati pa so dodani novi časovni mejniki – z razglasitvijo Tretjega razvojnega desetletja bi naj ODA znašala 0,7 odstotka BND do leta 1985, ne sme pa iti za vezano pomoč (Resolucija št. 35/56). Cilj se ponovi tudi v Četrtem razvojnem desetletju (Resolucija št. 45/199) in Deklaraciji tisočletja (Resolucija št. 55/2).

Za samo definiranje načela ODA, ima precejšen vpliv predvsem konferenca iz leta 2003. Sicer se v Monterreyu cilj 0,7 odstotka BND ponovi, vendar dodaja, naj bo od tega 0,15 odstotka do 0,2 odstotka namenjenih v LDC (Soglasje iz Monterreya).

Kljub temu, da so OZN, kot je razvidno s pregleda, prvi zapisali pomen povečevanja ODA, je bilo načelo mnogokrat potrjeno tudi v okviru drugih organizacij. Tukaj je potrebno omeniti predvsem Evropsko soglasje, ki dodela časovnico. Države članice EU so se obvezale, da delež za ODA do leta 2010 povečajo na 0,56 odstotka BDP, do leta 2015 pa na 0,7 odstotka BDP. Države, ki so se EU pridružile po letu 2002, naj bi do leta 2010 za ODA namenile 0,17 odstotka BDP, do leta 2015 pa 0,33 odstotka BDP. Več kot polovica tega povečanja pomoči naj bi se usmerilo v Afriko (Evropsko soglasje o razvoju, čl. 5).

Poleg EU in OZN so pri oblikovanju in izvajanju temeljnih načel razvojne politike veliko vlogo odigrale tudi druge organizacije. Na tem mestu je potrebno omeniti predvsem OECD, ki je, kot že omenjeno, pravzaprav prva podala splošno sprejeto definicijo ODA in je še vedno pristojna za definiranje merljivih kazalcev pomoči. Po drugi strani, veliko težo OECD prinaša tudi dejstvo, da

združuje veliko večino najpomembnejših svetovnih donatoric, s čimer zagotavlja prenos svojih načel na globalno raven. Kljub temu, kot bomo videli v nadaljevanju, OECD ne zmore slediti najnovejšim trendom na področju donatorstva oz. bolje rečeno, vzpon novih donatoric prinaša trende, ki niso vedno v skladu z načeli OECD. Slednja bodo najprej predstavljena v naslednjem poglavju, na podlagi tega pa bodo nekoliko kasneje analizirane razvojne prakse posameznih donatoric.

2.3.3 Temeljna načela na ravni Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj

Časovnica sprejemanja temeljnih načel

Podobno kot na ravni EU, je tudi OECD dokaj pozno pričela razmišljati o bolj učinkoviti pomoči in sredstvih za njeno doseganje. Čeprav so zametki temeljnih načel opazni že v osemdesetih in devetdesetih letih,⁶³ preskok na tem področju predstavlja Rimska deklaracija o uskladitvi (ang. *Rome Declaration on Harmonization*)⁶⁴ iz leta 2003 (OECD 2003). Dokument predlaga donatoricam večje upoštevanje okoliščin v prejemnicah ter prilagoditev razvojne pomoči v skladu z njihovimi prioritetami (OECD 2004, 2), kar predstavlja pomemben preskok naprej. Dodatno so se države zavezale, da bodo za večjo usklajenost pomoči izboljšale tudi svoje kapacitete (prav tam).

Z vidika definiranja načel za spodbujanje partnerstva ter s tem doseganja učinkovitejše pomoči, je leto 2005 ključno. Skupnemu memorandumu iz Marrakecha⁶⁵ iz leta poprej (OECD 2004), je sledila PD,⁶⁶ ki poudari pomen izboljšanja nacionalni razvojnih strategij v DVR, prilagajanje pomoči dejanskim potrebam DVR in zmanjševanje podvojevanja razvojnih prizadevanj (Pariška

⁶³ Načela DAC za skupno financiranje ter vezano in delno nevezano razvojno pomoč iz leta 1987 priporočajo povečanje transparentnosti nujenja pomoči (DAC 1987). Po drugi strani, Poročilo OECD z naslovom "Preoblikovanje 21.stoletja" predlaga oblikovanje partnerstev med donatoricami in prejemnicami za hitrejšo doseganje razvoja (UNCTAD 2008, 94).

⁶⁴ Rimska deklaracija o uskladitvi pomoči (ang. *Rome Declaration on Harmonization*) je bila sprejeta 25. februarja 2003 na prvem Visokem forumu o učinkovitosti pomoči in je podlaga za vse nadaljnje vrhove (OECD 2003).

⁶⁵ Skupni memorandum iz Marrakecha, sprejet na Drugi mednarodni okrogli mizi na temo upravljanja na področju razvoja, 5. februarja 2004, poudarja pomen krepitve kapacitet DVR za učinkovitejše upravljanje za rezultate. Po drugi strani, morajo donatorice, predvsem mednarodne organizacije, izboljšati transparentnost delovanja za večanje učinkovitosti (OECD 2004).

⁶⁶ Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči (ang. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*) je bila sprejeta 2. marca 2005 na drugem Visokem forumu za povečanje učinkovitosti pomoči v Parizu. Deklaracija je pomembna zaradi definiranja temeljnih načel za izboljšanje učinkovitosti pomoči, ki naj bi jih države donatorice razvojne pomoči upoštevale pri nujenju pomoči, ter 12 indikatorjev napredka pri doseganju omejenih načel. Indikatorji se nanašajo na načela lastništva (države oblikujejo lastne razvojne politike v skladu s potrebami), uskladitve razvojne pomoči (s strategijami, sistemi in potrebami držav v razvoju), harmonizacije (razvojna politika donatorskih držav je medsebojno usklajena in urejena v skladu z načelom delitve dela), uspešnega upravljanja (koordinacija odločanja za doseganje učinkovitosti pomoči) in medsebojne odgovornosti (države donatorice in države prejemnice so medsebojno odgovorne za doseganje temeljnih razvojnih ciljev) (OECD 2005).

deklaracija o učinkovitosti pomoči). Dodatno, kar je za pričujoče delo še posebej pomembno, deklaracija definira temeljna načela učinkovitosti pomoči, in sicer: oblikovanje t.i. partnerstva (ang. *partnership*), in v okviru tega lastništvo (ang. *ownership*), prilagajanje (ang. *alignment*), uskladitev (ang. *harmonisation*), upravljanje za doseganje rezultatov (ang. *managing for results*) in medsebojna/vzajemna odgovornost (ang. *mutual accountability*) ter določi konkretne kazalnike napredka (OECD 2008). Slednje je za spremljanje napredka na področju izboljšanja učinkovitosti pomoči izrednega pomena (Rogerson 2005, 536). Jasno je torej, da je PD v mednarodno donatorsko skupnost prinesla številne nove norme in standarde ter s tem tudi zaveze za donatorice (Ashoff 2008).

PD je leta 2008 sledila prav tako pomembna Akcijska agenda iz Akre,⁶⁷ ki poleg potrditve načel iz leta 2005, dodaja nove smernice za učinkovitejšo pomoč, in sicer izboljšanje političnega dialoga in kapacitet za merjenje učinkovitosti pomoči, večji poudarek izgradnji partnerstev za razvoj, tudi z nevladnimi organizacijami ter izboljšanje transparentnosti delovanja. Omenjeni cilji iz leta 2005 in 2008 bi naj bili doseženi do leta 2010 (Akcijska agenda iz Akre).

Kot zadnji izmed pomembnejših mejnikov, se pojavlja Partnerstvo iz Busana za učinkovito razvojno sodelovanje,⁶⁸ ki ponovno poudari pomen že sprejetih načel, hkrati pa dodaja nekatera nova: potrebno se je osredotočiti na rezultat, voditi odprto partnerstvo za vsakogar ter zagotavljati transparentnost delovanja (Partnerstvo iz Busana).

Posamezna temeljna načela bodo podrobneje opisana v naslednjem poglavju in bodo tako osnova za nadaljnjo analizo.

Lastništvo

Lastništvo je eden osrednjih sestavnih delov t.i. Partnerstva za razvojno sodelovanje, ki se je pričelo oblikovati leta 2000 (UNCTAD 2008, 93) in je najbolj pridobilo na vrednosti po sprejetju PD, leta 2005 (Wood in ostali 2008, 7). Definirano je kot "zadostna politična podpora vladnih in nevladnih

⁶⁷ Na tretjem Visokem forumu o učinkovitosti pomoči, ki je potekal od 2. do 4. septembra v Akri, Gani, je bila sprejeta Akcijska agenda iz Akre (ang. *Accra Agenda for Action*), ki dodatno nadgrajuje Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči (Akcijska agenda iz Akre).

⁶⁸ Partnerstvo iz Busana za učinkovito razvojno sodelovanje (ang. *Busan Partnership on Effective Development Cooperation*) je bilo sprejeto na Četrtem visokem forumu o učinkovitosti razvojne pomoči, ki je potekal v Busanu, od 29. novembra do 1. decembra 2011. Dokument vzpostavlja novo globalno partnerstvo, ki naj vključuje vse akterje na področju razvojnega sodelovanja ter temeljni na načelih lastništva, osredotočenosti na rezultate, vključujočega razvojnega partnerstva in transparentnosti (Partnerstvo iz Busana).

organov ter drugih organizacij in agencij v okviru države prejemnice pomoči, da uresničijo svojo razvojno strategijo, programe in projekte, ki so jih začrtale skupno z državami donatoricami" (Zimmermann in McDonnel 2008, 18). DAC,⁶⁹ po drugi strani, lastništvo poveže z individualnim pristopom v državah v razvoju, temelječim na spoštovanju lokalnih posebnosti in razvojnih strategij prejemnice (OECD 1996, 6). Seveda je lastništvo eden najpomembnejših sestavnih delov tudi vseh deklaracij, omenjenih v preteklem poglavju.⁷⁰

Če skušamo povzeti tudi druge teoretike, ki definirajo pojem lastništva, lahko rečemo, da gre za sodelovanje DVR z državami donatoricami pri oblikovanju njihovih strategij razvoja in posledično razvojnih programov (Menocal in Rogerson 2005, Johnson v Zimmermann in McDonnel 2008), pri čemer prednostna področja razvoja nikakor ne smejo biti iniciirana s strani razvitega sveta, ampak so države prejemnice tiste, ki prevzamejo lastništvo nad njimi (Girvan v Zimmermann in McDonnel 2008, 20). V tak proces oblikovanja strategij razvoja pa so seveda vključeni vsi akterji v DVR; nacionalne vlade, lokalne oblasti in drugi družbeni akterji (Eberle 2001, Koeberle in Buiters v Zimmermann in McDonnel 2008).

V praksi izvajanje lastništva opredelijo deklaracije. Rimska deklaracija o usklajevanju pojasnjuje, da je večje lastništvo mogoče z alternativami klasičnemu projektному izvajanju pomoči, in sicer s sektorskim pristopom in neposredno proračunska podpora⁷¹ (OECD 2003, 2). PD dodaja, da je večje lastništvo mogoče s pomočjo jasno začrtanega srednjeročnega načrta razvoja (OECD 2005,

⁶⁹ Lastništvo je pravzaprav prvič definirano v DACovem poročilu "Preoblikovanje 21. stoletja", kjer dodaja, da "/kot osnovno načelo, morajo razvojne strategije in cilji, ki so v lokalni lasti, izvirati iz odprtega in v sodelovanje usmerjenega dialoga lokalnih oblasti na eni strani ter civilne družbe in zunanjih partnerjev na drugi strani ter temeljiti na skupnih ciljih in skupnih prizadevanjih za doseganje ciljev" (OECD 1996, 14).

⁷⁰ V Rimski deklaraciji o usklajevanju je lastništvo predstavljeno kot osrednji element za zagotavljanje t.i. *county-based approach* (pristop, ki temelji na državi prejemnici) (Rimska deklaracija). Pariška deklaracija, podobno kot številni omenjeni teoretiki, lastništvo opredeli kot aktivno vlogo prejemnic pomoči pri oblikovanju in izvajanju njihovih razvojnih politik. Dodatno je poudarjen pomen civilne družbe (Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči). Akcijska agenda iz Akre dodatno predlaga okrepitev političnega dialoga, s poudarkom na vlogi parlamenta in lokalnih skupnosti ter uporabo kapacitet držav v razvoju v primeru izvajanja razvojnih programov (Akcijska agenda iz Akre). Partnerstvo iz Busana vse navedeno le še potrdi (Partnerstvo iz Busana).

⁷¹ Sektorski pristop predstavlja način nudenja razvojne pomoči, ki je usmerjena v točno določen sektor z vnaprej določenimi cilji, vlogo države donatorice in prejemnice, sredstvi, pričakovanimi rezultati in načinom izvedbe projektov. Sektorski pristop je eden osrednjih mehanizmov za doseganje večjega prilagajanja in uskladitve razvojne pomoči, pri čemer vključuje veliko število akterjev. Uporablja se tako v državah z najnižjim prihodkom, kot v tistih s srednjim in v velikem številu sektorjev, kot so zdravstvo, izobrazba, infrastruktura ipd. (OECD 2005, 24). Proračunska podpora prispeva k večjemu prilagajanju in uskladitvi razvojne pomoči v še večji meri, kot sektorski pristop. Gre za prakso držav donatoric, ki dajo pomoč kot neposredno finančno podporo na splošni ravni ali določenem, v naprej dogovorjenem sektorju (slednje v kombinaciji s sektorskim pristopom). Neposredna proračunska podpora omogoča državam prejemnicam pomoči, da same izvajajo projekte ter v slednje vključijo tako civilno družbo, kot tudi privatni sektor. Omejitve proračunske podpore pa se, po drugi strani, nanašajo predvsem na vprašanje stabilnosti države in njenih institucij ter kapacitet, ki omogočajo, da se pomoč dejansko porabi v skladu z razvojnimi strategijami in cilji. Tako se mnoge donatorice ne odločajo za uporabo omenjenega pristopa v določenih nestabilnih državah, z visoko stopnjo korupcije (OECD 2005, 24, 25).

3).⁷²

Prilagajanje

Če je lastništvo nekako najvišja stopnja samostojnosti (kot bomo videli v nadaljevanju), je predpogoj za doseganje slednjega prilagajanje. PD termin opredeli kot "dejanja, pri čemer razvojna pomoč donatorjev temelji na nacionalnih razvojnih strategijah države partnerice, njihovih institucijah in procesih" (OECD 2005, 4). Omenjeno je možno zgolj, v kolikor je pomoč uporabljena učinkovito. Po drugi strani, pa morajo DVR tudi okrepiti svoje kapacitete pri načrtovanju, upravljanju in izvajanju programov, okrepiti upravljanje z javnimi financami in sistem javnih naročil (OECD 2005, 4–5). Sklenemo lahko, da je podobno, kot pri lastništvu, tudi prilagajanje močno vezano na stabilnost držav (Wood in ostali 2008, 7), saj bo edino tako pripomoglo k povečanju učinkovitosti pomoči.

Uskladitev

Uskladitev razvojnih prizadevanj držav donatoric oz. razvojnih agencij z razvojnimi prioritetami prejemnic, zmanjševanje transakcijskih stroškov, upoštevanje dobrih praks, povečanje delegiranega in tehničnega sodelovanja, temelječega na potrebah DVR ter povečanje neposredne podpore proračunu, je, v skladu z Rimsko deklaracijo o usklajevanju (OECD 2003), dodaten gradnik pri vzpostavitvi partnerstva in podstopnja prilagajanju. Uskladitev se tako nanaša na sodelovanje donatoric za doseganje „skupnega dogovora na ravni države prejemnice glede načrtovanja, financiranja, črpanja pomoči, nadzora izvajanja, evalvacije in poročanja vladi glede aktivnosti donatorjev in nudenja pomoči“ (OECD 2005, 6). Tako ne gre več za "podreditev" razvojnim prioritetam države prejemnice oz. njihovo upoštevanje, ampak za nekakšno poenostavitev administrativnih procesov in zmanjševanje podvajanja dela na terenu, kar je zelo sorodno pojmu učinkovite delitve dela (Hout 2007, OECD 2008). Hkrati pa uskladitev spodbuja programsko sodelovanje z DVR (OECD 2008, 6).

Upravljanje za doseganje rezultatov

Pri upravljanju za doseganje rezultatov govorimo o izboljšanju delovanja razvojnih agencij na

⁷² Slednje predstavlja tudi prvega izmed dvanajstih indikatorjev napredka: do leta 2010 ima vsaj 75 odstotkov partnerskih držav sprejete operativne razvojne strategije (OECD 2005).

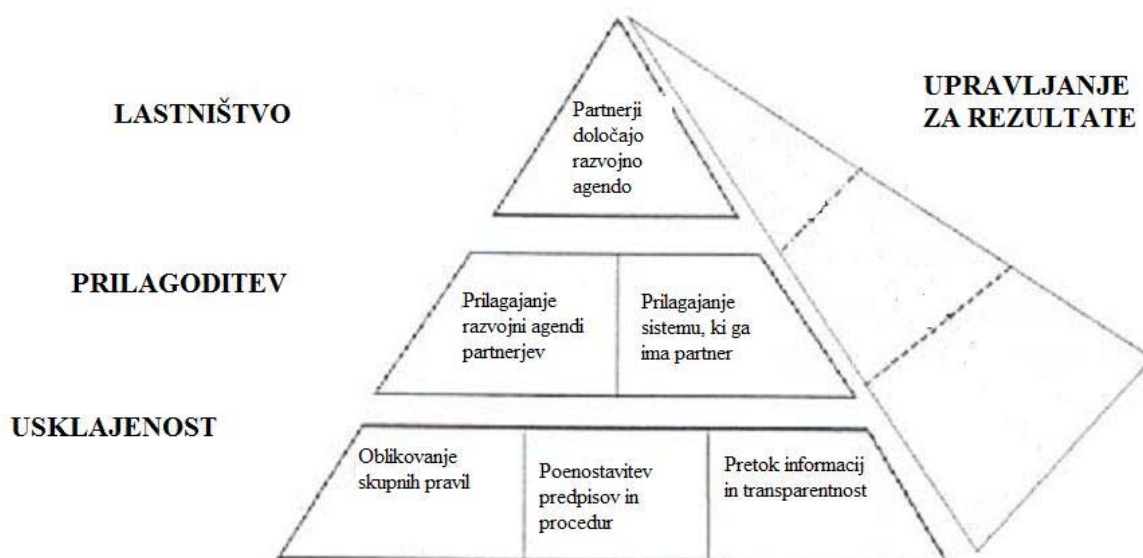
področju evalvacije projektov in poročanja (OECD 2004). PD načelo opredeljuje kot „upravljanje sredstev in izboljšanje odločanja za doseganje rezultatov“, pri čemer „upravljanje za rezultate pomeni upravljanje in izvajanje pomoči na način, da je osredotočeno na zelene rezultate, hkrati pa so uporabljene informacije za izboljšanje odločanja“ (OECD 2005, 7). Dejansko gre za boljše naslavljanje razvojnih potreb, ki je usmerjeno k rezultatom (OECD 2005, 8). Dodatno upravljanje za doseganje rezultatov pomeni uskladitev z informacijskimi sistemi prejemnic pomoči in izboljšanje transparentnosti delovanja (OECD 2008, 5–6).

Vzajemna odgovornost

OECD (2009) vzajemno odgovornost opredeli kot "proces, v katerem se dva ali več partnerjev dogovorita o spoštovanju zavez, ki sta jih sama prostovoljno prevzela." Torej gre za odgovornost sledenja zavezam, pri čemer je ključnega pomena medsebojno zaupanje in partnerstvo glede skupnega cilja. Vzajemno odgovornost tako partnerice preverjajo s pomočjo kazalnika, glede katerega so seznanjeni vsi vpleteni v zaveze (prav tam). Če je tradicionalen odnos donatorica-prejemnica v večji meri temeljil na aktivno-pasivni vlogi in sprejemanju pomoči s strani DVR, se je današnji odnos v večji meri usmeril v vzajemno sodelovanje ter posledično odgovornost za doseg istih (razvojnih) ciljev. V okviru PD se vzajemna odgovornost nanaša na zadnji, dvanajsti kazalnik, in poziva donatorice in prejemnice, da naj izvajajo skupne ocene napredka glede izpolnjevanja zavez za doseganje učinkovitejše ODA (OECD 2005).

Opredelitev vseh načel jasno nakazuje povezanost med slednjimi za doseganje večje učinkovitosti pomoči. Kot nakazuje slika 2.2, morajo biti, v kolikor države donatorice želijo vzpostaviti partnerstvo s prejemnicami, izpolnjena vsa načela. Kljub temu, praksa dokazuje, da je dosledno upoštevanje načel izredno redko, bodisi zaradi nepripravljenosti držav donatoric ali pa zaradi težkih političnih in varnostnih razmer v DVR. Posledično je večina razvojne pomoči, vsaj na EU ravni, še vedno zagotovljena v okviru modela država donatorica – država prejemnica pomoči (projektno sodelovanje), kar slednje postavlja v položaj podrejene. Podrobnejša analiza količine in programov evropske razvojne politike ter ocena z vidika upoštevanja načel sledi v nadaljevanju.

Slika 2.2 : Partnerstvo za povečanje učinkovitosti pomoči



Vir: Prirejeno po OECD (2005).

3. UČINKOVITOST RAZVOJNE POMOČI - PREGLED FORMIRANJA NAČELA IN NAČINI MERJENJA

3.1 Kdaj je pomoč učinkovita?

Predno začnemo meriti učinkovitost pomoči, v ta namen analiziramo primerna orodja za merjenje in na podlagi le-te izberemo ustreznega za naš primer, je potrebno razjasniti pojem "učinkovitost pomoči", kot smo ga začrtali v uvodnem poglavju. Tako bomo v nadaljevanju pogledali, kako so pojem videli različni razvojni teoretiki skozi desetletja, ter na koncu predstavili dve uveljavljeni percepciji učinkovite pomoči, ki jih uporabljamo danes.

Čeprav se je naravno vprašati, ko govorimo o ODA, kakšne učinke ima le-ta na države v razvoju ter na doseganje samega razvoja, je pojem učinkovitosti pomoči aktualen šele nekaj desetletij. Kot ugotavlja Peter Boone (1996, 1), so bili programi za nudenje pomoči vzpostavljeni še veliko pred obstojem teorije ali empiričnih dokazov, ali bodo prinesli pozitivne rezultate. Učinkovitost razvojne pomoči, kot pojem, se je tako oblikoval precej let in še dandanes ne moremo trditi, da so razvojni teoretiki oblikovali enotno definicijo. Slednje je posledica različnih praks med donatoricami pomoči, ki se medsebojno razlikujejo predvsem glede na motive nudenja pomoči (Burall in Roodman 2007, 3), kakor tudi glede na dejstvo ali so članice OECD DAC ter posledično podrejene načelom PD.

Prvi modeli razvoja in študije učinkovitosti pomoči so predvidevale pozitivne učinke pomoči v obliki prihrankov in investicij. Tako so po modelu Rosenstein-Rodan (1961 v Hansen in Tarp 2000, 3) za vsak dolar, ki je namenjen v obliki ODA, predvideni pričakovani prihranki in investicije vsaj v višini enega dolarja. Pozitivni učinki ODA na investicije in rast so, v nadaljevanju, podkrepjeni tudi v Harrod-Domarjevem modelu rasti, ki gospodarsko rast (Y) pogojuje z visoko stopnjo prihrankov (S), ki posledično vpliva na večanje investicij in kapitalski dobiček (K) (Harrod 1939, Domar 1946). Tako visoka stopnja prihrankov, ki se v deležu usmeri tudi v investicije, lahko privede do večje rasti DVR. Takšni zaključki so bili v prihodnjih desetletjih pogosto kritizirani, predvsem na račun slabih možnosti za aplikacijo modela na terenu, v DVR. Le-te nimajo tolikšnih možnosti za zagotavljanje prihrankov in investicije, kot razvite države, kar bi na dolgi rok pomenilo, da se ne bi mogle nikoli primerno razviti oz. bi obtičale v trenutnem položaju. Hkrati pa je hitro postalo jasno, da koncept razvoja, ki temelji na financiranju velikih industrijskih in infrastrukturnih objektov, zanemarja pa nekatera ključna področja, kot je zdravstvo in izobraževanje, ne bo omogočil uravnoveženega gospodarskega razvoja (Mrak 2002, 458).

Kritike so prinesle nove, neoklasične modele rasti v obliki drugega vala razvojnih teorij, kot slednje imenujeta Hansen in Tarp (2000). Tipičen primer rasti opredeli Solow, ki predvideva, da je rast odvisna od kapitala (K) in dela (L) oz. tehnološkega napredka (Solow 1994, Steinbacher in Steinbacher 2005). Pojavlja se vprašanje, kakšno vlogo ima razvojna pomoč v celotnem modelu ter kako pripomore h gospodarski rasti - če sploh. Hansen in Tarp (2000) z regresijsko analizo dokažeta pozitivno povezavo med višino pomoči in investicijami v DVR. Prav tako zaključita, da je zagotovljen pozitiven učinek pomoči na rast v vseh primerih, ker je pozitivna povezava med prihranki in rastjo. Prikazan model ponovno postavlja pod vprašanje primernost pojasnjevanja modela razvoja v DVR, ki so omejene pri količini investicij.

Tretja generacija razvojnih teoretikov je prinesla določene spremembe v obravnavanje pojma učinkovite pomoči in vpliva na razvoj:

- 1.) teoretiki pri preučevanju odvisnosti spremenljivk uporabljajo večje število statističnih podatkov za večje število držav, kot kadarkoli do takrat, podatki vsebujejo tudi trgovinske povezave med državami in druge pomembne korelacije;
- 2.) analitična osnova se je spremenila; teoretiki so pričeli v analizo, kot odvisno spremenljivko, vključevati tudi institucionalno okolje in druge gospodarske kazalnike, vključno z dosedanjimi makroekonomskimi;
- 3.) povezava med pomočjo in rastjo se kaže kot izključno nelinearna (Hansen in Tarp 2000, 12).

V ta kontekst lahko umestimo raziskavo David Dollarja in Lanta Prichetta iz leta 1998, z naslovom *Assessing aid - what works, what doesn't, and why*. Avtorja, ki zaključke utemeljujeta na takratni zadnji dostopni študiji Svetovne banke na temo učinkovitosti pomoči (1998), menita, da je formula učinkovite pomoči sestavljena tako iz količine sredstev, ki jih razvite države namenijo v DVR, kakor tudi iz znanja, v katere sektorje in na kak način sredstva porazdeliti (Dollar in Prichett 1998).⁷³ Velik pomen ODA poudarita tudi pri morebitnih gospodarskih reformah držav, kjer je v kombinaciji z znanjem pravilna formula za trajnostni razvoj (prav tam).

Izjemno poznana je med razvojnimi teoretiki tudi raziskava Craiga Burnsida in Davida Dollarja iz leta 1999, z naslovom *Aid, Policies and Growth*. Podobno, kot Dollar in Prichett (1998), tudi tukaj avtorja razvoj, ob prisotnosti pomoči, povezujeta z ugodno 'klimo' v DVR, predvsem v obliki dobre

⁷³ Tako sta avtorja prepričana, da pomoč, kot sama, odlično deluje v državah z urejenim političnim in gospodarskim ozadjem. V primeru, da država tega nima oz. gre za manj stabilno državo, je pomoč veliko manj učinkovita. V tem primeru mora biti za doseg istih rezultatov kombinirana z nacionalnimi reformami, hkrati pa prilagojena na državo in sektor, kamor je namenjena (Dollar in Prichett 1998, 2,3,5).

fiskalne, monetarne in trgovinske politike države prejemnice. V primeru neobstoja slednjega, pomoč na razvoj nima nikakršnega pozitivnega učinka (Burnside in Dollar 1999, 2). Podobno prepričanje vodi tudi Collierja in Dollarja (2002, 1497), ki s pomočjo analize pomoči različnim DVR ugotovita, da je ODA neučinkovita pri spodbujanju političnih reform ali rasti v nestabilnih državah. Dodajata, da pri trenutnih tokovih ODA, le-ta trajno pomaga iz revščine desetim milijonom ljudi letno, v kolikor pa bi bila pomoč usmerjena bolj premišljeno in skladno s potrebami DVR (in ne zgodovinskimi in gospodarskimi interesi, kot sta avtorja dokazala), bi se številka povečala na devetnajst milijonov (Collier in Dollar 2002, 1497 - 1499).

Na podlagi omenjenih pristopov, se je tretja generacija razvojnih teoretikov, v nadaljevanju ločila v dve struji: prva je nadaljevala delo Burnside in Dollarja (1999) v smeri testiranja učinkovitosti pomoči, glede na ugodno okolje (Dayton Johnson in Hoddinott 2001) oz. testiranje hipoteze, ki sta jo predstavila Burnside in Dollar z novejšimi podatki (Easterly, Levine in Roodman 2000) in je bila v nadaljevanju zavrjena. Hkrati je bil pristop Burnside in Dollarja (1999), na prelomu tisočletja, precej kritiziran (Hansen in Tarp 2000, Daalgaard, Hansen in Tarp 2004, Headey, Prasada Rao in Duhs 2004), saj namerno favorizirata države z bolj urejenimi politikami, hkrati pa zanemarjata resnične potrebe DVR.

Druga struja je, za razliko od vezanosti na ugodno okolje v DVR, iskala alternativne vzroke, ki vplivajo na manj/bolj učinkovito pomoč. Guillaumont in Chauvet (2000) učinkovitost pomoči povezujeta z državami, ki se soočajo s trgovinskimi ali produkcijskimi nihanji (gospodarsko nestabilnostjo); v tem primeru je pomoč bolj učinkovita, za razliko od politično nestabilnih držav, kjer je pomoč manj učinkovita. Podobno miselnost dopolnita tudi Collier in Dehn (2001), ki pravita, da je pomoč bolj učinkovita v državah, ki se soočajo z gospodarsko nestabilnostjo ter dodatno Collier in Hoeffler (2002), po katerih je pomoč najučinkovitejša v državah, ki so pravkar izšle iz konfliktov. Avtorja sta tezo dokazovala z zaključkom, da je absorpcijska sposobnost post-konfliktnih DVR v prvem desetletju po končanem konfliktu dvakrat višja, kot v državah, ki konflikta niso doživele (prav tam, 1, 13).

Če bi povzeli empirične raziskave in prepričanja razvojnih teoretikov, lahko zaključimo, da so se skozi desetletja preučevanja razvila dva tabora, in sicer pozitiven, ki razvojni pomoči priznava pozitivne učinke pri doseganju razvoja, in negativen. Tudi v okviru pozitivnega "tabora" teoretiki trdijo, da pomoč učinkuje le v politično in/ali gospodarsko stabilnih državah (Dollar in Prichett 1998, Burnside in Dollar 1999, Collier in Dollar 2002), medtem ko v nestabilnih državah nima učinka. Po drugi strani, pa je še več razvojnih teoretikov in empiričnih študij, ki dokazujejo, da je

pomoč učinkovita v kateremkoli okolju in ni vezana na politično in gospodarsko stabilnost prejemnice (Hansen in Tarp 2000, Lensink in Morrissey 2000, Dalgaard, Hansen in Tarp 2004, Headey, Prasada Rao in Duhs 2004). Lensik in Morrissey (2000, 1) sicer pod drobnogled postavita dodaten faktor, ki so ga študije učinkovitosti do tedaj zanemarjale - nestanovitnost pomoči. Namreč, pomoč ponavadi predstavlja pomemben delež prihodkov DVR, na podlagi katerega le-te načrtujejo nadaljnje investicije. V kolikor je pomoč nestanovitna in se je ne da načrtovati na daljši rok, lahko to ogrozi nadaljnje načrtovanje in razvoj. Seveda so k nižji učinkovitosti in slabši rasti, zaradi nestanovitnosti pomoči, bolj nagnjene manjše ali visoko odvisne države, kar pa se je z leti le še potenciralo⁷⁴ (Lensik in Morrissey 2000, 2). Po drugi strani, pa je pomoč, v kolikor je načrtovana in pričakovana s strani prejemnice oz. ne obstajajo (pre)velika nihanja v tokovih, učinkovita in pozitivno vpliva na razvoj (prav tam, 15).

Daalgaard, Hansen in Tarp (2004, 192) nadaljujejo delo, ko tako priznavajo, da pomoč pozitivno vpliva na razvoj, hkrati pa iščejo pogoje, pod katerimi ODA vodi do trajne produktivnosti in razvoja. Tako se naslanjajo na model učinkovitosti pomoči, ki ga prevzamejo od Collierja in Dollarja (2001),⁷⁵ ki pravi, da mora biti pomoč z namenom, da pripomore k trajnemu razvoju, namenjena v DVR z visoko vrednostjo kazalnika SB "Ocena državnih politik in institucij" (ang. *Country Policy and Institutional Assessment - CPIA*).⁷⁶ Avtorji ostro kritizirajo predlagan model, predvsem zaradi zaključka, ki ga Collier in Dollar predlagata, in sicer, da naj bo pomoč usmerjena v države z visokim CPIA kazalnikom in visoko stopnjo revščine. V države z nizkim CPIA (torej nestabilne države) pa naj donatorice posledično namenijo manj pomoči, kar se, po drugi strani, ne sklada z dejanskimi potrebami (Daalgaard, Hansen in Tarp 2004, 209). Tako avtorji zagovarjajo enakomernejšo porazdelitev pomoči za doseganje razvoja, čeprav hkrati priznavajo, da pomoč sama ne bo dovolj (prav tam, 212).

Ne glede na vzroke, pa so si omenjeni teoretiki enotni, da pomoč deluje. V nadaljevanju se vprašajo le, kakšna je povezava med višino ODA, politikami DVR in razvojem samim (McGillivray 2004, 4) in na kak način je to mogoče meriti z dostopnimi makroekonomskimi podatki. Hkrati, kot meni

⁷⁴ Avtorja navajata, da so države podsaharske Afrike skozi desetletja postale vedno bolj odvisne od razvojne pomoči - razmerje med ODA in BND je iz povprečnih sedem odstotkov v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja narastlo na 11 odstotkov v osemdesetih ter na 15 odstotkov v devetdesetih (Lensik in Morrissey 2000, 4).

⁷⁵ Collier in Dolar (2001) sta z regresijsko analizo dokazala, da pomoč, usmerjena skladno z CPIA kazalniki (torej dobrim upravljanjem v državah v razvoju), pozitivno vpliva na rast. Prav tako v nadaljevanju predlagata "formulo" razvoja: kombinacija političnih reform (ki bi posledično izboljšale CPIA kazalnik) v Afriki in pravilno usmerjena ODA bi lahko do leta 2015 razpolovili svetovno revščino.

⁷⁶ S pomočjo kazalnika CPIA, SB ocenjuje države glede na 16 podkazalnikov, ki so združeni v štiri kategorije: gospodarsko upravljanje, strukturne politike, politike za zagotavljanje socialne vključenosti in enakopravnosti ter upravljanje javnega sektorja in institucij. Države so ocenjene na lestvici med 1 (najslabše) in 6 (najboljše) (SB 2011).

McGillivray (2004), obstaja nekakšen konsenz, da boljše politike, kakorkoli so že definirane, zelo verjetno vodijo v bolj učinkovito pomoč.

Po drugi strani, pa si je del razvojnih teoretikov neverjetno enoten, da pomoč ni učinkovita (McGillivray 2004, Radelet 2006, Moyo 2009). Omenjeno prepričanje je zadnja desetletja le še v porasti, sploh glede na dejstvo, da so marsikatera prizadevanja za povečanje učinkovitosti procesov nujenja pomoči prinesla le razočaranja v mednarodno donatorsko skupnost, namesto pričakovanih rezultatov. Če je Boone (1996, tudi Mosley in drugi 1987) še dokaj nevtralen, ko govori, da pomoč nima nikakršne povezave z gospodarsko rastjo in razvojem držav "globalnega Juga" (temveč zgolj nekoliko poveča porabo, kar pa ne vpliva na samo rast),⁷⁷ je McGillivray (2004) veliko bolj kritičen. Neučinkovitost pomoči vidi predvsem v težavah pri uresničevanju MDG, pri čemer pravi, da najpomembnejši cilj - zmanjševanje števila revnih v regiji podsaharske Afrike za polovico - ne bo dosežen do mejnika, niti še naslednjih 132 let po letu 2015, na podobni poti so tudi vsi ostali cilji. Hkrati poudari, da pomoč ne sme biti vezana zgolj na uresničevanje MDG, temveč tudi na promocijo miru in varnosti, kar je dodaten kazalnik, da so prizadevanja mednarodne skupnosti neučinkovita (prav tam). Neučinkovitost je tako odraz celotnega negativnega trenda v mednarodni skupnosti, kar se tiče višine ODA - če je pomoč v šestdesetih, sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja naraščala in dosegla svoj vrhunec v začetku devetdesetih, je od tedaj le še upadala, predvsem na račun nižje bilateralne pomoči (McGillivray 2004, 6).⁷⁸ Radelet (2006) potrди negativen trend. Sicer priznava, da je bila pomoč v preteklosti delno učinkovita, v nekaterih državah bolj, v nekaterih manj, vendar vsekakor več pomoči ne pomeni izboljšanja stopnje revščine, v kolikor ne izboljšamo načinov, kako pomoč nudimo. Easterly (2006) je še bolj kritičen, ko pravi, da sistem nujenja pomoči ne napreduje, pri čemer velik del denarja še vedno ne dosega držav in prebivalstva z največjo stopnjo revščine. Tako so ideje enormnega povečevanja pomoči, z namenom izkoreninjenja revščine, za seboj pustile le 50 let razvojnih prizadevanj in 3,2 bilijona sredstev brez pravega učinka,⁷⁹ pri čemer odgovornosti za slabe rezultate ne prevzema nihče. Kot odgovor za povečanje učinkovitosti Easterly ponudi večje spremljanje delovanja razvojnih agencij, ki s sredstvi razpolagajo.

⁷⁷ Čeprav Boone (1996, 3), po drugi strani, dodaja, da skladno z njegovo empirično raziskavo, pomoč pri majhnih državah ali pri tistih, kjer delež pomoči, glede na BND, presega 15 odstotkov, lahko spodbudi večje število investicij.

⁷⁸ Skladno z avtorjevo opredelitvijo (stalne cene, 2001), je pomoč iz začetka 60. let narastla iz 22 milijard USD na 30 milijard v začetku 70. in 40 milijard v začetku 80. Vrhunec je dosegla leta 1992 s 65 milijardami USD ter nato padla pod 50 milijard, leta 1997. Trend po tem letu gre ponovno navzgor (McGillivray 2004, 6). Skladno s podatkovno bazo OECD DAC (preračun glede na tekoče cene) je opazen podoben trend, s postopnim povečevanjem v 60. in 70. letih (7 milijard USD) na 35 milijard v 80., vrhuncem leta 1991 (62 milijard USD) ter padcem leta 1997 (49 milijard USD). Trend po tem letu gre ponovno navzgor (OECD DAC 2014).

⁷⁹ Easterly (2006) tako ugotavlja, da kljub 100 milijardam pomoči, namenjene v države v razvoju v letu 2005, je v istem letu še vedno umrlo kar milijon otrok zaradi diareje, ob dejstvu, da rehidracijska razstopina stane 10 centov, in milijon otrok na račun malarije, pri čemer en odmerek zdravila stane 12 centov.

Po zgodovinskem pregledu, kdaj in v kakšnih primerih je pomoč učinkovita, je prav, da se vprašamo, na kak način opredeliti/meriti učinkovitost (pristop, ne mehanizem, ki bo predstavljen v nadaljevanju). Na podlagi analizirane literature lahko sklenemo, da danes govorimo o dveh različnih opredelitvah, ki se uporabljata v mednarodni donatorski skupnosti in smo ju na kratko že orisali v uvodnem poglavju:

- a.) učinkovitost procesov razvojnega sodelovanja;
- b.) učinkovitost v obliki rezultatov (ang. *output*) in učinkov (ang. *outcome*) razvojnega sodelovanja.

Učinkovitost pomoči, kot učinkovitost procesov in mehanizmov, preko katerih je pomoč nudena, tako pri donatorici, kakor tudi prejemnici, je predmet razumevanja večine mednarodnih organizacij današnjega časa in se odraža v praktično vseh dokumentih, ki so bili v okviru teh sprejeti- Rimska deklaracija 2003, PD 2005, Akcijska agenda iz Akre 2008, Partnerstvo iz Busana 2011, Evropski soglasje o razvoju 2005, Kodeks obnašanja na področju delitve dela 2008 (Evropska komisija 2007c, OECD 2003, 2004, 2005, 2008, 2011). Tako OECD (2010e) razume učinkovitost pomoči kot "povezano z vrednostjo sredstev - gre za upravljanje pomoči na način, da doseže najvišji učinek za razvoj. Donatorice in prejemnice so sprejele številne zaveze - tako do lastnih davkoplačevalcev, kakor tudi druga do druge - glede napredka pri razvoju. Učinkovitost pomoči se tako neposredno navezuje na uresničevanje teh zavez". SB (2012) še bolj veže učinkovitost na same procese, ko pravi, da je "učinkovitost pomoči povezana z izboljšanjem procesov nudenja in upravljanja s pomočjo, z namenom, da lahko partnerske države lažje dosežejo razvojne cilje". Tako je mednarodna skupnost sklepala, da je prvi predpogoj za doseganje rezultatov na terenu pravzaprav učinkovit mehanizem, skozi katerega poteka sodelovanje z državami partnericami. V okviru tega, je mednarodna skupnost opredelila jasne kazalnike za doseganje učinkovitosti procesov, ki so najbolj poznani v okviru PD, nekoliko manj pa v obliki drugih kazalnikov, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju (OECD 2005).

Samo razumevanje in merjenje takšne vrste učinkovitosti razvojne pomoči ima številne prednosti. Ne samo, da je podprto s strani velikega števila držav donatoric in mednarodnih organizacij – skoraj 150 bilateralnih donatoric in prejemnic ter 28 mednarodnih organizacij (OECD 2014), ampak je tudi rezultat dolgoletnih prizadevanj za povečanje učinkovitosti pomoči oz. procesov. Prav zaradi splošnega sprejemanja koncepta, je posledično lažje tudi merjenje takšne učinkovitosti in boljše sledenje rezultatom (OECD 2011ak). Po drugi strani, pa usmerjanje zgolj na procese in ne dejanske rezultate, ki jih pomoč prinaša, postavlja pod vprašaj ali ni sledenje mehanizmom in procesom samo sebi namen (Knack 2013). Hkrati ostaja dilema ali obstaja preverljiva povezava

med sledenjem načelom za doseganje učinkovitejše pomoči in dejanskimi rezultati na terenu (Herbert 2013, Philipe 2013, Thoerster 2013).⁸⁰ Tudi v primeru, da donatorice dosledno upoštevajo načela lastništva, dosedanje izkušnje niso pokazale, da ima to preverljiv/merljiv vpliv na zmanjševanje revščine in doseganje MDG (Knack 2013). Dodaten dvom v razumevanje "procesne učinkovitosti" se poraja ob pregledu učinkovitosti pomoči v okviru OECD v letu 2011 (za leto 2010, kot je bilo zastavljeno v okviru PD). Iz pregleda je tako razvidno, da je bil do leta 2010 uresničen zgolj eden izmed 13. ciljev (OECD 2011ak), kar močno omaja smiselnost zastavljenega mehanizma v mednarodni donatorski skupnosti.

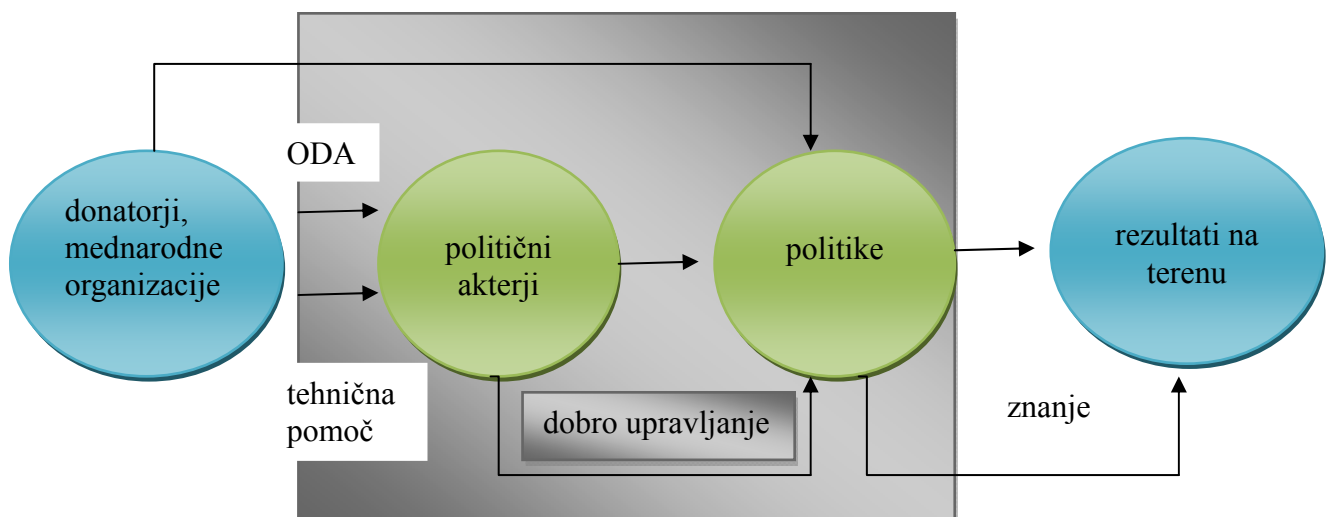
Enačenje učinkovitosti pomoči s konkretnimi rezultati, ki so vidni v obliki zmanjšanja odstotka ljudi, ki živijo pod pragom revščine, zmanjšanjem odstotka obolelih za HIV/AIDS ali povečanjem odstotka pismenega prebivalstva, ima številne prednosti. Na ta način mednarodna donatorska skupnost lahko dejansko meri rezultate sodelovanja z DVR, kar je pomembno za načrtovanje nadaljnjih korakov. Konec koncev, je izkazovanje jasnih rezultatov izredno pomembno tudi za celotno mednarodno skupnost, predvsem v času izrazite skeptičnosti do sodelovanja z DVR in upravičevanja sredstev v odnosu do lastnih davkoplačevalcev (Strampelli 2013). Po drugi strani, pa takšen pristop prinaša dodatne izzive. V kolikor skozi to prizmo ocenjujemo učinkovitost do sedaj nudene pomoči, so si mednarodni razvojni teoretiki in praktiki enotni – pomoč je v večji meri neučinkovita oz. ne prinaša takšnih učinkov, kot bi jih morala (Barder in Birdsall 2006, Easterly 2006, Moyo 2009, ZN 2011). Glede na vrednost do sedaj nujenih sredstev, je napredek prepočasen, predvsem z vidika doseganja MDG (ZN 2011), številne države v podsaharski Afriki so na precej slabšem položaju, kot pred leti ali desetletji (Moyo 2009). Takšno razumevanje pa prinaša tudi metodološke izzive pri merjenju učinkovitosti - praktično nemogoče je meriti vpliv razvojne pomoči določene donatorice v določeni prejemnici v posameznem letu, ker je učinke ODA nemogoče zamejiti. Takšen metodološki okvir bi zahteval jasno popisovanje stanja pred in po razvojnih aktivnostih donatorice, kar predstavlja številne metodološke prepreke. Zaradi omenjenega, mednarodna skupnost tudi ne meri napredka na predstavljen način (razen v obliki pregleda uresničevanja MDG, vendar ne ločeno po posameznih donatoricah in po posameznem letu),⁸¹ kar pa postavlja pod vprašaj možnost evalvacije razvojnih aktivnosti in načrtovanja nadaljnjih ukrepov.

⁸⁰ Čeprav se večina sogovornikov ni želela jasno opredeliti v smeri, da sledenje pariškim načelom zagotovo prinaša bolj učinkovito pomoč na terenu in konkretne rezultate v obliki hitrejšega uresničevanja MDG, so bili vsi enotnega mnenja, da je "pariška pot" pravilna in bi ji morale slediti vse donatorice (Herbert 2013, Philipe 2013, Troester 2013, Sandstrom 2013).

⁸¹ Birdsall in Saveoff (2011) ponudita nov mehanizem merjenja učinkovitosti pomoči, ki delno odgovarja na predstavljen izzive in je, kot tak, predstavljen v nadaljevanju.

Za namene našega preučevanja učinkovitosti, pa se tekom celotne raziskave najbolj poistovetimo z razumevanjem pojma "učinkovita pomoč", kot slednje vidita Bourguignon in Sundberg (2007) v svojem prispevku z naslovom *Aid Effectiveness - Opening the Black Box*. Avtorja se v prispevku sicer opredelita za rezultate/učinke pomoči, vendar so slednji močno odvisni od številnih dejavnikov, ki so zaviti v 'črno skrinjico' med nudenjem pomoči in rezultati. Tako je pomanjkanje dejanskih rezultatov nudene pomoči še posebej razvidno zaradi (precej realističnih/egoističnih) motivov donatoric (Schraeder, Hook in Taylor 1998, Olsen 2004a, Isopi in Mavrotas 2006, Todaro in Smith 2006), ki se nanašajo na različne politične vzgibe in/ali vojaške namene. Dodatno se pojavlja vprašanje namenskosti pomoči; Bourguignon in Sundberg (2007, 2) pravita, da je veliko rezultatov izgubljenih, ker so razvojni projekti in programi slabo zasnovani, neupoštevajoč specifične značilnosti na terenu. Zaradi tega tudi prihaja do nasprotujočih si mnenj med razvojnimi teoretiki, ali pomoč sploh deluje (Hansen in Tarp 2000, Lensink in Morrisey 2000, Dalgaard, Hansen in Tarp 2004, Headey, Prasada Rao in Duhs 2004 vs. McGillivray 2004, Easterly 2006, Radelet 2006, Moyo 2009). Kot odgovor na omenjene dileme avtorja ponudita razumevanje poteka med količino nudene pomoči in dejanskim rezultatom (v obliki npr. zmanjševanja revščine, večanja odstotka pismenega prebivalstva) kot vzročno posledično razmerje velikega števila akterjev in politik, ki so vključeni v postopek nudenja pomoči v okviru 'črne skrinjice' (slika 3.1).

Slika 3.1: Akterji v procesu nudenja pomoči in 'črna skrinjica'



Vir: Prirejeno po Bourguignon in Sundberg (2007).

Predstavljen model avtorja pojasnjujeta po korakih, z vidika vsakega akterja (Bourguignon in Sundberg 2007):

a.) različni bilateralni donatorji, mednarodne organizacije ali NVO preko nudenja ODA ali tehnične

pomoči skušajo vplivati na lokalne politične akterje v DVR. Dodatno, preko različnih oblik pogojevanja, posredno vplivajo tudi na izvajanje politik omenjenih političnih akterjev, vendar se pri tem soočajo s pomanjkanjem znanja in izkušenj glede lokalnih posebnosti. Vsekakor pa je nudenje pomoči še vedno izven črne skrinjice, saj donatorji nimajo zagotovljenega vpliva na končni rezultat pomoči v obliki rezultatov;

b.) naslednji korak se dogaja v okviru 'črne skrinjice', pri čemer je učinkovitost ODA in tehnične pomoči odvisna predvsem od načina, kako lokalni politični akterji upravljajo s to pomočjo in ostalimi političnimi področji, ki lahko ključno vplivajo na samo učinkovitost (ob tem je izrednega pomena dobro upravljanje);

c.) od odločitev političnih akterjev so odvisne politike, ki neposredno vlivajo na učinkovitost pomoči, kot je makroekonomska stabilnost, trgovinska politika in podobno. Od omenjenih politik je nato odvisen končni rezultat razvoje pomoči.

Avtorja tako izjemen pomen dajeta lastništvu države prejemnice in dobremu upravljanju, ki sta ključ do zagotavljanja učinkovitosti pomoči. To tudi sami povzemamo v nadaljevanju, ko iščemo primeren mehanizem za oceno učinkovitosti ODA izbranih donatorjev v Afriki in na primeru Mozambika. Povzamemo namreč mnenje Bourguignona in Sundberga, da učinkovitost pomoči sicer opredeljujemo kot učinkovitost procesov in sredstev (donacije, tehnične pomoči, posojil, projektov in programov) pri doseganju konkretnih razvojnih rezultatov/ciljev. Vendar je potrebno hkrati v okviru procesov, ki potekajo v 'črni skrinjici', zagotoviti spoštovanje določenih načel, ki predstavljajo predpogoj za doseganje učinkovite pomoči. Tako bomo ob iskanju primerne metodološkega okvirja, v nadaljevanju, predpostavljali naslednje:

a.) pomoč splošno deluje in kot takšna ni omejena zgolj za določene države/okolja (čeprav dopuščamo možnost, da v določenih okoljih prinaša večje učinke, kot v drugih);

b.) učinkovitost pomoči razumemo kot učinkovitost procesov nudenja pomoči, ki so predpogoj za doseganje konkretnih rezultatov na terenu.

Če smo do sedaj pregledali kronološko razumevanje doseganja učinkovitosti pomoči in opredelili različne vidike učinkovite pomoči, bomo v nadaljevanju iskali primeren metodološki okvir. Tako bomo sprva ocenili možne načine merjenja učinkovitosti pomoči, ki so jih razvile različne mednarodne organizacije oz. razvojni inštituti. Le - to nam bo v nadaljevanju omogočilo narediti primeren metodološki načrt s kombinacijo različnih kazalnikov za testiranje zastavljenih hipotez.

3.2 Načini merjenja učinkovitosti

Med izbranimi analiziranimi kazalniki za merjenje učinkovitosti pomoči, se bomo v prvi vrsti osredotočili predvsem na tiste najbolj poznane v mednarodni donatorski skupnosti, ki jim sledi največ donatoric. Pri tem se bomo posluževali (po našem mnenju) najprimernejših kazalnikov, tako za ocenjevanje "procesne" učinkovitosti, kakor tudi učinkovitosti v obliki rezultatov na terenu. Hkrati bomo skušali kazalnike med seboj nekoliko kombinirati, na način povzemanja tistih podkazalnikov, za katere menimo, da učinkovito merijo pomoč in jih lahko apliciramo na večje število različnih donatoric, z namenom poiskati najprimernejši metodološki okvir za našo raziskavo.

3.2.1 Kazalniki v okviru Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči (2005)

Verjetno najbolj znan in splošno uporabljen kazalnik za merjenje učinkovitosti, je bil sprejet leta 2005, kot sestavni del PD. Tako je bilo imenovanih 12 kazalnikov napredka, ki kvantitativno merijo učinkovitost nudene pomoči in so vsebinsko vezani na temeljna načela za zagotavljanje večje učinkovitosti: lastništvo, prilagajanje, uskladitev, upravljanje za rezultate in vzajemno/medsebojno odgovornost. Kazalniki, ki so predstavljeni v nadaljevanju, so ustrezno numerično ovrednoteni z zastavljenimi cilji do leta 2010, pri čemer gre pri večini le-teh za zahtevano spremembo v obliki odstotkov, glede na "bazno" vrednost iz leta 2005 oz. za izboljšanje črkovne ocene.

Tabela 3.1: 12 kazalnikov napredka za doseganje učinkovitejše razvojne pomoči po PD

LASTNIŠTVO		CILJ DO LETA 2010
1	Partnerice imajo operativne razvojne strategije – število držav z nacionalnimi razvojnimi strategijami, ki vsebujejo jasne strateške prioritete, povezane s srednjeročnim planiranjem stroškov, predvidenih tudi v letnih proračunih.	Najmanj 75 % partneric ima operativne razvojne strategije
PRILAGAJANJE		CILJI DO LETA 2010
2	Zanesljivi nacionalni sistemi – število držav, ki imajo urejena javna naročila in sisteme za upravljanje javnih financ, a.) ki so enaki splošno sprejetim dobrim praksam ali b.) so države vzpostavile dobre reformne programe za doseg slednjega	a. Upravljanje javnih financ – polovica partnerskih držav se povzpne za najmanj eno mesto (0,5 točke) na lestvici PFM/CPIA b. Naročila – tretjina partnerskih držav se povzpne za najmanj eno mesto (npr. iz D v C, iz C v B, iz B v A) na štiri stopenjski lestvici, ki meri uspešnost tega indikatorja.
3	Pomoč je prilagojena nacionalnim prioritetam-odstotek pomoči, ki je namenjena vladnemu sektorju in se jo poroča v okviru nacionalnega proračuna partnerjev.	Zmanjšanje vrzeli- prepolovitev deleža pomoči vladnemu sektorju, ki se ne poroča v okviru nacionalnega proračuna (z najmanj 85 odstotki poročane pomoči).

4	Okrepljene kapacitete s pomočjo koordinirane podpore- odstotek podpore izgradnji kapacitet s strani donatoric, ki se izkazuje preko koordiniranih programov, skladnih z nacionalnimi razvojnimi strategijami	50 odstotkov tehnične pomoči se izvaja v obliki koordiniranih programov, ki so skladni z nacionalnimi razvojnimi strategijami
5a	Uporaba mehanizmov za upravljanje državnih javnih financ – odstotek donatoric in pomoči, ki uporabljajo mehanizme za upravljanje javnih financ v partnerskih državah, pri čemer a.) so prilagojeni splošno sprejetim dobrim praksam ali b.) se predvideva uveljavitev reformnega programa za doseganje slednjega.	ODSTOTEK DONATORIC
		Vse donatorice uporabljajo mehanizme za upravljanje javnih državnih financ.
		ODSTOTEK POMOČI
		Odstotek pomoči javnemu sektorju, ki ni namenjen preko partnerskih mehanizmov za upravljanje javnih državnih financ, se zmanjša za dve tretjini.
5b	Uporaba mehanizmov za javna naročila – odstotek donatoric in pomoči, ki uporabljajo mehanizme države partnerice za javna naročila, pri čemer slednji a.) sledijo splošno sprejetim dobrim praksam ali b.) se predvideva uveljavitev reformnega programa za doseganje slednjega.	ODSTOTEK DONATORIC
		Vse donatorice uporabljajo mehanizme držav partneric za javna naročila.
		ODSTOTEK POMOČI
		Odstotek pomoči javnemu sektorju, ki ni namenjen preko partnerskih mehanizmov za javna naročila, se zmanjša za dve tretjini.
6	Okrepitev kapacitet z izogibanjem paralelne implementacije – število implementiranih paralelnih projektov na državo.	Število implementiranih paralelnih projektov (PIU) se zmanjša za dve tretjini.
7	Pomoč je bolj predvidljiva – odstotek pomoči se nameni v skladu z dogovorjenimi časovnicami na letni in večletni ravni.	Prepolovitev vrzeli – prepolovitev pomoči, ki ni namenjena v okviru v naprej določenega fiskalnega leta.
8	Pomoč ni vezana – odstotek dvostranske pomoči, ki je nevezana.	Nadaljevanje dosedanjega napredka.
USKLADITEV		CILJ DO LETA 2010
9	Uporaba skupnih režimov in procedur – odstotek pomoči, ki se namenja v obliki programov	66 odstotkov pomoči se namenja v obliki programov
10	Vzpodbujanje skupne analize – odstotek skupnih misij ali analitičnega dela, vključno s pregledi.	40% misij je skupnih in 66% analitičnega dela je skupnega.
UPRAVLJANJE ZA REZULTATE		CILJ DO LETA 2010
11	Koncepti, usmerjeni k rezultatom – število držav s transparentnimi in merljivimi koncepti delovanja, ki omogoča pregled napredka v primerjavi z a.) nacionalnimi razvojnimi strategijami in b.) sektorskimi programi	Zmanjšanje vrzeli za eno tretjino – zmanjšanje števila držav brez transparentnega in merljivega koncepta delovanja za eno tretjino.
VZAJEMNA ODGOVORNOST		CILJ DO LETA 2010
12	Vzajemna odgovornost –število držav, ki naredijo skupen pregled napredka pri implementaciji skupnih zavez glede učinkovitosti pomoči, vključno s slednjimi v tej deklaraciji.	Vse partnerske države imajo vzpostavljene mehanizme za skupen pregled napredka.

Vir: Prirejeno po Pariški deklaraciji o učinkovitosti razvojne pomoči (OECD 2005)

Oceno uresničevanja kazalnikov pripravi OECD s pomočjo nacionalnih vprašalnikov po posameznih (izbranih) prejemnicah in donatoricah (Burall in Roodman 2007, 5). Takšna ocena je bila nazadnje narejena v letu 2011, ko se je zaključilo petletno obdobje, v okviru katerega bi naj bili omenjeni kazalniki doseženi (OECD 2011ak).

Čeprav je PD s svojimi dvanajstimi kazalniki verjetno najbolj razširjen način merjenja učinkovitosti pomoči v mednarodni donatorski skupnosti in najpomembnejša referenca za države donatorice pri lastnih prizadevanjih za doseganje učinkovitejše pomoči,⁸² vsebuje določene pomanjkljivosti. V prvi vrsti je potrebno omeniti število držav, ki PD označujejo kot primeren instrument za merjenje učinkovitosti razvojne pomoči. Sicer se med podporniki pojavljajo tudi številne nove donatorice, kot so Kitajska, Indija in Brazilija (Sandstrom 2013), a kljub temu kazalniki niso vsesplošno sprejeti, kar pomeni, da nečlanice DAC niso obvezane slediti praksi, niti niso predmet ocenjevanja stopnje upoštevanja kazalnikov s strani OECD. Prav gotovo, je omenjeno največji manko v splošnih razmišljanjih na področju učinkovitosti pomoči, saj so kazalniki, po eni strani zelo reprezentativno upoštevani in merjeni v pomembnem delu mednarodne donatorske skupnosti, ki zajema skoraj vse največje donatorice "zahodnega sveta", po drugi strani, pa izpuščajo vedno bolj zastopano in pomembno skupino novih donatoric.

Dodaten problem, ki ga izpostavi Burall in Roodman (2007, 6) je, da je s kazalniki nemogoče oceniti, kako praksa posameznih donatorjev vpliva na večjo učinkovitost pomoči v določeni prejemnici, saj se kazalniki osredotočajo na procese in politike in manj na dejanski rezultat na terenu, v obliki dolgoročnih rešitev in doseganja trajnostnega razvoja. Knack (2013, 3) na tem mestu doda, da med sledenjem načelom PD in bolj učinkovito pomočjo ni nujno tolikšne povezave, kot jo mnogi pripisujejo, kar nakazujejo tudi pregledi uresničevanja s pomočjo anket v letu 2011. Torej se pojavlja vedno več dvomov, ali lastništvo, prilagajanje in medsebojno usklajevanje dejansko vodijo v učinkovitejšo pomoč, v pomenu doseganja konkretnih ciljev in rezultatov. Prav tako PD ne obravnava problematike prenasičenosti nekaterih prejemnic in, po drugi strani, pomanjkanja mednarodne donatorske pozornosti v drugih. Tako ne vsebuje kazalnika, s pomočjo katerega bi merila delitev dela med donatorji, kar je na mednarodni ravni eden izmed glavnih kriterijev na večanje učinkovitosti pomoči (Mürle 2007). Namreč prevelika koncentracija donatoric na terenu lahko zmanjšuje pozitivne učinke njihovega dela, saj prinaša številne administrativne prepreke, kot bomo prikazali v nadaljevanju. Dodaten problem, ki ga zaznamo, je tudi pomanjkanje ocene odnosa med donatorico in prejemnico. Kazalniki so namreč zastavljeni tako, da merijo

⁸² K upoštevanju načel Pariške deklaracije se je do sedaj zavezalo 147 bilateralnih donatorjev (države in Evropska komisija) in 28 mednarodnih organizacij ter številne organizacije civilne družbe (Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči).

skupno prakso vseh donatorjev v prejemnici pomoči oz. se pri meritvah osredotočajo ločeno na prejemnico ali donatorico. Manjše število vprašalnikov je bilo ob ocenjevanju, leta 2011, nastavljenih tudi tako, da merijo odnos donatorica - prejemnica, vendar tukaj analiza večinoma zajema zgolj večje donatorice in resnično omejeno število prejemnic.⁸³ V kolikor pa že obstajajo podatki, le ti niso prilagojeni velikosti donatorice, zaradi česar lahko dobimo zavajajoče rezultate. Pomanjkanje ocene odnosa med donatorico in prejemnico zaznajo tudi številni razvojni teoretiki (Acharya, Fuzzo de Lima in Moore 2006, Knack in Rahman 2007, Eastery in Pfitze 2008, Roodman 2009 v Knack, Rogers in Eubank 2011, 1910), zaradi česar so kasnejšim mehanizmom za ocenjevanje učinkovitosti pričeli uspešneje vključevati zahtevan kazalnik.

3.2.2 Kazalnik dodane vrednosti na sredstva, ki jih namenijo donatorji

Število razvojnih projektov se iz leta v leto veča – vsako leto je finančno podprtih okoli 80.000 novih projektov (Birdsall, Kharas in Perakis 2011), zaradi česar je težko, predvsem zaradi številčnosti, na globalni ravni oceniti, kakšen je dejanski učinek posameznih projektov ali programov. Kharas (2011) dodatno izpostavi, da posamezne agencije (zaradi vprašljivosti objektivnosti ocene) ne morejo samostojno oceniti lastnega dela, ampak v večji meri ocenijo učinkovitost pomoči na terenu, pri čemer pa prihaja do dileme, ali so za potencialno neučinkovito pomoč "krive" zgolj prejemnice. V ta namen se je pričelo razmišljati o uvedbi kazalnika dodane vrednosti na sredstva, ki jih namenjajo donatorji (prav tam). Omenjena metodologija se bolj osredotoča na različne kontekste v državi prejemnici in ocenjuje, kakšna je dejanska vrednost razvojnih sredstev, ki jih namenjajo donatorice (Burall in Roodman 2007, 7). OECD kazalnik razume kot preizkus, ali doseženi rezultati v državi prejemnici predstavljajo dodano vrednost glede na stroške, ki so pri tem nastali, pri čemer osredotočenost ni več na rezultatih samih, ampak na dolgoročni dodatni vrednosti (OECD 2010e v Haider 2010, 3). Dodatno SB (2007 v Haider 2010, 2) kazalnik dodane vrednosti definira kot "uspeh pri doseganju maksimalnih koristi iz rezultatov (ang. *output*) in učinkov (ang. *outcome*), ki so posledica dejanj v okviru zastavljenih sredstev". V ta namen je bil s strani Centra za globalni razvoj (ang. *Centre for Global Development*) oblikovan kazalnik za ocenitev kvalitete ODA (ang. *Quality of Official Development Assistance Assessment – QuODA*), ki vsebuje 30 različnih podkazalnikov, oblikovanih v štiri stebre. Vrednost kazalnikov se meri s pomočjo variance.

⁸³ V celoti je bilo v anketo vključenih 78 prejemnic, od tega 37 afriških držav (OECD 2011).

Tabela 3.2 : 30 kazalnikov v okviru metode QuODA

STEBER	KAZALNIK
Maksimiziranje učinkovitosti za zagotavljanje visokega učinka porabljenih sredstev (meri povezavo med količino pomoči in zmanjševanjem revščine v vsaki prejemnici)	<ul style="list-style-type: none"> - delež sredstev, namenjenih najmanj razvitim državam; - delež sredstev, namenjenih državam z dobrim upravljanjem; - nizki administrativni stroški; - visok delež programirane pomoči; - osredotočenost na določeno prejemnico oz. sektor; - podpora pri izbiranju javnih mehanizmov; - delež nevezane pomoči; - stabilnost plačil.
Krepitev institucij (osredotoča se na dejstvo, v kolikšni meri ponujena pomoč krepí partnerstvo in lokalne institucije, vključno z organizacijami civilne družbe)	<ul style="list-style-type: none"> - delež lokalnih institucij med prioritetami donatorice; - neobstoj projektnih implementacijskih enot; - delež pomoči, ki je zaveden v proračunu prejemnice; - pomoč prejemnicam z dobrimi upravljalnimi strategijami; - uporaba državnih mehanizmov prejemnice; - koordinacija tehnične pomoči; - delež vnaprej določene porabe pomoči, glede na celotno pomoč prejemnici; - obstoj načrtov za nadaljnjo porabo sredstev.
Zmanjševanje preprek pri prejemnicah (meri negativen ali pozitiven vpliv pomoči za administrativne prepreke v prejemnicah)	<ul style="list-style-type: none"> - posebnosti razmerja med donatorico in prejemnico; - fragmentacija sredstev med različnimi razvojnimi agencijami; - povprečna velikost projektov; - delež pomoči, namenjen preko mednarodnih organizacij; - koordinirane misije; - koordinirano analitično delo; - delež programirane pomoči.
Transparentnost in učenje (meri, v kolikšni meri so razvojne operacije transparentne in kakšne možnosti za učenje nudijo)	<ul style="list-style-type: none"> - članstvo v International Aid Transparency Initiative; - dokumentiranje opisov projektov; - podrobnost opisov projektov; - poročanje o kanalih nudenja pomoči; - delež izvedenih projektov, ki so bili poročani; - delež projektov, za katere obstajajo podatki o izvedbi del; - delež pomoči partnerjem, ki imajo dober mehanizem za spremljanje in evalvacijo projektov.

Vir: Prirejeno po Haider (2010).

Čeprav se veliko kazalnikov, v primerjavi s PD, ponovi (kot npr. delež nevezane pomoči, delež programske pomoči ali koordinacija tehnične pomoči), je veliko kazalnikov, predvsem na področju transparentnosti, novih, kar omogoča podajanje novih ocen glede učinkovitosti razvojnih praks donatoric (Birdshall, Kharas in Perakis 2011, 2). Velika prednost predstavljene metodologije je tudi ta, da so kazalniki usmerjeni na posamezne donatorice in lahko s pomočjo primerjalne analize ocenijo kvaliteto pomoči donatoric, glede na posamezno prejemnico, kar na tem mestu predstavlja določen napredek v primerjavi s PD.

Po drugi strani, pa je potrebno ponovno izpostaviti manko merjenja učinkovitosti pomoči v obliki dolgoročnih rezultatov na terenu, saj se kazalniki osredotočajo predvsem na prakse donatorice pri nujenju pomoči in ne na cilje, ki bi naj bili s pomočjo ODA doseženi. Najpomembnejši izziv, ki ga merjenje učinkovitosti pomoči s pomočjo QuODA prinese, pa je njegova administrativna težavnost

- slednje je tudi osrednji razlog, zakaj predstavljenega metodološkega okvirja za namen naše raziskave ne moremo uporabiti. Namreč predlagana metodologija z velikim številom podkazalnikov zahteva obsežno terensko delo (predvsem v delu, ki se nanaša na projektno sodelovanje in posredovanje podatkov o izvedbi projektov ter delovanje donatoric), kar že raziskovalnim inštitutom z večjim številom razvojnih delavcev prinaša težave pri analizi učinkovitosti večjega števila donatoric. Nikakor pa na ta način ne moremo meriti učinkovitosti pomoči donatoric na ravni celotne regije, še posebej ne brez vzpostavljene dobre baze podatkov, zaradi česar bomo primorani v nadaljevanju iskati primernejši kazalnik.

3.2.3 Kazalnik učinkovitosti pomoči z vidika percepcije prejemnice

Popolnoma drugačno metodologijo merjenja učinkovitosti pomoči donatorjev je ubral neprofitni razvojni inštitut *Debt Finance International* (DFI), z željo ponuditi drugačen pogled na oceno učinkovitosti. Tako je ponudil možnost državam prejemnicam, da ocenijo učinkovitost prejete pomoči, glede na posamezne donatorice. Omenjen okvir ločuje kazalnike, glede na politike in procedure, v okviru omenjenih dveh kazalnikov pa se osredotoča na sam mehanizem nudenja pomoči, kot tudi na vključevanje prejemnic v same procese.

Tabela 3.3 : Kazalniki po DFI, ločeno na politike in procedure

POLITIKE	
Tip pomoči	a.) podpora proračunu; b.) projekti; c.) tehnična pomoč; d.) pomoč v hrani/dobrinah.
Kanal pomoči	a.) neposredna podpora proračunu; b.) drugi kanali pomoči.
Sektorji in projekti	a.) pomoč, namenjena v skladu s strateškimi načrti za zmanjševanje revščine; b.) pomoč, namenjena v skladu s prioritetami donatoric.
Fleksibilnost pomoči	V kolikšni meri je lahko pomoč usmerjena na nova področja in/ali uporabljena za reševanje nenačrtovanih finančnih lukenj, kot posledica gospodarskih razmer.
Predvidljivost pomoči	a.) večletne zaveze in njihova uresničitve; b.) enoletne zaveze in njihova uresničitve.
Pogojevanje	Število in stopnja pogojevanja.
Političen dialog	Stopnja vključevanja donatorice v gospodarsko-političen dialog in neodvisna podpora vladnim politikam ali povezovanje z Bretton Woods institucijami.
PROCEDURE	
Predpogoji	Tip in stopnja predpogojev ter zamude pri izvajanju pomoči, ki nastajajo pri tem.
Metode nudenja pomoči	a.) splošna podpora proračunu; b.) druge zahteve pri porabi sredstev.
Procedure nudenja pomoči	Število in kompleksnost ter zamude pri izvajanju pomoči, ki iz tega

	nastanejo.
Koordinacija	Stopnja harmonizacije med nacionalno vlado in donatorji.

Vir: Prirejeno po Burall in Roodman (2007, 9).

Prikazan mehanizem prinaša določene prednosti. Kot eden izmed redkih kazalnikov (med analiziranimi in splošno), omogoča vpogled v percepcijo prejemnice. Tako zagotavlja odgovor na kritike, da je pomoč s strani donatoric praktično vsiljena, ko prejemnicam ponudi priložnost ocene primernosti in učinkovitosti razvojnih mehanizmov. Prav tako pa zagotavlja možnost evalvacije in posledično izboljšanje mehanizma razvojnega sodelovanja v prihodnje.

Čeprav so kazalniki dobro dodelani, saj vsebujejo tako tiste podkazalnike, ki so se v okviru PD izkazali kot dobri, kot tudi dodajanje novih, ocenjujemo, da predlagan mehanizem ni optimalen. Najpomembnejšo prepreko, ki jo opazimo, je tveganje objektivnosti pridobljenih rezultatov. Namreč, kazalnik je nastavljen tako, da prejemnice ocenjujejo prakso donatoric glede na predstavljene podkazalnike. Glede na dejstvo, da gre v večini razmerij donatorica-prejemnica, še posebej, če le tega utemeljujemo iz realističnega vidika razvojnih študij, še vedno za podrejeno vlogo prejemnice, slednje lahko privede do izrazito subjektivnih ocen. Prav tako ocenjujemo, da je predlagana metodologija sicer primerna za ocenjevanje učinkovitosti pomoči donatoric na manjšem številu izbranih prejemnic, saj zahteva obsežno terensko delo, kar je za naš namen ocenitve na ravni Afrike nedosegljivo. Namreč, tudi DFI je na omenjen način pridobil oceno učinkovitost pomoči samo v visoko zadolženih revnih državah (ang. *Heavily Indebted Poor Countries* - HIPC) (Burall in Roodman 2007,9),⁸⁴ kar pomeni, da ne obstaja širša baza podatkov, ki bi nam koristila za naš predmet preučevanja.

3.2.4 Kazalniki učinkovitosti po Easterlyju in Pfutzeju

V okviru kazalnika učinkovitosti, kot sta ga razvila Easterly in Pfutze (2008), se razvojna teoretika osredotočata na dobre prakse donatoric pri nujenju pomoči. Učinkovitost pomoči torej enačita z dobrimi praksami bilateralnih razvojnih agencij in multilateralnih organizacij, pri čemer pa le-to temelji na spremenljivkah specializacije, selektivnosti, učinkovitih kanalih pomoči in administrativnih stroških. Sam kazalnik se tako precej odmakne od PD, hkrati pa v razpravo o učinkovitosti dodaja nove dimenzije - specializacijo in selektivnost donatorice.

⁸⁴ Trenutno je na seznamu HIPC, ki ga ureja Svetovna banka, 39 držav, v večji meri iz regije podsaharske Afrike (Svetovna banka 2013a).

Tabela 3.4 : Indikatorji učinkovitosti po Easterlyju in Pfutzeju

SPREMENLJIVKA	POSAMEZNI KAZALNIKI
<i>Specializacija</i> (višina razpršenosti pomoči med donatorji, državami in sektorji, glede na posameznega donatorja).	Izračun temelji na Herfindahlovem kazalniku, ⁸⁵ pri čemer je prirejen razvojni problematiki.
<i>Selektivnost</i> (količina pomoči, ki uspe zaobiti koruptivne vlade in je namenjena najmanj razvitim državam).	Delež pomoči, ki ga lahko označimo kot "nesvoboden" ali "delno svoboden", glede na celotno pomoč.
<i>Neučinkoviti kanali pomoči</i> (višina pomoči, ki je vezana na politične cilje ali je namenjena v obliki pomoči v hrani ali tehnične pomoči).	Delež pomoči kot vezana pomoč, pomoč v hrani in tehnična pomoč, glede na celotno vrednost pomoči.
<i>Administrativni stroški</i> (razmerje med administrativnimi stroški agencije in celotno pomočjo, ki jo le-ta nameni).	a.) razmerje stroškov in ODA (vrednost celotnih administrativnih stroškov in vrednost stroškov plač); b.) razmerje višina ODA/ zaposleni (število vseh zaposlenih in število stalnih sodelavcev v agenciji).

Vir: Prirejeno po Easterly in Pfutze (2008).

Kot je razvidno iz razvrščenih spremenljivk, Easterly in Pfutze v dialog o merjenju učinkovitosti pomoči dodajata nov element, in sicer vrednost administrativnih stroškov glede na celotno nudeno pomoč, kar je pomemben kazalec, predvsem v času, ko se mednarodna skupnost sooča z upadom zavez glede višine pomoči in je maksimalen izkoristek zagotovljenih sredstev še bolj pomemben. Po drugi strani, pa omenjena spremenljivka lahko predstavlja izjemno težavo za vse razvojne teoretike, ki bi na ta način dejansko želeli izmeriti učinkovitost. Podatki o administrativnih stroških so namreč težko pridobljivi, s čimer sta se soočala že avtorja sama (Easterly in Pfutze 2008, 46). Dodatno težavo pri omenjenem modelu predstavlja dejstvo, da model ne predvideva ločene analize učinkovitosti pomoči, ki je namenjena točno določeni prejemnici, ampak samo oceno celotne pomoči, ki jo razvojna agencija ponudi. Tako tudi v model niso vključeni kazalniki, ki so vezani na prejemnico, kot npr. prilagojenost pomoči razvojnim prioritetam prejemnice, uporabo mehanizmov/kanalov za usmerjanje pomoči prejemnice in drugih. S tega vidika predstavljen mehanizem ne omogoča ocenitve učinkovitosti na ravni donatorica- prejemnica ali donatorica-izbrana regija, ampak govori splošneje in je zaradi tega za naše raziskovanje neprimeren.

⁸⁵ Herfindahlov kazalnik je izračunan kot seštevek kvadratnih vrednosti deležev, glede na celoto (Chin 2010) oz. v našem primeru kot seštevek kvadratne vrednosti pomoči, ki je namenjena s strani določenega donatorja v določeno prejemnico (izračunano v obliki deleža glede na celotno pomoč).

3.2.5 Kombiniran pristop po Burallu in Roodmanu

Do sedaj predstavljeni metodološki pristopi ocenjevanja učinkovitosti pomoči se soočajo z določenimi izzivi, zaradi česar sta Burall in Roodman (2007, 11) oblikovala metodološki okvir, ki ne zahteva obsežne raziskave v državi prejemnici (od predpogoju obstoja baze podatkov), hkrati pa združuje elemente nekaterih drugih metodoloških okvirjev, ki so se v preteklosti izkazali za dobre. Tako kombiniran pristop vključuje naslednje elemente: $AE = f(AV, CDP, VM, P, T)$ (Burall in Roodman 2007, 12).⁸⁶ Omenjen metodološki okvir z združevanjem posameznih kazalnikov omogoča odpravo določenih pomanjkljivosti nekaterih predlaganih metodologij ter hkrati zagotavlja precej bolj realno oceno učinkovitosti pomoči na splošni ravni, ne zgolj med podpornicami PD. Po drugi strani, moramo opozoriti, da je sestavljen iz velikega števila ločenih kazalnikov, ki sami po sebi nimajo zadostne baze podatkov. Torej predpostavka o hitrem in enostavnem izračunu kazalnika, brez obširne terenske raziskave, velja zgolj v primeru, da že obstajajo baze podatkov za izračun posameznih kazalnikov, kar v našem primeru ne velja. Tako bi ocenjevanje učinkovitosti po predstavljenem kazalniku od nas zahtevalo dolgotrajno terensko delo s precejšnjim dvomom glede pridobivanja in dostopnosti podatkov, kar za namene tega dela vsekakor ni primerno.

Druga omejitev, ki jo želimo izpostaviti je, da predlagan model sam po sebi ne izloča nekaterih pomanjkljivosti prej predstavljenih metodologij - tako v celoti vsebuje PD, kljub navedenim mankom. Tako bi želeli pri izboru metodologije v vsakem primeru vključiti del PD, ko zaradi razširjenosti v mednarodni donatorski skupnosti, kot tudi z vidika dostopnosti podatkov, vendar jo ustrezno prilagoditi na raven donatorica - prejemnica. Slednje bomo skušali združiti v nadaljevanju.

3.2.6 Metodologija po Knacku, Rogersu in Eubanku

Zaradi številnih pomanjkljivosti preteklih metodologij, kot so vsesplošno strinjanje mednarodne skupnosti o določenih dobrih praksah na področju nujenja pomoči brez preverljive empirične osnove (tukaj avtorji govorijo predvsem o uporabi sistemov države prejemnice ali vplivu kvalitete pomoči na njeno učinkovitost) (Easterly, Levin in Roodman 2000, Hansen in Trap 2000 in 2001 v

⁸⁶ Pri tem velja: AE = Učinkovitost razvojne pomoči (ang. *Aid Effectiveness*), AV = skupna vrednost pomoči (merjena s kazalnikom CDI – ang. *Commitment to Development Index*), CPD = zavezanost donatoric načelom Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči (ang. *Commitment to the Paris Declaration*), VM = Indikator dodane vrednosti na donatorska sredstva (ang. *Value for Money*), P = Indikator učinkovitosti z vidika percepcije po DFI (ang. *Perception*), T = časovna vrednost za doseg sredstev, ki jih namenijo donatorji, f= funkcija, ki povezuje vse kazalnike v skupno vrednost (Burall in Roodman 2007, 12).

Knack, Rogers in Eubank 2011, 1908) in premalo poudarjanje medsebojnih odnosov med donatorji, so Knack, Rogers in Eubank predlagali svoj metodološki okvir za merjenje učinkovitosti pomoči. V okviru le tega so identificirali 4 dimenzije učinkovitosti, in sicer: selektivnost, prilagajanje, harmonizacijo in specializacijo, kot je predstavljeno v nadaljevanju.

Tabela 3.5: Kazalniki učinkovitosti pomoči po Knacku, Rogersu in Eubanku

SPREMENLJIVKA	KAZALNIKI
SELEKTIVNOST POMOČI (merjeno v obliki pomoči donatorice prejemnici)	a.) število prebivalstva države prejemnice; b.) bruto domači proizvod (BDP) <i>per capita</i> ; c.) vrednost države, glede na lestvico Svetovne banke, "Ocena političnega in institucionalnega sistema države prejemnice", CPIA.
PRILAGAJANJE (povzeto po Pariški deklaraciji o učinkovitosti)	a.) uporaba mehanizmov za upravljanje javnih financ države prejemnice; b.) uporaba mehanizmov za javna naročila države prejemnice; c.) izogibanje PIU; d.) predvidljivost pomoči; e.) koordinacija tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi strategijami; f.) nevezanost pomoči.
USKLADITEV (povzeto po Pariški deklaraciji o učinkovitosti)	a.) delež pomoči, namenjen preko programov (vključuje ne samo neposredno podporo proračunu, ampak tudi projekte, ki morajo biti v skladu z vladnimi programi); b.) delež razvojnih misij, ki so usklajene z ostalimi donatorji; c.) delež analitičnih raziskav prejemnice, ki so usklajene z ostalimi donatorji.
SPECIALIZACIJA	a.) geografska koncentracija pomoči, glede na donatorja; b.) sektorska koncentracija pomoči, glede na donatorja; c.) povprečno število sektorjev, ki prejemajo pomoč v določeni prejemnici; d.) število prejemnikov, glede na posamezno donatorico; e.) povprečna velikost projekta; f.) prispevek mednarodnim organizacijam, kot delež celotne ODA; g.) administrativni stroški, kot delež celotne ODA.

Vir: Prirejeno po Knack, Rogers in Eubank (2011).

Predstavljena metodologija torej skuša odpravljati določene napake preteklih kazalnikov za merjenje učinkovitosti pomoči, pri čemer pa kot glavne spremenljivke navaja tiste, glede katerih

obstaja največji konsenz na ravni mednarodne skupnosti, glede primernosti za merjenje učinkovitosti ODA (Knack, Rogers in Eubank 2011, 1915). Prav tako uporabi določene spremenljivke, ki so se v preteklosti izkazale za najboljše, glede merjenja (kot je npr. določeno prekrivanje s PD). Knack, Rogers in Eubank dodatno odpravijo nepravilnost pristopa Easterlyja in Pfutzeja (2008), ko prilagodijo posamezne kazalnike posebnostim donatorja. Tukaj se nanašamo predvsem na dejstvo, da na področju geografske in sektorske koncentracije avtorji izločijo možnost, da bi bili manjši donatorji s posledično veliko manjšo geografsko in sektorsko razdelitvijo⁸⁷ uvrščeni višje na lestvico učinkovitosti, ampak vrednosti prilagodijo višini ODA in jo standardizirajo. Pomembno dejstvo, v prid predstavljenega modela, je tudi dostopnost podatkov in posledično možnost aplikacije modela na izbran predmet preučevanja, brez obsežnega terenskega dela. Namreč, avtorji vse podatke črpajo ali iz baze podatkov OECD DAC ali iz pregleda uresničevanja smernic Pariške deklaracije s pomočjo vprašalnikov, ki so splošno dostopni.

Predstavljen model ima tudi nekaj pomanjkljivosti, ki jih avtorji sami zaznavajo. V okviru mednarodne donatorske skupnosti je izredno pomembno zagotavljanje načela delitve dela na terenu, kar kazalnik ne zajema (niti nobeden od drugih predstavljenih). Avtorji v svoj bran navajajo, da kazalnik ni vključen, saj takšnega primera specializacije ne moremo meriti oz. podatki zaenkrat niso na voljo, zaradi česar so bili primorani slednje izpustiti iz analize (Knack, Rogers in Eubank 2011). Dodatno opažamo, da kazalnik sicer zelo dobro zajema prakse in metode donatorice pri nujenju pomoči, zanemarija pa dejanske rezultate v obliki doseganja dolgoročnih ciljev pomoči. S tega vidika je kazalnik sicer primeren za ocenjevanje učinkovitosti praks donatoric na širši ravni, nekoliko manj pa, če želimo na posamezni študiji primera preveriti učinke razvojne pomoči. Zaradi tega, v nadaljevanju predstavljamo mehanizem, ki sicer predstavlja novost na področju mednarodne donatorske skupnosti (Perakis 2013), vendar je v poplavi neučinkovitih mehanizmov vedno bolj sprejet tudi med samimi donatoricami.

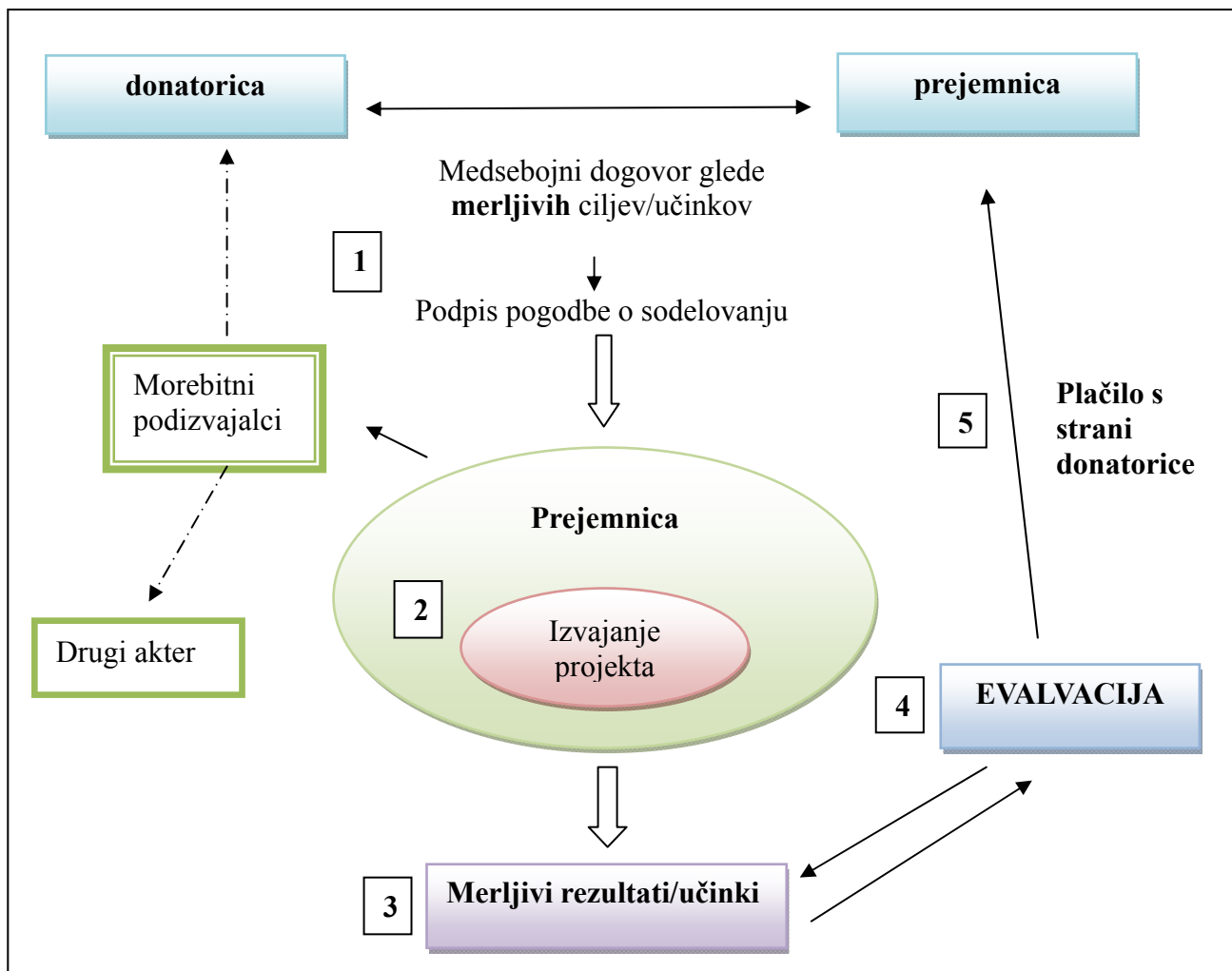
3.2.7 Pristop "Cash on Delivery"

Zaradi konstantnega večanja količine razvojne pomoči, ki jo donatorice namenjajo v DVR, vprašanja njene učinkovitosti na eni strani (v obliki preverljivih rezultatov/učinkov) (Barder in Birdsall 2006) ter soočanja z globalno gospodarsko krizo od leta 2008 naprej, ki je znižala

⁸⁷ Popolnoma pričakovano je, da imajo donatorji, kot EU, ZDA, Kanada, Francija in Velika Britanija, geografsko in sektorsko veliko bolj razpršeno pomoč, saj velikost donatorja posledično pomeni tudi več izkušenj in več vzpostavljenih povezav v državah prejemnicah pomoči. V primerjavi s slednjimi, so Portugalska, Avstrija in druge manjše donatorice, veliko bolj osredotočene na manjše število držav in sektorjev, kar jih skladno z metodologijo Easterlyja in Pfutzeja (2008), uvršča zelo visoko v kazalniku specializacije in ne pokaže realne slike donatorja.

vrednosti ODA, sta Birdsall in Savedoff (2011) v okviru Centra za globalni razvoj oblikovala t.i. pristop "Denar za rezultate" (ang. *Cash on Delivery Aid* - CoD Aid). Avtorja sta zavzela precej radikalno stališče, v primerjavi z ostalimi razvojnimi teoretiki, saj trdita, da je razvojna pomoč lahko učinkovita zgolj, če je temeljito preformulirana (prav tam, 4). Čeprav neposredna podpora proračunu predstavlja enega izmed možnih instrumentov za povečanje učinkovitosti pomoči (Birdsall in Savedoff 2011, 8), skladno z načeli PD, je delež ODA, namenjen na tak način, še vedno precej nizek, celo za institucije in donatorice, ki so njegove največje podpornice - EK okoli 20 odstotkov (EK 2013), podobno tudi Velika Britanija (VB), Nizozemska, Norveška in Finska okoli 10 odstotkov (Maxwell 2011). Pomemben razlog za majhen odstotek je tudi vprašanje primernost države prejemnice za posedovanje pomoči v obliki podpore proračunu (zaradi višje stopnje korupcije, slabega dobrega upravljanja ipd.). V kolikor pa pride do neposredne podpore proračunu, se lahko donatorji vedno soočajo z drugačnimi pričakovanji, glede rezultatov pomoči, ki so lahko slabši od načrtovanega (Birdsall in Savedoff 2011,10). Kot odgovor na omenjene izzive pri doseganju učinkovitejše razvojne pomoči, je bil predstavljen pristop *CoD Aid*, ki lahko, po mnenju avtorjev, najbolje naslovi temeljne izzive na področju učinkovitosti, hkrati pa enakopravno uresničuje interese donatorice in prejemnice pomoči v petih korakih. Osnovni namen omenjenega pristopa je vnaprejšnji dogovor med donatorjem in prejemnikom pomoči, glede pričakovanih ciljev in plačila za vsako enoto v okviru doseženega cilja ter podpis pogodbe (korak št. 1) (prav tam, 17). Pri samem izvajanju projekta, je prejemnica tako popolnoma samostojna in v nobenem sklopu ni vezana na usmeritve donatorice (razen v primeru, da slednjo zaprosi za tehnično pomoč) (korak št. 2). Po doseganju merljivih rezultatov (korak št. 3), tretja, neodvisna stranka, opravi evalvacijo skladnosti rezultatov z načrtovanimi v pogodbi (korak št. 4) ter v primeru pozitivne ugotovitve donatorica izplača prejemnici vnaprej dogovorjen znesek za izvedbo projekta (korak št. 5).

Slika 3.2: Postopek nujenja pomoči po metodologiji *CoD Aid*



Vir: Povzeto po Birdsall in Savedoff (2011, 18–20).

Prikazan model vnaša na področje razvojne pomoči in prizadevanja za njeno učinkovitost številne novosti in prednosti:

- a.) na prvem mestu model zapolnjuje praznino na področju merljivosti rezultatov ODA; slednje zagotavlja večji pretok informacij o namenu porabe sredstev, tako za države donatorice, kakor tudi za splošno javnost ter še posebej o dejanskih, merljivih, ciljnih pomoči, kar posledično zagotavlja tudi večjo podporo programom mednarodnega razvojnega sodelovanja v splošni javnosti;
- b.) model omogoča uresničevanje temeljnih načel za povečanje učinkovitosti procesov nujenja pomoči, kot izhajajo iz PD; vključevanje donatorice zgolj v dogovore o pričakovanih rezultatih in posledično prepuščanje odločitev in del prejemnici zagotavlja njeno lastništvo nad celotnim projektom (Barder in Birdsall 2006). Po drugi strani, je lahko donatorica vključena v proces preko tehnične pomoči, vendar le-ta ni vsiljena, ampak prejemnica sama zaprosi zanjo;

c.) *CoD Aid* je, za razliko od neposredne podpore proračunu (Dom in Gordon 2011), primeren tudi za države z višjo stopnjo korupcije ali nestabilne države, ker so merljivi rezultati s pogodbo o sodelovanju med donatorico in prejemnico določeni pred pričetkom projekta. Tako pristop *CoD Aid* deluje tudi v nestabilnih državah in tako zagotavlja lastništvo prejemnic ter s tem večanje učinkovitosti pomoči, hkrati pa dodatno krepi kapacitete nestabilnih držav in jih ne "kaznuje" za trenutno stanje nestabilnosti.

Po drugi strani, pa se je potrebno zavedati, da ima prikazan model zagotovo tudi pomanjkljivosti. Zaradi svoje narave (potreba po predhodnem dogovoru, končna evalvacija), lahko v politiko mednarodnega razvojnega sodelovanja vnaša dodatno administracijo, s katero se države sicer, ob neposredni podpori proračunu, ne soočajo. Dodatna administracija pomeni več porabljenega časa in dela, kar je v primeru večjega števila manjših projektov zagotovo neizvedljivo za donatorice in prejemnice ter vnaša dodatne potrebe po učinkoviti delitvi dela na terenu. Dodaten izziv je zagotavljanje zadostne količine finančnih sredstev. Države prejemnice namreč prejmejo sredstva za opravljeno delo šele po opravljeni evalvaciji, kar pomeni zalaganje sredstev za obdobje trajanja projekta oziroma 1 leto (v primeru večletnih projektov se evalvacija stori vsako leto) (Birdsal in Savedoff 2011), kar lahko predstavlja težave za prejemnice, ki se soočajo s finančnimi problemi. Problematična je lahko tudi zahteva po vsakokratni opredelitvi merljivih rezultatov, kar je pogosto težko. Hkrati pa je tudi neizpodbitno dejstvo, da je mednarodna skupnost verjetno že prenasičena z modeli razvojnega sodelovanja (projektno in programsko sodelovanje, neposredna podpora proračunu, neposredna podpora sektorju), ki za seboj puščajo mešane občutke, kar dodatno povečuje dvome ob uvedbi novega in neuveljavljenega modela. A vendar prenasičenost in pomanjkanje rezultatov že uveljavljenih modelov morda ponuja priložnost za uveljavljanje nečesa novega v mednarodni donatorski skupnosti. Tako predstavljen model zagotovo ne more nadomestiti ostalih programskih oblik pomoči, lahko pa je pomembno dopolnilo in na dolgi rok zamenjava za projektno delovanje v državah v razvoju.

3.3 Izbran metodološki okvir za preučevanje učinkovitosti

Kot navedeno pri opisu metodološkega okvirja, je bilo za načrtovanje primerne mehanizma za merjenje učinkovitosti pomoči potrebno najprej analizirati nekatere izmed mednarodno sprejetih orodij. Pri tem smo hkrati upoštevali tudi razumevanje učinkovitosti pomoči, kot smo ga predstavili v uvodnem poglavju in nadgradili v začetku četrtega poglavja. Zaradi kompleksnosti fokusiranja na rezultate/učinke pomoči, časovnih in finančnih omejitev ter očitnega pomanjkanja podatkov, ki bi nam takšno meritev omogočali, ter dodatno zaradi nezmožnosti merjenja učinkovitosti na ravni

donatorica - prejemnica (kar je namen te disertacije), učinkovitosti ne merimo v obliki rezultatov. Kot že poudarjeno, učinkovitost pomoči razumemo kot učinkovitost procesa razvojnega sodelovanja/učinkovitost nudenja pomoči. Tako smo, ob predstavljenih metodoloških možnostih, izbrali primeren metodološki okvir, hkrati pa smo pri takšnem razumevanju učinkovitosti lahko samozavestni, saj omenjena percepcija uživa splošno podporo celotne mednarodne donatorske skupnosti. Prav tako pa pri omenjeni odločitvi sledimo prepričanju Bourguignona in Sundberga (2007), da je za doseganje rezultatov na terenu ključno zagotoviti učinkovitost delovanja v okviru "črne skrinjice". Po drugi strani, pa upoštevamo možnost, da učinkovitost procesov nudenja pomoči lahko ne prinaša gotovih/merljivih rezultatov na terenu. Kot rečeno, ne bi želeli, da obvelja prepričanje, da je sledenje PD in drugim smernicam samo sebi namen, brez zagotavljanja napredka. Ravno zaradi tega, v analizo vključujemo tudi možnost fokusiranja na rezultate oz. bomo uporabili metodološki mehanizem, ki se, skladno s priporočili Bourguignona in Sundberga (2007), osredotoča na (merljive) rezultate, vendar pri tem poudarja nujnost zagotavljanja učinkovitost procesov. Takšen mehanizem bo, vsaj delno, skladno z zmožnostmi, uporabljen za analizo učinkovitosti na ravni Mozambika.

V primeru analize "procesne učinkovitosti" je smotrno slediti najbolj uveljavljenemu modelu v okviru PD. Po analizi prednosti in pomanjkljivosti kazalnikov za merjenje učinkovitosti v okviru PD, ki je na ravni mednarodne donatorske skupnosti zagotovo najbolj referenčen mehanizem za zagotavljanje učinkovite pomoči, je gotovo, da bo potrebno zastavljen okvir dopolniti z enim izmed drugih analiziranih orodij. Namreč poleg dejstva, da PD s svojimi kazalniki ne predvideva merjenja na ravni donatorica-prejemnica ter ni prilagojena na vprašanje velikosti donatorice in njene pomoči,⁸⁸ kar lahko daje popolnoma napačno sliko na področju merjenja učinkovitosti (Knack, Rogers in Eubank 2011), so tudi nekateri drugi kazalniki podvrženi dvomu, kot je uporaba nacionalnih mehanizmov prejemnice in povezava z učinkovitejšo pomoč. Tako nam je pri izbiri primernega orodja za merjenje učinkovitosti pomembno predvsem dejstvo, da mehanizem omogoča možnost merjenja učinkovitosti pomoči na ravni donator - prejemnik, da so kazalniki prirejeni velikosti donatorice in s tem posledično ne zavajajo, ter da, navsezadnje, tudi uživa mednarodno podporo razvojnih teoretikov. Po drugi strani, nam je, glede na specifičen primer ocenjevanja učinkovitosti pomoči Kitajske, pomembno tudi, da je z izbranim metodološkim okvirjem sploh mogoče analizirati preučevano oziroma da bomo uspeli s pomočjo dostopnih baz podatkov zbrati zahtevano za preučevanje.⁸⁹

⁸⁸ Ocenjena pomanjkljivost se pojavlja tudi v večini drugih predstavljenih mehanizmih v prejšnjem poglavju.

⁸⁹ Pričakujemo namreč, da bodo podatki o ODA Kitajske v Afriki in Mozambiku veliko težje dosegljivi in manj strukturirani, kot so podatki OECD DAC donatoric.

Na podlagi omenjenega, smo se za oceno učinkovitosti ODA EU in Kitajske na makro ravni (torej na ravni Afrike) odločili, da bomo sprva skušali uporabiti mednarodno najbolj referenčen okvir, PD, ter na ta način skušali dokazati, da le-ta ni najprimernejša za oceno učinkovitosti t.i novih donatoric, kot je Kitajska. Merjenje bomo dopolnili z modelom Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), ki, na podlagi predhodne analize, zadostuje vsem zahtevanim kriterijem. Pri tem smo primorani model nekoliko prilagoditi, zaradi posebnosti izbranih držav in pomanjkanja podatkov na naslednji način:

Tabela 3.6 Prikaz izbranih kazalnikov

SPREMENLJIVKA	KAZALNIKI
SELEKTIVNOST POMOČI	a.)število prebivalstva države prejemnice; b.) BDP <i>per capita</i> ; c.) CPIA;
PRILAGAJANJE	a.) uporaba mehanizmov za upravljanje javnih financ države prejemnice; b.) uporaba mehanizmov za javna naročila države prejemnice; c.)izogibanje PIU; d.)predvidljivost pomoči; e.)koordinacija tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi strategijami; f.)nevezanost pomoči.
USKLADITEV	a.)delež pomoči, namenjen preko programov; b.)delež razvojnih misij, ki so usklajene z ostalimi donatorji; c.) delež analitičnih raziskav prejemnice, ki so usklajene z ostalimi donatorji.
SPECIALIZACIJA	a.) geografska koncentracija pomoči, glede na donatorja; b.) sektorska koncentracija pomoči, glede na donatorja; c.) povprečno število sektorjev; d.) število prejemnikov, glede na posamezno donatorico; e.) prispevek mednarodnim organizacijam, kot delež celotne ODA ⁹⁰ ; f.) administrativni stroški, kot delež celotne ODA.

Vir: Prirejeno po Knack, Rogers in Eubank (2011).

⁹⁰ Kljub temu, da v delu analiziramo učinkovitost pomoči EU, ki je ne moremo označiti za "tipičnega" bilateralnega donatorja, saj veliko nižji delež svoje pomoči usmerja preko mednarodnih organizacij, kot npr. države članice EU (kar bi lahko dalo napačno sliko učinkovitosti, saj pogoji niso za vse enaki), omenjeni kazalnik vključujemo v analizo iz dveh razlogov: a.) omenjen kazalnik je vključen v osnovni model izračuna učinkovitosti pomoči, kot ga predstavljajo avtorji, in pri tem ocenjujejo učinkovitost pomoči tako bilateralnih donatoric, kot mednarodnih organizacij (Knack, Rogers in Eubank 2010) ter b.) v disertaciji obravnavamo primerjalno analizo učinkovitosti dveh "netipičnih" bilateralnih donatoric, zaradi česar pričakujemo, da vključitev omenjenega kazalnika ne bo postavljala v slabši položaj EU. Predvidevamo namreč, da tudi Kitajska daje prednost izvajanju neposrednih projektov na terenu in zato manjši delež pomoči usmerja preko mednarodnih organizacij kot multilateralno pomoč.

V okviru omenjenega mehanizma bodo posamezne spremenljivke izračunane na sledeč način:

a.) SELEKTIVNOST POMOČI, s pomočjo regresijske analize za vsakega analiziranega donatorja, glede na njihovo pomoč vsaki posamezni prejemnici. Tako bo narejena regresija višine ODA (ki je logaritmirana) (odvisna spremenljivka) glede na naslednje tri neodvisne spremenljivke: a.) število prebivalcev prejemnice (logaritmirano), b.) BDP *per capita* prejemnice in c.) CPIA rezultat prejemnice. Vzorec bodo vse afriške države, za katere bomo zbrali podatke v omenjenih treh neodvisnih spremenljivkah. Vrednosti bodo nato standardizirane na povprečje (0) in na standardni odklon (1).

b.) PRILAGAJANJE, s pomočjo regresijske analize posameznih kazalnikov (v večji meri prevzetih iz PD) glede na razmerje donatorica - prejemnica pomoči. Na ta način namreč zagotovimo, da se, npr. uporaba mehanizmov države prejemnice za upravljanje z javnimi financami, drugače rangira na primeru dveh popolnoma različnih prejemnic.⁹¹ Tako bodo posamezni kazalniki a.) uporaba mehanizmov države prejemnice za upravljanje z javnimi financami, b.) uporaba mehanizmov prejemnice za javna naročila, c.) izogibanje PIU, d.) predvidljivost pomoči, e.) koordinacija tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi strategijami in f.) nevezanost pomoči⁹² izračunani s pomočjo regresijske analize, pri čemer so razmerja med donatorjem in prejemnikom urejena na podlagi vstavljanja umetnih spremenljivk (ang. *dummy variable*). Vrednosti kazalnikov na ravni donatorica - prejemnica (odvisna spremenljivka) bodo s pomočjo regresijske analize izračunane na podlagi cele serije umetnih spremenljivk (neodvisna spremenljivka). Vrednosti bodo nato standardizirane na povprečje (0) in na standardni odklon (1). Spremenljivka c (izogibanje PIU) je poleg vstavljanja umetnih spremenljivk še izračunana z regresijsko analizo glede na višino pomoči, ki jo posamezna donatorica nameni v prejemnico, saj s tem želimo zagotoviti, da višina pomoči ne vpliva na samo spremenljivko.⁹³ Prav tako je na koncu spremenjen predznak z namenom, da dosežemo slabše rangiranje višjih vrednosti.

⁹¹ Avtorji namreč ugotavljajo, da v kolikor ne bi vrednosti kazalnikov prilagodili glede na prejemnico, se zgodi, da je določen odstotek v politično manj stabilni državi (kot DR Kongo) enako vreden, kot v politično bolj stabilni državi (npr. Tanzaniji), kar v nadaljevanju nakazuje, da se učinek politične selektivnosti podvoji, česar pa ne želimo (Knack, Rogers in Eubank 2010).

⁹² Zaradi pomanjkanja podatkov, se kazalnik pri preračunu učinkovitosti ODA na ravni Afrike, kot celote, ukine, uporabimo pa ga na ravni Mozambika, saj so podatki dostopni in hkrati želimo zagotoviti čim bolj točno analizo, skladno z modelom avtorjev.

⁹³ Pričakovati je namreč, da imajo tiste donatorice, ki v določeno prejemnico namenijo višjo količino ODA, posledično tudi več paralelnih implementacijskih enot in obratno. Zaradi tega smo logaritmirali število PIU+1 (glede na posamezno donatorico v prejemnici) in s pomočjo regresijske analize izračunali vrednost kazalnikov, pri čemer je log PIU+1 odvisna spremenljivka, umetne spremenljivke in logaritem višine ODA pa neodvisne.

c.) USKLADITEV, pri čemer so trije kazalniki izračunani na podoben način, kot v primeru prilagajanja, z vstavljanjem umetne spremenljivke. Na podlagi le tega, je vrednost za posamezni kazalnik (odvisna spremenljivka) s pomočjo regresijske analize izračunana za vsako umetno spremenljivko (neodvisna spremenljivka), in sicer za a.) delež pomoči, namenjen preko programov, b.) delež razvojnih misij, ki so usklajene z ostalimi donatorji in c.) delež analitičnih raziskav prejemnice, ki so usklajene z ostalimi donatorji. Vrednosti bodo nato standardizirane na povprečje (0) in na standardni odklon (1).

d.) SPECIALIZACIJA, pri čemer sta kazalnika geografske in sektorske koncentracije izračunana na podlagi Herfindahlovega kazalnika in prirejena velikosti donatorja s pomočjo regresijske analize geografske /sektorske koncentracije (odvisna spremenljivka), glede na celotno vrednost pomoči (neodvisna spremenljivka).⁹⁴ S pomočjo regresijske analize sta izračunana tudi kazalnika a.) povprečnega števila sektorjev, ki jim donatorica nudi pomoč (neodvisna spremenljivka je logaritem celotne vrednosti pomoči) in b.) povprečno število prejemnikov (neodvisna spremenljivka je logaritem celotne vrednosti pomoči). Kazalnika "prispevek mednarodnim organizacijam" in "administrativni stroški" sta izračunana zgolj kot deleža, glede na celotno vrednost pomoči. Vrednosti posameznih kazalnikov so kasneje standardizirane in pri določenih je spremenjen predznak (za kazalnike c,d in f), z namenom, da dosežemo, da je višja vrednost pri omenjenih treh kazalnikih rangirana slabše.

Celoten kazalnik je nato izračunan kot povprečje spremenljivk, pri čemer so posamezne države obarvane primerjalno, glede na ostale DAC donatorice.

Podatke za izračun spremenljivk bomo črpali iz različni virov. Zelo pomemben vir, predvsem za izračun spremenljivk v okviru kazalnika "prilagajanje" in "uskladitev", so pregledi uresničevanja ciljev PD (ang. *Survey on Monitoring the Paris Declaration*), ki jih periodično opravlja OECD. Če so avtorji pri svojih izračunih uporabljali pregleda po državah iz leta 2008, so nam na voljo novejši podatki iz 2011. Tako pri posameznih kazalnikih omenjen vir dopolnjujemo s statistično bazo OECD DAC, kjer pridobivamo podatke o višini ODA v posamezne prejemnice. Omenjene baze se predvsem poslužujemo pri izračunu kazalnikov "selektivnost" in "specializacija" ter jo dopolnjujemo z bazo podatkov SB in nekaterimi drugimi. Glede na dejstvo, da je predmet analize tudi Kitajska, ki kot nečlanica DAC ni dolžna poročati OECD glede višine svoje ODA ter zanjo tudi ni narejen pregled uresničevanja ciljev PD, teh virov zanjo ne moremo uporabiti. Zaradi tega,

⁹⁴ Kazalnik posamezne države je prevzet kot ostanek (ang. *residuals*) in standardiziran.

podatke za Kitajsko pridobimo iz baze Centra za globalni razvoj *Aiddata* (predvsem višina in usmerjenost pomoči, tako za Afriko, kot Mozambik) in jih dopolnjujemo z drugo sekundarno literaturo in intervjuji, ki smo jih opravili na terenu.

Če smo na makro ravni za merjenje učinkovitosti izbrali v osnovi PD oz. za dopolnitev le-te enega izmed mednarodno priznanih modelov, nas bo na mikro ravni preučevanja učinkovitosti v Mozambiku zanimal dejanski rezultat pomoči. Tako bomo ob pričetku obe izbrani državi preučili najprej z vidika modela PD in modela Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), da dosežemo primerljivost rezultatov glede na preučevanje na makro ravni. V nadaljevanju bomo, kot že navedeno v uvodu in temeljni predstavitvi metodološkega okvirja celotne disertacije, sledili načelu triangulacije po Groat in Wang (2002 v Johansson 2003, 3). Zatorej bomo za ugotavljanje učinkovitosti razvojne pomoči EU in Kitajske v Mozambiku, omenjen mehanizem dopolnili z dodatnimi metodološkimi orodji, ki se bodo osredotočili na rezultate pomoči. Tukaj nam je pomembno, da za analizo učinkovitosti preverimo doseganje zastavljenih rezultatov, ki so merljivi. Uporabili bomo mehanizem *cash on delivery*, ki bo nekoliko prirejen. Za ugotavljanje učinkovitosti bomo tako prevzeli temeljna načela iz predstavljenega mehanizma (ki sicer merijo učinkovitost procesov, vendar z namenom zagotavljanja rezultatov) in jih aplicirali na prakso nudenja pomoči Kitajske in EU v Mozambiku. Pri tem se ne bomo skoncentrirali na projektno sodelovanje in ocenjevali posameznih projektov, saj nam časovne (in finančne) omejitve ne omogočajo večmesečnega raziskovanja na terenu. Zaradi tega bomo načela predstavljenega modela analizirali glede na celotno prakso nudenja pomoči obeh donatoric, pri čemer bomo podatke prejeli s pomočjo intervjujev. Zastavljen metodološki okvir bomo kombinirali tudi z drugimi metodami po Yinu (1994), in sicer predvsem z intervjuji, pregledom uradnih statistik in opazovanjem z udeležbo. Ob tem bo uporabljena generalizacija, kot jo dovoljuje stroka, in sicer v večji meri deduktivna generalizacija po Yinu (Johansson 2003, 9), pri čemer bo hipoteza testirana glede na pridobljene podatke na podlagi intervjujev in v primeru potrditve le-te, bo generalizirana na celotno razvojno pomoč omenjene donatorice.

Za namene pridobivanja podatkov in izračuna učinkovitosti po predstavljenih modelih, smo opravili večje število pol strukturiranih intervjujev na terenu in preko elektronske komunikacije. Tako smo v Maputu, med 23. septembrom in 2. oktobrom 2013, opravili intervjuje z: vodjo področja razvojnega sodelovanja na predstavništvu EU v Mozambiku, na Veleposlaništvu Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske v Mozambiku, Veleposlaništvu Kraljevine Danske v Mozambiku, Veleposlaništvu Republike Nemčije v Mozambiku, Veleposlaništvu Kraljevine Švedske v Mozambiku in sodelavcem na področju razvojnega sodelovanja na UNDP. Dodatno smo opravili

intervjuje po elektroni pošti z raziskovalko na Centru za globalni razvoj, raziskovalcem Nemškega razvojnega inštituta ter z dvema predstavnikoma EK, sodelavcema v okviru Sektorja za učinkovitost pomoči in razvojno financiranje na Generalnem direktoratu za razvoj in razvojno sodelovanje (*Europe-Aid*).

Ob predstavljeni metodologiji se zavedamo očitne pomanjkljivosti na mikroravni - tvegano je oceniti učinkovitost na podlagi pristopa *cash on delivery*, ki je sam v fazi preizkušanja in še ni uveljavljen v mednarodni donatorski skupnosti. Hkrati bi podrobnejša ocenitev in brezskrbno posploševanje pridobljenih rezultatov na celoten Mozambik zahtevala nabor več deset projektov, ki bi jih ocenjevali, kar nam že zgoraj predstavljene omejitve ne omogočajo. Za razrešitev omenjenih pomanjkljivosti bomo, kot že rečeno, metodološki okvir kombinirali z drugimi metodami. Na podlagi kombinacije metodoloških orodij in virov pridobivanja podatkov tako menimo, da se izognemo predstavljenim izzivom in na ta način pridobimo verodostojno oceno izbranega predmeta preučevanja.

V nadaljevanju bomo, pred ocenitvijo učinkovitosti pomoči obeh izbranih donatoric, najprej predstavili njune politike na ravni Afrike, kar nam bo najprej omogočalo pregled uresničevanja temeljnih načel, kasneje pa podrobnejšo oceno učinkovitosti, skladno z izbranim metodološkim okvirjem.

4. POLITIKA RAZVOJNEGA SODELOVANJA EVROPSKE UNIJE DO AFRIKE

V okviru pričujočega poglavja bomo predstavili kratek zgodovinski pregled razvoja odnosov med EU in Afriko, pri čemer se bomo najprej osredotočili na partnerstvo med EU in regijo AKP, ki zajema regijo podsaharske Afrike, v nadaljevanju pa bomo ločeno obravnavali še dodatne mehanizme sodelovanja med EU in podsaharsko Afriko. Omenjen pregled bo narejen, ker želimo razvojno sodelovanje med EU in afriškimi prejemnicami zajeti celostno, z namenom dokazovanja zastavljenih hipotez. Prav tako bomo po zgodovinskem pregledu analizirali višino in usmerjenost razvojne pomoči ter mehanizme za sodelovanje.

4.1 Zgodovinski pregled oblikovanja partnerstva z regijo AKP

Sodelovanje EU z regijo AKP že praktično od vsega začetka poteka skladno s sporazumi oz. konvencijami, ki urejujejo oblike razvojnega sodelovanja. Tako bomo v tem poglavju, s pomočjo tabele, na kratko orisali zgodovinski pregled in stopnje sodelovanja do danes. Omenjenega načina se poslužujemo, saj želimo skozi zgodovinski pregled čim bolj prikazati razvoj odnosov, tako na različnih političnih področjih, kakor tudi institucionalno in po količini držav, ki so z leti postajale del skupnega partnerstva.

Razvojno sodelovanje EU sega v zgodovino tako daleč, kot začetek evropskih integracij. Države članice so namreč že od vsega začetka na različne načine podpirale svoje (nekdanje) kolonije ter jim na tak način omogočale gospodarski in socialni razvoj (Babarinde in Faber 2005, 3). Kot pojasnjeno že v teoretičnem izhodišču, je prve osnove sodelovanja med EU in Afriko⁹⁵ vzpostavila že Rimska pogodba (Hadfield 2007, 42), ki sodelovanje vseeno še povezuje z gospodarstvom in izboljšanjem trgovine in ne toliko v smislu, kot ga poznamo danes.⁹⁶ V kolikor želimo označiti prvi mejnik odnosa med Evropsko gospodarsko skupnostjo (EGS) in AKP državami, je to zagotovo Konvencija iz Yaoundéja I,⁹⁷ ki je bila podpisana leta 1963 za obdobje petih let (Dearden 2003, 105). Konvencija je tako, že več kot petdeset let nazaj, pričela vzpostavljati tesno mrežo odnosov med

⁹⁵ V celotnem podpoglavju 4.1. bodo predstavljeni mehanizmi sodelovanja z regijo AKP, ki predstavlja osprednje razvojnih prizadevanj EU. Ker je predmet raziskave regija podsaharske Afrike, ki je sestavni del AKP, bodo tako najprej predstavljeni mehanizmi sodelovanja z AKP, v nadaljevanju pa tisti, ki so vezani zgolj na podsaharsko Afriko.

⁹⁶ Rimska pogodba v 131. členu določa, da naj države z DVR vzpostavijo partnerstvo, katerega namen bo vzpodbujanje gospodarskega in socialnega razvoja le-teh. Velik pomen za doseganje omenjenega pa ima predvsem gospodarsko sodelovanje (Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, 131. člen).

⁹⁷ Konvencijo iz Yaoundéja je 20. julija 1963 podpisalo 6 držav članic ES in 18 afriških držav v Yaoundéju, Kamerun. Med 18. afriškimi državami so partnerstvo sklenile: Benin, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Centralnoafriška republika, Čad, Kongo, Demokratična republika Kongo, Slonokoščena obala, Gabon, Madagaskar, Mali, Mauretanijska republika, Niger, Ruanda, Senegal, Somalija in Togo (Dearden 2003).

regijama, ki smo jim priča še danes. Pri tem je sprva sodelovanje zajemalo omejeno število držav, tako na ravni ES, kakor tudi v okviru AKP, temeljilo pa je v večji meri na gospodarskem in trgovinskem sodelovanju (pri tem je potrebno omejiti vzpostavitev trgovinskih odnosov in zagotavljanje enakih pogojev). Z leti se je nato pričelo partnerstvo krepiti, tako na področju vsebinskega povezovanja, večanja števila partnerskih držav, finančnega sodelovanja in uvajanja določenih novosti/pogojev za učinkovito medsebojno sodelovanje. Pomemben napredek v odnosih med EU in AKP zagotovo uvajajo že Konvencije iz Loméja (Dearden 2003, 105). Tako se je odnos med regijami iz prvotnega gospodarskega sodelovanja pričel postopno usmerjati v doseganje splošnega razvoja, s poudarkom na spoštovanju ČP, varovanju okolja, kmetijstvu, energetiki in regionalnem sodelovanju. Skladno s širjenjem vsebinskih področij, se je močno razširilo tudi partnerstvo 69 AKP držav, čemur so sledila tudi finančna sredstva (trikratno povečanje sredstev v okviru EDF). Na področju trgovine je vsekakor potrebno omeniti preferenčno klavzulo za večino izvozov iz držav AKP v Evropski gospodarski prostor, ki jo uvaja že prva konvencija, pri čemer so proizvodi⁹⁸ iz držav AKP v EGS izvoženi brez carinskih in drugih omejitev (Konvencija iz Loméja, 2. in 3. člen). Pomembne spremembe pa Konvencije uvajajo tudi na področju ODA. Države so se že v prvi Konvenciji iz Loméja zavezale, da bodo spoštovale načelo lastništva in tako nudile pomoč, ob upoštevanju lokalnih posebnosti, kar je zagotovo pomemben korak naprej k doseganju učinkovitejše pomoči. Dodatno pa Revidirana Konvencija iz Loméja, leta 1995, uvede pogoj za nadaljnje (razvojno) sodelovanje z AKP regijo, in sicer spoštovanje ČP in demokratičnih načel, kar predstavlja osnovo za kasnejše odnose med partnericami. Poleg številnih prednosti, ki so jih konvencije prinesle za samo krepitev odnosov med regijama in izboljšanje položaja DVR, so tudi predmet nekaterih kritik. Na to se nanaša predvsem dejstvo, da je večina AKP držav ostala v kategoriji LDC (UNCTAD 1995). Gospodarski in socialni razvoj je bil prepočasen, v nekaterih državah se je stanje celo poslabšalo, kar daje konvencijam pogosto negativen predznak. Na vse te kritike je EU skušala odgovoriti v kasnejšem Sporazumu iz Cotonouja, leta 2000, (Babarinde in Faber 2005, 4–5). Le ta po besedah Berlina in Resareja (2005, 33) uvaja novo obdobje v zgodovino odnosov med partnerji, kar se kaže predvsem v poostitvi pogojev za prejemanje ODA (Olsen 2004a, 430), novi, tristebni strukturi sodelovanja, pri čemer je pomembno dimenzijo v same odnose vneslo politično sodelovanje, ki je tudi pogoj za nadaljnje usmerjanje pomoči v regijo. Prav tako sporazum uvaja novo institucionalno strukturo, hkrati pa razvojno pomoč še v večji meri veže na spoštovanje temeljnih načel, kot so 3C ter dodaja novosti pri izvajanju pomoči (vzpostavitev mehanizmov in poudarek na programskih oblikah pomoči) Hauck in drugi 2005, 63). Uveljavljeni strukturi sodelovanja sta se, z določenimi dopolnitvami, ohranili do danes. Tako so nadaljnji

⁹⁸ Posebni pogoji veljajo le za sladkor, banane in nekatere druge pridelke, za katere so dodani posebni protokoli konvenciji (Evropska komisija 2009).

sporazumi le še dodali nekatera področja sodelovanja (varnost v okviru Revidiranega sporazuma leta 2005) (Hadfield 2007, 40) ter dodaten poudarek na spoštovanju načel za doseganje učinkovitejše pomoči (Revidiran sporazum leta 2010).

Po pregledu zgodovine med EU in AKP regijo lahko zaključimo, da gre za razvoj izjemno kompleksnih odnosov, ki ne temeljijo zgolj na klasični donator-prejemnik bazi, ampak so z leti pridobili tudi politične, gospodarske, socialne in druge komponente. Če sklepamo na deklarativni ravni, je EU z leti pričela dosledno vključevati temeljna načela ODA v svoje dokumente, višino pomoči pa povečevala. Kot takšno lahko, zgolj na podlagi zgodovinskega pregleda, pomoč EU do regije AKP, označimo kot izjemno učinkovito - odnosi v nobenem pogledu niso stagnirali, ampak so se konstantno dograjevali, prav tako višina razvojne pomoči. EU pa je hkrati z večanjem ODA poskrbela tudi za zagotavljanje njene učinkovitosti - predvsem z navedbo potrebe po spoštovanju temeljnih načel, pogojevanjem pomoči in obveznih strateških dokumentov, ki bi se naj vzpostavili na ravni donatorica- prejemnica. Kljub temu pa je potrebno poudariti, da tukaj govorimo o deklarativni ravni (ki ima, kljub vsemu precejšnjo težo), pri čemer se raven dejanskega izvajanja lahko precej razlikuje. Tako bomo v nadaljevanju podrobneje pogledali samo prakso nudenja pomoči, še prej pa se bomo osredotočili še na sodelovanje z regijo podsaharske Afrike, ki je predmet našega preučevanja in dopolnjuje mehanizme na ravni regije AKP.

Tabela 4.1: Pregled razvoja partnerstva med EU in AKP regijo, od začetka do danes

OBD OBJE	KONVENCIJA	DRŽAVE	PODROČJA	INSTITUCIJE	SREDSTVA	POSEBNOSTI
1963 ->	Konvencija iz Yaoundéja I	6 ES+ 18 AKP	Gospodarsko sodelovanje, ODA, trgovinski sporazum	Pridružitveni svet, Parlamentarna konferenca, Arbitrarno sodišče	730 mio ECU (666 EDF in 64 EIB)	Zagotavljanje enakopravnosti ES in AKP pri trgovini (razen izjem)
1969 (1971) ->	Konvencija iz Yaoundéja II	6 ES+ 21 AKP	Gospodarsko sodelovanje, ODA, trgovinski sporazum		730 mio ECU (EDF)	
1975 ->	1. Konvencija iz Loméja	9 ES + 46 AKP	Gospodarsko in trgovinsko sodelovanje, ODA		3,07 milijarde ECU (EDF)	Preferenčna klavzula - večina izdelkov uvožena v ES brez carine. Upoštevanje lastništva pri nudenju ODA
1979 (1980) ->	2. Konvencija iz Loméja	9 ES+ 58 AKP	Gospodarsko in trgovinsko sodelovanje, ODA		4,5 milijarde ECU (EDF)	
1984 (1985)->	3. Konvencija iz Loméja	10 ES+67 AKP	Splošen razvoj, varnost preskrbe s hrano, odprava revščine		7,4 milijarde ECU (EDF)	Preskok iz gospodarskega sodelovanja na zmanjševanje revščine
1989 (1990) ->	4. Konvencija iz Loméja	12 ES + 69 AKP	Gospodarsko sodelovanje, politično sodelovanje, ODA, spoštovanje ČP, varovanje okolja, regionalno sodelovanje, kmetijstvo, industrija, energetika		10,8 milijarde EUR (EDF)	- Spoštovanje ČP postane temelj sodelovanja -Vsesplošna krepitev sodelovanja, ki preseže zgolj nudenje ODA
1995 ->	Revidirana 4. Konvencija iz Loméja	15EU+72 AKP	Politično in gospodarsko sodelovanje, poudarek na ČP		12,97 milijarde EUR (EDF)	V kolikor prejemnice ne spoštujejo ČP in demokratičnih načel, lahko ES ukine pomoč
2000 (2003) ->	Sporazum iz Cotonouja	15EU+78 AKP	3 stebri: razvojno sodelovanje, gospodarstvo in trgovina, politično sodelovanje	Skupna parlamentarna skupščina, Ministrski svet, Odbor veleposlanikov	13,5 milijarde EUR EDF, 1,7 milijarde EIB	- političen dialog, nespoštovanje lahko privede do ukinitve ODA - spoštovanje 3C, proračunska podpora, novi mehanizmi - prilagoditev trgovinskega režima pravilom STO
2005 (2008) ->	Revidiran Sporazum iz Cotonouja I	25EU+78 AKP			22,68 milijarde EUR (EDF)	- dodaten poudarek na varnosti
2010	Revidiran Sporazum iz Cotonouja II	27EU+/78 AKP			30,51 milijarde EUR	- dodaten poudarek na pariških načelih in 3C

Vir: Lasten prikaz na podlagi Partnerski sporazum iz Cotonouja (2000), Dearden (2003), Babarinde in Faber (2004), Babarinde in Faber (2005), Babarinde (2005), Hoebink (2005), Hoebink in Stokke(2005), McMahon (2005), Sporazum, ki dopolnjuje Partnerski sporazum (2005), Evropska komisija (2009a–2009d), Sporazum, ki dopolnjuje Partnerski sporazum (2010).

4.2 Razvojno sodelovanje EU- Države podsaharske Afrike

Če regija AKP predstavlja najpomembnejšega partnerja EU na področju razvojnega sodelovanja, so države podsaharske Afrike postavljene v osrčje evropskih razvojnih prizadevanj (Michel 2008). Te nekdanje evropske kolonije se, bolj kot katerekoli DVR, spopadajo s problemom revščine in lakote ter pravočasnega doseganja MDG (ZN 2011). EU tako svojim partnericam in nekdanjim kolonijam nudi največji delež svoje razvojne pomoči, ki pa se z leti le še povečuje in nadgrajuje (Evropska komisija 2008a). Podobno kot z državami AKP, se je odnos med EU in Afriko v zadnjih letih močno razvil. Države članice EU so pričele sklepati različne sporazume z afriškimi regijami in posameznimi državami, ki odražajo tako politične, gospodarske in zgodovinske vezi med obema kontinentoma (Michel 2006, 57). Osrednji mejniki tega partnerstva bodo predstavljeni v nadaljevanju, ponovno v obliki tabele s komentarjem razvoja odnosov.

Začetki institucionalizacije odnosov med EU in Afriko segajo v leto 2000. V tem času je Vrh EU-Afrika naslovil politična in gospodarska vprašanja ter možnosti za sodelovanje med obema regijama (Europafrika 2007). Voditelji so se tako v Deklaraciji iz Kaira in skupnem EU-Afrika akcijskem načrtu za delovanje zavzeli za številne oblike sodelovanja, ki presegajo področje klasične razvojne pomoči; na političnem področju, področju trgovine, miru in varnosti ter razvoja (Evropska komisija 2003, 7). Hkrati slednje predstavlja pomembno osnovo za kasnejšo nadgradnjo odnosov v okviru Strategije EU za Afriko iz leta 2005.⁹⁹ V okviru slednje, je EU sprejela konkretne ukrepe na različnih vsebinskih področjih za čimprejšnje doseganje MDG v Afriki (Michel 2006, 40). Pri tem je pomembno, da dokument vključuje načela, ki jih bo EU spoštovala v odnosu z afriškimi državami, kot so spoštovanje mednarodnega prava in ČP, enakosti in medsebojnega sodelovanja. Prav tako je izpostavljeno lastništvo in odgovornost afriških držav na poti do uresničevanja ciljev (Evropski svet 2005).

Tabela 4.2: Pregled razvoja odnosov med EU in podsaharsko Afriko

OBDOBJE	SREČANJE	DOKUMENT	PODROČJA	POSEBNOSTI
2000 ->	Vrh EU-Afrika	Deklaracija iz Kaira in skupni EU-Afrika akcijski načrt	Politično sodelovanje, trgovina, mir in varnost, gospodarstvo, ODA	Širitev partnerstva dlje od razvojnega sodelovanja
2005->	Evropski svet	Strategija EU za	MDG, spoštovanje ČP,	Poudarek na

⁹⁹ Osnovo za sprejetje Strategije EU za Afriko predstavlja Sporočilo EK, izdano oktobra 2005, ki prvič naslavlja Afriko ločeno od regije AKP ter predvideva formalizacijo odnosov med regijama v okviru drugega Vrha EU-Afrika. Sporočilo "EU strategija za Afriko: naproti Evro-Afriškemu partnerstvu za pospeševanje razvoja Afrike" (ang. *EU strategy for Africa: towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*), je bilo objavljeno 12. oktobra 2005 (Evropska komisija 2005).

		Afriko	gospodarstvo, trgovina, izobraževanje	odgovornosti afriških držav pri doseganju MDG, lastništvo
2007->	Drugi Vrh EU-Afrika	Skupna strategija EU-Afrika, Prvi akcijski načrt	Mir in varnost, ČP, trgovina, MDG, družbeni razvoj, okolje, migracije	Mehanizmi za uresničevanje ciljev, oblikovanje partnerstev
2010 ->	Tretji Vrh EU-Afrika	Deklaracija iz Tripolija, Drugi akcijski načrt	Mir in varnosti, podnebne spremembe, privatni sektor, infrastruktura, energija, kmetijstvo, migracije	Poudarek na političnem sodelovanju in spoštovanju ČP

Vir: Akcijski načrt iz Kaira (2000), Evropska komisija (2003), Evropski svet (2005), Michel (2006), Europafrica (2007), Skupna strategija Afrika- EU (2007), Prvi akcijski načrt (2007), Drugi akcijski načrt (2010).

Odnosi med regijama so se še dodatno okrepili v prihodnjih letih, v okviru Skupne strategije EU-Afrika in pripadajočega Akcijskega načrta, leta 2007. Posebno mesto v partnerstvu je dobilo zagotavljanje miru in varnosti, hkrati pa je bilo sodelovanje razširjeno tudi na druga politična področja. Strategija je prav tako predvidela pomemben napredek v obliki sprejetja konkretnega mehanizma/akcijskega načrta za zagotavljanje doseganja zastavljenih ciljev. Omenjen okvir sodelovanja je bil nato, leta 2010, potrjen v okviru Tretjega Vrha EU-Afrika in s sprejetjem drugega akcijskega načrta. Pomemben preskok od prejšnjega akcijskega načrta se kaže predvsem v poudarjeni vlogi političnega sodelovanja in večjem spoštovanju ČP.

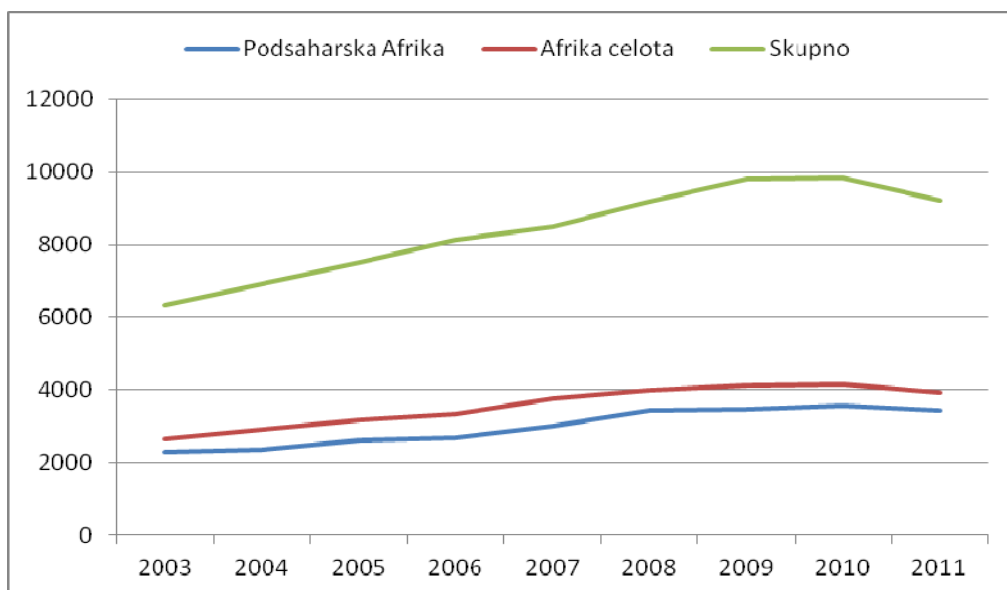
Iz prikazanega lahko zaključimo, da hiter zgodovinski pregled, tako odnosov med EU in AKP regijo, kakor tudi med EU in afriško regijo, nakazuje na postopno in jasno krepitev odnosov, ki so prvotno gospodarsko (in/ali razvojno) sodelovanje ponesle precej dlje v praktično vse sfere javnih politik. Pri tem je izrednega pomena (kar se nakazuje predvsem iz kasnejših dokumentov) jasno poudarjanje vloge partneric pri doseganju enakopravnjšega razvoja, predvsem na političnih področjih, ki so bila v preteklosti nekoliko zanemarjena in zaradi tega ranljiv člen v medsebojnih odnosih. Hkrati s krepitvijo odnosov in združevanjem področji v okviru partnerstva, so le ta predvidevala sočasno večanje razvojne pomoči, kar bomo podrobneje obravnavali v prihodnjem poglavju.

4.3 Višina in usmerjenost pomoči

Kot smo uspeli iz dosedanjih analiz strateških dokumentov sodelovanja med EU in afriško regijo razbrati, je, da je EU vseskozi pozivala k povečevanju razvojne pomoči in krepitvi odnosov. A

vendar, koliko se je pomoč dejansko povečala skozi leta in na kakšni ravni je danes? Uradna poročila o višini ODA, ki jih vsakoletno pripravlja EK, kažejo, da je EU (EK in države članice skupaj), kljub globalni gospodarski krizi in vsesplošnemu nižanju trenda nudenja ODA, uspela ohranjati visoko vrednost sredstev, ki jih namenja v podsaharsko Afriko ter Afriko kot celoto. Tako je EU,¹⁰⁰ skladno s poročilom, v letu 2010 povečala višino svoje razvojne pomoči na 53,3 milijarde EUR, kar znaša skupno 0,44 odstotka BND.¹⁰¹ Omenjen znesek še vedno postavlja EU na mesto največjega globalnega donatorja pomoči (Evropska komisija 2012, 25). Samo sredstva EU¹⁰² (proračun in EDF, brez držav članic, kar je pravzaprav predmet našega raziskovanja) so v istem letu znašala 9,84 milijard EUR in predstavljajo precej pomemben delež skupnega proračuna- kar 9 odstotkov (Evropska komisija 2012, 170). Skladno s sliko lahko opazimo, da se je pomoč EU pretekla leta vseskozi precej povečevala, a vendar je leta 2010, verjetno zaradi posledic globalne gospodarske krize, nekoliko upadla na raven pod leto 2009 (Evropska komisija 2012, 176).

Slika 4.1: Višina skupne razvojne pomoči EU in pomoči regiji podsaharske Afrike ter Afrike kot celote, v letih med 2003 in 2011¹⁰³



Vir: Lastni prikaz na podlagi podatkov Evropske komisije (2008) in Evropske komisije (2012).

¹⁰⁰ V tem poglavju se podatek se nanaša na pomoč, ki jo upravlja EK, in skupno pomoč držav članic EU.

¹⁰¹ EU, torej EK in države članice sicer niso izpolnile zavez glede doseganja cilja do leta 2010 (skladno z Evropskim soglasjem o razvoju); pri tem so namenile dobrih 15 milijard EUR premalo pomoči (Evropska komisija 2012, 25).

¹⁰² Tudi v nadaljevanju bomo govorili zgolj o sredstvih EU (upravljanje s strani EK, torej EU proračun in EDF) - razen, če je v besedilu izrecno opredeljeno drugačno razumevanje sredstev EU (vključno z državami članicami) - saj slednje omogoča lažjo primerjavo z novimi donatoricami, hkrati pa je mogoče dobiti bolj podrobne podatke, kot za celotno EU, skupaj s članicami.

¹⁰³ Skladno s podatki OECD DAC Statistics pogledamo tudi rast ODA od šestdesetih let naprej (podatki so v USD, trenutne cene): če je pomoč v začetku šestdesetih znašala 3,5 milijone USD (3,15 mio v podsaharsko Afriko), se je v sedemdesetih povzpela na 180 milijonov USD (130 mio v podsaharsko Afriko) in preseгла milijardo USD v začetku osemdesetih (707 mio v podsaharsko Afriko). Pozitivnemu trendu je sledil tudi pričetek v devetdesetih, z 2,5 milijardami (1,5 milijarde v podsaharsko Afriko) z vrhuncem leta 1995, 4,7 milijarde USD (1,7 milijarde v podsaharsko Afriko) ter zmeren padec proti koncu tisočletja. Padcu je sledila ponovna rast po letu 2000 (OECD DAC 2013).

Geografsko gledano, je največ pozornosti, kot že leta poprej, posvečeno prav podsaharski Afriki (Evropska komisija 2009b, Evropska komisija 2012). Tako je bilo v letu 2011 v omenjeno območje namenjenih skupno 3,42 milijarde evrov oz. 37 odstotkov vseh sredstev, kar predstavlja največji delež med izdatki EU za razvojno pomoč (Evropska komisija 2012, 177). Pomoč se je v primerjavi z leti 2008, 2009 in 2010 zmanjšala, podobno, kot je opazen trend tudi na celotni ravni EU pomoči. Regiji podsaharske Afrike sledijo Azija, Evropa in ostale regije.

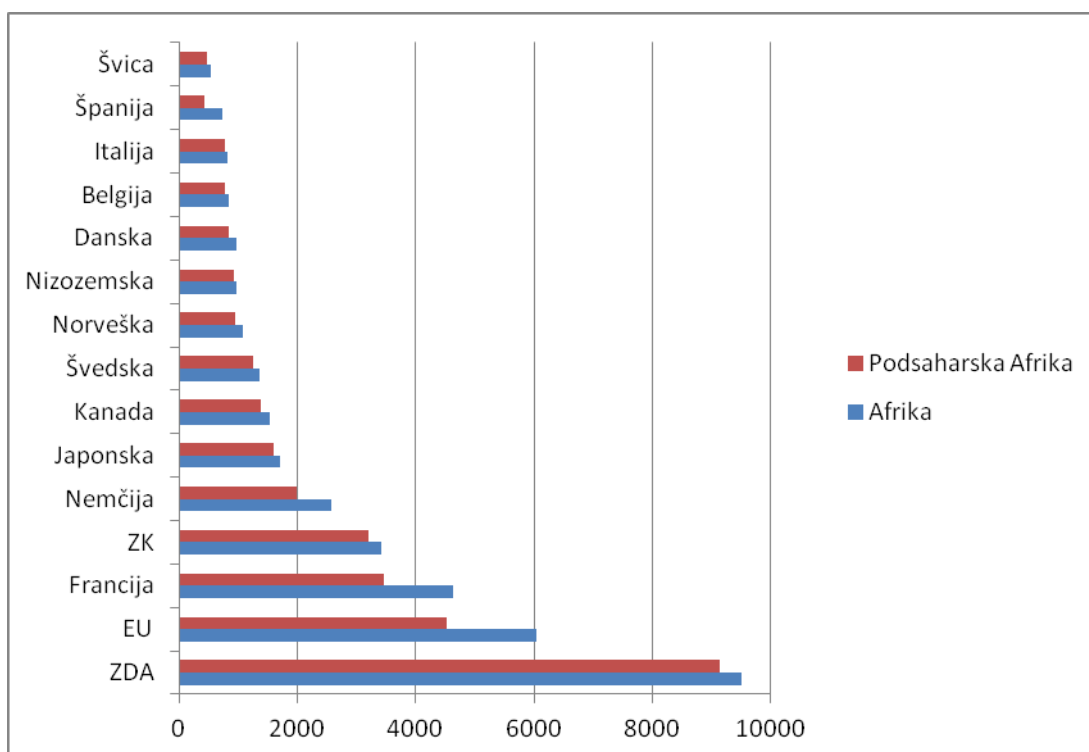
Tabela 4.3: Višina sredstev, namenjenih za ODA v letih 2003–2011 , v milijonih evrov

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Evropa	640	733	780	1069	1062	1242	1720	1507	1437
Afrika, od tega <i>podsaharska Afrika</i>	2645	2916	3161	3341	3779	4003	4111	4161	3939
	2299	2357	2602	2683	3024	3433	3478	3563	3422
Amerika	502	535	645	666	776	768	809	973	721
Azija	1126	1302	1484	1596	1496	1850	1854	1845	1874
Oceanija	40	54	73	64	52	65	59	91	85
Drugo (izgradnja kapacitet, ozaveščanje)	1378	1386	1354	1394	1328	1266	1247	1264	1157
Skupno	6331	6926	7497	8130	8493	9194	9800	9841	9213

Vir: EU Donor Atlas (2008), Evropska komisija (2008a, 2008b, 151) in Evropska komisija (2012, 178).

V primerjavi z ostalimi OECD AC donatoricami, EU predstavlja drugo najpomembnejšo donatorico tako v celotni Afriki, kakor tudi v regiji podsaharske Afrike. Takoj za ZDA, je pomoč EU precej višja od najmočnejših držav članic, kot so Francija, VB in Nemčija, kar kaže na resnično zavezanost EU k povečevanju razvojnih sredstev v prioritetni regiji podsaharske Afrike.

Slika 4.2: Višina namenjenih sredstev razvojne pomoči regiji Afrike in podsaharske Afrike, s strani največjih OECD DAC donatoric, v letu 2011, v milijonih ameriškega dolarja (USD)



Vir: Prirejeno po OECD DAC Statistics (2013).

Z namenom doseganja zastavljenih ciljev v predstavljenih strateških dokumentih ter hkrati uresničevanja mednarodnih zavez v obliki MDG, je EK za prihodnja leta predlagala znatno povečanje sredstev, namenjenih za razvojno pomoč, tako skozi skupne programe pomoči EU, kakor tudi za posamezne članice. Tako je za prihodnje obdobje, od leta 2014 do leta 2020, EK predvidela povečanje skupne pomoči EK in držav članic EU na 70 milijard EUR (s predvidenih 56,8 milijarde), namenjenih za zunanje programe pomoči (Evropska komisija 2012). Skladno s predlaganim povečanjem EU načrtuje, da bo Afrika tudi v prihodnje predstavljala prioriteto območje razvojnih prizadevanj, tako njenih institucij, kakor tudi članic. Slednje potrjuje deseta polnitev EDF, kjer bo na področju nacionalnega in regionalnega sodelovanja več kot 90 odstotkov sredstev oz. 16 milijard evrov namenjenih državam podsaharske Afrike ter manj kot 10 odstotkov skupno karibski in tihomorski regiji (Evropska komisija 2008b, 59).

Upirajoč se na letno poročilo EK, lahko rečemo, da EU skuša v večji meri usmerjati svojo pomoč v določene prioritete države, ne glede na to, da so evropske države in institucije prisotne v praktično vseh afriških državah (v nekaterih je prisotnih celo 10 in več držav članic, kar posledično postavlja pod vprašaj učinkovitost nudene pomoči, a o tem v nadaljevanju). Med največje prejemnice sredstev EK so se tako v letu 2011 uvrstile Demokratična republika Kongo (216,12 milijona EUR),

Etiopija (147,71 milijonov EUR), Republika Južna Afrika (142, 79 milijonov EUR) in Uganda (122, 04 milijonov EUR) (Evropska komisija 2012, 184, 185).

Prav na področju povečanja učinkovitosti pomoči, je EK v letu 2011 storila pomemben korak naprej. V oktobru je bilo objavljeno Sporočilo EK, znano pod imenom Agenda za spremembe (ang. *An Agenda for Change*),¹⁰⁴ ki v prihodnje predvideva t.i. dvo-stebni pristop razvojne politike EU-poudarek na spoštovanju ČP, demokratičnih načel in dobrega upravljanja na eni strani ter spodbujanje vključujočega in trajnostnega razvoja, predvsem preko iskanja trajnostnih rešitev (na področju varovanja socialnih pravic delavcev, spodbujanja gospodarstva in regionalne integracije, spodbujanja trajnostnega kmetijstva in energije), na drugi strani (Evropska komisija 2012, 10). Hkrati se je EK ponovno zavzela za večjo usmerjenost pomoči najmanj razvitim državam in zmanjševanje podvojevanja dela, predvsem s pomočjo usmeritve na največ tri sektorje v državi in povečanja neposredne podpore proračunu (prav tam). Vsebinsko so evropska prizadevanja usmerjena v uresničevanje MDG, še posebej podpori socialne infrastrukture (izobraževanje, zdravstvo, voda, upravljanje in civilna družba), kjer se je višina pomoči, v primerjavi s preteklimi leti, povečala na skupno skoraj 4,5 milijarde EUR (Evropska komisija 2012, 176). Sledijo področja presečnih tem (okolje), kmetijstva, gospodarske infrastrukture in druga (prav tam).

Na podlagi analiziranega lahko z zagotovostjo trdimo, da je celoten sistem nudenja pomoči EU afriški regiji zagotovo eden najbolje dodelanih na svetu - slednje se nakazuje tako po institucionalni prepletenosti, ki jo je EU zgradila skozi desetletja delovanja, kakor tudi v dejanskih številkah. Dejstvo je, da je EU med največjimi in najpomembnejšimi donatorji v regiji tekom celotne donatorske zgodovine. Ne glede na nekolikšen upad sredstev, ki jih beleži v zadnjih letih, slednje ne more zamajati trdnosti odnosov in pomembnosti pečata, ki ga je EU pustila na področju zagotavljanja trajnostnega razvoja. Se pa na tem mestu pojavlja vprašanje, koliko je dejansko omenjen mehanizem učinkovit - ali dolžina odnosov in višina pomoči s seboj avtomatsko prinašata tudi učinkovitost in dejansko izboljšanje stopnje revščine na terenu? Potem, ko smo analizirali zgodovinski pregled izgradnje odnosov med regijama in dejansko višino pomoči ter njeno usmerjenost, je prav, da v nadaljevanju na kratko ocenimo tudi mehanizme EU za nudenje ODA, saj nam bo slednje omogočalo lažjo primerjalno analizo z drugo izbrano donatorico.

¹⁰⁴ Sporočilo z naslovom "Povečanje vpliva razvojne politike EU: Agenda za spremembe" (ang. *Increasing the impact of EU development policy: An Agenda for Change*) je bila objavljeno 13. oktobra 2011 (Evropska komisija 2011).

4.4 Mehanizmi zunanjih programov pomoči EU Afriki

Z namenom ohranjanja odnosov z državami AKP, vzpodbujanja gospodarskega in socialnega razvoja ter zmanjševanja revščine, je EU osnovala mehanizme partnerstva, ki omogočajo zbiranje in porabo sredstev za implementacijo ciljev iz sporazumov o sodelovanju. Tako je pomoč EU v države AKP namenjena iz treh različnih virov (Evropska komisija 2002, 5):

- delež proračuna EU;
- Evropski razvojni sklad (ang. *European Development Fund* - EDF);
- Evropska investicijska banka (EIB).

4.4.1 Evropski razvojni sklad

EDF je osrednji mehanizem razvojne politike EU do držav AKP. V več kot petdesetih letih od ustanovitve, so bili v njegovem okviru financirani številni projekti in programi z vsemi AKP državami, ki so z državami ES/EU vzpostavile partnerske sporazume (Konvencije iz Yaoundéja in Loméja ter Sporazum iz Cotonouja). Poleg omenjenih držav, pa EDF prispeva k razvoju okoli dvajsetih prekomorskih držav in teritorijev (ang. *Overseas Countries and Territories*)¹⁰⁵ (Evropska komisija 2002, 5–7). Medtem, ko večina drugih mehanizmov EU, ki namenjajo pomoč državam Azije, Latinske Amerike, mediteranskim ali vzhodnoevropskim državam, pridobiva sredstva iz splošnega proračuna EU, se EDF financira drugače. Sredstva za projekte in programe v AKP državah, namenjajo v petletnih intervalih države članice EU, vsaka sorazmeren delež (Evropska komisija 2002, 8–9). Projekti pa se izvajajo v skupnem dogovoru med EU in državami prejemnicami.

Med prioritetskimi področji, kamor se usmerjajo sredstva sklada EDF, lahko omenimo predvsem gospodarsko sodelovanje ter podporo gospodarskim reformam, regionalno integracijo in izgradnjo institucij, pri čemer gre za vzpodbujanje političnih, gospodarskih in trgovinskih povezav, podporo zdravstvu ter izboljšanje zdravstvene oskrbe ter boj proti AIDSu in drugim prenosljivim boleznim, izobraževanje in usposabljanje, razvoj podeželja, okoljska vprašanja, promet in infrastruktura ter nekatera vsebinska vprašanja, kot so podpora spoštovanju ČP in demokratičnih načel, enakopravnost spolov, varnost preskrbe s hrano ter boj proti drogam (Evropska komisija 2002, 16).

¹⁰⁵ Prekomorske države in ozemlja se nahajajo predvsem v Tihem oceanu in na območju Karibov ter so v različnih pogledih vezane (v večji meri uživajo avtonomijo) na nekatere članice EU: Francijo, Dansko, Nizozemsko in Velika Britanija (Evropska komisija 2002, 6).

EDF v svoji osnovni obliki sicer deluje že od vzpostavitve osnov v okviru Rimske pogodbe iz leta 1957, kjer je šest takratnih članic ustanovilo sklad za dodeljevanje finančne in tehnične pomoči v namen nujenja posojil ter hkrati ustanovilo območje proste trgovine med državami ES in AKP (Hoebink 2005, 128–129). Z leti so se sredstva v okviru EDF postopoma povečevala, z malo več kot pol milijarde na več kot 30 milijard EUR. Čeprav se je z leti oblikovala ideja, da bi bil EDF financiran s strani splošnega proračuna EU (ang. *budgetisation of EDF*), je Evropski svet, decembra 2005, potrdil finančno perspektivo za leta 2007–2013. V okviru tega je bilo odločeno, da sodelovanje z državami AKP ne bo vključeno v splošni proračun EU, kot je predlagala EK, ampak se bo nadaljevalo v okviru desete polnitve EDF za leta 2008–2013, ki bo sestavljena iz prispevkov držav članic (Evropska komisija 2008b). Na podlagi tega so države članice na Svetu, julija 2006, sprejele Notranji sporazum za 10. EDF, ki določa, kakšne usmeritve in programe naj vsebuje EDF. Ne nazadnje je bilo tudi določeno, da bo deseta polnitev EDF vsebovala sredstva v višini 22,682 milijard evrov (Evropska komisija 2008b). V letu 2013 je EK potrdila novo polnitev v skupni višini 30,51 milijarde EUR (Evropska komisija 2013a).

Tabela 4.4: Dosedanje polnitve EDF

	Pogodbeni okvir	Obdobje	Višina sredstev v milijardah EUR
1. EDF	Rimska pogodba	1959–1964	0,58
2. EDF	Prva Konvencija iz Yaoundéja	1964–1970	0,67
3. EDF	Druga Konvencija iz Yaoundéja	1970–1975	0,83
4. EDF	Prva Konvencija iz Loméja	1975–1980	3,07
5. EDF	Druga Konvencija iz Loméja	1980–1985	4,72
6. EDF	Tretja Konvencija iz Loméja	1985–1990	7,4
7. EDF	Četrta Konvencija iz Loméja	1990–1995	10,8
8. EDF	Revidirana Četrta Konvencija iz Loméja	1995–2000	12,97
9. EDF	Sporazum iz Cotonouja	2000–2007	13,5
10. EDF	Revidiran Sporazum iz Cotonouja	2008–2013	22,68
11. EDF	Revidiran Sporazum iz Cotonouja II	2014–2020	30,51

Vir: Hoebink (2005), Evropska komisija (2008b), Markova (2013), Evropska komisija (2013a).

Tako, kot leta poprej, so bile tudi v okviru desete polnitve EDF določena prioriteta vsebinska področja. V obdobju 2008 do 2013 je bila posebna pozornost posvečena izgradnji prometne infrastrukture (v višini več kot 3 milijarde evrov), dobremu upravljanju ter zagotavljanju miru in varnosti (1,5 milijarde evrov) ter razvoju podeželja in kmetijstvu (1 milijarda evrov) (Evropska

komisija 2008b, 59).

Geografsko gledano, je 97% sredstev v okviru EDF namenjenih v države AKP (preostanek pa za prekomorske države in ozemlja ter administrativne stroške upravljanja sklada) (Evropska komisija 2012). Do leta 2012, kot so dostopni zadnji podatki za črpanje sredstev v okviru 10. polnitve EDF, je slednje pomenilo skupno 67 odstotkov (8,1 milijarde EUR) vseh sredstev, namenjenih v države podsaharske Afrike, kar kaže na jasno usmerjenost sklada EDF. V nadaljevanju je 22 odstotkov (2,6 milijarde EUR) usmerjeno regionalno za regijo AKP, 6 odstotkov (693 milijonov EUR) v države Karibov ter 1 odstotek v Tihomorsko regijo oz. za prekomorske države in ozemlja (Evropska komisija 2013b). V kolikor bi želeli porabo sredstev EDF umestiti še glede na skupine držav po prihodkih, vidimo, da je bila večina sredstev v okviru 9. in 10. polnitve EDF namenjenih v skupino držav LDC (69 odstotkov v 9. polnitvi oz. 75 odstotkov v okviru 10. polnitve), sledi skupina držav z nižjim srednjim dohodkom ter ostale (Markova 2013, 6).

4.4.2 Drugi mehanizmi

Poleg EDF, proračun EU predvideva tudi nekatere druge instrumente, v okviru katerih prejemajo pomoč afriške države. Čeprav se je število vseh finančnih instrumentov za zunanjo pomoč EU v okviru formacije proračuna EU za leta 2007 do 2013 močno zmanjšalo, iz več kot trideset na devet, je pomoč Afriki zagotovljena preko nekaterih splošnih mehanizmov za financiranje vsebinskih področij, ki geografsko naslavljajo tudi druge DVR (Evropski parlament 2006, Evropska komisija 2008d–2008i). Tako je Evropska komisija, leta 2004, predlagala nekatere spremembe, ki odražajo predvsem napredek v primerjavi s prejšnjimi instrumenti, ki so bili zaradi številčnosti neučinkoviti (Bartelt 2008, 655). Predlagane spremembe, ki so bile dodatno preoblikovane in dopolnjene v toku medinstitucionalnih pogajanj, so bile dokončno sprejete leta 2006 (Bartelt 2008, 656). Zaradi preobširnosti ne bomo opisovali vseh instrumentov, za prikaz kompleksnosti mehanizma razvojne pomoči EU, bomo našteali le najpomembnejše:

- Instrument za razvojno sodelovanje (ang. *Development Cooperation Instrument – DCI*) (proračun okoli 16,9 milijard EUR v letih 2007 do 2013);
- Evropski instrument za demokracijo in ČP (ang. *European Instrument for Democracy and Human Rights- EIDHR*) s proračunom 1.1 milijarde EUR za leta 2007 do 2013;
- Instrument za stabilnost (ang. *Instrument for Stability*) s proračunom 2,1 milijarde EUR v letih 2007 do 2013;
- AKP-EU infrastruktura za vodo (ang. *ACP-EU Water Facility*);

- AKP-EU infrastruktura za energijo (ang. *ACP-EU Infrastructure Facility*) in
- EU-Afrika infrastrukturni sklad (ang. *EU-Africa Infrastructure Fund*) (Evropska komisija 2008f–2008i).

Tako lahko zaključimo, da se kompleksnost odnosov med EU in Afriko, poleg obširnega političnega delovanja in višine ODA, odraža tudi v dodelanih mehanizmih za nudenje pomoči. Čeprav je osrednji kanal nedvomno EDF, katerega delovanje lahko skozi leta ocenimo kot učinkovito, ga dopolnjujejo še številni drugi mehanizmi, ki poleg sredstev, vnašajo tudi dodatne administrativne naloge in s tem potrebo po večji koordinaciji. S tem namenom bomo v prihodnjih poglavjih, najprej na podlagi pregleda odnosov in praks med regijama, ocenili učinkovitost pomoči, skladno z osnovnimi načeli, ter nato nadaljevali oceno učinkovitosti na podlagi izbranih metodoloških modelov.

4.5 OCENA USPEŠNOSTI RAZVOJNE POLITIKE EU Z VIDIKA UPOŠTEVANJA TEMELJNIH NAČEL

Razvojna politika EU je bila v več kot petdesetih letih delovanja predmet številnih sprememb, pohval in graj. Skladno s krepitvijo delovanja v DVR, je EU skozi leta, z namenom doseganja večje učinkovitosti pomoči, sprejemala nova načela, ki dandanes predstavljajo vodilo vseh razvojnih dejanj. Sprejem in predvsem upoštevanje slednjih, pa je skozi čas dejansko naredilo velik doprinos razvojnim prizadevanjem EU v afriških državah. Tako je EU razmeroma uspešna pri izvajanju nekaterih načel v praksi.

Eden izmed primerov uspešnega upoštevanja razvojnih načel, je povečanje razvojne pomoči. EU je bila na področju povečevanja ODA v preteklih letih dokaj uspešna (Orbine in Versluys 2006, 36). Trend povečevanja pomoči je bil prisoten do globalne gospodarske krize, leta 2010, tako na celotni ravni oz. na ravni afriških držav. Dejstvo, da je EK v letu 2012 v države podsaharske Afrike namenila kar 37 odstotkov vse svoje pomoči, govori temu v prid. Ne glede na splošen trend povečanja skupne pomoči EU (vključno z državami članicami), je EK pod vplivom svetovne gospodarske krize, od leta 2011 naprej, močno zmanjšala višino svoje pomoči, ki se je ustalila na ravni iz leta 2008. EU v celoti, skupno z državami članicami, ni uspela doseči zastavljenega cilja-0,56 odstotkov do leta 2010. Pomoč se je zmanjšala tudi v regiji podsaharske Afrike. V tem pogledu je bila EU (tako zgolj sredstva, ki jih upravlja EK, kakor tudi skupno z državami članicami) pred leti na dobri poti, da izpolni zaveze, glede povečanja pomoči, v zadnjih dveh letih pa je jasno, da bo potrebna izjemna politična volja za dvig ODA. Zelo verjetno je, da, ob obstoječem stanju, zaveze

do leta 2015 niso več dosegljive.

Povečanje razvojne pomoči pa je neposredno povezano tudi z načelom povečanja procesne učinkovitosti pomoči. Tukaj sicer ne gre za celotno povečanje pomoči, ampak za povečanje določenih segmentov, ki lahko pozitivno vplivajo na vzpostavitev partnerstva v državi prejemnici. Še posebej pozitivno je nudenje razvojne pomoči v obliki neposredne podpore proračunu, kar okrepi lastništvo države prejemnice pomoči, ji omogoča, da pomoč prilagodi svojim potrebam in se sama aktivno vključi v izvajanje pomoči ter se tako izogne nepotrebni transakcijski stroškom (OECD 2011ak). EU je izjemno aktivna tudi na tem področju. Trend povečevanja neposredne podpore proračunu, je namreč opazen že iz sredine devetdesetih let, ko so številne razvojne agencije prenesle implementacijo razvojnih projektov v roke držav prejemnic ODA, z namenom zmanjšati stroške ter povečati procesno učinkovitost pomoči. Tudi EK je bila ena prvih, ki je svojo razvojno politiko definirala na podlagi splošne podpore proračuna. Dodatno je bilo načelo lastništva upoštevano s procesom oblikovanja Strateških načrtov za zmanjševanje revščine, ki ga je EK uvedla leta 1999. Slednje so pričele države prejemnice pomoči oblikovati same in jih vključevale v svoje nacionalne strategije razvoja (Hauch in drugi 2005, 5–6). Tako je, marca 2004, celotna podpora proračunu, ki je bila potrjena, znašala 1,7 milijarde evrov (oz. okoli 11 odstotkov 9 polnitve EDF). Kljub temu, pa se EU zaveda možnosti zlorab partnerstva, zato se možnost neposredne podpore proračunu države donatorice ne uporablja v vseh afriških državah, ampak zgolj v tistih, kjer je zagotovljena varnost porabe sredstev. Tako so za največje prejemnice sredstev, v obliki neposredne podpore proračunu, do sedaj veljale Tanzanija, Mozambik in Zambija (Hauch in drugi 2005, 10). V obdobju 2009-2011 se je državam, ki uspešno prejemajo delež pomoči preko neposredne podpore proračuna, pridružil tudi Togo (Evropska komisija 2012, 58).

Podpora proračunu bo tudi v prihodnje ostala eden osrednjih načinov nudenja pomoči v tistih državah, kjer ta možnost obstaja. Z delovanjem EU na področju vzpostavitve in varovanja miru in varnosti v nestabilnih državah, pa se bo možnost neposredne podpore še povečala. Tako je bilo v okviru desete polnitve EDF za države podsaharske Afrike, na področju nacionalnega in regionalnega sodelovanja, namenjenih 16 milijard EUR, v okviru tega pa 12 milijard za okvirne nacionalne programe. Kar 28 odstotkov tega zneska oz. približno 3,4 milijarde evrov je bilo namenjenih v obliki splošne podpore proračunu ter 15 odstotkov oz. 1,8 milijarde v obliki podpore sektorju (Evropska komisija 2008d, 59). Dokaj visok delež pomoči, namenjen preko neposredne podpore proračunu, je EK beležila tudi v letu 2011, saj je slednja (gledano za vse države prejemnice pomoči) znašala 190 milijonov EUR oz. 10 odstotkov vseh sredstev (Evropska komisija 2012, 114). Če pa pogledamo zgolj sredstva v okviru EDF, je bilo 19 odstotkov namenjenih za neposredno

podporo proračunu (prav tam), kar je sicer nekoliko nižje od skupnega cilja 28 odstotkov, vendar se lahko v celotnem obdobju še poveča.

EU je uspešna tudi pri drugih prizadevanjih za povečanje procesne učinkovitosti pomoči, vsaj na deklarativni ravni. Tako so bili storjeni številni koraki naprej za čimprejšnjo in čim učinkovitejšo delitev dela na področju evropske razvojne politike. Prva zgodba o uspehu je gotovo Mali, kjer EK učinkovito upošteva večji del temeljnih načel ODA. Tako je bila v sodelovanju med donatorji in državnimi organi sprejeta Skupna strategija razvoja države, kar jasno kaže na spoštovanje načela lastništva. Prav tako pa Mali predstavlja pilotno državo za izvajanje skupnega programiranja, kar pomeni, da je EK z drugimi donatoricami (Nemčija, Francija, Belgija, Švedska, Danska in Švica) podpisala pogodbo, preko katere so le-te prenesle svoje aktivnosti na EK (Evropska komisija 2012, 58). Iz zapisanega lahko sklepamo, da je EK naredila pomemben korak naprej pri upoštevanju načela lastništva ter komplementarnosti in delitve dela, čeprav je hkrati jasno dejstvo, da jo čaka še dolga pot do doseganja učinkovite delitve dela na ravni vseh afriških držav.

Kljub temu, da si EU, tako navznoter, kot tudi navzven, v okviru mednarodnih organizacij prizadeva, da razširi upoštevanje razvojnih načel med vsemi državami donatoricami, pa podroben pogled pokaže, da v celoti ne upošteva načel, h katerim se je zavezala. Kot pravi Olsen (2004a, 425), je EU oblikovala politiko do podsaharske Afrike, ki še zdaleč ni popolnoma konsistentna in skladna, hkrati pa je podvržena številnim spremembam, ki so jo v preteklosti preoblikovale. Eden izmed razvidnih primerov neuspeha pri upoštevanju temeljnih načel, so t.i 3Cji. Čeprav so načela skladnosti, komplementarnosti in koordinacije vzpostavljena s pogodbo iz Maastrichta, se velika pomanjkljivost nakazuje na področju definiranja in odražanja v evropski razvojni politiki, pri čemer se največja kritika nanaša na slabo upravljanje pomoči in pomanjkanje učinkovitosti (Orbie in Versluys 2006, 24). Še posebej problematična je implementacija načela skladnosti pri vsakodnevnem izvajanju politik. Zagotavljanje skladnosti z razvojnimi cilji v okviru dvanajstih političnih področij EU, je praktično skoraj nemogoče, predvsem zaradi nasprotujočih si političnih interesov. Med političnimi področji, kjer je zagotavljanje skladnosti z razvojno politiko v zadnjih letih najbolj problematično, se pojavljajo kmetijstvo, ribištvo, podnebne spremembe, migracije in trgovina (Engel in ostali 2010, 20, Pabst 2013). Poglejmo primer trgovinske politike. Nedvomno je ena izmed največjih prednosti Konvencij iz Loméja vzpostavitev nereguliranega prostocarinškega režima med državami ES in AKP. Tako so lahko slednje več kot 90 odstotkov svojih izdelkov, večinoma kmetijskih pridelkov in surovin, v EU izvozile brez carine, kar je bilo v skladu z neoliberalnim pogledom na trgovino, kot vodilno za gospodarsko rast in razvoj. Vendar pa, po drugi strani, podatki kažejo, da je odstotek uvoženih izdelkov iz AKP v EU z leti močno upadel-iz 8

odstotkov, leta 1980, na 3 odstotke, leta 2001. Tako so druge države v razvoju, predvsem azijske in južnoameriške, ki se ne uvrščajo v skupino AKP, svojo prisotnost na evropskem tržišču z leti močno utrdile (Babarine in Faber 2004, 34). Podoben primer neskladnosti je tudi kmetijska politika EU. Tako slednja s protekcionistično politiko onemogoča državam AKP, da lahko s kmetijskimi pridelki enakovredno konkurirajo EU partnerjem na evropskih in tudi nacionalnih tržiščih, zaradi česar je položaj AKP držav še slabši in na dolgi rok zavira sam razvoj partnerskih držav (prav tam). Pomanjkanje skladnosti ključno vpliva tudi na učinkovitost razvojne pomoči in na vprašanje doseganja trajnostnega svetovnega razvoja. Kljub številnim "ugodnostim", ki so jih države AKP prejemale v desetletjih od vzpostavitve partnerstva, same slednjega niso izkoristile v celoti oz. se je situacija za njih še celo poslabšala v smislu ekonomskih kazalnikov. Tako je bilo, leta 2000, kar 40 od 63 držav, ki spadajo v kategorijo LDC, AKP držav. Hkrati je bilo pred podpisom Sporazuma iz Cotonouja le polovica AKP držav uvrščenih v skupino LDC (Babarine in Faber 2004, 34–35).

Pomanjkanje učinkovitosti se kaže tudi v dejstvu, da je v okoli 108 državah prejemnicah pomoči še vedno prisotnih 10 ali več držav članic EU, kar močno zmanjšuje učinkovitost njihovih prizadevanj (Evropska komisija 2009b, 6). V letu 2007 so EU države donatorice financirale izvajanje okoli 60.000 razvojnih projektov, pri čemer gre za projekte manjše vrednosti. Še dandanes, po obširnih prizadevanjih EK in pozivanju k učinkovitejši delitvi dela, obstajajo države z več kot 40 prisotnimi donatoricami na terenu, ki vsaka izvajajo svojo politiko nudenja pomoči - enega izmed takšnih primerov smo izbrali tudi za študijo primera v našem delu.

Podrobnejši pregled torej kaže, da je EU delno uspešna pri upoštevanju načel, ki jih je sama sprejela ter tistih, h katerim se je zavezala v okviru mednarodnih organizacij. Dosledno povečanje upoštevanja 3Cjev, načela povečevanja razvojne pomoči ter vzpostavitve partnerstva z državami prejemnicami, pa je še danes predmet dodatnih prizadevanj na ravni EU institucij in držav članic. Pričakujemo lahko, da se bo podoben izziv ohranil tudi v prihodnje.

Če smo do sedaj opisno ocenili učinkovitost pomoči izbrane donatorice na podlagi pregleda politik EU do Afrike, višine pomoči in načinov za nudenje ter smo analizo primerjali s predstavljenimi smernicami za nudenje pomoči, se bomo v nadaljevanju osredotočili na bolj merljive rezultate procesne učinkovitosti. Tako bomo, kot je bilo zastavljeno v predlaganem metodološkem okvirju, učinkovitost merili na podlagi izbranega metodološkega okvirja - prvenstveno bo to, predvsem zaradi svoje razširjenosti v mednarodni donatorski skupnosti, PD, ki jo bomo, zaradi že izpostavljenih pomanjkljivosti, nadgradili z modelom Knacka, Rogersa in Eubanka.

4.6 OCENA UČINKOVITOSTI Z VIDIKA PARIŠKE DEKLARACIJE

Ocena učinkovitosti, ki temeljijo na kriterijih PD, je narejena na podlagi pregleda uresničevanja njenih ciljev, leta 2008 in 2010 (Wood in ostali 2011, 4). Pri analizi smo upoštevali zbrane podatke s strani OECD, in sicer pri osnovnem pregledu, leta 2005, ko je bila sprejeta PD, za prakso v izbranih 32 državah prejemnicah, ter nato pri drugi evalvaciji napredka po posameznih kazalnikih, ki je bila narejena za namene Vrha v Busanu, leta 2011. Napredek je nato, v nadaljevanju, primerjan še s ciljem za leto 2010, ki je postavljen individualno za vsako donatorico posebej, glede na vrednosti iz leta 2005 (OECD 2011ak). Na tem mestu bi želeli poudariti, da ocena učinkovitosti, merjena na podlagi kazalnikov v PD, ne more biti popolnoma primerljiva z oceno učinkovitosti, merjeno po modelu Knacka, Rogersa in Eubanka (v nadaljevanju) iz dveh razlogov:

1. pregleda učinkovitosti sta narejena na podlagi dveh različnih obdobj: pri pregledu učinkovitosti po PD smo vezani na obstoječe evalvacije iz leta 2005 in 2011 (upošteva se ODA v letu 2005 in 2010), medtem, ko pri modelu Knacka, Rogersa in Eubanka uporabljamo zadnje dostopne podatke ODA (v tem primeru za leto 2011). Ker sta bila pregleda narejena na podlagi različnega časovnega obdobja, bomo pri primerjalni analizi upoštevali možnost slabše ocene po metodologiji PD in temu prilagodili končno oceno;
2. pregleda učinkovitosti sta narejena na podlagi različnih ciljnih držav (prejemnic): medtem, ko je pregled kazalnikov po PD narejen na podlagi 32 različnih držav partneric, se bomo po modelu Knacka, Rogersa in Eubanka osredotočili zgolj na države Afrike. Omenjeno dejstvo bomo prav tako upoštevali pri morebitnih vzporednicah obeh pristopov.

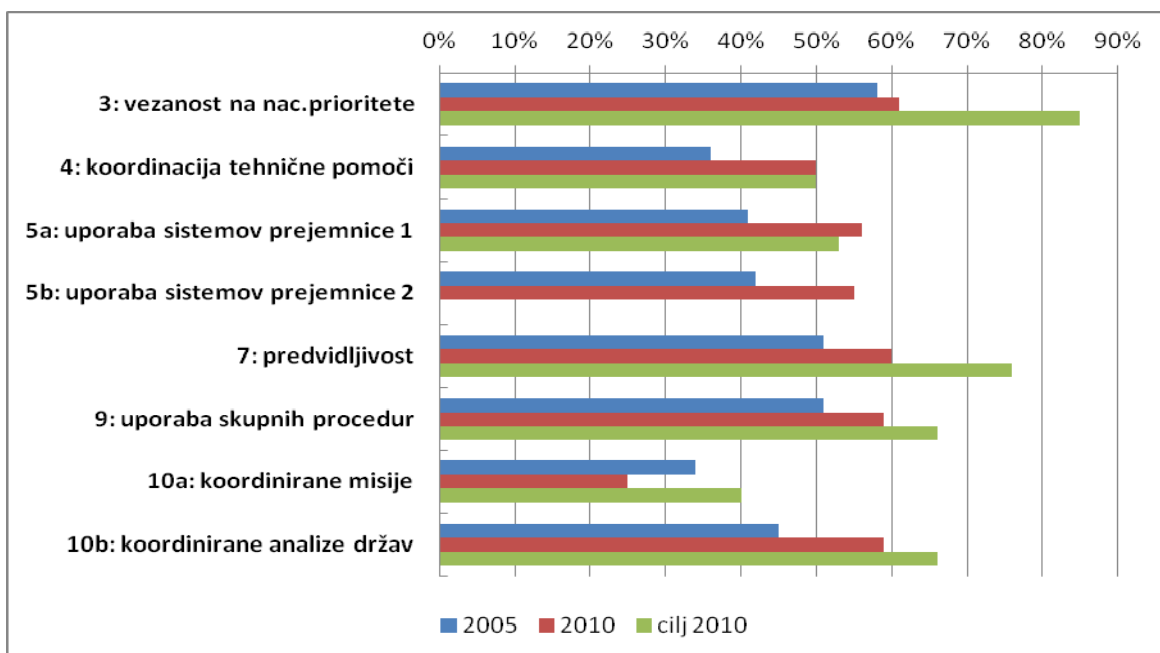
Pri analizi kazalnikov napredka EU razvojne politike, smo upoštevali vrednosti za 9 kazalnikov, ki se v okviru PD osredotočajo na donatorje oziroma razmerje donatorica - prejemnica pomoči (3 - vezanost na nacionalne prioritete, 4 - koordinacija tehnične pomoči, 5a - uporaba sistemov prejemnice za upravljanje z javnimi financami, 5b - uporaba sistemov prejemnice za javna naročila, 7 - pomoč je bolj predvidljiva, 9 - uporaba skupnih procedur, 10a - koordinirane misije in 10b - koordinirano analitično delo)¹⁰⁶ (podatka za delež nevezane pomoči EU v evalvaciji OECD ni, zaradi česar tega podatka tudi ne prikazujemo na sliki, v tabeli pa je podatek za EU izpuščen), pri čemer je na sliki prikazan napredek, glede na leto 2005 in cilj v 2010 za vse kazalnike, razen za kazalnik št. 6 "število implementiranih vzporednih projektov na državo".¹⁰⁷ Podrobnejši pregled posameznih vrednosti pove, da so rezultati zelo različni po posameznih kazalnikih. Pri kazalnikih

¹⁰⁶ Kazalnika 1 in 2 za analizo donatorice nista relevantna, saj se nanašata na prejemnico samo.

¹⁰⁷ Vsi kazalniki, razen omenjenega, so podani v odstokih, zaradi česar uvrstitev na isti graf ni bila mogoča. Je pa omenjen kazalnik dodan v tabeli.

št. 3 "poraba sredstev je usklajena z nacionalnimi prioritetami", št. 7 "predvidljivost pomoči", št. 9 "uporaba skupnih procedur" ter št. 10b "koordinirane analize držav", je napredek v primerjavi z letom 2005, ko so se kazalniki prvič ocenili, sicer viden, ampak je še daleč od cilja, ki bi ga naj EU v letu 2010 dosegla. V primeru kazalnika št. 10a, "koordinirane misije," pa je v letu 2010 celo vidno poslabšanje stanja, glede na bazno leto 2005, kar pomeni, da je pričela EU z leti vse manj sodelovati z drugimi donatoricami. Tako je bilo v letu 2010 koordiniranih misij zgolj 25 odstotkov, v primerjavi s ciljem, 40 odstotkov. Omenjen podatek velja za analizo pomoči v izbranih 32 prejemnicah, pri čemer velja poudariti, da je vrednost še slabša pri analizi pomoči v vse prejemnice, kjer je delež koordiniranih misij samo 19-odstoten. Po drugi strani, pa obstajajo tudi kazalniki, kjer je EU v letu 2010 dosegla ali preseгла cilje - kazalnik št. 4 "koordinacija pomoči", kazalnik št. 5a "uporaba sistemov upravljanja prejemnice" ter kazalnik št 6 "število implementiranih vzporednih projektov".

Slika 4.3 : Kazalniki napredka EU razvojne politike pri uresničevanju PD, glede na leto 2005, leto 2010 in cilj, postavljen za leto 2010.



Vir: Prirejeno po OECD (2011ak).

V nadaljevanju lahko primerjamo uresničevanje kazalnikov EU, glede na prakso ostalih OECD donatoric. V tabeli so označene vrednosti analiziranih držav članic OECD DAC, pri čemer so vrednosti EU, najboljša in najslabša vrednost posebej označeni z mesti na lestvici. Kot lahko zasledimo, se EU v povprečju pri vseh kazalnikih nahaja nekje na sredini po doseženih vrednostih. Kljub temu, pa pri določenih kazalnikih močno izstopa, predvsem pri kazalniku št 3, št 7 in št. 9. Slednje pomeni, da EU v večji meri veže svojo razvojno pomoč na prioritete države prejemnice,

zagotavlja večjo predvidljivost svoje pomoči in večjo uporabo skupnih procedur. Zanimivo je, da pri nobenem od omenjenih kazalnikov ni dosegla zastavljenega cilja do leta 2010.

Po drugi strani, se je EU slabše odrezala, predvsem pri kazalniki št. 6 "število vzporednih implementacijskih enot", kar pa je verjetno posledica tudi dejstva, da je EU v skupini največja donatorica pomoči z največjo prisotnostjo v analiziranih prejemnicah, kar posledično pomeni tudi največje število projektov. Kazalniki v PD namreč niso prirejeni glede na velikost donatorice in vrednost pomoči, zaradi česar je primerjava med posameznimi donatoricami manj natančna, kot v primeru tistih kazalnikov, ki to so (npr. kazalnik po Knacku, Rogersu in Eubanku v nadaljevanju).

Najboljše rezultate pri posameznih kazalnikih so tako dosegale tiste "boljše" donatorice, ki se že tradicionalno uvrščajo na vrh v okviru mednarodne donatorske skupnosti¹⁰⁸ - Irska (pri šestih od desetih najboljša vrednost kazalnika), Danska (dva od desetih) in Nova Zelandija (dva od desetih). Po drugi strani, so se slabše odrezali predvsem večji donatorji ali takšni, ki tradicionalno veljajo za slabše na področju učinkovitosti pomoči - ZDA (3 najslabši kazalniki od desetih), Koreja in Portugalska (dva od desetih). Hkrati pa je na tem mestu potrebno ponovno poudariti, da rezultati ne kažejo nujno realne vrednosti učinkovitosti pomoči posameznih donatoric, saj niso prirejeni glede na velikost in posledično manjše donatorice, kot so Avstralija, Belgija, Danska, Irska, Nizozemska in Norveška dosegajo boljše rezultate v primerjavi s Francijo, Nemčijo, VB in ZDA.

Tabela 4.5: Vrednosti posameznih kazalnikov po državah ter najboljši/najslabši rezultati po kazalnikih v letu 2010¹⁰⁹

država	3	4	5a	5b	6	7	8	9	10a	10b
Avstral.	36%	63%	38%	38%	8	47%	100% (1)	22%	55%	58%
Avstrija	65%	52%	63%	86%	5	60%	68%	64%	36%	20% (23)
Belgija	44%	66%	17%	44%	71	30% (23)	91%	27%	16%	35%
Danska	68% (1)	93% (1)	62%	80%	15	52%	97%	67%	46%	75%
EU	61% (3)	50% (13)	56% (11)	55% (15)	55 (21)	60% (2)		59% (5)	25% (14)	59% (13)
Finska	56%	56%	58%	63%	7	58%	87%	51%	34%	87%

¹⁰⁸ S terminom "boljša donatorica" označujemo tiste OECD DAC donatorice, ki so, glede na spoštovanje temeljnih načel razvojnega sodelovanja (povečanje razvojne pomoči, povečanje njene učinkovitosti), uvrščene pri vrhu: Irska, Danska, Nizozemska, Norveška, Švedska (MilleniumProject 2006, OECD 2007, OECD 2011).

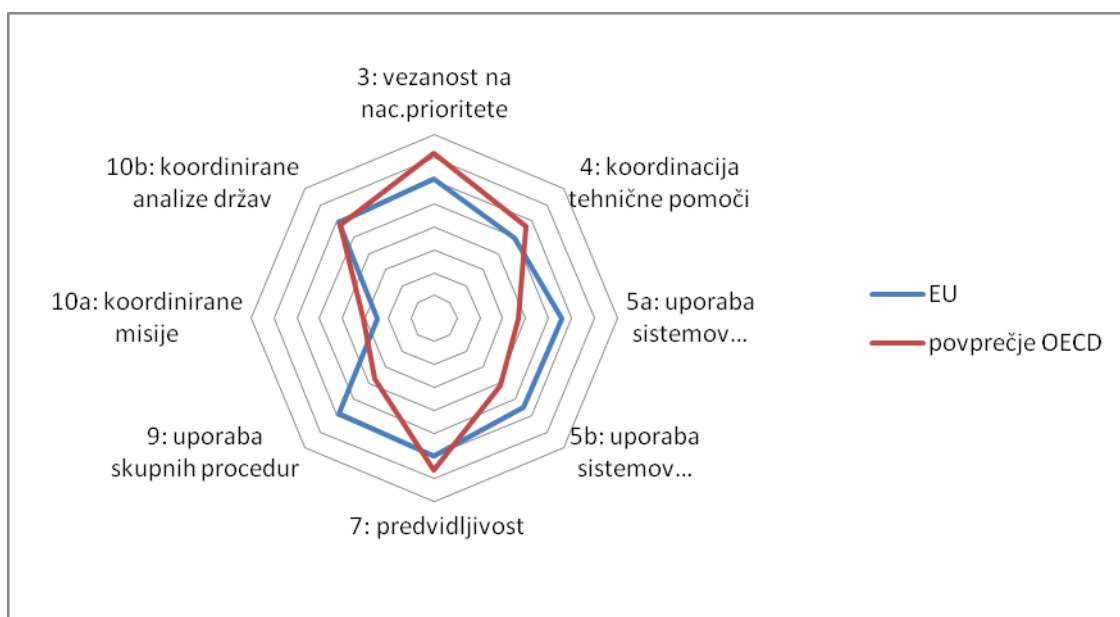
¹⁰⁹ Vrstni red držav v tej in vseh naslednjih tabelah uredimo skladno z naslednjim: v kolikor tabela prikazuje več enakovrednih kazalnikov, so države razporejene po abecednem vrstnem redu. Takšno vrsto ureditve uporabljamo pri analizi pariških kazalnikov. V primeru, da tabela obravnava le en kazalnik oz. več podkazalnikov, ki so združeni v enega – predvsem v primeru metodologije Knacka, Rogersa in Eubanka, države uvrstimo skladno z rezultati od najboljše do najslabše, glede na posamezni (skupni) kazalnik.

Francija	41%	51%	48%	78%	25	45%	87%	26%	17%	51%
Irska	60%	74%	84% (1)	91% (1)	2	69% (1)	100% (1)	73% (1)	70% (1)	81%
Italija	32%	36%	40%	41%	16	39%	48%	24%	23%	52%
Japonska	43%	81%	60%	61%	0 (1)	44%	98%	58%	3%	57%
Kanada	39%	30%	72%	77%	31	49%	100% (1)	57%	17%	68%
Koreja	46%	11% (23)	0% (23)	37%	4	32%	47%	42%	8%	50%
Luksem.	38%	46%	5%	17%	10	40%	99%	27%	28%	78%
Nemčija	53%	69%	43%	61%	23	50%	98%	49%	36%	60%
Nizoz.	54%	55%	68%	82%	21	39%	100% (1)	54%	52%	52%
Norveška	46%	45%	82%	88%	4	58%	100% (1)	42%	38%	69%
NZ	35%	47%	34%	51%	0 (1)	39%	99%	32%	0% (23)	100% (1)
Portug.	19% (23)	13%	2%	90%	0 (1)	48%	10% (23)	39%	58%	78%
Španija	51%	75%	54%	65%	47	49%	68%	12% (23)	44%	87%
Švedska	55%	47%	71%	76%	3	46%	100% (1)	57%	51%	67%
Švica	30%	48%	38%	36%	51	32%	98%	28%	25%	63%
ZDA	30%	37%	4%	4% (23)	180 (23)	30% (23)	80%	18%	6%	39%
VB	48%	65%	73%	75%	25	59%	100% (1)	60%	53%	57%

Vir: OECD (2011ak).

V nadaljevanju primerjamo vrednosti kazalnikov EU razvojne politike glede na povprečne vrednosti kazalnikov OECD članic v letu 2010. Zanimivo je, da se EU pri številnih kazalnikih nahaja precej nad povprečjem (kazalniki 5a, 5b in 9), medtem, ko je pri kazalniku 10b v povprečju. Vsi ostali kazalniki so tik pod povprečjem, kar pomeni, da lahko EU ocenimo s povprečnim uspehom pri doseganju kazalnikov za povečanje učinkovitosti pomoči.

Slika 4.4: Kazalniki napredka EU razvojne politike v letu 2010 glede na povprečje OECD članic v istem letu.



Vir: Lastni izračun glede na podatke v OECD (2011ak).

4.7 OCENA UČINKOVITOSTI Z VIDIKA MODELA KNACKA, ROGERSA IN EUBANKA 2011

Oceno učinkovitosti po izbranem metodološkem okvirju smo strukturirali tako, da bomo, s pomočjo preračunov, pridobljene rezultate po posameznih podkazalnikih analizirali ločeno za vsako izmed izbranih donatoric (EU in Kitajska). Rezultati bodo obravnavani primerjalno, glede na ostale DAC donatorice, hkrati pa bomo na koncu pregleda, s pomočjo povprečja, izračunali tudi skupni kazalnik, ki ga dodatno analiziramo.

SELEKTIVNOST POMOČI

Kot že predstavljeno v sami metodologiji, je selektivnost pomoči, ki jo sestavljata dva ločena kazalnika - selektivnost glede na oceno politike in glede na stopnjo revščine, merjena kot višina pomoči donatorice, glede na število prebivalstva, CPIA oceno in stopnjo revščine posamezne prejemnice. Na podlagi vzorca, ki je zajemal vse afriške države, smo za izbrane donatorice, članice OECD DAC, Kitajsko in Slovenijo¹¹⁰ s pomočjo regresijske analize izračunali selektivnost pomoči, glede na politiko (CPIA) ter glede na stopnjo revščine.

¹¹⁰ Slovenija je dodana v analizo zaradi lastnega zanimanja in preteklega preučevanja slovenske razvojne politike.

Na področju politične selektivnosti je razvidno, da pomoč, v skladu s CPIA oceno države, namenjajo zgolj Avstrija in ZDA (obe precej visoka vrednost upoštevanja CPIA) ter Japonska. Za vse ostale države, vključno z EU, lahko razberemo, da med namenjanjem pomoči in CPIA oceno ni statistično značilne povezave, kar pomeni, da nobena od analiziranih držav CPIA pri določanju svojih geografskih prioritet ne upošteva. Na tem mestu lahko zaključimo, da EU zagotovo prikazuje slabo prakso, ko zavestno ne upošteva enega izmed kriterijev za povečanje procesne učinkovitosti pomoči, čeprav pri tem zdaleč ni osamljena.

Zagotavljanje, da je pomoč namenjena tja, kjer jo najbolj potrebujejo, je eno izmed najosnovnejših načel, tako na ravni EU (Evropsko soglasje o razvoju, 10. člen), kakor tudi OZN (Deklaracija tisočletja, 11. in 19 člen), prav tako pa pomemben dejavnik za zagotavljanje učinkovitejše pomoči. Analiza tokov pomoči na ravni afriških držav tako pokaže, da pri polovici analiziranih držav ni statistične značilne povezanosti med stopnjo revščine in tokovi ODA, kar pomeni, da le - te pomoči ne namenjajo skladno s kriterijem stopnje revščine. Pričakovano je največja povezanost med višino ODA in visoko stopnjo revščine prav pri tistih državah, ki so že prvi vrhu tudi pri spoštovanju drugih načel ODA, kot je npr. večanje višine pomoči; Švedska, Danska, Belgija, VB in druge. Zadovoljivo je, da šibko povezanost med ODA tokovi in stopnjo revščine zaznamo tudi pri EU, kar pomeni, da v majhni meri pomoč usmerja državam z višjo stopnjo revščine.

Na podlagi dveh omenjenih podkazalnikov smo tako izračunali skupni kazalnik, ki meri selektivnost pomoči donatoric. Tukaj sta, na račun selektivnosti, glede na politiko, najvišje uvrščena Avstrija in ZDA, sledijo pa jim donatorice, ki se, glede na druga načela ODA, tradicionalno uvrščajo precej visoko - Švedska, Danska, Belgija. Izbran donator, EU, je na lestvici DAC članic uvrščena precej slabo, in sicer na predzadnje mesto, pri čemer lahko zaključimo, da kriterija selektivnosti pri nujenju pomoči ne upošteva. EU sicer sledi še velik del analiziranih donatoric, za katere, ne v okviru prvega, ne drugega kriterija, ne moremo dokazati statistične značilne povezanosti med višino namenjene ODA ter upoštevanjem politik ali stopnje revščine.

Tabela 4.6: Vrednost kazalnikov za merjenje selektivnosti pomoči na izbranih državah, v 2011

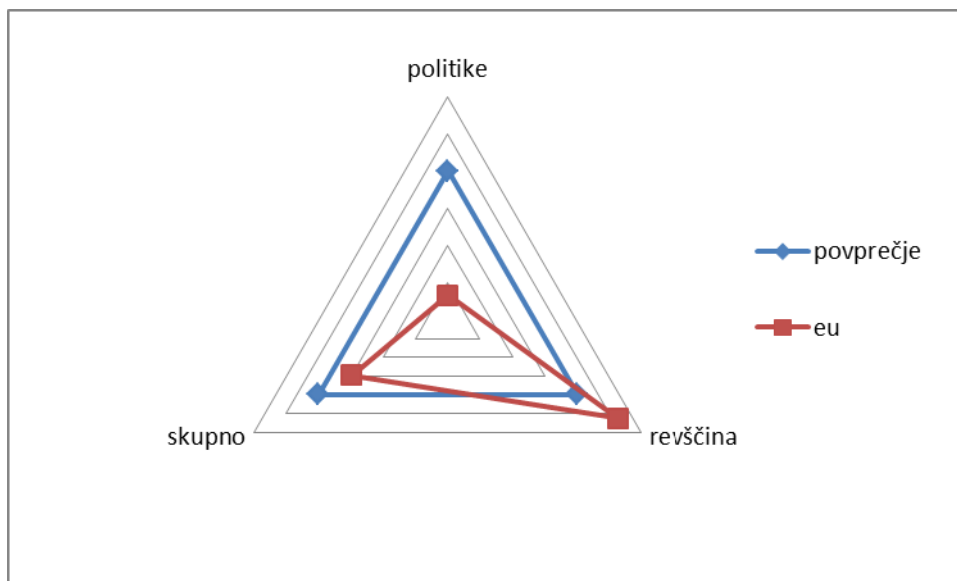
država	Selektivnost glede na politiko (CPIA)	Selektivnost glede na revščino	Skupni kazalnik	Mesto
Avstrija	3,280	-0,719	1,280	1
ZDA	3,225	-0,719	1,252	2
Švedska	-0,332	2,077	0,872	3
Danska	-0,332	1,734	0,700	4
VB	-0,332	1,703	0,685	5
Belgija	-0,332	1,650	0,659	6

Švica	-0,332	1,178	0,422	7
Avstralija	-0,332	0,896	0,281	8
Irska	-0,332	0,850	0,259	9
Japonska	1,138	-0,719	0,209	10
Norveška	-0,332	0,736	0,201	11
Kanada	-0,332	0,553	0,110	12
EU	-0,332	0,126	-0,102	13
Finska	-0,332	-0,719	-0,525	14
Francija	-0,332	-0,719	-0,525	14
Nemčija	-0,332	-0,719	-0,525	14
Grčija	-0,332	-0,719	-0,525	14
Italija	-0,332	-0,719	-0,525	14
Koreja	-0,332	-0,719	-0,525	14
Luksemburg	-0,332	-0,719	-0,525	14
Nizozemska	-0,332	-0,719	-0,525	14
Nova Zeland.	-0,332	-0,719	-0,525	14
Portugalska	-0,332	-0,719	-0,525	14
Španija	-0,332	-0,719	-0,525	14
Slovenija	-0,332	-0,719	-0,525	14
Kitajska	-0,332	-0,719	-0,525	14

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov SB, OECD DAC (2013), Aiddata (2013) in MZZ R Slovenije.

Če poskušamo prakso EU na področju namenjanja ODA, v skladu s kazalniki selektivnosti, umestiti glede na povprečje izbranih analiziranih donatoric, vidimo (slika 4.5), da se EU nahaja daleč pod povprečjem, ko govorimo o selektivnosti, glede na politike. Na področju selektivnosti, glede na stopnjo revščine, je EU nekoliko nad povprečjem, vendar je skupni kazalnik selektivnosti, kljub temu, podpovprečen, glede na ostale analizirane donatorice. Iz tega sledi, da ob dosedanji praksi EU še nekaj časa ne bo mogla posegati na najvišja mesta na lestvici učinkovite pomoči, glede na selektivnost, ampak bodo ta mesta zasedena v večjem delu z državami, za katere tradicionalno velja, da bolje upoštevajo načela v mednarodni donatorski skupnosti.

Slika 4.5 : Vrednost kazalnikov politične selektivnosti, selektivnosti glede na revščino in skupne selektivnosti za EU, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011



Vir: Lastni prikaz na podlagi tabele podatkov.

PRILAGAJANJE

Kazalnik prilagajanja je po metodologiji Knacka, Rogersa in Eubanka (2011) sestavljen iz šestih podkazalnikov, prevzetih iz PD, od katerih jih bomo za samo analizo učinkovitosti pomoči EU in Kitajske v Afriki uporabili pet,¹¹¹ in sicer: a.) koordinacija tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi strategijami (kazalnik 4 v PD), b.) uporaba mehanizmov za upravljanje javnih financ države prejemnice (kazalnik 5a v PD), c.) uporaba mehanizmov za javna naročila države prejemnice (kazalnik 5b v PD), d.) izogibanje PIU (kazalnik 6 v PD) in e.) predvidljivost pomoči (kazalnik 7 v PD). Na podlagi navedenih petih podkazalnikov, ki so s pomočjo vstavljanja umetne spremenljivke prilagojeni okoliščinam v posameznih donatorici, je v obliki povprečja izračunan skupni kazalnik, ki meri prilagajanje izbrane analizirane donatorice v prejemnici - v našem primeru v afriški regiji.

V nadaljevanju analiziramo posamezne podkazalnike. Kazalnik 4, koordinacija tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi strategijami, je, tako kot vsi ostali, prevzet neposredno iz PD, pri čemer je s pomočjo umetnih spremenljivk in regresijske analize prilagojen na okolje v prejemnicah. Sam kazalnik sicer meri raven prilagojenosti tehnične pomoči, ki jo nudi donatorica razvojnim strategijam in prioritetam prejemnice (OECD 2010f) z namenom, da se skuša v čim večji meri

¹¹¹ Kot smo že navedli v predstavitvi izbranega metodološkega okvirja, bomo kazalnik št. 8 - nevezanost pomoči - izpustili zaradi pomanjkanja podatkov, na strani obeh izbranih donatoric - Kitajske in EU.

nasloniti na dejanske potrebe na terenu. Pri omenjenem kazalniku so boljše uvrščene države, ki tradicionalno veljajo za boljše donatorice na področju upoštevanja osnovnih smernic nudenja pomoči: Belgija, Irska, Avstrija, Švedska in Danska. Presenetljivo dobro se je na tem mestu uvrstila tudi Grčija, vendar hkrati poudarjamo, da omenjeni rezultati veljajo glede na izbran vzorec (afriških) držav, pri čemer rezultatov ne morem aplicirati na celoten vzorec prejemnic. EU se je pri izbranem kazalniku uvrstila v spodnjo polovico, kar vsekakor kaže na precej slabo prakso pri prilagajanju tehnične pomoči oz. nakazuje, da je precejšen delež pomoči nujen mimo dejanskih prioritet na terenu. Srednje podkrepi tudi negativen rezultat regresijske analize.

Podobno slabi rezultati EU se nakazujejo tudi pri kazalnikih 5a in 5b, ki opredeljujeta uporabo nacionalnih mehanizmov pri nudenju ODA. Kazalnik 5a, uporaba mehanizmov za upravljanje javnih financ države prejemnice, je v našem primeru sestavljen kot povprečje treh podkazalnikov, in sicer "uporaba nacionalnih procesov in sistemov za črpanje nacionalnega proračuna", "uporaba nacionalnih sistemov in procesov finančno poročanje" ter "uporaba nacionalnih sistemov za revizijo" (Knack, Rogers in Eubank 2011). Tako uporaba omenjenih nacionalnih mehanizmov in procesov s strani donatorice krepi kapacitete prejemnice na omenjenih treh področjih, hkrati pa jim omogoča številne izboljšave pri izvajanju politik ter, na daljši rok, večjo politično trdnost (OECD 2010b). Tudi tukaj so se boljše uvrstile donatorice, kot so Irska, Avstrija, Švedska, Danska, Finska, VB in Nizozemska, slabše pa nekatere večje donatorice, kot so ZDA, Japonska in Španija in tiste EU donatorice, ki imajo tudi pri drugih kazalnikih določene težave: Portugalska in Italija. EU se tokrat uvršča v sredino (z rahlo pozitivno povezanostjo na podlagi regresijske analize), kar pomeni, da v določeni meri uporablja nacionalne mehanizme za upravljanje javnih financ, vendar na ravni afriške regije vsekakor ne more biti vzor drugim donatoricam s svojo prakso. Rezultati EU so še slabši pri kazalniku 5b, ki meri delež pomoči donatorice (glede na celotno pomoč), ki uporablja nacionalne sisteme za javna naročila. Tudi tokrat se EU uvršča v spodnjo polovico donatoric. Pričakovano se slabše uvrščajo večje donatorice, kot so ZDA, Španija, Koreja, Japonska in tiste, ki imajo tradicionalno več težav pri spoštovanju temeljnih načel lastništva prejemnice, kot je Grčija. Hkrati je zanimivo, da se pred EU uvrščajo tudi nekatere tiste, ki so splošno nekoliko slabše: Francija, Italija in Portugalska, kar resnično meče precej negativno luč na EU pri omenjenem kazalniku.

Kazalnik 6 po PD se nanaša na izogibanje PIU pri izvajanju projektov. Namreč, vzpostavljanje letih na terenu, ob že obstoječih nacionalnih implemencijskih agencijah na terenu, lahko, po eni strani, negativno vpliva na delitev dela in koordinacijo, po drugi strani pa onemogoča krepitev nacionalnih kapacitet za načrtovanje in izvajanje razvojnih aktivnosti (OECD 2010c). Tudi tukaj se

EU uvršča slabo, v spodnjo polovico analiziranih držav, ne glede na dejstvo, da so rezultati s pomočjo regresijske analize prilagojeni glede na višino pomoči, ki jo donatorice nudijo in ne favorizirajo manjših donatoric. Tako ima v povprečju ob nacionalni agenciji na terenu še 1,6 PIU, kar otežuje delo na terenu. Presenečajo predvsem dejstva, da se število le teh povzpne tudi do 6 oz. 7 za države, ki sicer niso geografske prioritete, kot sta Egipt in Burundi. Iz slednjega lahko zaključimo, da se bo praksa EU pri omenjenem kazalniku, v bodoče, morala temeljito izboljšati, v kolikor EU želi zagotavljati večjo učinkovitost svoje pomoči na terenu. Slabše se, pričakovano, uvrščajo predvsem tiste večje države, ki imajo tudi tradicionalno težave z zagotavljanjem učinkovite pomoči, kot so ZDA, Japonska, Kitajska in Španija.

Edini kazalnik, kjer se EU uvršča bolje, je zagotavljanje predvidljive pomoči (7), ki se nanaša na delež pomoči, ki je bil namenjen (ang. *disbursed*) DVR v istem proračunskem letu, kot je bil tudi načrtovan (ang. *scheduled*). Omenjena skladnost med napovedjo in dejansko porabo namreč zagotavlja prejemnicam, da lažje načrtujejo in izvajajo aktivnosti, skladno s svojimi razvojnimi prioritetami (OECD 2010d), kar je še posebej pomembno za visoko odvisne prejemnice od ODA. Pri omenjenem kazalniku se EU uvršča med prvih pet donatoric, kar pomeni, da je večji del pomoči, kot je napovedana, tudi dejansko usmerjena v navedenem obdobju. EU se, primerljivo z ostalimi donatoricami, uvršča bolje tudi od Irske, Švedske, Danske, Nizozemske in Belgije (poleg velikih donatoric, kot so ZDA, Koreja in tradicionalno slabših, kot je Grčija), kar je na tem mestu zagotovo pozitivna praksa, ki bi ji veljalo slediti tudi v prihodnje.

Na podlagi navedenih kazalnikov in izračuna povprečja, se EU, pričakovano, uvršča v sredino. Tako, kot pri večini podkazalnikov, so pred njo večinoma tradicionalno boljše donatorice, slabše pa se uvrščajo velike donatorice in tiste, ki se tudi drugod soočajo z več težavami.

Tabela 4.7: Vrednost kazalnikov za merjenje prilagajanja pomoči na izbranih državah z rangiranjem vrednosti EU po posameznem kazalniku, v letu 2011

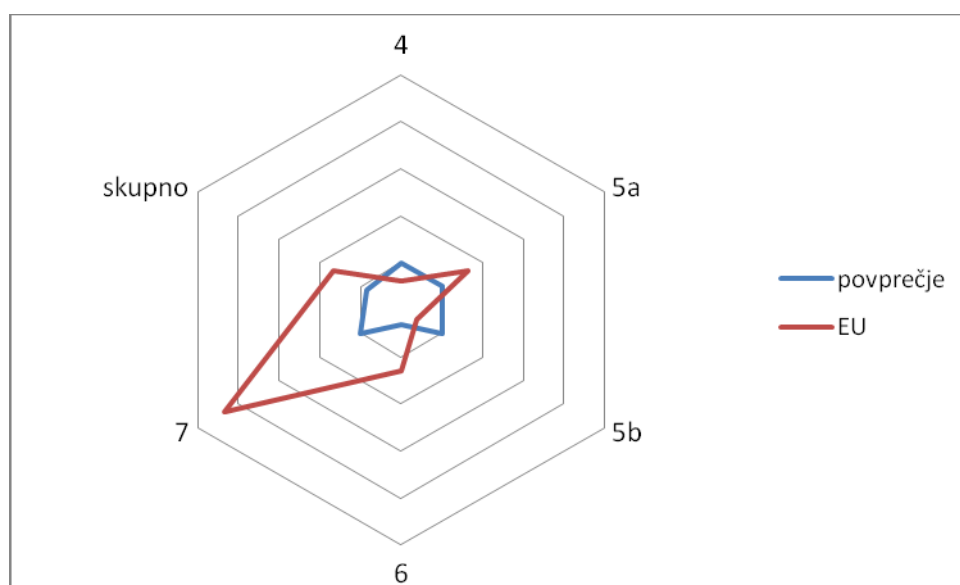
	4	5a	5b	6	7	Skupni kazalnik	mesto
Irska	0,228	1,686	1,567	1,590	0,661	1,146	1
Avstrija	0,751	1,168	1,787	0,488	1,426	1,124	2
VB	0,492	1,143	0,420	0,178	1,821	0,811	3
Švedska	0,188	0,722	1,217	0,757	0,408	0,658	4
Norveška	-0,196	1,013	0,882	0,251	0,977	0,585	5
Danska	0,721	0,391	0,902	0,215	0,296	0,505	6
Finska	-0,551	0,498	0,622	0,246	1,586	0,480	7
Nizozemska	0,170	0,583	0,873	0,045	0,410	0,416	8
Nemčija	0,993	0,010	0,199	0,558	0,312	0,415	9
Kanada	-0,787	0,812	0,264	0,215	0,185	0,138	10

EU	-0,077 (15)	0,128 (12)	-0,123 (15)	0,057 (15)	0,669 (5)	0,131	11
Belgija	1,090	-1,101	0,077	1,285	-0,869	0,097	12
Francija	0,052	-0,263	0,201	0,097	-0,221	-0,027	13
Švica	-1,791	0,045	-0,732	1,178	-0,283	-0,317	14
Kitajska	0,821	0,674	-0,654	-2,001	-0,583	-0,349	15
Nova Zelan.	0,821	0,674	-0,654	-2,001	-0,583	-0,349	15
Italija	-0,024	-0,190	0,076	-0,583	-1,031	-0,350	17
Španija	-0,849	-0,605	-0,481	-1,046	0,400	-0,516	18
Grčija	2,286	0,077	-1,891	-0,286	-2,825	-0,528	19
Portugalska	-1,881	-2,040	0,523	1,098	-0,548	-0,570	20
Japonska	0,821	-0,806	-0,654	-2,001	-0,583	-0,645	21
Luksemburg	-1,338	-1,481	-1,041	-0,529	0,007	-0,877	22
Koreja	-1,077	-1,561	-1,891	0,188	-0,863	-1,041	23
ZDA	-0,864	-1,575	-1,490	-3,298	-0,770	-1,600	24

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011 a-aj).

Pregled kazalnikov prilagajanja zaključimo z analizo vrednosti EU, glede na povprečje analiziranih držav. Tukaj opazimo, da se EU, kljub slabši uvrstitvi pri večini kazalnikov, uvršča presenetljivo dobro, glede na povprečje. Tako se nekoliko pod povprečje uvršča le pri kazalnikih 4 - koordinacija tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi strategijami in 5b - uporaba nacionalnim mehanizmov za javna naročila, po drugi strani pa pričakovano, nadpovprečno, izstopa kazalnik 7- zagotavljanje predvidljivosti pomoči. Tudi pri skupnem kazalniku se EU nahaja nad povprečjem analiziranih donatoric.

Slika 4.6: Vrednost kazalnikov 4, 5a, 5b, 6, 7 in skupnega kazalnika prilagajanja za EU, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011.



Vir: Lastni prikaz na podlagi tabele podatkov.

USKLADITEV

Kazalnik uskladitve se odmakne od razmerja donatorica - prejemnica in se osredotoči na medsebojno prakso med donatoricami. Medsebojno usklajevanje je izjemnega pomena za nižanje administrativnih stroškov, zagotavljanje, da se pomoč in prizadevanja ne podvajajo, hkrati pa omogoča lažje delo tudi v odnosu s prejemnico (Mürle 2007). Tako je kazalnik (medsebojne) uskladitve razdeljen na tri podkazalnike, ki so prevzeti neposredno iz PD (Knack, Rogers in Eubank 2011): a.) uporaba skupnih procedur, merjena v obliki deleža pomoči, ki je namenjen preko programov (kazalnik 9 v PD), b.) delež razvojnih misij, ki so usklajene z ostalimi donatorji (kazalnik 10a v PD) in c.) delež analitičnih raziskav, ki so usklajene z ostalimi donatorji (kazalnik 10b v PD). Kazalniki so prav z namenom naslavljanja določenih pomanjkljivosti PD (Knack 2013), s pomočjo vstavljanja umetnih spremenljivk, prilagojeni na specifične okoliščine v vsaki prejemnici. Vrednosti kazalnikov so nato izračunane s pomočjo regresijske analize, pri čemer je skupni kazalnik izračunan kot povprečje posameznih.

Pri posameznih kazalnikih se EU sicer uvršča različno, vendar vedno okoli sredine analiziranih donatoric. Tako se pri kazalniku št. 9, ki meri delež pomoči, ki je usmerjen v donatorico preko programov, uvršča v spodnjo polovico analiziranih držav, s povprečno 45 odstotkov pomoči, namenjene preko programov ali kot neposredna podpora proračunu, glede na izbrano afriško regijo. Delež je presenetljivo nizek, predvsem pa preseneča dejstvo, da so nizki deleži namenjeni tudi v tiste afriške države, kjer je stopnja koruptivnosti nižja oz. ne predstavljajo takšnega tveganja, kot so npr. Kenija (1 odstotek pomoči, namenjen preko programov), Madagaskar (9 odstotkov) in Uganda (26 odstotkov) in v mednarodni donatorski skupnosti veljajo za prejemnice z višjo stopnjo pomoči, namenjene preko nacionalnih programov. Po drugi strani, EU visok odstotek pomoči preko programov (79) namenja v DR Kongo, kar je zagotovo primer dobre prakse, ki bi mu naj sledile tudi ostale donatorice. Pred EU se, tako pričakovano, uvrščajo nekatere tradicionalno boljše donatorice, kot so Nizozemska, Danska, Irska, VB, Finska in Avstrija. Zanimivo je hkrati, da se, glede na dobljene rezultate in vzorec, bolje uvrščata tudi Portugalska in Italija, ki v omejeno število prejemnic očitno namenjata večji delež pomoči preko programov. Slabše se uvršča večina velikih donatoric, kot so ZDA, Španija, Francija in Koreja.

Tudi pri kazalniku 10a, ki meri delež razvojnih misij, ki so usklajene z drugimi donatoricami, se EU uvršča slabo, praktično na rep analiziranih držav, s povprečno 25 odstotki usklajenih misij na prejemnico. Preseneča predvsem dejstvo, da EU deluje sama tudi v takšnih prejemnicah, ki so zasičene z drugimi donatoricami, kot so Tanzanija (0 odstotkov skupnih misij), Zambija (18

odstotkov), Ruanda (0 odstotkov), Mozambik (8 odstotkov) in Kenija (0 odstotkov), kar nakazuje na izredno slabo prakso in potrebo po večjem povezovanju, z namenom zagotavljanja boljše delitve dela na terenu. Pričakovano so se pred EU uvrstile vse tradicionalno boljše donatorice, pa tudi nekatere druge, kot so Portugalska, Italija in ZDA. Slab vtis EU nekoliko popravi pri zadnjem kazalniku, ki meri delež analitičnih raziskav, ki so usklajene z ostalimi donatoricami. Tukaj se EU, v povprečju s 63 odstotki skupnih analitičnih raziskav, uvršča v zgornjo polovico, na osmo mesto. Zanimivo, EU v številnih prejemnicah, skoraj polovici vseh analiziranih, zagotavlja stodstotno medsebojno koordinacijo pri analitičnih raziskavah. Po drugi strani, pa obstajajo prejemnice, kjer sploh ne sodeluje z drugimi donatoricami. Za dvig odstotka na celotni ravni bi bilo potrebno zagotoviti, da se bo praksa v državah, kot so DR Kongo, Malavi in Niger, izboljšala ter bo EU pričela vsaj del analitičnega dela koordinirati tudi z drugimi donatoricami. Tukaj se, pričakovano, bolje uvrščajo le donatorice, kot so Danska, Irska, Nizozemska, Švedska, Nemčija, Finska in Luksemburg, slabše pa večina večjih donatoric. Na podlagi analiziranih podkazalnikov, se EU, pri skupnem kazalniku uskladitve, tako uvršča malenkost nad sredino, pri čemer za seboj pušča donatorice, kot so Luksemburg, Švica, Avstrija in Belgija.

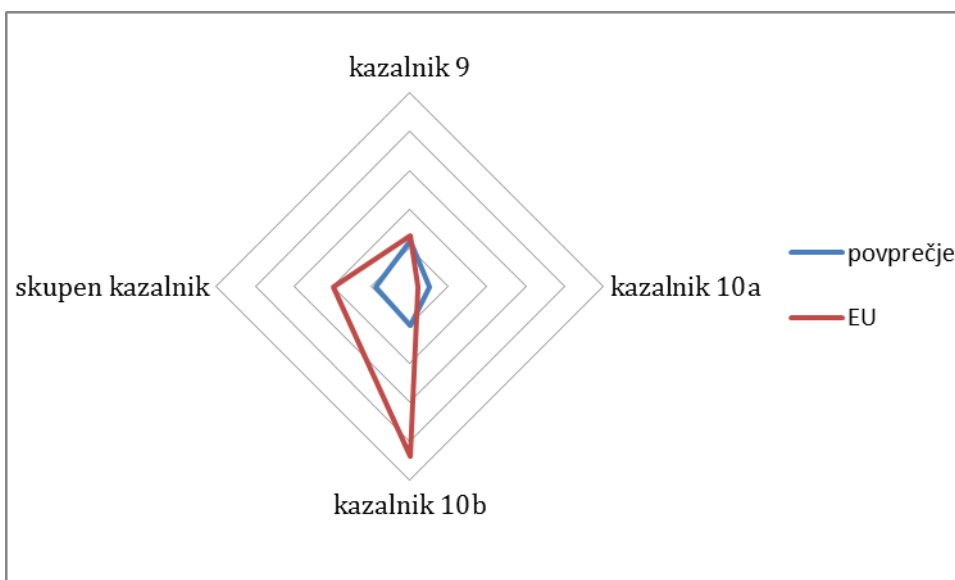
Tabela 4.8: Vrednost kazalnikov za merjenje uskladitve na izbranih državah, v letu 2011

	kazalnik 9	kazalnik 10a	kazalnik 10b	skupni kazalnik	mesto
Danska	0,927	1,226	0,720	0,957	1
Irska	0,906	1,486	0,452	0,948	2
Nizozemska	1,089	0,660	1,090	0,946	3
Švedska	0,885	0,573	1,182	0,880	4
Nemčija	0,564	0,714	1,310	0,862	5
VB	1,169	0,967	0,145	0,760	6
Finska	0,353	0,226	1,153	0,577	7
Portugalska	0,243	0,457	0,379	0,360	8
Norveška	-0,670	1,582	-0,314	0,199	9
EU	0,063 (14)	-0,161 (17)	0,678 (8)	0,193	10
Luksemburg	-0,843	-0,315	1,671	0,171	11
Italija	0,701	-0,012	-0,236	0,151	12
Švica	-0,354	0,190	0,184	0,007	13
Kanada	-0,030	0,037	-0,007	0,000	14
Japonska	0,728	-0,978	-0,698	-0,316	15
Avstrija	1,419	-0,058	-2,549	-0,396	16
Koreja	-1,492	-1,064	0,741	-0,605	17
Francija	-0,930	-0,144	-0,844	-0,639	18
Španija	-0,931	-0,659	-0,439	-0,676	19
ZDA	-1,741	-0,001	-0,458	-0,733	20
Kitajska	0,844	-2,302	-0,967	-0,808	21
Nova Zelandija	0,844	-2,302	-0,967	-0,808	21
Belgija	-1,090	-0,123	-1,259	-0,824	23
Grčija	-1,808	-2,302	-0,967	-1,692	24

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011a-aj).

Analizo ponovno sklenemo s pregledom uvrstitve EU, glede na povprečje DAC donatoric. Tukaj se, pričakovano, EU uvršča v povprečje pri deležu pomoči, namenjene preko programov ter pod povprečje pri deležu skupnih misij. Precej nadpovprečna pa sta kazalnika 10b in skupni kazalnik uskladitve. Glede na precej enakopravno zastopanost¹¹² DAC donatoric, lahko zaključimo, da rezultati EU, razen pri kazalniku 10b, niso slabi, glede na njeno razvejanost in velikost nudene pomoči. V kolikor bi EU v prihodnje želela povečati raven uskladitve na ravni afriške regije, bi bilo potrebno predvsem izboljšati deleže na ravni posameznih držav, kjer so vrednosti sedaj precej nizke (kazalnik 9 in 10a), še posebej v državah, kjer za to ni tehtnejših razlogov v obliki večje stopnje korupcije (Kenija, Uganda) ali pomanjkanja drugih donatorjev (Tanzanija, Mozambik, Kenija, Uganda). Dodatno pa bi morala v celoti izboljšati kazalnik 10a ter se v večji meri povezovati z drugimi donatoricami pri načrtovanju skupnih misij.

Slika 4.7: Vrednost kazalnikov 9, 10a in 10b ter skupne uskladitve za EU, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011



Vir: Lastni prikaz na podlagi tabele podatkov.

SPECIALIZACIJA

Kazalnik specializacija pomoči je v skladu z modelom Knacka, Rogersa in Eubanka (2011) sestavljen iz sedmih posameznih kazalnikov, ki smo jih zaradi praktičnosti in dostopnosti informacij skrčili na šest: 1.) geografska in 2.) sektorska koncentracija pomoči donatorice, 3.) število prejemnikov pomoči, 4.) povprečno število sektorjev, ki jim donatorica namenja pomoč v

¹¹² Enakopravna zastopanost se tukaj nanaša na delež tradicionalno boljših donatoric ter večjih donatoric in tistih, ki se uvrščajo slabše.

določeni prejemnici, 5.) delež administrativnih stroškov, glede na celotno pomoč ter 6.) delež multilateralne pomoči, glede na celotno pomoč.

Na področju geografske koncentracije, ki učinkovitost pomoči pojasnjuje z vidika nižanja števila prejemnic oz. koncentracije večine pomoči v izbranem številu prejemnic, so najboljše vrednosti dosegale majhne donatorice, kljub dejstvu, da so Knack, Rogers in Eubank (2011) odpravili pomanjkljivost in prilagodili kazalnik velikosti donatoric. Večina večjih donatoric in, presenetljivo, tudi tistih OECD DAC članic, ki se tradicionalno uvrščajo med najboljše na področju zagotavljanja učinkovitejše pomoči (Evropska komisija 2011), se nahajajo v spodnji polovici. EU, ki namenja pomoč v večino afriških držav, pri tem pa nima jasno začrtanih prioritet in posledično ni večje koncentracije pomoči v majhnem številu izbranih prejemnic, pade na dno. Tudi pri sektorski koncentraciji je podobna slika – kljub prilagojenosti na velikost donatoric, je kazalnik najboljši večinoma pri majhnih donatoricah, kar pomeni, da le-te izberejo določeno število sektorjev, kamor koncentrirajo večji del svoje pomoči. Večje donatorice imajo pomoč večinoma precej enakomerno razporejeno, glede na izbrane sektorje. EU lahko na tem mestu uvrstimo nekje na sredino analiziranih držav, iz česar lahko zaključimo, da svojo pomoč v večji meri ne koncentrirajo na izbrane sektorje, ampak je porazdeljena pretežno enakomerno.

Pri kazalniku "število prejemnikov pomoči" so ponovno nekoliko bolje uvrščene manjše donatorice, ki relativno gledano, v primerjavi z večjimi, svojo pomoč usmerjajo v manjše število držav ter na ta način posledično v večji meri izpolnjujejo zahtevo glede delitve dela. EU je pri omenjenem kazalniku prvič uvrščena nekoliko nad povprečjem, kar pomeni, da relativno gledano izbira manjše število prioriteten držav, glede na višino pomoči, kot Irska ali Nemčija. Hkrati je na tem mestu potrebno dodati, da v praksi slednje pomeni isto število izbranih držav v Afriki ob neprimerno višji pomoči, kot jo namenja npr. Švedska.

Pri četrtem kazalniku – povprečno število sektorjev, ki jim donatorica namenja pomoč, ne prihaja več do tako velikih nasprotij med velikimi in majhnimi donatorji. Prav tako je tudi večina tistih držav, ki se pri višanju količine ODA, uvrščajo na vrh, tukaj nekoliko nad povprečjem (Švedska, Danska, Nizozemska). Precej na dnu so se, po drugi strani, znašle velike donatorice (Japonska, Koreja, Kanada), ki po niso članice EU in tako, skladno z Evropskim soglasjem o razvoju, niso obvezane¹¹³ k upoštevanju delitve dela in posledično večji koncentraciji pomoči. To je tudi kazalnik, kjer EU izstopa iz povprečja v pozitivni smeri, kar se v praksi kaže predvsem v izboru

¹¹³ Na tem mestu govorimo predvsem o moralni obvezanosti, saj Evropsko soglasje o razvoju ni pravnoformalno obvezujoče za države članice (Evropsko soglasje o razvoju).

povprečno največ treh ali štirih sektorjih na posamezno prejemnico (OECD DAC Statistics).

Tabela 4.9: Vrednost kazalnikov za merjenje specializacije pomoči na izbranih državah, v letu 2011

država	Geograf. konc.	Admin. stroški	Multilat. pomoč	Št. prejem.	Št. sektorjev	Sektorska konc.	Skupni kazalnik
Portugalska	3,039	1,267	-1,094	2,672	0,510	2,594	1,498
Kitajska	0,765	2,147	-0,951	2,123	1,917	1,182	1,197
Italija	3,246	1,602	-0,383	-0,383	-1,141	2,386	0,887
Slovenija	-0,689	-1,186	3,800	0,972		-1,091	0,360
Grčija	0,895	0,786	-1,370	-1,517	0,854	1,209	0,142
Švedska	-0,241	-0,060	0,562	-0,059	0,553	-0,146	0,101
Nizozemska	-0,534	0,106	-0,053	0,895	0,778	-0,690	0,083
VB	-0,230	0,670	0,308	0,055	0,347	-0,754	0,066
ZDA	-0,360	0,017	-0,712	0,401	-0,222	0,661	-0,035
Nova Zelandija	-0,333	-2,574	0,104	1,720	0,525	0,311	-0,041
Francija	0,117	0,545	-0,395	0,119	-0,604	-0,181	-0,066
Avstralija	-0,282	-0,549	-0,589	-1,131	0,795	1,313	-0,073
Avstrija	0,037	0,665	0,505	-0,687	-0,403	-0,698	-0,096
Danska	-0,323	-0,478	-0,276	0,254	0,603	-0,496	-0,119
EU	-0,578	-1,116	-1,436	0,118	2,402	-0,472	-0,180
Irsk	-0,279	0,248	-0,304	-0,273	0,078	-0,792	-0,220
Luksemburg	-0,100	-0,028	0,149	-0,674	0,113	-0,878	-0,236
Norveška	-0,438	-0,413	0,244	0,023	-0,269	-0,633	-0,248
Nemčija	-0,623	0,780	-0,176	-0,196	-0,615	-0,773	-0,267
Kanada	-0,415	-0,396	0,282	-0,444	-0,791	0,048	-0,286
Belgija	-0,252	0,562	-0,134	-0,485	-0,798	-0,749	-0,309
Finska	-0,192	-0,732	0,315	-0,874	-0,033	-0,479	-0,332
Španija	-0,499	0,078	-0,270	-0,488	-1,480	0,472	-0,364
Japonska	-0,608	-1,069	1,411	-0,229	-1,638	-0,517	-0,441
Švica	-0,553	-1,208	0,139	-0,570	0,169	-0,712	-0,455
Koreja	-0,561	0,338	0,324	-1,339	-1,652	-0,111	-0,500

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD DAC (2013), Aiddata (2013) in MZZ R Slovenije.

Peti kazalnik meri delež administrativnih stroškov, glede na celotno pomoč, ki jo države namenjujejo.¹¹⁴ Pri tem je potrebno poudariti, da večji delež analiziranih držav ohranja vrednost administrativnih stroškov na 3 - 5 odstotkih celotne ODA, medtem, ko nekatere, predvsem ne-EU članice, dosegajo vrednosti tudi do 8 odstotkov. Po drugi strani, Kitajska, npr., administrativnih stroškov ne šteje kot ODA, zaradi česar prihaja do velikih statističnih odstopanj. EU se pri omenjenem kazalniku nahaja precej slabše od povprečja, z vrednostjo administrativnih stroškov v

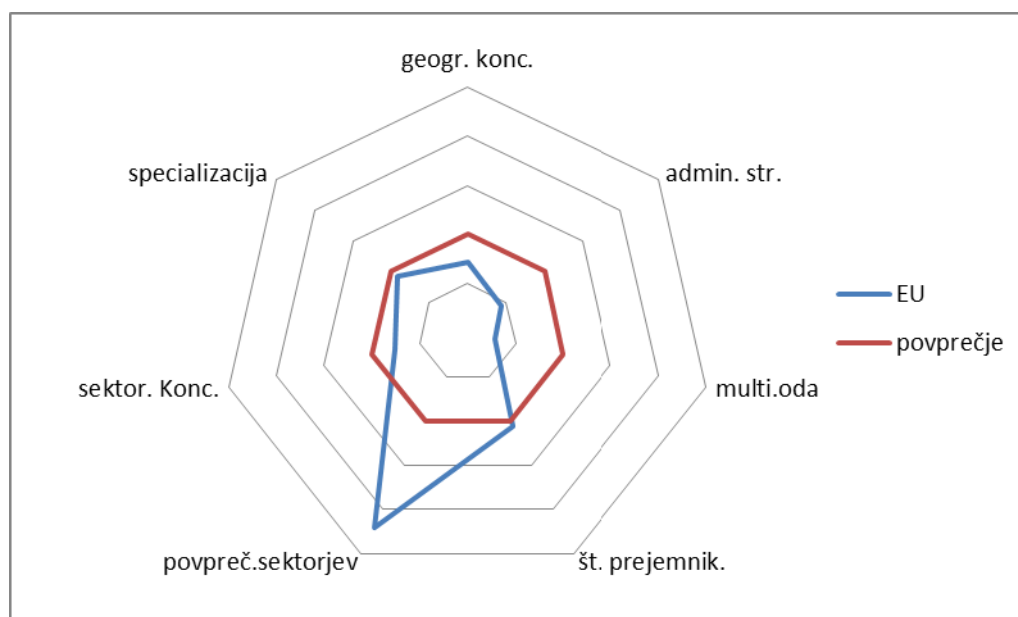
¹¹⁴ V tem primeru nismo ločevali administrativnih stroškov, glede na pomoč, ki jo donatorice namenjujejo zgolj v Afriko, ampak smo vzeli odstotek, glede na celotno vrednost ODA, saj je v nasprotnem primeru praktično nemogoče oceniti, kakšni so administrativni stroški zgolj za pomoč namenjeno afriški regiji.

višini 6 odstotkov pomoči (Evropska komisija 2012), kar je bilo v preteklosti že kritika številnih članov EP (Yannakoudakis 2012).

Zadnji kazalnik se osredotoča na delež prispevkov mednarodnim organizacijam, ki štejejo kot multilateralna pomoč. Kazalnik predvideva, da večji delež pomoči, namenjen preko mednarodnih organizacij, pomeni posledično tudi bolj učinkovito pomoč. Na tem mestu, so boljše ocenjene predvsem manjše donatorice, ki nimajo toliko razvitih programov bilateralne pomoči (Slovenija) ali tiste donatorice, ki zavestno dajejo večji delež mednarodnim organizacijam, prav z namenom večanja učinkovitosti (kot npr. Švedska). EU tukaj precej odstopa od povprečja, predvsem zaradi dejstva, ker je ne moremo prištevati k tipičnim bilateralnim donatoricam. Slednje v praksi pomeni, da so sredstva, ki jih namenja preko mednarodnih organizacij, kot multilateralno pomoč, omejena. Prav tako pa v svojo multilateralno pomoč ne prišteva obveznega prispevka v proračun EU (katerega delež štejejo ostale države članice EU kot del multilateralne pomoči).

Če pogledamo, kje se pri upoštevanju kazalnika specializacije nahaja EU, glede na povprečne vrednosti za vseh 6 posameznih kazalnikov in skupnega (slika 4.8), opazimo, da je EU v veliki večini daleč pod povprečjem analiziranih držav. Predvsem zaskrbljujoči so kazalniki multilateralne pomoči (kljub dejstvu, da EU ni tipičen bilateralni donator), vrednost administrativnih stroškov in geografska koncentracija pomoči. Če je EU sicer storila velik korak naprej na področju povprečnega števila sektorjev, ki jim namenja pomoč, bo v prihodnjem obdobju potrebno več pozornosti namenjati praktično vsem ostalim kazalnikom, v kolikor bo želela, da se, glede učinkovitosti, uvrsti višje na lestvici, kot največja svetovna donatorica pomoči,

Slika 4.8: Vrednost kazalnikov specializacije za EU, glede na povprečje analiziranih držav, v letu 2011



Vir: Lastni prikaz na podlagi tabele podatkov.

SKUPNI KAZALNIK

Skupni kazalnik za merjenje učinkovitosti pomoči je, skladno s predstavljenimi metodologijo, sestavljen iz preteklih štirih analiziranih podkazalnikov v obliki povprečne vrednosti.¹¹⁵ Tako smo dobljene podatke rangirali po vrednostih od 1 do 24, kot je skupno število analiziranih držav/donatoric. Prav tako pa smo rangirali tudi posamezne podkazalnike - selektivnost, prilagajanje, uskladitev in specializacija, z namenom večje primerljivosti med posameznimi donatoricami.

Tako lahko zaključimo, da je, skladno z izbranim metodološkim okvirjem med DAC donatoricami, v Afriki najučinkovitejša Švedska, ki ji sledi VB, Irska, Danska in Avstrija, kar je pričakovan razpored, glede na vrednosti posameznih kazalnikov in splošen sloves omenjenih donatoric v mednarodni donatorski skupnosti. EU se med analiziranimi donatoricami nahaja točno na sredini, pri čemer so slabše nekatere večje donatorice, kot so ZDA, Kanada, Kitajska, Japonska in Španija ter nekatere manjše donatorice, kot so Švica, Luksemburg in Grčija. Hkrati je zanimivo, da so ocene pri večini donatoric, tudi pri posameznih kazalnikih, glede na skupni kazalnik, dokaj enotne, z zelo malo nihanji. Tako, kot je Švedska tudi pri posameznih kazalnikih posegala po višjih mestih,

¹¹⁵ V kolikor pri posameznih kazalnikih manjka kak podkazalnik, je povprečna vrednost izračunana enakovredno iz podatkov, ki so dostopni, pri čemer se manjkajoča vrednost ne upošteva.

se tudi EU v večji meri povsod nahaja v sredini. Med posebnostmi lahko sicer omenimo dobro uvrstitev Italije, Kitajske in Grčije pri kazalniku specializacije ter, na drugi strani, ZDA pri kazalniku selektivnosti. Prav tako je tudi med višje uvrščenimi nekaj posebnosti - slabša uvrstitev Avstrije pri kazalniku uskladitve in Portugalske pri kazalniku prilagajanja.

V kolikor bi želeli pridobljeno analizo še dodatno primerjati s tisto, ki so jo naredili Knack, Rogers in Eubank (2011) za celotno skupnost prejemnic, lahko opazimo, da so rezultati primerljivi.¹¹⁶ Avtorji postavijo Dansko in Irsko na najvišji mesti med državami (na skupno tretje in četrto mesto, za dvema mednarodnima organizacijama), kar je podoben rezultat, kot je privedla naša analiza. Prav tako na šesto mesto uvrstijo Nizozemsko, podobni rezultati so tudi za Norveško (14, pri nas osma) in Finsko (15, pri nas deseta). Dodatno avtorji na rep analiziranih držav uvrstijo Korejo, Grčijo in ZDA. Sredinsko se uvrstijo podobne države, kot je pokazala naša analiza - Luksemburg, Kanada in Belgija, prav tako pa je sredinsko uvrščena EU. Po drugi strani, prihaja do odstopanj predvsem pri Portugalski (pri nas v zgornji tretjini, drugače na repu) in Avstriji (pri nas v zgornji petini, drugače na repu), kar pa pripišemo drugačnemu vzorcu, kar lahko - predvsem pri Portugalski - privede do drastičnih razlik pri izračunu kazalnikov.

¹¹⁶ Sicer je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da Knack, Rogers in Eubank (2011) v analizo vključijo tudi mednarodne organizacije ter da je vzorec veliko večji, saj se ne omejuje na afriško regijo, zaradi česar lahko pride do določenih odstopanj pri dobljenih rezultatih.

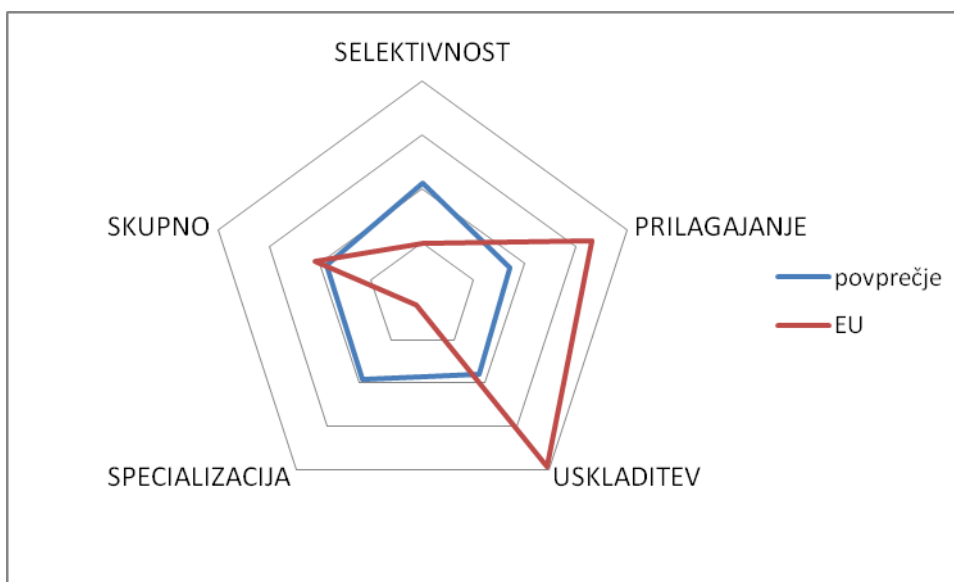
Tabela 4.10: Vrednost posameznih kazalnikov na izbranih državah, v letu 2011

	SELEKTIVNOST	MESTO	PRILAG.	MESTO	USKLADITEV	MESTO	SPECIALIZACIJA	MESTO	SKUPNO	MESTO
Švedska	0,872	3	0,658	4	0,880	4	0,101	5	0,628	1
VB	0,686	5	0,811	3	0,760	6	0,066	7	0,581	2
Irska	0,259	8	1,146	1	0,948	2	-0,220	14	0,533	3
Danska	0,701	4	0,505	6	0,957	1	-0,119	12	0,511	4
Avstrija	1,281	1	1,124	2	-0,396	16	-0,097	11	0,478	5
Nizozemska	-0,526	13	0,416	8	0,946	3	0,084	6	0,230	6
Portugalska	-0,526	13	-0,570	20	0,360	8	1,498	1	0,191	7
Norveška	0,202	10	0,585	5	0,199	9	-0,248	16	0,185	8
Nemčija	-0,526	13	0,415	9	0,862	5	-0,268	17	0,121	9
Finska	-0,526	13	0,480	7	0,577	7	-0,333	20	0,050	10
Italija	-0,526	13	-0,350	17	0,151	12	0,888	3	0,041	11
EU	-0,103	12	0,131	11	0,193	10	-0,180	13	0,010	12
Kanada	0,110	11	0,138	10	0,000	14	-0,286	18	-0,010	13
Švica	0,423	7	-0,317	14	0,007	13	-0,456	23	-0,086	14
Belgija	0,659	6	0,097	12	-0,824	23	-0,310	19	-0,094	15
Kitajska	-0,526	13	-0,349	15	-0,808	21	1,197	2	-0,121	16
ZDA	1,253	2	-1,600	24	-0,733	20	-0,036	8	-0,279	17
Japonska	0,210	9	-0,645	21	-0,316	15	-0,442	22	-0,298	18
Francija	-0,526	13	-0,027	13	-0,639	18	-0,066	10	-0,315	19
Luksemburg	-0,526	13	-0,877	22	0,171	11	-0,237	15	-0,367	20
Nova Zelandija	-0,526	13	-0,349	15	-0,808	21	-0,041	9	-0,431	21
Španija	-0,526	13	-0,516	18	-0,676	19	-0,365	21	-0,521	22
Grčija	-0,526	13	-0,528	19	-1,692	24	0,143	4	-0,651	23
Koreja	-0,526	13	-1,041	23	-0,605	17	-0,500	24	-0,668	24

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD DAC (2013), OECD (2011 a-aj), Aiddata (2013) in SB.

Analizo izračuna učinkovitosti ODA EU, glede na izbrano metodologijo, bomo zaključili s pregledom vrednosti posameznih kazalnikov EU, glede na povprečne vrednosti analiziranih donatoric. Opazimo lahko, da je EU pri skupnem kazalniku v povprečju oziroma tik nad, predvsem na račun dobrih podkazalnikov prilagajanja in uskladitve, ki sta hkrati vezana na PD. Medtem pa se pri dveh kazalnikih, ki nista tako poznana/uveljavljena v mednarodni skupnosti, selektivnosti in specializaciji, uvrsti veliko slabše, pod povprečje analiziranih držav. V kolikor bi torej EU želela izboljšati svoje rezultate na področju procesne učinkovitosti, bo morala v prvi vrsti bolj upoštevati tiste kazalnike, ki jih je že potrdila v okviru PD. Še veliko večji korak naprej pa bo potreben tudi pri kazalnikih/smernicah, ki so nekoliko manj poznane in se navezujejo na selektivnost in večjo specializacijo pomoči. To so namreč največji manki EU v primerjavi z ostalimi, uspešnejšimi donatoricami.

Slika 4.9: Vrednost kazalnikov selektivnosti, prilagajanja, uskladitve, specializacije in skupnega kazalnika za EU, v primerjavi s povprečjem analiziranih držav, v letu 2011



Vir: Lastni prikaz na podlagi tabele podatkov.

4.8 DELNI POVZETKI IN IZZIVI ZA PRIHODNOST

Evropsko razvojno sodelovanje se je v preteklih letih soočalo z mnogimi spremembami in nadgrajevanji. Bila so sprejeta temeljna načela, glede nudenja ODA, evropska politika pa se je v vedno večji meri pričela usmerjati v skladu s slednjimi, ponekod bolj, ponekod manj uspešno. V odnosu do afriške regije je bil storjen pomemben korak naprej s sprejetjem političnih smernic, predvsem pa so se odnosi razširili na več političnih področij in poglobili. Primer le-tega je vzpostavitev mehanizmov za pomoč afriškim državam, ki se osredotočajo na različna vsebinska področja (energija, voda, infrastruktura) in poglobitev političnih vezi z afriškimi državami v okviru različnih teles. Skladno s pozitivnim trendom, vsaj na deklarativni ravni, je tako pričakovati, da bo razširitev in poglobitev odnosov na dolgi rok prineslo hitrejše doseganje MDG in tako prispevalo k zagotavljanju trajnostnega razvoja.

Kljub temu, ostajajo izzivi, s katerimi se EU že sooča in bodo prisotni tudi v prihodnje. Med temeljnimi izzivi, ki ostajajo, je odnos med razvojno politiko in drugimi političnimi področji ter upoštevanje osnovnih načel 3C (Maxwell in Engel 2003, 7). EU bo v prihodnje morala dosledno skrbeti za čimprejšnjo vključevanje načela skladnosti v vsa politična področja ter tako poskrbeti, da ukrepi na različnih političnih področjih ne bodo zmanjšali učinkov razvojne politike. Med izzivi bo ostalo tudi povečevanje razvojne pomoči za doseganje zastavljenih ciljev in povečanje učinkovitosti pomoči. EU je vmesni cilj 0,56 odstotkov do leta 2010 že zgrešila, praktično nemogoče je doseči tudi cilj do leta 2015.

Dodaten izziv bo doseganje učinkovitosti procesov nudenja pomoči, kot je razvidno iz pričujoče analize po izbranih metodoloških okvirjih. Tako bo EU morala v naslednjem srednjeročnem obdobju zagotoviti, da bo pomoč usmerjena skladno z načeli, ki jih je že sama zastavila - upoštevajoč temeljne potrebe držav v razvoju, hkrati pa bo zagotavljala delitev dela med donatoricami. Dosedanja praksa je namreč pokazala, da je EU, kljub jasni zavezanosti na deklarativni ravni, na terenu slabše upoštevala načelo nudenja pomoči državam z najvišjo stopnjo revščine ali večjo specializacijo na izbrano število držav in sektorjev. Kot potrebna se je izkazala tudi večja mera sodelovanja z drugimi donatoricami in medsebojno usklajevanje.

Poleg notranjih izzivov uresničevanja sprejetih načel za zagotavljanje procesne učinkovitosti pomoči v afriških državah, se bo morala EU v prihodnje soočati tudi z drugimi, še pomembnejšimi izzivi. Med slednjimi je predvsem prihod novih držav donatoric, t.i. novih svetovnih velesil, kot so

Kitajska, Indija, Brazilija, Republika Južna Afrika in arabske države na afriško celino (Brautingam 2009). Afrika, ki je bila tradicionalno evropska, tako s kolonialnega vidika, kakor tudi kasneje, na trgovinskem, političnem in razvojnem področju, postaja področje interesov in apetitov novih gospodarskih velesil. Prihod novih donatoric, ki jih v Afriko privablja predvsem priložnost za nova gospodarska sodelovanja, pa vnaša v tradicionalni odnos številne izzive - tako v obliki medsebojnega usklajevanja, kakor tudi vnašanja novih oblik sodelovanja v precej statičen mehanizem, ki ga je zgradila EU skozi več desetletno zgodovino. Prihod novih gospodarskih (in donatorskih) velesil v Afriko, sicer sam po sebi ni problematičen, vendar se moramo zavedati, da (namerno ali nenamerno) spodkopava dominantnost razvojne pomoči EU v regiji. In če, na eni strani, optimisti postavljajo EU ob bok novim donatoricam, predvsem zaradi dolgoletnih vezi in obsežnosti pristopa, pesimisti zagotavljajo premoč Kitajske, Indije in drugih, zaradi inovativnosti (Engel in ostali 2010, 9). Tako bo utrditev dosedanjega položaja, iskanje primerne odziva na prihod novih donatoric in iskanje poti za skupno sodelovanje v prihodnjih letih v ospredju evropskih razvojnih interesov.

V nadaljevanju bomo pregledali zgodovino kitajske prisotnosti in analizirali prakso nudenja pomoči v afriški regiji, kot smo slednje že storili za primer EU. Skladno s tem, bomo lažje (primerjalno) ocenili, v kolikšni meri Kitajska upošteva temeljna načela razvojne pomoči, koliko se pri nujenju svoje pomoči naslanja na gospodarske in še kakšne druge interese, hkrati pa bo analiza predstavljala osnovo za testiranje procesne učinkovitosti, skladno z izbranimi modeli. Na podlagi omenjenega bomo tako preverjali drugo zastavljeno hipotezo.

5. PRIHOD NOVIH DONATORJEV V AFRIKO

Gospodarski vzpon Kitajske, Indije in Brazilije vpliva tako na razviti zahodni svet, kot tudi na DVR. Pozitivni učinki za te se lahko izkažejo predvsem v izboljšanju pogojev menjave, dobavi boljših tehnologij ter povišanju finančnih sredstev, ki vplivajo na razvoj, bodisi v obliki investicij ali v obliki pomoči (Nayyar 2008: 15). Niso pa zgolj gospodarski vidiki tisti, ki označujejo prisotnosti novih gospodarskih velesil v državah podsaharske Afrike. Afrika je v zadnjih letih postala polje novih igralcev tudi na področju razvojnega sodelovanja. Kitajska, ZDA, Avstralija, Indija pa tudi druge uveljavljene ali nove donatorice si počasi utirajo pot na kontinent, ki je bil dolgo časa pod evropsko zaščito (Ikenberry 2008, Michel 2008, 16). Razlogi za povečanje interesa novih svetovnih velesil v Afriki so številni: v ospredju so, vsaj pri Kitajski, v največji meri gospodarski interesi v državah z naravnimi bogastvi, pa tudi politični interesi in ne nazadnje moralni, z željo izboljšati položaj milijonov ljudi na najrevnejšem kontinentu (Huliaras in Magliveras 2008, 402–404).

Že na prvi pogled je jasno, da nove velesile ubirajo nekoliko drugačen pristop. Brez zgodovinskih povezav in dolge tradicije nudenja pomoči ter samo dejstvo, da so nove donatorice le pred kratkim prevzele to vlogo, govori v smeri, da ne gre za "klasično" pomoč (Paulo in Reisen 2010, 535-536). Neobremenjene, po eni strani, z modeli iz preteklosti in, po drugi strani, neobvezane nuditi pomoč v skladu s smernicami mednarodnih organizacij (ker niso članice - slednje se nanaša predvsem na OECD in EU), lahko pomoč opredeljujejo na drugačnih temeljih - gospodarskem sodelovanju, partnerstvu, medsebojnih koristi in izgradnji infrastrukture. Slednje lahko pomeni nov, svež pristop k razvoju, lahko pa prinaša, kot posledico, še bolj neorganizirano sliko med donatorji na terenu, ki vodi do manj učinkovite pomoči (Paulo in Reisen 2010, 535–538).

Predno skušamo, z lastno metodologijo, oceniti procesno učinkovitost pomoči Kitajske v Afriki in Mozambiku, poglejmo, kakšen je pravzaprav večinski odnos DAC donatoric, glede vstopa novih donatorjev (Moss in Rose 2006):

- 1.) nove donatorice prinašajo večjo razdrobljenost pomoči, ki jo povzročijo z zahtevami do države prejemnice, glede načina poročanja in ostalimi administrativnimi zahtevami (Front in Satiso 2010, 25);
- 2.) prihaja do neupoštevanja načela dobrega upravljanja (ang. *good governance*): DAC donatorice pogosto pogojujejo nudenje pomoči z upoštevanjem načela dobrega

upravljanja,¹¹⁷ medtem, ko bi nove donatorice v večji meri morale same zagotoviti upoštevanje načela (Woods 2008 v Paulo in Reisen 2010, 540) in tega niti ne pričakujejo od afriških partneric, kar posledično znižuje tudi učinkovitost DAC prizadevanj;

- 3.) problematika vedno večjega zadolževanja afriških držav: medtem ko DAC donatorice skušajo v čim večji meri odpisati dolgove afriškim državam, se le-te vedno bolj zadolžujejo pri novih donatoricah. Pojavljajo se dileme, kako bodo afriške države poplačale dolgove oz. kakšna bo cena za poplačilo (Paulo in Reisen 2010, 540-541);
- 4.) izkoriščanje naravnih bogastev: večanje gospodarske moči azijskih in južnoameriških držav je vplivalo na svetovne potrebe po surovinah. Zaradi številnih novih nahajališč surovin v afriški regiji in vedno večjih potreb novih donatoric, so le-te pričele masovno izvažati surovine na podlagi medsebojnih dogovorov (Collier 2008, 5), ki so lahko pogosto, na dolgi rok, škodljivi za afriške države (Paul in Reisen 2010, 542).

Zaključimo lahko, da se je večina političnih odločevalcev DAC donatoric in velik del razvojnih teoretikov opredelil pretežno negativno, glede prihoda novih donatorjev in vnašanja drugačnih pristopov v tradicionalno Afriko, čeprav tudi, med slednjimi, prihaja do določenih odstopanj.¹¹⁸ Po drugi strani, pa določeni razvojni teoretiki vstop novih donatoric ocenijo kot dobrodošlo protiutež prizadevanjem tradicionalnih partnerjev (Brautigam 2009, Moyo 2009, 98-113). Kim in Lighfoot (2011, 75) naredita še korak dlje, ko pravita, da je takšna pomoč hitrejša in v večji meri bolj usmerjena k ciljem, kot tradicionalna. Iz tega izhaja, da je takšna pomoč lahko veliko bolj učinkovita, kot pomoč že uveljavljenih donatoric, ki se že leta trudijo, pogosto brez uspeha (Moyo 2009).

V nadaljevanju smo, kot predmet preučevanja med novimi donatoricami, izbrali Kitajsko, predvsem zaradi svoje primerljivosti s tradicionalno donatorico, kot je EU (po višini pomoči, prisotnosti v afriški regiji). Tako bomo po vzoru EU, z namenom testiranja druge hipoteze, najprej pregledali zgodovinski razvoj sodelovanja med Kitajsko in regijo, nato pa bomo analizirali še temeljne značilnosti razvojne politike. Ker bomo kitajsko prisotnost v Afriki pojasnjevali predvsem z vidika realističnih razumevanj razvojnega sodelovanja in predvsem glede na dejstvo, da prihaja med različnimi oblikami sodelovanja do prepletanj, se bomo, na tem mestu, dotaknili tudi gospodarske in politične plati odnosov. Analizo bomo zaključili z oceno procesne učinkovitosti pomoči, skladno s temeljnimi načeli in nadaljevali s testiranjem po izbranih metodoloških okvirjih ter na ta način preizkusili še del tretje zastavljene hipoteze, ki se nanaša na Afriko, kot celoto.

¹¹⁷ Spomnimo na 8., 9., 96. in 97. člen Sporazuma iz Cotonouja, ki se nanašajo na političen dialog.

¹¹⁸ Povzetek mnenj je narejen na podlagi intervjujev s političnimi odločevalci v Mozambiku.

5.1 KITAJSKA

Za celotno skupnost novih donatoric lahko v zadnjem desetletju rečemo, da so močno okrepile svoje odnose z afriškim kontinentom. Kljub temu, je največji napredek viden predvsem med Afriko in Kitajsko (Huliaras in Magliveras 2008, 400). Čeprav še praktično desetletje nazaj, obeh omenjenih nismo mogli povezovati (vsaj ne tako očitno, kot danes), je danes jasno, da ne moremo govoriti o političnem in gospodarskem položaju afriških držav, ne da bi se ob tem navezali na Kitajsko (Ajakaiye in Kaplinsky 2009, 479). Le-ta je prisotna v večjem delu regije in je v nekaterih izmed afriških držav že prevzela EU mesto najpomembnejše partnerice, kar je močno razburkalo mednarodno donatorsko skupnost. Jedro kitajskih odnosov z afriškimi državami predstavljajo trgovina, tuje neposredne investicije in razvojna pomoč (Guerrero in Manji 2008, 1). Seveda pa se pomemben segment odnosov med afriško celino in Kitajsko nanaša tudi na vprašanje migracij, kulturnega sodelovanja in prenosa kulturnih značilnosti med celinama (Ajakaiye in Kaplinsky 2009, 479). Tako lahko ocenimo, da Kitajska postopoma povečuje ravni sodelovanja, s tem pa se odnosi vedno bolj prepletajo in krepijo.

Kljub vtisu, da je fenomen kitajskega prihoda v Afriko nov in traja morda zadnje desetletje (kar je sicer res v takšni obliki, kot smo jih vajeni dandanes), so se osnove za sodelovanje pričele izgrajevati že precej desetletij nazaj in bodo predstavljene v nadaljevanju.

5.1.1 Zgodovina sodelovanja Kitajske in Afrike

Zgodovina kitajskega sodelovanja z afriškimi državami sega v začetek petdesetih let, ko je Kitajska vzpostavila diplomatske stike z Egiptom, se močno intenzivirala v šestdesetih in začetku sedemdesetih let ter se nato nekoliko ohladila v osemdesetih. Tako lahko Kitajsko politiko do Afrike razmejimo v tri obdobja:

- 1.) obdobje normalnega razvoja odnosov (1949-1977);
- 2.) tranzicijsko obdobje (1978-1994) in
- 3.) obdobje hitrega razvoja (od 1995 naprej).

V prvem obdobju izgradnje odnosov, je politiko med Kitajsko in afriškimi državami zaznamovala predvsem drža, usmerjena proti ZDA. Pomemben element sodelovanja, poleg političnega pogojevanja, je tudi pomoč pri osamosvajanju izpod tuje kolonialne nadvlade (Alden 2007b, 8). Če je bila v tem obdobju Kitajska "omejena" na tiste države, ki so imele delujoče komunistične stranke, ter le slednjim nudila tudi pomoč, se je pričelo konec sedemdesetih let to dejstvo

spreminjati. Kitajska je sprejela politiko odpiranja navzven (Kleine-Ahlbrandt in Small 2008, 40). Skladno z omenjeno držo, je, leta 1982, Kitajska komunistična partija na kongresu oblikovala osnovna načela, ki so igrala pomembno vlogo v nadaljnjih odnosih kitajske z afriškimi državami in še danes postavljajo smernice Kitajske zunanje politike: neodvisnost, popolna enakopravnost, medsebojno spoštovanje in nevmešavanje v notranje zadeve drugih držav (Anshan 2007a, 22–23). Posledice so bile razvidne v obliki hitrega naraščanja in poglobljanja odnosov med Kitajsko in afriškimi državami. Tako je od leta 1978 do 1990 Kitajsko obiskalo več kot 230 delegacij iz različnih podsaharskih držav. Skladno s političnimi, so se postopoma krepili tudi gospodarski odnosi. Za afriške države je bilo ključno dejstvo, da je, leta 1993, Kitajska iz izvoznice nafte postala uvoznica in posledično pričela iskati nove vire energije in nove države za sodelovanje. Na podlagi omenjenih potreb, je tako Kitajska pričela vzpostavljati nove medsebojne pogodbe o sodelovanju ter na tak način krepila svojo prisotnost v regiji (Alden 2007a, 9–12).

Pomembna značilnost kitajske politike do Afrike je tudi razvoj odnosov (Naidu 2007). Če je bila, skladno z realističnimi pogledi in željo po zagotavljanju enega izmed vodilnih svetovnih položajev, kitajska politika v prvem obdobju osredotočena predvsem na podporo Afričanom pri njihovi neodvisnosti, združevanju moči nasproti zahodnemu imperializmu in kolonializmu ter pomoči afriškim državam pri njihovem razvoju, so se danes odnosi močno razširili na vse segmente javnega življenja. Slednje je razvidno že samo iz povečanja pomoči in trgovine med obema celinama (Anshan 2007a, 23–25). Povečala se je tudi izmenjava znanja - med leti 1949 in 1977 je Kitajska poslala svoje učitelje v 9 afriških držav, po tem obdobju pa se je število držav povečalo na 21. Leta 2003 se je v 30 afriških državah nahajalo 238 učiteljev, kjer jih veliko uči na novoustanovljenih Konfucijevih institutih (prav tam).

Skladno z drugimi oblikami sodelovanja, se je pričela postopoma nadgrajevati tudi politika nujenja pomoči. Politika razvojnega sodelovanja (oz. skupno razvojno-politično-gospodarsko sodelovanje) Kitajske do Afrike izvira že iz sredine petdesetih let. V času hladne vojne je Kitajska namreč videla Afriko kot potencial za nasprotovanje svetovnim velesilam, kot so Rusija, ZDA in Evropa. Omenjena drža se je odražala tudi v kitajski podpori afriškim državam pri njihovem osamosvajanju. Politika razvojnega sodelovanja se je dodatno utrdila v šestdesetih in sedemdesetih letih, ko je Kitajska sodelovala pri izgradnji železnice (TamZam), ki je Zambiji zagotovila dostop do morja preko Tanzanije ter ji tako omogočila neodvisnost od Rodezije (današnji Zimbabwe). Kljub vsemu, je potrebno poudariti, da je bila politika nujenja pomoči v tem obdobju zelo selektivna in pogojena s podporo prejemnice socializmu ter, še veliko pomembneje, podporo Pekingu, kot glavnemu mestu edine prave Kitajske (Brautigam 2008, 8). V začetku osemdesetih let se je stanje, skladno s

spremembo zunanjepolitične države Kitajske, spremenilo. Leto 1982 in znameniti kongres Kitajske komunistične partije, ki je začrtal smernice za nadaljnjo zunanjo politiko Kitajske, je pustilo sledi tudi na področju kitajske razvojne politike. Pomoč je pričela temeljiti na načelu "jug-jug" sodelovanja¹¹⁹ (Brautigam 2008, 9), pri čemer več ni bila tipično realistično pogojena, ampak gre veliko bolj v smeri liberalističnih motivov in doseganja enakopravnejšega razvoja. Namreč, ko je premier Zhao Ziyang nekaj mesecev po kongresu obiskal 11 afriških držav, je poudaril, da bo kitajsko - afriško gospodarsko in tehnično sodelovanje, od tedaj naprej, temeljilo na načelih enakosti, bilateralnosti, učinkovitosti in sorazvoja (Anshan 2007a, 26).

Devetdeseta leta predstavljajo novo obdobje v politiki razvojnega sodelovanja Kitajske, ki se ponovno zelo jasno vrne k realističnemu zadovoljevanju lastnih interesov. Pomoč je postala, bolj kot kdaj prej, vezana na gospodarske in politične motive Kitajske v Afriki (Brautigam 2008, 10). Čeprav je, leta 1996, takratni kitajski predsednik, Jiang Zemin, obiskal afriške države in začrtal uradne smernice kitajske zunanje politike do Afrike ter s slednjimi prepričal skeptične afriške vlade, je gospodarsko sodelovanje zapisano že v samih smernicah. Le-te temeljijo na spodbujanju osamosvajanja, gospodarskem sodelovanju, skupni razvojni agendi, skupnih vrednotah in skupnem prepoznavanju zunanjih groženj. Hkrati se je Kitajska izrekla za pomembno stvar: ponuja razvojno pomoč v skladu s solidarnostjo in brez kakršnihkoli (zapisanih) političnih pogojev (Alden 2007b, 15). A vendar, kot bomo prikazali v nadaljevanju, se je višina pomoči pričela krepiti vzporedno ob vedno večjem gospodarskem sodelovanju, kar kaže na zelo jasno prepletenost obeh sfer. Omenjena analiza bo tako osnova za testiranje druge zastavljene hipoteze, v nadaljevanju.

5.1.2 Politika uradne razvojne pomoči

Kot smo navedli v preteklem podpoglavju, v nasprotju z zahodnim prepričanjem, Kitajska v Afriki ni nov donator. V sredini petdesetih in začetku šestdesetih je pričela v afriških državah uvajati politiko nudenja posojil, ki so jo le-te dobrodošlo sprejele. Celo tako zelo, da je bila v sedemdesetih letih prisotna v več afriških državah, kot ZDA (Hackenesch 2009, 31), odnosi pa so se od takrat naprej le še krepili. Razlog za vtis, da o Kitajski govorimo, kot o novi donatorici, je tako predvsem

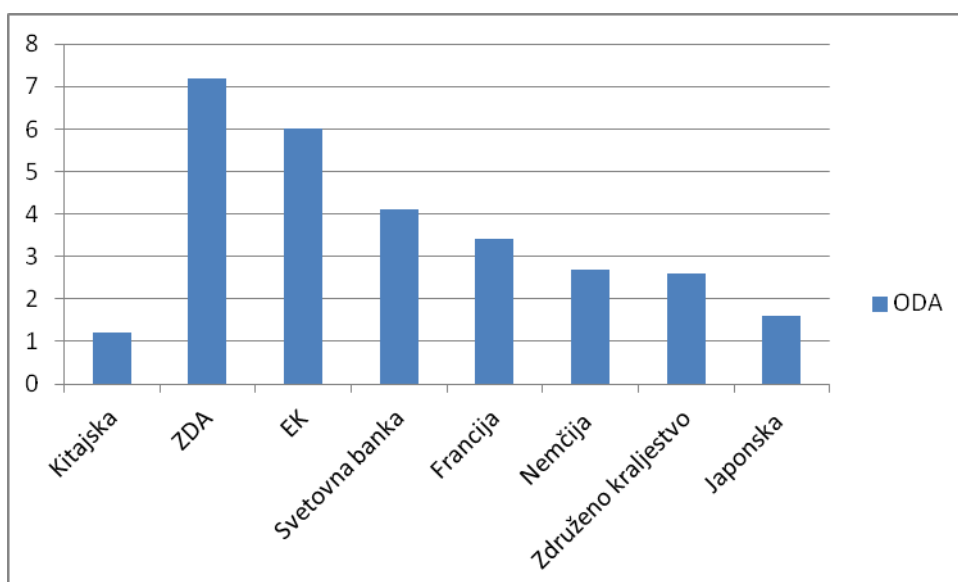
¹¹⁹ Sodelovanje "jug-jug" je skladno z opredelitvijo Pisarne ZN za sodelovanje "jug-jug" (ang. *United Nations Office for South-South Cooperation*) "široka mreža za zagotavljanje sodelovanja med državami juga na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, okoljskem in tehničnem področju. Vključuje dve ali več držav v razvoju in lahko poteka na bilateralni, regionalni, nadregionalni ali medregionalni osnovi. Države v razvoju, s skupnimi prizadevanji, delijo znanje, sposobnosti, izkušnje in vire z namenom doseganja razvojnih ciljev. V zadnjem času je razvoj "jug-jug" sodelovanja potekal v smeri povečane trgovine jug-jug trgovine, tujih neposrednih investicij, prizadevanj v smeri regionalne integracije, prenosa tehnologij, izmenjave znanja in drugih oblik izmenjav." (Pisarna ZN za sodelovanje "jug-jug" 2014).

zaradi velikega intenziviranja odnosov v zadnjem desetletju, ki so močno spremenili ravnovesje na afriškem kontinentu. A vendar, dolgotrajni zgodovini in velikemu vplivu, ki ga pušča kitajska prisotnost v Afriških državah navkljub, o ODA ni znanega veliko. Zagotovo je jasno, da je politika razvojnega sodelovanja Kitajske bistveno drugačna od zahodnih politik nujenja pomoči afriškim državam (Sautman in Hairong 2008, 102). Kar je podobno politikam razvojnega sodelovanja nekaterih zahodnih držav, so dokaj realistično usmerjeni motivi za nudenje pomoči; slednja se pojavlja kot sredstvo zunanje politike in za doseganje ekonomskih interesov ter kot sredstvo solidarnosti do DVR (Brautigam 2008, 8).

Kitajska je sicer znana (poleg gospodarskega sodelovanja, ki je na kratko orisan v prihodnjem poglavju) kot velika donatorica pomoči, saj je v obdobju od 1957 do 1989 v afriške države namenila več kot 4.9 milijarde USD (Alden 2007a, 22). V letu 2002, za katero so tudi znane zadnje uradne številke o ODA, do sprejetja Bele knjige, leta 2011, je Kitajska v Afriko namenila 1,8 milijarde USD razvojne pomoči. Znesek pa je v večji meri posledica predvsem dejstva, da je od leta 2000 naprej Kitajska odpisala del dolgov več kot tridesetim afriškim državam (Huliaras in Magliveras 2008, 401). Tudi sicer, ima kitajska vlada zelo ohlapno definicijo ODA in kot pomoč šteje veliko aktivnosti, ki jih nekatere DAC donatorice ne (Davies Penny 2008, 17). Zaradi tega prihaja tudi do precej različnih ocen višine pomoči. Tako je po ocenah EK, ki je skušala kitajsko ODA oceniti na podlagi DAC kriterijev, pomoč na leto znaša približno 1,5 milijarde USD, medtem ko Davis (2008) ocenjuje, da je samo v letu 2006 namenila v afriške države kar 4,5 milijarde USD (Hackenesch 2009, 32). Spet drugi (Wang 2007) številko ocenjujejo še višje. Tudi sicer, je Kitajska, po besedah Grimma (2011,6), predvsem iz političnih razlogov, zelo previdna z razkrivanjem podatkov o uradni pomoči, ki jo sama imenuje sodelovanje "jug-jug" (Grimm 2011, 4). Prav tako so popolnoma nedosegljivi podatki o sredstvih, ki jih namenja v posamezne afriške države, čeprav po mnenju Grimma (prav tam) morajo obstajati vsaj za interne namene kitajske administracije. Po dolgem zatišju in ugibanju o višini ODA, je Kitajska podatke ponovno razkrila leta 2011, vendar ne za posamezno leto, ampak skupno, za celotno obdobje. Po podatkih Bele knjige o ODA, ki jo je sprejel Državni svet leta 2011, je Kitajska do konca leta 2009 za ODA namenila 37,7 milijard USD, od tega 15,6 milijard kot donacije, 11,3 milijard v obliki posojil in 10,8 milijard v obliki koncesijskih posojil. Pomoč pa se je med leti 2004 in 2009 povečala za 29,4 odstotke letno (Brautigam 2012, 5). Bela knjiga je tudi prvič razkrila geografsko porazdeljenost pomoči (Grimm 2011, 8). Skoraj polovica (45,7 odstotkov) te pomoči je bilo namenjene na afriško celino, v 51 držav. Sledi Azija z 32,8 odstotkov pomoči v 30 držav in Južna Amerika z 12,7 odstotkov v 18 držav. Če pogledamo porazdelitev pomoči na višino dohodka, je 39,1 odstotka ODA namenjene najmanj razvitim državam, sledijo jim države z nizkim prihodkom (23,4 odstotka) (prav tam).

Za lažjo primerjavo med donatorji bomo višino pomoči ponazorili z grafom. V ta namen bomo uporabili oceno, saj uradnega podatka o ODA ni mogoče dobiti. Omenjene ocene so tudi zadnje dostopne, zato je primerjalna analiza postavljena v ta kontekst. Iz slike je razvidno, da Kitajska, na podlagi ocene Brautigamove (2012), sicer še vedno zaostaja za največjimi donatorji na celini, kljub temu pa je 1,2 milijarde USD za razvojno pomoč letno nezanemarljiv podatek in jo lahko postavlja ob bok "tradicionalnim" donatoricam, kot so Japonska, VB, Nemčija in Francija. Ponovno, po oceni, je kitajska ODA v letu 2009 narastla na 1,4 milijarde USD (Brautigam 2012, 9) in v tem letu lahko konkurira razvojni pomoči Nemčije (Stahl 2012, 9), kar ponovno priča o pomembnosti kitajske pomoči.

Slika 5.1 : Višina ODA v Afriki v letu 2008, po donatorjih, v milijardah USD



Vir: OECD DAC Statistics in Brautigam (2012).

Predstavljeno količino pomoči je Kitajska sicer dolgo namenjala brez prave politike oz. brez javno dostopnih smernic, ki bi začrtale usmeritve v določene prioritete države. Leta 2006 je nato sprejela uradno politiko do Afrike, ki vsebuje osnovna načela nadaljnega sodelovanja z afriškim kontinentom. V okviru političnih usmeritev za Afriko, je Kitajska pričela z oblikovanjem strateškega partnerstva, ki temelji na skupnih koristih, "vzporednem razvoju"¹²⁰ in *win-win* situaciji na področju gospodarskega sodelovanja (Guttal 2008, 24–25). Hkrati je, istega leta, Kitajska gostila Vrh Kitajska-Afrika z 48 afriškimi voditelji in sprejela akcijski načrt, v okviru katerega je predsednik Hu Jintao naznanil, da bo Kitajska, v primerjavi z letom 2006, do leta 2009 podvojila

¹²⁰ Guttal (2008) je "vzporedni razvoj" razumel kot prizadevanje Kitajske za ustvarjanje pogojev, v katerih bi se vzporedno razvijali, tako Kitajska, kot država partnerica, prejemnica kitajske pomoči.

ODA afriškim državam (čeprav uradno ni znano, koliko pomoči je Kitajska v tem letu namenila afriškim državam). Akcijski načrt vsebuje tudi druge zaveze, glede politike ODA; ustanovitev sklada v vrednosti 5 milijard USD za spodbujanje kitajskih investicij v Afriko, zagotovitev posojil v vrednosti 3 milijarde USD, izgradnjo infrastrukture za Afriško unijo, povečanje števila izdelkov, ki jih LDC, v dobrih diplomatskih odnosih s Kitajsko, lahko izvažajo brez carine iz 179 na 400, povečanje števila štipendij za afriške študente ter izobraževanj za strokovnjake ter izgradnjo števila šol in druge infrastrukture v afriških državah (Dahle Huse in Muyakwa 2008, 12). Hkrati se je na Vrhu Kitajska zavezala, da bo odpisala dolg 33. afriškim državam (Broadman 2008, 99). Velik napredek na področju formuliranja smernic kitajske ODA je bil, v nadaljevanju, storjen leta 2011 s sprejetjem Bele knjige, kjer se je Kitajska tudi zavezala, da 40 odstotkov svoje pomoči daje v obliki donacij, vendar ne nujno preko neposredne podpore proračunu, praksa pa kaže, da je le-tega izjemno malo (Brautigam 2012, 3).

Zanimivo je tudi analizirati, v kolikšni meri se Kitajska, vsaj na deklarativni ravni, zavezuje k spoštovanju načel za doseganje učinkovitejše pomoči. Pri nujenju pomoči, Kitajska sledi različnim načelom, kot evropska razvojna politika (Hackenesch 2009, 33). V strateških dokumentih na temo sodelovanja z Afriko, Kitajska med osnovnimi načeli omenja predvsem odkritost, prijateljstvo in enakost, obojestransko korist, recipročnost in skupen napredek, vzajemno podporo in tesno sodelovanje, medsebojno učenje in prizadevanje za skupni razvoj ter načelo ene Kitajske (prav tam), kar je samo po sebi precej nasprotno načelom prilagajanja in usklajevanja. Med cilji nudenja pomoči pa se pojavljajo spodbujanje miru in stabilnosti, družbeni in gospodarski razvoj ter skupna rast. Zanimivo, Kitajska uresničevanju MDG ne daje velikega poudarka (Hackenesch 2009, 32).

Tudi na področju oblik nudenja pomoči, je Kitajska diametralno nasprotna tradicionalnim DAC donatoricam oz. odraža njihovo prakso nekaj desetletij nazaj. Pomoč je v afriške države namenjena v večji meri v obliki vezane razvojne pomoči, posojil in drugih instrumentov, kot so vladna zagotovila za sektorske investicije v afriški regiji (Alden 2007a, 22). Berthelemy (2011, 16) pravzaprav ocenjuje, da je edina nevezana pomoč, ki jo Kitajska daje v Afriko, odpis dolgov.¹²¹ Manjši delež pomoči Kitajska namenja tudi multilateralno, v okviru mednarodnih organizacij, kot so Svetovna zdravstvena organizacija (ang. *World Health Organization*) in druge agencije ZN (prav tam). Ne glede na to, da uradni podatki za kasnejša leta niso na voljo, je Kitajska uvozno - izvozna banka v letih 2004 do 2006 poročala, da je bilo v afriške države namenjenih za več kot 7 milijard USD posojil, ki pa so bila v večji meri vezana na porabo in sklepanje pogodb s kitajskimi podjetji,

¹²¹ Za primerjavo oz. kot bomo videli v prihodnjih poglavjih - okoli 90 odstotkov pomoči DAC donatoric je nevezan (Bertheemy 2011, 16).

prisotnimi v afriških državah. Vrednost posojil se je z leti le še povečala, in sicer na 10,8 milijarde USD v letu 2009 (Brautigam 2012, 3). Primer vezanih posojil je naša študija primera - Mozambik, kjer so bili kitajska pomoč oz. posojila pogojeni z dejstvom, da je bila poraba zagotovljena s strani kitajskih podjetij (Muliaras in Magliveras 2008, 401–402), kar kaže na jasno realistično opredeljevanje nudenja pomoči, skladno z gospodarskimi interesi, kot slednje razumejo Hook (1995), Cumming (2001), Berthelemy (2006) in Carbone (2007). Osnovno obliko nudenja pomoči tako predstavljajo razvojni projekti, pri čemer Kitajska financira celoten projekt, ki ga v večini primerov izvedejo kitajska podjetja, ali pa nudi tehnično pomoč za izvedbo slednjega (Bautigam 2008, 15). Celotna izvedba razvojnega projekta je tudi najpogostejša oblika pomoči, saj predstavlja več kot 40 odstotkov vseh razvojnih sredstev (Grimm 2011, 10).

Poleg izvajanja projektov, Kitajska uvozno izvozna banka nudi številna posojila. Ne glede na jasno povezovanje z gospodarskimi interesi, je na tem mestu potrebno priznati, da ima Kitajska, po višini posojil afriškim državam, izjemno pomembno vlogo. V letu 2006 se je Kitajska zavezala, da bo samo v tri afriške države - Nigerijo, Angolo in Mozambik namenila posojila v vrednosti 8,1 milijarde USD. Po drugi strani, se je SB v enakem časovnem obdobju zavezala, da bo v celotno podsaharsko Afriko namenila posojila v vrednosti 2,3 milijarde USD (French 2006, 127). Kljub pomembnosti in teži višine posojil ter kratkotrajnim prednostim za razvoj afriških gospodarstev, pa se je potrebno vprašati, kakšna je dolgoročna trajnost ter sposobnost afriških držav, da omenjena posojila tudi vrnejo. Odgovor na to ponudi Kitajska sama s pogostimi odpisi dolgov. Tako je v obdobju od 2000 do 2003 Kitajska odpisala dolgove v višini približno 1,4 milijarde USD, nov krog pa je bil predviden tudi za obdobje 2006 do 2009 (Bautigam 2008, 16), čeprav novejši podatki niso na voljo. Poleg izvajanja projektov, posojil in odpisa dolgov, ki sestavljajo osrednji del kitajske razvojne pomoči Afriki, pa Kitajska, sicer omejeno, organizira tudi druge oblike nudenja pomoči. Slednje se izraža v obliki organizacije razvojnih seminarjev in izmenjave izkušenj, organizacije diplomatskih obiskov, ipd. (Anshan 2007b, 35). Pomoči v obliki direktne podpore proračunu Kitajska ne izvaja (Dahle Huse in Muyakwa 2008, 12).

Če skušamo predstavljeno strniti v enotno oceno kitajske pomoči, lahko z zagotovostjo trdimo, da do sedaj vzpostavljena pravna podlaga in oblike izvajanja pomoči, ne odražajo velikih korakov, ki jih Kitajska dela v afriški regiji na področju razvojne pomoči. S pridobljenim vtisom (morda le napačnim?), da je pomoč usmerjena brez pravih političnih odločitev o geografskih in sektorskih prioritetah ter brez primernih in vnaprej določenih načinov za nudenje, ocenjujemo, da bi bilo potrebno sprva zagotoviti obstoj zadostne pravne podlage, ki bi omogočala, da pomoč ni namenjena na *ad-hoc* osnovi. Vsekakor pa je v nadaljevanju potrebno dodatno pozornost nameniti tudi

vprašanjem lastništva prejemnice in primernih oblik nudenja pomoči, ki bodo omogočali trajnostni razvoj.

Politika razvojnega sodelovanja Kitajske pa je, kot je razvidno iz prihodnjega poglavja, le eden izmed sestavnih delov Kitajske obsežne zunanjepolitične strategije delovanja v Afriki, ki daje vtis, da je nudenje ODA le komplementarno ostalim prizadevanjem za doseganje gospodarske in politične prevlade na kontinentu. Skladno s tem opažanjem, tudi Gill in Reilly (2007, 38) pravita, da kitajski visoki predstavniki s pomočjo razvojne pomoči, diplomatskih gest in pomoči ter podpore številnim afriškim voditeljem, delujejo le z namenom zasledovanja enega cilja - vzpostavljajo in ustvarjajo dobro okolje za bodoče kitajske investicije v afriških državah. Dokazovanju omenjenega je namenjeno prihodnje poglavje.

5.1.3 Razvojno sodelovanje in gospodarski interesi

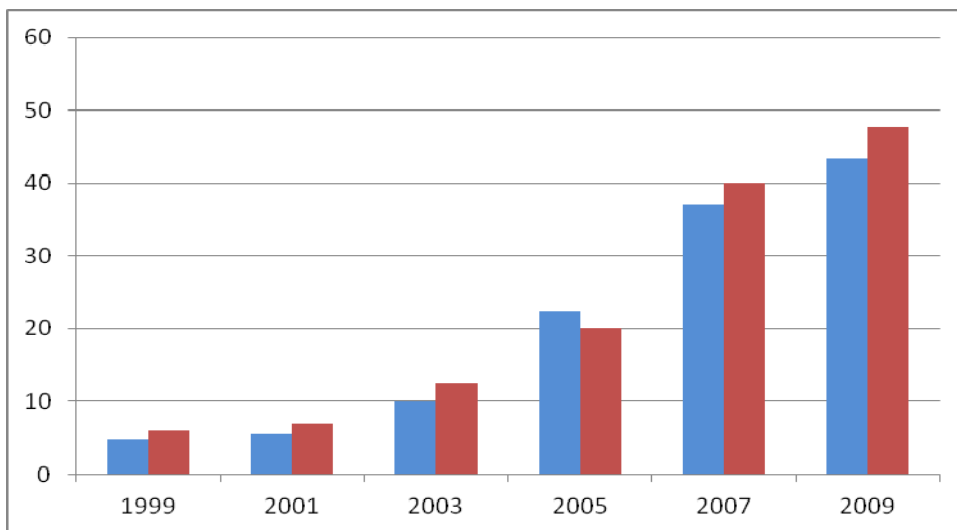
Afrika, kontinent z več kot 300 milijoni najrevnejšega prebivalstva in velik svetovni razvojni izziv, predstavlja hkrati pomembno mesto za gospodarske interese tako starih, kakor tudi novih svetovnih velesil, kot je Kitajska (Broadman 2008, 96). Med razvojnimi teoretiki je sicer pogosto prepričanje, da Kitajska prihaja v Afriko zgolj ali prvenstveno zaradi izkoriščanja surovin (Kaplinsky, McCormick in Morris 2006, Asche in Schuller 2008 v Berthelemy 2011, 8), pri čemer je nudenje pomoči le obstranska dejavnost. Podobno po besedah Guja (2009, 571) kitajska podjetja sodelujejo z afriškimi državami iz treh glavnih vzrokov:

- zaradi pričetka izvajanja razvojnih projektov;
- zaradi izgradnje različnih obratov za proizvodnjo in nadaljnjo prodajo produktov na evropska in severnoameriška tržišča ter hkratnega izkoriščanja preferenčnih trgovinskih sporazumov z Evropo in
- zaradi izkoriščanja naravnih bogastev, kot so nafta in plin ter njihov uvoz v Kitajsko.

Vsi trije vzroki, ki so zagotovo primerni za apliciranje na vsako izmed afriških držav, s katero Kitajska sodeluje, pa so v zadnjem desetletju močno povečali trgovino med kontinentoma. Tako je od leta 1990 afriški izvoz v azijske države in uvoz iz slednjih narasel bolj, kot katerakoli menjava med svetovnimi regijami. Samo v desetih letih sta se uvoz in izvoz povečala za skoraj desetkratno. V letu 2008 je Kitajska v Afriko izvozila blago v višini več kot 50 milijard USD, kar je več, kot je štel izvoz Francije, Velike Britanije ali ZDA (Brautigam 2011). Čeprav je leto kasneje trgovina nekoliko upadla, kot posledica globalne krize, je trend še vedno prav neverjeten in pričakovati je,

da bo še naraščal.

Slika 5.2: Pregled trgovine (uvoz iz Afrike in izvoz) med Kitajsko in Afriko v letih 1990 do 2009, v milijardah USD

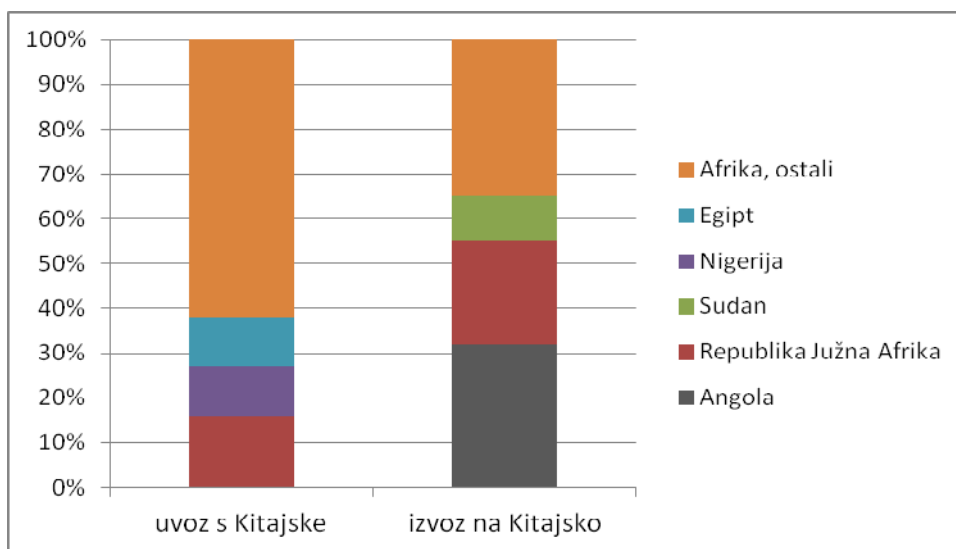


Vir: Corkin (2007, 13) in Haugen (2011).

Tudi, če pogledamo trgovinske tokove v celoti, je opaziti, da je trgovina v zadnjih desetih letih med Kitajsko in Afriko desetkratno narasla in je v letu 2008 znašala več kot 106 milijard USD (Brautigam 2011, 1), kar predstavlja več kot 40 - odstotno rast, glede na leto poprej in postavlja Kitajsko za tretjega najpomembnejšega trgovinskega partnerja afriške regije (Gu 2009, 572). Čeprav se je trgovina leto kasneje, kot posledica globalne krize, zmanjšala za 15 odstotkov, na 91,02 milijarde USD (Poročilo Foruma Kitajska - Afrika), je Kitajska prvič postala najpomembnejši trgovinski partner Afriki. Za zagotavljanje tega dosežka in za nadaljnjo promocijo gospodarskih odnosov skrbi enajst Centrov za promocijo trgovine (Alden 2007b), ki je do sedaj uspešno pripomoglo k vzpostavitvi delovanja več kot 28.000 kitajskih podjetij v 49. afriških državah (Gu 2009, 573). Kako pomembna partnerica je Kitajska v afriški regiji, pokaže tudi primerjalna analiza. Medtem, ko se je izvoz med leti 1990 in 1995 povečeval za 15 odstotkov letno ter za 20 odstotkov letno, med leti 2000 in 2005, se je, v enakem obdobju, evropski delež uvoza prepolovil. Slednje pomeni, da azijski trgi prejmejo toliko afriškega uvoza, kot EU in ZDA skupaj, ki sta afriška dolgoletna trgovinska partnerja (Broadman 2008, 97). V letu 2000 je Kitajska med trgovinskimi partnerji prevzela tretje mesto Veliki Britaniji in bo, po predvidevanjih, v prihodnjih dveh letih zasedla še francosko drugo (Huliaras in Magliveras 2008, 400). Medtem, ko države OECD še vedno ostajajo glavni uvoznik afriških izdelkov, se je od leta 1995 naprej njihov delež močno zmanjšal. Slednje je še posebej opazno predvsem v državah, bogatih s surovinami, kot so Angola, Burkina Faso, Čad, Kongo, Nigerija, Sudan in Zambija, kjer Kitajska že predstavlja

najpomembnejšega uvoznika. Med najpomembnejšimi izdelki so surovine, predvsem nafta (skoraj 100 odstotkov iz Angole,¹²² 98,8 odstotkov iz Sudana, 88,9 odstotkov iz Nigerije ter 85,9 odstotkov iz Konga), kovine (99,6 odstotkov iz Demokratične republike Kongo, 59,6 odstotka iz Gane) ter les (42,3 odstotka iz Gabona in 39,7 odstotka iz Kameruna) (OECD 2006, 45–47). Celotno gledano, so najpomembnejše partnerice Kitajske Angola (Kitajska uvozi blago v višini 14,8 milijard USD), Republika Južna Afrika (10,4 milijard USD) in Sudan (4,7 milijard) (Haugen 2011, 163). Med uvoznicami kitajskih izdelkov pa se v največjem deležu pojavljajo Republika Južna Afrika (7,9 milijard USD) ter Nigerija in Egipt (5,7 oz. 5,3 milijarde USD) (prav tam).

Slika 5.3: Največje trgovinske partnerice med afriškimi državami v letu 2009, v odstotkih

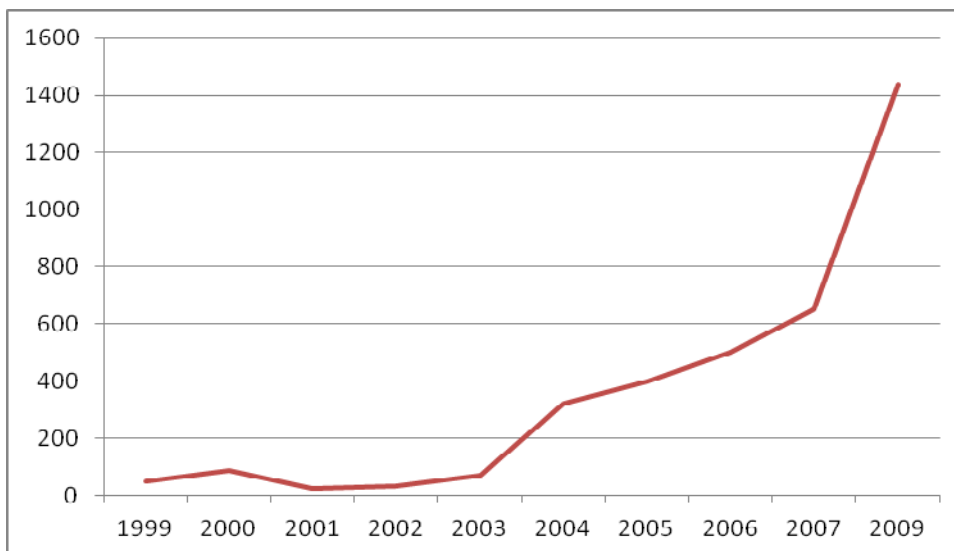


Vir: Haugen (2011, 163).

Kitajska je hkrati ena vodilnih na področju tujih neposrednih investicij (TNI). Vrednost teh je v zadnjih letih močno narasla (OECD 2006, 75), več kot desetkratno, od leta 1999. Izjemen porast pa je opazen predvsem v zadnjih letih. Tudi v prihodnje je pričakovati, da bo premica strmo naraščala.

¹²² Angola je leta 2006 postala največji tuji dobavitelj kitajske nafte in tega leta prehitela Saudsko Arabijo (Alden 2007b, 8).

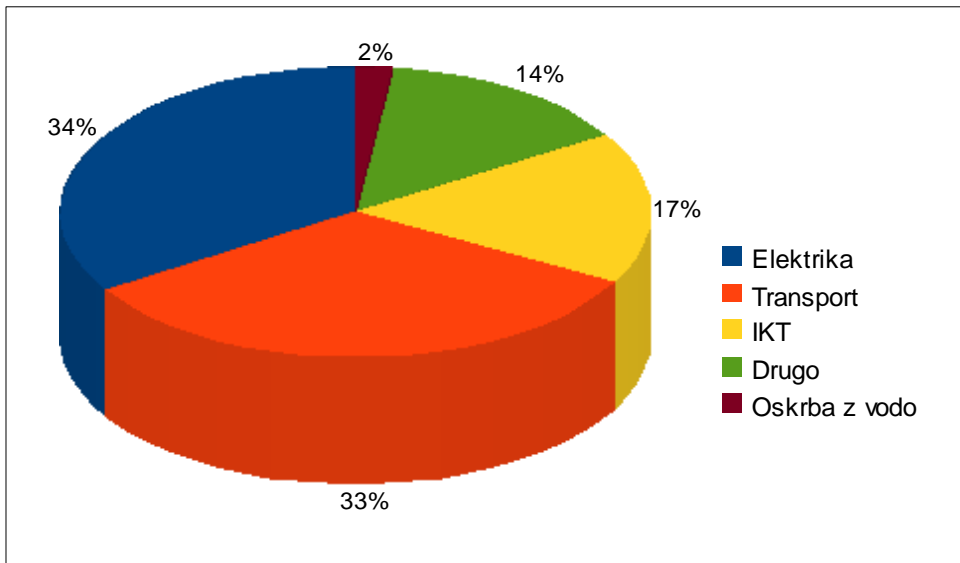
Slika 5.4: Vrednost TNI Kitajske v Afriki v letih 1999 do 2009, v milijonih USD



Vir: UNDP (2007, 53), Kaplinsky in Morris (2009, 554), Gu (2009, 572) in Forum on China-Africa Cooperation (2013).

Tako, kot pri trgovini, so kitajske TNI osredotočene zgoj na nekatera področja - več kot 50 odstotkov TNI je usmerjenih v države, bogate z nafto in minerali; Nigerijo, Sudan in Zambijo. Predvsem v zadnjih letih se je Kitajska pričela usmerjati dodatno v druge panoge; energetiko, cestno infrastrukturo, turizem in telekomunikacije ter s tem tudi v druge države, kot so Bocvana, Etiopija, Kenija, Madagaskar, Mauritius, Mozambik, Senegal in Ugando (Broadman 2008, 98). Tako bo Kitajska v prihodnjih letih samo v Nigerijo investirala več kot 4 milijarde USD in ponudila Angoli posojila v enaki vrednosti (Geda in Meskel 2008, 248). Jasno je torej, da Kitajska investira v države, bogate s surovinami. Tako je bilo v 5 držav (Sudan, Alžirijo, Zambijo, Nigerijo in Republiko Južno Afriko) namenjenih kar 56 odstotkov vseh TNI v letu 2005 (Kaplinsky in Morris 2009, 554).

Slika 5.5: Kitajske infrastrukturne investicije v letih 2001-2007 v podsaharski Afriki



Vir: Alden in Rothman (2008, 9).

Skladno z večanjem trgovine in TNI, se je pojavila potreba po institucionalizaciji odnosov. S tem namenom je bil, leta 2000, ustanovljen Forum o kitajsko-afriškem sodelovanju (ang. *Forum on China-Africa Cooperation* - FOCAC), ki nudi podporo kitajskim podjetjem pri investiranju v afriških državah in spodbujanju gospodarskih partnerstev. Samo leta 2006 se je Forum zavezal, da bo namenil 3 milijarde preferenčnih posojil in 2 milijona izvoznih kreditov afriškim državam v prihodnjih treh letih ter ustanovil poseben sklad v višini 5 milijard USD za spodbujanje kitajskih investicij v Afriki. Hkrati je bila ustanovljena tudi Skupna gospodarska zbornica Kitajske in Afrike (Gill in Reilly 2007, 39–40). Na četrtem ministrskem srečanju FOCAC, novembra 2009, v Egiptu sta Kitajska in Afrika sprejeli Akcijski načrt za leta 2010 - 2012, kjer se je Kitajska zavezala h dodatnim ukrepom za krepitev sodelovanja z afriškimi državami, ki vključujejo tudi področje kmetijstva, zdravstva, varovanja okolja in reševanja problema podnebnih sprememb (FOCAC 2010).

Poleg delovanja FOCAC in Centrov za promocijo trgovine v regiji, so bila v preteklosti prizadevanja za krepitev gospodarskega sodelovanja z Afriko usmerjena tudi neposredno s strani kitajske vlade. Leta 2002 je le-ta v skladu s svojo strategijo širitve v afriške države izbrala 50 najobetavnejših državnih podjetij ter jim ponudila številne ugodnosti pri njihovih investiranjih v afriške države, kot npr. direktno finančno pomoč, ugodna posojila, davčne olajšave in posredovanje pri nakupu cenejše zemlje v Afriki. Do leta 2005 je tako v Afriki delovalo več kot 800 kitajskih podjetij, velika večina jih je v lasti države (Gill in Reilly 2007, 40), ki so pri svojem delovanju pokrivalo 49 afriških držav (Berthelemy 2011, 10). Število se je v preteklih letih povzpelo na več

tisoč (Flynn 2013). Nato je bil, novembra 2004, v sodelovanju z UNDP, ustanovljen Skupni kitajsko-afriški podjetniški svet (ang. *China Africa Joint Business Council*), ki podpira kitajske investicije v privatnem sektorju in se osredotoča predvsem na skupino držav, kjer je Kitajska najbolj zastopana: Angola, Kamerun, DR Kongo, Etiopija, Gana, Kenija, Mozambik, Nigerija in Tanzanija (UNDP 2005).

Prizadevanja kitajske vlade na področju spodbujanja gospodarstva, prinašajo rezultate in se jasno odražajo v situaciji v afriških državah. Tako je, na primer, kar 13 od 15 največjih tujih podjetij v Sudanu kitajskih, od tega jih največ dela na področju naftne industrije. Verigo sklepajo kitajska podjetja, ki gradijo železnico za prevoz nafte do pristanišča v Rdečem morju, ki ga prav tako gradi drugo kitajsko podjetje. Sudan, ki se je prav po zaslugi Kitajske spremenil v veliko izvoznico nafte, je bil v letu 2005 največji prejemnik kitajskih sredstev na svetu (Gill in Reilly 2007, 40). Dodatno se vsakoletno povečuje število podjetij, ki so prisotne na terenu, kar pa za seboj potegne še precej drugih političnih področij - migracij, kulturnega sodelovanja, socialnih politik, zagotavljanja trajnosti na področju varnosti preskrbe s hrano, energetske učinkovitosti in podobno. Vsekakor je pri tem pomembno, da pospešenemu gospodarskemu sodelovanju sledijo dobri politični odnosi ter uspejo nasloviti vse nastale spremembe in posledice, ki jih prinaša takšna krepitev (gospodarskih) odnosov med državama. V nadaljevanju bomo torej obravnavali, kako na prekrivanje področjih razvojnega in gospodarskega sodelovanja vplivajo še politične vezi in interesi.

5.1.4 Razvojno sodelovanje in politične vezi

Tako, kot je razvojna pomoč Kitajske Afriki povezana z njenimi gospodarskimi interesi na kontinentu, imajo politične smernice enako pomembno vlogo. Kitajska z afriškimi državami ohranja redne stike že v okviru Vrhov Kitajska-Afrika, ki potekajo vsaka tri leta: leta 2000 v Pekingu, 2003 v Etiopiji, 2006 ponovno v Pekingu (Brautigam 2008, 4), 2009 v Egiptu in nazadnje leta 2012 v Pekingu. Poleg vrhov je Kitajska vzpostavila tudi redne dvostranske stike s praktično vsemi državami, s katerimi je definirala že razvojne odnose, razen s Svazijem. Z omenjenimi državami tako ohranja redne dvostranske stike v obliki obiskov na različnih ravneh.

Po drugi strani, obstaja vrsta držav, s katerimi je vzpostavila in prekinila diplomatske odnose, zaradi politike pogojevanja. Tokrat je bila prekinitev odnosov posledica problematike priznavanja Tajvana (Brautigam 2010, 4). Zaradi številnih prednosti, ki jih ponuja kitajska prisotnost v Afriki (razvojna pomoč, gospodarsko sodelovanje), so mnoge države že spremenile zunanjo politiko do

Tajvana in se odrekle njegovi podpori (Gill in Reilly 2007, 38). Po zadnji spremembi zunanjepolitičnih stališč Senegala, leta 2005 in Čada 2006, je le še 5 afriških držav takšnih, ki vzdržujejo redne diplomatske odnose s Tajvanom: Burkina Faso, Gambija, Malavi, Svaziland ter Sao Tome in Principe (Huliaras in Magliveras 2008, 403–404), sodelovanje s Kitajsko pa je zaradi tega prekinjeno ali je v manjši meri.

Če želimo odnose sodelovanja med Kitajsko in afriško regijo ponovno analizirati z vidika realistične struje (predvsem Mc Combie in Thirlwall 1994, Todaro 2006), je za Kitajsko izrednega pomena ohranjanje dobrih odnosov z afriškimi državami. Tako je podpora večjega števila afriških držav za Kitajsko pomembna pri glasovanju v mednarodnih organizacijah, predvsem v ZN, kar omogoča Kitajski nadaljnje uresničevanje zunanjepolitičnih interesov (Kleine-Ahlbrandt in Small 2008, 39). Kot ugotavlja Alden (2007, 20) je s t.i. blokovskim glasovanjem (ang. *block voting*) afriških držav Kitajska v zgodovini že velikokrat pridobila - na primer, pri odločitvi Mednarodnega olimpijskega komiteja, da so Olimpijske igre leta 2008 potekale v Pekingu (Alden 2007a, 20), zaradi česar lahko pričakujemo ohranitev in krepitev odnosov tudi v prihodnje.

Pomemben vidik pri uresničevanju političnih interesov ter povezovanja razvojnega sodelovanja z afriško celino, je tudi načelo nevmešavanja v notranjepolitične zadeve posameznih afriških držav, kar je izjemno cenjeno pri številnih afriških voditeljih. Na tak način je Kitajska lahko le še utrdila svoj zunanji zgled miroljubne in odgovorne velesile, ki si prizadeva za harmoničen razvoj in blagostanje (Gill in Reilly 2007, 38). Tako v mnogih primerih Kitajska nudi drugo možnost za tiste afriške države, ki niso zmožne ali nočejo upoštevati temeljnih načel Cotonoujskega sporazuma ter posledično tvegajo ukrepe EU na področju zmanjšanja razvojne pomoči. Slednje pa daje afriškim državam večjo moč pri pogajanjih z EU in mednarodnimi institucijami. Primer tega se nakazuje pri Centralni afriški republiki, ki ji je EU odrekla nadaljnjo razvojno pomoč, v kolikor ne bo zagotovila vladavine prava. Hkrati pa ji je Kitajska svojo razvojno pomoč ponudila neodvisno od notranje političnih pogojev (Muliaras in Magliveras 2008, 404).

Dodaten dejavnik kitajske razvojne politike do Afrike je tudi gospodarska in politična moč držav EU in Severne Amerike. Kitajski predsednik vlade, Wen Jiabao, je leta 2003 na srečanju FOCAC poudaril, da je širši interes povezovanja z Afriko prav boj proti zahodni prevladi. Slednje je prav gotovo podprto s strani številnih afriških voditeljev, ki morajo, za nadaljevanje prijateljskih odnosov z EU ter prednostmi, ki jih slednje prinaša, velikokrat prilagoditi svoje politične težnje. Zaradi tega je, kot ugotavlja Alden (2007, 16), zahodni svet v nekaterih afriških državah viden kot grožnja notranjepolitičnim sistemom.

Leta 2006 so se odnosi še dodatno okrepili. V okviru ponovnega zasedanja FOCAC, je Kitajska, kot del "Afriškega leta", petdeseto obletnico vzpostavitve diplomatskih vezi med Kitajsko in Afriko, obeležila na najvišji politični ravni z veliko novimi obljubami. Pri tem je kar 48 afriških držav na Kitajsko poslalo svoje najvišje predstavnike. Na Forumu je bilo vzpostavljen nov mehanizem strateškega partnerstva med Kitajsko in Afriko, ki temelji na politični enakopravnosti, medsebojnem zaupanju, gospodarskem sodelovanju, ki prinaša *win-win* ugodnosti, in kulturnih izmenjavah (FOCAC 2006). Poleg splošnih novih smernic Kitajskega odnosa z afriškimi državami, je Kitajska podala konkretne predloge za izboljšanje diplomatskih in gospodarskih odnosov med celinama: povečanje števila visokih obiskov v državah in ob robu zasedanj ZN, podvojitve trgovine do leta 2010 za doseg cilja 100 milijard USD (cilj je bil dosežen že veliko prej, kot kaže poglavje o gospodarskem sodelovanju), povečanje TNI, povečanje razvojne pomoči v obliki donacij zdravil, izgradnje šol (Alden 2007a, 32–33). Na četrtem Vrhu, leta 2009 v Egiptu, je Kitajska s svojimi obljubami, glede gospodarskega in političnega sodelovanja, naredila še korak dlje ter obljubila pomoč na dodatnih osmih področjih ter povečanje posojil po koncesijskih pogojih v višini 10 milijard USD. Da bi utrdila politične vezi z afriškimi državami, je Kitajska prav tako okrepila svoje število pripadnikov v mirovni misijah ZN, ki se je povzpelo na več kot 3000 v sedmih različnih misijah (Kleine-Ahlbrandt in Small 2008, 48). Korak naprej je posredovanje Kitajske pri reševanju darfurske krize v Sudanu, kjer ga je spodbujala (kar je sicer v nasprotju s tradicionalnim načelom nevmešavanja v notranjepolitične zadeve države), da sprejme okrepljeno misijo Afriške unije v Darfurju (Gill in Reilly 2007, 37). Ne nazadnje je pomemben dejavnik kitajske razvojne politike tudi dejstvo, da število kitajskih migrantov v afriških državah močno narašča (Mohan in Kale 2007, 3). Tako naj bi v začetku novega tisočletja celotna številka migrantov dosegla med 750 tisoč in milijonom migrantov, kljub temu, da je bilo prijavljenih delavcev manj kot 80 tisoč (Mohan in Kale 2007, 10). Večina migrantov dela v okviru kitajskih podjetij v afriških državah, predvsem v tistih, bogatih z nafto (Nigerija in Sudan) (Mohan in Tan-Mullins 2009, 590). Vendar pa je potrebno ob tem poudariti tudi, da večinoma ne gre za sezonske migrante, ki so vezani zgolj na dokončanje projekta, ampak prihaja vedno bolj do trajnih migracij, ki za seboj potegne tudi potrebo po ureditvi kulturnih, ekonomskih in socialnih vprašanj.

5.1.5 Institucionalna struktura razvojnega sodelovanja

Kitajske politike ODA ne izvaja razvojna agencija, kot v večini zahodnih držav (Dahle Huse in Muyakwa 2008, 11), ampak je celoten sistem nekoliko bolj zapleten. Nudenje pomoči tako ureja večje število institucij, ki so na kratko predstavljene v nadaljevanju, predvsem z namenom

analiziranja učinkovitosti nudenja pomoči:

- Državni svet

Državni svet, ki ga sestavlja okoli 50 članov, med drugim tudi predsednik vlade, štirje podpredsedniki, minister za zunanje zadeve ter minister za trgovino (Grimm 2011, 12) je vrhovni organ na področju razvojnega sodelovanja, na kar nakazuje tudi njegova sestava. Pod njegove pristojnosti spada potrjevanje proračuna, namenjenega za razvojno sodelovanje, in je tako primerljiv z nacionalnimi odločevalskimi telesi ali EP. Pod njegovo kontrolo razvojni akterji izvajajo politiko razvojnega sodelovanja in mu nato finančno poročajo (Hackenesch 2009, 42).

- Državna komisija za nadzor in upravljanje

Državna komisija za nadzor in upravljanje nastopa kot edini lastnik večine državnih podjetij, ki delujejo v Afriki, ali pa, alternativno, ima v lasti večino delnic v privatnih podjetjih. Osrednji namen komisije je tako spodbujanje razvoja podjetij in ustvarjanje dobička pri njihovem delu. Skladno s tem, komisija spodbuja podjetja pri izvajanju razvojnih in drugih projektov, saj ima, kot večinska lastnica, od tega tudi največje koristi. V hierarhiji državne uprave je državna komisija popolnoma enakovredna Ministrstvu za trgovino in Ministrstvu za zunanje zadeve (Gill in Reilly 2007, 42).

- Ministrstvo za trgovino

Verjetno nikjer drugje po svetu ni Ministrstvo za trgovino bolj vključeno v oblikovanje in izvajanje zunanje politike države, kot ravno na Kitajskem (Alden 2007a, 23). Tako je odgovorno predvsem za distribucijo finančnih donacij in posojil ter koordinacijo z Uvozno - izvozno banko (Brautigam 2008, 14 in Grimm, 2011). Sodelovanje z afriškimi državami je v pristojnosti štirih sektorjev: Sektorja za zahodno Azijo in Afriko, Sektorja za zunanje trgovinske odnose in sodelovanje, Službe gospodarskega in trgovinskega svetovalca podjetjem na terenu ter Sektorja za mednarodno razvojno sodelovanje. Sektor za mednarodno razvojno sodelovanje v okrilju Ministrstva za trgovino opravlja predvsem funkcijo nudenja posojil afriškim vladam, ki jih slednje namenijo za infrastrukturne projekte, izvajajo pa jih v večini primerov kitajska podjetja pod vodstvom Državne komisije za nadzor in upravljanje (Gill in Reilly 2007, 42–43).

- Ministrstvo za zunanje zadeve

Ministrstvo za zunanje zadeve ima pri vzpostavljanju in ohranjanju odnosov na področju razvojnega sodelovanja popolnoma drugačno vlogo, kot smo je vajeni v večini DAC donatoric. Tako na področju sodelovanja z Afriko poskrbi predvsem za vzpostavitev diplomatskih odnosov, medtem ko samo področje izvajanja razvojne pomoči pade pod pristojnosti Ministrstva za trgovino. Kljub temu, narava sodelovanja predvideva tesno sodelovanje z drugimi institucijami. Tako zaradi prevladujočih gospodarskih odnosov, ki imajo veliko večjo težko, kot politični ali razvojni, se morata predvsem Oddelek za Zahodno Azijo in Severno Afriko in Oddelek za podsaharsko Afriko pri večini odločitev posvetovati z Državno komisijo za nadzor in administracijo in Ministrstvom za trgovino (Gill in Reilly 2007, 43).

- Kitajske agencije in banke

Za sodelovanje Kitajske z afriškimi državami je najpomembnejša, leta 1994 ustanovljena, Izvozno-uvozna banka, v okviru katere kitajska vlada namenja uradno razvojno pomoč v države v razvoju (Dahle Huse in Muyakwa 2008, 11). Banka je v popolni lasti države (Bosshard 2007, 3) in nudi afriškim vladam ugodna posojila in hkrati spodbuja kitajska podjetja, da investirajo v Afriko s pomočjo izvoznih kreditov in drugih ugodnosti. Pomen delovanja banke odražajo številke na terenu; več kot 80 odstotkov vseh posojil Izvozno - uvozne banke v Afriki je namenjenih v pet osrednjih držav - Angolo, Mozambik, Nigerijo, Sudan in Zimbabve, pri čemer gre več kot 40 odstotkov sredstev za energetski sektor (Alden 2007a, 24). Čeprav se večina teh posojil, po standardih OECD DAC, ne uvršča v okvirje ODA, je meja pri kitajski pomoči tukaj nekoliko zabrisana (Grimm 2011, 15). Slednje se nanaša se posebej na dejstvo, da ni popolnoma jasna opredelitev (ne)koncesijskih posojil in obračunavanje višine ODA skladno s tem.¹²³

Za področje razvojnega sodelovanja, je pomembna tudi Kitajska razvojna banka, prav tako ustanovljena leta 1994, ki večinoma deluje doma, vendar v manjših odstotkih namenja posojila tudi v druge države (Grimm 2011, 17). Tako je banka do konca leta 2007 (so)financirala okoli 30 razvojnih projektov v Afriki, v skupni vrednosti okoli 1 milijarde USD (Brautigam 2008, 15).

¹²³ Skladno z OECD DAC opredelitvijo ODA, se kot pomoč štejejo namreč tista posojila, ki vsebujejo delež nepovratnih sredstev, najmanj v višini 25 odstotkov (preračunano kot 10 odstotna obrestna mera). Skladno s tem OECD DAC donatorice, kot razvojno pomoč, štejejo samo čista nepovratna sredstva (torej najmanj 5 odstotkov posojila), medtem ko Kitajska, kot ODA, šteje zgolj višino subvencionirane obrestne mere (torej razliko med obrestno mero, ki jo nudi EXIM banka in nacionalno obrestno mero, ki jo nudi centralna banka), kar je po višini veliko nižji znesek, kot ODA, kot jo prikazujejo OECD DAC donatorice (Grimm 2011, 16).

- Lokalne skupnosti in mestne uprave

Pri določanju smernic in izvajanju kitajske zunanje politike do Afrike, imajo pomembno mesto tudi lokalne skupnosti in mestne uprave. Lokalne skupnosti namreč lahko nadzirajo velik delež državnih podjetij, ki so registrirana po posameznih lokalnih skupnostih. Tako predvsem velika mesta, kot je Shanghai, pogosto na različne načine spodbujajo investiranje podjetij v afriške države ter se na tak način vključujejo v politiko razvojnega sodelovanja (Gill in Reilly 2007, 44).

5.1.6 Ocena kitajske razvojne politike v Afriki z vidika upoštevanja temeljnih načel

Kitajska politika sodelovanja z afriškimi državami se je v zadnjem desetletju močno razširila in poglobila. Višina sredstev pomoči je tako, brez dvoma, primerljiva z največjimi evropskimi donatoricami, število političnih teles in stikov prav tako, gospodarsko gledano pa je Kitajska že prekosila marsikatero državo, članico EU. Kljub temu, da je kitajski pristop bolj neposreden, rezultati pomoči pa so konkretniji (večje poudarjanje izgradnje infrastrukture), je na tem mestu vprašljiva učinkovitost namenjene pomoči ter predvsem upoštevanje načel, ki jih je donatorska skupnost zastavila. Še pred analizo upoštevanja kriterijev, se porajajo številna vprašanja o namenu kitajske razvojne pomoči oz. njenih interesih. Tako Anshan (2007b, 36) ocenjuje, da so lahko kitajski pristop, razvojna pomoč in sodelovanje videni kot neokolonializem in kitajski interesi po izkoriščanju afriških naravnih bogastev. Temu v prid govori tudi dejstvo, da je Kitajska okrepila svojo prisotnost, predvsem v državah, ki imajo poseben pomen za kitajsko gospodarstvo, kot npr. Sudan, DR Kongo, Mozambik ipd. V slednjih je razvojna pomoč v večji meri namenjena v obliki posojil in kombinirana z večanjem TNI, kar omogoča kitajskim podjetjem dostop do pomembnih naravnih bogastev. Poleg gospodarskih interesov pri nujenju razvojne pomoči, so jasno razvidni tudi politični. Jasno pogojevanje priznanja Kitajske namesto Tajvana, je dodaten znak pri potrjevanju navedenega.

Močna kritika kitajskega pristopa se nanaša tudi na sam mehanizem poročanja razvojne pomoči. Kitajska namreč nima jasnih kriterijev izračunavanja ODA, vsaj ne javnih, pri tem pa tudi ne sledi uradno sprejeti definiciji OECD DAC. V povezavi z opredelitvijo ODA in pravili OECD DAC, Kitajska ne upošteva načela transparentnosti. Dejstvo je, da v zadnjih letih ni dostopne uradne informacije o višini pomoči, ki jo namenja Kitajska afriškim državam. Vse uradne objave, ki so na voljo, so okvirne in podane za več let skupaj. Slednje je, po Anshanu (2007a, 39), lahko posledica kitajske občutljivosti glede količine ODA, notranje političnih vzrokov ali kitajske kulture. Prav

tako, Kitajska ne sodeluje v statističnem poročanju DAC in tako ne upošteva mednarodno sprejetih standardov pri seštevanju svoje razvojne pomoči (Grimm in drugi 2006, 3). Slednje močno otežuje delo drugih donatoric z dveh vidikov: nepoznavanje višine pomoči in pristopa onemogoča načrtovanje nadaljnjih korakov drugih donatoric v Afriki v luči prizadevanja za doseganje večje koordinacije in delitve dela ter posledično večje procesne učinkovitosti pomoči. Hkrati pa bi lahko, ob vključenosti kitajskih predstavnikov v DAC, Kitajska lažje načrtovala in izvajala svojo pomoč v skladu s trenutnimi standardi ter tako zagotovila večjo transparentnost svojega delovanja. Sicer, po mnenju Davisa (2007, 51), vlada verjetno obračunava pomoč v skladu z lastno presojo, pri čemer pa so kriteriji poznani samo njej. Pojavljajo se vprašanja, zakaj Kitajska višino svoje pomoči, skladno s katerimi koli smernicami jo že obračunava, tako prikriva. Anshan (2007a, 39) ponudi mnenje, da je Kitajska še vedno država v razvoju, z več kot 20 milijoni ljudi pod pragom revščine. Zaradi tega javna objava višine pomoči afriškim državam verjetno ne bi imela pozitivnega učinka na kitajsko prebivalstvo. Hkrati je, v skladu s kitajsko kulturo, nemoralno govoriti o pomoči drugemu, ker slednje lahko načne samo suverenost drugih držav. A posledicam in kulturno-družbenim značilnostim navkljub, bi bilo za zagotavljanje transparentnosti nujno potrebno, da Kitajska vzpostavi primerne smernice za obračunavanje razvojne pomoči (ali jih javno objavi, v kolikor so slednje že vzpostavljene) ter skladno s temi letno poroča o količini namenjene ODA, po posameznih geografskih in vsebinskih področjih. Le na ta način bodo tudi DAC donatorice lahko lažje prilagodile svoje razvojne strategije in zagotavljanje uresničevanje načela delitve dela, hkrati pa bo slednje omogočalo krepitev sodelovanja s Kitajsko.

Ena izmed številnih kritik nudenja uradne razvojne pomoči, je hkrati brezpogojno nudenje pomoči, brez upoštevanja "zahodnih" predpostavk spoštovanja ČP in vladavine prava. Nasprotno, Kitajska se je sama jasno opredelila, da se ne želi vmešavati v notranje zadeve države prejemnice pomoči. Takšna politika nevmešavanja je sicer požela veliko odobravanja med afriškimi voditelji. Tako je nekdanji tanzanijski voditelj Nyerere, ko je Kitajska ponudila posojilo za gradnjo železnice, dejal: „Kitajska ni pogojevala, da postanemo komunisti z namenom, da lahko pridobimo to posojilo. Nikoli niso od nas zahtevali, da moramo spremeniti svojo politiko - zunanjo ali notranjo“ (Sautman in Hairong 2008, 103). Vendar pa se hkrati večji del razvojnih teoretikov sprašuje o trajnosti tega pristopa (Robinson 2012, 3), predvsem z vidika naslavljanja dejanskih potreb DVR. Po drugi strani, so vprašljive tudi posledice za prisotnost DAC donatoric v omenjenih državah, saj kitajska stališča rušijo vzpostavljene oblike sodelovanja skozi desetletja.

Dileme se pojavljalo tudi pri upoštevanju temeljnih načel nudenja pomoči. Kljub temu, da je Kitajska uradna podpisnica PD in se je zavezala k upoštevanju načel partnerstva, je upoštevanje

slednjih vprašljivo (Davies 2007, 70). Kitajska sama namreč nikjer ne omenja 3Cjev ali oblikovanje partnerstva, kot vodil za nudenje pomoči in jih pri sami implementaciji tudi ne upošteva. V prvi vrsti, je že navznoter vprašljiva koordinacija pomoči. Namreč, kitajsko pomoč, ki je močno vezana na kitajske gospodarske in politične interese, upravlja kar pet različnih teles, kar predstavlja problem pri medsebojni koordinaciji. Tudi dejstvo, da ima osrednjo vlogo prav Ministrstvo za trgovino, postavlja pod vprašaj namen pomoči. O upoštevanju obeh drugih Cjev (skladnosti in delitve dela), ne vemo veliko. Vtis, ki ga lahko dobimo, predvsem ob prebiranju sekundarne literature ter na podlagi intervjujev na terenu je, da Kitajska načela delitve dela ne upošteva. Pri svojem delovanju jasno zasleduje lastne interese, pri tem pa nima želje sodelovati z drugimi donatoricami, niti se odpovedati vodilni vlogi na določenem vsebinskem področju. Jasno je tudi, da kot nečlanica DAC, ne upošteva načel, glede povečanja procesne učinkovitosti, zaradi česar tudi ni neposredno soočena s predlogi specializacije svoje pomoči. Dosedanja praksa je sicer pokazala, da je Kitajska pričela omejevati svojo pomoč (sicer je še vedno prisotna v večini afriških držav) na omejeno število držav, pri čemer pa izbor ni bil narejen na podlagi potreb slednjih, ampak v skladu s kitajskimi političnimi in gospodarskimi interesi.

Tudi načelo vzpostavitve partnerstva ni v ospredju kitajskih razvojnih prizadevanj. Dejstvo, da Kitajska ne nudi neposredne podpore proračunu, ampak da je pomoč v večini namenjena v obliki izvajanja projektov in nujenja posojil. Pri tem ne upošteva razvojnih prioritet in strategij države partnerice, kar jasno nakazuje, da je načelo lastništva zanemarjeno (Hachenesch 2009, 53). Kljub temu, da bi pomoč morala temeljiti na načelu medsebojnih koristi, je vloga prejemnice velikokrat minimalna in pomoč ni usmerjena v skladu z njenimi potrebami, ampak v skladu z lastnimi zunanjepolitičnimi interesi. V nadaljevanju Kitajska v izvajanje projektov niti ne vključuje afriških partnerjev, ampak večji delež opravijo številna kitajska podjetja v državni lasti in kitajski delavci v regiji.

Kljub temu, pa kitajski pristop še zdaleč ne moremo oceniti kot zgolj slab, z dveh vidikov: Kitajska je v svojo politiko razvojnega sodelovanja uvedla številne novosti, ki so bile za ostali donatorski svet nesprejemljive, vendar dosegajo učinkovite rezultate. Tako predvsem naslavlja področja, ki so jih tradicionalne donatorice že nekoliko zanemarile, Kitajska pa je pri tem izjemno uspešna. Primer tega je izgradnja (predvsem prometne) infrastrukture. Če so DAC donatorice takšne projekte pričele že nekoliko zanemarjati, z namenom vse bolj aktualnega prizadevanja za doseganje trajnostnih sprememb, je zagotovo jasno, da vsaka država v razvoju potrebuje tudi ustrezno infrastrukturo, ki jo Kitajska uspešno izgrajuje. Pomoč je tudi hitra in, z vidika doseganja zastavljenega končnega rezultata, učinkovita.

Poleg tega pa Kitajska pri svojih načelih in načrtanih mehanizmih dela tudi izjeme, ki so po vsebini veliko bližje zahodnim donatoricam. Primer slednjega je prav kršenje načela nevmešavanja v notranje zadeve države prejemnice. Kitajska je sicer dolgo časa vztrajala, da so poboji v Darfurju notranjepolitična zadeva Sudana, v katero se tuje države ne bi smele vmešavati. Aprila 2006 se je celo vzdržala glasovanja v Varnostnem svetu ZN, glede sprejemanja sankcij proti štirim sudanskim uradnikom, vendar je še istega leta klonila pod pritiski mednarodne javnosti (po mnenju Kleine-Ahlbrandtove in Smalla predvsem zaradi lastnih interesov v državi) ter pozvala sudansko vlado, da sprejme plan takratnega Generalnega sekretarja ZN, Kofija Annana, glede namestitve 20 tisoč vojakov skupne mirovne misije ZN in Afriške unije (2007, 40).

Ne glede na pomanjkljivost z vidika upoštevanja temeljnih mednarodno sprejetih načel nudenja pomoči, ima Kitajska, zaradi svojih specifičnih izkušenj, veliko dodano vrednost pri svojih razvojnih prizadevanjih v afriških državah. Mnoge afriške države celo zelo pozitivno ocenjujejo kitajski pristop, saj, po več kot petdesetih letih prisotnosti EU in drugih donatoric, vnaša v razvojno sodelovanje svežino in nove načine. Poleg novega pristopa, ki temelji na gospodarskem sodelovanju in je sprejet pozitivno z vidika prejemnic, ima Kitajska tudi specifična znanja in izkušnje, ki so dobrodošle v Afriki. Ena izmed slednjih, so kitajske izkušnje z razvojem lastne države, ki jih lahko s pridom izkoristijo tudi v afriških državah. Poleg izkušenj z gospodarskim razvojem, lahko Kitajska nudi tehnično pomoč na področju razvoja podeželja, migracij delavcev, urbanizacije in rasti prebivalstva, razvoj domačih trgov in promocije interesov DVR v svetovnem gospodarstvu (Davies 2007, 34).

Koliko pa je pomoč Kitajske procesno učinkovita, bomo v nadaljevanju, po vzorcu EU, preverili tudi za kitajsko prakso razvojnega sodelovanja v afriški regiji. Analiza bo ponovno narejena na podlagi kazalnikov PD in izbranega modela Knacka, Rogersa in Eubanka (2011). Po zaključeni analizi pa bomo, še posebej, v kolikor se pomoč izkaže za delno učinkovito v vsaj določenih segmentih, razmislili tudi o možnosti vzpostavitve sodelovanja med novimi in DAC donatoricami v obliki tristranskega partnerstva. Sklepamo namreč, da bi tako omogočili učinkovito kombinacijo tradicionalnih načel nudenja razvojne pomoči in novih učinkovitih pristopov za doseganje trajnostnega razvoja afriških držav.

5.1.7 Ocena učinkovitosti z vidika Pariške deklaracije

Čeprav že iz dosedanje analize sklepamo, da je izbira omenjenega kazalnika verjetno ne govori v prid Kitajski (predvsem glede na dejstvo, da sama ni zavezana k upoštevanju načel, kot izhajajo iz

PD ter hkrati ni predmet pregleda s strani OECD), je prav, da tak referenčni mehanizem, kot je PD, vključimo v analizo učinkovitosti. Pri merjenju le-te, pa se je potrebno najprej zavedati, da so ocene učinkovitosti narejene v veliko težjih pogojih, v primerjavi z OECD DAC članico. Zaradi dejstva, da Kitajska svoje ODA ni obvezana poročati, je tudi dostopnost podatkov omejena. Skladno s tem, ocene učinkovitosti, na podlagi kazalnikov PD, nismo povzeli iz poročil OECD, kot v primeru EU in ostalih DAC donatoric, ampak je narejena na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili iz različnih virov (sekundarni viri, intervjuji).

Tabela 5.1: Vrednosti kazalnikov PD za Kitajsko

Kazalnik	Vrednost
3. Delež pomoči, ki se jo poroča v okviru nacionalnega proračuna partnerjev.	0
4. Delež pomoči za izgradnjo kapacitet preko koordiniranih programov.	0
5a. Delež pomoči, ki uporablja mehanizme za upravljanje javnih financ.	0
5b. Delež pomoči, ki uporablja mehanizme za javna naročila.	0
6. Število implementiranih paralelnih enot na državo.	BP
7. Delež predvidljive pomoči.	0
8. Delež nevezane pomoči.	0
9. Delež programske pomoči.	0
10a. Delež skupnih misij.	0
10b. Delež skupnih analiz držav.	0

Vir: Dahle Huse in Muyakwa (2008), Hyman (2011), intervjuji.

Na podlagi pridobljenih podatkov oz. mnenj¹²⁴ lahko zaključimo, da Kitajska pomoči ne nudi skladno z načeli, navedenimi v PD, čeprav bi naj na daljši rok "izkazovala podporo PD" (Hyman 2011, 16). Če torej vzamemo PD za merilo ocenjevanja procesne učinkovitosti pomoči, je jasno, da lahko zaključimo, da Kitajska pri nujenju ODA ni učinkovita, saj svoje pomoči ne prilagaja nacionalnim razvojnim prioritetam in mehanizmom, hkrati pa ne koordinira svojega delovanja z drugimi donatoricami na terenu. Kljub temu, pa se na tem mestu vprašamo, ali je PD edino in primerno merilo za ocenjevanje procesne učinkovitosti ODA, glede na dejstvo, da k njej niso

¹²⁴ Vseeno se je potrebno zavedati, da rezultati kazalnikov niso uradni podatki, temveč mnenja razvojnih teoretikov in praktikov, ki ne morejo biti točen podatek, primerljiv s podatki, ki smo jih pridobili s strani OECD.

pristopile vse donatorice? Dodatno primernost načel, ki jih uvaja PD, in njihovo povezavo z doseganjem trajnostnega razvoja pod dvom postavijo tudi drugi teoretiki (Knack, Rogers in Eubank 2011). In, ne nazadnje, doseganje MDG je, kljub prizadevanjem za sledenje kazalnikom PD, na nizki ravni (ZN 2011), kar jasno kaže na težave med povezovanjem načel in doseganjem trajnostnega razvoja. Ali slednje torej pomeni, da je PD primeren kazalnik za ocenjevanje učinkovitosti in če je odgovor pritrdilen, ali je kitajska pomoč torej popolnoma neučinkovita?

Z namenom preveriti delovno tezo, da neupoštevanje načel PD ne pomeni nujno popolne neučinkovitosti pomoči, bomo v nadaljevanju preverili kitajske kazalnike tudi na podlagi modela Knacka, Rogersa in Eubanka (2011) ter bomo na ta način skušali ovreči predpostavko, da je kitajska pomoč, ker ne upošteva načel PD, neučinkovita.

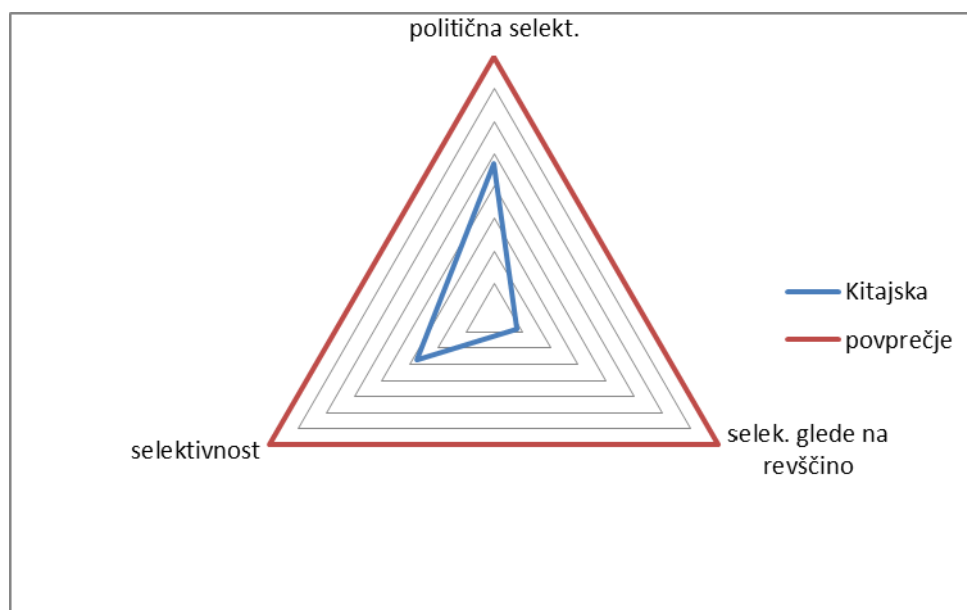
5.1.8 Ocena učinkovitosti z vidika modela Knacka, Rogersa in Eubanka

SELEKTIVNOST POMOČI

Ko merimo učinkovitost pomoči na podlagi selektivnosti donatoric pri izbiri prejemnic, smo že na ravni EU ugotovili, da pri polovici analiziranih držav ni zaznati statistične povezave med izbiro držav, glede na politično oceno ali stopnjo revščine. Mednje spada tudi Kitajska, pri kateri lahko na podlagi vzorca držav v Afriki, ki jim namenja pomoč, ter višine pomoči, ki jim jo namenja, zaključimo, da le-to namenja neodvisno od politik in stopnje revščine. Kitajska se tako nahaja v sklopu držav, za katere lahko rečemo, da selektivnost pomoči, vsaj pri ODA, ki jih namenjajo v Afriko, ne vpliva na učinkovitost oz. je s tega vidika njihova pomoč neučinkovita. V isto skupino uvrščamo, presenetljivo, tudi tiste donatorice, ki v luči mednarodne donatorske skupnosti bolje izpolnjujejo načela za doseganje procesne učinkovitosti: Finska, Luksemburg in Nizozemska, kakor tudi nekatere velike donatorice, kot so Nemčija, Francija in Španija.

Če primerjamo kitajske vrednosti selektivnosti, glede na povprečje izbranega vzorca držav, lahko vidimo, da je pri vseh treh vrednostih, torej selektivnosti, glede na politiko in revščino ter skupnem kazalniku, Kitajska močno pod povprečjem, kar zagotovo ni spodbudno, ko govorimo o procesni učinkovitosti njene pomoči. Na daljši rok bi torej morala Kitajska pomoč usmerjati bolj v skladu z dejanskimi potrebami DVR, kar bi povečalo vrednosti kazalnika selektivnosti, glede na revščino, in manj zaradi zadovoljevanja lastnih interesov.

Slika 5.6: Vrednost kazalnikov selektivnosti za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011



Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

PRILAGAJANJE

Z zanimivejšimi podatki nam postreže analiza kazalnika prilagajanja, ki je sestavljen iz petih podkazalnikov, prevzetih iz PD, in sicer 4, 5a, 5b, 6 in 7 in se nanašajo na prilagoditev praks donatorice na razvojnim mehanizmom prejemnice.

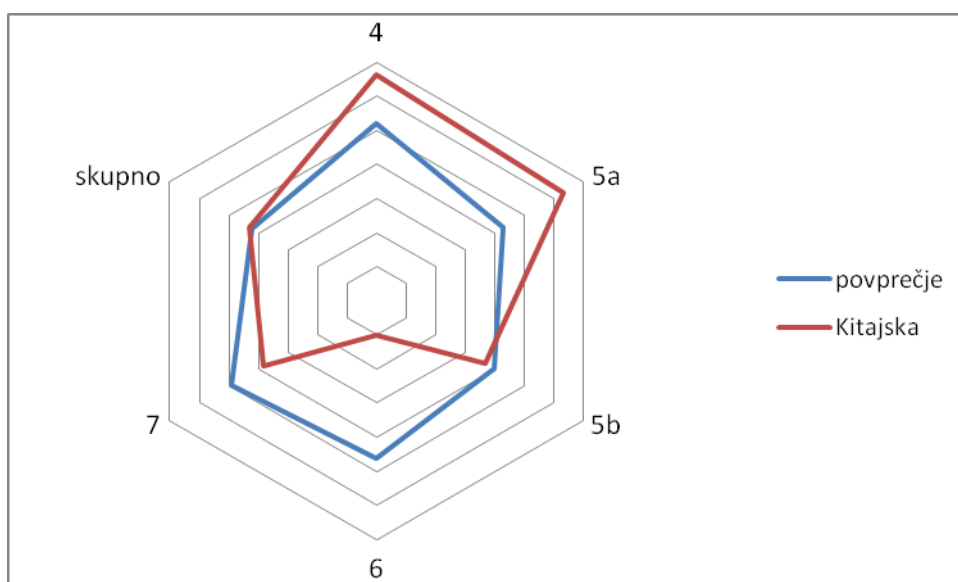
Ne glede na dejstvo, da Kitajska ni članica DAC ter da ni dolžna svoje pomoči usmeriti skladno z načeli PD, analiza pokaže, da se med izbranimi državami niti ne nahaja na repu, ampak v tretji četrtini analiziranih držav. Za njo se uvrščajo številne donatorice, ki so same DAC članice in so, kot takšne, tudi primorane upoštevati načela PD: Italija, Španija, Portugalska, Japonska, ZDA in še nekatere druge.¹²⁵ Tudi, če pogledamo uvrstitve posameznih kitajskih kazalnikov, glede na povprečje analiziranih držav, lahko opazimo, da sta tako kazalnik 4 (prilagajanje tehnične pomoči nacionalnim razvojnim prioritetam), kot kazalnik 5a (uporaba nacionalnih mehanizmov za upravljanje z javnimi financami) nadpovprečna, medtem ko so ostali trije kazalniki podpovprečni in skupni kazalnik v povprečju.

V kolikor bi Kitajska želela v prihodnje izboljšati raven učinkovitosti na podlagi prilagajanja, bo

¹²⁵ Slabša uvrstitvev omenjenih držav od Kitajske je predvsem na račun negativne korelacije, ki smo jo pridobili s pomočjo regresijske analize in kasnejše standardizacije dobljenih vrednosti.

potrebno nameniti več pomoči, skladno z nacionalnimi prioritetami, ob uporabi mehanizmov prejemnice. Zavedati se je namreč potrebno, da pregled posameznih kazalnikov, glede na povprečje, lahko nekoliko zavaja; dejanska praksa je, glede na kazalnike sedaj, nič oz. zelo blizu temu (Thoerster 2013), pozitivne vrednosti pri omenjeni analizi pa je Kitajska dosegala zgolj na račun še slabših rezultatov drugih analiziranih držav (zaradi tega tudi nadpovprečen rezultat pri kazalnikih 4 in 5a). Tako bo na dolgi rok vsekakor potrebno zvišati prakso prilagajanja, saj se bo v nasprotnem primeru, ob pozitivnem trendu ostalih donatoric, zgodilo, da bo Kitajska zdrsnila pod povprečje pri vseh kazalnikih.

Slika 5.7: Vrednost kazalnikov 4, 5a, 5b, 6 in 7 ter skupnega kazalnika prilagajanja za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011



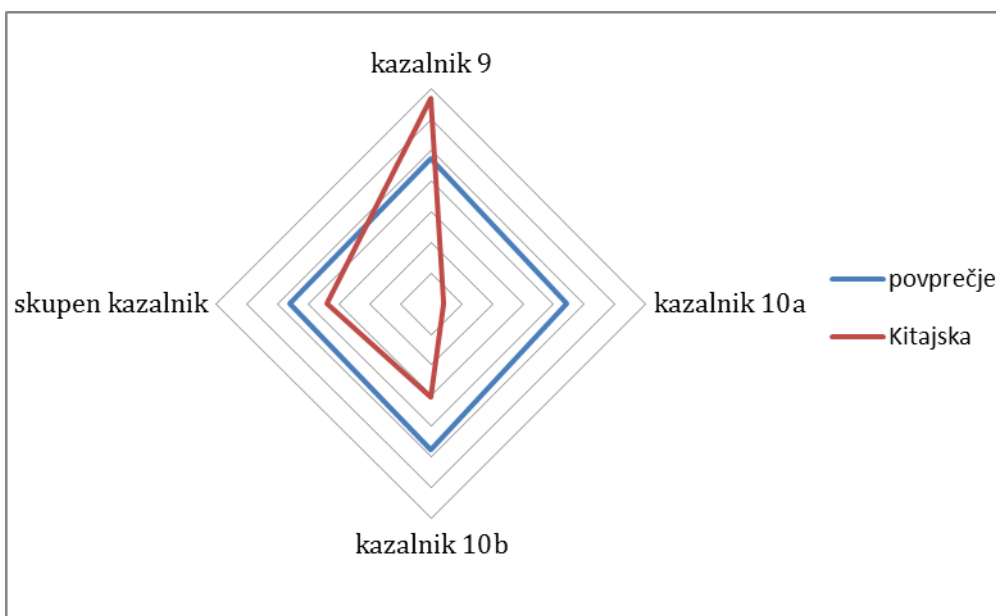
Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

USKLADITEV

Tudi kazalnik uskladitve, ki je povzet po PD, prinaša presenetljive rezultate. Tukaj se ponovno Kitajska, kljub temu, da so njene vrednosti pri posameznih podkazalnikih nič ali blizu temu, ne nahaja na zadnjem mestu, ampak ji sledita še Belgija in Grčija. Tudi na ravni posameznih podkazalnikov, Kitajska ne dosega slabih rezultatov, kar nakazuje tudi slika. Tako Kitajska sicer dosega podpovprečne rezultate pri kazalniku 10a (delež skupnih razvojnih misij) in 10b (delež skupnega analitičnega dela) ter pri skupnem kazalniku, a po drugi strani pa je nekoliko nadpovprečno ocenjen kazalnik 9 (delež programske pomoči). Tudi tokrat nas rezultati regresijske analize in kasnejše standardizacije rezultatov na povprečno vrednost in standardni odklon, ne smejo

zavesti. Jasno je namreč, da Kitajska pri svoji razvojni praksi ne upošteva kazalnikov uskladitve, pri čemer pomoč ni usmerjena programsko, temveč le projektno (Strampelli 2013), prav tako pa se pri svojem delu ne koordinira z drugimi donatoricami (Strampelli, Thoerster 2013). Edin razlog, da se ne uvršča na zanje mesto, so slabi rezultati Belgije in Grčije ter njihovih praks, glede na analizirane kazalnike, kar jih s pomočjo standardizacije uvršča nižje od Kitajske. Zatorej bi bilo vsekakor dobrodošlo, da se Kitajska prične povezovati z drugimi donatoricami ter, da delež pomoči namenja programsko, skladno z mednarodnimi smernicami. V nasprotnem primeru bo, v roku nekaj let, zagotovo pristala na dnu, glede na mednarodni pozitivni trend povezovanja in delitve dela na terenu.

Slika 5.8: Vrednost kazalnikov 9, 10a in 10b ter skupnega kazalnika uskladitve za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011



Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

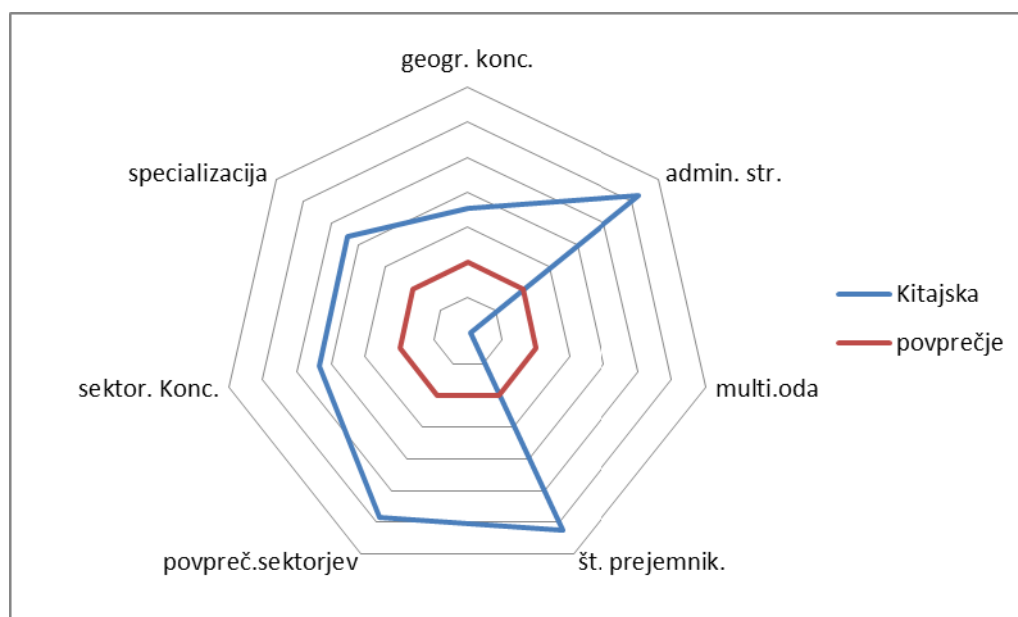
SPECIALIZACIJA

Pri merjenju učinkovitosti, glede na specializacijo pomoči donatorice, se opiramo na šest podkazalnikov (prirejeno po Knack, Rogers in Eubank 2011), in sicer: geografsko in sektorsko koncentracijo pomoči, delež administrativnih stroškov, glede na celotno vrednost pomoči, delež pomoči, namenjen preko mednarodnih organizacij kot multilateralna pomoč, število prejemnikov in povprečno število sektorjev, ki jim donatorica namenja pomoč. Kazalniki so izračunani po enakem modelu, kot je uporabljen za preračun učinkovitosti pomoči EU in temeljijo na izbrani metodologiji Knacka, Rogersa in Eubanka.

Po pregledu kazalnikov analiziranih držav, lahko vidimo, da je Kitajska pri samem vrhu, tako pri skupnem kazalniku, kakor tudi pri večini podkazalnikov, kar govori močno v prid kitajski procesni učinkovitosti. Tako je pri skupnem kazalniku na drugem mestu, kljub dejstvu, da so kazalniki prirejeni, glede na velikost donatorice in njene pomoči ter tako ne favorizirajo več manjših donatoric (Easterly in Pfutze 2008). Dodatno, Kitajska dosega najvišjo vrednost med analiziranimi donatoricami pri kazalniku administrativnih stroškov (predvsem zaradi dejstva, ker administrativnih stroškov ne prišteva v ODA) ter je pri vrhu, glede na število prejemnikov, povprečno število sektorjev in sektorsko koncentracijo pomoči. Edini kazalnik, kjer se Kitajska nahaja v slabši polovici analiziranih držav, je delež, namenjen preko mednarodnih organizacij, kot multilateralna pomoč. Ocenjujemo, da delno tudi zaradi dejstva, da kot nečlanica EU, ne prispeva v evropski proračun. Posledično del omenjenega prispevka ne more, skladno z opredelitvijo OECD DAC, ovrednotiti kot ODA, za razliko od drugih EU držav članic. Slabše vrednosti pri omenjenem kazalniku, prav gotovo tudi na račun omenjenega dejstva, dosegajo tudi druge nečlanice EU, kot so ZDA in Avstralija.

V nadaljevanju umeščamo kitajske kazalnike, glede na povprečje kazalnikov analiziranih držav. Skladno s sliko, lahko vidimo, da Kitajska pri skupnem kazalniku ter pri petih od šestih kazalnikih močno izstopa od povprečja v pozitivni smeri. Vrednosti so najvišje pri kazalniku administrativne pomoči, številu prejemnikov in povprečnem številu sektorjev. Edina vrednost, ki je pod povprečjem analiziranih držav, je v primeru deleža multilateralne pomoči. Vrednost kazalnika specializacije Kitajske je tako močno nad povprečjem, glede na ostale kazalnike, kar, presenetljivo, uvršča Kitajsko na mesto tistih, ki bolje spoštujejo načela učinkovitosti. Zanimivo je tudi, da se Kitajska, prav na področju specializacije, nahaja pred tistimi donatoricami, ki so tradicionalno uspešnejše/boljše -Švedsko, Norveško, Luksemburg.

Slika 5.9: Vrednost kazalnikov specializacije za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011.



Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

SKUPNI KAZALNIK

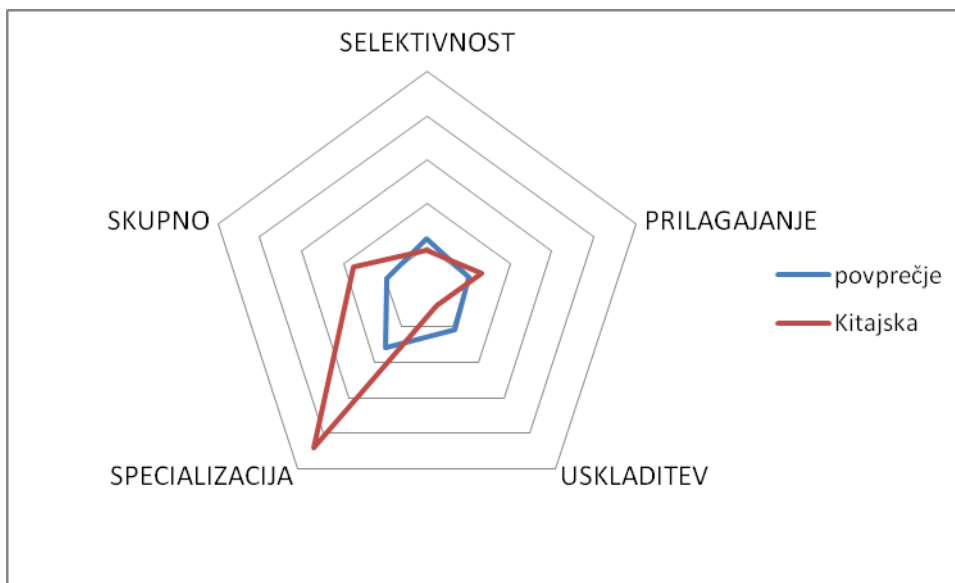
Ko analiziramo skupno uvrstitev Kitajske, glede na kazalnike in izbrane DAC donatorice, se je potrebno zavedati predvsem nekaterih dejstev, ki smo jih skozi analizo že omenjali/dokazovali:

1. verodostojnost kazalnikov Kitajske ni primerljiva s kazalniki DAC, saj viri podatkov niso uradni in so zaradi tega manj primerljivi. Vsekakor je pri končni analizi slednje potrebno upoštevati;
2. v celoti štirih podkazalnikov sta dva takšna, ki sta bila dejansko merjena na podlagi pridobljenih podatkov (selektivnost in specializacija), dva pa povzeta po ocenah sogovornikov/sekundarnih virov in, kot takšna, nista bila merjena. Posledično so tudi rezultati pri merjenih kazalnikih lahko bolj verodostojni, saj se v večji meri nanašajo na uradne vire, kot pri kazalnikih, ki temeljijo na mnenjih/ocenah;
3. vrednosti kazalnikov "prilagajanje" in "uskladitev" sta navidezno višja, zaradi precej slabših rezultatov nekaterih DAC donatoric in standardizacije vrednosti.

Ob upoštevanju omenjenih dejstev lahko zaključimo, da kitajska pomoč afriški regiji še zdaleč ni neučinkovita. Kitajska se sicer nahaja v spodnji polovici analiziranih držav, vendar so njene vrednosti primerljive z Belgijo. Precej za njo se nahajajo ZDA, Japonska, Francija, Luksemburg, Nova Zelandija, Španija, Grčija in Koreja, ki so pravzaprav vse DAC donatorice in tako primorane

upoštevati načela za doseganje procesne učinkovitosti pomoči. Še bolj preseneča dejstvo, da se Kitajska pri tistih kazalnikih, ki niso neposredno vezani na PD (in na prakso zahodne mednarodne skupnosti, ki je sama sprejela zaveze ter si jih kot takšne tudi naložila), ampak so predmet analiz (neodvisnih) razvojnih teoretikov, uvršča presenetljivo dobro - na drugem mestu pri kazalniku specializacije, predvsem na račun dobre geografske in sektorske koncentracije, manjšega števila prejemnic ter dejstva, da administrativnih stroškov ne šteje v razvojno pomoč. V prid Kitajski šteje tudi dejstvo, da je omenjen kazalnik izračunan na podlagi (delno) uradnih podatkov in je zato verodostojen. Omenjeno se izkazuje tudi na sliki, kjer so prikazane vrednosti kitajskih kazalnikov, glede na povprečje analiziranih donatoric. Če je pri kazalniku selektivnosti in uskladitve nekoliko pod povprečjem, je prilagajanje nekoliko nad, kazalnik specializacije pa izrazito nad povprečjem. Nadpovprečen je tudi skupen kazalnik, kar definitivno kaže na dejstvo, da kitajske pomoči ne moremo enoznačno razglasiti kot neučinkovite.

Slika 5.10: Vrednost kazalnikov selektivnosti, prilagajanja, uskladitve, specializacije in skupnega kazalnika za Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011



Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

V nadaljevanju se vprašamo, kateri del kitajske prakse nudenja pomoči je učinkovit in bi ga veljalo posnemati, katerega pa bi Kitajska sama morala izboljšati na dolgi rok. Tako lahko z zagotovostjo trdimo, da je kitajska pomoč, namerno ali nenamerno, veliko bolj, kot pomoč drugih donatoric, usmerjena specializirano v izbrano število držav in prejemnic. Tukaj lahko zaključimo, da kljub svoji velikosti in širini interesov v afriški regiji, pomoč usmerja koncentrirano v manjše število držav in sektorjev, kot marsikatera geografsko (in po količini ODA) manjša donatorica. Skladno s

tem, je pomoč tudi učinkovita, saj v večini naslavlja tiste sektorje, ki so s strani DAC donatoric pogosto zapostavljeni (izgradnja infrastrukture, energetika). Hkrati pa Kitajski nedvomno manjka raven prilagoditve lastnih interesov situaciji v prejemnici - tako z vidika povečevanja lastništva le-te nad razvojnimi strategijami, kakor tudi z vidika medsebojnega sodelovanja in usklajevanja z drugimi donatoricami. Z zagotovostjo lahko trdimo, da preveliko število donatoric v določeni prejemnici, ko so med seboj popolnoma neuskklajene, pri tem pa ima vsaka svoje cilje, metode dela in zahteve po poročanju, vodi v velika tveganja na področju doseganja učinkovite pomoči. Tako bo morala Kitajska v prihodnje nujno zagotoviti večje spoštovanje omenjenih dveh načel, v kolikor bo želela zagotavljati procesno učinkovitost pomoči na terenu.

5.2 Primerjalna analiza učinkovitosti politik EU in Kitajske na ravni Afrike

Z namenom, da preverimo hipotezo učinkovitosti razvojne pomoči EU in Kitajske, tokrat na ravni celotne Afrike, bomo, s pomočjo primerjalne analize po posameznih kazalnikih, prikazali vrednosti obeh donatoric.

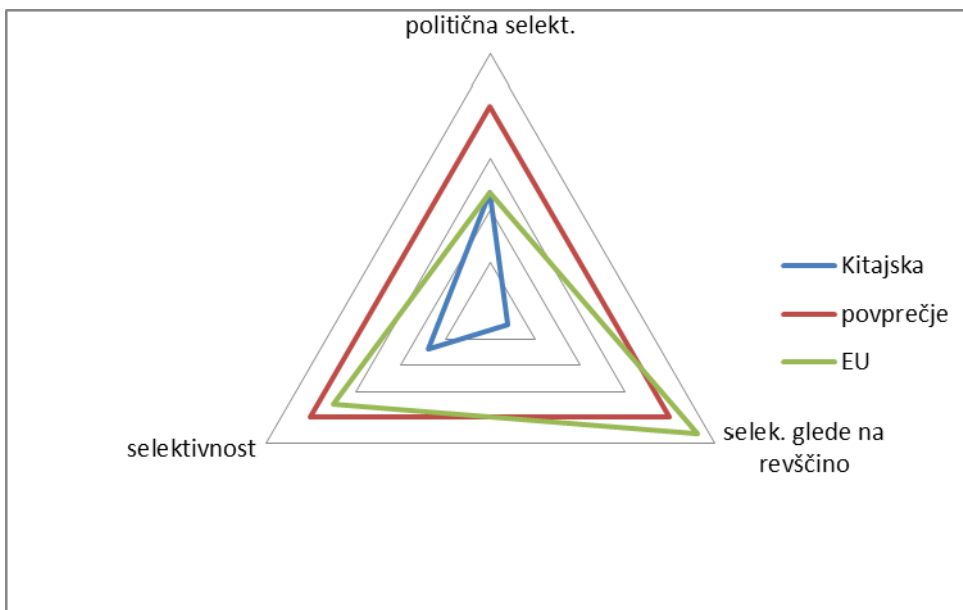
SELEKTIVNOST POMOČI

Pri kazalniku selektivnosti pomoči prikazujemo vrednosti EU in Kitajske za oba podkazalnika - politična selektivnosti in selektivnost, glede na revščino ter vrednosti skupnega kazalnika, glede na povprečje analiziranih držav. Iz omenjenega pregleda bomo lahko zaključili, ali in v kolikšni meri donatorici upoštevata dejanske potrebe DVR pri nujenju pomoči.

Iz slike je razvidno, da sta obe donatorici pri skoraj vseh kazalnikih podpovprečni, kar pomeni, da sta na področju selektivnosti daleč za najuspešnejšimi DAC donatoricami. Tako sta pri politični selektivnosti, ki je merjena v obliki CPIA rezultata, dosegli isti rezultat, ki se nahaja precej pod povprečjem. Iz tega lahko sklepamo, da CPIA rezultat nikakor ne vpliva na odločitve, kam EU in Kitajska namenjata pomoč, čeprav bi naj, skladno z modelom Knacka, Rogersa in Eubanka, donatorice upoštevale omenjeno vrednost za dosego učinkovitejše pomoči. Tudi pri drugem kazalniku, selektivnosti, glede na revščino, lahko zaključimo, da so rezultati slabi, pri čemer pa je Kitajska ponovno močno pod povprečjem, EU pa rahlo nad. Slednje pomeni, da stopnja revščine v DVR ne vpliva na odločitve o geografski usmerjenosti ter količini pomoči Kitajske. Pri EU se sicer nakazuje zmerena povezanost, vendar se še vedno nahaja precej za uspešnimi DAC donatoricami, kot so Švedska, VB in Danska. Nizke vrednosti kazalnikov se odražajo tudi v skupnem kazalniku

selektivnosti; tukaj se obe izbrani donatorici nahajata pod povprečjem analiziranih držav, pri čemer so rezultati Kitajske slabši od EU. Na tem mestu lahko zaključimo, da, skladno s kazalnikom učinkovitosti, ne EU niti Kitajska, svoje pomoči v afriško regijo ne usmerjata učinkovito, ampak se nahajata v spodnji polovici analiziranih DAC donatoric. Pri tem je kitajska pomoč, z vidika procesov, manj učinkovita od pomoči EU.

Slika 5.11: Vrednost kazalnikov selektivnosti za EU in Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011



Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

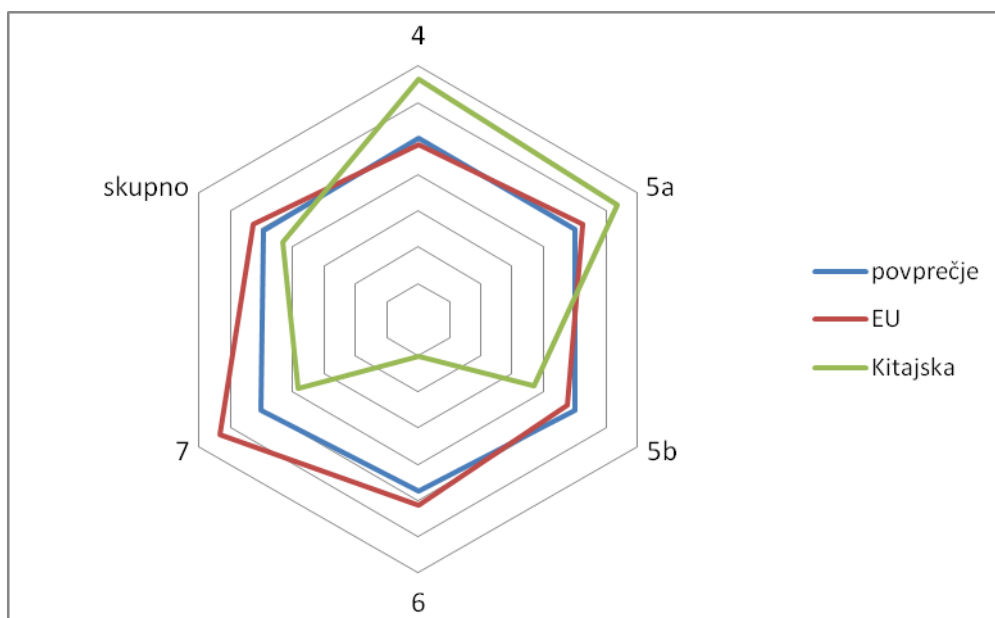
PRILAGAJANJE

Pri kazalniku prilagajanja bomo primerjalno pogledali vrednosti za EU in Kitajsko za podkazalnike: delež tehnične pomoči, ki je usklajen z nacionalnimi razvojnimi strategijami (4), delež pomoči, ki je namenjen preko nacionalnih mehanizmov za upravljanje z javnimi financami (5a), delež pomoči, ki uporablja nacionalne mehanizme za javna naročila (5b), število vzporednih PIU (6) in delež pomoči, ki je namenjen v okviru istega fiskalnega leta (7) ter skupni kazalnik prilagajanja, ki je izračunan na podlagi povprečja omenjenih podkazalnikov. Na podlagi pridobljenih podatkov bomo sklepali, koliko je pomoč Kitajske in EU učinkovita na področju prilagajanja nacionalnim razvojnim strategijam in mehanizmom države prejemnice, kar na daljši rok omogoča krepitev nacionalnih kapacitet prejemnice (OECD 2010a-c).

Analiza privede do zanimivih rezultatov. Skoraj pri nobenem kazalniku nista ne EU, ne Kitajska v

povprečju, ampak izstopata - tam kjer je ena nadpovprečna, je druga podpovprečna, in obratno. Tako je pri kazalniku 4, ki meri delež tehnične pomoči, ki je usklajena z nacionalnimi razvojnimi strategijami, EU v povprečju analiziranih držav, Kitajska pa nekoliko nad povprečjem. Stanje se ponovi pri kazalniku uporabe nacionalnim mehanizmov za upravljanje z javnimi financami.¹²⁶ Po drugi strani, EU dosega povprečne oz. nekoliko nadpovprečne rezultate pri kazalnikih 5b- uporaba mehanizmov za javna naročila, 6 - število vzporednih PIU in 7- delež pomoči, ki je namenjen v okviru istega fiskalnega leta. Pri vseh treh podkazalnikih je Kitajska krepko pod povprečjem analiziranih donatoric. Predstavljeno stanje se odraža tudi pri skupnem kazalniku, pri katerem je EU nekoliko nad povprečjem in Kitajska malenkost pod. Na tem mestu lahko zaključimo, da ne ena, ne druga donatorica ne blestita na področju prilagajanja lastnih praks nacionalnim prioritetam in mehanizmom prejemnice, ampak v večji meri izvajata politiko razvojnega sodelovanja, skladno z drugimi (lastnimi) smernicami in z uporabo lastnih mehanizmov. Pri tem pa je vseeno nezanemarljivo dejstvo, da so vrednosti EU zmerno pozitivne (kar kaže na zmerno korelacijo) in Kitajske negativne. Tako strnemo, da je pri kazalniku prilagajanja pomoč EU procesno učinkovitejša od Kitajske.

Slika 5.12: Vrednost kazalnikov prilagajanja za EU in Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011



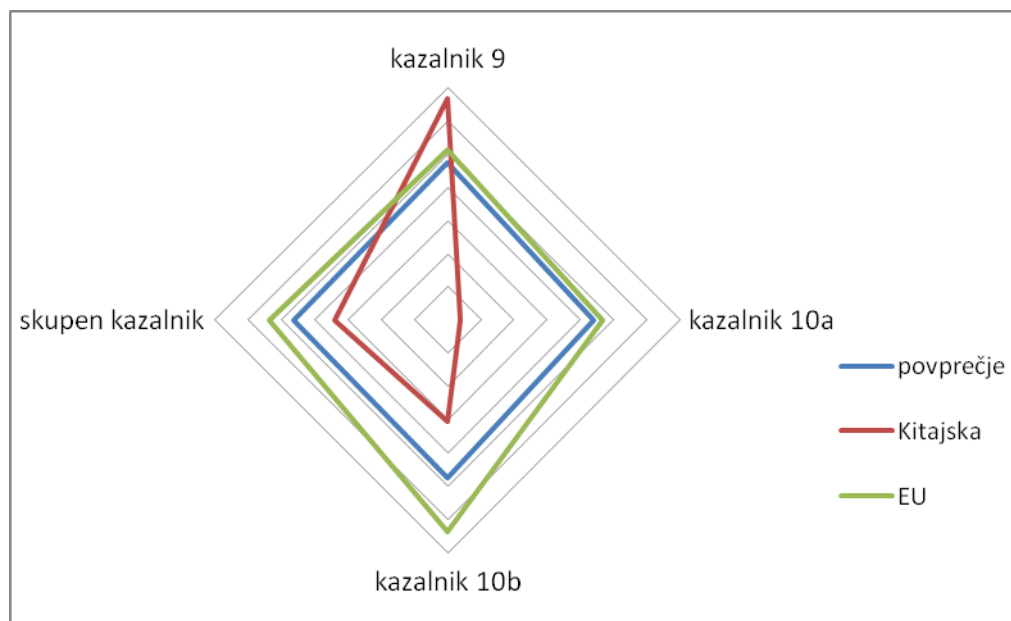
Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

¹²⁶ Ponovno želimo opozoriti, da so ocenjene vrednosti za Kitajsko za oba kazalnika blizu nič, vendar so zaradi slabih rezultatov ostalih donatoric in standardizacije, kazalniki za Kitajsko nadpovprečni.

USKLADITEV

Kazalnik uskladitve pomoči je merjen s podkazalniki 9 - delež pomoči, namenjen preko programov, 10a - delež skupnih misij in 10b - delež skupnega analitičnega dela ter se tako, na eni strani, nanaša na spodbujanje programske oblike delovanja v državi prejemnici ter, na drugi strani, na medsebojno koordinacijo z drugimi donatoricami. Primerjalna analiza ponovno pokaže precejšnje razlike med obema donatoricama. Če so vrednosti posameznih kazalnikov za EU v povprečju oz. nekoliko nad njim (predvsem 10b in skupni kazalnik), so kitajske vrednosti večinoma podpovprečne, razen kazalnika 9 (pa še ta je nadpovprečen zgolj zaradi standardizacije in slabih vrednosti ostalih donatoric). Tako se v kazalnikih samih jasno odražajo mnenja sogovornikov na terenu; Kitajska se ne želi povezovati z drugimi donatoricami in je pri nudenju svoje pomoči popolnoma samostojna in neodvisna (Strampelli, Thoerster, Sandstrom 2013). Zaključimo torej lahko, da je na področju uskladitve pomoči EU zagotovo bolj učinkovita, kot je Kitajska, na daljši rok pa bodo ob obstoječi praksi razlike še večje, saj se bo spremenila tudi praksa drugih donatoric, zaradi katerih Kitajska dosega pozitivne vrednosti ob standardizaciji. Zagotovo pa je tudi dejstvo, da EU ne izstopa v pozitivnem smislu, ampak je zgolj v sredini analiziranih donatoric, kar bo na daljši rok prav tako morala izboljšati, v želji dosežati boljšo procesno učinkovitost pomoči.

Slika 5.13: Vrednost kazalnikov uskladitve za EU in Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011



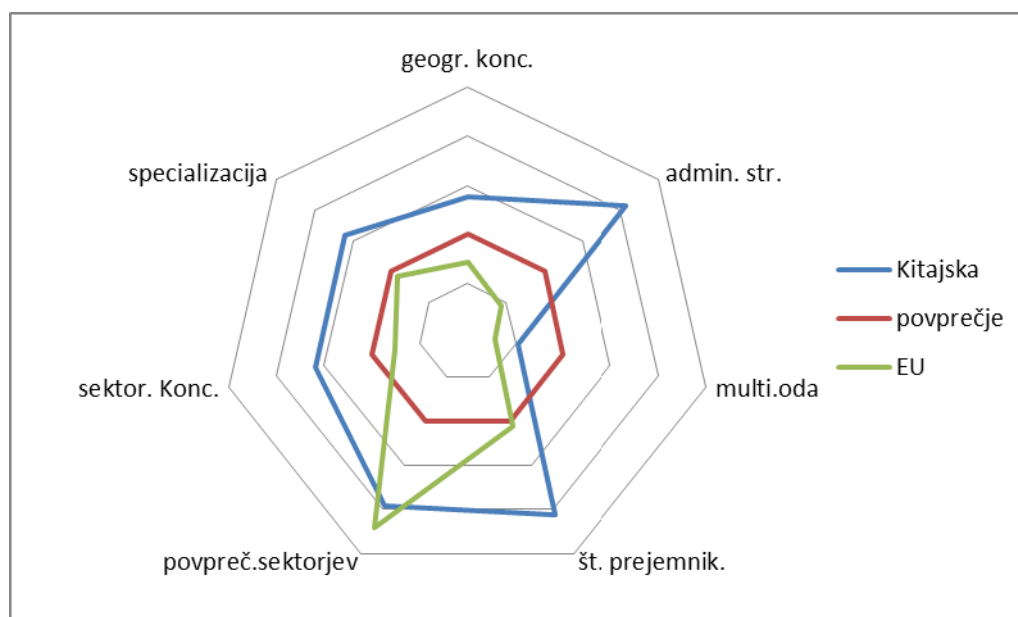
Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

SPECIALIZACIJA

Kazalnik specializacije se popolnoma umika od PD in je po modelu Knacka, Rogersa in Eubanka (2011) sestavljen iz sedmih podkazalnikov, pri čemer jih mi za analizo uporabimo šest: a.) geografska in b.) sektorska koncentracija pomoči, c.) povprečno število sektorjev, ki jim donatorica namenja pomoč, d.) število prejemnic na donatorico, e.) delež administrativnih stroškov, glede na celotno pomoč ter f.) delež pomoči, ki je namenjen preko mednarodnih organizacij (multilateralna pomoč). Primerjalna analiza obeh izbranih donatoric, glede na povprečje, pokaže presenetljive rezultate - Kitajska pri skoraj vseh podkazalnikih izrazito izstopa od povprečja (na kar kaže tudi skupno drugo mesto med analiziranimi donatoricami), medtem ko so vrednosti EU večinoma podpovprečne. Največje razlike med obema donatoricama nastajajo predvsem pri podkazalniku "delež administrativnih stroškov", na račun dejstva, da Kitajska administrativnih stroškov ne prišteva ODA, hkrati pa so razlike tudi pri ostalih kazalnikih, ki merijo dejansko prakso obeh donatoric na terenu. Zanimivo je, da je edini kazalnik, kjer EU dosega boljše rezultate, povprečno število sektorjev, kamor donatorica namenja pomoč, predvsem na račun proaktivne politike zadnjih let, da zmanjša število sektorjev na državo. Po drugi strani, pa obe donatorici dosegata podpovprečne vrednosti pri podkazalniku "delež pomoči, namenjen preko mednarodnih organizacij", pri čemer so nizke vrednosti EU na račun dejstva, da je ne moremo prištevati med tipične bilateralne donatorice (že zaradi tega, ker deleža prispevka v proračun EU ne opredeljuje kot ODA, kar storijo ostale članice), Kitajska pa je veliko bolj bilateralno usmerjena donatorica, kot številne druge, DAC donatorice.

Zaključimo lahko, da je, na podlagi kazalnika specializacije, pomoč Kitajske veliko bolj učinkovita od EU. Čeprav gre za dve popolnoma primerljivi donatorici (po višini nudene pomoči v afriški regiji), je pomoč Kitajske bolj skoncentrirana na manjše število držav, pri čemer ima tudi bolj izbrane prednostne države in vsebine/sektorje, kamor usmerja večji delež svoje pomoči, kot EU. Tako se lahko Kitajska primerja s številnimi tradicionalno uspešnimi donatoricami, EU pa uvrščamo v spodnjo polovico. Na podlagi ugotovljenega, je popolnoma na mestu vprašanje, ali PD s svojimi kazalniki dejansko lahko meri procesno učinkovitost pomoči zgolj na podlagi prilagajanja nacionalnim prioriteta in mehanizmom ter na podlagi medsebojnega usklajevanja. Namreč, za Kitajsko je jasno, da le-tega ne počne, a vendar imamo merljiv dokaz, da je v določenem aspektu njena pomoč procesno učinkovita, saj naslavlja manjše število držav in sektorjev ter je tudi pri tem bolj skoncentrirana na izbrane države/sektorje.

Slika 5.14: Vrednost kazalnikov specializacije za EU in Kitajsko, glede na povprečje analiziranih držav v letu 2011.



Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

SKUPNI KAZALNIK

Skupni kazalnik po izbranem modelu je, kot že predstavljeno, izračunan na podlagi povprečne vrednosti posameznih štirih kazalnikov in meri procesno učinkovitost pomoči posamezne donatorice za izbrano državo prejemnico/regijo; v našem primeru v afriški regiji. S pomočjo analize skupnega kazalnika bomo tudi preverjali hipotezo učinkovitosti, ki smo si jo zadali ob začetku. Analiza je nastavljena tako, da pogleda primerjalno vrednosti skupnega kazalnika in štirih podkazalnikov za obe izbrani donatorici, EU in Kitajsko, h katerim doda še deset najboljše uvrščenih DAC donatoric, za lažjo primerjavo vrednosti.¹²⁷

Pregled pokaže, da imajo najvišje uvrščene države dokaj konstantne vrednosti vseh kazalnikov, z nič ali manj odstopi v negativno smer (Švedska, VB), vendar pa hkrati redko posegajo po najvišjih vrednostih pri posameznih kazalnikih. Zanimivo je, da se pri nadalje uvrščenih prične razgibanost, v smislu, da pri določenih kazalnikih donatorice dosegajo izjemne vrednosti, pri drugih pa precej podpovprečne, kar kaže na dejstvo, da kazalniki niso "pisani na kožo" zgolj DAC donatoricam oz. predstavljajo precej objektivno oceno stanja procesne učinkovitosti pomoči. Tako nastajajo precejšnja razhajanja, predvsem pri Avstriji, Nizozemski, Portugalski, Nemčiji, Finski. Med

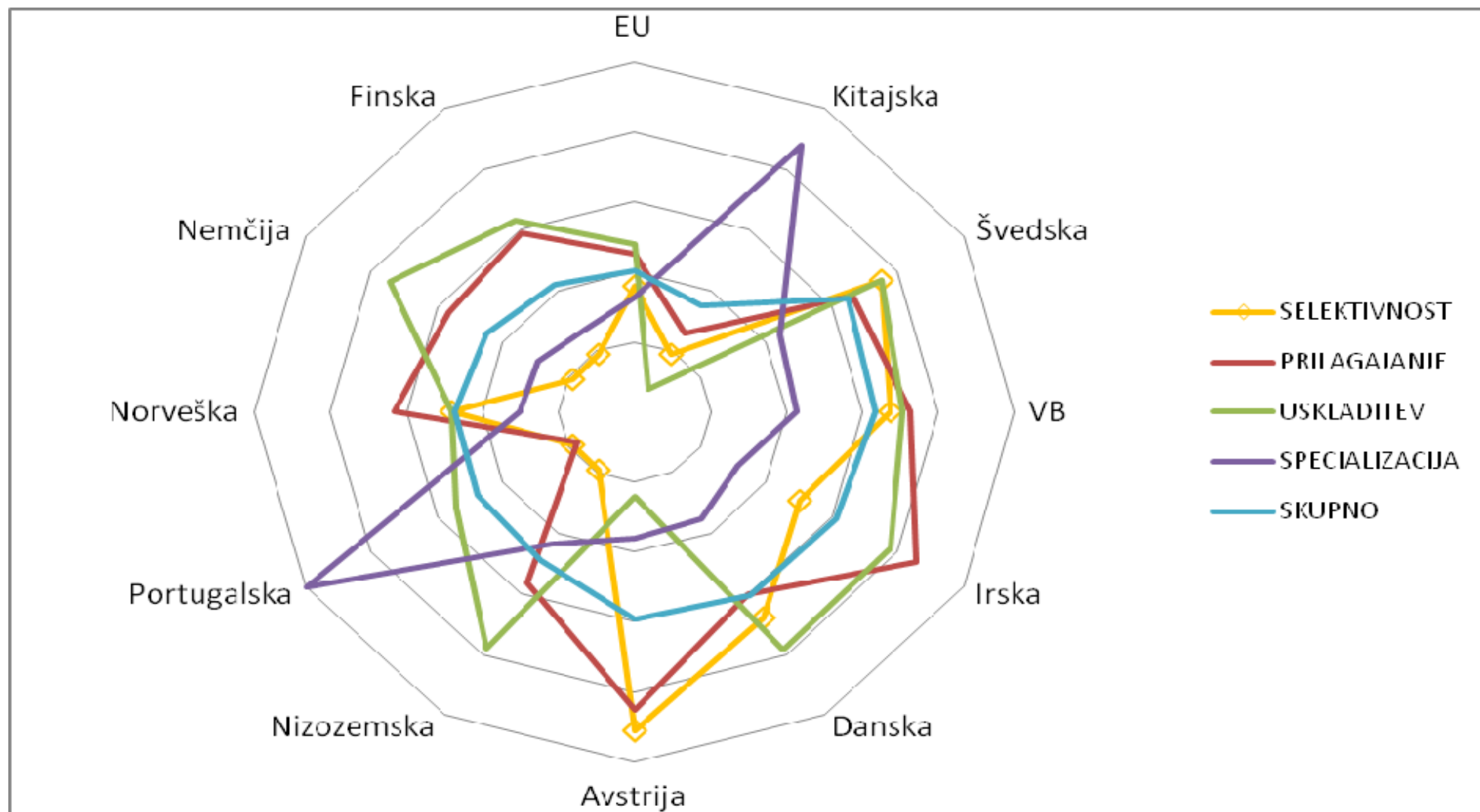
¹²⁷ Razvrstitev analiziranih držav po lestvici od najvišje uvrščene do najnižje si sledi v smeri urinega kazalca, od Kitajske naprej.

omenjene donatorice s precejšnjimi nihanjem med kazalniki lahko uvrščamo tudi Kitajsko, z enim izjemnim kazalnikom in tremi pretežno slabimi. Za omenjene države lahko z zagotovostjo zaključimo, da so na dobri poti k doseganju procesno učinkovitejše pomoči, saj kazalniki kažejo na prizadevanja (namerna ali nenamerna) v smeri večanja učinkovitosti, vsaj pri enem izmed štirih kazalnikov. V kolikor bodo tudi preostali kazalniki, na daljši rok, sledili pozitivnemu trendu, se bo posledično izboljšala tudi celotna stopnja procesne učinkovitosti. Na drugi strani, imamo skupino držav brez večjih nihanj in s konstantno dobrimi ali slabimi kazalniki, kot sta Švedska, VB, Danska, Norveška in EU. Omenjene države bodo morale ohranjati visok nivo v posameznih kazalnikih (Švedska in VB) oziroma v celoti izboljšati vrednosti posameznih kazalnikov, v kolikor bodo želele izboljšati procesno učinkovitost. Po drugi strani, pa jim v prid govori dejstvo, da nobeden izmed izbranih kazalnikov nima nizke vrednosti, zaradi česar ne zahteva radikalnih sprememb v obnašanju donatorice.

V zaključku želimo potrditi oz. zavrniti delno hipotezo, ki govori o učinkovitosti pomoči izbranih donatoric na ravni Afrike. Tako je jasno, da lahko, na podlagi izbranega metodološkega okvirja, zatrdimo, da je pomoč EU (kljub konstantnim srednjim vrednostim) bolj procesno učinkovita od kitajske pomoči. Analiza namreč jasno nakazuje, da je skupni kazalnik za Kitajsko uvrščen precej nižje od EU, kar je posledica slabih vrednosti večine podkazalnikov. Tako lahko potrdimo delno hipotezo, da je pomoč EU na ravni afriške regije bolj učinkovita, kot pomoč Kitajske.

V nadaljevanju bomo skušali pridobljeno analizo učinkovitosti najprej preslikati na dejansko prakso obeh donatoric. Namen je, da se z željo višanja procesne učinkovitosti pomoči obeh donatoric (in posledično tudi celotne mednarodne skupnosti), prevzame pozitivne prakse obeh ter skuša na dolgi rok vzpostaviti učinkovito partnerstvo, ki bi prinašalo tako koristi za obe donatorici, kakor tudi, in predvsem, za prejemnice. Tako se bomo v naslednjem poglavju najprej posvetili iskanju možnosti za sodelovanje/kombinacijo pozitivnih praks v prihodnje. V drugem delu doktorskega dela pa bomo testirali še drugi del hipoteze, ki se nanaša na (procesno) učinkovitost pomoči EU in Kitajske na izbrani študiji primera - Mozambiku. Metodološki okvir bo ostal enak, s tem, da nas bodo zanimali tudi rezultati, zaradi česar ga bomo kombinirali še z drugim izbranim okvirjem.

Slika 5.15: Vrednosti kazalnikov selektivnosti, prilagajanja, uskladitve, specializacije in skupnega kazalnika za EU in Kitajsko ter deset najbolje uvrščenih držav, v letu 2011



Vir: Lasten prikaz na podlagi tabele podatkov.

5.3 Tristransko sodelovanje EU, Kitajske in Afrike

Večanje kitajske prisotnosti na afriškem kontinentu je sprožilo različne reakcije med tradicionalnimi afriškimi partnericami, kot sta EU in ZDA. Medtem, ko se je veliko ameriških politikov do slednjega izreklo negativno v luči geopolitičnih interesov, se EU, navkljub dolgoletnim in trdnim vezem z afriško celino, do pred kratkim ni opredelila (Huliaras in Magliveras 2008, 400). Pregled sporočil EK, zaključkov Sveta EU in razprav v EP nakazuje, da je bilo v zadnjih letih le v redkih izjemah mogoče zaslediti povezavo s Kitajsko, ko so se obravnavale razvojne teme. Prvič se je iniciativa o možnostih trilateralnega sodelovanja med Kitajsko, EU in Afriko pojavila leta 2004 (Alden in Rothman 2008, 18), vendar brez nadaljnjih ukrepov. Sporočilo EK iz leta 2005, ki predlaga sprejetje nove strategije za Afriko, je nove gospodarske velesile, kot so Kitajska, Indija in Brazilija, omenila zgolj v nekaj vrsticah z besedami, da slednje predstavljajo v Afriki pomemben vir tujih neposrednih investicij ter pomembna tržišča za izvozne izdelke afriških držav (Evropska komisija 2005, 10). Še bolj zanimivo je, da Strategija, ki je bila sprejeta čez dve leti, Kitajske dejansko ne omenja (Huliaras in Magliveras 2008, 410). Razlogi za slednje so mnogi. Z geopolitičnega vidika EU Kitajske (še) ne vidi kot konkurenta v afriškem prostoru, ampak je, za razliko od ZDA, bolj naklonjena medsebojnemu sodelovanju. Kitajska prav tako predstavlja pomembnega gospodarskega partnerja EU, zaradi česar je krepitev odnosov v medsebojnem interesu obeh strani (prav tam).

V zadnjem desetletju pa številni dogodki nakazujejo, da se je EU v celoti, kakor tudi posamezne države članice, pričela zavedati kitajske prisotnosti v Afriki ter posledično sprejela stališča do tega. EU je namreč že tradicionalno najpomembnejši donator in s tem politični akter na afriški celini, kar kitajska prisotnost iz leta v leto vedno bolj ogroža (Carbone 2011, Stahl 2012, 10). EU v resnici ni preostalo drugega, kot da se prilagodi novi geopolitični situaciji, in sicer s sprejetjem določenih novih ukrepov, od leta 2005 naprej. Tako se je v Sporočilu iz leta 2006¹²⁸ EK izrekla, da je za politiko razvojnega sodelovanja EU in doseganje MDG v Afriki ključnega pomena, da Kitajska učinkovito koordinira svoje razvojne politike v afriških državah ter se na tak način vključi v dialog na področju doseganja trajnostnega razvoja, ki mora temeljiti na transparentnosti obeh akterjev (EU in Kitajske) (Evropska komisija 2006a). Tako v nadaljevanju predstavljamo dosedanje ukrepe na področju vzpostavitve tristranskega partnerstva.

128 Sporočilo bo podrobneje predstavljeno v naslednjem poglavju.

5.3.1 Pregled dosedanjih prizadevanj za vzpostavitev partnerstva

Po začetnem omahovanju, je EU v zadnjih letih vzpostavila obsežen mehanizem za razvoj tristranskega sodelovanja z afriškimi državami. Dialog temelji na naslednjih štirih sestavnih delih, ki so podrobneje predstavljeni v nadaljevanju v tabeli:

- Konferenca EU, Afrika in Kitajska, 28. junija 2007;
- Medresorska delovna skupina "Tristransko sodelovanje Afrika, Kitajska in EU na področju razvojne politike", 2007;
- Sporočilo EK "EU, Afrika in Kitajska: Naproti tristranskemu dialogu in sodelovanju", z dne 17. oktobra 2008;
- Vrhovi EU-Kitajska.

Tabela 5.2: Dosedanja prizadevanja za vzpostavitev partnerstva EU - Kitajska - Afrika

Naziv	Vsebine	Ukrepi
Konferenca EU, Afrika in Kitajska (2007)	- eden prvih dialogov za sodelovanje - EU priznala prisotnost Kitajske - možnost tristranskega sodelovanja ob upoštevanju načel	- sledi sklop posvetovanj na ravni EU- Kitajska-Afrika - EU napove niz uradnih obiskov v Kitajski
Medresorska delovna skupina (2007)	- priprava vsebinske osnove za sporočilo - iskanje možnosti za tristransko partnerstvo	
Sporočilo EK (2008)	- ideja: vzpostavitev novega partnerstva na 5. področjih delovanja: energetika, podnebne spremembe, migracije, mobilnost in zaposlovanje, demokratično upravljanje, skupna politična in institucionalna struktura	- vzpostavitev konstruktivnega dialoga, sodelovanje in partnerstvo - sporočilo ni uspešno
Vrhovi EU-Kitajska (2006), (2007), (2009), (2010), (2012)	- ponovitev prizadevanj za vzpostavitev partnerstva, brez konkretnih smernic	

Vir: Wissenbach (2007), Michel (2007), Evropska komisija (2007a, 2007b, 2007d, 2008c, 2008j), Tywuschik (2007), Huliaras in Magliveras (2008, 412), Carbone (2011), Stahl (2012).

Kot je jasno razvidno iz tabele, si je EU v sodelovanju s Kitajsko, sicer na različne načine,

prizadevala za oblikovanje partnerstva, vendar zaradi nasprotujočih interesov do sedaj do konkretizacije ni prišlo. Poleg neposrednih prizadevanj za vzpostavitev tristranskega partnerstva s strani EU, je Kitajska naredila korak naprej tudi v okviru mednarodnih organizacij. Tako je, prvič v zgodovini, sodelovala na srečanju OECD na visoki ravni na področju učinkovitosti pomoči, ki je potekalo konec leta 2011 v Busanu, in bila tudi podpisnica globalnega partnerstva za doseganje učinkovitejše pomoči (Deklaracija iz Busana), kar pomeni, da je vsaj posredno sprejela temeljna načela OECD DAC. Dodatno Kitajska redno sodeluje v Kitajska-DAC delovni skupini v okviru OECD, ki jo sestavljajo razvojne agencije vseh pomembnejših donatoric v okviru DAC (Brautigam 2010, 31).

Zagotovo pa smo na tem mestu enotni, da potrebe po medsebojnem povezovanju so, vendar bi bilo potrebno, skladno z zunanjepolitičnimi interesi in posebnostmi obeh donatoric, iskati možnosti za sodelovanje, ki bi ustrezale obema. V nadaljevanju predstavljamo nekaj izmed omenjenih izzivov, ki so pripomogli, da učinkovito partnerstvo do sedaj še ni bilo vzpostavljeno, hkrati pa ponujamo možnosti za naslovitev potrebe po skupnem delovanju na terenu.

5.3.2 Izzivi pri vzpostavitvi partnerstva

Dejstvo je, da se koncept skupnega sodelovanja v Afriki med EU in Kitajsko močno razlikuje že od vsega začetka, pri tem pa ne ena ne druga donatorica nista naredili veliko v smeri poenotenja interesov, z namenom povezovanja. Dokaz slednjega je Sporočilo EK, ki predstavlja osnovo za kasnejše sprejetje Skupne strategije Afrika - EU, decembra istega leta. Sporočilo namreč predlaga, da se naj Skupna strategija osredotoči na vzpostavitev pet partnerstev, pri čemer je razvidno, da kar štiri od predlaganih partnerstev (razen energetike) ne sodijo med zunanjepolitične prioritete Kitajske do Afrike (Huliaras in Magliveras 2008, 413). Zato ne čudi dejstvo, da Kitajska omenjenega pristopa ni mogla ponotranjiti. Pomemben izziv za okrepitev trilateralnega partnerstva predstavlja tudi naraščajoč vpliv kitajskega gospodarstva v afriških državah, kar dolgoročno pomeni grožnjo za evropske gospodarske interese (Huliaras in Magliveras 2008, 413) in položaj evropskih podjetij v regiji. Prav različni gospodarski interesi obeh velesil so lahko predmet spora v prihodnje (Berger in Wissenbach 2006, 17). Velika evropska podjetja, ki so jih po vplivu in moči ponekod že prerasle kitajske multinacionalke, bodo po predvidevanjih v prihodnje še povečale pritisk na evropski politični prostor, kar lahko negativno vpliva na nadaljevanje partnerstva (prav tam). Sicer skladno z liberalnimi vidiki pojasnjevanja ODA, gospodarstvo nima vpliva na samo politiko nudenja pomoči, vendar pa je dosedanja analiza jasno pokazala, da je povezanost

gospodarske in razvojne politike še kako prisotna, vsaj pri Kitajski (in nekoliko bolj prikrito tudi pri evropski razvojni politiki).

Dodaten izziv partnerstvu lahko predstavljajo kitajski interesi za zagotavljanje varnosti preskrbe z energijo, eden od primarnih vzrokov za kitajsko razvojno angažiranje v afriških državah. Zaradi izkoriščanja naravnih bogastev, kot so nafta in minerali, je bila Kitajska s strani zahodnih velesil obtožena, da sledi neo-kolonialnemu vzoru energetskega izčrpavanja afriških držav (Berger in Wissenbach 2006, 18). Obtožbe na ta račun so vse glasnejše tudi pri ostalih političnih odločevalcih s strani držav članic EU (Strampelli 2013), kar, po drugi strani, predstavlja precejšnjo možnost za ohladitev odnosov. Pričakovati je tudi, da Kitajska zaenkrat ne bo sprejela temeljnih mednarodnih standardov razvojnega sodelovanja, ki so opredeljeni v okviru mednarodnih organizacij. To predstavlja številne ovire, tako za sodelovanje Kitajske in EU, kakor tudi za afriške države, ki morajo tako delovati po dvojnih standardih (Alden in Rothman 2008, 18). Čeprav je na deklarativni ravni sicer pristopila k Partnerstvu iz Busana, se praksa v naslednjem srednjeročnem obdobju, skladno s tem, verjetno ne bo spremenila. Slednje je lahko precej obremenjujoče za EU, ki jim kitajski pristop ruši temeljne dosedanjega sodelovanja, hkrati pa postaja vedno bolj administrativno naporno za prejemnico pomoči, ki se ne želi opredeliti za eno ali drugo politiko.

Izzivov v tristransko partnerstvo pa ne vnašata samo Kitajska in EU, ampak tudi Afrika sama. Najprej je potrebno omeniti politično ureditev vseh sodelujočih in raven napredka. EU je razvila dolgo tradicijo upoštevanja temeljnih demokratičnih načel, medtem ko se Kitajska, kot nova velesila, še vedno spopada s notranjimi razvojnimi vprašanji. Afrika, z vidika raznolikosti, predstavlja največji izziv, saj gre za skupek različnih držav na področju splošne razvitosti, politične ureditve in s tem povezanim spoštovanjem temeljnih demokratičnih načel (Dlamini 2008, 9). Zagotavljanje poenotene politike in pristopov za celotno regijo, je tako izredno težavno in predstavlja precejšen izziv že za donatorice, ki imajo urejene medsebojne odnose. Kljub izzivom, pa bo EU v prihodnje verjetno soočena z nujnostjo oblikovanja partnerstva s Kitajsko, saj bo slednja v kratkoročnem obdobju pričela močno ogrožati EU, kot najpomembnejšo donatorico v Afriki. Možnosti za nadaljnje tristransko sodelovanje bodo prikazane v nadaljevanju.

5.3.3 Možnosti za nadaljnje sodelovanje

Prihod novih donatorjev v afriške države je nedvomno postavilo tradicionalne zahodne donatorje v drugačen položaj, kot so ga imeli prej (Poročilo Delovne skupine za oblikovanje strateškega

partnerstva za Afriko 2006, 5). EU več ni edina prisotna na afriških tleh, Kitajska pa, po drugi strani, postaja njen največji tekmeec. Kljub temu, imata Kitajska in EU določene skupne interese (Clapham 2006). Med skupnimi interesi se pojavljajo predvsem želja po varnosti in stabilnosti v Afriki, energetska in okoljska varnost, dobro upravljanje ter gospodarska rast in doseganje trajnostnega razvoja (Berger in Wissenbach 2006, 20–22). Na podlagi teh skupnih interesov lahko Kitajska, EU in Afrika gradijo skupno partnerstvo. Možnosti nadaljnjega tristranskega sodelovanja so tako naslednje:

Sodelovanje v okviru OECD-DAC

Ena izmed možnosti vzpostavitve tristranskega sodelovanja na področju razvojnega sodelovanja je delovanje v okviru že vzpostavljenih norm in načel OECD DAC (Alden 2008, 6). Slednje predstavlja še posebej dobro možnost, zaradi že utrjenih načel razvojnega sodelovanja, ki so jih ponotranjile številne zahodne donatorice. Hkrati pa obstajajo primeri dobre prakse, kar bi lahko bilo koristno za vključevanje Kitajske v že vzpostavljen sistem. Tako bi se v okviru tega scenarija Kitajska morala pridružiti OECD DAC ter sprejeti osnovna načela partnerstva, kar predstavlja najboljši scenarij za EU. Slednja tako ne bi spreminjala svojega položaja, ampak bi že v utečen sistem sprejela novo donatorico. EU tako tudi sama predlaga pristop, ki bi temeljil na temeljnih načelih stabilnosti, varnosti, mirnega reševanja sporov, zmanjševanju revščine in doseganju trajnostnega razvoja ter izgradnje afriških kapacitet za učinkovito reševanje izzivov na domačih tleh (Wiessenbach 2008, 90–91). Tudi z vidika afriških držav je omenjena možnost dobra, saj je EU že vzpostavila temelje upoštevanja osnovnih načel, s prihodom Kitajske pa bi se praksa samo nadaljevala. Prikazana možnost je veliko manj ugodna za Kitajsko, ki je svojo politiko razvojnega sodelovanja utemeljila na drugačnih predpostavkah, kot EU/OECD DAC. Načelo medsebojnih koristi, nevmešavanja v notranje zadeve in skupnega razvoja, se ne skladajo z načeli partnerstva, zaradi česar bi morala Kitajska, v kolikor bi se odločila pristopiti v model v okviru OECD DAC, spremeniti svoje zunanje-politične smernice, ki so bile osnovane že pred skoraj petdesetimi leti. Kitajska se je tako tudi jasno izrazila, da je sodelovanje v okviru OECD DAC, na kratki rok, ne zanima (Alden 2008, 6).

Tako ocenjujemo, da bo, ob trenutnem pomanjkanju interesov Kitajske za kakršnokoli povezovanje na terenu, združevanje donatoric pod enotno OECD DAC streho pravzaprav neizvedljivo v naslednjem srednjeročnem obdobju. Prav gotovo Kitajske k temu skupina DAC donatoric ne more prisiliti, saj je Kitajska sama uspela vzpostaviti dovolj močno in samostojno partnerstvo na terenu,

ki deluje neodvisno od tradicionalnih donatoric. Po drugi strani, pa možnost za poenotenje v okviru DAC sistema vidimo, v kolikor bodo slednje pogojevale prejemnice, ki bodo na dolgi rok klonile pod administrativnim bremenom usklajevanja toliko različnih donatoric. V kolikor bodo od Kitajske to zahtevale prejemnice, ki so hkrati ključne gospodarske partnerice, se lahko praksa razmeroma hitro tudi spremeni in tako ustrezno poenoti, skladno z željami tradicionalnih donatoric.

Oblikovanje tristranskega partnerstva EU-Kitajska-Afrika na *ad hoc* osnovi

Drugačen pristop od sledenja zahodnim smernicam je tristransko sodelovanje, ki temelji na kitajskih izkušnjah v Afriki. Slednje je, za razliko od OECD DAC smernic, manj formalizirano, po drugi strani pa temelji na dobri praksi in načelu medsebojnega razvoja in prednosti (Alden 2008, 7). Omenjen model predstavlja najboljšo možnost za Kitajsko, saj bi slednja le nadaljevala s svojimi zunanjepolitičnimi usmeritvami do Afrike, kar ne bi zahtevalo velikih prilagoditev in sprejemanja zahodne prevlade. Po drugi strani, bi takšna pozicija dala Kitajski moč za nadaljevanje pogajanj z EU, glede vzpostavitve tristranskega partnerstva. Možnost je dobra tudi z vidika afriškega razvoja. Kitajski pristop razvojnega sodelovanja v afriških državah je, kljub očitnemu neupoštevanju mednarodno priznanih načel nudenja pomoči, uspešen z vidika gospodarskega razvoja afriških držav. Tako bi tristransko partnerstvo, ki bi sledilo kitajskemu načelu obojestranskih koristi in doseganja razvoja, afriškim državam z vidika izboljšanja položaja, koristilo. Prikazan model pa je veliko manj ugoden za EU, ki ima več kot 50 let star mehanizem razvojnega sodelovanja. Načela, ki jih je EU gradila skozi desetletja, so velikokrat v nasprotju z neposrednim kitajskim priznavanjem skupnih koristi in želje po gospodarskem razvoju. EU sicer sprejema kitajske interese v afriškem kontinentu in dejstvo, da Kitajska prinaša svež pristop v omenjene države, ki lahko doprinese k večjemu razvoju (Wiessenbach 2008, 91). A kljub temu je EU zadržana pri apliciranju celotnega novega modela. Tako bi morala v tem primeru EU, na dolgi rok, popolnoma spremeniti smernice svoje razvojne politike, v kolikor bi model tristranskega razvoja temeljil na kitajskih izkušnjah. Čeprav se v tem trenutku zdi še tako nemogoče, bo EU v prihodnje, z večanjem vpliva novih donatoric, verjetno soočena tudi z vprašanjem učinkovitosti svoje razvojne politike ter možnostjo prilagajanja kitajskim smernicam. Hkrati je tukaj potrebno omeniti tudi vprašanje doseganja trajnostnega razvoja, ob predpogoju, da se celotna razvojna pomoč prilagodi kitajskemu modelu. Namreč, v disertaciji delimo prepričanje vodij področja razvojnega sodelovanja intervjuvanih DAC donatoric, ki se sprašujejo o dolgoročnih posledicah kitajskega pristopa na terenu in vprašanju doseganja trajnostnega razvoja. Menimo namreč, da je kitajski pristop sicer dobro dopolnilo tradicionalnemu razvojnemu sodelovanju, nikakor pa ne primerna zamenjava.

Tako smo prepričani, da se EU, na dolgi rok, ne bo in niti ne sme v celoti prilagoditi kitajskemu modelu, ampak lahko, zavoljo izboljšanja lastnih praks, prevzema tiste elemente, ki so se izkazali za učinkovite.

Prilagoditev EU in Kitajske afriškemu modelu razvoja

Afriški model tristranskega sodelovanja Kitajske, EU in afriških držav temelji na načelih in dobrih praksah delovanja afriških institucij, predvsem Afriške unije. V okviru tega modela bi, tako EU in Kitajska, sprejeli načela mednarodnih pogodb in konvencij v okviru Afriške unije, kot so Afriška konvencija o varovanju narave in naravnih virov, Protokol o ustanovitvi Mirovnega in varnostnega sveta AU in drugih (Alden 2008, 7–8). Ratifikacija omenjenih dokumentov, s strani partneric, bi bila za Afriko najboljša možnost, saj bi samo dejstvo, da EU in Kitajska podpirata načela o izkoriščanju naravnih bogastev, kot so zapisana v Afriški konvenciji ali da se strinjata z načelom intervencije Afriške unije v primeru ogrožanja miru in varnosti, kot sledi iz Protokola, pomembno vplivalo za nadaljnji razvoj Afrike. Z vidika Kitajske in držav EU, je predstavljen model manj verjeten, saj se nobena od velesil ne bo pripravljena, na kratki rok, odpovedati ustaljenemu modelu sodelovanja z afriškimi državami. Podpora Afriški konvenciji o varovanju narave in naravnih virov je v nasprotju s kitajskimi interesi v afriških državah, saj velik del sodelovanja temelji ravno na izkoriščanju naravnih virov afriških držav. Hkrati pa EU podpora Protokolu o ustanovitvi Mirovnega in varnostnega sveta EU ter delovanje v okviru tega, zmanjšuje možnosti intervencije v skladu s sporazumom iz Cotonouja. Prav tako je podrejenost obeh velesil afriškemu modelu še toliko manj verjetna, saj države donatorice, skladno z realističnimi vidiki pojasnjevanja razvojne pomoči, velikokrat prejemnico vidijo še vedno kot podrejeno in ne kot partnerico, zaradi česar se morajo le-te prilagoditi ponujenemu mehanizmu. Slednje velja še posebej za EU, čeprav so bila v zadnjih letih pogosta prizadevanja za vzpostavitev enakopravnega partnerstva. Na podlagi navedenega sklenemo, da bo, v luči vedno večjih potreb, v kratkem potrebno poiskati način za učinkovito vzpostavitev partnerstva med EU, Kitajko in Afriko. Namreč izzivi, ki ga ogrožajo na eni strani in potrebe po učinkovitejši in bolj usklajeni pomoči na drugi, govorijo v prid iskanja možnosti tudi v prihodnje. Pri tem pa, na podlagi ocene učinkovitosti modelov, zagovarjamo možnost ustrezne prilagoditve OECD DAC modela na karakteristike in interese novih donatoric, s prevzemanjem tistih elementov, ki jih slednje v okviru lastne prakse dobro izvajajo.

V nadaljevanju se naša empirična raziskava prevesi v drug del, v študijo primera Mozambika, ki nam omogoča bolj poglobljeno analizo procesne učinkovitosti pomoči obeh izbranih donatoric.

Tako bomo najprej pogledali temeljne družbeno-ekonomske kazalnike razvoja Mozambika, da ocenimo, v kakšnem razvojnem položaju se nahaja. Analizo bomo dopolnili s pregledom uresničevanja MDG in s splošno oceno prisotnosti mednarodne donatorske skupnosti v državi. Nadaljevali bomo z oceno procesne učinkovitosti na splošni ravni in prizadevanju za izboljšanje leta. V drugem delu se analiza prevesi v pregled pristopov obeh donatoric na terenu - EU in Kitajske ter zaključi z analizo procesne učinkovitosti njune pomoči na podlagi izbranih metodoloških orodij. Poglavje sklenemo s pregledom možnosti za nadaljnje sodelovanje/usklajevanje obeh izbranih donatoric z namenom doseganja učinkovitejše pomoči.

6. IZBRANA ŠTUDIJA PRIMERA: MOZAMBIK - NA POTI DO DOSEGANJA RAZVOJNIH CILJEV TISOČLETJA

6.1 Družbeno ekonomski kazalniki razvoja

Že od konca državljanske vojne, leta 1992, prisotne donatorice Mozambik razumejo kot veliko zgodbo o uspehu z vidika miru, stabilnosti in rasti (De Renzio in Hanlon 2007, 2). Pravzaprav avtorja dodajata, da je (Mozambik) eden vzorčnih primerov na celotni afriški celini, zaradi česar so donatorice množično prisotne že več desetletij. Predno v nadaljevanju analiziramo, katera so bila dosedanja prizadevanja nacionalne vlade in držav donatoric za večanje učinkovitosti pomoči, kako se sprejete smernice odražajo v praksi ter kakšna je dejanska učinkovitost pomoči obeh analiziranih donatoric, je potrebno pogledati, s kakšno državo imamo, razvojno gledano, opravka. Mozambik se torej uvršča med države z nizkim prihodkom (ang. *low-income country*).¹²⁹ Z BDP v letu 2012 v višini 14,6 milijarde USD in 25,2 milijoni prebivalcev ima BDP *per capita* v višini 511 USD (Svetovna banka 2013c). Slednje ga uvršča na 36. mesto med državami podsaharske Afrike.

V nadaljevanju so v tabeli predstavljeni nekateri osnovni družbeno-ekonomski kazalniki razvoja za leto 2011¹³⁰ in primerjava le-teh z letom 2007. Na podlagi predstavljenih podatkov lahko razberemo, da je Mozambik v določenih, predvsem ekonomskih pogledih močno nad povprečjem držav v regiji podsaharske Afrike. Letna rast BDP nakazuje, da je eno najhitreje rastočih svetovnih gospodarstev s 7 - odstotno rastjo.¹³¹ Velik vpliv na hitro rast ima tudi vrednost TNI, ki se je v zadnjih petih letih izjemno povečala (s 5 na 17 odstotkov BDP) in je izjemna v primerjavi s celotno vrednostjo v regiji. Po drugi strani, so številni drugi kazalniki, ki nakazujejo družbeni napredek, veliko slabše ocenjeni. Pričakovana življenjska doba je precej pod povprečjem; sicer se je v zadnjih letih nekoliko zvišala, vendar je trend še vedno prepočasen. Izdatki za zdravstvo, kot delež BDP, so nad afriškim povprečjem, vendar na prebivalca več kot pol manj od skupne vrednosti za regijo. Kljub pozitivnemu trendu, so precej slabe tudi vrednosti dostopa do sanitarne infrastrukture in pitne vode. Delež prebivalstva, okuženega s HIV, delež podhranjenega prebivalstva in delež prebivalstva z dokončano osnovno šolo, prav tako negativno izstopajo iz povprečja. Kazalniki za merjenje umrljivosti mater ter otrok do 5. let so v skupni vrednosti afriške regije.

¹²⁹ Po klasifikaciji SB, objavljeni julija 2012, na podlagi podatkov v letu 2011, se med države z nizkim prihodkom uvrščajo vse tiste, katerih BDP *per capita* znaša 1025 USD ali manj (Svetovna banka 2013a).

¹³⁰ Čeprav so v teku empiričnega dela na voljo že podatki za leto 2012, zaradi večje primerljivosti z ostalimi deli disertacije uporabljamo podatke za leto 2011.

¹³¹ Takšna gospodarska rast na letni ravni postavlja Mozambik na 18. mesto med najhitreje rastočimi svetovnimi gospodarstvi. Enaka raven gospodarske rasti se predvideva vse do leta 2017 (Babb in Freemantle 2012 v Vollmer 2013, 3).

Tabela 6.1: Vrednosti družbeno ekonomskih kazalnikov za Mozambik v letih 2007 in 2011 ter za regijo podsaharske Afrike v 2011

Kazalnik	Vrednost za leto 2007	Vrednost za leto 2011	podsaharska Afrika v 2011
Število prebivalcev (v mio)	22,17	24,58	887,15
BDP (v milijardah USD)	8,04	12,57	1.278,134
BDP <i>per capita</i> (v USD)	399	480	
Rast BDP (v %)	7	7	4
Pričakovana življenjska doba (v letih)	48	49	56
Vrednost TNI (kot delež BDP, v %)	5	17	3
Vrednost državnih izdatkov za zdravstvo, <i>per capita</i> (v USD)	22	35	95
Vrednost državni izdatkov za zdravstvo (kot % BDP)	6	7	2,9
Dostopnost do sanitarne infrastrukture (v % prebivalstva)	17	19	30
Dostopnost do pitne vode (v % prebivalstva)	45	47	63
Pismenost (% odraslega prebivalstva, nad 15 let)	N/A	56*	60
Podhranjenost otrok (% do 5 leta)	N/A	16	20,8
Umrljivost mater ob porodu (na 100.000 porodov)	N/A	490*	500*
Umrljivost otrok (do 5 leta, na 1000 živorojenih otrok)	118	96	98
Razširjenost okužbe s HIV (delež prebivalstva med 15-49 leti)	11	11	4,9
Podhranjenost prebivalstva (% celotnega prebivalstva)	40	39	25
Dokončanje osnovne izobrazbe (% prebivalstva)	46	56	69

vir: World DataBank, World Development Indicators.

* podatek za 2010

Na podlagi predstavljenih kazalnikov je torej jasno, da Mozambik gospodarsko postaja hitro rastoča država, pri čemer družbeni razvoj temu, zaradi večje dolgotrajnosti postopka, še ne sledi. Iz omenjenih kriterijev tudi izhajajo temeljne razvojne potrebe države, ki bi jih donatorice pri svojem

delu naj naslavljalje. V nadaljevanju bomo, s pomočjo pregleda uresničevanja MDG, analizirali, koliko so bile pri tem tudi uspešne.

6.2 Kazalniki razvoja po MDG

Tudi ocena napredka uresničevanja MDG kaže podobno sliko, kot družbeno ekonomski kazalniki, ki so bili predstavljeni v preteklem poglavju. Zadnje dostopno poročilo, ki ga je UNDP izdal leta 2011, za namen pregleda uresničevanja ciljev do prelomnega leta 2010, kaže, da v Mozambiku še vedno več kot polovica prebivalcev živi pod mejo revščine (UNDP 2011, 10). Čeprav se je stopnja, v primerjavi z letom 1990, ko so bile izračunane bazne vrednosti (80 odstotkov ljudi pod pragom revščine) (UNDP 2011, 13), močno zmanjšala, trenutni trend ne kaže, da bi Mozambik lahko dosegel cilj do leta 2015 - sploh glede na dejstvo, da stopnja revščine ostaja enaka v primerjavi z meritvami v letu 2002/2003 (prav tam). Glede na postopno rast prebivalstva, pa slednje pomeni, da se je število ljudi, ki živijo z manj kot enim USD na dan, močno povečalo v preteklih letih. Za naslednji kazalnik - "zagotavljanje polne in učinkovite zaposljivosti in dostojnega dela za vse, tudi ženske in mlade"- podatki niso dosegljivi, prav tako Mozambik ni postavil jasnega cilja do leta 2015.

Na področju zmanjšanja števila ljudi, ki trpijo zaradi lakote, je Mozambik naredil pomemben napredek. Odstotek podhranjenih otrok do petega leta starosti se je v primerjavi z letom 1997 znižal od 26,1 odstotka na 17,5 odstotka (UNDP 2011, 24). Slednje sicer še ne pomeni doseganje cilja do leta 2015, vendar je Mozambik vsekakor na dobri poti do uresničitve. Je pa, kljub vsemu, še vedno visoka raven podhranjenosti predšolskih otrok, ki je v določenem obdobju celo naraščala - iz 35,9 odstotka, leta 1997, na 47,7 odstotka v letu 2003 - ter ponovno upadla na 44 odstotkov, leta 2008 (UNDP 2011, 27).

Pri drugem milenijskem cilju, zagotavljanju osnovnošolske izobrazbe za vse, je opazen izjemen napredek in je zaradi tega eden največjih uspehov Mozambika pri doseganju MDG. Čeprav, glede na izmerjeno vrednost, ki v letu 2008 znaša 77 - odstotno dokončanje osnovne šole med deklicami in dečki, še ne moremo z zagotovostjo trditi, da bo cilj - 100 odstotkov do leta 2015 dosežen, je napredek v primerjavi z letom 1997, ko je osnovnošolsko izobrazbo doseglo 22 odstotkov otrok, izjemen (UNDP 2011, 36). Dodaten kazalnik, ki kaže da je trend pozitiven, kaže odstotek vključenosti v osnovnošolsko izobraževanje, ki je 81,3 odstoten. Omenjen uspeh se, pogosto med političnimi odločevalci - vodji področja razvojnega sodelovanja na predstavništvih donatoric v

Mozambiku, omenja tudi kot najbolje izvajan MDG; nanj pa so države donatorice tudi najbolj ponosne (Herbert, Sandstrom 2013). Tesno povezan z drugim ciljem je tudi tretji, in sicer zagotavljanje enakopravne zastopanosti deklic v izobraževanju. Tudi tukaj je napredek izjemno pozitiven in kaže na dobro pot do doseganja cilja do leta 2015, ki predvideva popolnoma enakopravno zastopnost obeh spolov. V primerjavi z letom 1997, ko je, statistično gledano, na vsakega dečka šolo obiskovalo 0,7 deklice, se je vrednost do leta 2008, dvignila na 0,89. Ob obstoječem pozitivnem trendu, bi Mozambik z gotovostjo lahko dosegel zastavljeni cilj. Kljub temu, pa je potrebno opozoriti na naslednje: čeprav je zaznati pozitiven trend v osnovnošolskem izobraževanju, bodo potrebna še desetletja, da se omenjeno prenese tudi na ostale ravni družbe. Tako je stopnja nepismenosti odraslih žensk, kljub intenzivni nacionalni politiki opismenjevanja, še vedno precej visoka - 56 odstotkov (71,4 odstotke leta 1997), prav tako zastopnost žensk v politiki (37,2 odstotkov poslancev v nacionalnem parlamentu je žensk, pri obstoječem cilju enakopravne zastopanosti do leta 2015, ki zagotovo ne bo dosežen) (UNDP 2011, 42).

Cilja 4 in 5 sta povezana z reproduktivnim zdravjem otrok in mater. Tudi tukaj so rezultati precej dobri, kljub dvomom, da bo cilj do leta 2015 dosežen. Zmanjšanje umrljivosti otrok se tako v mednarodni donatorski skupnosti pojavlja kot drug pomemben rezultat, takoj za številom otrok, vključenih v izobraževalne ustanove in je kot tak drugi cilj, za katerega menijo, da bi lahko bil do mejnega leta tudi dosežen (Herbert, Sandstrom 2013). Tako zmanjšanje umrljivosti otrok do petega leta starosti (iz 245 leta 1997 na 138 v 2008), kakor tudi nižanje umrljivosti do prvega leta (iz 144 na 93), je bilo v preteklih letih uspešno in je na dobri poti do doseganja cilja (108 oz. 67 do 2015) (UNDP 2011, 52). Pozitiven rezultat pa je hkrati neposredno povezan z učinkovito politiko cepljenja otrok, ki z leti močno narašča. Rezultati so slabši na področju nižanja umrljivosti mater pri porodu. Vrednost se mora v primerjavi z letom 2008, ko so zadnji dostopni podatki, za doseganje cilja, prepoloviti. Prav tako napredek v primerjavi z letom 1997 ni tako dober, kot v primeru četrtega cilja. Slabši rezultat je tesno povezan tudi z dejstvom, da nekoliko več, kot polovica (55 odstotkov) rojstev poteka s pomočjo usposobljenega osebja (66 odstotkov je cilj do leta 2015), vrednost pa se je v primerjavi z letom 1997 povečala za deset odstotnih točk (UNDP 2011, 63). Ob obstoječem trendu, cilj, do mejnega leta 2015, torej ne bo dosežen. Izjemno slabi rezultati so prisotni tudi pri doseganju šestega cilja, ki se nanaša na zaustavitev širjenja HIV/AIDS ter ostalih nalezljivih bolezni. Podatki kažejo, da se je odstotek odraslih, obolelih za HIV/AIDS, v primerjavi z letom 1997, še povečal in po zadnjih podatkih znaša 11,5 odstotka odrasle populacije. Prav tako narašča odstotek obolelih nosečih žensk (UNDP 2011, 76). Podatki so bolj pozitivni na področju obolevanja za malarijo, saj se postopoma niža smrtnost, prav tako pa so bolj razširjeni preventivni ukrepi, da do obolevnosti ne bi prišlo.

Cilja 7 in 8 vsebujeta bolj opisne kazalnike, zaradi česar podatki niso dosegljivi. Vsekakor pa je potrebno omeniti tudi, da se povečuje odstotek dostopa do pitne vode in osnovne sanitarne opreme ter je posledično možnost za doseganje cilja višja.

Tabela 6.2: Vrednosti kazalnikov za 8 MDG v letu 2010

KAZALNIK	VREDNOST	CILJ
1a. Zmanjšanje za polovico število ljudi, ki živijo z manj kot 1 USD na dan	54,7%	40%
1b. Zagotavljanje polne in učinkovite zaposljivosti in dostojnega dela za vse, tudi ženske in mlade	N/A	N/A
1c. Zmanjševanje za polovico število ljudi, ki trpijo zaradi lakote	17,5%	17%
2. Zagotavljanje, da vsi dečki in deklice dokončajo osnovno šolo	77,1%	100%
3. Izkoreninjenje pomanjkanja žensk v primarni in sekundarni izobrazbi do leta 2005 ter na vseh ravneh do leta 2015	0,89	1
4. Zmanjšanje smrtnosti otrok do 5 let za dve tretjini	138	108
5a. Zmanjševanje smrtnosti mater za tri četrtine	500	250
5b. Zagotavljanje dostopa do reproduktivnega zdravja za vse do leta 2015	16,2%	34%
6a. Zaustavitev širjenja in zmanjševanja števila obolelih za HIV/AIDS	11,5%	N/A
6b. Zagotovitev dostopa do ustreznega zdravljenja proti HIV/AIDS za vse, ki ga potrebujejo, do leta 2010 HIV/AIDS	37%	N/A
6c. Zaustavitev širjenja in zmanjševanje števila obolelih za malarijo in drugih boleznih	47%	35%
7a. Integracija načel trajnostnega razvoja v politike in programe posameznih držav, zmanjševanje izgub naravnih virov	N/A	N/A
7b. Zmanjševanje izgube biološke raznolikosti in doseganje cilja do leta 2010	N/A	N/A
7c. Zmanjševanje za polovico število prebivalstva brez dostopa do pitne vode in osnovnih sanitarnih potrebščin	57%	70%
7d. Zagotavljanje napredka pri doseganju kvalitetnejšega življenja za najmanj 100 milijonov pripadnikov slumov do leta 2020	N/A	N/A
8a. Vzpostavitev odprtega, temelječega na pravilih, predvidljivega in nediskriminatornega tržnega in finančnega sistema	N/A	N/A
8b. Naslavljanje posebnih potreb najmanj razvitih držav	N/A	N/A
8c. Naslavljanje posebnih potreb držav brez dostopa do morja in majhnih otoških držav	N/A	N/A
8d. Posvečanje posebne pozornosti dolžniškim problemom držav v razvoju s pomočjo nacionalnih in mednarodnih ukrepov, z namenom doseganja trajnostnega razvoja na dolgi rok.	Še vedno visoka odvisnost od ODA	N/A
8e. Zagotovitev dostopa do zdravil v državah v razvoju, v sodelovanju s farmacevtskimi podjetji.	N/A	N/A
8f. V sodelovanju s privatnim sektorjem, ustvarjanje dobička na področju novih tehnologij, še posebej v okviru informatike in komunikacij	Izboljšanje primerjavi s preteklimi leti	N/A

Vir: UNDP (2011).

Če skušamo podatke strniti v napovedi, kateri cilji bi lahko bili do prelomnega leta 2015 doseženi ter kje bodo največje potrebe v prihodnje, lahko vidimo, da je Mozambik pri določenih ciljih naredil izjemen napredek. Tako je, v primerjavi z baznim letom, pomembno zmanjšal število ljudi pod pragom revščine, povečal število otrok z dokončano osnovnošolsko izobrazbo in znižal število umrlih otrok do petega leta starosti. Pozitivne napovedi, glede doseganja ciljev do leta 2015, je zaznati tudi pri UNDP. Tako bo Mozambik verjetno dosegel zastavljene cilje na področju izkoreninjenja pomanjkanja žensk v primarni in sekundarni izobrazbi (oz. enakopravno zastopnost obeh spolov), zmanjšal smrtnost otrok do 5 let za dve tretjini ter zaustavil širjenje obolelih za malarijo in druge bolezni. Omenjeni cilji so, tudi v primerjavi s preteklimi meritvami, dosegli precejšen napredek, kar nakazujejo bolj pozitivne napovedi, kot v primerjavi s poročilom, izdanim leta 2009. Po drugi strani, je jasno, da številni drugi cilji ne bodo doseženi, kot je zmanjšanje smrtnosti mater, zaustavitev širjenja in zmanjšanje števila obolelih za HIV/AIDS, zagotavljanje dostopa do zdravil za obolele s HIV/AIDS. Prav tako bo težko dosegljiv tudi cilj zmanjšanja števila ljudi, ki živijo pod pragom revščine. Omenjenega se zaveda tudi UNDP, ki je podal realne ocene napovedi. Dodatno pa slab napredek, v primerjavi s preteklim merjenjem, spodbudil k nižanju ocen pri nekaterih ciljih, kot je zmanjševanje števila ljudi, ki trpijo zaradi lakote in zaustavitev širjenja HIV.

Tabela 6.3: Napredek uresničevanja MDG: Napovedi glede uresničitve v letu 2008 in 2010

KAZALNIK	NAPOVED URESNIČITVE 2008	NAPOVED URESNIČITVE 2010
1a. Zmanjšanje za polovico število ljudi, ki živijo z manj kot 1 USD na dan	mogoče	mogoče
1b. Zagotavljanje polne in učinkovite zaposljivosti in dostojnega dela za vse, tudi ženske in mlade	Verjetno	N/A
1c. Zmanjševanje za polovico število ljudi, ki trpijo zaradi lakote	verjetno	mogoče
2. Zagotavljanje, da vsi dečki in deklice dokončajo osnovno šolo	težko	mogoče
3. Izkoreninjenje pomanjkanja žensk v primarni in sekundarni izobrazbi do leta 2005 ter na vseh ravneh do leta 2015	težko	verjetno
4. Zmanjšanje smrtnosti otrok do 5 let za dve tretjini	mogoče	verjetno
5a. Zmanjševanje smrtnosti mater za tri četrtine	mogoče	N/A
5b. Zagotavljanje dostopa do reproduktivnega zdravja za vse do leta 2015	težko	mogoče
6a. Zaustavitev širjenja in zmanjševanja števila obolelih za HIV/ AIDS	Verjetno	mogoče
6b. Zagotovitev dostopa do ustreznega zdravljenja proti HIV/AIDS za vse, ki ga potrebujejo, do leta 2010	težko	težko

6c. Zaustavitev širjenja in zmanjševanje števila obolelih za malarijo in drugih boleznih	mogoče	verjetno
7a. Integracija načel trajnostnega razvoja v politike in programe posameznih držav, zmanjševanje izgub naravnih virov	težko	mogoče
7b. Zmanjševanje izgube biološke raznolikosti in doseganje cilja do leta 2010	težko	N/A
7c. Zmanjševanje za polovico število prebivalstva brez dostopa do pitne vode in osnovnih sanitarnih potrebščin	mogoče	mogoče
7d. Zagotavljanje napredka pri doseganju kvalitetnejšega življenja za najmanj 100 milijonov pripadnikov slumov do leta 2020	Mogoče	mogoče
8a. Vzpostavitev odprtega, temelječega na pravilih, predvidljivega in nediskriminatornega tržnega in finančnega sistema	mogoče	mogoče
8b. Naslavljanje posebnih potreb najmanj razvitih držav	N/A	N/A
8c. Naslavljanje posebnih potreb držav brez dostopa do morja in majhnih otoških držav	N/A	N/A
8d. Posvečanje posebne pozornosti dolžniškim problemom držav v razvoju s pomočjo nacionalnih in mednarodnih ukrepov, z namenom doseganja trajnostnega razvoja na dolgi rok.	Verjetno	N/A
8e. Zagotovitev dostopa do zdravil v državah v razvoju, v sodelovanju s farmacevtskimi podjetji.	N/A	N/A
8f. V sodelovanju s privatnim sektorjem, ustvarjanje dobička na področju novih tehnologij, še posebej v okviru informatike in komunikacij	mogoče	verjetno

vir: Prirejeno po podatkih UNDP (2011 in 2009).

Strnemo lahko, da se največje razvojne potrebe Mozambika nanašajo na prav na področja, kjer je uresničevanje MDG najpočasnejše; torej zmanjševanje števila ljudi, ki živijo pod pragom revščine, smrtnost mater in števila obolelih za HIV. Vsekakor bi slednje morale biti prioriteta, tako mozambiške vlade, kakor tudi tujih donatorjev v prihodnje. V nadaljevanju analize pa bomo pogledali, koliko pomoči Mozambik prejme ter katere so najpomembnejše donatorice v državi.

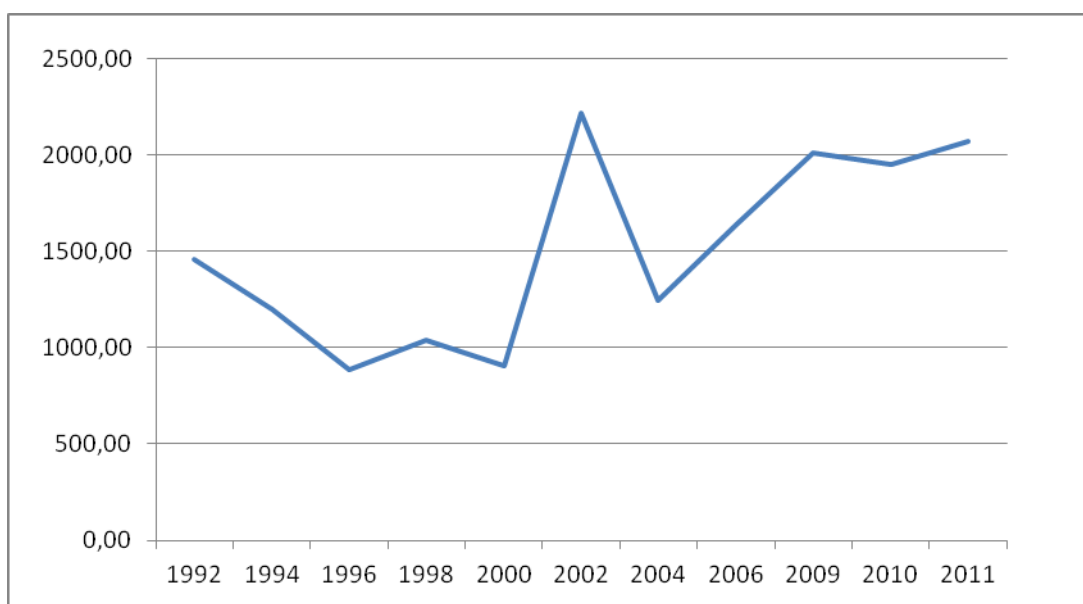
6.3 Mednarodna donatorska skupnost in odvisnost od ODA

V letu 2011 je Mozambik s strani mednarodne donatorske skupnosti, ki poroča OECD DAC, prejel 2,07 milijarde USD uradne razvojne pomoči (OECD DAC Statistics 2011), kar znaša približno 1,5 milijarde EUR. Od tega je 1,7 milijarde USD oz. 82 odstotkov namenjenih, kot dvostranska pomoč držav donatoric, preostanek pa preko mednarodnih organizacij, kot večstranska pomoč.

Če pogledamo primerjalno analizo pomoči po letih, od zaključka državljanske vojne naprej, ko je mednarodna donatorska skupnosti pričela množično prihajati v Mozambik, do danes, je jasno

razvidno, da višina pomoči precej niha, vendar se od leta 1992 ni bistveno povečala,¹³² kot je to praksa v številnih drugih afriških državah ter v regiji na splošno. Pomoč je bila tik po državljanski vojni precej visoka, predvidoma predvsem zaradi številnih potreb v tedanjem obdobju. Do konca tisočletja je nekoliko upadla in se v letu 2002 povišala na največjo raven v zgodovini, ponovno kot posledica izrednega dogodka, in sicer naravnih nesreč, pri čemer je povečanje predvsem na račun povišanja humanitarne pomoči. Skladno z mednarodnimi zavezami, glede zmanjševanja revščine in doseganja MDG, je ODA ponovno naraščala do leta 2009, kasneje nekoliko upadla, kot posledica svetovnega trenda upadanja pomoči zaradi svetovne gospodarske krize ter se ponovno dvignila v letu 2011.

Slika 6.1: Višina skupne ODA Mozambiku v letih 1992 - 2011, v milijonih USD



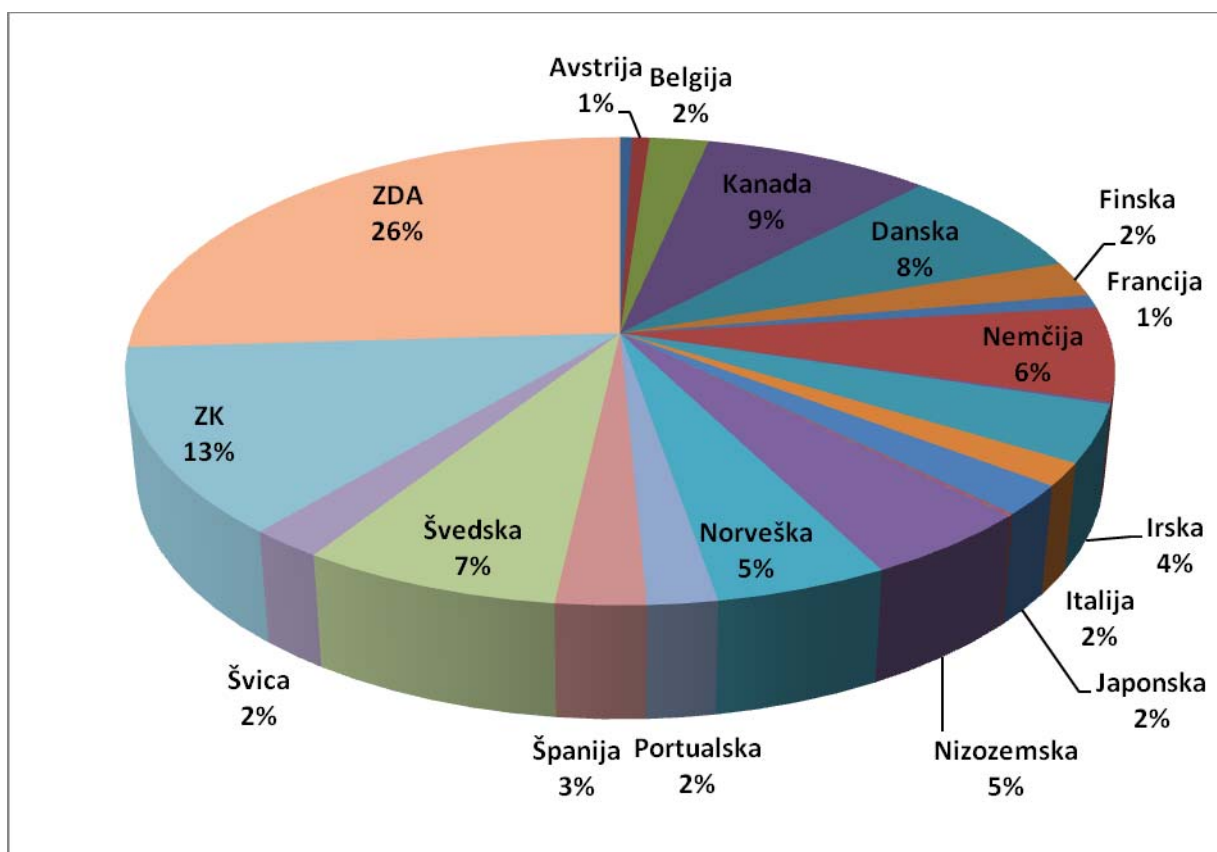
Vir: Lasten prikaz na podlagi podatkov OECD DAC Statistics (2013).

Med posameznimi donatoricami je zagotovo najpomembnejša EU, ki skupaj z državami članicami zagotavlja skoraj 60 odstotkov vse dvostranske pomoči, ki jo prejema Mozambik. Kakorkoli že, je pomembna EU kot celota, pa med posameznimi državami izstopajo tudi EU članice. Tako je največja posamezna bilateralna donatorica ZDA s skoraj 390 milijoni USD, v letu 2011 oz. 26 odstotki bilateralne pomoči, sledijo VB z 190 milijoni USD ter Kanada, Danska, Švedska in Norveška s pomočjo med 120 in 80 milijoni USD letno. Vse omenjene donatorice, razen Kanade, so tudi tradicionalno močnejše donatorice v Mozambiku, in ohranjajo visoke deleže že od pričetka nudenja pomoči v devetdesetih (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006, 11). Svojo moč, kot donatorica, je izgubila zgolj Italija, ki je v devetdesetih ter še ob pričetku novega tisočletja namenjala med 7 in

¹³² Sploh, glede na dejstvo, da podatek ni prilagojen, glede na inflacijo po letu 1992.

10 odstotki vse bilateralne pomoči, njena vrednost pa je sedaj med manjšimi donatorji. Hkrati je izjemno zanimivo, da zgodovinska partnerica Portugalska v Mozambik namenja precej skromen znesek (v primerjavi z drugimi donatoricami), ki znaša pod 30 milijoni USD pomoči, zaradi česar je tudi njen prispevek v relativnem smislu upadel iz preko 7 odstotkov vse bilateralne pomoči v začetku devetdesetih (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006, 11) na skromna dva odstotka. Nižanje pomoči je še izrazitejše ob pregledu absolutnih števil - Portugalska je v začetku devetdesetih v Mozambik namenila skoraj 450 milijonov USD v petletnem obdobju ter znesek skoraj prepolovila v začetku tisočletja v istem analiziranem obdobju. Vsekakor pa se je hkrati potrebno zavedati, da Portugalska spada med manjše donatorice; njena pomoč je lažje primerljiva z Avstrijo ali Belgijo, hkrati pa so večje donatorske velesile izjemno povečale svoja sredstva Mozambiku, zaradi česar je vrednost Portugalske v relativnem smislu upadla.

Slika 6.2: Večje bilateralne donatorice pomoči Mozambiku v letu 2011, v odstotkih vse bilateralne pomoči



Vir: Lasten prikaz na podlagi podatkov OECD DAC Statistics (2011).

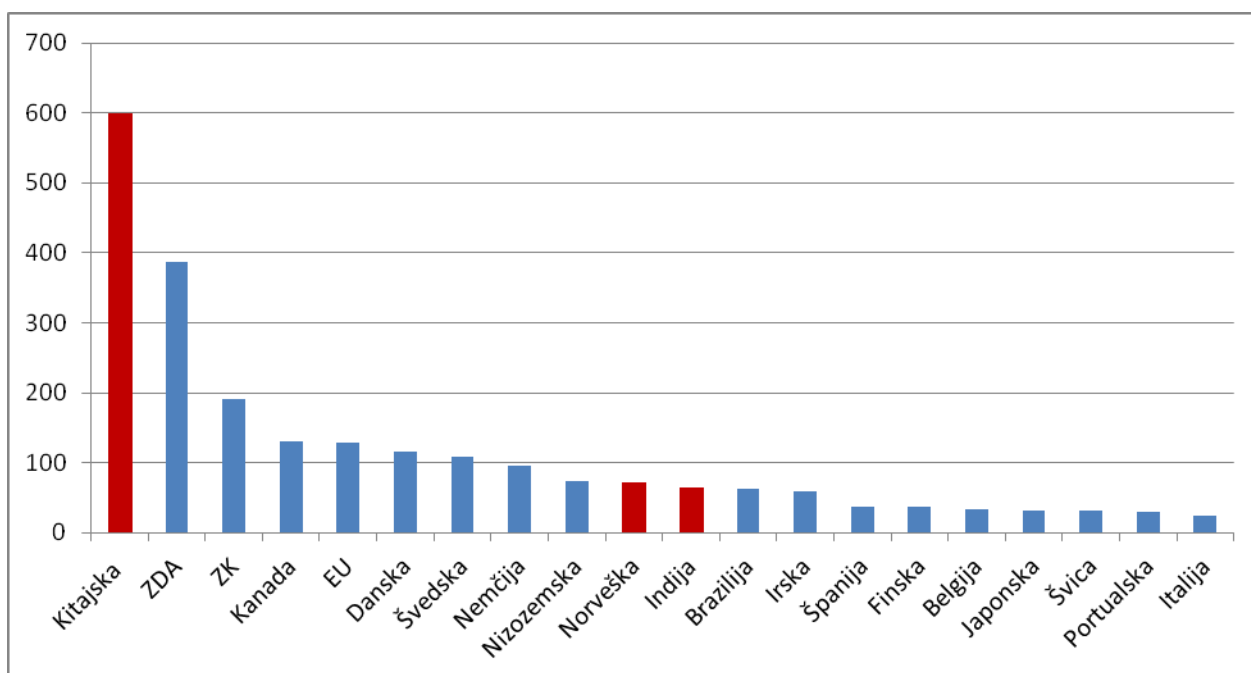
Na tem mestu pa je zagotovo zanimivo tudi omeniti vlogo novih donatoric v Mozambiku. Sicer podatki niso zbrani na podlagi uradnega poročanja s strani vlad donatoric,¹³³ zaradi česar lahko podatek šteje kot približek, vendar nam slednje vseeno omogoča primerjalno analizo. Zagotovo je tukaj ocenjena višina kitajske pomoči Mozambiku nekaj, kar je potrebno omeniti. Za tretjino višja od največje DAC donatorice pomoči, ZDA, ter skoraj tako visoka kot pomoč vseh EU donatoric, ima kitajska pomoč nedvomno največjo težo v državi. Višina preseneča še posebej v primerjavi s tradicionalno velikimi donatoricami, kot so ZDA, VB, Kanada. Po drugi strani, pa ne smemo spregledati tudi vloge Brazilije in Indije, ki se po višini ODA lahko primerjata z Norveško, Nizozemsko in Irsko, ki so prav tako tradicionalne velesile v mednarodni donatorski skupnosti. Vsekakor omenjeni podatki kažejo, da je pri analizi ODA ter njene učinkovitosti še kako potrebno upoštevati tudi vlogo novih donatoric, saj so slednje, vsaj po višini doniranih sredstev, že dosegle tiste donatorice, ki so dolgo ohranjale primat. Zanimivo je dodati tudi, da je Mozambik prav tako ciljna država še za nekatere druge, prav tako države v razvoju, kot so Republika Južna Afrika in Tajska, čeprav so vrednosti projektov v tem primeru nižje in jih zato ne uvrščamo na graf (Aiddata 2013).

Ob omenjeni primerjavi pa bi želeli poudariti tudi dejstvo, ki ga je potrebno upoštevati ob interpretaciji števil. Če so tradicionalne donatorice, ob poročanju OECD DAC, dolžne spoštovati tako načelo poročanja, kakor tudi samo definicijo ODA, to za nove donatorice ne velja. Le-to lahko pomeni, da se za številkami lahko "skrivajo" tudi druge oblike sodelovanja, ki se, skladno z definicijo OECD DAC, ne uvrščajo v oblike ODA.¹³⁴ Kolikšen je tak delež, je brez natančnega pregleda vsakega izmed (so)financiranih razvojnih projektov, nemogoče napovedati in na tem mestu niti nimamo takšnega namena. Vsekakor pa lahko z zagotovostjo trdimo, da je vloga novih donatoric v Mozambiku izjemna in nikakor ne sme biti spregledana, ko govorimo o vplivu ODA.

¹³³ Podatki za nove donatorice, ki niso članice OECD DAC ter svoje pomoči uradno/javno torej ne poročajo (oz. vsaj ne podrobno, glede na prejemnice), so zbrani preko potrala Aiddata, ki ga ureja *Center for Development Policy* v sodelovanju z USAID. Podatki so zbrani na podlagi pregleda primarnih in sekundarnih virov; uradnih dokumentov, poročil, projektnih predlogov, časopisnih člankov na temo izvajanja projektov določene donatorice v prejemnici pomoči. Čeprav lahko ocenimo, da so podatki dokaj realni glede na dejansko porabo sredstev za razvojno pomoč (saj odražajo dejansko izvedene projekte v državah v razvoju), pa skupen podatek ne obsega drugih oblik pomoči, kot se neporedna podpora proračunu ali sektorska pomoč. Po drugi strani, se je potrebno zavedati, da nove donatorice v večji meri usmerjajo svojo pomoč preko projektnega sodelovanja ter da je programska oblika pomoči praktično neobstoječa (Aiddata 2013).

¹³⁴ Več o učinkovitosti ODA Kitajske v nadaljevanju, na podlagi intervjujev z vodji področja uradne razvojne pomoči EU držav.

Slika 6.3: Višina razvojne pomoči največjih bilateralnih donatoric* v Mozambiku v letu 2011,** v milijonih USD



Vir: Lastni prikaz na podlagi podatkov OECD DAC Statistics (2013) in Aiddata (2013).

* čeprav se po smernicah OECD DAC pomoč, namenjena preko EU institucij, ne šteje kot bilateralna pomoč, za namene tega dela (ter predvsem z namenom primerjalne analize) obravnavamo EU kot bilateralnega donatorja, zaradi česar so v grafu dodani podatki o namenjeni pomoči v letu 2011.

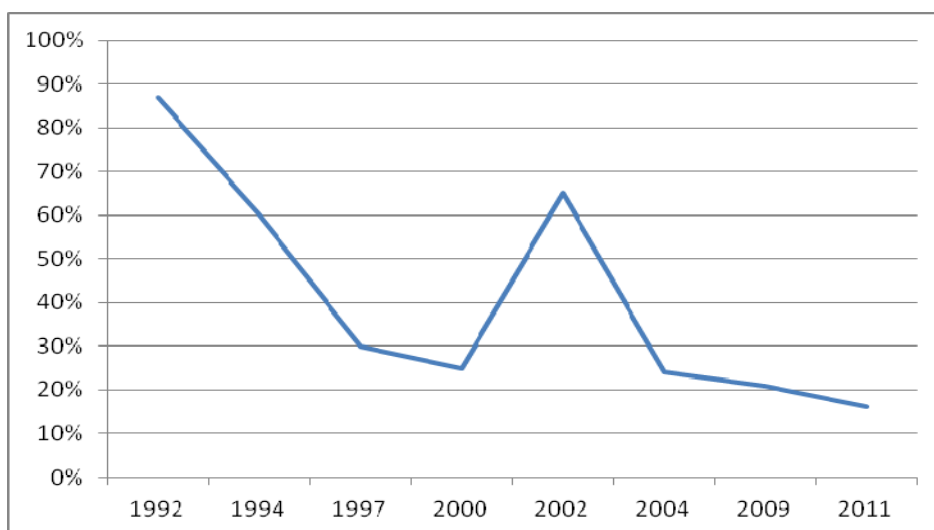
** Pri Indiji in Braziliji, so podatki za 2011, zaradi pomanjkanja le teh, nadomeščeni z zadnjimi dostopnimi (2010, 2009).

Gledano z vidika odvisnosti od razvojne pomoči, je Mozambik že leta visoko odvisna država od mednarodne donatorske skupnosti (Vollmer 2013, 2). V svojih najtežjih obdobjih, v času državljanske vojne, leta 1992, je odvisnost od pomoči segala celo do višine 87 odstotkov BDP (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006, 9), vendar je kasneje nekoliko upadla. Glede na podatke o ODA v letu 2011 - 2,07 milijarde USD (OECD DAC Statistics 2013), predstavlja višina pomoči kar 16 odstotkov BDP. Hkrati je potrebno poudariti, da na tem mestu govorimo zgolj o donatoricah, ki svojo pomoč poročajo OECD, pri čemer so izvzete vse nove donatorice, ki so pomembno zastopane v državi - sploh Kitajska in Brazilija. V kolikor na podlagi dostopnih podatkov skušamo oceniti celoten odstotek ODA v primerjavi z BDP, bi lahko rekli, da le-ta znaša zagotovo nad 20 odstotkov.¹³⁵ Kljub temu lahko opazimo, da delež ODA, glede na BDP, z leti upada, kar vsekakor nakazuje pozitiven trend gospodarske rasti v državi (Vollmer 2013, 3). Če je bila še leta 1992, tik po zaključku državljanske vojne, ko so donatorice množično prihajale v Mozambik, izjemno visoka, se je že ob prelomu tisočletja ustalila med 20 in 30 odstotki, kar je realna vrednost že

¹³⁵ Odstotek je ocena, glede na znane podatke ODA Kitajske (ocena) v letu 2011, ki znaša 600 mio USD. K omenjeni ODA je potrebno prišteti še ODA Brazilije in Indije, ki sta, prav tako, pomemben donator v Mozambiku ter ostale nove donatorice, ki so prisotne v manjši meri.

zadnjih 10 let (De Renzio in Hanlon 2007, 3). Precejšen poskok je zaznati tudi leta 2002, vendar je slednje najverjetneje posledica povečanja humanitarne pomoči zaradi uničujočih poplav istega leta (Europa 2013a). Nižanje deleža ODA tukaj ne smemo pripisati nižanju same količine ODA, ki z leti pravzaprav narašča (tudi oz. predvsem na račun novih donatoric), ampak visoki gospodarski rasti in večanju tujih neposrednih investicij v državi.

Slika 6.4: Delež ODA glede na BDP v letih 1992-2011

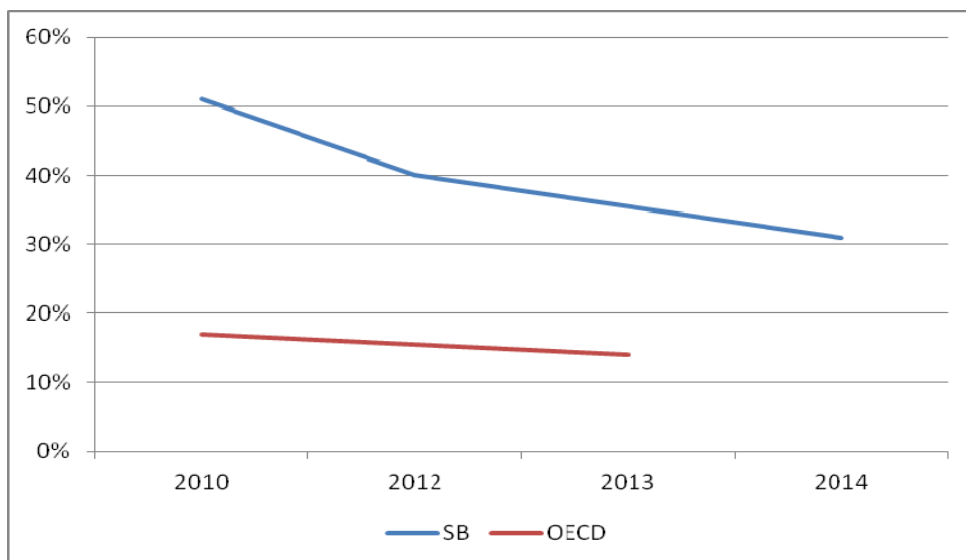


Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov Batley, Bjørnstad in Cumb (2006, 10), OECD Statistics (2013) in Vollmer (2013,3).

Tudi če pogledamo različne metodologije preračuna odvisnosti Mozambika od ODA,¹³⁶ je razvidno, da odstotek v zadnjih letih nekoliko upada. Sicer je podatek odvisen od načina preračuna, prav tako pa podatki ne zajemajo ODA novih donatoric, zaradi česar je odstotek v realnosti še precej višji. Ne glede na dejstvo, da je opazen padec, je sam odstotek še vedno precej visok in tudi po metodologiji OECD (ki predvideva za leto 2013 padec na 14 odstotkov), omenjen znesek postavlja Mozambik med najbolj odvisne afriške države (Vollmer 2013, 2).

¹³⁶ Odvisnost prejemnice od ODA je merjena kot delež ODA (donacije in posojila) glede na državni proračun oz. po metodologiji OECD kot delež programske pomoči, glede na bruto nacionalni dohodek (BND).

Slika 6.5: Prikaz odvisnosti Mozambika od ODA, glede na različne metodologije, po letih



Vir: Lastni prikaz na podlagi podatkov v Vollmer (2013, 2).

Na podlagi analize višine ODA smo ugotovili, da je Mozambik visoko odvisna država od pomoči mednarodne donatorske skupnosti. Kljub temu, pa se (uradna poročana) pomoč v preteklih letih ni prav veliko povečala, ne glede na velike potrebe na terenu. Pri tem so se skozi leta morda le spremenile donatorice, pri čemer so med pomembnejšimi zagotovo večje donatorice, kot so ZDA, EU, Kanada in VB. Po drugi strani, pa je Mozambik v zadnjih letih postal država, ki je vedno bolj zanimiva tudi za nove donatorice, kar se jasno nakazuje tudi v višini pomoči, ki jo le - te namenjajo.

Prihod novih donatoric posledično pomeni tudi vprašanje zagotavljanja koordinacije na terenu, prilagajanja pomoči nacionalnim razvojnim prioritetam ter splošnega zagotavljanja učinkovitosti. Tako, kot v celotni regiji podsaharske Afrike, imajo tudi v Mozambiku že samo DAC donatorice številne težave pri doseganju kazalnikov za zagotavljanje učinkovitejše pomoči, v kolikor pa se skupnosti pridružijo tudi nove donatorice, so izzivi lahko še večji. Tako bomo v nadaljevanju pregledali trenutno situacijo na terenu in dosedanja prizadevanja za medsebojno usklajevanje z namenom čim boljšega naslavljanja razvojnih prioritet in dejanskih potreb.

7. UČINKOVITOST POMOČI V MOZAMBIKU

Ko govorimo o področju učinkovitosti pomoči v Mozambiku, se je potrebno zavedati, da zapademo v kompleksno situacijo. V enem izmed intervjujev z vodji področja razvojnega sodelovanja v Mozambiku, smo dobili naslednji odgovor: "Situacija v Mozambiku je izjemno zapletena z vidika upravljanja razvojnega sodelovanja in razvojnih partnerjev. Pravzaprav menim, da ste za svojo empirično raziskavo izbrali najzahtevnejši primer na svetu" (Strampelli 2013). Podobno mnenje smo uspeli pridobiti tudi v pogovorih z drugimi sogovorniki na predstavništvih evropskih držav, kar kaže na dejstvo, da veliko število donatoric, ki jih trenutno gosti Mozambik, prinaša tudi težave pri usklajevanju aktivnosti. Vsekakor pa so se donatorji pomembnosti medsebojnega usklajevanja ter s tem večanja procesne učinkovitosti pomoči pričeli zavedati že zgodaj. Zatorej je potrebno razpravo o učinkovitosti pomoči, v primeru Mozambika, postaviti v kontekst že precej pred sprejetjem PD, leta 2005. Prvi koraki k večjem usklajevanju med donatorji, sprva zgolj na sektorski ravni, so bili storjeni že leta 1996 s t.i. *pool/basket funding*, financiranjem projektov in programov v okviru določenega sektorja (Eberlei 2001). Tako je bila v dogovoru med donatorji, tega leta, vzpostavljen prvi sklop sredstev za zdravstveni sektor, z namenom financiranja izobraževanja zdravstvenega osebja pod vodstvom UNDP (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006, 16). Čeprav se danes večji del omenjene pomoči daje preko neposredne podpore proračunu, je bil omenjen mehanizem dober korak v smeri boljšega usklajevanja aktivnosti donatorjev na terenu ter predvsem namenjanja pomoči, skladno s potrebami države. Zelo hitro so donatorice pričele nuditi tudi sektorsko podporo proračunu, kar štejemo za drug pomemben korak pri naslavljanju dejanskih potreb na terenu. Neposredna podpora proračunu se je tako pričela v obliki sektorske podpore, leta 1998, ko so donatorice namenile skupno 200 milijonov USD za obdobje petih let. Sredstva so bila, preko nacionalnega proračuna, namenjena Ministrstvu za kmetijstvo, za sektor kmetijstva (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006, 16) ter so tako, že 7 let pred sprejetjem PD in njenih kazalnikov, zagotavljala večje lastništvo prejemnice.

Pozitivni trend v smeri zagotavljanja večje učinkovitosti se nadaljuje tudi v novem tisočletju. Že takoj po letu 2000 se je skupina programskih donatoric (ang. *Programme Aid Partnership - PAP*)¹³⁷ zavzela za precejšnjo podporo programski pomoči in neposredni podpori proračunu, kot načinu za večanje procesne učinkovitosti pomoči. Glede na svojo moč in težo (od leta 2009, ko sta kot pridružena člana v skupini še ZDA in ZN), je skupina naredila precejšen korak naprej, dejansko še

¹³⁷ Skupino PAP sestavljajo Afriška razvojna banka, Belgija, Kanada, Danska, Evropska komisija, Finska, Francija, Nemčija, Nizozemska, Irska, Italija, Norveška, Portugalska, Španija, Švica, Velika Britanija, Svetovna banka in Avstrija. V letu 2009 sta se skupini pridružili še ZDA in ZN, kot pridružena člana (Programme Aid Partnership 2013).

pred podpisom PD in posledično postavitvijo baznih vrednosti kazalnikov. Bazne vrednosti v tem letu so v Mozambiku izmerjene precej visoko, kar je predvsem posledica dejstva, da je bil Mozambik vse skozi zgodovino "zasičena" država s strani donatorjev. Le-ti so si še pred sprejetjem PD prizadevali za zagotavljanje učinkovitosti pomoči tudi na terenu (KPMG 2010, 7). Sprejetje Splošnega načrta za zmanjševanje revščine (ang. *Absolute Poverty Reduction Plan - PARPA I*), leta 2001, za obdobje 2001 do 2005, s strani Mednarodnega denarnega sklada in SB, je omogočilo osnovo za poenotenje donatorjev in spoštovanje vladne strategije za zmanjševanje revščine (PARPA I). Prav tako je predstavljajo nadaljnje vodilo k prvim zametkom neposredne podpore proračunu (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006, 8). V nadaljevanju so donatorice, podpornice programske pomoči, in Mozambik že leta 2004 sklenile Memorandum o soglasju (ang. *Memorandum of Understanding - MOU*), glede uporabe neposredne podpore proračunu, kar postavlja Mozambik, kot eno prvih prejemnic, ki so hkrati uvedle sektorsko in neposredno podporo proračunu (De Renzio in Hanlon 2007, 2). Memorandum hkrati določa, da morajo donatorice in Mozambik vzpostaviti učinkovito partnerstvo (MOU, 3. člen), ki bo temeljilo na lastništvu prejemnice, usklajevanju pomoči s potrebami na terenu ter nižanju transakcijskih stroškov. Tako je do leta 2005, ko so bile izmerjene bazne vrednosti, neposredno podporo proračunu namenjalo že 18 donatoric, prav tako so bili vzpostavljeni posamezni skladi za financiranje programov po posameznih sektorjih, kot so zdravstvo, izobraževanje, kmetijstvo (KPMG 2010, 7), kar nakazuje na dejstvo, da je Mozambik resnično posebna prejemnica, kar se tiče prizadevanja mednarodne skupnosti za višanje procesne učinkovitosti pomoči.

Mozambik je zgradil osnovo tudi na področju zagotavljanja spoštovanja načela lastništva, še pred sprejetjem Pariške deklaracije (KPMG 2010,8). Leta 2005 se je zaključil PARPA I, prvi dokument, ki je določil jasne cilje glede zmanjševanja revščine ter hkrati zavezal vsa resorna ministrstva k spoštovanju skupnega cilja (PARPA 2000-2004). Plan je torej narejen na podlagi lastnih potreb in neodvisno od donatoric. Prvemu splošnemu planu je, leta 2006, sledil drugi, ki še močneje veže realizacijo razvojne pomoči na načela, kot so lastništvo (PARPA II, poglavje IX, točka 1), koordinacija (poglavje IX, točka 3), prilagoditev in usklajenost (poglavje IX, točka 4). Leta 2009 je bil podpisan drugi MoU, glede namenjanja pomoči preko neposredne podpore proračunu. MoU navaja, da si bodo donatorice prizadevale za večanje neposredne podpore proračunu in drugih programskih oblik pomoči (MoU, 5. člen). Na ta način so donatorice zagotovile precejšnjo podporo upoštevanju načela lastništva v Mozambiku, čeprav so se v preteklosti pogosto pojavljali dvomi, če so donatorice sploh pripravljene v celoti prenesti lastništvo na nacionalno vlado (KPMG 2010, 7).

Druga, med evropskimi donatorji še bolj znana in razširjena iniciativa, z namenom izboljšanja

učinkovitosti pomoči (preko večje koordinacije donatorjev), je EU Kodeks obnašanja na področju komplementarnosti in delitve dela, sprejet na srečanju EU ministrov za razvoj, maja 2007 (OECD 2008, Vollmer 2013, 16). Kodeks je v uporabi od leta 2008, ko je EU tudi pričela z izvajanjem komplementarnosti znotraj države (ang. *in-country*) prek Iniciative EU za hitro spremljanje delitve dela na terenu (ang. *EU Fast Track Initiative*),¹³⁸ v katero je kot pilotno državo vključila tudi Mozambik (OECD 2008). Vlogo vodilne donatorice, ki je spodbujala uresničevanje ukrepov za večjo delitev dela v državi, je prevzela Nizozemska, pri čemer ji je pomoč nudilo dodatnih sedem podpornih donatoric (EU, Nemčija, Danska, Francija, Irska, Italija in Portugalska), kar je največ med vsemi 33. izbranimi pilotnimi državami (OECD 2008). Med ukrepe, ki jih je vodilna donatorica izvajala v državi prejemnici, vključujemo tako spodbujanje nacionalne vlade k pregledu primerjalnih prednosti posameznih donatorjev, spodbujanju donatoric k spoštovanju primerjalnih prednosti in delovanju, skladno s slednjimi, spodbujanju sprejetja akcijskega načrta za uresničitev delitve dela, koordinacijo donatorjev na terenu in druge (Evropska komisija 2009e). Tekoče uresničevanje načel delitve dela je EU pregledovala z rednimi anketami, v katerih so sodelovale tako donatorice, kot prejemnice pomoči.

Prav tako pomembna iniciativa, ki zajema večje število donatorjev, je iniciativa ZN "Nudenje pomoči kot eden" (ang. *Delivering as One*).¹³⁹ Mozambik je bil leta 2007 izbran, kot ena izmed osmih pilotnih držav, kjer bo pomoč, s strani družine ZN, nudena po načelu "en vodja, en program, en proračun in ena pisarna" (UNDG 2013). V letu 2008 in 2009 so združene agencije pričele z izvajanjem določenih programov v različnih sektorjih, kot so kmetijstvo, zdravstvo in razvoj civilne družbe, z namenom hitrejšega doseganja MDG (UNDG 2007).

Z zgodovinskim pregledom naslavljanja tematike učinkovitosti pomoči, smo tako dosegli dva cilja: dokazali smo, da se je Mozambik oz. njegova mednarodna donatorska skupnost pričela že zelo zgodaj jasno zavedati potreb po večjem usklajevanju donatorjev na terenu ter po zagotavljanju lastništva s strani nacionalne vlade. Po drugi strani, pa smo naredili dobro osnovo za nadaljnji

¹³⁸ Iniciativa EU za hitro spremljanje delitve dela na terenu je bila ustanovljena decembra 2007, kot pomoč pri izvajanju Kodeksa obnašanja na področju komplementarnosti in delitve dela, sprejetega maja 2007. Namen same iniciative je nuditi pomoč izbranim partnerskim državam pri izvajanju komplementarnosti in delitve dela znotraj države, na način, da izbrana donatorica prevzame vlogo vodilne donatorice v partnerici, pri čemer ji bodo pomagale podporne donatorice. V ta namen je EU objavila tudi Priročnik z naborom orodij za izvajanje delitve dela znotraj države (ang. *EU Toolkit for in-country DoL*) (OECD 2008).

¹³⁹ Iniciativa "Nudenje pomoči kot eden" je bila s strani Generalnega sekretarja ZN predstavljena leta 2007, v katero so vključene nacionalne vlade osmih držav v razvoju: Albanija, Zelenortski otoki, Mozambik, Pakistan, Ruanda, Tanzanija, Urugvaj in Vietnam. Omenjene pilotne države so se zavezale sodelovati z ZN na področju nižanja administrativnih stroškov in izboljšanja učinkovitosti delovanja na podlagi štirih načel: en vodja, en program, en proračun in ena pisarna, kar v praksi pomeni, da je vsa pomoč vodena s strani regionalnega koordinatorja z enim proračunom in programom. Prav tako se vse agencije združijo v enotni "hiši ZN", kar dodatno zniža stroške (UNDG 2013).

pregled institucionalnih mehanizmov za večanje učinkovite pomoči ter za analizo kasnejše implementacije le teh v praksi.

7.1 Institucionalni mehanizmi za večanje učinkovitosti pomoči

Prva in najpomembnejša institucionalizirana oblika za zagotavljanje bolj učinkovite pomoči, je zagotovo Partnerstvo za programsko pomoč oz. združenje G19 (po besedah sogovornikov, sedaj sicer G16, saj tri donatorice niso članice v smislu, da bi tudi same nudile pomoč v obliki neposredne podpore proračunu, ampak sodelujejo v vlogi opazovalke). Poleg tega, da G19 služi predvsem kot telo, ki je namenjeno medsebojnemu obveščanju in koordinaciji, so članice v okviru Memoranduma o soglasju, leta 2004, sprejele tudi Shemo za oceno napredka (ang. *Performance Assesment Framework* - PAF), ki predvideva letne ali večletne preglede napredka osrednjih razvojnih ciljev (Vollmer 2013, 19). PAF vsebuje kazalnike napredka, ki so tesno povezani z učinkovitostjo pomoči in temeljijo na kazalnikih iz PD, s katerimi ocenjuje tako donatorice, kot prejemnico - mozambiško vlado. Oceno PAF je sprva izvajala zunanja raziskovalna organizacija, v sodelovanju z mozambiško vlado in donatoricami (IESE 2008), od leta 2011 naprej pa jo v celoti izvaja mozambiška vlada (Ministry of Planning and Development 2013) in je v nadaljevanju podlaga za odločitev glede višine neposredne podpore proračunu prihodnje proračunsko leto. V samo oceno napredka, kot takšnega, je vključenih kar 27 različnih delovnih skupin, ki so sestavljene iz predstavnikov mozambiške vlade, donatoric v G19, drugih razvojnih partneric in civilne družbe. Prav tako so delovne skupine zadolžene za sprejetje mejnih vrednosti zastavljenih ciljev za prihodnje leto, ki so usklajeni, še predno je sprejet proračun, namenjen za razvojno sodelovanje.

Druga oblika institucionaliziranega združenja za zagotavljanje bolj učinkovite pomoči v Mozambiku je Skupina razvojnih partnerjev (ang. *Development Partners Group* - DPG), ki se sestaja mesečno na ravni vodij predstavništev držav in je po zastopanosti veliko širša od G19, ki je omejena samo na programske države (EEAS 2013). Predsedujeta ji SB in UNDP, kar zagotovo nakazuje na dobro zastavljeno osnovo, vendar ne vključuje večje vloge mozambiške vlade (Vollmer 2013, 21). Dodaten mehanizem, ki je sicer namenjen zgolj izmenjavi informacij, je Sistem za upravljanje z informacijami glede pomoči (ang. *Aid Information Managament System* - ODAMoZ), sprejet leta 2005. Osnovni namen ODAMoZ je zagotavljanje večjega pretoka informacij, glede usmerjenosti in višine pomoči posameznih donatorjev ter posledično spodbujanje boljše medsebojne koordinacije. Leta 2008 je bil mehanizem nadgrajen z dodatnimi kazalniki, s pomočjo katerih so donatorji ocenili svojo pomoč, glede na kazalnike PD. Danes, kot tak, velja za velik

uspeh v mednarodni donatorski skupnosti (Vollmer 2013, 21), saj uživa precejšnjo podporo s strani mozambiške vlade in hkrati zagotavlja ažurne podatke s strani več kot 45 različnih donatorjev (Development Gateway 2013).

Predstavljene institucionalne mehanizme bomo v nadaljevanju predstavili tudi v praksi, z vidika, koliko se prizadevanja za medsebojno koordinacijo in zagotavljanje prilagajanja in uskladitve na deklarativni ravni dejansko prenesejo tudi v izvajanje razvojnih programov in projektov.

7.2 Učinkovitost pomoči v praksi

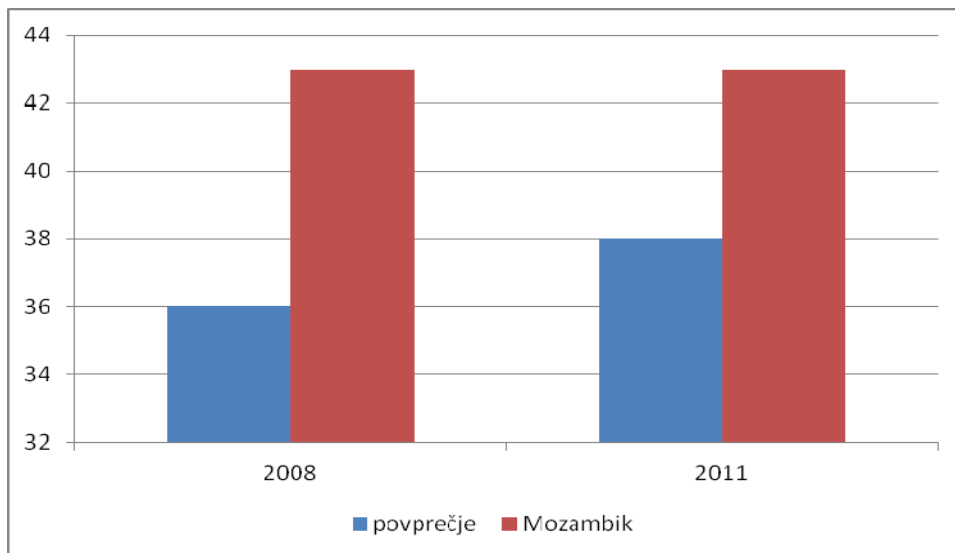
Glede na pregledano prakso sprejemanja skupnih odločitev na ravni držav donatoric v Mozambiku, glede večanja učinkovitosti pomoči, bi lahko Mozambik ocenili kot vzorčen primer - pomembni koraki v smeri večjega lastništva nacionalne vlade, boljše koordinacije med donatorji ter posledično učinkovitejše pomoči, so bili storjeni že prej sprejetjem PD, kar je vsekakor redkost v mednarodni donatorski skupnosti. Prizadevanja za večjo učinkovitost so dodatno dopolnile iniciative, kot je delitev dela med EU donatorji in *UN Delivering as One* iniciativa. Sicer je praktično nemogoče napovedati, kakšna bi bila trenutna situacija v Mozambiku, če omenjeni ukrepi ne bi bili sprejeti, vendar je trenutno država še vedno precej zasičena z več kot štiridesetimi prisotnimi donatoricami (OECD DAC Statistics 2011). Število donatorjev z leti še narašča (OECD DAC Statistics 2011), saj se nobena od prisotnih donatoric zaenkrat ni bila pripravljena umakniti (Strampelli 2013, Sandstrom 2013). Nekateri donatorji pa so se, čeprav v preteklih letih niso bili prisotni, vrnil (Vollmer 2013, 31). Poleg zagovarjanja lastnih interesov, je dodaten razlog za veliko zasičenost Mozambika zgodovinski. Tako je Mozambik zgradil več kot 20-letno zgodovino z mednarodnimi organizacijami, ki nudijo pomoč, prav tako pa ima več kot 40-letne trdne vezi z nekaterimi bilateralnimi donatoricami, predvsem s skandinavskimi državami (De Renzio in Hanlon 2007, 4), ki se danes, zaradi dolge zgodovine odnosov, več ne želijo umakniti.

Po številu donatoric, Mozambik celo močno presega povprečje afriških držav, ki po metodologiji Vollmerja (2013,2) znaša 24 donatorjev na državo (in 12 DAC donatorjev na državo v primerjavi z 20 donatoricami v Mozambiku). Glede na lastne preračune, je bilo v letu 2011 povprečno število donatorjev na afriško državo 38,¹⁴⁰ kar je še vedno precej pod ravno v Mozambiku. Sicer se število donatoric, v primerjavi z letom 2008, ni povečalo, za razliko od povprečja na afriško državo. Seveda je tudi tukaj potrebno dodati, da je dejansko število donatoric v Mozambiku še večje, saj

¹⁴⁰ Kot donator so štete vse države, ki poročajo o svoji pomoči OECD DAC, prav tako pa tudi vse mednarodne organizacije, pri čemer se agencije in skladi v okviru OZN štejejo kot en donator.

smo upoštevali zgolj DAC donatorice, mednarodne organizacije in donatorice, ki prostovoljno poročajo DAC, medtem ko podatki za številne druge nove donatorice niso upoštevani. Skladno s tem lahko pričakujemo, da je višje tudi povprečje donatorjev na afriško državo.

Slika 7.1: Število donatorjev v Mozambiku po letih, glede na povprečje v Afriki

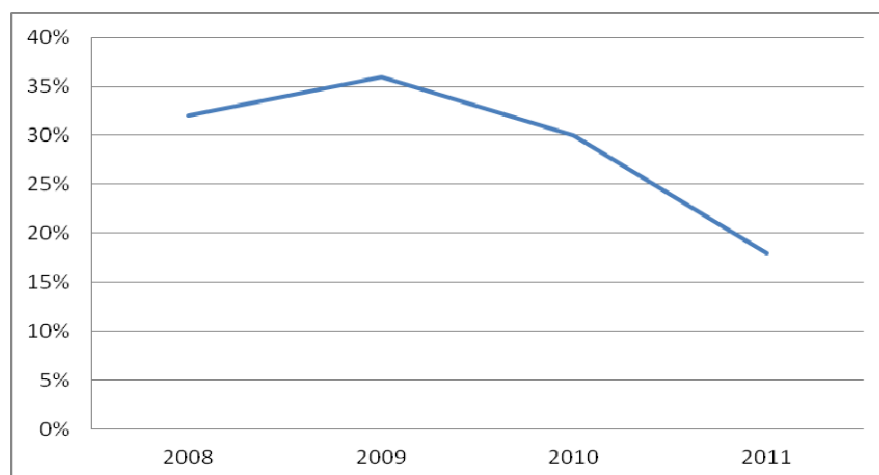


Vir: OECD DAC Statistics (2013).

Ob velikem številu donatorjev ter posledično močno zastopani bilateralni pomoči, je multilateralna pomoč v Mozambiku zanemarjena (Vollmer 2013, 31). Tako se je delež le-te v državi, v primerjavi z letom 2008, povečal na 36 odstotkov v 2009 (kar je tudi najvišja vrednost v preteklih letih), potem pa strmo upadel na zgolj 18 odstotkov v letu 2011 (relativno gledano, se je multilateralna pomoč v dveh letih razpolovila),¹⁴¹ kar kaže na izjemno zanemarjanje vloge mednarodnih organizacij v državi (sploh glede na dejstvo, da se bilateralna pomoč DAC donatoric ni pretresljivo povečala, v primerjavi z letom 2009, kar bi posledično vplivalo na delež multilateralne pomoči, glede na celotno vrednost, ampak gre za nominalno nižanje multilateralne pomoči). Pričakovati pa je, da je dejanski delež multilateralne pomoči še veliko nižji, glede na dejstvo, da podatki ne zajemajo pomoči novih donatoric, ki je usmerjena bilateralno.

¹⁴¹ Nominalno gledano je multilateralna pomoč upadla s 718 mio USD v letu 2009 na 393 mio USD v letu 2011 (OECD Statistics 2013).

Slika 7.2: Delež multilateralne pomoči v Mozambiku v letih 2008 do 2011.



Vir: Lastni preračuni po OECD Statistics (2013).

Velika fragmentacija med donatorji na terenu je vplivala tudi na slabše rezultate na področju delitve dela v državi (Vollmer 2013, 23). Tako so tudi številni sogovorniki - vodje področja razvojnega sodelovanja na predstavništvih EU držav v Maputu - potrdili, da delitev dela ni bila najuspešnejša iniciativa, ki zaradi specifične situacije v državi, ni prišla do izraza.¹⁴² Sogovorniki tudi priznavajo, da, v kolikor bi delovala, bi bila sicer izjemno koristna za medsebojno usklajevanje donatoric (Troester 2013). Le te so v preteklih letih v veliki večini sicer znižale število prioriteten sektorjev, vendar je to praktično edini ukrep v smeri večje delitve dela, saj koncepti kot so "vodilni partner na terenu" in "tihi partner" potekajo bolj na *ad hoc* osnovi, kot pa v obliki premišljene politične odločitve (Vollmer 2013, 30). Po mnenju Vollmerja (2013, 23) je neuspeh pripisati tudi interesom EU vlad in navodilom, ki so prihajala s prestolnic EU držav, glede nadaljnjega obstanka v določenih sektorjih, zaradi političnih ali drugih ambicij. Po drugi strani, so določeni predstavniki EU držav tudi dodali, da nacionalna vlada v Mozambiku ne želi zožiti števila donatorjev v državi ter načrtno ohranja odnose z vsemi že prisotnimi (Herbert 2013). Tako velik del bremena za neučinkovito izvajanje iniciative na področju delitve dela leži na nacionalni vladi. Podobne rezultate je pokazal tudi tretji pregled dela Iniciative za hitro spremljanje uresničevanja delitve dela na terenu, leta 2011, ki je poudaril premalo (oz. nično) podporo mozambiške vlade procesu (Vollmer 2013, 24).¹⁴³ Posledično je tudi iniciativa v preteklih letih, kljub temu, da ji EU predstavniki priznavajo pomembnost in dobro zasnovo, v fazi implementacije zamrla (Troster 2013).

Tudi iniciativa ZN do sedaj ni prinesla takšnih uspehov, ko so donatorji sprva želeli, vendar ocene

¹⁴² Intervjuji s predstavniki EU držav, Maputo, september in oktober 2013.

¹⁴³ Mozambiška vlada se je uvrstila v zadnjo (najslabšo) kategorijo izkazanega interesa za proces delitve dela in je tako ena izmed štirih političnih držav v tej kategoriji (Vollmer 2013, 4).

niso tako negativne, kot v primeru delitve dela. Tako je "nudenje pomoči kot eden" zagotovo v določeni meri poenotila donatorje, zmanjšala podvajanje in tekmovalnost za pridobitev sredstev ter posledično znižala administrativne stroške, kar je uspeh (Philipe 2013). Prav tako so spremembe na področju boljše medsebojne koordinacije. Po drugi strani, večjih sprememb na terenu ni prinesla, vsaj ne v obliki bolj učinkovite ali boljše pomoči. Donatorice še vedno enako pristopajo do nujenja pomoči, kot prej. Po besedah predstavnika UNDP, bo slednje dosegljivo na dolgi rok, če sploh (prav tam). Dodaten problem predstavlja dejstvo, da niti nove donatorice niti mozambiška vlada v iniciativi ZN niso sodelovale. Po besedah Philipeja (2013), nove donatorice ubirajo drugačne metode nujenja pomoči, kot tradicionalne, zaradi česar niti niso pokazale zanimanja za priključitev iniciativi. Po drugi strani, je mozambiška vlada sicer pozdravila predlog, čeprav večjega koraka od tega ni storila. Philipe je tako ocenil, da je načelna podpora s strani nacionalne vlade sicer tipična drža, pri čemer pa so vse odločitve, kljub temu, prepuščene posameznim donatoricam. Uradna poročila ZN so, glede rezultatov iniciative, bolj pozitivna. Tako bi se naj v letu 2009, po enem letu izvajanja programov, učinkovitost pomoči na določenih programih povečala za 50 odstotkov (UNDG 2010, 14). Kot uspešno, sta ocenjena predvsem programa izboljšanja učinkovitosti na področju kmetijstva in omejevanja širjenja okuženih s HIV (UNDG 2010, 16). Dodatno poročila omenjajo veliko pripravljenost in podporo nacionalne vlade za uresničevanje iniciative na terenu, kar je nedvomno velik preskok v primerjavi z delitvijo dela. Po drugi strani, se določene kritike pojavljajo s strani nacionalne vlade, ki se je prostovoljno, kot pilotna država, podala v proces in imela višja pričakovanja (UNDG 2008, 4). Izziv pa tudi predstavlja veliko število agencij in skladov ZN, ki so prisotne na terenu, kar iniciativa ni prav veliko spremenila (Vollmer 2013, 18). Že programi, ki so se izvajali v okviru omenjene iniciative, niso delovali po načelu enega vodje, ampak so bile na posameznem sektorju združene vsaj tri agencije (UNDG 2010, 14), kar resnično priča o kompleksni situaciji v Mozambiku. Nekateri sogovorniki sicer v mehanizmu ZN vidijo precejšen potencial za prihodnje (Sandstrom 2013). Ne glede na dejstvo, da se je iniciativa ob uvedbi soočala z določenimi težavami, si sedaj ZN prizadevajo za veliko boljše koordinacijo donatorjev, hkrati pa je pomembno, da se je pričela z iniciativo povezovati tudi skupina G19 (prav tam).

Mešane uspehe so doživljale tudi institucionalizirane iniciative za višanje učinkovitosti pomoči. G19 večji del intervjuvanih sogovornikov označuje kot pomemben uspeh na področju učinkovitejše pomoči, morda celo edino telo, ki deluje učinkovito na področju medsebojne koordinacije (Troester 2013, Sandstrom 2013) - priznavajo mu pomembno vlogo na področju izmenjave informacij in medsebojne koordinacije, ki se je z leti, z višanjem števila programskih držav, le okrepila. Skupino lahko ocenjujemo kot pretežno učinkovito, tudi glede na količino pomoči, ki je usmerjena preko le-

te ter stopnjo koordinacije (Karlsen 2013). Tako se je (procesna) učinkovitost pomoči programskih držav po ocenah sogovornikov izboljšala, kot zelo koristno pa se je izkazalo tudi ocenjevanje donatoric na podlagi kazalnikov PAF, saj slednje omogoča, da donatorice dobijo povratno informacijo s strani mozambiške vlade, glede svojih aktivnosti na terenu (Karlsen 2013). Na izboljšanje kažejo tudi primerjalne analize poročil PAF (IESE 2008, Ministry of Planning and Development 2013). Posledično se je stopnja pomoči, namenjena kot neposredna pomoč proračunu, v primerjavi z letom 2007, povečala iz 36 odstotkov vse pomoči na 41 odstotkov v letu 2012. Do leta 2011 so se hkrati pomembno povečevale tudi druge oblike programske pomoči, temu ustrezno pa se je zmanjšal odstotek pomoči, namenjen preko projektne sodelovanja.

Slika 7.3: Usmerjenost pomoči skupine G19 v obliki neposredne podpore proračunu (GBS), programske ali projektne pomoči, v odstotkih celotne pomoči



Vir: Frot in Santiso (2010), Ministry of Planning and Development (2013, 8).

Hkrati je potrebno omeniti, da je G19 trenutno na stopnji, kjer donatorice iščejo možnosti za izboljšave, predvsem glede na spremenjen politični kontekst (Herbert 2013).¹⁴⁴ Tako je še veliko prostora za izboljšanje mehanizma, kjer ostajajo številni izzivi - skupina je izjemno majhna in ne vključuje niti polovice vseh donatorjev, ki so prisotni v Mozambiku. Čeprav so bile, po mnenju sogovornikov, v Mozambiku nove članice najverjetneje povabljene, da se pridružijo delu skupine, tega niso storile, saj z njihove strani ni bilo izraženega interesa za kakršnokoli sodelovanje (Strampelli 2013). Razlogi so najverjetneje izbira drugih načinov nudenja pomoči in ne neposredne

¹⁴⁴ Tukaj se Herbertova (2013) nanaša predvsem na dejstvo, da v času, ko je bila skupina ustanovljena, je bil Mozambik še pretežno odvisna država od mednarodne razvojne pomoči. Dandanes se že spogleduje z možnostjo večje osvoboditve od odvisnosti, zaradi česar se mora celoten kontekst delovanja spremeniti v prihodnjih treh letih.

podpore proračunu, prav tako pa se novim donatoricam struktura G19 morda zdi nekoliko premalo okretna (Herbert 2013). Sklepamo lahko, da polovica donatorjev niti ne rešuje vprašanja večanja učinkovitosti pomoči oz. vsaj ne v okviru omenjene skupine. Prav tako se G19 nanaša zgolj na neposredno podporo proračunu, kar je že sam po sebi eden izmed mehanizmov za bolj učinkovito pomoč in se ne ukvarja z vprašanjem rezultatov te pomoči (Troester 2013). Vprašanje ostaja tudi za vse ostale oblike pomoči, ki jo članice G19 ohranjajo v Mozambiku, kot so projektno sodelovanje, tehnična pomoč (Strampelli 2013, Hermebrt 2013, Troester 2013).

Težave G19 na področju mandata foruma, glede večanja procesne učinkovitosti pomoči, so se dodatno zaostrele, ko je bila med decembrom 2009 in marcem 2010 s strani G19 sprejeta odločitev, da mozambiški vladi ukinejo neposredno podporo proračunu (Vollmer 2013, 28). Čeprav se sogovorniki v intervjujih niso želeli neposredno opredeliti, glede razloga za takšno dejanje, je v literaturi zaslediti predvsem politične vzroke, zaradi izpeljanih volitev, konec leta 2009 (Molenaers, Cepinskas in Jacobs 2010, 28 - 30).¹⁴⁵ Skupina G19 je z omenjeno potezo sicer uspela doseči političen premik v smeri bolj demokratično izpeljanih volitev in boja proti korupciji, vendar prvotni namen foruma ni pogojevanje pomoči z reformami, ampak zagotavljanje njene večje učinkovitosti. Po besedah Vollmerja (2013, 28), je dejanje programskih donatoric za seboj potegnilo tudi odločitev mozambiške vlade, da zniža svojo odvisnost od tuje pomoči, kar je v osnovi vsekakor pohvalno. Vendar pa je, po drugi strani, pričela posegati po pretirani prodaji naravnih bogastev in večjem zadolževanju, kar je vprašljivo z vidika učinkovitosti in harmonizacije pomoči, kakor tudi z vidika doseganja trajnostnega razvoja (Muianga, Ossemane in Mandlate 2012 v Vollmer 2013, 29).

Dodaten problem, ki ga sogovorniki izpostavijo glede delovanja G19, je precejšen odmik od prvotnega namena delovanja, t.j. je spodbujanje neposredne podpore proračunu. Glede na dejstvo, da je edina res aktivna skupina donatorjev v državi, se po besedah vodje področja razvojnega sodelovanja, g. Strampellija, ukvarja z veliko širšim mandatom, kot sprva zastavljeno, zaradi česar je ogrožena učinkovitost. Sistem je skozi leta postal izredno kompleksen, zaradi česar se lahko

¹⁴⁵ Za ukinitve neposredne podpore proračunu so se programske države odločile po izpeljanih četrtih predsedniških volitvah, ki so potekale hkrati s parlamentarnimi in lokalnimi volitvami, oktobra 2009. Stranka FRELIMO s kandidatom Guebuzo, je z veliko večino (75%) zmagala že četrte predsedniške volitve zaporedoma, prav tako pa je pobrala veliko večino sedežev v parlamentu in z večinsko podporo zmagala na lokalni ravni. Poročila Misije EU za opazovanje volitev so bila precej kritična glede volilnih pomanjkljivosti, kot je brisanje tretje stranke z volilnih lističev in vprašanje korupcije. Pod vodstvom finskega predsedstva skupine G 19, so decembra 2009 programske države naslovile na mozambiško vlado poziv, glede potrebe po reformi volilnega sistema in boju proti korupciji ter hkrati izrazile zaskrbljenost glede spoštovanja načel v MoU. Skladno s tem, so v sredini decembra ukinile neposredno podporo proračunu, pri čemer se je političen dialog z mozambiško vlado nadaljeval. Kot rezultat omenjenega, je marca 2010 mozambiška vlada predstavila akcijski načrt za reševanje zastavljenih izzivov (reforma volilnega sistema z večjo vključenostjo različnih političnih strank, boj proti korupciji), skladno s tem, so programske donatorice ponovno sprostile sredstva za neposredno podporo proračunu (Molenaers, Cepinskas in Jacobs 2010, 28 - 30).

pojavi težava podvojevanja dela (Sandstrom 2013). Sicer lahko, z vidika namenitve pomoči v obliki neposredne podpore proračunu, vseeno zaključimo, da skupina deluje uspešno, saj je pomoč namenjena v tej obliki, medsebojna koordinacija poteka zadovoljivo, višina nujenih sredstev pa dosega napovedi, ki so bile dane za proračunsko leto. Hkrati se je pri ocenjevanju mehanizma potrebno tudi vprašati, kakšna bi bila situacija na terenu, v kolikor le-ta ne bi obstajal (Troester 2013). Vseeno pa, po ocenah sogovornikov, obstaja še veliko prostora za izboljšave, tudi na področju komunikacije z nacionalno vlado.

S še večjimi izzivi se srečuje DPG. Enotna ocena sogovornikov, ki so hkrati vsi vključeni v forum, je, da je zasnova DPG izjemno dobra, saj vključuje širšo skupino prisotnih donatorjev, kot G19 (dodana vrednot se nanaša predvsem na vključenost novih donatoric) in bi lahko na daljši rok prinesla zelene rezultate v obliki bolj koordinirane in s tem bolj učinkovite pomoči. Problem, ki pa nastaja, je, da ni velike dodane vrednosti vključevanja novih donatoric, saj informacije potekajo precej enostransko oz. obstaja omejen pretok (Karlsen 2013). Pri delovanju foruma tako manjka temelj za njegovo večjo učinkovitost - politična podpora s strani vključenih in mozambiške vlade. DPG tako ne deluje v smeri večje učinkovitosti pomoči, saj tudi "nima mandata za uresničevanje zavez iz Busana" (Troester 2013). Gre torej za bolj splošno izmenjavo informacij, glede aktivnosti donatorjev in ne medsebojno koordinacijo.¹⁴⁶ Dodatna težava je, da forum ne uživa večje podpore mozambiške vlade, kar pomeni tudi nižja pričakovanja vključenih in posledično slabše rezultate, čeprav bi se naj v zadnjem času naredili določeni koraki tudi v to smer (Sandstrom 2013). Zaradi razočaranja nad delovanjem DPG, je po besedah sogovornikov, vlogo povezovalnega telesa med koordinatorji že prevzela skupina G19, čeprav je po obsegu manjša in z omejenim mandatom delovanja. Omenjen izziv so donatorji skušali v preteklosti rešiti z združevanjem obeh forumov, vendar ideja do sedaj še ni bila uresničena (Troester 2013).

Neposredno na težavo ne vključevanja novih donatorjev v skupino G19 oz. pomanjkanje politične teže skupine DPG, pa se nanaša tudi vprašanje usklajevanja aktivnosti z novimi donatoricami. Le-te so, po besedah večine sogovornikov v Maputu, nepripravljene na sodelovanje (predvsem Kitajska), hkrati pa imajo popolnoma drugačne motive od večine OECD DAC donatoric. V bodoče bo potrebno iskati skupne poti, vendar zaenkrat so njihovi cilji drugačni (Strampelli 2013), zaradi česar je skupno pot praktično nemogoče najti. To dodatno postavlja pod vprašaj prizadevanja za večanje učinkovitosti pomoči. Zaključimo lahko, da se je mednarodna donatorska skupnost,

¹⁴⁶ V neuradnih pogovorih vodje razvojnega sodelovanja EU držav priznajo, da se DPG pogosto naslavlja z nazivi "čajanka" ali "cocktail club", kar kaže na dejstvo, da gre le za vljudnostno medsebojno ozaveščanje o aktivnostih, brez kakršnekoli politične teže in rezultatov.

predvsem DAC donatorice, že zelo zgodaj zavedala potrebe po boljši koordinaciji pomoči na terenu ter večjemu prilagajanju nacionalnim mehanizmom, zaradi česar je vzpostavila obširen mehanizem za zagotavljanje le tega. Tako se na deklarativni ravni kaže jasno prizadevanje za doseganje ciljev, ki so bili kasneje združeni v okviru PD. Po drugi strani, pa je opaziti, da se izvajanje zastavljenega ne odraža dobro v praksi; donatorice so pogosto omejene z lastnimi političnimi interesi, zaradi česar dejanska implementacija pušča mešane občutke. Dodaten izziv v prostor vnaša prihod novih donatoric, ki v večji meri niso del predstavljene institucionalne infrastrukture, a hkrati ni jasno, ali prostovoljno ali, ker so tako odločile DAC donatorice. Vsekakor pa je jasno, da morajo na daljši rok nove donatorice postati del medsebojnega usklajevanja, saj bo le na tak način donatorska skupnost v celoti lahko zagotavljala učinkovitejšo pomoč na terenu.

V nadaljevanju bomo najprej navedeno analizirali še z vidika upoštevanja temeljnih načel PD na ravni celotnega Mozambika, nato pa se empirična raziskava prevesi v drugi del ter se tako skoncentrira na dve izbrani donatorici ter njihove politike in prizadevanja na področju učinkovitosti pomoči.

7.3 Merjenje učinkovitosti pomoči s kazalniki Pariške deklaracije

Enega najboljših prikazov, glede procesne učinkovitosti razvojne pomoči v Mozambiku, nam poda pregled uresničevanja načel PD, ki ga je skupina strokovnjakov OECD naredila leta 2005 (kot osnovo za nadaljnjo primerjavo), leta 2008 (pred Vrhom v Akri) in 2010/2011 (pred Vrhom v Busanu) (Wood in ostali 2011). Tako je bil v fazi št. 2, ki so jo izvedli v letih 2010 in 2011, Mozambik predmet enega izmed 22. pregledov različnih DVR (prav tam, 113). Vrednosti kazalnikov PD so prikazane za vseh 15 kazalnikov v okviru PD, pri čemer je kazalnik 2b brez podatka in kazalnik 5b brez zastavljenega cilja za leto 2010. Hkrati so posamezne vrednosti posebej označene - kazalniki, kjer je Mozambik že dosegel zastavljen cilj, v letu 2010, z odebeljeno in kazalniki, pri katerih ni dosegel cilja oz. se je vrednost v letu 2010 v primerjavi z baznim letom 2005 še poslabšala, z rdečo.

Tabela 7.1: Vrednosti kazalnikov PD po letih in cilj za leto 2010

Kazalnik	Vrednost v letu 2005	Vrednost v letu 2010	Cilj za leto 2010
(1) obstoj razvojnih strategij	C	B	B ali A
(2a) obstoj trdnega sistema za upravljanje z javnimi financami	3,5	4	4
(2b) obstoj sistema za naročila	BP	BP	brez cilja

(3) pomoč je prilagojena nacionalnim prioritetam	83%	90%	92%
(4) usklajenost tehnične pomoči	38%	28%	50%
(5a) uporaba mehanizmov za upravljanje javnih financ	36%	47%	57%
(5b) uporaba mehanizmov za javna naročila	38%	56%	brez cilja
(6) število PIU	40	5	13
(7) predvidljivost	70%	84%	85%
(8) nevezanost pomoči	95%	90%	več kot 95%
(9) delež programske pomoči	46%	51%	66%
(10a) skupne misije	46%	15%	40%
(10b) skupno analitično delo	63%	35%	66%
(11) transparentno delovanje	C	C	B ali A
(12) mehanizem za pregled napredka	Y	Y	Y

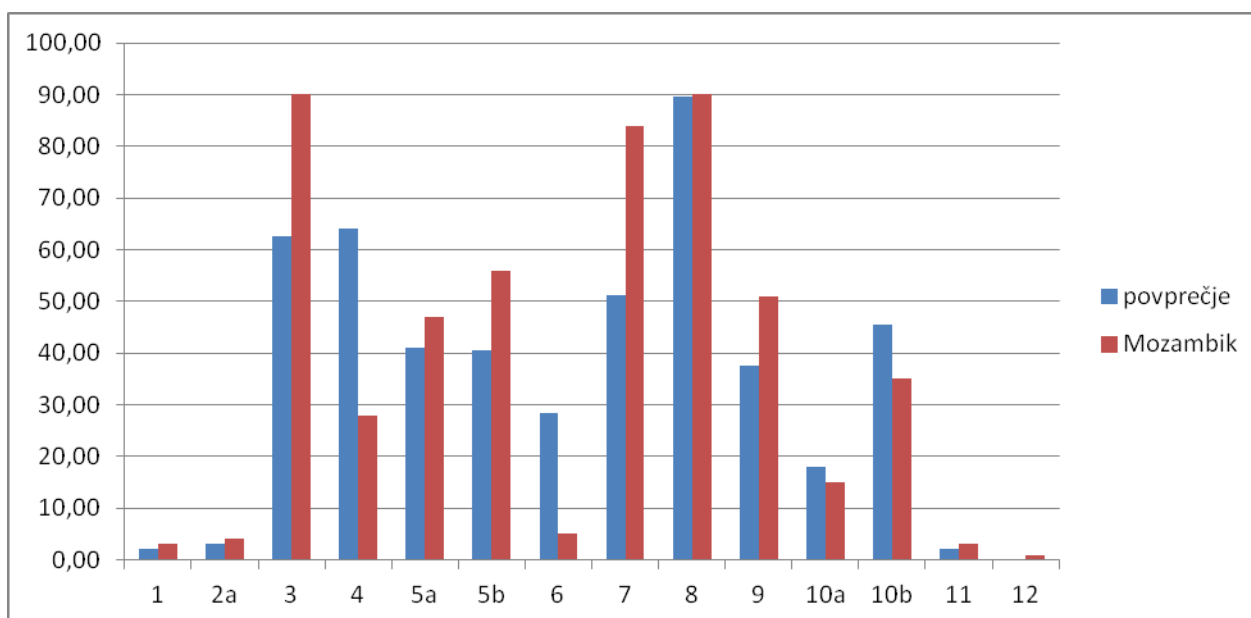
Vir: OECD (2011ak, 2).

Ob pregledu vrednosti lahko opazimo, da je Mozambik pri štirih kazalnikih že dosegel ali presegel cilj za leto 2010, pri dveh dodatno, pa je bil leta 2010 tik pred dosego zastavljene vrednosti. Tako so med uspešnimi kazalniki predvsem: kazalnik 1 - obstoj razvojnih strategij, kazalnik 2a - obstoj trdnega sistema za upravljanje z javnimi financami, kazalnik 6 - število PIU ter kazalnik medsebojne odgovornosti. Iz navedenega sklepamo, da se doseženi uspehi nanašajo predvsem na dejanja, ki jih za dosego procesno učinkovitejše pomoči lahko naredi prejemnica - v našem primeru Mozambik, ter manj na dejanja donatoric. Sicer moramo na tem mestu dodati, da sta blizu izpolnitve cilja tudi dva kazalnika, ki se nanašata izključno na prakso donatoric, in sicer kazalnik 3- pomoč je prilagojena nacionalnim prioritetam in kazalnik 7- pomoč je bolj predvidljiva (merjena v obliki deleža pomoči, ki se nameni znotraj istega fiskalnega leta, kot je napovedana). Iz tega lahko zaključimo, da je Mozambik z zagotovostjo naredil pomemben korak naprej k zagotavljanju ustreznega okolja za doseganje učinkovitejše pomoči, pri tem pa so del prizadevanj pri posameznih kazalnikih pokazale tudi donatorice same. Po drugi strani, pa se Mozambik pri treh kazalnikih nahaja še daleč od izpolnitve, vrednost v letu 2010 pa se je, v primerjavi z baznim letom, še občutno poslabšala. Vsi trije kazalniki se tukaj nanašajo zgolj na prakso donatoric, in sicer kazalnik 4 - usklajenost tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi prioritetami, skupne misije (10a) in skupno analitično delo (10b), kar kaže na določene probleme pri donatoricah pri uskladitvi svoje pomoči s potrebami prejemnice, kakor tudi na medsebojne težave pri usklajevanju.

Če skušamo primerjati vrednosti kazalnikov PD za primer Mozambika z ostalimi afriškimi

državami, je jasno razvidno, da Mozambik dosega precej višje vrednosti pri večini kazalnikov, kot je afriško povprečje.¹⁴⁷ Slabše vrednosti se nanašajo zgolj na tri kazalnike, tiste tri, kjer Mozambik tudi ni uspel doseči zastavljenega cilja za leto 2010 oz. je precej daleč od uresničitve - 4, 10a in 10b. Hkrati pa istočasno poudarimo, da visoke vrednosti kazalnikov ne presenečajo, predvsem na bogato zgodovino mednarodne donatorske skupnosti in številnih prizadevanj za povečevanje procesne učinkovitosti pomoči že pred uradnim sprejetjem PD. Tudi slabši rezultati, predvsem na področju načrtovanja skupnih misij in skupnega analitičnega dela (10a in 10b), so popolnoma pričakovani, glede na številčno prisotnost donatoric na terenu, dolgo zgodovino delovanja v državi in velikost donatoric, ki so do sedaj uspešno vzpostavile lastne mehanizme za delovanje v državi in imajo zato manj interesa po medsebojnem povezovanju.

Slika 7.4: Učinkovitost pomoči v Mozambiku, glede na povprečje posameznih kazalnikov za afriške države



Vir: Lastni preračuni na podlagi OECD Statistics (2013).

* Kazalniki 1, 11 in 12, ki vsebujejo opisno spremenljivko so bili za namene izračuna povprečja in grafičnega prikaza ustrezno prilagojeni.

¹⁴⁷ Hkrati pa se je pri ocenjevanju vrednosti kazalnikov Mozambika, v primerjavi z afriškim povprečjem, potrebno zavedati pomembne omejitve: primeljivost ni popolnoma relevantna, saj so posamezne države določile različne ciljne vrednosti za kazalnike do leta 2010, glede na začetne vrednosti v letu 2005. Tako vsaka država zase vodi evidenco napredka, ki pa lahko ni primerljiva s sosednjimi državami, saj so že od vsega začetka začetne vrednosti drugačne. Primer slednjega je lahko, npr. vrednost Mozambika pri kazalniku 3 (kjer Mozambik ni dosegel zastavljenega cilja), vendar je, kljub temu visoko nad povprečjem. Po drugi strani, Ruanda pri istem kazalniku prav tako ni dosegla zastavljenega cilja za leto 2010 (85%), vendar je, glede na začetno vrednost v letu 2005 (49%) in vrednost v 2007 (51%), napredek v letu 2010 veliko večji (71%) (OECD 2011).

7.4 EU v Mozambiku

Pričetki sodelovanja med EU in Mozambikom segajo v čas pristopa Mozambika k drugi Lomejski konvenciji, 8. decembra 1984, ki mu je sledilo odprtje predstavništva EK v državi (Europa 2013a). Z vzpostavitvijo diplomatskih odnosov sta EK in vlada Mozambika takoj pričeli s sodelovanjem na področju zmanjševanja revščine in spodbujanja razvoja. Glede na dejstvo, da so se programi in projekti razvojne pomoči financirali (in se tudi danes) v okviru EDF, sta EK in Mozambik že istega leta potrdila Strateški načrt in Nacionalni okvirni program pomoči Skupnosti za obdobje 1985 - 1991, ki je bil financiran iz šeste polnitve EDF. Oba dokumenta sta bila v nadaljevanju potrjena tudi za obdobja 1991 - 1995 v okviru sedme polnitve EDF ter za obdobje 1998 - 2002 v okviru osme polnitve EDF. Leta 2000 je Mozambik drugo Lomejsko konvencijo nasledil s podpisom Sporazuma iz Cotonuja, ki mu je, decembra istega leta, sledil pričetek nudenja pomoči v obliki programske pomoči, preko Skupnega programa donatorjev za makroekonomsko podporo (ang. *Joint Donor Programme for Macroeconomic support*) (Europa 2013a). Program je bil ustanovljen leta 1999, na pobudo sorodnih (ang. *like-minded*) donatoric, ki so že bile prisotne v Mozambiku, v sodelovanju z mozambiško vlado. Eden izmed pomembnih pobudnikov programa, ki je sprva vključeval šest donatoric, je bila tudi EK (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006, 20).¹⁴⁸

Leta 2001 je Mozambik potrdil obsežno strategijo za zmanjševanje revščine - PARPA I, ki je pomembno zaznamovala nadaljnje programiranje pomoči in se je odražala že v potrjenih strateških načrtih in nacionalnih okvirnih programih za obdobje 2002 do 2007, v okviru devete polnitve EDF (Europa 2013a). Pomoč v okviru EDF je EK, leta 2003, še nadgradila s financiranjem v okviru Skupnega sklada za sektor izobraževanja (ang. *Common Fund of the Education Sector*). Hkrati se je krepila tudi neposredna podpora proračunu v okviru združenja PAPs/G19, ki je leta 2004 s podpisom MoU, še dodatno definirala načela in delovanje PAPs. Na podlagi dobrega sodelovanja v preteklosti ter predvsem pozitivne vmesne ocene izvajanja programov in projektov, v okviru devete polnitve EDF, sta EK in Mozambik, januarja 2005, podpisala dodatek k strateškemu načrtu in nacionalnemu okvirnemu programu, v okviru EDF, glede namenitve dodatnih 200 milijonov EUR, za obdobje do leta 2007. Prav tako sta, maja 2009, na podlagi zaključnega poročila, še povečala sredstva za dodatnih 50 milijonov, do konca obdobja. Slednje prav gotovo kaže na dejstvo, da je imela EK izjemen interes okrepiti razvojno sodelovanje.

V letu 2006 je PARPA I nasledila PARPA II, ki je predstavljala osnovo za programiranje pomoči v

¹⁴⁸ Danes program deluje pod imenom Programme aid Partnership (PAPs) ali G19, ki je predstavljen v prejšnjem poglavju.

obdobju 2006 do 2009. EK je tako, v okviru programskega partnerstva, leta 2007, podpisala sporazum o namenitvi sektorske podpore proračunu Ministrstvu za kmetijstvo v okviru Nacionalnega programa za razvoj kmetijstva (ang. *National Program for Agricultural Development*)¹⁴⁹ za financiranje projektov v obdobju do leta 2010 (CIDA 2013a). Prav tako istega leta, sta EK in Mozambik ponovno potrdila strateški načrt in nacionalni okvirni program v okviru desete polnitve EDF, za obdobje med 2008 in 2013, v skupni vrednosti 622 milijonov EUR. Medtem, ko se je z novo polnitvijo EDF še povečal delež namenitve pomoči v obliki neposredne podpore proračunu, je EK dodatno krepila sektorsko podporo. Z ostalimi partnericami je tako, julija 2008, podpisala Dogovor o sodelovanju (PROSAUDE II) glede namenitve deleža pomoči, kot neposredne sektorske podpore zdravstvenemu sektorju (CIDA 2013b).¹⁵⁰ Poleg sektorske podpore, je EK v teh letih podprla še številne druge projekte - predvsem izgradnjo cestne infrastrukture, pomoč v hrani in druge (Europa 2013a).

7.4.1 Višina pomoči

Mozambik predstavlja eno izmed prioritetenih držav EU razvojne pomoči v Afriki, kar je razvidno že iz analize višine ODA. S prejetimi 153 milijoni USD v letu 2011, je postavljen na deveto mesto med vsemi afriškimi državami oz. na sedmo med državami podsaharske Afrike (šesto, v kolikor Republike Južne Afrike ne štejemo med tipične države podsaharske Afrike).¹⁵¹ Zanimivo je hkrati dejstvo, da so tradicionalne države z visokimi stopnjami pomoči in hkrati prenasičene države z donatoricami, kot sta Kenija in Tanzanija, v letu 2011, prejele manj ODA od Mozambika.

V kolikor bi želeli nekoliko analizirati pomoč, namenjeno največjim prejemnicam, lahko ugotovimo naslednje: presenetljivo je dejstvo, da EU največ pomoči ne namenja v najmanj razvite države, skladno z opredelitvijo SB (SB 2013), ampak v Evro-mediteranske, kot sta Tunizija in Maroko - predvsem glede na to, da obstaja precejšnja razlika med višino pomoči, namenjeno v omenjeni dve državi ter višino pomoči nekaterim največjim prejemnicam v regiji podsaharske Afrike (več kot 50 odstotkov več pomoči je namenjene v Tunizijo in Maroko, kot v Etiopijo, ki je

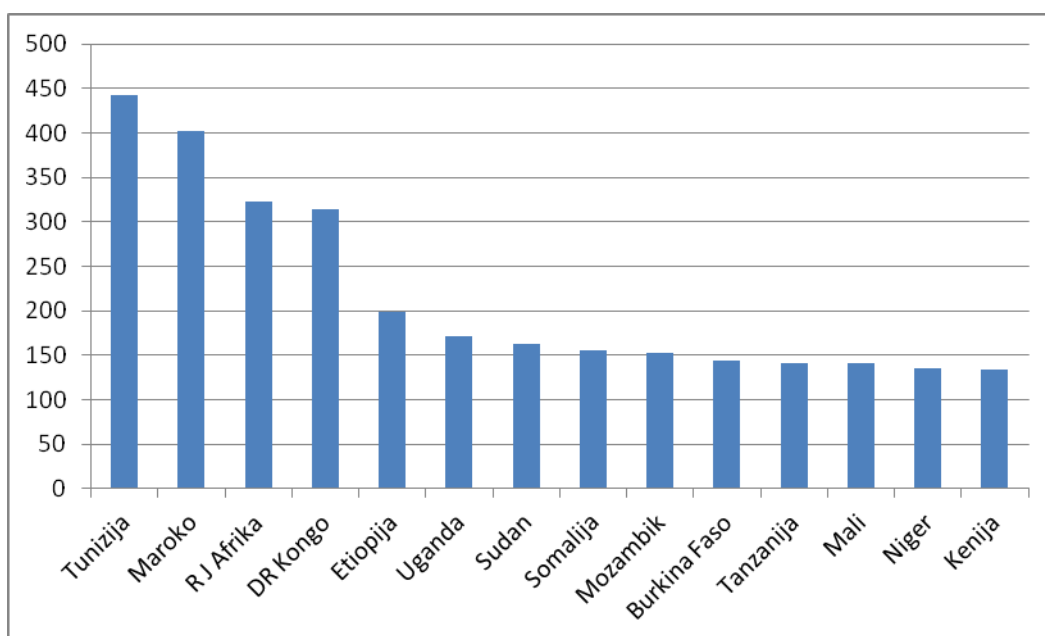
¹⁴⁹ Namen programa PROAGRI je bilo prispevati k zmanjševanju revščine in zagotavljanju preskrbe s hrano z nudenjem pomoči kmetom pri dostopu do semen, gnojil in orodja ter trgov za prodajo, s spodbujanjem prehranske industrije za domača in tuja tržišča ter s promocijo trajne rabe naravnih virov (CIDAa 2013).

¹⁵⁰ V okviru programa PROSAUDE II je zagotoviti pomoč vladi Mozambika, da uresniči načrte v okviru Strateškega načrta za zdravstveni sektor (ang. *Health Sector Startegic Plan*) (CIDA 2013b). Evropska komisija je za ta namen, leta 2009, podpisala sporazum z vlado Mozambika o namenitvi 30 milijonov EUR kot sektorsko podporo zdravstvenemu sektorju (Europa 2013a).

¹⁵¹ Po opredelitvi SB, Republika Južna Afrika sicer spada v regijo podsaharske Afrike (SB 2013), vendar ne spada med najmanj razvite države, kamor se uvrsti večina ostalih držav v podsaharski Afriki (ZN 2013).

druga največja prejemnica v regiji podsaharske Afrike).¹⁵² Prav tako med največje prejemnice spadajo tudi države z obsežnimi varnostnimi problemi - nestabilne države, katerih ODA je v veliki meri "sestavljena" tudi iz post-konfliktne in humanitarne pomoči, kot sta Sudan in Somalija. Po takšni analizi je torej jasno dejstvo, da je Mozambik med največjimi prejemnicami "tipične" razvojne pomoči, ki je namenjena dolgoročnemu zmanjševanju revščine in doseganju MDG, in ga lahko postavimo ob bok Etiopiji in Ugandi, ki prav tako veljata za prenasičeni državi. Po drugi strani, pa je presenetljivo dejstvo, da EU, kljub očitni prenasičenosti Mozambika z donatorji in višino pomoči, še vedno namenja precejšen znesek, medtem ko druge države, t.i. *aid orphans*, kot sta Bocvana ali Angola, prejemajo precej nižje zneske, tudi s strani EU.

Slika 7.5: Višina EU sredstev Mozambiku v letu 2011, v primerjavi z drugimi afriškimi državami, v milijonih USD



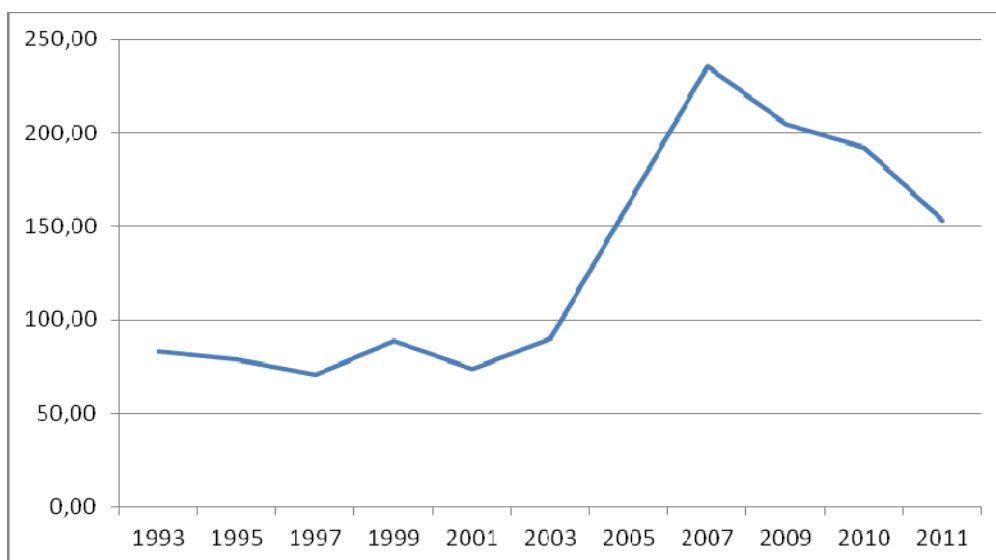
Vir: Lasten prikaz na podlagi podatkov OECD DAC Statistics (2013).

Če je primerjalna analiza pokazala, da je Mozambik ena izmed prioritarnih držav po količini prejete ODA, lahko pregled stanja po letih financiranja delno potrди osredotočenost EU. Kar je na tem mestu opazno, je zagotovo dokaj enakomerno nudenje pomoči do konca preteklega tisočletja oz. še leto ali dve kasneje. Slednje pravzaprav nakazuje na popolnoma drugačen trend v primerjavi s celotno donatorsko skupnostjo, ki je prva leta po državljanski vojni usmerjala velike količine pomoči, nato pa so sredstva postopoma upadala do leta 2002, ko pomoč doseže vrhunec. EU, prav tako, ni izjemno povečala pomoči v času naravne katastrofe, leta 2002, ampak vrednosti ostajajo

¹⁵² Višino pomoči bi lahko tukaj verjetno povezali s politiko pomoči regiji Sredozemlja, predvsem na poročju migrantske politike (DW 2013).

enake. Je pa opazen visok porast z letom 2003 - 2004 do vključno 2007, ko je pomoč dosegla vrhunec. Kasneje je, podobno, kot na ravni celotne donatorske skupnosti, predvidoma zaradi svetovne gospodarske krize, pričela nekoliko upadati in je leta 2011 dosegla najnižjo raven po padcu.

Slika 7.6: Višina EU pomoči Mozambiku v obdobju 1993-2011, v milijonih USD



Vir: Prirejeno po podatkih OECD DAC Statistics (2013).

7.4.2 Usmerjenost pomoči

Kot že predstavljeno v uvodnem pregledu sodelovanja EU in Mozambika, vsebinska usmerjenost pomoči temeljni na sprotih podpisanih dogovorih, v obliki strateškega načrta in nacionalnega okvirnega programa ter drugih vsebinskih (sektorskih) sporazumov (Europa 2013b). Tako bi naj EU, skladno z zadnjim veljavnim dokumenti za obdobje 2008 - 2013, z decembra 2007, v Mozambik namenila skupno 622 milijonov EUR v omenjenem obdobju. Omenjena sredstva so bila na voljo za različne razvojne programe (seznam A), od tega pa je dodaten znesek, 12,1 milijona EUR, namenjen za urgentno (humanitarno) pomoč (seznam B) (Europa 2013c). Sredstva so zagotovljena iz 10. polnitve EDF, pri čemer seznam A pokriva neposredno podporo proračunu, sektorsko podporo ter druge programske in projektne oblike pomoči.

Skladno z obema dokumentoma, se je EU, v obdobju med 2008 in 2013, usmerila na nižje število sektorjev, in sicer na: (1). trgovina in regionalne integracije, (2). okolje in trajno upravljanje z naravnimi viri, (3). infrastruktura, komunikacije in transport, (4). voda in energija, (5). razvoj podeželja, kmetijstvo in varnost preskrbe s prehrano, (6). upravljanje, demokracija, ČP ter podpora

gospodarskim in institucionalnim reformam, (7). preprečevanje konfliktov in nestabilne države, (8). razvoj človeških virov in (9). socialna vključenost in zaposlovanje (Europa 2013c). Dodatno naj bi bila pomoč usmerjena v štiri presečne teme, in sicer: (1). demokracija, dobro upravljanje, ČP, pravice otrok in ranljivih družbenih skupin, (2). enakopravnost spolov, (3). okoljska trajnost in (4). boj proti HIV/AIDS. Opazimo lahko, da je navedenih sektorjev, kljub prizadevanjem za nižanje števila, skladno z načelom delitve dela, še vedno precej, zastavljeni pa so zelo široko. Po drugi strani, pa je razvidno tudi, da je EU med prioritetskimi vsebinami označila tudi tiste, ki bi naj bile, skladno s slabimi rezultati na področju doseganja MDG, najpomembnejše: enakopravnost žensk ter boj proti HIV/AIDS, izpusti pa sicer cilj, ki se nanaša na nižanje umrljivosti žensk.

Razrez pomoči po posameznih načinih nudenja, skladno s strateškim dokumentom in nacionalnim okvirnim programom, kaže na izjemno visoko usmerjenost pomoči v neposredno podporo proračunu (45 do 50 odstotkov celotne vrednosti v okviru programa A). V nadaljevanju program predvideva še okoli 21 odstotkov, namenjenih za prometno infrastrukturo, v obliki sektorske podpore proračunu in projektov, 12 do 15 odstotkov za kmetijstvo, razvoj podeželja in regionalne ekonomske integracije v obliki sektorske podpore proračunu in drugih programskih oblik pomoči ter manjše vrednosti za sektorje zdravstva, upravljanja in trgovine.

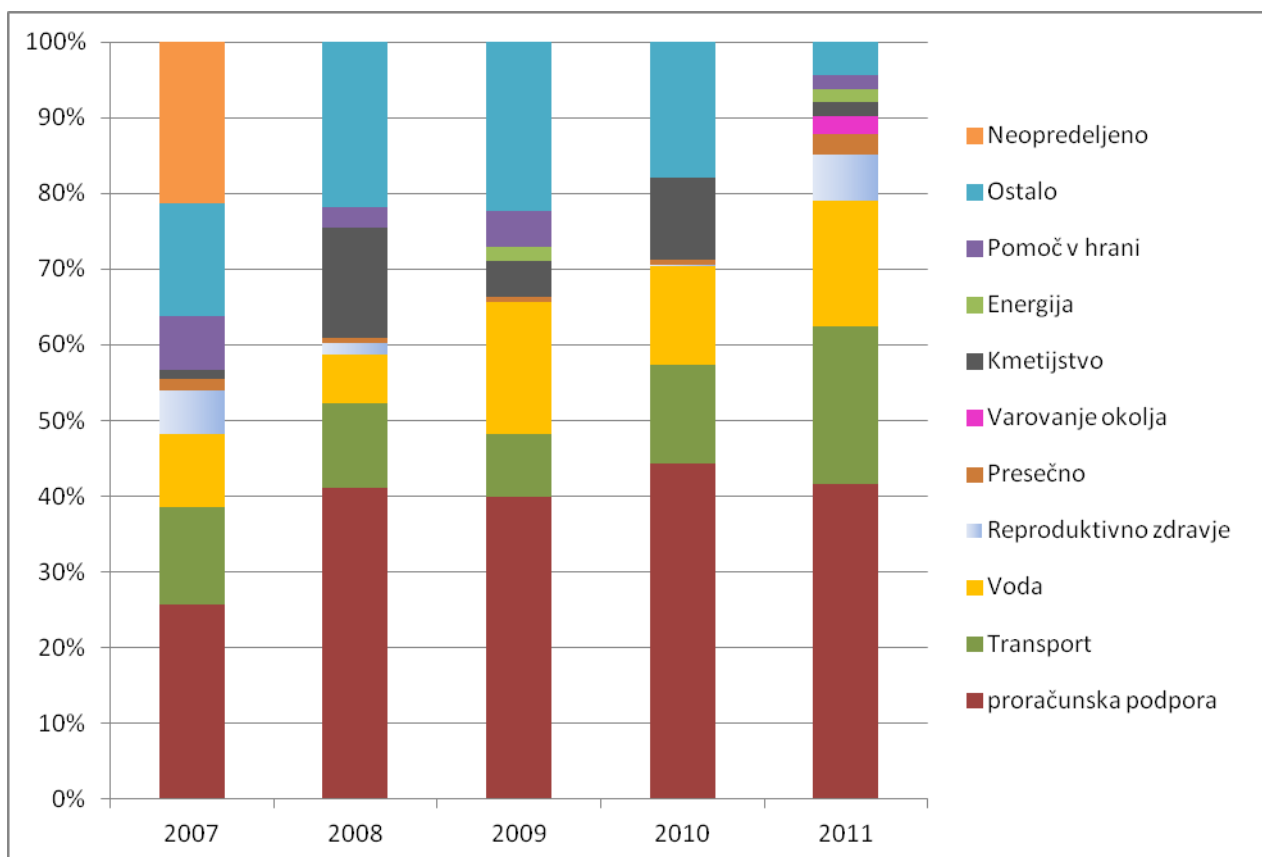
Poleg večletnega obširnega načrtovanja usmerjenosti pomoči v okviru strateških načrtov, EU preko EK vsakoletno potrdi Letne akcijske načrte (ang. *Annual Action Plan - AAP*), ki vsebujejo obširne projektne predloge, financirane v okviru EDF. Tako je bil v letu 2012 podprt projekt dobrega upravljanja in vladavine prava (Europa 2012a), v letu 2011 pa projekti posodobitve sistema upravljanja z javnimi financami, programa za razvoj podeželja, podpore civilni družbi in privatnemu sektorju in nekateri drugi (Europa 2012b). Skladno s prioriteta, zapisanimi v strateškem načrtu, je bil tudi AAP, v letu 2010, namenjen izključno sektorski podpori izgradnji cestne infrastrukture (Europa 2012c, Europa 2012d).

Dejanski pregled sofinanciranih aktivnosti v preteklih letih, ki nam ga omogoča OECD baza podatkov sofinanciranih projektov, kaže, da realna poraba denarja v precejšnji meri odraža zastavljeno v strateških dokumentih. Deleži pomoči, ki so namenjene kot neposredna podpora proračunu, se gibljejo med 40 in 45 odstotki celotne pomoči (razen za leto 2007, ko delež znaša 26 odstotkov), kar je precej blizu cilju, ki izhaja iz dokumentov.¹⁵³ Kot drugo prioriteto določa

¹⁵³ Upoštevati je potrebno, da je v bazo podatkov OECD CRS vključena tudi humanitarna in urgentna pomoč, ki je v okviru CSP predmet paketa B. Cilj namenitve 45 do 50 odstotkov za neposredno podporo proračunu, pa se nanaša zgolj na paket A (Europa 2013c), iz česar sledi, da realna poraba v večji meri dosega cilje, zastavljene v CSP.

izgradnjo prometne infrastrukture, ki ji je namenjeno okoli 20 odstotkov vseh sredstev iz paketa A (Europa 2013c). Dejanski pregled pokaže, da je drugi najpomembnejši sektor resnično promet oz. izgradnja prometne infrastrukture. Čeprav realna poraba po letih (zaenkrat še) ne dosega zastavljenega cilja, se vrednosti gibljejo med 10 in 20 odstotki celotne pomoči. Med pomembnejšimi sektorji, kamor EU usmerja pomoč, so še voda in sanitarna oprema, kmetijstvo in zdravstvo. Prav tako je mogoče na podlagi primerjalne analize med letoma 2007 in 2011, opaziti veliko večjo koncentracijo pomoči EU na manjše število sektorjev, ki pridobivajo na vrednosti, kar govori v prid večje selektivnosti in delitve dela na terenu.

Slika 7.7: Usmerjenost pomoči EU v sektorje med leti 2007 in 2011, v odstotkih celotne pomoči



Vir: Lastni prikaz na podlagi podatkov OECD Statistics (2013).

7.4.3 Prizadevanja za povečanje učinkovitosti pomoči

Prizadevanja EU, glede večanja procesne učinkovitosti svoje pomoči v Mozambiku, bi lahko po pregledu aktivnosti razdelili na dve ravni: deklarativno, kot izhaja iz uradnih dokumentov, in dejansko, v obliki medsebojnega usklajevanja in mehanizmov za izvajanje programov in projektov pomoči. Na ravni upoštevanja načel, kot izhajajo iz mednarodnih listin, lahko sklenemo, da je EU v Mozambiku zavezana k spoštovanju vseh tistih zavez, ki se nanašajo na EU razvojno pomoč, kot

na celoto. Tako mora pri svojem izvajanju upoštevati načela, izhajajoča iz PD in Partnerstva iz Busana (Strampelli 2013), prav tako pa mora spoštovati tudi načelo 3Cs. Dodatno, k splošnim zavezam, pa je EU prizadevanja za povečanje učinkovitosti dodala tudi v dokumente, ki urejajo sodelovanje na ravni EU - Mozambik (Europa 2013d). Da EU zavzeto nastopa v smeri večanja procesne učinkovitosti pomoči, nakazuje opredelitev v strateškem načrtu iz decembra 2007, ki se nanaša na obdobje 2008 do 2013. Boljša učinkovitost pomoči je torej omenjena kot eno izmed ključnih načel sodelovanja med EU in Mozambikom, pri čemer bo učinkovitost temeljila na koordinaciji, usklajevanju in prilagajanju (Europa 2013c). Skladno s tem, si EU tudi prizadeva za združevanje mehanizmov za izvajanje razvojne pomoči, skupaj z ostalimi donatoricami, organizacijo skupnih raziskovalnih misij in koordinirano sofinanciranje. Prav tako, se je EU zavezala k "prevzetju vodilne vloge pri uresničevanju zavez PD" (Europa 2013c) ter zmanjševanju števila prioriteten sektorjev, kamor namenja pomoč. Pomembnost zavez za povečanje učinkovitosti ODA nakazuje tudi cilj namenitve do 50 odstotkov vse pomoči, kot neposredne podpore proračunu, ki ga EU do sedaj uspešno upošteva. Skladno z omenjenimi zavezami, so zasnovani tudi vsi AAP in posamezni projekti, ki so podprti v okviru slednjih (Europa 2012a, 2012b, 2012c).

Pri pregledu dejanskega upoštevanja načel za povečanje procesne učinkovitosti pomoči, je potrebno najprej upoštevati intenzivnost odnosov med Delegacijo EU in mozambiško vlado. Le ti so se v preteklih letih močno okrepili na vseh ravneh sodelovanja.¹⁵⁴ Skladno s tem, predsednik mozambiške vlade dvakrat letno sprejme vodjo Delegacije EU, skupaj z ostalimi vodji na ravni veleposlanikov, pri čemer je razvojno sodelovanje ena izmed ključnih tem. Prav tako potekajo redni usklajevalni sestanki na nižjih ravneh (Europa 2013d), kar omogoča številne možnosti za medsebojno koordinacijo in prilagajanje pomoči potrebam prejemnice. Poleg neposrednega usklajevanja, je EU aktivna tudi v vseh mehanizmih za povečanje procesne učinkovitosti ODA, ki smo jih že obravnavali v prejšnjih poglavjih, kjer prevzema v večji meri vodilne vloge (Strampelli 2013). Tako se vodja Delegacije EU udeležuje rednih mesečnih srečanj DPG (Europa 2013d), čeprav, po besedah vodje področja razvojnega sodelovanja na EU delegaciji, večjega učinka na bolj koordinirano pomoč omenjena srečanja nimajo. Je pa EU, po drugi strani, toliko bolj aktivna v skupini G19, kjer prevzema vodilno vlogo pri medsebojnem usklajevanju (Europa 2013d). Zastopanost na ravni vodje področja razvojnega sodelovanja, ji tako omogoča zadostno politično težo, po drugi strani, pa večjo operacionalizacijo v primerjavi s skupino DPG, kjer se srečanj udeležujejo najvišji predstavniki na ravni veleposlanikov. Tudi ocena aktivnosti donatorjev v G19 (PAP) kaže, da EU prispeva pomemben delež k večanju učinkovitosti pomoči - skupno namenja 16

¹⁵⁴ EU je pričela reden političen dialog z Mozambiško vlado leta 2001, skladno z 8. členom Sporazuma iz Cotonouja.

odstotkov vse neposredne podpore proračunu med donatoricami, združenimi G19 (Ministry of Planning and Development 2013, 10).¹⁵⁵

Čeprav na področju podpore projektom EU med skupino držav, G19 še vseeno zaseda precejšen odstotek projektne pomoči - 22 odstotkov vse projektne pomoči (Ministry of Planning and Development 2013, 12), so po besedah vodje razvojnega sodelovanja na Delegaciji EU, vsi projekti usklajeni z mozambiško vlado, s čimer se zagotavlja lastništvo. Kot takšno, je projektno sodelovanje veliko bolj trajnostno, saj aktivno vključuje vlogo nacionalne vlade in se ne izvaja neodvisno od lokalnih delavcev (Strampelli 2013).

Dodatno je eden pomembnih instrumentov za doseganje učinkovitejše pomoči, ki jih EU v pogovorih izpostavi, skupno večletno načrtovanje (ang. *Joint Multi-Annual Programming*) (Strampelli 2013, Molteni 2013). Le ta hkrati predstavlja pomemben del tudi strateških načrtov za obdobje 2008-2013 (Europa 2013c). Po ocenah EK, je mehanizem skupnega večletnega načrtovanja precej uspešen pri zagotavljanju učinkovitejše pomoči,¹⁵⁶ saj je trenutno več kot 40 donatorjev na terenu v postopku pridružitve mehanizmu. V ta namen Delegacija EU sklicuje redne sestanke z vodji razvojnega sodelovanja donatoric v Maputu in večina držav "bi se naj v kratkem dogovorilo, glede pričetka skupnega načrtovanja" (Molteni 2013), ki bi se naj pričelo v letu 2014 ali 2015. Poleg medsebojnega usklajevanja in koordinacije, si EU prizadeva storiti korak naprej tudi na področju izvajanja pomoči, kot bo razvidno iz pregleda kazalnikov PD ter drugih mehanizmov. Samo dejstvo, da je skoraj 50 odstotkov pomoči namenjeno preko neposredne podpore proračunu, dejansko kaže na pripravljenost k večji učinkovitosti. Hkrati pa je EU vključena tudi v določene druge programe, od tega eden poteka v sodelovanju z ZN (Strampelli 2013).

Na podlagi analiziranega, zaključimo, da je EU, poleg že izgrajene infrastrukture za zagotavljanje lastništva in usklajenost na ravni donatoric, kjer tudi prevzema pomembne vloge, tudi v lastne namene vzpostavila obširen mehanizem, ki mu skuša slediti v toku izvajanja razvojnih aktivnosti. Njena prizadevanja se jasno kažejo v višini deleža pomoči, ki je namenjen v obliki neposredne podpore proračunu in dejstvu, da je tudi projektno sodelovanje zgrajeno na način spoštovanja vloge

¹⁵⁵ Skupno je ocena EU, glede na kazalnike PAF, dokaj slaba - srednje nizka (*medium low*), z 48 odstoto realizacijo kazalnikov, predvsem zaradi precejšnjih razlik med napovedanimi sredstvi in dejansko realizacijo ter zaradi visokega odstotka projektne oblike pomoči (Ministry of Planning and Development 2012, 26).

¹⁵⁶ Čeprav vodje razvojnega sodelovanja EU članic mehanizem predstavljajo kot velik uspeh na področju zagotavljanja učinkovitejše pomoči, so države prejemnice, vključno z Mozambikom, po besedah g. Lina Molteni, do omenjenega večinoma skeptične. Predvsem se (upravičeno ali ne) bojijo morebitnih posledic, kot so združevanje donatorjev z namenom prevelikega političnega vplivanja, nižaje količine pomoči in drugo (Molteni 2013).

nacionalne vlade. Tako bomo v nadaljevanju, za namene dokazovanja tretje hipoteze, tudi s pomočjo izbranega metodološkega okvirja preverili, ali je pomoč EU tudi dejansko tako učinkovita, kot se zdi na deklarativni ravni.

7.4.4 Merjenje učinkovitosti razvojne pomoči EU v Mozambiku

EU meri procesno učinkovitost pomoči, tako preko kazalnikov PD, kot tudi posredno, kot del skupine G19 v okviru PAF. Za namene tega dela bomo najprej obravnavali upoštevanje načel PD na ravni EU, v nadaljevanju pa bomo model dogradili z izbrano metodologijo po Knacku, Rogersu in Ebanku (2011) ter zaključili s prirejenim modelom CoD Aid, ki se bo osredotočal na konkretne rezultate razvojne pomoči.

7.4.4.1 Učinkovitost pomoči EU, glede na kazalnike Pariške deklaracije

Čeprav smo si v metodološkem okviru zadali, da bomo učinkovitost pomoči EU in Kitajske v Mozambiku merili v rezultatih razvojne pomoči s pomočjo Cod Aid metode, je, kljub temu, zanimivo procesno učinkovitost pomoči oceniti tudi s pomočjo druge metodologije. Hkrati pa ima vključevanje kazalnikov PD še dva druga namena: zagotavljati primerljivost ocen med izbranimi metodologijami in oceniti učinkovitost na ravni celotne države (kar je v primeru študije primera nemogoče oz. vsebuje številna tveganja pri posploševanju).

Tako je v nadaljevanju ocenjena razvojna politika izbranih donatoric (bilateralnih in multilateralnih)¹⁵⁷ v Mozambiku po posameznih kazalnikih. Posebej je poudarjena EU, pri kateri so pri vrednostih zapisana tudi mesta na lestvici, glede na ostale donatorice, hkrati pa so označeni tudi tisti donatorji, ki so pri posameznih kazalnikih dosegali najboljše in najslabše rezultate. V splošnem lahko ugotovimo, da EU pri določenih kazalnikih dosega izjemne rezultate, medtem, ko je pri drugih na sredini lestvice 25 izbranih donatorjev. Tako se EU pojavlja pri vrhu lestvice med analiziranimi državami predvsem pri kazalniku št. 6 (število PIU), kazalniku št. 7 (večja predvidljivost pomoči) in kazalniku 10b (skupno analitično delo). Po drugi strani, se nahaja v spodnji polovici na lestvici analiziranih držav pri večini ostalih kazalnikov - 3, 4, 5a, 5b in 10a. Rezultati so tako precej primerljivi z oceno procesne učinkovitosti razvojne pomoči EU na ravni afriške regije, saj smo lahko tudi v tem primeru EU pozicionirali nekje na sredinske vrednosti, kar

¹⁵⁷ Gre za izbrane države in mednarodne organizacije, ki so sodelovale v pregledu resničevanja kazalnikov Pariške deklaracije v letu 2010 v Mozambiku.

pomeni, da se njeno upoštevanje načel PD v Mozambiku ne razlikuje v veliki meri od splošnega ravnanja na področju izvajanja razvojne pomoči.

Podobno, kot pri analizi celotne ODA skozi prizmo "pariških" kazalnikov, je tudi v primeru Mozambika moč opaziti, da boljše rezultate dosegajo donatorice, ki so že tradicionalno postavljene na vrh lestvic. Razlike se pojavljajo zgolj med posameznimi državami, ki so se tokrat uvrstile na vrh (na ravni Afrike se je najbolje odrezala Švedska, v primeru Mozambika Norveška in Avstrija), kar pa je zagotovo posledica različnih geografskih prioritet donatoric in posledično posvečanja večje pozornosti učinkovitosti pomoči v tisti prejemnici, ki je hkrati geografska prioriteta določene donatorice. Hkrati pa so omenjeni analizi dodane tudi mednarodne organizacije (z namenom zagotavljanja boljše primerjave in večjega vzorca za izračun povprečnih vrednosti kazalnikov) in opazimo lahko, da določene mednarodne organizacije (predvsem Globalni sklad), prav tako dosegajo izjemne rezultate pri nekaterih kazalnikih. Po drugi strani je, podobno kot pri splošnem pregledu doseganja kazalnikov, jasno razvidno, da večje donatorice, ki tradicionalno veljajo kot slabše pri upoštevanju mednarodnih načel, tudi tokrat dosegajo slabše rezultate - ZDA in Japonska.

Tabela 7.2: Vrednosti indikatorjev PD po posameznih donatorjih v Mozambiku, v letu 2010

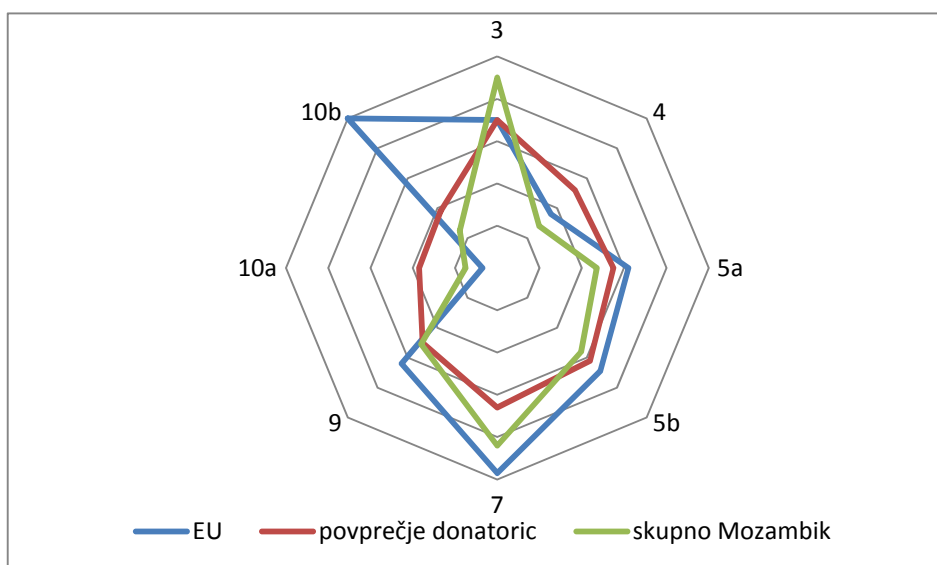
donator	3	4	5a	5b	6	7	8	9	10a	10b
Afriška razvoj.banka	68%	76%	41%	49%	0	81%		40%	22%	100%
Avstrija	98% (1)	100% (1)	87%	91%	1	76%	100%	88%	100% (1)	0% (22)
Belgija	53%	92%	100% (1)	100% (1)	0	50%	100%	24%		100%
Danska	93%	93%	51%	98%	2 (25)	45%	53%	43%	83%	
EU	70% (14)	36% (13)	62% (13)	69% (13)	0 (1)	97% (2)		64% (10)	7% (15)	100% (1)
Finska	92%	100% (1)	59%	65%	0	62%	100%	79%	0% (21)	
Francija	58%	21%	58%	58%	0	48%	100%	14%	50%	67%
GAVI			0% (24)	0% (23)	0			0% (23)		
Globalni sklad	5% (25)		100% (1)	100% (1)	0	0% (25%)		100% (1)	33%	0% (22)
Irska	81%	8%	71%	74%	0	43%	100%	82%	100% (1)	
Italija	37%	86%	72%	97%	0	74%	70%	50%	25%	0% (22)
Japonska	57%	0% (23)	25%	25%	0	21%	100%	0% (23)	0% (21)	0% (22)
Kanada	91%	31%	75%	93%	0	95%	100%	79%	33%	100%
Nemčija	90%	45%	51%	32%	0	70%	91%	58%	22%	100%
Nizozemska	91%	100% (1)	80%	96%	0	85%	100%	72%	50%	100%

Norveška	98% (1)	100% (1)	63%	68%	0	85%	100%	53%	100% (1)	
Portugalska	20%	17%	2%	94%	0	74%	13% (25)	84%	22%	71%
Španija	85%	1%	64%	59%	1	71%	81%	48%	0% (21)	
Švedska	87%	55%	70%	74%	0	94%	100%	65%		100%
Švica	75%	100% (1)	69%	77%	0	53%	100%	51%	0% (21)	50%
ZDA	32%	0% (23)	0% (24)	0% (23)	1	96%	87%	0% (23)		
VB	96%	23%	89%	91%	0	92%	100%	97%	0% (21)	17%
ZN	40%	32%	4%	5%	0	72%		4%	10%	33%
SB	60%	0% (23)	50%	43%	0	98% (1)		54%	83%	33%

Vir: Prirejeno po OECD (2011ak).

V nadaljevanju primerjamo vrednosti posameznih kazalnikov, glede na EU razvojno politiko, povprečne vrednosti analiziranih donatoric ter skupno vrednost na ravni Mozambika. Opazimo lahko, da se EU pri številnih kazalnikih nahaja tako nad povprečno vrednostjo analiziranih donatoric, hkrati pa tudi nad vrednostjo na nacionalni ravni. Najboljše se je tako odrezala predvsem pri kazalniku 10b (skupno analitično delo), nad povprečjem je tudi pri kazalnikih 5a, 5b, 7 in 9. Po drugi strani, se pri ostalih nahaja pod povprečjem tako donatoric, kot tudi na nacionalni ravni (razen pri kazalniku 4), vendar odstopanja niso velika.

Slika 7.8: Vrednosti EU kazalnikov PD, glede na povprečje analiziranih donatoric in skupno vrednost na ravni Mozambika, v letu 2010



Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (20011a-ak).

Na podlagi analize procesne učinkovitosti, lahko zaključimo, da tudi dejansko izvajanje pomoči odraža prizadevanja, glede povečevanja učinkovitosti, h katerim se je EU zavezala na deklarativni ravni, kot smo videli v preteklem poglavju. Tako je EU zagotovo na dobri poti do uresničevanja vseh pariških kazalnikov. Dobra popotnica je namreč 5 kazalnikov, kjer je EU nad nacionalnim povprečjem, hkrati pa tudi dejstvo, da pri vseh ostalih ne zaostaja veliko.

Analizo v nadaljevanju dopolnimo s (prirejenim) modelom Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), ki odpravlja nekatere pomanjkljivosti pariških kazalnikov, hkrati pa vnaša nove kazalnike, ki smo jih ocenili kot pomembne pri doseganju učinkovitejše pomoči.

7.4.4.2 Učinkovitost pomoči, glede na metodologijo Knacka, Rogersa in Eubanka

Metodologijo, ki jo uporabljamo za merjenje procesne učinkovitosti pomoči EU, Kitajske in nekaterih drugih DAC donatoric na ravni celotne Afrike, lahko uspešno uporabimo tudi za primerjalno analizo v Mozambiku, pri čemer jo bomo nekoliko prilagodili, glede na vzorec in dostopnost podatkov.

SELEKTIVNOST POMOČI

Knack, Rogers in Eubank (2011) selektivnost donatorice merijo s pomočjo regresijske analize ODA posamezni prejemnici, glede na število prebivalcev prejemnice, BDP *per capita* prejemnice in CPIA rezultat prejemnice. Na podlagi slednjega, s standardiziranjem vrednosti, pridobijo kazalnika politične selektivnosti in selektivnosti glede na revščino, ki tvorita skupni kazalnik. Na omenjen način smo tudi merili selektivnost EU in Kitajske za celotno afriško regijo. Vendar pa takšen način merjenja zahteva precejšen vzorec držav, saj v nasprotnem primeru ne pridobimo statistično značilnih rezultatov. Glede na to, da se v tem delu skoncentriramo zgolj na merjenje učinkovitosti pomoči EU (in Kitajske) Mozambiku, je vzorec premajhen za izračun selektivnosti po izbrani metodologiji. Zato v tem delu prevzamemo podatke za analizo iz preračuna selektivnosti na celotno EU raven.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Vsebinska in slikovna analiza se ne ponovita, saj sta dostopni že v okviru ocene učinkovitosti pomoči EU v Afriki.

PRILAGAJANJE

Kazalnik prilagajanja je, po metodologiji Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), izračunan s pomočjo vstavljanja umetnih spremenljivk in tako prilagojen na odnos donatorica - prejemnica. Ker imamo v primeru Mozambika zgolj eno prejemnico in več analiziranih donatoric (a v primeru analize EU v Mozambiku zgolj eno prejemnico in eno donatorico, kar je premajhen vzorec), bomo rezultate povzeli neposredno iz PD, brez uporabe regresijske analize (kazalnike 4, 5a, 5b, 6,7 in 8). Hkrati bomo vrednosti ustrezno standardizirali, pri čemer bomo pri kazalniku 6 (število enot PIU) spremenili predznak, tako, da bodo višje vrednosti rangirane slabše. Skupni kazalnik bo nato izračunan kot povprečje posameznih.

Na podlagi pridobljenih podatkov v tabeli, lahko opazimo, da se države, ki se tradicionalno uvrščajo med boljše donatorice, tudi tokrat uvrščajo najvišje. Nizozemska, Belgija, VB. Norveška, Kanada in Švedska zagotovo spadajo med države, ki tako nudijo največji delež BND za razvojno pomoč, hkrati pa najbolj upoštevajo sprejete mednarodne zaveze za zagotavljanje njene procesne učinkovitosti. Spoštovanje omenjenih zavez (vsaj tistih iz PD), je opaziti tudi na ravni Mozambika. EU se med analiziranimi državami uvršča v sredino, na 11. mesto med skupno dvajsetimi državami. Slabših od EU je večina večjih donatoric,¹⁵⁹ kot so Nemčija, Francija, Japonska, ZDA in Kitajska, ki tudi tradicionalno težje uresničujejo zastavljene zaveze pri nudenju razvojne pomoči. Med posameznimi kazalniki se EU, prav tako, uvršča v sredino analiziranih držav. Tako je pri kazalnikih 4 (koordinacija tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi strategijami), 5a (uporaba mehanizmov za upravljanje javnih financ države prejemnice) in 5b (uporaba mehanizmov za javno naročanje države prejemnice) v spodnji polovici med izbranimi državami, kar kaže na dejstvo, da EU v veliko večji meri uporablja lastne mehanizme v Mozambiku, kot nekatere druge (manjše) donatorice. Po drugi strani, pa ohranja mesto med najboljšimi pri kazalniku 6 (izogibanje PIU), kar dosegajo tudi številne druge. Zanimivo je hkrati, da je EU vodilna pri kazalniku 7 (predvidljivost pomoči), kar pomeni, da večji del (kar 97 odstotkov) pomoči, ki jo predvideva v določenem koledarskem letu, tudi nameni v omenjenem obdobju. Podobno predvidljivost dosegajo tudi nekatere druge, kot so Kanada, ZDA in Švedska.

Sklenemo lahko, da si EU v veliki meri prizadeva upoštevati zastavljene smernice za večje prilagajanje pomoči nacionalnim strategijam in mehanizmom (v prid omenjenemu kaže sklep, da je

¹⁵⁹ Med večje donatorice uvrščamo Veliko Britanijo, Kanado, EU, Nemčijo, Francijo, Japonsko, ZDA in Kitajsko. Merilo "velika donatorica" je zastavljeno na ravni celotne donatorske skupnosti in nima nobene povezave s količino pomoči, ki jo omenjene donatorice nudijo Mozambiku.

med velikimi donatoricami uvrščena precej visoko), vendar pa - verjetno tudi na račun svoje velikosti in vzpostavljenih struktur - v veliko manjši meri uporablja nacionalne mehanizme, kar bo morala na dolgi rok spremeniti, v kolikor bo želela po uspešnosti slediti nekaterim manjšim donatoricam.

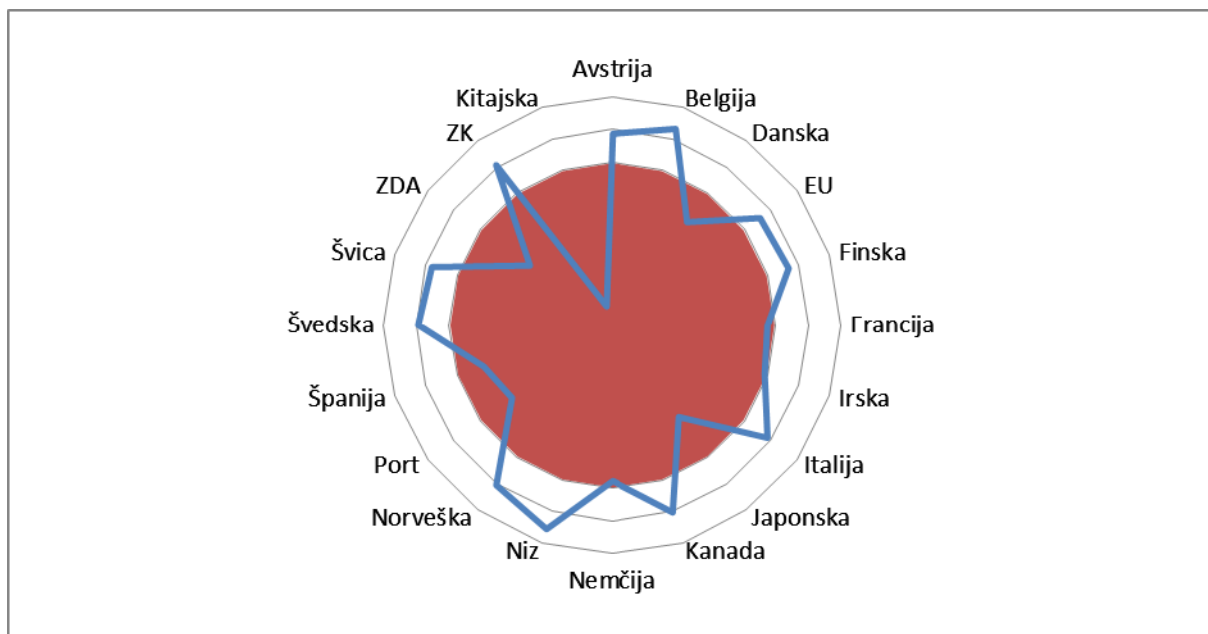
Tabela 7.3: Vrednosti posameznih kazalnikov ter skupni kazalnik "prilagajanje"

DRŽAVA	4	5a	5b	6	7	8	SKUPNI KAZALNIK
Nizozemska	1,23	0,80	0,92	0,48	0,72	0,55	0,78
Belgija	1,03	1,50	1,05	0,48	-0,64	0,55	0,66
VB	-0,68	1,11	0,75	0,48	0,99	0,55	0,53
Norveška	1,23	0,20	0,00	0,48	0,72	0,55	0,53
Kanada	-0,48	0,62	0,82	0,48	1,10	0,55	0,51
Švedska	0,11	0,44	0,19	0,48	1,07	0,55	0,47
Italija	0,89	0,51	0,95	0,48	0,29	-0,47	0,44
Avstrija	1,23	1,04	0,75	-1,35	0,37	0,55	0,43
Švica	1,23	0,41	0,29	0,48	-0,53	0,55	0,41
Finska	1,23	0,06	-0,10	0,48	-0,18	0,55	0,34
EU	-0,36 (11)	0,16 (12)	0,03 (12)	0,48 (1)	1,18 (1)		0,30 (11)
Irska	-1,05	0,48	0,19	0,48	-0,91	0,55	-0,04
Nemčija	-0,13	-0,23	-1,18	0,48	0,13	0,24	-0,11
Francija	-0,73	0,02	-0,33	0,48	-0,72	0,55	-0,12
Španija	-1,23	0,23	-0,30	-1,35	0,17	-0,10	-0,43
Danska	1,06	-0,23	0,98	-3,18	-0,84	-1,05	-0,54
Portugalska	-0,83	-1,95	0,85	0,48	0,29	-2,42	-0,60
Japonska	-1,25	-1,14	-1,41	0,48	-1,77	0,55	-0,76
ZDA	-1,25	-2,02	-2,23	-1,35	1,14	0,10	-0,93
Kitajska	-1,25	-2,02	-2,23		-2,58	-2,86	-2,19

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011a), intervjuji v vodji področja razvojnega sodelovanja v Mozambiku.

V nadaljevanju bomo pogledali, kje se EU nahaja pri skupnem kazalniku "prilagajanje", glede na povprečje analiziranih donatoric. Na sliki so predstavljene vrednosti skupnega kazalnika za posamezne države, glede na povprečno vrednost v Mozambiku. Opazimo lahko, da je večina donatoric, ki tudi tradicionalno veljajo za "boljše" na področju upoštevanja temeljnih načel nudenja ODA, tudi tukaj izstopa iz povprečja: Avstrija, Belgija, Finska, Nizozemska, Norveška, Švedska. Večje donatorice so večinoma v povprečju ali pod povprečjem, kot so Francija, Japonska, Nemčija in ZDA. EU se, predvsem na račun izjemnega kazalnika 7 ter dobrega kazalnika 6, uvršča nekoliko nad povprečje, kar je na tej stopnji zagotovo dober rezultat, še posebej, glede na dejstvo, da je EU precej izboljšala kazalnike 5a, 5b in 7 (vsakega za vsak 10 odstotkih točk oz. več), glede na leto 2008 (OECD 2009a). Vsekakor pa EU na daljši rok še čaka uresničevanje določenih ciljev, predvsem na področju koordinacije tehnične pomoči (kazalnik 4).

Slika 7.9: Vrednosti kazalnika "prilagajanje" za posamezne države donatorice v Mozambiku, glede na povprečje analiziranih donatoric



Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011a), intervjuji z vodji področja razvojnega sodelovanja v Mozambiku.

USKLADITEV

Podobno kot kazalnik prilagajanja, bomo model Knacka, Rogersa in Eubanka (2011) prilagodili glede na vsebino tokratne analize Mozambika. Podatki bodo ponovno neposredno prevzeti iz PD (kazalnik 9, 10a in 10b), vrednosti pa standardizirane na aritmetično sredino in standardni odklon. Na podlagi vseh treh kazalnikov, bo s pomočjo povprečne vrednosti, izračunan skupni kazalnik.

Na podlagi standardiziranih vrednosti v tabeli lahko razberemo, da se pri skupnem kazalniku "uskladitev" EU nahaja na polovici analiziranih držav, na desetem mestu, pri čemer je zelo visoko med večjimi donatoricami (pred njo le Kanada in Nemčija), hkrati pa se uvršča boljše, kot nekatere donatorice, ki tradicionalno spadajo med "boljše" (Belgija, Finska, Švica). Slednje je vsekakor spodbuden rezultat na področju doseganja procesno učinkovitejše pomoči. EU bi se sicer lahko uvrstila še višje, predvsem na račun kazalnika 10a (število skupnih misij), je pa, po drugi strani, visoko pri 10b (odstotek skupnega analitičnega dela), ki je v primeru EU 100-odstoten in uvršča EU med izbor držav na najvišjem mestu. Visoko se uvršča tudi pri kazalniku 9 (odstotek pomoči, namenjen preko programov). Po drugi strani, je EU zelo slaba pri načrtovanju skupnih misij, predvidevamo, da ponovno na račun svoje velikosti in razvejane mreže delovanja - namreč zgolj sedem odstotkov misij je skupnih z drugimi donatoricami. Še bolj zaskrbljujoče je dejstvo, da je bil

odstotek ob preteklem pregledu, leta 2008, precej višji - kar 63 odstotkov (OECD 2009a). V kolikor bi EU uspela zagotoviti visok trend skupnih raziskovalnih misij z drugimi donatoricami (odstotek se je med letoma 2006 in 2008 povečal za 13 odstotkih točk (OECD 2009a)), hkrati pa bi zagotavljala precej visok nivo pri ostalih kazalnikih, lahko v naslednjem obdobju zagotovo dosega najvišje rezultate pri skupnem kazalniku uskladitve, kar bo dodatno pripomoglo k učinkovitejši pomoči.

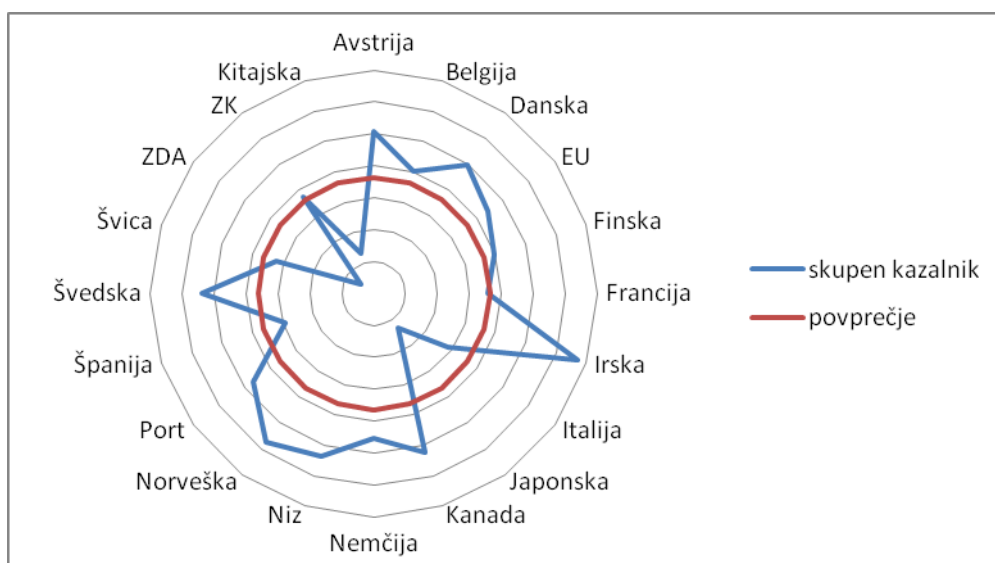
Tabela 7.4: Vrednosti kazalnikov ter skupni kazalnik "uskladitev"

DRŽAVA	9	10a	10b	SKUPNI KAZALNIK
Irska	0,984709	1,73448		1,359594
Norveška	0,015046	1,73448		0,874763
Švedska	0,416286		0,985606	0,700946
Nizozemska	0,650343	0,403877	0,985606	0,679942
Kanada	0,884399	-0,04853	0,985606	0,607159
Avstrija	1,185329	1,73448	-1,33347	0,528781
Danska	-0,31932	1,282075		0,481377
Portugalska	1,051582	-0,34126	0,313075	0,341132
Nemčija	0,18223	-0,34126	0,985606	0,275525
EU	0,382849 (9)	-0,74044 (11)	0,985606 (1)	0,209338 (10)
Belgija	-0,95462		0,985606	0,015495
Finska	0,884399	-0,92673		-0,02116
VB	1,486258	-0,92673	-0,93922	-0,12656
Francija	-1,28898	0,403877	0,220312	-0,2216
Švica	-0,05183	-0,92673	-0,17393	-0,38416
Španija	-0,15214	-0,92673		-0,53943
Italija	-0,08526	-0,26142	-1,33347	-0,56005
Japonska	-1,7571	-0,92673	-1,33347	-1,3391
Kitajska	-1,7571	-0,92673	-1,33347	-1,3391
ZDA	-1,7571			-1,7571

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011a), intervjuji v vodji področja razvojnega sodelovanja v Mozambiku.

Podobno, kot pri prilagajanju, tudi tukaj pogledamo vrednosti skupnega kazalnika, glede na povprečje analiziranih donatoric. Opazimo lahko, da so precej pod povprečjem predvsem večje, neevropske donatorice, ki imajo tradicionalno "težave" z upoštevanjem načel za povečanje procesne učinkovitosti pomoči - Japonska, ZDA, Kitajska. Od evropskih donatoric sodijo sem tudi nekatere večje donatorice, kot sta Španija in Francija. Po pričakovanjih, pa so se precej nad povprečje uvrstile tiste donatorice, ki so tradicionalno boljše - Avstrija, Irska, Nizozemska, Norveška, Danska in Švedska. V omenjeno skupino spada tudi EU.

Slika 7.10: Vrednosti skupnega kazalnika "uskladitev" za posamezne države donatorice v Mozambiku, glede na povprečje analiziranih donatoric



Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011a), intervjuji z vodji področja razvojnega sodelovanja v Mozambiku.

SPECIALIZACIJA

Kazalnik specializacije se, po modelu Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), popolnoma odmika od PD, zaradi česar analiza tukaj od nas zahteva nekoliko več preračunov in bo, posledično, analiza nekoliko podrobnejša. Šest pod-kazalnikov, ki tvori skupni kazalnik "specializacije" je, podobno kot pri ostalih treh, prilagojen na posebnost preučevanja Mozambika. Pri tem smo kazalnika geografske in sektorske koncentracije izračunali kot Herfindahlov kazalnik, prirejen na Mozambik. Ponovno so bili kazalniki, ki smo jih dobili s pomočjo regresijske analize, prilagojeni na velikost donatorice, saj bi v nasprotnem primeru lahko dobili zavajajoče rezultate. Prav tako je s pomočjo regresijske analize, prav z namenom pridobitve realnega rezultata, glede na velikost donatorice, preračunano število sektorjev, ki jim posamezna donatorica namenja pomoč v Mozambiku. Iz Knackovega modela pa prevzamemo v celoti kazalnik "število prejemnikov pomoči", kazalnik "prispevek mednarodnim organizacijam" in kazalnik "administrativni stroški", saj so omenjeni trije splošni in jih ne moremo prilagoditi zgolj za analizo ene države.¹⁶⁰ Prav tako so vrednosti kasneje standardizirane, pri določenih kazalnikih (c, d in f) pa je ponovno spremenjen predznak, z namenom slabšega rangiranja večjih vrednosti.

¹⁶⁰ Kazalnik "povprečno število prejemnikov pomoči" se namreč nanaša na celotno Afriko in nam v primeru zgolj koncentracije na Mozambik ne bi podal nobenega rezultata. Kazalnika "prispevek mednarodnim organizacijam" in "administrativni stroški" pa je nemogoče omejiti zgolj na analizo Mozambika.

Na podlagi pridobljenih podatkov v tabeli lahko opazimo, da se pri skupnem kazalniku "specializacija", ki ga tvori 6 podkazalnikov, EU uvršča na sam rep analiziranih držav. Omenjeno je zanimivo predvsem z vidika, da se EU, ki sicer ni spadala med najslabše, uvršča tako nizko ter hkrati, ker se slabo uvrščajo tudi države, ki tradicionalno spadajo med boljše donatorice, kot so Norveška, Danska, Finska. Po drugi strani, pa presenečajo predvsem tiste donatorice, ki so običajno bolj pri dnu na področju upoštevanja načel za povečanje procesne učinkovitosti pomoči. V večji meri gre za velike donatorice, ki se tukaj uvrščajo presenetljivo dobro, ali tiste manjše donatorice, ki običajno ne izstopajo pri svojih razvojnih praksah, kot sta Portugalska in Grčija. Predvsem preseneča dejstvo, da se omenjene donatorice uvrščajo v prvo polovico, glede na to, da so bile vrednosti ustrezno prilagojene na velikost donatorice, torej metodologija ne favorizira manjših donatoric.

Poglejmo poskus analize, zakaj se EU uvršča slabo ter nekatere druge države presenetljivo dobro. EU dosega slabše rezultate pri treh od skupno šestih kazalnikov: pri geografski koncentraciji, deležu administrativnih stroškov ter deležu multilateralne pomoči. V primeru geografske koncentracije so vrednosti sicer ustrezno prilagojene velikosti donatorice, tako, da ne favorizirajo manjših donatoric z omejenim geografskim mandatom, a kljub temu dosežena vrednost EU uvršča na rep skupine držav. Slednje pomeni, da Mozambik ne predstavlja prioriteten območje evropskih razvojnih prizadevanj, vsaj ne po količini nudene pomoči, glede na celoten obseg pomoči, ki jo EU namenja v afriško regijo. Hkrati se slabše, pri omenjenem kazalniku, uvrščajo tudi vse večje donatorice ter, presenetljivo, tudi tiste, ki spadajo med boljše donatorice na področju upoštevanja načel. Pod vrh pa so se, po drugi strani, povzpele predvsem tiste donatorice z omejenim geografskim mandatom, ki niso prisotne v vseh afriških državah oz. imajo jasno določene prioritete v Afriki ter skladno s tem namenjajo največje deleže pomoči v izbrane države, kot so Portugalska in Grčija. Zanimivo je hkrati, da se visoko uvršča tudi Kitajska, ki je sicer precej prisotna v Afriki, vendar z jasnimi cilji (in posledično višjo pomočjo) v določenih državah, med katere spada tudi Mozambik.

Drug kazalnik, kjer se EU uvršča na samo dno, je delež administrativnih stroškov, glede na celotno razvojno pomoč. Kazalnik je, kot že rečeno, v celoti prevzet iz modela Knacka, Rogersa in Eubanka (2011) in tako zaradi specifičnosti ni prilagojen na analizo Mozambika. Ocenjuje torej celotno prakso nudenja pomoči posamezne donatorice. Na podlagi pridobljenih podatkov pa vidimo, da se EU uvršča precej slabo na račun nekoliko višjega odstotka administrativnih stroškov, ki jih šteje kot razvojno pomoč. Slednje je še toliko bolj očitno, glede na kritike v povezavi z deležem administrativnih stroškov, ki jih donatorice štejejo kot razvojno pomoč (Concord 2013), in

posledično na splošno prizadevanje mednarodne donatorske skupnosti k nižanju le-te. Tako se boljše uvrščajo predvsem nekatere evropske donatorice, ki so si v preteklih letih prizadevale za nižanje deleža administrativnih stroškov ter hkrati Kitajska, ki administrativnih stroškov sploh ne prišteva k razvojni pomoči. Sicer pa je na tem mestu potrebno poudariti, da so razlike med posameznimi donatoricami (razen Kitajske) tukaj zelo nizke in se bodo vrednosti v prihodnjih letih (verjetno pod pritiskom kritikov, glede višine administrativnih stroškov) še nižale, tako da lahko pričakujemo postopno rast EU na lestvici.

Dodaten kazalnik, kjer se EU uvršča na zadnje mesto, je delež pomoči, ki ga donatorica namenja preko mednarodnih organizacij (multilateralna pomoč), glede na celotno razvojno pomoč. Kazalnik je ponovno prevzet iz originalnega modela in ni prilagojen na Mozambik. Tukaj moramo poudariti, da je vsekakor pričakovano, da se EU uvršča slabše, v primerjavi z ostalimi donatoricami. Dejstvo je, da ne gre za tipično bilateralno donatorico, kot so ostale države, ki delež svoje pomoči seveda namenjajo v obliki prispevkov mednarodnim organizacijam in/ali kot prispevek v proračun EU ter v EDF. Omenjeni prispevki - predvsem v proračun EU in za EDF - lahko predstavljajo tudi večino multilateralne pomoči države, kar postavlja EU v veliko slabši položaj v primerjavi z drugimi donatoricami in jasna posledica je toliko slabša uvrstitev EU pri omenjenem kazalniku. Slabše se uvrščajo tudi neevropske države, ki prav tako ne namenjajo deleža pomoči v EU proračun in v EDF, kot so ZDA in Kitajska. Po drugi strani, so pri vrhu tiste donatorice, ki se tradicionalno uvrščajo bolje - Luksemburg, Avstrija, Švedska in Finska.

EU se uvršča v zgornjo polovico pri naslednjih treh kazalnikih: sektorska koncentracija pomoči, število prejemnic pomoči na donatorja ter število sektorjev, kamor donatorji namenjajo pomoč. Pri sektorski koncentraciji pomoči, ki je, podobno kot geografska koncentracija, prilagojena na velikost donatorice, se EU uvršča na sedmo mesto. Kazalnik meri koncentracijo/razpršenost pomoči v sektorje v Mozambiku, glede na celotno pomoč. Opazimo lahko, da je večina držav, ki tradicionalno spadajo med boljše, uvrščena v spodnji polovici na lestvici. Po drugi strani, pa so pomoč usmerile na omejeno število sektorjev predvsem tiste donatorice, ki sicer niso v večji meri zastopane v vseh afriških državah, ampak imajo omejene mandate: Portugalska, Grčija. Izjemno visoko se (pričakovano) uvršča tudi Kitajska, predvsem na račun usmerjenosti v infrastrukturni sektor. Hkrati pa je pohvalno, da se EU, kljub dejstvu, da je velik donator, uvršča na precej visoko mesto, kar je definitivno posledica politike zmanjševanja števila sektorjev (Carbone 2007) in s tem specializacije. Še bolje se EU uvršča pri kazalniku "število sektorjev", ki je prilagojen na velikost donatorice. Dejstvo je namreč, da se določenih manjši donatorji ne usmerjajo na veliko število sektorjev, kar bi lahko dajalo lažno sliko pri analizi. EU se tako uvršča na izjemno četrto mesto,

takoj za donatoricami, ki so pričakovano uvrščene visoko. Kljub prilagoditvi, se Grčija in Luksemburg uvrščata najvišje, predvsem zaradi manjše zastopanosti v Mozambiku. Tik pod vrhom najdemo tudi Kitajsko, predvsem na račun velike usmerjenosti v omejeno število sektorjev (2, od tega je prvi - pričakovano - izgradnja infrastrukture). Pohvalno je hkrati dejstvo, da je EU v zadnjih letih, skladno s smernicami o delitvi dela (Mürle 2007) zmanjšala število sektorjev na tri oz. štiri, zaradi česar lahko tudi v prihodnje pričakujemo dobre rezultate pri omenjenem kazalniku.

Šesti kazalnik pri omenjeni analizi se nanaša na število prejemnic na donatorico in je prevzet iz osnovnega modela Knacka, Rogersa in Eubanka (2011). Kazalnik je po osnovnem modelu seveda prilagojen na velikost donatorice. Tudi tukaj se EU uvršča v zgornjo polovico analiziranih držav, čeprav je prisotna v praktično vseh afriških državah, vendar je skupna vsota njene pomoči toliko večja. Pri omenjenem kazalniku se najbolje uvrščajo tiste velike donatorice, ki svojo pomoč usmerjajo na omejeno število držav (27), kot je Kitajska. Proti dnu pa najdemo, po količini ODA, manjše donatorice, ki so vseeno zastopane v večini držav, kot npr. Italija, Belgija in druge.

Tabela 7.5: Vrednosti posameznih kazalnikov in skupni kazalnik "specializacija"

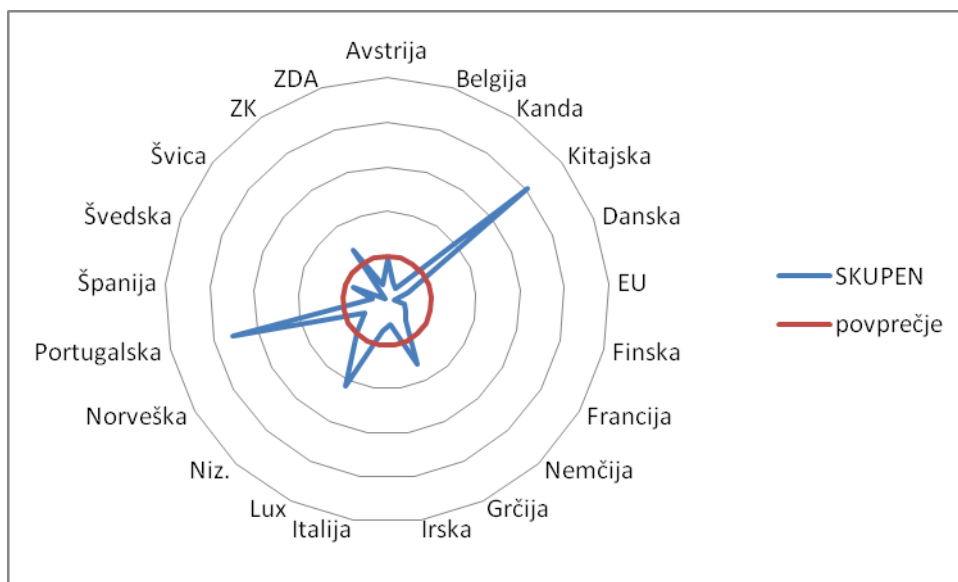
DRŽAVA	Geografska koncent.	Sektorska koncent.	Delež admin.stroškov	Delež multi.pomoči	Število prejemnic	Število sektorjev	SKUPNI KAZALNIK
Kitajska	1,31477	2,88317	2,14721	-0,95166	2,12341	1,61226	1,521527
Portugalska	3,91758	1,81358	1,2674	-1,09474	2,67247	-0,90474	1,278592
Luksemburg	0,31427	1,20801	-0,02849	0,14948	-0,67464	2,46444	0,572178
Grčija	0,52483	0,87617	0,78624	-1,37083	-1,51762	2,46456	0,293892
VB	-0,55247	0,84759	0,67075	0,30824	0,05524	-0,19483	0,189087
Nizozemska	-0,37326	-0,43025	0,1063	-0,05348	0,89526	-0,19836	-0,00896
Avstrija	-0,12227	-0,59763	0,66544	0,50584	-0,68788	0,0556	-0,03015
Švedska	-0,41192	-0,14781	-0,06037	0,56272	-0,05981	-0,39411	-0,08522
Italija	-0,33663	-0,7929	1,6021	-0,38388	-0,3839	-0,62707	-0,15371
Nemčija	-0,4905	-0,21109	0,78018	-0,17602	-0,19639	-0,82279	-0,1861
Norveška	-0,39072	-0,48835	-0,4138	0,24455	0,02305	-0,21416	-0,20657
Irska	-0,15786	-0,41187	0,24871	-0,30424	-0,27346	-0,45284	-0,22526
Danska	-0,27552	-0,6119	-0,47896	-0,27615	0,25467	-0,09109	-0,24649
Francija	-0,25443	-1,16256	0,54509	-0,39535	0,1196	-0,38508	-0,25546
Belgija	-0,36736	-0,85063	0,56213	-0,13486	-0,48528	-0,41694	-0,28216
Finska	-0,10203	-0,40956	-0,7325	0,31546	-0,87479	0,02041	-0,29717
ZDA	-0,66935	0,30178	0,0178	-0,71236	0,40172	-1,24126	-0,31695
Kanada	-0,34266	-0,31715	-0,39665	0,28241	-0,44415	-0,77798	-0,3327
Španija	-0,33888	-0,71217	0,07875	-0,27016	-0,48869	-0,29834	-0,33825
EU	-0,5666 (20)	-0,09155 (7)	-1,11645 (20)	-1,43628 (21)	0,11898 (7)	0,54097 (4)	-0,42516 (20)
Švica	-0,31899	-0,6949	-1,20858	0,13943	-0,57081	-0,13866	-0,46542

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD DAC (2013) in Aiddata (2013).

V kolikor pregledamo uvrstitev posameznih držav, glede na povprečje, pri kazalniku

"specializacija", so jasno razvidna številna odstopanja. Tako se daleč nad povprečje uvrščata Kitajska in Portugalska, sledijo še Luksemburg in Grčija. Vse ostale države se gibljejo v povprečju, z manjšimi odstopanji. Daleč pod povprečjem se nahajata EU in Švica, kar je že pričakovano glede na skupno uvrstitev pri kazalniku.

Slika 7.11: Vrednosti skupnega kazalnika "specializacija" za posamezne države donatorice v Mozambiku, glede na povprečje analiziranih donatoric



Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD DAC (2013) in Aiddata (2013).

Sklenemo lahko, da sama uvrstitev EU ni tako slaba, kot bi lahko ocenili na prvi pogled. EU je naredila že izjemen korak naprej na področju večje sektorske koncentracije pomoči v Mozambiku, dodatna prizadevanja pa bo vsekakor morala usmeriti tudi v nižanje administrativnih stroškov (na splošno) in večjo geografsko zastopnost (trenutno realizira precej enakomerno porazdelitev pomoči po državami). V kolikor pa bi želeli objektivno oceniti stopnjo EU pri kazalniku "specializacija", lahko skušamo opustiti tudi splošne tri kazalnike, ki so prevzeti po osnovni metodologiji in tako merimo le kazalnike, ki so prilagojeni, glede na pomoč Mozambiku. V tem primeru, je razpored držav popolnoma drugačen (vendar Kitajska še vedno na prvem mestu), EU pa se uvršča na šesto mesto med analiziranimi državami, kar je nedvomno izjemen rezultat, glede na druge donatorice. Zaključimo torej lahko, da je EU pri omenjenem kazalniku uvrščena (nepričakovano) dobro, kar je posledica predvsem pravilnih političnih odločitev v smeri večjega usmerjanja pomoči v preteklih letih.

SKUPNI KAZALNIK

Ob zaključku analize procesne učinkovitosti pomoči, po modelu Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), izračunamo še skupni kazalnik, glede na posamezne kategorije: selektivnost, prilagajanje, uskladitev in specializacija, in sicer na način izračuna povprečne vrednosti izmed omenjenih štirih. Hkrati smo iz zaključne analize morali izločiti posamezne države, kot sta Luksemburg in Grčija, saj nismo imeli podatkov za izračun vseh kazalnikov (predvsem tistih, ki so vezani na analizo kazalnikov PD in smo jih prejeli iz poročil OECD). Na podlagi pridobljenih podatkov iz tabele lahko opazimo, da se, po metodologiji Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), na področju učinkovitosti pomoči EU uvršča na sredino med analizirani državami, kar je pričakovan rezultat. Bolje se uvrščajo določene donatorice, ki že tradicionalno bolje sledijo mednarodnim smernicam, slabše pa nekatere večje donatorice, kot so Francija, Nemčija, Italija, Španija in ZDA, za katere je znano, da so tudi splošno slabše pri spoštovanju mednarodnih načel na področju razvojne politike.

Zanimivo je hkrati pogledati, kakšne razlike so nastajale med posameznimi kazalniki. Skupni kazalnik je namreč izračunan kot povprečje posameznih, pri čemer pa ne upošteva povprečja mest, kamor so se uvrščale države. Tako večina držav pri posameznih kazalnikih ni dosegala večjih odstopanj pri uvrstitvah, glede na končno skupno mesto, vendar pa obstaja nekaj izjem. Tako je zanimiva uvrstitev Nizozemske na rep analiziranih držav pri kazalniku selektivnost, glede na skupno (dobro) četrto mesto. Po drugi strani, so ZDA pri istem kazalniku ene izmed samo dveh držav, ki zaznavajo pozitivno povezavo med višino nudene pomoči in revščino/CPIA oceno (kar jih uvršča na drugo mesto), medtem, ko pri vseh ostalih treh kazalnikih dosegajo veliko slabše rezultate in so tako uvrščene na skupno 17. mesto. Prav tako zanimiva je uvrstitev Kitajske pri zadnjem kazalniku – specializaciji, kjer prevzema prvo mesto, glede na uvrstitve na dno pri vseh ostalih treh.

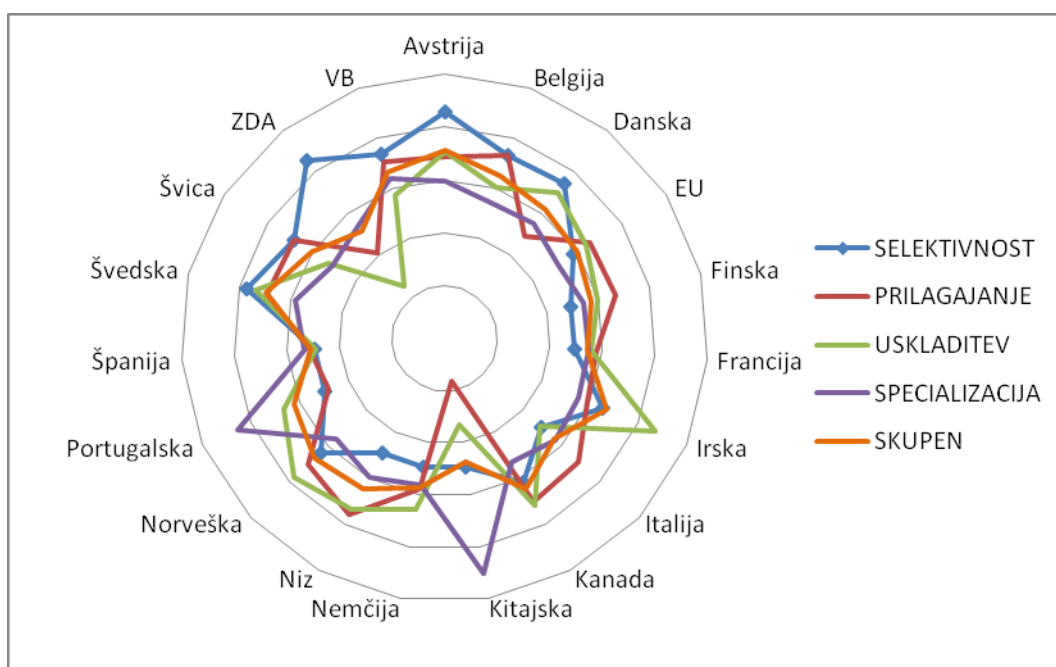
Tabela 7.6: Vrednosti posameznih kazalnikov "selektivnost", "prilaganje", "uskladitev", "specializacija" in "skupni kazalnik" s pripadajočimi mesti

DRŽAVA	SELEKTIVNOST	mesto	PRILAGAJANJE	mesto	USKLADITEV	mesto	SPECIALIZACIJA	mesto	SKUPNO	mesto
Avstrija	1,280685	1	0,432510125	8	0,528780501	6	-0,03015	5	0,552956	1
Švedska	0,872345	3	0,474512131	6	0,700946071	3	-0,08522	6	0,490647	2
Norveška	0,201875	9	0,528901348	4	0,874763118	2	-0,20657	9	0,349742	3
Irska	0,25902	8	-0,044498718	12	1,359594334	1	-0,22526	10	0,337214	4
VB	0,68568	5	0,533369655	3	-0,126563919	12	0,189087	3	0,320393	5
Belgija	0,659015	6	0,661303878	2	0,01549504	10	-0,28216	13	0,263414	6
Nizozemska	-0,52574	17	0,781633227	1	0,679941882	4	-0,00896	4	0,231718	7
Kanada	0,11045	10	0,514599721	5	0,607159059	5	-0,3327	16	0,224878	8
Portugalska	-0,52574	18	-0,596472005	17	0,341132197	8	1,278592	2	0,124378	9
Danska	0,70092	4	-0,541856307	16	0,481377481	7	-0,24649	11	0,098487	10
EU	-0,102885	11	0,299748515	11	0,20933808	9	-0,42516	18	-0,00474	11
Švica	0,422825	7	0,406177936	9	-0,384160968	14	-0,46542	19	-0,00514	12
Finska	-0,52574	12	0,340164076	10	-0,021163315	11	-0,29717	14	-0,12598	13
Nemčija	-0,52574	16	-0,114238157	13	0,275525079	6	-0,1861	8	-0,13764	14
Italija	-0,52574	14	0,440639972	7	-0,560051565	16	-0,15371	7	-0,19972	15
Francija	-0,52574	13	-0,121979256	14	-0,221597772	13	-0,25546	12	-0,28119	16
ZDA	1,25299	2	-0,934241418	18	-1,757095203	18	-0,31695	15	-0,43882	17
Španija	-0,52574	19	-0,427826193	15	-0,539431167	15	-0,33825	17	-0,45781	18
Kitajska	-0,52574	15	-2,189618954	19	-1,339095941	17	1,521527	1	-0,63323	19

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011a), OECD DAC (2013), Aiddata (2013) in intervjuji z vodji področja razvojnega sodelovanja v Mozambiku.

Če pogledamo še nekoliko drugačno razporeditev analiziranih kazalnikov, glede na države, opazimo, da so premice vseh petih kazalnikov (štirje podkazalniki in skupni) pri večini držav strnjene z nekoliko manjšimi odstopi. Izstopajo pa določene države, ki zaznavajo velika nihanja med kazalniki. Tako se, npr. Kitajska, predvsem pri kazalniku "prilagajanje", nahaja daleč pod povprečjem, medtem, ko je kazalnik "specializacija" visoko nad. Podobne rezultate dosega tudi Portugalska, pri čemer sta kazalnika "selektivnost" in "prilagajanje" precej nizka. Tudi ZDA dosega dober rezultat pri selektivnosti pomoči, medtem, ko sta kazalnika "prilagajanje" in "uskladitev" slabša. EU je, po drugi strani, precej enotna (z izjemo nekoliko nižjega kazalnika "specializacija"), zaradi česar lahko ocenimo, da je skupni kazalnik, ki jo uvršča na sredino analiziranih držav, precej realna ocena učinkovitosti evropske ODA.

Slika 7.12: Vrednosti posameznih in skupnega kazalnika, glede na analizirane države



Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011a), OECD DAC (2013), Aiddata (2013) in intervjuji z vodji področja razvojnega sodelovanja v Mozambiku.

Na podlagi pregleda, lahko zaključimo, da EU uvrstitev na sredino analiziranih držav ni slaba. Jasno je namreč, da EU določenim manjšim in bolj "specializiranim" donatoricam težko konkurira na področju izboljšanja procesne učinkovitosti pomoči, saj večji obseg ODA pomeni tudi manj možnosti za specializacijo. Določene manjše donatorice imajo, prav tako, omejen geografski mandat, pri čemer Mozambik predstavlja eno izmed geografskih priorit (kot npr. Portugalski, ki se uvršča pred EU), medtem, ko slednje za EU ne velja. Tako se moramo zavedati, da je potrebno pri doseganju večje procesne učinkoviti EU primerjati s primerljivimi (večjimi) donatoricami, kot so VB, Kanada, ZDA, Nemčija, Francija, Kitajska. Tukaj opazimo, da se EU uvršča pred večino

večjih donatoric, kar je zagotovo spodbuden rezultat, hkrati pa je uvrščena tudi bolje od katere tradicionalno dobrih donatoric, kot sta Finska in Švica. Potrebno pa je upoštevati tudi dejstvo, da so številni kazalniki prevzeti iz skupnega modela Knacka, Rogersa in Eubanka in kažejo sliko za celotno Afriko (niso prilagojeni na prakse v Mozambiku), kot je celoten kazalnik selektivnosti ter trije od podkazalnikov specializacije. V kolikor bi torej želeli meriti zgolj prakso v Mozambiku in opustiti splošne kazalnike, bi se EU zagotovo uvrščala še višje (konkretno na petem mestu, za Portugalsko, Nizozemsko, Avstrijo in Kanado) med analiziranimi državami, na podlagi česa lahko trdimo, da je EU ena izmed bolj učinkovitih (velikih) donatoric v Mozambiku.

Bo pa EU morala v prihodnje, v kolikor bi želela povečati procesno učinkovitost svoje pomoči, ter se tako uvrstiti še bolje med analiziranimi državami, izboljšati nekatere izmed kazalnikov. Tukaj se nanašamo predvsem na nekatere splošne smernice, glede bolj učinkovite pomoči, ki se nanašajo na celotno Afriko, ne zgolj Mozambik: večje usmerjanje pomoči, skladno s stopnjo revščine in CPIA oceno - doseganje večje selektivnosti pomoči ter bolj ažurno naslavljanje revščine v tistih državah, ki to najbolj potrebujejo ter nižanje administrativnih stroškov. Vezano na prakso nudenja pomoči v Mozambiku, pa bo zagotovo potrebno narediti korak naprej na področju večje uporabe mehanizmov države prejemnice (Mozambika), kot npr. mehanizmov za upravljanje javnih financ in mehanizmov za javno naročanje ter korak naprej pri povezovanju z drugimi donatoricami ter zagotavljanje večje medsebojne koordinacije.

7.4.4.3 Merjenje učinkovitosti pomoči po modelu CoD Aid

Če smo do sedaj merili učinkovitost pomoči EU predvsem na ravni izvajanja razvojnih politik, torej prakso in različne mehanizme za izvajanje pomoči, se želimo, skladno s priporočili Birdsallove in Savedoffa (2010), v nadaljevanju osredotočiti na rezultate pomoči. V ta namen bomo prakso nudenja pomoči ocenili skozi prizmo omenjenega pristopa, pri čemer bomo upoštevali spoštovanje vseh ključnih elementov, ki sta jih avtorja navedla.¹⁶¹ Analiza bo narejena ob upoštevanju dejstva, da EU omenjenega pristopa ne uporablja pri izvajanju svojih razvojnih politik (Strampelli 2013),¹⁶² ampak bo praksa nudenja pomoči vseeno primerjana s temeljnimi elementi izbranega pristopa. Hkrati bomo oceno, ki jo bomo pridobili v okviru omenjenega modela, kombinirali z ocenami učinkovitosti pomoči, ki smo jih zbrali na terenskem delu, s pomočjo intervjujev z vodji razvojnega

¹⁶¹ Podpis pogodbe donatorica-prejemnica, izvajanje projekta/programa, poročilo, evalvacija s strani tretje stranke, plačilo/povrnitev stroškov (Birdsall in Savedoff 2010).

¹⁶² Omenjenega pristopa naj ne bi, po besedah Rite Perakis, odgovorne za izvajanje pristopa na Centru za globalni razvoj, izvajala nobena donatorica v Mozambiku. Po drugi strani, bi naj, po besedah Michaela Troesterja, vodje razvojnega sodelovanja v Mozambiku, Nemčija uporabljala pristop na treh ravneh: posodobitev davčne stopnje (upravljanje), izobraževanje in neposredna podpora proračunu (Troester 2013).

sodelovanja v Mozambiku.

EU si, po besedah vodje razvojnega sodelovanja na Delegaciji EU, Strampellija, prizadeva, da bi čim bolj prispevala k večanju učinkovitosti pomoči. Tako se je zavezala k izpolnjevanju načel iz PD in Akcijske agende iz Akre, prav tako pa si prizadeva, še posebej v okviru desete polnitve EDF, da bi čim večji delež pomoči namenjala preko nacionalnih vladnih struktur (Strampelli 2013). Od tega je, po besedah g. Strampellija, kar 50 odstotkih pomoči namenjene v obliki neposredne podpore proračunu, dodatno pa še velik delež kot sektorska podpora proračunu, zaradi česar ocenjuje, da je precej prizadevanj usmerjenih v več-sektorski dialog z nacionalno vlado. Poleg omenjenih programskih oblik pomoči, je EU, seveda, prisotna tudi pri projektnem sodelovanju, vendar v manjših oblikah. Dejstvo, da EU svoje pomoči ne namenja v obliki modela CoD Aid, ne moti preveč, saj omenjena praksa tudi še ni razširjena med drugimi donatoricami (Perakis 2013). Sicer so v preteklosti že potekali pogovori, glede možnosti uvedbe omenjenega modela, vendar zaenkrat neuspešno (Strampelli 2013). Največjo vzporednico nujenja pomoči z modelom CoD Aid lahko potegnemo pri prvi točki modela: na primeru prakse sklepanja pogodb. Po besedah vodje razvojnega sodelovanja, so namreč vse pogodbe za izvedbo programov in projektov podpisane tako s strani EU, kakor tudi nacionalne vlade. Tako je nacionalna vlada vedno soodgovorna za odločanje, četudi gre samo za tipično projektno sodelovanje. Prav tako mora plačilo za opravljeno delo potrditi tako EU, kot nacionalna vlada, kar omogoča le-tej določeno stopnjo samostojnosti pri odločanju oz. deljeno odgovornost za doseganje vnaprej dogovorjenih rezultatov. V praksi slednje pomeni, da EU ali nacionalna vlada samostojno ne moreta izvršiti plačila za opravljeno delo. Omenjena praksa je, po oceni g. Strampellija (2013), verjetno ena izmed boljših med donatoricami v državi.

Pri drugi točki predstavljenega modela - izvajanju projekta/programa s strani prejemnice, lahko izpostavimo, da mozambiška vlada sicer ne prejme v izvajanju razvojnih aktivnosti avtomatsko, na podlagi sklenjene pogodbe. Vendar ima prav zaradi ključnega elementa soodločanja pri podpisu pogodbe in določanju ciljev, posledično tudi večji vpliv na izbor izvajalca. Tako si EU hkrati prizadeva, da bi izvajanje v čim večji meri prenesla na lokalne skupnosti, a vendar praksa še vedno kaže, da precejšen del aktivnosti izvedejo tuji strokovnjaki, na katere mozambiška vlada nima vpliva. Skladno z izborom izvajalca, je v nadaljevanju odvisna tudi priprava poročila in evalvacija (Strampelli 2013). Ponovno vzporednico s predlaganim modelom opazimo tudi v končni točki: izvedba plačila za opravljeno delo na terenu. Čeprav model CoD Aid predlaga izvršitev plačila s strani prejemnice, ki ji donatorica, ob predpostavki, da je evalvacija doseženih rezultatov, s strani tretje stranke, pozitivna, naknadno povrne sredstva, predlagan mehanizem, po mnenju Strampellija,

še ni primeren za aplikacijo na terenu. Prejemnice se lahko soočajo z likvidnostnimi težavami in pomanjkanjem premestitvenih sredstev, kar povzroči zamude pri plačilih izvajalcev in kasnejših povračilih. Zaradi tega EU aktivno vključuje nacionalno vlado v evalvacijo in izvedbo plačila (le-to ne more biti izvedeno brez potrditve obeh strank), a je ne postavlja v položaj, ki bi lahko ogrozil njeno finančno stabilnost (prav tam).

Na podlagi predstavljenega sklenemo, da je EU tudi na področju zagotavljanja, da bo razvojna pomoč prinesla dejanske rezultate v obliki doseganja dolgoročnih ciljev, precej uspešna. Delimo mnenje vodje področja razvojnega sodelovanja na Delegaciji EU, da je predstavljen model eden izmed boljših, čeprav ni identičen predstavljenemu modelu CoD Aid. Po drugi strani, pa se zavedamo, da je aplikacija modela, ki je nastal v okviru raziskovalne organizacije (in kot tak vključuje manj neposrednih izkušenj iz terena), lahko težavna v posameznih DVR, ki se soočajo s specifičnimi situacijami na terenu. Kljub temu, na dolgi rok, spodbujamo še večjo prilagoditev vsakodnevne prakse nudenja pomoči predlaganim točkam v modelu, predvsem večje lastništvo prejemnice nad izvajanjem in možnost evalvacije doseganja ciljev s strani tretje stranke.

7.4.4.4 Povzetek in splošna ocena učinkovitosti pomoči EU v Mozambiku

Pretekla analiza zgodovine odnosov sodelovanja EU in Mozambika, prizadevanj za povečanje procesne učinkovitosti pomoči ter ocena same učinkovitosti s pomočjo izbranih metodoloških orodij, prinese nesporen zaključek: EU si skozi leta sodelovanja z Mozambikom prizadeva za krepitev odnosov, kar dokazuje tako s povečanjem ODA, kakor tudi s širitvijo sodelovanja na številna politična področja. Mozambik je ena izmed prioritarnih držav evropskih razvojnih prizadevanj, temu pa sledijo sredstva, ki so namenjena v okviru EDF in iz drugih virov financiranja. Da si EU resnično prizadeva za naslavljanje temeljnih razvojnih prioritet, je razvidno tudi iz širokega nabora vsebinskih področij, ki jih je opredelila v okviru EDF, za obdobje med 2007 do 2013 (Europa 2013c), med katerimi se nahajajo "šibki" MDG. Vendar se EU hkrati zaveda, da povečevanje zneska, ki ga namenja kot ODA, ter širjenje področij delovanja, ne bo dovolj za povečanje učinka, ki ga ta pomoč prinaša na terenu. Omenjeno je bilo jasno izraženo v pogovoru z vodjo področja razvojnega sodelovanja na Delegaciji EU v Maputu. Tako EU, na večinoma povprečne rezultate pariških kazalnikov in kazalnikov Knacka, Rogersa in Eubanka, odgovarja s povečevanjem neposredne podpore proračunu (Europa 2013a-c), aktivnim sodelovanjem v mednarodnih koordinacijskih telesih in iniciativah, kot sta G19 in DPG, ter povezovanjem z mozambiško vlado (Strampelli 2013). Vprašamo se, ali so ta prizadevanja učinkovita. Čeprav analiza procesne učinkovitosti pomoči s pomočjo metodoloških orodij, ki smo jih izbrali, pokaže,

da se EU nahaja precej v povprečju med analiziranimi donatoricami, je vprašanje, ali je pomoč res samo delno učinkovita. Zanimivo je predvsem, da EU dosega slabše rezultate od drugih donatoric predvsem pri kazalnikih, ki smo jih skozi analizo prikazali kot bolj uspešne - usklajevanje tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi prioritetami ter povezovanje z drugimi donatoricami. Namreč, po besedah vodje področja razvojnega sodelovanja na Delegaciji EU, je EU razvila najboljši mehanizem za povezovanje z nacionalno vlado, pri čemer bi sklepali, da je zato tudi uspešno usklajevanje tehnične pomoči (Strampelli 2013). Prav tako številne aktivnosti in povezovanja EU v okviru mednarodnih koordinacijskih teles nakazujejo na dobro sodelovanje, zaradi česar nas čudijo slabi rezultati pariških kazalnikov, ki se nanašajo na medsebojno povezovanje in usklajevanje. Tudi pri drugih kazalnikih je EU v povprečju, čeprav je celotna ocena na podlagi analize razvojnega sodelovanja relativno pozitivna. Podoben vtis dobimo tudi v pogovoru z zaposlenimi na EK, ki se ukvarjajo s področjem razvojnega sodelovanja. Ocenimo, da je sistem delovanja odprt in transparenten,¹⁶³ hkrati pa proaktiven za sodelovanje z drugimi donatoricami. EU se povezuje z velikim številom donatorjev, kot posebej učinkovito pa ocenjujemo sodelovanje z mozambiško vlado pri izvajanju razvojnih programov in projektov. A vendar, po drugi strani, pridobljeni rezultati kažejo na številne pomanjkljivosti, ki jih sogovorniki sicer v pogovoru niso izrecno navedli - analitično delo ostaja skoraj popolnoma v pristojnosti EU, pri čemer se je praktično nepripravljena povezovati z ostalimi donatoricami (oz. se povezuje do stopnje, ko slednje ne ruši lastnih interesov). Ne glede na dobro (načelno) sodelovanje z mozambiško vlado, je delež tehnične pomoči očitno slabo usklajen z nacionalnimi razvojnimi prioritetami. Še pomembneje je dejstvo, da EU poudarja pomembnost učinkovitosti, delitve dela in naslavljanja ključnih razvojnih prioritet, vendar pa v praksi še vedno usmerja pomoč v eno najbolj zasičenih afriških držav, medtem, ko številne druge, manj zasičene, ostajajo brez pomembnih sredstev pomoči.

¹⁶³ Tudi v praksi nam je to omogočalo dostop do precejšnjega števila dokumentov, ki jih EU sicer ne objavlja na spletni strani, pogovori pa so potekali odprto.

7.5 Kitajska v Mozambiku

Kot na splošno na afriški celini, je tudi zgodovina mozambiško - kitajskih odnosov precej dolga. Dolgo pod portugalsko prevlado ter kasneje, kot žrtev državljanske vojne, so državo po umiritvi varnostne situacije sicer najprej preplavile zahodne donatorice (Robinson 2012, 3). Po drugi strani, pa je Kitajska s pričetkom že v sredini 60ih let vzpostavila pomembne diplomatske vezi, hkrati pa je nudila vojaško podporo stranki FRELIMO (Roque 2009, 2 in Robinson 2012, 6). Kitajska je stranko podpirala tudi med državljansko vojno ter hkrati zagotovila nujno pomoč ob lakoti, leta 1983. Prav tako je bila med prvimi, ki so Mozambik priznali kot samostojno in neodvisno državo, po odcepitvi od Portugalske, leta 1975 (Robinson 2012, 6), čeprav so se vezi kmalu za tem skrhale, zaradi ideoloških razlik. Odnosi med obema državama so se izboljšali v osemdesetih in pričeli močno krepiti ob koncu devetdesetih let (Jansson in Kiala 2009, 2), ko je Kitajska vzpostavila sklad v skupni vrednosti 20 milijonov USD, namenjen promociji kitajskih podjetij v Mozambiku. Po letu 2000 je sledil podpis številnih trgovinskih sporazumov ter leta 2001 ustanovitev Skupne gospodarske in trgovinske komisije (ang. *Joint Economic and Trade Commission*).

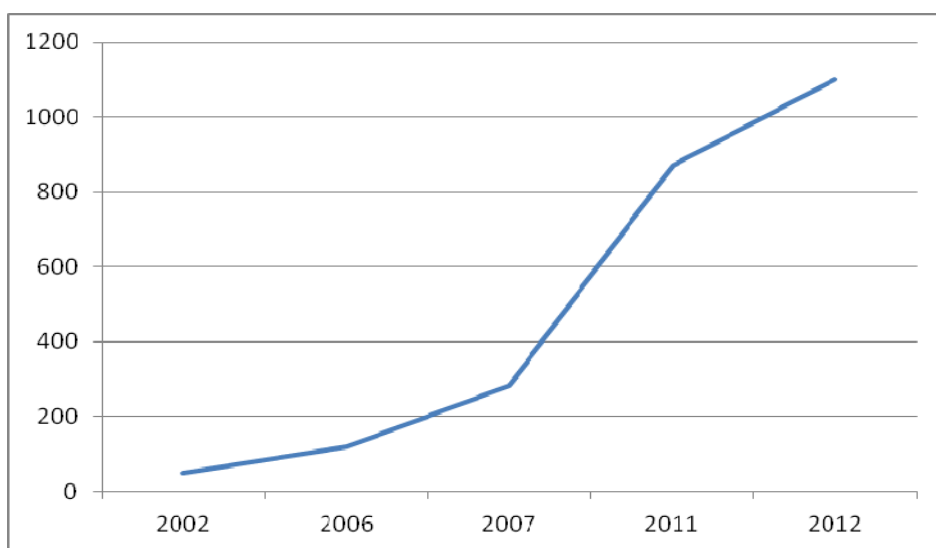
7.5.1 Gospodarsko sodelovanje

Čeprav Mozambik trenutno ne spada med deset največjih kitajskih trgovinskih partneric na afriški celini, je trend naraščanja trgovine med državama eden največjih, kar jih je Kitajska doživela v vsej svoji zgodovini (Robinson 2012, 7). Kitajska in Mozambik sta v zadnjem desetletju podpisala številne sporazume, glede krepitve gospodarskih in političnih vezi. Tako je Kitajska odpisala dolgove v višini 20 milijonov USD iz osemdesetih let prejšnjega stoletja; leta 2006 je bil Mozambik, kot trinajsta afriška država, dodan kot uradna turistična destinacija Kitajske. Sodelovanje se je močno izboljšalo tudi po ureditvi carinske politike. Tako je leta 2007 ukinila carine na izdelke, ki prihajajo iz Mozambika in tako število produktov povečala iz 190 na 442 (Janssen in Kiala 2009, 2).

Kitajska ima pomembno vlogo tudi na področju izgradnje infrastrukture. Potem, ko je bila številna uničena v času državljanske vojne, je Kitajska nastopala kot financer večine vladnih poslopij ter v zadnjih letih zagotovila tudi vsa sredstva njihovo obnovo (Herbert 2013). Prav tako je vključena v izgradnjo cestnega omrežja in omrežja pitne vode v Maputu in ostalih večjih mestih v višini preko 50 milijonov USD. Krepitev odnosov pa se jasno pozna tudi na trgovini med obema državama, ki je v preteklih letih močno narastla - v zadnjih desetih letih se je povečala za več kot 20 krat; med leti

2010 - 2012 narašča za skoraj 50 odstotkov letno. Izjemna rast je tako vidna predvsem od leta 2007 naprej. V letu 2011 je medsebojna trgovina dosegla skoraj milijardo USD, kar predstavlja 37 odstotno rast v primerjavi z letom prej. V letu 2012 je mejo milijarde USD preseгла že oktobra, kar pomeni kar 46 odstotno rast v primerjavi z letom 2011. Pomembno pa je poudariti, da se je trgovina med državama izjemno povečala, predvsem na račun večanja izvoza na Kitajsko v preteklih desetih letih.¹⁶⁴ Slednji je zrasel iz 250 milijonov USD v letu 2009 na skoraj 700 milijonov v letu 2011 (Open data 2013)

Slika 7.13: Trgovina med Mozambikom in Kitajsko v letih med 2002-2012*, v milijonih USD



Vir: Roque (2009), AllAfrica (2012).

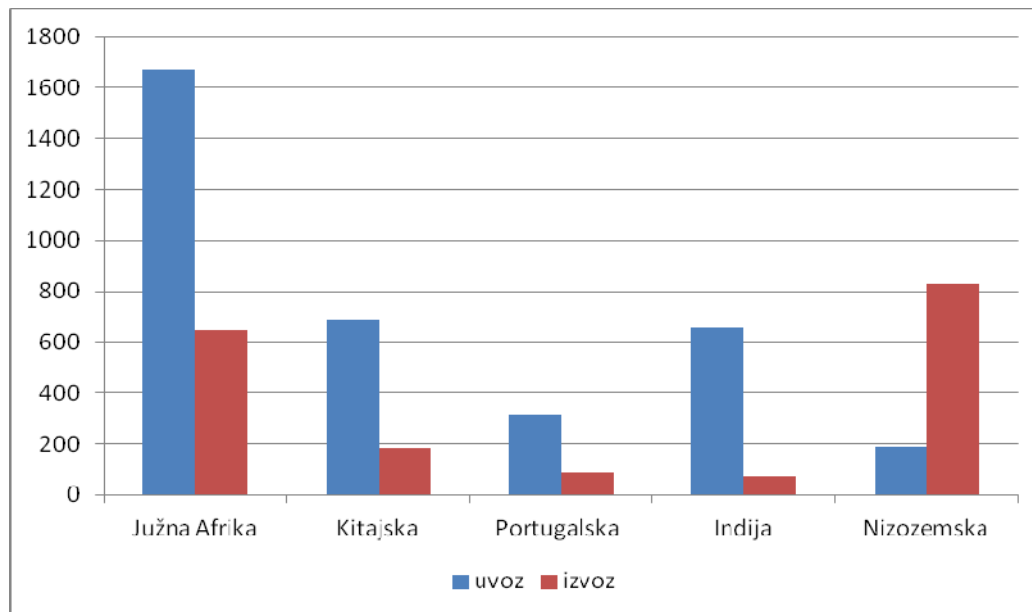
* podatek za 2012 velja za mesece januar-oktober 2012, kar je zadnji dosegljiv podatek

Kitajska je hkrati drugi najpomembnejši (izvozni) partner Mozambika, za Republiko Južno Afriko (Open data 2013). Tako je izvoz v letu 2011 znašal 688 milijonov USD, sledita Indija in Portugalska. Še nedavno je bila Kitajska uvrščena za Portugalsko, vendar se je na račun krepitve odnosov slednje spremenilo. Po drugi strani, Mozambik dobrine uvaža predvsem iz (pričakovano) Republike Južne Afrike in Nizozemske. Med produkti, ki jih Mozambik izvažna na Kitajsko, so predvsem les,¹⁶⁵ nafta in zemeljski plin (Roque 2009, 7) ter prehrana, kot so žitarice in ribe (Robinson2012, 8).

¹⁶⁴ Sicer narašča tudi uvoz, vendar se ni več kot podvojil v preteklem desetletju (Open data 2013).

¹⁶⁵ Kako pomemben je les, kot izvozni produkt, kaže podatek, da Mozambik izvozi kar 90 odstotkov vsega lesa samo na Kitajsko (Robinson 2012, 8).

Slika 7.14: Najpomembnejši uvozni in izvozni partnerji Mozambika v letu 2011, v milijonih USD



Vir: Prirejeno po Open data (2013).

Kitajska ima izjemno vlogo tudi na področju TNI. Glede na dejstvo, da je Mozambik tretja najbolj priljubljena afriška država, kar se tiče TNI (Macauhub 2012), je seveda pričakovan visok porast¹⁶⁶ kitajskih TNI v preteklih letih.¹⁶⁷ Tako je bila Kitajska, leta 2008, druga najpomembnejša partnerica Mozambika na področju TNI, takoj za Republiko Južno Afriko (Jansson in Kiala 2009, 8).

V prihodnje lahko pričakujemo, da bo Kitajska še okrepila svojo gospodarsko vez z Mozambikom, predvsem na področju krepitve izvoza. Z namenom, da bo, tako kot na področju trgovine z lesom, postala vodilna uvoznica, bodo prihodnje investicije verjetno namenjene v sektor lesarstva in drugih naravnih virov ter kmetijstva, kar so za razvijajoče se kitajsko gospodarstvo najpomembnejše surovine. Dodatno lahko pričakujemo krepitev turizma, saj je Kitajska že danes prisotna pri izgradnji večjih turističnih kompleksov; vzpostavila bi naj tudi direktno letalsko povezavo med prestolnicama (Robinson 2012, 9 - 10).

7.5.2 Politično sodelovanje

Če je bilo v času hladne vojne sodelovanje med obema državama pogojeno s skupno ideologijo, je dandanes jasno, da je vez osnovana predvsem na gospodarskem sodelovanju (Robinson 2012, 9).

¹⁶⁶ Mozambik je sicer beležil 26-odstotni padec TNI v letu 2012, v primerjavi z letom 2011. Določena nihanja so opazna tudi med leti 2008 do 2010, predvsem zaradi učinka svetovne gospodarske krize (Club of Mozambique 2013).

¹⁶⁷ V letu 2012 so TNI znašale 5,2 milijarde USD, od tega je bilo 3,4 milijarde namenjene za rudarstvo in zemeljski plin (EY 2013).

Kljub temu, je Kitajska dokaj hitro organizirala prvi uradni obisk političnega vrha, in sicer leta 1979, ko je Mozambik obiskal podpredsednik vlade Li Xiannian (Jansson in Kiala 2009, 2). Od te prelomnice so se odnosi močno krepili. Takšno intenzivnost političnih odnosov, kot jih poznamo danes, da sta državi dosegli z uradnim obiskom kitajskega predsednika Hu Jintao, leta 2007, ko je slednji obljubil nadaljnjo podporo državi v obliki 170 milijonov USD pomoči ter sodelovanja na področju kmetijstva, tehnologije, izobraževanja, zdravstva, gospodarstva in izkoriščanja naravnih virov. Obisku predsednika je, leta 2009, sledili obisk zunanjšega ministra Yang Jiechi-ja, prav tako pa so v preteklih letih Kitajsko večkrat obiskale mozambiške delegacije s predsednikom, predsednikom vlade ali zunanjim ministrom na čelu (Robinson 2012, 9).

Na področju vojaškega sodelovanja, nasprotno, državi nista vzpostavili pomembnejših vezi, razen političnih srečanj na nižji ravni ter tehničnega sodelovanja v obliki financiranja vozil in opreme ter nastanitve, kar lahko primerjamo z intenzivnostjo sodelovanja z drugimi državami, ki so prisotne v Mozambiku (Robinson 2012, 9). Omenjeno tudi jasno nakazuje na dejstvo, da vzpostavljeni politični odnosi temeljijo izključno na gospodarskih koristih obeh držav, pri čemer druge oblike sodelovanja le dopolnjujejo osrednjo vez, vendar so same po sebi praktično nepomembne.

7.5.3 Uradna razvojna pomoč

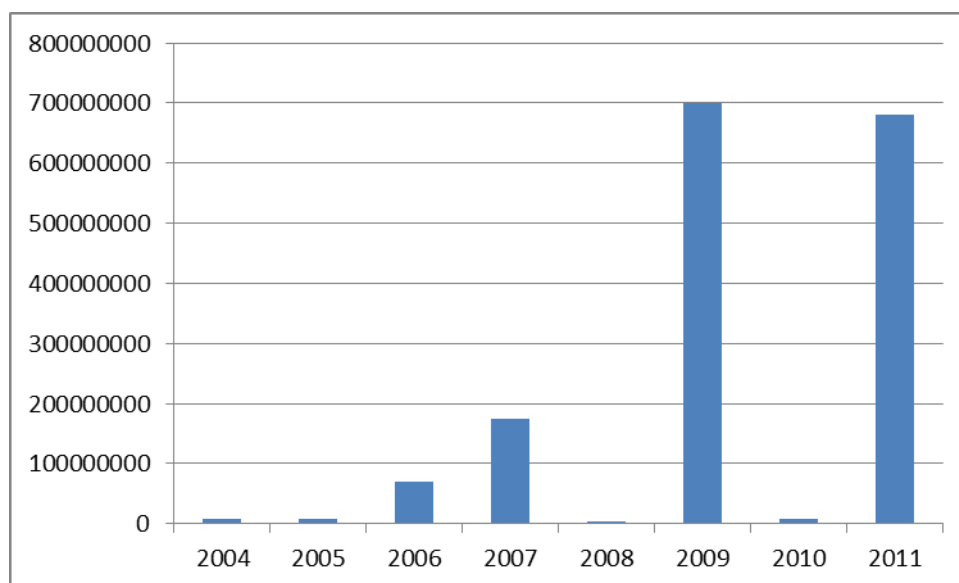
Skladno z drugimi oblikami sodelovanja (gospodarsko, politično), je Kitajska nudila Mozambiku razvojno pomoč že zgodaj, od leta 1975 (Jansson in Kiala 2009, 6), v obliki materialnih donacij ter izvedbe projektov na področju izgradnje vodovodnega omrežja. V začetku osemdesetih, med uničujočo lakoto, je Kitajska zagotovila potrebno humanitarno pomoč v obliki pomoči v hrani. V prihodnjih letih je nato pričela izgrajevati tip pomoči, kot je najpogostejša še danes - izgradnja infrastrukture in donacije v povezavi s slednjo; leta 1999 je v imenu mozambiške vlade zgradila parlamentarno zgradbo, ki ji je, leta 2003, sledil konferenčni center in, leta 2004, ministrstvo za zunanje zadeve.

Če pogledamo tudi podatke o višini ODA, ki jo je Kitajska namenila Mozambiku, številke odražajo vsesplošni trend krepitve odnosov med državama. Če so v pričetku tisočletja zneski segali v višino nekaj sto tisoč USD, so se v letu 2009 in 2011 povzpeli do višine več sto milijonov USD. Tako se je pomoč v nekaj letih več kot 100-kratno povečala, kar kaže na izjemen porast, ki je verjetno edinstven v zgodovini nujenja razvojne pomoči. Hkrati pa je pomemben pojav, ki ga lahko opazimo, trend nihanja višine ODA. Najbolj je slednje opazno med leti 2009 - 2010 - 2011, pa tudi med leti 2007 - 2008 - 2009. Razlogov za omenjeno je lahko nekaj:

- 1.) analiza je narejena na podlagi podatkov, ki so zbrani na ravni raziskovalne razvojne organizacije na osnovi medijskega poročanja o pomoči in uradnih izjav (kitajskih) političnih odločevalcev. Torej ne gre za uradne podatke, ki bi jih objavilo resorno ministrstvo, ampak zgolj za približke;
- 2.) pri analizi zbranih podatkov opazimo, da gre za zaključene letne ali večletne (milijardne) projekte, zaradi česar se lahko zgodi, da se v primeru zaključka omenjenega projekta znesek šteje v letno ODA, hkrati pa se ne porazdeli na več let hkrati, zaradi česar prihaja do velikih nihanj.

Vsekakor pa lahko, kljub omenjenima izpostavljenima predpostavkama, zaključimo, da je Kitajska močno povečala svojo pomoč, ki, kljub (verjetnim) približkom, dosega izjemne vrednosti. Hkrati pa je jasno, da zaradi projektnega načina delovanja ne more zagotavljati konsistentnosti in predvidljivosti na večletni ravni, zaradi česar tudi prihaja do večjih nihanj.

Slika 7.15: Višina kitajske pomoči Mozambiku v letih 2004 - 2011, v USD



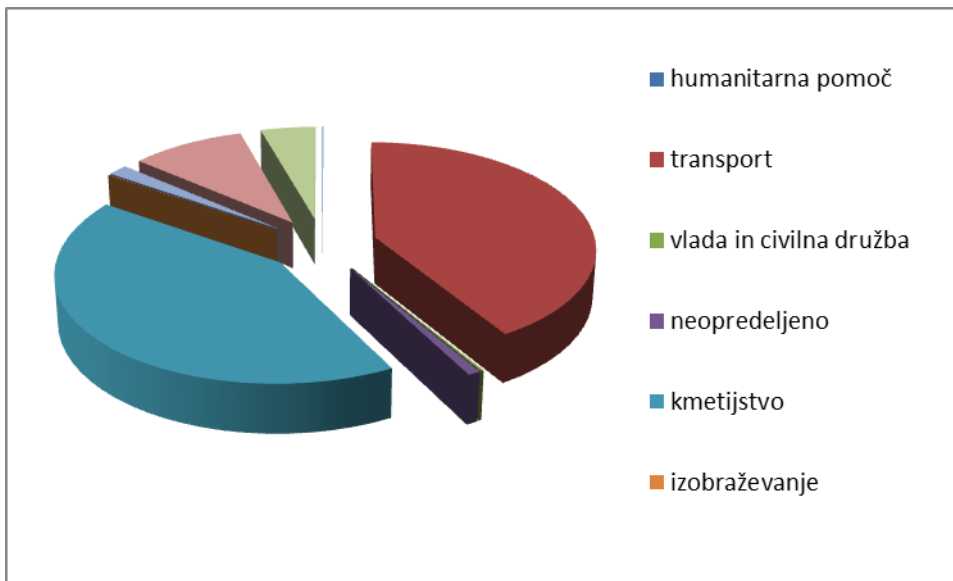
Vir: Prirejeno po podatkovni bazi Aiddata (2013).

Zanimivo je pogledati tudi vsebinska področja, kamor Kitajska namenja pomoč. Po besedah Robinsona (2012, 7), je Kitajska v Mozambiku najbolj aktivna prav na področju nudenja pomoči, ki zajema kitajske donacije za izvedbo javnih projektov, poceni posojila ter programe družbenega, kulturnega, tehničnega in humanitarnega sodelovanja. Tako pomoč na področju izobraževanja vključuje podelitve številnih štipendij za študij na Kitajskem, izobraževanje drugih strokovnjakov, izgradnjo šol in programe izobraževanja na daljavo.

Podrobna analiza preteklih projektov med leti 2004 in 2011, ki jo nudi baza podatkov Aiddata,

kaže, da sta bili področji z največjim deležem namenjenih sredstev predvsem kmetijstvo in transport, v okviru katerih je bilo v preteklih letih financiranih nekaj ogromnih projektov. Sledi področje vlade in civilne družbe, humanitarna pomoč in izobraževanje. Pri tem ne moremo z zagotovostjo trditi, da Kitajska naslavlja največje razvoje potrebe Mozambika, skladno s pregledom uresničitve MDG. Vsekakor pa lahko, po drugi strani, vlaganje v področje kmetijstva pomembno pripomore k zmanjšanju števila revnih, kar je osrednja prioriteta v okviru MDG.

Slika 7.16: Struktura kitajske pomoči po sektorjih v obdobju med 2004-2011



Vir: Prirejeno po podatkovni bazi Aiddata (2013).

Analizo nadaljujemo skladno s pregledom prioritarnih vsebinskih področij. Tako je na prvem mestu, med kitajskimi projekti, zagotovo potrebno omeniti infrastrukturne projekte - od izgradnje cestnega omrežja, javnih stavb, do vodovodnega omrežja, jezov in naselij. Še močnejši sektor, vsaj nekaj let nazaj, kjer je bila Kitajska precej prisotna, je kmetijstvo. Pred kratkim zgrajen center za razvoj kmetijstva, v višini 6 milijard USD, je tako namenjen raziskavam in razvoju na področju kmetijstva, vendar kot tak ni prvotno usmerjen v zviševanje blagostanja lokalnega prebivalstva, ampak je namen petkratno povečati proizvodnjo riža za kitajsko tržišče (Robinson 2012). Področje, kjer je Kitajska močno angažirana, je tudi odpis dolgov. Tako je v letu 2001 odpisala dolgove v višini 22 milijonov USD ter nato leta 2007 še preostanek v višini 30 milijonov USD (Jansson in Kiala 2009, 6). Robinson (2012, 7 - 8) dodatno priznava, da Kitajska pogosto podpira projekte, ki imajo izjemen učinek za krepitev gospodarskih in/ali političnih odnosov. Aktivna je pri izgradnji cest, mostov, javnih institucij, kot so parlament, različna ministrstva in vrhovno sodišče, in bolnišnic. Tako so kitajska podjetja izvedla kar tretjino vseh izgradenj cest v zadnjih letih (Roque 2009 v Robinson 2012, 8), v načrtu je izjemna investicija za izgradnjo mostu čez zaliv v Maputu,

Kitajska pa je vložila tudi 65 milijonov USD v prenovu letališča.

Ne glede na jasne gospodarske in politične interese pri nujenju pomoči, je sama pomoč izredno dobro sprejeta s strani mozambiške vlade. Kljub številnim kritikam OECD donatoric, se je vodstvo Mozambika jasno izreklo glede vloge Kitajske na področju razvojnega sodelovanja: predsednik Guebuza je dejal, da "je Mozambik izjemno zadovoljen s pomočjo Kitajske, ki je v vlogi partnerja, ne kolonizatorja" (Ilheu 2010 v Robinson 2012, 7). S tem je nekoliko nakazal tudi na vedno manj pomembno vlogo DAC donatoric, ki, vsaj nekatere, Mozambik še vedno vidijo kot nekdanjo kolonijo ter se skladno s tem tudi obnašajo.

Na podlagi zaključenega pregleda, lahko povzamemo, da kitajska pomoč na deklarativni ravni ni procesno učinkovita in se, kot takšna, tudi ne trudi biti. Vsebinska usmerjenost na področja, ki niso prioriteta, z vidika čimprejšnjega doseganja MDG, povezovanje s političnimi in, predvsem, gospodarskimi interesi, kaže na dejstvo, da Kitajska pri nujenju pomoči zelo odkrito zasleduje lastne interese, pri čemer so liberalistični vidiki, z željo pomagati in zagotavljati enakopravnejši svetovni razvoj, pogosto prezrti oz. potisnjeni precej v ozadje. Skladno z omenjeno ugotovitvijo, bomo v nadaljevanju testirali, ali je pomoč dejansko tako neučinkovita, kot se nakazuje s predstavljenim.

7.5.4 Merjenje učinkovitosti pomoči Kitajske v Mozambiku

7.5.4.1 Učinkovitost pomoči Kitajske, glede na kazalnike Pariške deklaracije

Podobno kot v primeru EU, bomo tudi za kitajsko razvojno pomoč naprej naredili hitro oceno procesne učinkovitosti na podlagi kazalnikov PD. Čeprav se že v uvodu sprašujemo, ali je omenjena metodologija primerna za to oceno, predvsem glede na dejstvo, da je izpeljana na podlagi razvojnih praks starejših, uveljavljenih donatoric ter da ne prinaša pričakovanih rezultatov, smo se odločili za primerjalno analizo s, po naši oceni, primernejšo metodologijo Knacka, Rogersa in Eubanka (2011).

Če smo za EU in preostale DAC članice podatke pridobili iz poročil o pregledu uresničevanja načel PD po izbranih donatoricah in prejemnicah, moramo v primeru Kitajske, ki ne poroča OECD DAC, prav tako pa ni sodelovala v pregledu uresničevanja načel, pridobiti druge vire. Tako so podatki strjeni na podlagi mnenj vodij področij razvojnega sodelovanja različnih donatoric v

Mozambiku.¹⁶⁸ Na podlagi njihovih ocen lahko opazimo, da so vrednosti pri praktično vseh kazalnikih nič. Slednje v praksi pomeni, da Kitajska pri nujenju svoje pomoči pravzaprav ne upošteva potreb in prednostnih področij Mozambika, hkrati pa pomoč namenja ločeno od nacionalnih struktur (zgolj preko lastnih mehanizmov), v obliki projektov, pri čemer pa ne sodeluje niti z drugimi donatoricami, tako pri izvajanju aktivnosti, kakor tudi pri analitičnem/pripravljalnem delu. Vsekakor je takšna ocena precej blizu tudi pregledu razvojnega sodelovanja Kitajske v Mozambiku, kot ga vidijo drugi razvojni teoretiki (Jansson in Kiala 2009, Robinson 2012), kakor tudi splošne kitajske prakse v Afriki (Gill in Reilly 2007, Alden 2007b). S tega vidika lahko zaključimo, da si, skladno s PD, Kitajska ne prizadeva za povečanje njene procesne učinkovitosti, sama pomoč pa bolj, kot naslavljanju potreb Mozambika, služi kot sredstvo zunanje politike in zadovoljevanja lastnih interesov. Omenjeno oceno lahko podkrepimo tudi z (ne)formalnimi mnenji številnih predstavnikov tradicionalnih donatoric v Mozambiku. Tako so nekateri izmed slednjih skeptični glede definiranja kitajskega sodelovanja, kot uradne razvojne pomoči. Glede na dejstvo, da Kitajska nudi posojila za izvedbo različnih projektov, pri tem pa za samo realizacijo pripelje kitajske pogodbene delavce, ki projekt izvedejo v lastni režiji, tukaj ne moremo govoriti o vprašanju procesno učinkovite pomoči.¹⁶⁹ Pri izvedbi projektov Kitajska, po mnenju predstavnikov razvojnega sodelovanja, ne objavlja mednarodnih razpisov za dodelitev sredstev za izvedbo del (in daleč od tega, da bi uporabljala nacionalne - mozambiške mehanizme za javna naročila), ampak so dela neposredno dodeljena podjetju, ki je v kitajski državni lasti. Dodatni dvomi se pojavljajo glede naslavljanja resničnih potreb na terenu ter trajnosti omenjenega pristopa.

Tabela 7.7: Vrednosti indikatorjev PD po posameznih donatorjih v Mozambiku, v letu 2010

donator	3	4	5a	5b	6	7	8	9	10a	10b
Kitajska	0%	0 %	0%	0%	NA	0 %	0%	0%	0%	0%

Vir: Intervjuji z vodji razvojnega sodelovanja v Mozambiku.

Če že lahko, vsaj na podlagi pridobljenih mnenj ter pregleda sekundarne literature, sklenemo, da so kazalniki PD za kitajsko ODA v Mozambiku resnično blizu 0, kar bi posledično pomenilo, da je kitajska pomoč neučinkovita, se v nadaljevanju vprašamo, ali je to res logičen zaključek ali zgolj percepcija zahodnih donatorjev, ki težje sprejemajo drugačne načine delovanja v DVR.

Dodaten argument, da PD sama ne more biti zadosten mehanizem za ocenjevanje učinkovitosti

¹⁶⁸ Vsi intervjuvani predstavniki so bili zaproseni, da podajo okvirno oceno vrednosti kazalnikov, pri čemer je skupna ocena izračunana kot povprečje podanih ocen. V primeru, da predstavniki niso želeli odgovoriti ali niso poznali odgovora, slednje ne vpliva na skupno oceno. Skupna ocena ne vsebuje mnenja predstavnika kitajske razvojne pomoči, saj za namene intervjuja predstavniki Veleposlaništva Kitajske niso bili dosegljivi.

¹⁶⁹ Neuradno mnenje sogovornika, vodje področja razvojnega sodelovanja, ki je bilo podano v okviru terenskega intervjuja.

pomoči je, da, po besedah predstavnika UNDP, Philipeja, ni neposredne povezave med uresničevanjem kazalnikov, izhajajočih iz PD, in bolj učinkovito pomočjo v smislu večjega doseganja MDG na terenu (Pilipe, Herbert, Karlsen 2013). Čeprav je prednost PD zagotovo v znižanju skupnih transakcijskih stroškov pri izvajanju pomoči, sama pomoč pa je bolj koordinirana (Herbert 2013), se pojavlja vprašanje, če omenjena koordinacija ni sama sebi namen. Tako bo potrebno v prihodnje paziti, da donatorice ne ostanejo ujete v načela PD zgolj zaradi prepričanja, da delujejo (Herbert 2013).

Kljub številnim prednostim kazalnikov PD in določenim pomanjkljivostim, ki smo jih navedli že v uvodnih poglavjih in dopolnili z mnenji, ki smo jih prejeli s terena, pa je po mnenju sogovornikov zagotovo tudi dejstvo, da slab rezultat, glede na kazalnike PD, ne pomeni nujno, da je pomoč Kitajske neučinkovita (Troester 2013 2013). Namreč, le ta ne vsebuje številnih kazalnikov, ki so se tekom analize izkazali, kot pomembni pri preučevanju učinkovitosti, zaradi česar bomo v nadaljevanju posegli še po metodologiji Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), nato pa kitajsko razvojno prakso predstavili še skozi analizo CoD Aid.

7.5.4.2 Učinkovitost pomoči Kitajske, glede na metodologijo Knacka, Rogersa in Eubanka

Celotno metodologijo, tudi za primer ocene procesne učinkovitosti pomoči Kitajske, prilagodimo glede na predmet preučevanja, kot v primeru EU. Tako je tudi tukaj kazalnik "selektivnost pomoči" prevzet iz originalne metodologije in izračunan za vrednosti celotne Afrike, zaradi česar mu večje pozornosti v tem poglavju ne bomo namenjali. Kazalnika "prilagajanje" in "uskladitev" sta ponovno prevzeta iz PD o učinkovitosti oz. v našem primeru temeljita na ocenah kazalnikov, ki smo jih pridobili skozi intervjuje. Kazalnik "specializacija" pa je v celoti preračunan na podlagi pridobljenih podatkov ter prilagojen na Mozambik.

PRILAGAJANJE

Kazalnik prilagajanja, ki ga za analizo Mozambika prevzemamo iz PD, je za namene preračuna zgolj standardiziran, brez uporabe regresijske analize. Ker smo sicer že pri analizi procesne učinkovitosti pomoči EU pregledali tudi ostale donatorice (poleg EU), se bomo tokrat osredotočili zgolj na Kitajsko, ki se pri skupnem kazalniku uvršča na najslabše, 20. mesto med analiziranimi državami. Omenjeno je sicer pričakovan rezultat, glede na ocene, ki smo jih pridobili že za kazalnike PD. Kitajska je na dnu tudi pri vseh ostalih kazalnikih, za katere smo uspeli pridobiti

podatke, kar je, glede na besede intervjuvancev in sekundarne vire, prav tako pričakovano.

Zanimivo je, da Kitajska, glede slabih rezultatov pri določenih kazalnikih, zdaleč ni osamljena (kar pomeni, da določene kritike sogovornikov niso popolnoma na mestu oz. bi morale biti podobne kritike namenjene tudi številnim drugim - večjim in uveljavljenim donatoricam).¹⁷⁰ Tako se pri kazalniku 4 (koordinacija tehnične pomoči z nacionalnimi razvojnimi strategijami), kar v praksi pomeni usmerjanje pomoči, skladno s prioritetami prejemnice, nahaja na istem mestu, kot Japonska in ZDA, obe veliki in uveljavljeni donatorici v Mozambiku.¹⁷¹ Za odtenek bolje se je uvrstila Španija (gledano iz numeričnega vidika, namenja 1 odstotek pomoči, skladno z nacionalnimi razvojnimi strategijami) ali Irska (7 odstotkov). Podobno lahko opazimo tudi na kazalnikih 5a (uporaba nacionalnih mehanizmov za upravljanje javnih financ) in 5b (uporaba nacionalnih mehanizmov za javna naročila). Tudi tukaj Kitajska ni osamljena, ampak se podobno slabo uvrščajo tudi ZDA.

Tabela 7.8: Vrednosti posameznih kazalnikov ter skupni kazalnik "prilagajanje"

DRŽAVA	4	5a	5b	6	7	8	SKUPNI KAZALNIK
Nizozemska	1,23	0,80	0,92	0,48	0,72	0,55	0,78
Belgija	1,03	1,50	1,05	0,48	-0,64	0,55	0,66
VB	-0,68	1,11	0,75	0,48	0,99	0,55	0,53
Norveška	1,23	0,20	0,00	0,48	0,72	0,55	0,53
Kanada	-0,48	0,62	0,82	0,48	1,10	0,55	0,51
Švedska	0,11	0,44	0,19	0,48	1,07	0,55	0,47
Italija	0,89	0,51	0,95	0,48	0,29	-0,47	0,44
Avstrija	1,23	1,04	0,75	-1,35	0,37	0,55	0,43
Švica	1,23	0,41	0,29	0,48	-0,53	0,55	0,41
Finska	1,23	0,06	-0,10	0,48	-0,18	0,55	0,34
EU	-0,36	0,16	0,03	0,48	1,18		0,30
Irska	-1,05	0,48	0,19	0,48	-0,91	0,55	-0,04
Nemčija	-0,13	-0,23	-1,18	0,48	0,13	0,24	-0,11
Francija	-0,73	0,02	-0,33	0,48	-0,72	0,55	-0,12
Španija	-1,23	0,23	-0,30	-1,35	0,17	-0,10	-0,43
Danska	1,06	-0,23	0,98	-3,18	-0,84	-1,05	-0,54
Portugalska	-0,83	-1,95	0,85	0,48	0,29	-2,42	-0,60
Japonska	-1,25	-1,14	-1,41	0,48	-1,77	0,55	-0,76
ZDA	-1,25	-2,02	-2,23	-1,35	1,14	0,10	-0,93
Kitajska	-1,25 (18)	-2,02 (19)	-2,23 (19)		-2,58 (20)	-2,86 (20)	-2,19 (20)

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011a), intervjuji z vodji področja razvojnega sodelovanja v Mozambiku.

Sklenemo lahko, da je večina rezultatov pričakovanih, glede na splošno oceno kitajske razvojne

¹⁷⁰ Več o kritikah bomo navedli v nadaljevanju, v poglavju, kjer bomo učinkovitost ocenjevali na podlagi metodologije CoD Aid.

¹⁷¹ ZDA je s skoraj 400 milijoni USD letno druga največja donatorica pomoči v Mozambiku.

pomoči in njenih kritik s strani zahodnih donatorjev. V kolikor za analizo procesne učinkovitosti pomoči uporabljamo model Knacka, Rogersa in Eubanka (2011) ter v okviru slednjega uvrščamo tudi kazalnik "prilagajanje", je jasno, da Kitajska svoje pomoči ne prilagaja prav veliko nacionalnim potrebam in mehanizmom. Tako bi za povečanje učinkovitosti na tem področju morala okrepiti sodelovanje z nacionalno vlado in mehanizmi za postopno doseganje boljših rezultatov.

USKLADITEV

Tudi pri kazalniku "uskladitev" bodo podatki neposredno prevzeti iz PD (kazalnik 9, 10a in 10b) oz. iz ocene le-te, vrednosti pa standardizirane na aritmetično sredino in standardni odklon. Na podlagi pridobljenih podatkov lahko razberemo, da Kitajska pri omenjenem kazalniku ni na zadnjem mestu (kljub slabim rezultatom, glede na mnenja sogovornikov). Tako se skupno nahaja na 18. mestu, ki ga deli z Japonsko, slabše so ZDA.

Zanimivo je hkrati, da tudi pri posameznih kazalnikih Kitajska ni osamljena, kar se tiče slabših rezultatov. Tako je pri kazalniku 9 (delež pomoči, namenjen v obliki programov) na skupno 18. (sicer zadnjem) mestu, vendar slednjega deli z Japonsko in ZDA. Precej slabo se uvršča tudi Francija. Tudi pri kazalnikih 10a (delež skupnih misij) in 10b (delež skupnega analitičnega dela), se Kitajska uvršča sicer najslabše, vendar ni edina. Uveljavljene donatorice, kot so Finska, VB, Švica, Španija in Japonska, tako kot Kitajska, ne sodelujejo z drugimi donatoricami na področju načrtovanja skupnih misij, dodatno pa Japonska, Italija in Avstrija (ki je pri skupnem kazalniku uvrščena najbolje!), podobno kot Kitajska, ne načrtujejo skupnega analitičnega dela.

Tabela 7.9: Vrednosti kazalnikov ter skupni kazalnik "uskladitev"

DRŽAVA	9	10a	10b	SKUPNI KAZALNIK
Irska	0,984709	1,73448		1,359594
Norveška	0,015046	1,73448		0,874763
Švedska	0,416286		0,985606	0,700946
Nizozemska	0,650343	0,403877	0,985606	0,679942
Kanada	0,884399	-0,04853	0,985606	0,607159
Avstrija	1,185329	1,73448	-1,33347	0,528781
Danska	-0,31932	1,282075		0,481377
Portugalska	1,051582	-0,34126	0,313075	0,341132
Nemčija	0,18223	-0,34126	0,985606	0,275525
EU	0,382849	-0,74044	0,985606	0,209338
Belgija	-0,95462		0,985606	0,015495
Finska	0,884399	-0,92673		-0,02116
VB	1,486258	-0,92673	-0,93922	-0,12656
Francija	-1,28898	0,403877	0,220312	-0,2216

Švica	-0,05183	-0,92673	-0,17393	-0,38416
Španija	-0,15214	-0,92673		-0,53943
Italija	-0,08526	-0,26142	-1,33347	-0,56005
Japonska	-1,7571	-0,92673	-1,33347	-1,3391
Kitajska	-1,7571 (18)	-0,92673 (12)	-1,33347 (11)	-1,3391 (18)
ZDA	-1,7571			-1,7571

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD (2011a), intervjuji z vodji področja razvojnega sodelovanja v Mozambiku.

Tudi tukaj lahko sklenemo, da, v kolikor sledimo zastavljeni metodologiji (ki omenjen kazalnik prevzema iz PD), kitajska pomoč ni učinkovita in Kitajska bo morala v prihodnje nadgraditi prav vse kazalnike za izboljšanje skupnega rezultata. Jasno je sicer tudi, da Kitajska zelo očitno ubira lastno pot v Mozambiku (slednje ne odražajo zgolj številke, ampak tudi mnenja številnih sogovornikov), pri čemer ne vključuje ne nacionalne vlade, še manj pa drugih donatoric. Vprašanje na tem mestu pa je, ali slednje tudi nujno pomeni manj učinkovito pomoč in s tem neodobranje omenjenega pristopa s strani nacionalne vlade.

SPECIALIZACIJA

Tudi pri zadnjem, četrtem kazalniku v modelu, sledimo praksi, ki smo jo uvedli že z analizo pomoči EU. Tako skupni kazalnik tvori šest podkazalnikov, od česar so trije prilagojeni na model Mozambika. Vrednosti so na koncu standardizirane in ustrezno spremenjeni predznaki, kjer je to potrebno.

Dejstvo je, da se kazalnik "specializacije", podobno kot "selektivnost", vsebinsko odmika od kazalnikov PD. Prav zato je zanimivo, da se v tem primeru Kitajska (morda naključno) uvršča najvišje od vseh analiziranih držav v Mozambiku. Tako je Kitajska na absolutnem vrhu pri skupnem kazalniku, kjer za sabo pušča številne tradicionalno "boljše" donatorice. Slednje tako pomeni, da za sam primer Mozambika, Kitajska najbolje usmerja pomoč, skladno s prioritetai, ter na ta način zagotavlja večjo delitev dela in s tem bolj učinkovito pomoč. Tudi pri posameznih kazalnikih, se Kitajska uvršča na vrh ali tik pod; pri geografski in sektorski koncentraciji, deležu administrativnih stroškov (ki jih edina ne prišteva v pomoč), številu prejemnic, glede na višino pomoči ter število sektorjev, ki jim namenja pomoč v Mozambiku. Le to namreč pomeni, da je omejena pomoč, ki jo Kitajska nudi v Mozambik, sektorsko precej koncentrirana, hkrati pa je ta pomoč precej visoka, glede na višino pomoči, ki jo Kitajska nudi v ostale afriške države. Podobno dobre rezultate tukaj dosega le še Portugalska (pričakovano, zaradi jasne zgodovinske usmerjenosti v Mozambik) ter Luksemburg.

Edini kazalnik, kjer se Kitajska uvršča slabše (vendar ni neposredno povezan z razvojno prakso v Mozambiku, ampak kljub temu tvori skupni kazalnik v modelu, zaradi česar ga je potrebno upoštevati), je delež pomoči, namenjen preko mednarodnih organizacij. Tukaj se Kitajska uvršča za večino tradicionalno boljših in tudi večjih donatoric, za njo so le Portugalska, Grčija in EU. Omenjena uvrstitev je sicer pričakovana, glede na jasno usmerjenost kitajske razvojne pomoči.

Tabela 7.10: Vrednosti posameznih kazalnikov in skupni kazalnik "specializacija"

DRŽAVA	Geografska koncent.	Sektorska koncent.	Delež admin.stroškov	Delež multi.pomoči	Število prejemnic	Število sektorjev	SKUPNI KAZALNIK
Kitajska	1,31477 (2)	2,88317 (1)	2,14721 (1)	-0,95166 (18)	2,12341 (2)	1,61226 (3)	1,521527 (1)
Portugalska	3,91758	1,81358	1,2674	-1,09474	2,67247	-0,90474	1,278592
Luksemburg	0,31427	1,20801	-0,02849	0,14948	-0,67464	2,46444	0,572178
Grčija	0,52483	0,87617	0,78624	-1,37083	-1,51762	2,46456	0,293892
VB	-0,55247	0,84759	0,67075	0,30824	0,05524	-0,19483	0,189087
Nizozemska	-0,37326	-0,43025	0,1063	-0,05348	0,89526	-0,19836	-0,00896
Avstrija	-0,12227	-0,59763	0,66544	0,50584	-0,68788	0,0556	-0,03015
Švedska	-0,41192	-0,14781	-0,06037	0,56272	-0,05981	-0,39411	-0,08522
Italija	-0,33663	-0,7929	1,6021	-0,38388	-0,3839	-0,62707	-0,15371
Nemčija	-0,4905	-0,21109	0,78018	-0,17602	-0,19639	-0,82279	-0,1861
Norveška	-0,39072	-0,48835	-0,4138	0,24455	0,02305	-0,21416	-0,20657
Irska	-0,15786	-0,41187	0,24871	-0,30424	-0,27346	-0,45284	-0,22526
Danska	-0,27552	-0,6119	-0,47896	-0,27615	0,25467	-0,09109	-0,24649
Francija	-0,25443	-1,16256	0,54509	-0,39535	0,1196	-0,38508	-0,25546
Belgija	-0,36736	-0,85063	0,56213	-0,13486	-0,48528	-0,41694	-0,28216
Finska	-0,10203	-0,40956	-0,7325	0,31546	-0,87479	0,02041	-0,29717
ZDA	-0,66935	0,30178	0,0178	-0,71236	0,40172	-1,24126	-0,31695
Kanada	-0,34266	-0,31715	-0,39665	0,28241	-0,44415	-0,77798	-0,3327
Španija	-0,33888	-0,71217	0,07875	-0,27016	-0,48869	-0,29834	-0,33825
EU	-0,5666	-0,09155	-1,11645	-1,43628	0,11898	0,54097	-0,42516
Švica	-0,31899	-0,6949	-1,20858	0,13943	-0,57081	-0,13866	-0,46542

Vir: Lastni preračuni na podlagi podatkov OECD DAC (2013) in Aiddata (2013).

Na podlagi analize, sklenemo, da Kitajska nedvomno jasno usmerja svojo pomoč v izbrano število držav in sektorjev, kar govori v prid večji delitvi dela med donatorji in posledično bolj procesno učinkoviti pomoči. Če vzamemo zgolj prakso v Mozambiku (in odštejemo tri kazalnike, ki smo jih prevzeli), je Kitajska absolutna zmagovalka pri usmerjanju pomoči. V kolikor bi tudi v prihodnje želela na ta način prispevati k bolj učinkoviti pomoči, pa bo verjetno morala povečati delež pomoči, ki ga namenja preko mednarodnih organizacij ter, po drugi strani, ohranjati veliko osredotočenost na izbrane afriške države in sektorje.

SKUPNI KAZALNIK

Po metodologiji Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), se pri skupnem kazalniku Kitajska uvršča na najslabše mesto med analiziranimi državami. Pred njo so pričakovano vse tradicionalno "boljše" države, pa tudi vse ostale večje donatorice, kot so Španija, ZDA, Francija in Italija. Kitajska je slabše uvrščena tudi pri vseh posameznih kazalnikih, razen pri "specializaciji". Zanimivo je sicer, da se Kitajska slabše uvršča predvsem pri kazalnikih, ki so jih "stare", zahodne donatorice določile kot smernice za doseganje učinkovitejše pomoči, po drugi strani, pa veliko bolje pri vseh ostalih. Tako bo Kitajska morala v prihodnje bolje slediti smernicam PD, v kolikor bo želela izboljšati učinkovitost na področju večjega prilagajanja mozambiški vladi in drugim donatoricam. Hkrati pa omenjen rezultat prinaša določen dvom v primernost ocenjevanja dejanske učinkovitosti pomoči s smernicami in kazalniki PD.

V nadaljevanju bomo v analizo učinkovitosti skušali vnesti še tretji predlagan model, ki se bo osredotočal na rezultate pomoči, ter na ta način kritično ocenili primernost modelov, ki ocenjujejo načine nudenja pomoči (in ne samih rezultatov). Hkrati pa bomo omenjeno metodologijo kombinirali še z vtisi, ki smo jih pridobili na terenskem delu.

7.5.4.3 Merjenje učinkovitosti pomoči Kitajske po modelu CoD Aid

Ocenjevanje učinkovitosti pomoči skozi predlagan model CoD Aid je lahko za novo donatorico, ki niti ni sodelovala v postopku usklajevanja modela z donatoricami (Perakis 2013), precej težavno. Kljub temu, bomo skušali temeljne značilnosti kitajske razvojne pomoči primerjati z elementi, ki jih vsebuje predlagan pristop ter ob zaključku predlagati nadaljnje korake. Analizo dodatno okrepimo z mnenji, ki smo jih uspeli pridobiti v okviru terenskega dela in se nanašajo na splošno oceno učinkovitosti kitajske ODA.

Ob pričetku izvajanja razvojnih aktivnosti, predlagan model predvideva medsebojno uskladitev razvojnih ciljev, ki se zapišejo v pogodbo, podpisano s strani obeh partneric. Tako v prvem koraku zahteva najprej uskladitev mnenj in določitev potreb na terenu ter predvidenih ciljev, ki bodo z izvedenim projektom izvedeni. Na podlagi analize kitajske ODA in njenih mehanizmov ter skladno z mnenji, ki smo jih uspeli pridobiti na terenu, s tega vidika ne moremo trditi, da Kitajska upošteva omenjen korak. Vendar pa si, po mnenju vodje razvojnega sodelovanja VB v Maputu, vseeno prizadeva, da bi svoje prioritete skušala vezati tudi na razvojne prioritete mozambiške vlade (Herbert 2013). Čeprav sogovornica priznava, da ima Kitajska na tej stopnji še verjetno veliko

svojih interesov, so bila prizadevanja v preteklih letih usmerjena tudi v naslavljanje prioritet mozambiške vlade in lokalnih prebivalcev (prav tam). Tako lahko na omenjeni točki zaključimo, da je do skupnega definiranja potreb in ciljev verjetno še precej dolga pot, a vendar se je postopoma tudi Kitajska pričela zavedati, da bo za uspešnejšo izvedbo projektov morala v načrtovanje vključevati tudi nacionalno vlado.

V drugi točki modela pri izvajanju, se Kitajska pričakovano odreže slabo. Pomoč v celoti izvajajo sami, pri tem pa so izvedbena dela izključno vezana na domača podjetja (Strampelli 2013). Prav tako izvedbe aktivnosti ne koordinira z mozambiško vlado. Po mnenju Philipeja (2013), sicer Kitajska nacionalno vlado obvesti o tehnični pomoči, ki jo izvaja na terenu, vendar se tukaj koordinacija zaključi. Tako lahko na tem mestu sklenemo, da je slabo prilagajanje dejanske situacije predlaganemu modelu v točki izvajanja pričakovano, saj, po drugi strani, tudi tradicionalnejše donatorice, kot so EU in druge, samega izvajanja ne prepustijo partnerici v celoti.

Tudi stopnja modela, ki predvideva evalvacijo izvedenih projektov in kasnejše plačilo, se, v primeru Kitajske, ne uresničuje. Sicer gotovega podatka nimamo, vendar lahko sklepamo po mnenjih sogovornikov, ki so prepričani, da Kitajska niti sama ne zagotavlja evalvacije pomoči oz. v kolikor jo, rezultati niso znani ne drugim donatoricam, niti mozambiški vladi (Philipe 2013). Tako na tem mestu še nekaj časa ni pričakovati, da bo Kitajska omogočala evalvacijo lastnih projektov s strani tretje stranke. Verjetno pa je prvi, in precej nujen, korak naprej na področju zagotavljanja interne evalvacije, saj bo tako lahko realno ocenila učinkovitost svojih pristopov z vidika doseganja zastavljenih ciljev.

Ne glede na dejstvo, da nimamo neposredne informacije s strani Kitajske, s katero bi lahko podobno, kot za EU, ocenili učinkovitost pomoči na splošno, si lahko pomagamo z ocenami, ki smo jih pridobili v pogovorih z vodji razvojnega sodelovanja drugih donatoric v Mozambiku. Le-te lahko ločimo v dve skupini: nevtralne in skrajno negativne. Tako se med nevtralnimi ocenami pojavijo mnenja, da kitajski pristop, z vidika učinkovitosti, ne moremo označiti za popolnoma napačen (v nasprotju s tem, kaj prikazuje analiza procesne učinkovitosti po kazalnikih PD) (Philipe 2013) oz. je za kakršnokoli oceno učinkovitosti še prehitro (Karlsen 2013). Primerjalno prednost, po eni strani, predstavlja omenjen direkten pristop, ki se ga poslužujejo tudi druge donatorice, in je, kot tak, vsekakor hitrejši, z manj nepotrebne birokracije. Posledično so, po mnenju Philipeja, tudi rezultati dela hitreje vidni in, predvsem v primerjavi z neposredno podporo proračunu, ki je v državi z visoko stopnjo korupcije lahko problematična, je projektno sodelovanje v večji meri usmerjeno k potrebam na terenu. Tak pristop podpira tudi mozambiška vlada, ki s Kitajsko veliko

sodeluje.

Sogovorniki, prav tako, priznajo, da je ocena učinkovitosti kitajske pomoči odvisna od merila (Herbert, Sandstrom 2013). V kolikor je kazalnik stopnja izgradnje infrastrukture, lahko potrdimo, da je kitajska pomoč visoko učinkovita in hitrejša, v primerjavi s pomočjo, ki jo nudijo DAC članice (Herbert, Troester 2013). Dodaten argument v prid kitajskemu pristopu, ponudi vodja danske razvojne pomoči v Mozambiku, ki poudari, da ima Kitajska posebno vlogo v Mozambiku. Le ta ni primerljiva z vlogami in načinom nudenja pomoči DAC donatoric, ampak je vseeno ključna z zgodovinskega vidika in pomembna za mozambiško vlado (Karlsen 2013). Kitajska (in ostale BRICS donatorice) prav tako naslavlja določene razvojne segmente, ki jih ostale donatorice ne. Tako so tudi v Mozambiku potrebni infrastrukturni projekti, kjer DAC donatorice niso toliko prisotne, zaradi česar nove donatorice odlično zapolnijo vrzel (Troester 2013).

Po drugi strani, so sogovorniki zaskrbljeni, zaradi morebitnih stranskih učinkov omenjenega pristopa (Karlsen 2013) in transparentnosti (Troester 2013), čeprav poudarjajo pozitiven pristop. Vsekakor so določene nove donatorice, ki so bile še pred kratkim (ali so še) prejemnice pomoči, lahko izjemno dobrodošle v Mozambiku, saj imajo izkušnje, ki jih številne DAC donatorice nimajo (Karlsen 2013), vendar je potrebno paziti na stranske učinke in zmernost pri izvajanju velikih infrastrukturnih projektov. Dodatno se pojavlja vprašanje trajnosti teh pristopov, predvsem na področju razvoja, vpliva na okolje in upravljanje (prav tam). Tako lahko, ob primernem upoštevanju načela trajnosti in transparentnosti pristopov, kitajska razvojna politika zelo uspešno deluje v Mozambiku - ob naslavljanju razvojnih potreb, z vidika izgradnje infrastrukture, pa učinkovito dopolnjuje tudi delo tradicionalnih donatoric.

Kljub precej nevtralnim ocenam pomoči, ki, ob primernem postopanju, lahko vodi do izjemno dobrih rezultatov, večina (DAC) donatoric priznava, da uradno omenjenega pristopa Kitajske ne podpirajo (Philippe 2013), saj lahko ruši dobre osnove, ki so jih zgradile skozi desetletja nudenja pomoči. Po drugi strani, pa kitajsko prisotnost in način delovanja izjemno dobro sprejema nacionalna vlada (Karlsen, Troester 2013). Odnosi med donatorico in prejemnico so trdni, zaradi dolžine sodelovanja in stopnje vključenosti¹⁷² (Herbert 2013).

Ob skrajno negativnih ocenah kitajskega pristopa in njihove učinkovitosti se določene, sicer redke,

¹⁷² Kitajska je v preteklih letih obnovila vsa vladna poslopja v Maputu, prav tako pa se v kratkem pričakuje izgradnja mostu čez zaliv v Maputu, ki je izjemnega strateškega pomena pri povezovanju južnega dela države z glavnim mestom in severnim delom (Herbert 2013).

tradicionalne donatorice popolnoma odmikajo od kitajske vključenosti v Mozambiku. V večjem delu se, v neformalnih pogovorih, sogovorniki opredelijo, da kitajskega pristopa ne moremo šteti kot razvojne pomoči, saj gre za odkrit kolonializem in izkoriščanje naravnih bogastev, ki mozambiškemu prebivalstvu ne prinaša nikakršnih koristi. Zmoti jih tudi način izvajanja razvojnih projektov, ki potekajo s pomočjo nezaželenih kitajskih izseljencev, ki so jim pri nastanitvi in delu grobo kršene človekove pravice. Za izvedbo velikih infrastrukturnih projektov, se mozambiška vlada zadolži in ko sredstev več ne more vračati, kitajska prične v zameno izkoriščati naravna bogastva, v obliki lesa in zemeljskega plina.

Zaključimo lahko, da predlagan model CoD Aid še nekaj časa ne bo primeren za spodbujanje Kitajske, da pomoč usmerja, skladno z načrtovanimi načeli. Kitajska pomoč še namreč veliko preveč temelji na zadovoljevanju lastnih interesov, zaradi česar ne vidimo možnosti, da se v naslednjem srednjeročnem obdobju bolj usmeri v naslavljanje potreb na terenu in usklajevanje pomoči, skladno z nacionalnimi razvojnimi prioritetami. Vsekakor pa kitajskega pristopa ne moremo, kot so neformalno storili nekateri sogovorniki, v celoti označiti kot negativnega in neučinkovitega. Obstajajo namreč segmenti in razvojne potrebe, ki jih Kitajska naslavlja hitro in učinkovito, pri čemer pa bo zagotovo v prihodnje potrebno posvetiti več pozornosti tudi vprašanju trajnosti. Glede na dejstvo, da ugotavljamo, da oba predstavljeni pristopa vsebujeta določene pozitivne lastnosti, ki bi jih veljalo ohranjati tudi v prihodnje, po drugi strani pa ločeno delovanje močno načinja vprašanje medsebojnega usklajevanja in večanja administrativnega bremena za nacionalno vlado, bomo v nadaljevanju pogledali možnosti za nadaljnje sodelovanje/usklajevanje donatorjev na terenu.

7.5.4.4 Povzetek in splošna ocena učinkovitosti pomoči Kitajske v Mozambiku

Če skušamo na podoben način, kot za EU, tudi za Kitajsko povzeti ocene učinkovitosti pomoči, glede na zgodovinsko analizo, pridobljene ocene s pomočjo metodoloških orodij in glede na lastne vtise s terenskega dela, lahko zaključimo, da sta obe donatorici popolnoma različni. Zgodovina sodelovanja Kitajske in Mozambika je daljša od marsikatere druge donatorice (Robinson 2012), a vendar, v tem obdobju ni uspela zgraditi tako široke palete sodelovanja, kot EU. Odnosi med državama v glavnem temeljijo na hitro naraščajoči trgovinski menjavi (Jansson in Kiala 2009), visokih vrednostih TNI (Macauhub 2012), političnem sodelovanju ter nudenju razvojne pomoči v obliki izvedbe (infrastrukturnih) projektov ali posojil (Jansson in Kiala 2009). Če smo bili pri EU vajeni hitre širitve področij sodelovanja in postopnega povečevanja ODA, gre pri Kitajski za enormne rasti, tako trgovinske menjave, kakor tudi ODA v obliki infrastrukturnih projektov, saj so

se vrednosti lahko tudi stokratno povečale v zadnjem desetletju (Aiddata 2013). Hkrati pa se vprašamo, ali se takšno intenziviranje odnosov odraža tudi v prizadevanjih za zagotavljanje procesne učinkovitosti pomoči ter kasneje v dejanski učinkovitosti. Skladno s pariškimi kazalniki in metodologijo Knacka, Rogersa in Eubanka ter metodologijo CoD Aid, temu ni tako. Na podlagi pridobljenih mnenj/ocen kitajske razvojne politike lahko zaključimo, da Kitajska načel za zagotavljanje učinkovitosti pomoči ne spoštuje. Tukaj so kazalniki enotni, z razliko, da metodologija Knacka, Rogersa in Eubanka Kitajski priznava specializacijo pri nujenju pomoč. To smo tudi potrdili z dejstvom, da je Mozambik ena izmed desetih prioriteten afriških držav, kamor se Kitajska usmerja. A vendar, ali slabi rezultati treh različnih kazalnikov tudi pomenijo dejansko neučinkovitost? Splošen vtis, ki smo ga dobili na terenskem delu, je zagotovo velika zaprtost in netransparentnost delovanja Kitajske v Mozambiku, kar posledično lahko vpliva na učinkovitost. Dejstvo, da smo do DAC donatoric in mednarodnih organizacij pristopali brez vsakršnih ovir, medtem, ko večkratno naslavljanje kitajske ambasade ni obrodilo sadov, kaže na precej drugačno prakso delovanja. Slednje le še potrdijo izjave vodij področij razvojnega sodelovanja DAC donatoric, da bi tudi sami želeli komunicirati s predstavniki, odgovornimi za izvajanje projektov, vendar do sedaj neuspešno. Prav zaradi omenjene zaprtosti in določene mere "skrivnostnosti" delovanja, je kitajska prisotnost v Mozambiku pogosto predmet negativne konotacije v krogu DAC donatorjev. Številne med njimi so skeptične glede pristopov in njihove trajnosti ter naslavljanja resničnih razvojnih potreb. Po drugi strani, pa se ne izrazijo negativno, ampak vseeno želijo pustiti odprto pot za morebitno sodelovanje v prihodnje. Kljub skeptičnosti, le redki sogovorniki kitajski pristop označijo kot neučinkovit.

V kolikor izbrani kazalniki kitajsko razvojno sodelovanje označijo za neučinkovito, DAC donatorice pa pri tem niso popolnoma odločene, zelo jasna sporočila prihajajo s strani lokalne vlade in prebivalstva. Če je na eni strani mozambiška vlada izjemno zadovoljna z načinom kitajskega delovanja na terenu (Herbert 2013), so vtisi pogovorov z lokalnim prebivalstvom izjemno negativni. Mnenje, ki ga deli večina ogovorjenih, se nanaša za prikrito izkoriščanje naravnih bogastev, preveč invaziven pristop Kitajske in nepripravljenost asimilacije kitajskih delavcev v lokalno okolje. Čeprav so rezultati razvojnih in drugih projektov vsekakor nesporni in prinašajo nedvomne koristi za bodoči razvoj Mozambika, je lokalno prebivalstvo razočarano nad nespoštovanjem lokalnega okolja, spreminjanjem tradicionalnih vzorcev življenja ter prevelikim navalom drugačne kulture in navad, predvsem v Maputu.¹⁷³

¹⁷³ Mnenje glede pomanjkanja asimilacije v lokalno okolje delimo tudi sami, na podlagi terenskega dela, saj se dejansko deli Maputa spreminjajo v t.i. *Chinatown*, predele mesta z izrazito prevlado kitajskih delavcev in njihovih družin, kitajskimi trgovinami in gostilnami.

Jasno je torej, da imamo opravka z dvema izjemno uveljavljenima in močnima pristopoma na terenu, ki bi lahko, ob medsebojnem sodelovanju, dobro naslavljala osnovne razvojne potrebe Mozambika. Po drugi strani, pomanjkanje sodelovanja zagotovo vodi v pomanjkanje koordinacije pomoči na terenu in slabše rezultate izvedenih programov in projektov. S tem namenom bomo v nadaljevanju analizirali možnosti nadaljnjih usklajevanj/sodelovanj donatorjev na terenu.

7.6 Možnost za nadaljnje usklajevanje donatorjev, z namenom večanja učinkovitosti pomoči

Na podlagi pridobljenega pregleda, glede učinkovitosti pomoči v Mozambiku, lahko sklenemo predvsem slednje: ne glede na to, s katerimi merili ocenjujemo (procesno) učinkovitost pomoči, ki lahko privedejo do različnih rezultatov, je v Mozambiku potrebno predvsem uskladiti število donatorjev in njihove prakse. Dejstvo, da je na terenu prisotnih več kot štirideset različnih donatoric, postavlja v nemogoč položaj, tako donatorice same, kot tudi mozambiško vlado, ki skuša koordinirati različne razvojne prakse. Do sedaj, po besedah številnih sogovornikov, žal neuspešno.

Glede predlogov, kako v prihodnje zagotavljati večje usklajevanje razvojnih praks med donatorji, lahko sklenemo, da se predlogi, podobno kot v primeru ocene praks novih donatoric, ločijo v dve skupini - a.) pesimistično, s poudarjanjem večje vloge nacionalne vlade in spremembo razvojnih praks novih donatoric ter b.) optimistično.

Tako sogovorniki v prvi skupini poudarjajo, da je ključ k večji medsebojni koordinaciji ter s tem večanju procesne učinkovitosti pomoči, predvsem dobra delitev dela in zmanjšanje števila donatoric na terenu (Troester 2013). Slednjega v tej fazi nobena država noče (Strampelli 2013), predvsem zaradi novo odkritih naravnih virov, kar je za sabo potegnilo tudi gospodarsko sodelovanje donatoric z Mozambikom. Prav tako bi bilo potrebno več pomoči usmerjati preko nacionalnih mehanizmov, pri čemer mora svojo vlogo odigrati tudi mozambiška vlada. "Brez pomembne vloge mozambiške vlade namreč ni trajnosti, kar je pravzaprav osnovna predpostavka Pariške deklaracije in se je, kot takšna, izkazala za pravilno" (Strampelli 2013). Hkrati sogovorniki tudi priznavajo, da je mozambiška vlada preveč pasivna v smislu, da, sicer na načelni ravni podira vse iniciative glede povečanja učinkovitosti, izvajanje projektov in programov pa v večji meri prepušča donatoricam (Philippe 2013). Skladno z večanjem vloge nacionalne vlade, pa se morajo spremeniti tudi prakse, ki jih na področje razvojnega sodelovanja prinašajo nove donatorice. Te se morajo v celoti prilagoditi že uveljavljenim načinom nudenja pomoči, ki zagotavljajo trajnost na terenu, hkrati pa ne rušijo sistema, ki se je izgrajeval več desetletij.

Nekoliko bolj optimistična ocena je nadaljevanje obstoječega modela, s poudarjeno vlogo nacionalne vlade. V tem trenutku mora Mozambik predvsem zagotoviti dobro sodelovanje z vsemi donatoricami, pri čemer pa opravlja dokaj uspešno delo. Vseeno pa bo potrebno v prihodnje zagotoviti zgolj enega sogovornika (t.i. eno skupino donatoric), kar pomeni, da se bodo morale tudi različne prakse donatoric v prihodnje bolj poenotiti (Philippe 2013). Povečan pritisk se bo verjetno pričel izvajati tudi na samo vlado Mozambika, ki bi z namenom večanja (procesne) učinkovitosti pomoči, verjetno morala v prihodnje bolj selektivno izbirati donatorice v državi ter jih aktivno voditi pri njihovem izvajanju pomoči (Troester 2013, Herbert 2013).

Po drugi strani, sogovorniki tudi priznavajo, da bi bilo za namene doseganja bolj učinkovite pomoči, potrebno okrepiti odnose s Kitajsko in drugimi novimi donatoricami (Herbert 2013) in prenehati soditi drugačne pristope (Troester 2013). Kot razlog za pomanjkanje kontaktov, med drugim, navajajo tudi preveč kompleksen sistem nudenja pomoči, kot jo imajo DAC donatorice (prav tam). Do sedaj so imele številne DAC donatorice tudi preveč zadržano držo v odnosu do novih donatoric (Karlsen 2013), zaradi česar bi verjetno bilo potrebno spodbuditi bolj proaktivne odnose in večjo odprtost do drugačnih načinov nudenja pomoči na terenu. Vsekakor nekatere države priznavajo, da bi lahko morda storile tudi več v smeri povezovanja z novimi donatoricami (Karlsen 2013).

Kljub (tudi) mešanim občutkom, glede pristopa novih donatoric v Mozambiku, pa se večina sogovornikov (sicer predstavnikov DAC donatoric) strinja, da je sledenje PD še vedno ključ za doseganje učinkovitosti pomoči v prihodnje (Herbert 2013). Tako bi bilo potrebno čim prej zagotoviti hitro uresničevanje načel, kot so zagotavljanje, da donatorice ne namenjajo pomoč v več kot tri sektorje, uresničevanje možnosti vodilnih in "tihih" donatoric in podobno (Troester 2013). Tradicionalne donatorice se bodo morale na dolgi rok bolj osredotočiti na rezultate pomoči in jih bolje spremljati ter upoštevati možnosti za razširitev razvojnega partnerstva tudi na nove donatorice (Sandstrom 2013). Glede na dejstvo, da so deklaracijo iz Busana tudi prvič podpisale skupine držav Brazilije, Rusije, Indije, Kitajske in Republike Južne Afrike - BRICS države, je slednje pravilna pot naprej (Karlsen 2013). Vsekakor bi bilo potrebno nadaljevati koordinacijo v okviru skupine G19 ter vanjo povabiti tudi nove donatorice.

Tako zaključimo, da je verjetno najprimernejši model krepitev sodelovanja v okviru PD in Partnerstva iz Busana, ki mu določeno težo priznava tudi Kitajska. Pri tem bo potreben precejšen napor za zagotavljanje zadostne motivacije Kitajske, da se prične usklajevati z drugimi donatoricami na terenu in postavlja prejemnico v ospredje. Na tem mestu ima pomembno vlogo

predvsem nacionalna vlada, ki bo v prihodnje morala omejiti številčnost različnih pristopov na terenu ter na ta način razbremeniti mehanizem upravljanja z razvojnimi sredstvi, četudi zavoljo njihovega nižanja.

8. SKLEP

Kompleksnost pojma razvoj in uradna razvojna pomoč

Ob vsakoletnemu povečevanju števila ljudi, ki živijo na dnu (Collier 2007), negativnih posledicah globalizacije (Svetličič 2004) ter širitvi prepada med "razvitim" severom in "nerazvitim" jugom (Puzzanghera 2014), se sodobna mednarodna skupnost ukvarja z vprašanjem reševanja omenjenih izzivov in, posledično, z definiranjem razvoja (Escobar 1992, Tisch in Wallace 1994, Thomas 2004, Sumner in Tribe 2008, Barder 2012). Razvoj je v veliki meri povezan z zmanjševanjem števila revnih in doseganjem MDG (Thomas 2004), kakor ga obravnavamo tudi sami. Vendar so razvojni teoretiki v mednarodna prizadevanja za pravočasno doseganje zastavljenih ciljev do leta 2015 (ZN 2000), vključili tudi pojem dobrega upravljanja, ki zagotavlja, da se doseženo blagostanje ohranja na dolgi rok (Tisch in Wallace 2004, Sumner in Tribe 2008, Barder 2012). Če naj razvoj dosega dolgoročne cilje, mora biti usmerjen v trajne spremembe, ki bodo hkrati upoštevale tako posebnosti držav, kjer se pomoč izvaja, kakor tudi prizadevanja drugih donatoric (Hickey in Mohan v Sumner in Tribe 2008). Za doseganje omenjenega, so akterji v mednarodni skupnosti, države, mednarodne organizacije, zasebne fundacije in nevladne organizacije pričeli namenjati del svojih sredstev v obliki uradne razvojne pomoči (Bandyopahyay in Wall 2006, Dalgaard 2007). Čeprav je v osnovi namen pomoči splošno izboljšanje položaja prejemnic (Tisch in Wallace 1994, Raffer in Singer 1996, Opeskin, Bandyopadhyay in Wall 2006, Carbone 2007, Younas 2008), je desetletna praksa nudenja pomoči dokazala, da je lahko uradna razvojna pomoč tudi predmet zadovoljevanja lastnih interesov donatoric (Scraeder, Hook in Taylor 1998, Olsen 2004a, Isopi in Mavrotas 2006, Todaro in Smith 2006, Carbone 2007). Omenjeno dilemo rešujemo tekom celotne disertacije, ko v analizo dodamo temeljna načela razvojnega sodelovanja, kot osrednji temelj za zagotavljanje učinkovitejše razvojne pomoči. Na ta način skušamo razumevanje razvojnega sodelovanja opredeljevati z vidika prejemnice, ki naj bo v ospredju mednarodnih interesov (Tisch in Wallace 1994, Raffer in Singer 1996, Opeskin, Bandyopadhyay in Wall 2006, Raffer in Singer 2001). Hkrati pojmujeemo nudenje pomoči kot akt razvitega sveta, z namenom zmanjševanja revščine in doseganja enakopravnjše svetovnega razvoja. S pregledom temeljnih načel razvojnega sodelovanja v analizo vnesemo dodaten element, ko predpostavljamo, da je sledenje načelom predpogoj za doseganje učinkovitosti pomoči (Grimm in Schulz 2009). Tako razumemo t.i. 3C, povečevanje uradne razvojne pomoči in pariška načela kot vodila, ki jih je mednarodna donatorska skupnost razvila z namenom učinkovitejšega doseganja ciljev v državah v razvoju (Cassen 1986, Ridell 1987, Nugent 1994, Krenzler in Schneider 1997, Duke 1999, Disch 1999, Eberle 2001, OECD 2003, Dacosta, Jadot in Sindzingre 2004, OECD 2005, Hoebink 2005, Murle 2007, Hount 2007, Wood in ostali 2008,

Zimmermann in McDonnell 2008, Engel 2010).

Kdaj je pomoč učinkovita in kako jo merimo?

Ob nizanju temeljnih načel za doseganje učinkovite pomoči in odločitvi, da nam bodo slednji vodilo za oceno učinkovitosti dveh izbranih donatoric, EU in Kitajske, smo postavljeni pred dilemo, kdaj je pomoč učinkovita. Soočamo se namreč, na eni strani, s preteklo prakso donatoric, ki so nudile pomoč, ne da bi se vprašale, kakšne učinke bo ta prinesla (Boone 1996) ter, na drugi strani, z različnimi razumevanji učinkovitosti, ki so jih prinesle razprave v zadnjih dvajsetih letih (Dollar in Prichett 1998, Burnside in Dollar 1999, Hansen in Tarp 2000, Easterly, Levine in Roodman 2000, Collier in Dollar 2002, Burall in Roodman 2007). Sami sicer v predpostavki sledimo prepričanju, da učinkovitost ni vezana na okolico oz. državo, ki ji je namenjena (Burnside in Dollar 1999, Collier in Dollar 2002), ali da je pomoč celo popolnoma neučinkovita (McGillivray 2004, Radelet 2006, Moyo 2009). Skladno z razumevanjem pojma "razvoj", kot pozitivne spremembe (in ne kot umetno izdelanega termina, ki sam ustvarja probleme, z namenom ohranjanja dominantnega položaja zahodnega sveta) verjamemo, da je pomoč splošno učinkovita (Hansen in Tarp 2000, Lensik in Morissey 2000, Dalgaard, Hansen in Tarp 2004, Headey Rao in Duns 2004). Pri tem se stopnja učinkovitosti seveda lahko razlikuje, glede na specifične pristope donatoric in razmere v državi prejemnici.

Zaradi specifičnosti predmeta raziskovanja - merjenja učinkovitosti razvojne pomoči EU in Kitajske v Afriki na splošno in v Mozambiku - smo bili primorani zavzeti tudi stališče, glede pojma "učinkovitost". Kdaj je torej pomoč učinkovita ter kako jo merimo? Tekom celotne raziskave učinkovitost pomoči pojmujeemo kot učinkovitost upravljanja pomoči in procesov na način, da ima ta največji učinek na terenu (OECD 2010e, Svetovna banka 2013b). Hkrati se vseskozi soočamo z dilemo, ali sledenje načelom, ki jih mednarodne organizacije uvajajo z namenom izboljšanja učinkovitosti pomoči (npr. Pariška deklaracija, Evropsko soglasje o razvoju), zagotovo pripelje do bolj učinkovite pomoči (Knack 2013). Ali obstaja neposredna povezava med načeli/učinkovitimi procesi ter uresničevanjem razvojnih ciljev na terenu v obliki konkretnih kazalnikov napredka (Herbert 2013, Philippe 2013, Troester 2013)? In, v kolikor obstaja povezava, ali slaba praksa pri izvajanju načel tudi nujno pomeni neučinkovito pomoč? To je še posebej pomembno vprašanje, glede na dejstvo, da je najbolj znana in razširjena metodologija za merjenje učinkovitosti pomoči v obliki pariških kazalnikov osnovana v okviru DAC donatorske skupnosti in kot takšna že v osnovi drugačne prakse označuje kot neučinkovite? Po drugi strani, se zavedamo, da je verjetno najtransparentnejši način merjenja učinkovitosti skozi ugotavljanje rezultatov/dolgoročnih učinkov

pomoči na terenu, kar prinaša številne prednosti, tako za države donatorice (in njihove davkoplačevalce), kakor tudi za prejemnice (ZN 2011, Birdsall in Savedoff 2011). Vendar je tak način pojmovanja učinkovitosti zahteven s časovnega, metodološkega in finančnega vidika, kar predstavlja nepremostljivo prepreko za večino donatoric. Enako velja za način merjenja, kot smo si ga zadali v disertaciji.

V želji, da ob zaključku raziskovalnega dela dobimo realno oceno učinkovitosti pomoči, ter tako naslovimo tudi kritiko, da so načela razvojnega sodelovanja sama sebi v namen, (Hansen in Trap 2001, Easterly, Levin in Roodman 2000), prevzamemo razumevanje procesa, kot ga vidita Bourguignon in Sundberg (2007). V okviru prizadevanj za doseganje učinkovite pomoči, se osredotočimo na rezultate, ki jih pomoč prinaša na terenu, hkrati pa trdimo, da le učinkoviti procesi in dobro upravljanje pomoči lahko privedejo do končnega učinka, ki bi ga želeli doseči. S to predpostavko v mislih, se lotimo iskanja primerne metodološkega orodja. Pri tem se strinjamo, da moramo v razpravo o merjenju zagotovo vključiti kazalnike Pariške deklaracije o učinkovitosti (OECD 2005), saj slednji predstavljajo enega najbolj referenčnih okvirjev v mednarodni (DAC) donatorski skupnosti. Hkrati pa se zavedamo njenih pomanjkljivosti - vsaj za predmet merjenja, kot smo si ga zastavili v okviru raziskovalne naloge: kazalniki ne naslavljajo tematike delitve dela med donatorji (Mürle 2007), niso prilagojeni velikosti donatorice (Knack, Rogers in Eubank 2011), hkrati pa meritve niso opravljene v odnosu donatorica- prejemnica pomoči (Acharya, Fuzzio de Lima in Moore 2006, Knack in Rahman 2007, Easterly in Pfitze 2008, Roodman 2009). Omenjeno je ključnega pomena za našo študijo primera. Z izborom modela Knacka, Rogersa in Eubanka (2011) naslovimo omenjene kritike, hkrati pa gradimo na modelu kazalnikov Pariške deklaracije, prav zaradi njene referenčnosti med donatorji. Dodatno model omogoča merjenje učinkovitosti pomoči obeh izbranih donatoric, tako na ravni EU, kot na ravni Mozambika, pri čemer preverimo tudi relativno dostopnost zahtevanih podatkov za merjenje. Ker smo se v nadaljevanju, kot že rečeno, želeli izogniti tudi kritiki, ali zagotavljanje procesne učinkovitosti dejansko vodi v uresničevanje razvojnih ciljev (Knack 2013, Herbert 2013), smo ob upoštevanju modela Bourguignona in Sundberga (2007) iskali metodologijo, ki bi se usmerjala neposredno na cilje, a hkrati ob tem zagotavljala dobro upravljanje pomoči. Tako za oceno učinkovitosti pomoči EU in Kitajske v Mozambiku dodatno uporabimo edini mehanizem, ki omogoča koncentracijo, tako na procese, kakor tudi na cilje - "Cash on Delivery Aid" (Birdsall in Savedoff 2011), pri čemer ocenimo prakse obeh donatoric skozi temeljne elemente predstavljenega modela.

Učinkovitost pomoči EU in Kitajske v Afriki

Z namenom testiranja prve zastavljene hipoteze, analiziramo politiko razvojnega sodelovanja EU do (podsaharke) Afrike, ki s skoraj 3,5 milijarde EUR pomoči letno (Evropska komisija 2012) predstavlja prioriteto evropskih razvojnih prizadevanj (Michel 2008). EU je pričela izgrajevati obsežen mehanizem sodelovanja z regijo AKP, kamor uvrščamo tudi podsaharsko Afriko, že v začetku šestdesetih let (Daerden 2003). Sodelovanje je potekalo skozi različne konvencije, ki so, na eni strani, prehajale iz popolnoma nadrejeno-podrejenih odnosov donatorice in prejemnice ter gospodarskega sodelovanja v večjo enakopravnost na številnih političnih področjih (Hoebink 2005). Skladno z vedno večjim premikom iz gospodarskega sodelovanja, v začetku šestdesetih let, k razvojnemu (McMahon 2005) ter širitvijo področji na politično, varnostno, znanstveno, okoljsko, energetske sodelovanje, se je počasi povečala tudi pomoč, ki jo EU nudi, predvsem preko Evropskega razvojnega sklada (Evropska komisija 2008b). Kljub omenjenemu napredku v okviru Lomejskih konvencij, so se pojavile določene kritike, češ, da pomoč ni učinkovita, saj regija AKP še vedno vsebuje največje število najmanj razvitih držav (Barbarinde in Faber 2005). Tako se je EU pričela zavedati pomena zagotavljanja učinkovitosti sredstev, ki jih namenja. Na kritike je EU odgovarjala s poudarjanjem pomena temeljnih načel razvojne pomoči - skladnosti politik, potrebe po vzpostavitvi partnerstva z državami prejemnicami, z večanjem neposredne podpore proračunu, kot sredstvu za zagotavljanje lastništva in s tem učinkovitejše pomoči (Rugumamu 2000, Hauck in drugi 2005). Pomemben element, ki ga je EU uvedla v začetku novega tisočletja, je pogojevanje pomoči. V primeru, da država prejemnica ne spoštuje človekovih pravic in demokratičnih načel ter ne ohranja političnega dialoga z EU, se sodelovanje lahko ustavi, vključno z razvojno pomočjo. Na ta način je EU skušala zagotoviti večjo učinkovitost sredstev (Olsen 2004a, Barbarinde in Faber 2004). Po drugi strani, je EU v sodelovanju z državami podsaharske Afrike, prav z namenom uresničevanja konkretnih (razvojnih) ciljev, pričela sprejemati akcijske načrte za področja sodelovanja, kar kaže na krepitev odnosov, z namenom zagotavljanja učinkovitosti. V tem delu lahko z zagotovostjo potrdimo prvi del prve hipoteze, ki pravi, da je EU v celotni zgodovini uspešno nadgradila svojo politiko razvojnega sodelovanja do Afrike.

Drugi del iste hipoteze se nanaša na določene izzive na področju učinkovitosti procesov razvojnega sodelovanja, s poudarkom na pomanjkanju koordinacije. V kolikor skušamo, na podlagi temeljnih načel razvojnega sodelovanja, le to oceniti, lahko zaključimo, da je EU pri tem delno učinkovita. Če je bila v preteklosti uspešna na področju povečevanja svoje razvojne pomoči (Orbine in Versluys 2006), se je le-ta pod vplivom globalne gospodarske krize znižala na raven iz leta 2008/09 (Evropska komisija 2012). Pohvalno je sicer, da je skoraj petina sredstev v okviru EDF, namenjena

v obliki neposredne podpore proračunu, kar povečuje njeno učinkovitost (prav tam). Neuspehi se, po drugi strani, pojavljajo pri spoštovanju načela skladnosti politik za razvoj (Olsen 2004a, Orbie in Versluys 2006, Engel in ostali 2010) in delitvi dela (Evropska komisija 2009b). Težave pri zagotavljanju učinkovitosti pomoči prikažejo tudi rezultati meritev, skladno z obema izbranimi metodologijama. Ko povzemamo že narejene analize učinkovitosti pomoči EU v okviru pariških kazalnikov (ki so sicer narejeni za izbrane države v razvoju in kot takšni niso vezani zgolj na Afriko) (OECD 2011ak), je opaziti, da je EU povprečna na področju zagotavljanja učinkovitosti. Pri tem EU uspešno spoštuje načela vzpostavitve partnerstva in prilagajanja nacionalnim mehanizmom prejemnice, po drugi strani, pa ima večje težave z medsebojnim usklajevanjem z drugimi donatoricami, kar ponovno potrди neupoštevanje načela delitve dela (prav tam). Podobne rezultate prinaša tudi metodologija Knacka, Rogersa in Eubanka (2011), ki EU postavlja v povprečje med analiziranimi DAC donatoricami. Pri tem največji izziv za doseganje bolj učinkovite pomoči predstavljata pomanjkanje selektivnosti izbranih prejemnic ter potreba po večji specializaciji pomoči v izbrane geografske in sektorske prioritete. Tako bi morala EU skrbneje izbirati države partnerice, na podlagi njihovih razvojnih potreb. Ob nudenju pomoči, pa bi morala le-to usmerjati skladno z izborom - večji delež sredstev v manjše število prejemnic in sektorjev, pri tem pa razmisliti tudi o večjem usmerjanju pomoči skozi kanale mednarodnih organizacij ter nižanju administrativnih stroškov. Na tem mestu lahko z zagotovostjo potrdimo prvo hipotezo v celoti - EU se, kljub številnim uspešnim prizadevanjem skozi desetletja delovanja v afriški regiji, še vedno sooča z izzivi na področju zagotavljanja učinkovitosti pomoči, ki jih bo morala nasloviti v prihodnje.

Druga hipoteza se nanaša na Kitajsko, ki je bila osnova za primerjalno analizo z evropsko razvojno politiko v Afriki in Mozambiku. Kitajska se uvršča med nove gospodarske velesile (Svetličič 2004) in hkrati t.i. "nove donatorice" v Afriki (Paulo in Reisen 2010), ki s svojimi pristopi ustvarjajo mešane občutke med tradicionalnimi DAC donatorji in razvojnimi teoretiki. Če je, po eni strani, njihov pristop ocenjen kot svež, neposreden in neobremenjen s smernicami zahodnega sveta (Bautingam 2009, Moyo 2009, Kim in Lighfoot 2011), se, na drugi strani, srečamo s skeptičnimi donatoricami in razvojniki (Kaplinsky, McCormick in Morris 2006, McCormick 2008, Gu 2009, Berthelemy 2011, Strampelli 2013). Vsekakor pa je gotovo, da Afrike več ne moremo obravnavati ločeno od kitajskega vpliva, ki se z leti izredno povečuje (Ajakaiye in Kaplinsky 2009). Čeprav je zgodovina sodelovanja z afriškim kontinentom še starejša od evropskega razvojnega povezovanja z regijo, za Kitajsko ne moremo reči, da je skozi leta načrtno nadgrajevala odnose na področju razvojnega sodelovanja. Ko je v šestdesetih in sedemdesetih letih pričela z izvajanjem razvojnih projektov (Brautingam 2008), so slednji hitro postali vezani na gospodarske interese, pri čemer pa

je Kitajska poudarjala spoštovanje načel neodvisnosti, enakopravnosti in nevmešavanja v notranje zadeve, kar je vodilo še danes (Anshan 2007a). Splošno lahko zaključimo, da je politika razvojnega sodelovanja z afriško regijo precej drugačna od DAC donatoric (Sautman in Hairong 2008). Pri tem imamo v mislih zelo ohlapno definicijo uradne razvojne pomoči, ki jo Kitajska nudi (Davies Martyn 2008), in hkrati tudi enormno povečanje pomoči v teku zadnjega desetletja (Grimm 2011, Brautingam 2012) na višino pomoči Japonske ali Nemčije. Če je EU politiko razvojnega sodelovanja širila tudi na sodelovanje na drugih političnih področjih, je Kitajska gradila odnose, predvsem na krepitvi gospodarskega sodelovanja (Guttal 2008, Dahl Huse in Muyakwa 2008, Broadman 2008). Pomoč, v obliki projektov (Grimm 2011) ali posojil (French 2006) je pri tem skoraj v celoti vezana na izvedbo s strani kitajskega podjetja (Alden 2007a), kar še dodatno krepi kitajsko (gospodarsko) prisotnost v regiji. Kako močno so gospodarski interesi in razvojne politike povezani, kaže tudi dejstvo, da so največje prejemnice razvojne pomoči hkrati najpomembnejše gospodarske partnerice - Angola, Burkina Faso, Kongo, Sudan, Nigerija, Zambija in Mozambik, trgovinska menjava in TNI v omenjenih državah pa raste za več kot 40 odstotkov letno (Broadman 2008, Gu 2009, Kaplinsky in Morris 2009). Krepitvi gospodarskega sodelovanja z isto vnemo sledi politično povezovanje. Tako lahko potrdimo, da je kitajska razvojna politika (če jo sploh lahko imenujemo tako) močno prepletena, predvsem z gospodarskimi interesi, pri čemer dobimo občutek, da razvojno sodelovanje, kakor tudi politične vezi delujejo v smeri spodbujanja gospodarskega povezovanja.

Za namene testiranja drugega dela druge hipoteze, ki se nanaša na (ne)upoštevanje smernic razvojnega sodelovanja, kar vpliva na učinkovitost procesov, je bilo potrebno kitajski pristop analizirati s kazalniki dveh izbranih orodij. Jasno je namreč, da Kitajska v uradnih dokumentih omenjenih smernic ne navaja (Hackenesch 2009), saj pomoč temelji na drugih predpostavkah (Anshan 2007b). Analiza razvojne politike s pomočjo Pariških kazalnikov potrди hipotezo (Herbert 2013, Strampelli 2013, Troester 2013, Sandstrom 2013), saj so praktično vse vrednosti kazalnikov enake nič. To kar pomeni, da je z vidika Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči ter pojmovanja učinkovite pomoči, kot jo razumejo DAC donatorice, kitajska pomoč neučinkovita.

Na podlagi pridobljenih rezultatov in razumevanja učinkovitosti pomoči, kot smo jo potrdili za namene raziskovalnega dela, bi lahko na tem mestu potrdili tudi tretjo hipotezo, ki se nanaša na učinkovitost pomoči EU in Kitajske v Afriki. Namreč, skladno s pariškimi kazalniki in splošno sprejetimi standardi učinkovitosti, ki jih ta uvaja v mednarodni donatorski skupnosti, lahko zaključimo, da je kitajska razvojna pomoč v Afriki manj učinkovita od EU. Vendar, kot smo dejali ob začetku, ne bi želeli zapasti v dvome, da je sledenje mednarodnim načelom samo sebi namen in

brez neposredne povezave z rezultati na terenu. Dodatne dvome v primernost merjenja učinkovitosti s pomočjo pariških kazalnikov vzbuja dejstvo, da se je situacija v številnih afriških državah, kljub letom nudenja razvojne pomoči, poslabšala (McGillivray 2004, Barbarinde in Faber 2005, Radelet 2006, Easterly 2006, Moyo 2009). Iz tega lahko sklepamo, da upoštevanje pariških načel morda ni univerzalna metoda delovanja v afriški regiji z namenom uresničevanja razvojnih ciljev (Knack 2014). Dodatno se o tem prepričamo z navedbo, da se EU pri upoštevanju načel, ki jih je oblikovala sama ali pa pomagala oblikovati v okviru DAC donatorske skupnosti, uvršča pretežno slabo. S tem namenom učinkovitost pomoči preverjamo z dodatnimi metodami, ki se, vsaj deloma, odmikajo od pretežno pristranskih pariških kazalnikov. Metodologija Knacka, Rogersa in Eubanka (2011) pokaže, da je Kitajska pomoč sicer neučinkovita v delu, ki je povzet iz Pariške deklaracije, vendar je po drugi strani jasno usmerjena, kar povečuje njeno učinkovitost. Tako z vidika geografske in sektorske koncentracije, kakor tudi z vidika višine administrativnih stroškov, precej vodi pred najboljšimi DAC donatoricami, ter še posebej pred EU, kar postavlja pod vprašaj pariške kazalnike. Kljub temu je pri skupnem kazalniku uvrščena slabše od EU (vendar bolje od številnih DAC donatoric, kot so ZDA, Japonska, Španija, Grčija, Koreja in Francija!). Posledično lahko potrdimo del tretje hipoteze, ki se nanaša na analizo pomoči afriški regiji in pravi, da je pomoč EU, prav zaradi spoštovanja načel razvojnega sodelovanja, učinkovitejša od pomoči Kitajske. Vseeno pa na tem mestu zagotovo ostaja dvom glede univerzalnosti aplikacije pariških načel na vse donatorice, sploh glede na mešane uspehe, ki jih tradicionalne DAC donatorice dosegajo v državah v razvoju in različne rezultate, ki jih dobimo z dvema različnima metodološkima orodjema za oceno učinkovitosti. Hkrati se ohranja vprašanje, ali tudi metodologija Knacka, Rogersa in Eubanka lahko zadostno oceni učinkovitost pomoči z vidika učinkovitosti procesov (kaj šele učinkovitost pomoči z vidika rezultatov!), saj delno temelji na pariških kazalnikih. V okviru dela se sicer zadovoljimo z omejenim rezultatom na ravni ocenitve učinkovitosti procesov na afriško regijo, saj odpira dobrodošle dvome o primernosti ocenjevanja z "zahodnega, DAC, vidika" ter nam omogoča nadgradnjo metodološkega okvirja za študijo primera, Mozambik. V kolikor bi želeli na tem mestu pridobiti podrobnejše rezultate, je vsekakor potrebno v analizo vključiti tudi model, ki nevtralno ocenjuje učinkovitost procesov in kot tak ne temelji na smernicah, ki so jih oblikovale zgolj DAC donatorice. Še boljše se bi bilo za oceno učinkovitosti osredotočiti na konkretne rezultate in učinke obeh pristopov na terenu.

Učinkovitost pomoči Mozambiku

Zaradi mešanih vtisov, glede učinkovitosti pomoči obeh izbranih donatoric na ravni Afrike, se v nadaljevanju osredotočimo na izbrano študijo primera - Mozambik. Analiza pokaže, da smo za

preučevanje učinkovitosti pristopov izbrali zahtevno, a vendar primerno prejemnico. Kljub neverjetni gospodarski rasti in vrednosti TNI daleč nad povprečjem podsaharske Afrike, je še vedno več kot polovica prebivalcev pod pragom revščine (UNDP 2011). Omenjeno potrjuje, da se hiter gospodarski razvoj ne odraža nujno v napredku na družbenem področju. Na (pre)počasno uresničevanje MDG (UNDP 2011) mednarodna donatorska skupnost odgovarja z visoko vrednostjo razvojnih sredstev (OECD DAC Statistics 2011), pri čemer ima EU z državami članicami absolutno prevlado v mednarodni donatorski skupnosti (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006). Po drugi strani, pa je, sicer na podlagi neuradnih podatkov, zbranih s strani razvojnega *think-tank*a, med posameznimi donatoricami, po količini pomoči, vodilno vlogo že prevzela Kitajska (Aiddata 2013). Omenjeno kaže na izredno enakopravno zastopanost obeh analiziranih donatoric v Mozambiku, ki je sicer močno odvisen od tuje pomoči (De Renzio in Hanlon 2007, Vollmer 2013). Visoka odvisnost pomoči in konstantno povečevanje pomoči, je kmalu privedlo tudi do (pre)velikega števila donatoric na terenu (Strampelli 2013) in do potrebe po medsebojnem usklajevanju (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006). Tako je Mozambik ena izmed držav v razvoju, kjer so se (DAC) donatorice najhitreje organizirale v smeri zagotavljanja učinkovitosti razvojne pomoči, kar je potekalo veliko pred splošno uvedbo pariških načel (Batley, Bjørnstad in Cumb 2006, De Renzio in Hanlon 2007, Vollmer 2013). Medsebojna prizadevanja so se pričela odražati v številnih institucionalnih rešitvah za zagotavljanje učinkovitosti - formiranju usklajevalnih skupin, iniciativah mednarodnih organizacij za povečevanje učinkovitosti in podobno (Vollmer 2013). Sicer dejanska praksa le blede odraža prizadevanja na deklarativni ravni - na terenu je trenutno prisotnih več kot 40 DAC donatoric (OECD DAC Statistics 2013), pri čemer se nobena izmed teh, z več kot 40 letno zgodovino sodelovanja z Mozambikom, ni pripravljena umakniti z namenom zagotavljanja boljše delitve dela in posledično večje učinkovitosti pomoči (De Renzio in Hanlon 2007, Vollmer 2013). Da deklarativna zavzetost nima neposredne povezave s prakso, kaže tudi odstotek pomoči, ki ga Mozambik prejema preko mednarodnih organizacij in naj bi, kot tak, zagotavljal večjo učinkovitost (predvsem na račun nižanja transakcijskih stroškov in lažjega usklajevanja). Relativna vrednost multilateralne pomoči se je namreč, v obdobju med 2009 in 2011, prepolovila oz. je zagotovo še nižja, saj podatek ne upošteva novih donatoric. Nadaljnja analiza učinkovitosti delovanja mehanizmov, ki so jih donatorice vzpostavile za boljše medsebojno usklajevanje in zagotavljanje delitve dela, pokaže, da je večina instrumentov delno uspešnih (IESE 2008, Vollmer 2013, Troester 2013, Philippe 2013, Karlsen 2013). Če je iniciativa za zagotavljanje učinkovite delitve dela med donatorji (pričakovano!) zamrla že takoj ob začetku, so nekatere druge bolj uspešne. Kljub temu, se vse soočajo z enako težavo: če skupina deluje učinkovito, je omejena zgolj na DAC donatorice ter na ta način ne zagotavlja medsebojnega usklajevanja in večanja učinkovitosti pomoči novih donatoric, kar predstavlja velik manjko, glede na težo Kitajske, Indije

in Brazilije v Mozambiku. Po drugi strani, če iniciativa vključuje nove donatorice, se sooča s pomanjkanjem politične teže in "lastništva" s strani nacionalne, mozambiške vlade, kar postavlja pod vprašaj smiselnost delovanja. Jasno je, da se Mozambik sooča z veliko skupino aktivnih donatoric na terenu, z različnimi razvojnimi praksami, ki se zaenkrat ne želijo umakniti, medsebojna koordinacija pa je slaba. Omenjeno se tudi odraža v oceni učinkovitosti pomoči v Mozambiku, z vidika pariških kazalnikov (OECD 2011ak). Tako so bili, do leta 2010, doseženi zgolj štiri kazalniki, pri čemer se trije (1,2a in 12) nanašajo na prakse prejemnice in kot takšni ne obravnavajo donatoric (prav tam). Hkrati je zaskrbljujoče dejstvo, da so vrednosti določenih kazalnikov še upadle pod raven iz leta 2005, kar se nanaša na temeljni problem usklajevanja v Mozambiku (upadla sta namreč kazalnika 10a in 10b, ki obravnavata medsebojno usklajevanje na področju skupnih misij in analitičnega dela). Omenjeno prinaša jasno sporočilo: poleg zagotavljanja učinkovitosti lastne razvojne pomoči in doseganja razvojnih ciljev, mora mednarodna donatorska skupnost dodatno pozornost posvetiti medsebojnemu usklajevanju.

Koliko sta sicer učinkovita pristopa EU in Kitajske? EU je, podobno kot na ravni celotne Afrike, pričela s postopnim nadgrajevanjem odnosov z mozambiško vlado, čemur sledi tudi povečanje razvojnih sredstev (Europa 2013a, OECD DAC Statistics 2013). Mozambik se po višini prejete pomoči, s strani EU, uvršča med deset najpomembnejših afriških držav, pri tem pa je zaznati rahel padec po letu 2007, deloma tudi zaradi globalne gospodarske krize (OECD DAC Statistics 2011). Vsebinsko se pomoč usmerja na veliko število sektorjev, pri čemer naslavlja tudi "šibke" MDG, kot je zagotavljanje enakopravnosti žensk in boj proti HIV. S povečevanjem pomoči, sektorjev delovanja in prizadevanji mednarodne skupnosti za povečanje učinkovitosti pomoči, je tudi EU začela delovati v tej smeri. Pri tem si je zadala za cilj, da je vsaj polovica pomoči usmerjene, kot neposredna podpora proračunu (Europa 2013a - c), hkrati pa je aktivna v mednarodnih telesih za večje medsebojno usklajevanje pomoči (Europa 2013d, Strampelli 2013) oz. prevzema pobudo za skupno večletno načrtovanje pomoči v sodelovanju z drugimi donatoricami (Molteni 2013). Kako se omenjena prizadevanja odražajo v praksi? EU je, sicer kot članica DAC, zavezana k uresničevanju pariških načel, a kljub temu analiza pokaže zgolj povprečne uspehe. Med uspešnejšimi kazalniki lahko sicer omenimo zagotavljanje bolj predvidljive pomoči in nižanje vzporednih implementacijskih projektih enot, kar nesporno olajša delo z mozambiško vlado, kljub temu pa se, podobno kot na ravni Afrike, sooča z izzivom medsebojnega usklajevanja z drugimi donatoricami. Podobno, povprečno oceno poda analiza učinkovitosti, s pomočjo modela Knacka, Rogersa in Eubanka. Pri tem je še posebej zaskrbljujoče dejstvo, da je kazalnik specializacije izredno slab. Omenjeno dokazuje, da EU krši načelo delitve dela, ki ga je sama sprejela ter tako namenja pomoč neodvisno od geografskih in sektorskih prioritet. Na podlagi pridobljenih ocen, bi

lahko prizadevanja EU za doseganje učinkovitejše pomoči, označili kot povprečna. Hkrati pa želimo pridobljene rezultate preveriti tudi z vidika doseganja učinka na terenu ter se na tak način približati razumevanju učinkovitosti pomoči z vidika doseganja rezultatov. Tako lahko, glede na smernice modela CoD Aid trdimo, da je EU vzpostavila učinkovit mehanizem za doseganje konkretnih rezultatov na terenu, ki je eden boljših v celotni donatorski skupnosti v Mozambiku (Strampelli 2013). Mehanizem izvajanja razvojnih projektov je tesno povezan z mozambiško vlado in ji omogoča lastništvo nad procesom, kar pomeni, da sta tako načrtovanje in izvedba usklajena med donatorjem in prejemnico (Strampelli 2013). Na podlagi omenjenega lahko zaključimo, da so mehanizmi EU za doseganje učinkovitejše pomoči sicer obširni in dodelani, a prinašajo mešane učinke. Sklepamo, da predvsem zaradi dejstva, ker se EU (kot tudi druge donatorice) pri izvajanju pomoči ni pripravljena omejiti ali celo umakniti iz Mozambika, ki je sicer prezasičen s številom donatoric, kar močno načenja njihovo učinkovitost. Dodatno ironijo v razpravo vnaša dejstvo, da je EU popolnoma nekritična do svojega izvajanja pomoči, predvsem v delih in načelih, ki jih je sama vzpostavila in vnesla v mednarodno donatorsko skupnost (npr. iniciativa o delitvi dela). Iniciativa je med donatoricami zamrla še predno je dodobra zaživela, kar meče slabo luč predvsem na EU, kot idejno vodjo načela. Hkrati je delitev dela zagotovo eno izmed načel, ki niso same sebi v namen, ampak bi bilo še posebej "uporabno" v prejemnicah, kot je Mozambik, zaradi izjemne zasičenosti z donatoricami na terenu. Omenjeno kaže na dejstvo, da je EU nepripravljena slediti tudi tistim načelom, ki jih postavlja sama (in bi pričakovano prinesla rezultate na terenu v obliki povečanja učinkovitosti procesov), hkrati pa od novih donatoric pričakuje spoštovanje načel (in je ob morebitnem njihovem nespoštovanju izredno kritična) (Strampelli 2013). Hkrati preseneča tudi njena kritika pristopov Kitajske v Mozambiku, predvsem v delu, da kot donatorica deluje samostojno in neodvisno od mednarodne donatorske skupnosti. Spomnimo, da ima EU zelo slabe rezultate prav pri kazalnikih, ki se nanašajo na medsebojno usklajevanje pomoči. Vsekakor pa je EU potrebno priznati tudi prizadevanja za večjo koordinacijo mednarodne donatorske skupnosti, kjer pogosto prevzame vodilno vlogo (Strampelli 2013, Philipe 2013; Molteni 2013), kar se bo slej kot prej odrazilo tudi v boljšem medsebojnem usklajevanju.

Na drugi strani, se soočamo s pristopom Kitajske v Mozambiku, ki je, podobno kot na ravni celotne Afrike, radikalno drugačen od tradicionalnih DAC donatoric. Čeprav ima svoje korenine že v začetku šestdesetih let prejšnjega stoletja (Robinson 2012), je Kitajska obsežno krepitev odnosov doživela v zadnjih desetih letih (Janson in Kiala 2009, Robinson 2012), skladno z vesplošnim trendom gospodarskega povezovanja v afriški regiji. Da razvojno sodelovanje, podobno kot v afriški regiji, temelji na gospodarskem sodelovanju, kaže hitra rast blagovne menjave (več kot 50% letno) (Open data 2013) in dejstvo, da je Kitajska postala eden najpomembnejših izvoznih

partnerjev Mozambika ter po količini TNI (Macauhub 2012, Open data 2013). Vzporedno s krepitvijo gospodarstva, so se stkale tudi pomembne politične vezi, ki segajo do najvišje politične ravni (Janson in Kiala 2009, Robinson 2012). Krepitev gospodarskih odnosov in političnih vezi je prinesla tudi velik naskok Kitajske, kot največjega donatorja razvojne pomoči v Mozambiku, pri čemer se je pomoč več kot 100-kratno povečala v zadnjem desetletju (Aiddata 2013). Pri tem ni zanemarljivo dejstvo, da je vezana izključno na razvojne projekte, ki se usmerjajo v sektor kmetijstva in prometa. V večji meri gre za izgradnjo infrastrukture (prav tam). Kako se omenjeno odraža v učinkovitosti pomoči? Podobno kot na ravni celotne Afrike, lahko kitajsko razvojno politiko, skozi kazalnike Pariške deklaracije, označimo kot popolnoma neučinkovito, saj so praktično vsi kazalniki enaki nič. Hkrati pa DAC donatorice, ki so nam podale mnenja, glede vrednosti kitajskih kazalnikov v okviru Pariške deklaracije, same priznavajo, da slednji ne more nuditi realne slike o kitajski učinkovitosti na terenu (Philippe 2013, Troester 2013, Herbert 2013). Omenjeno se jasno nakaže že v okviru ocene učinkovitosti s pomočjo modela Knacka, Rogersa in Eubanka. Čeprav sta kazalnika prilagajanja in usklajevanja, ki sta prevzeta neposredno iz Pariške deklaracije, pričakovano slaba, Kitajska dosega najboljše rezultate pri kazalniku specializacije pomoči. Ponovno je dokazala, da je njena pomoč veliko bolj usmerjena v izbrano število prioriternih držav in sektorjev, kot pomoč drugih DAC donatoric. Ob temu upoštevamo dejstvo, da so načela delitve dela, nudenja pomoči, skladno s primerjalnimi prednostmi, izbor prioriternega števila držav in sektorjev (največ 3) pravzaprav smernice, ki jih je prevzela donatorska skupnost, združena v DAC, in Kitajska k njim pravzaprav ni zavezana (po drugi strani pa so zavezane članice OECD DAC, ki jih ne upoštevajo). Hkrati pa je na mestu tudi vprašanje, ali so visoke vrednosti kazalnika specializacije zgolj naključne, glede na dejstvo, da se Kitajska, sicer pri skupnem kazalniku, umesti na dno. Podobno slabo sliko prikaže tudi analiza učinkovitosti skozi model CoD Aid. Tako ne moremo reči, da Kitajska v katerikoli fazi modela zagotavlja načelo dobrega upravljanja za doseganje dejanskih rezultatov na terenu, ampak so sredstva v večji meri usmerjena, skladno z lastnimi interesi, v obliki projektov (Strampelli 2013), čeprav imajo slednji lahko določeno povezavo z razvojnimi prioritetami Mozambika (Herbert 2013). Tako lahko z gotovostjo potrdimo tudi tretjo hipotezo v delu, ki se nanaša na učinkovitost pomoči (procesov) EU in Kitajske v Mozambiku: v kolikor učinkovitost pomoči pojmuje z vidika dobrega upravljanja, učinkovitosti procesa za doseganje rezultatov na terenu, ter pri tem učinkovitost pogojujemo s sledenjem mednarodnim načelom razvojnega sodelovanja, lahko zaključimo, da je pomoč EU veliko bolj učinkovita od pomoči Kitajske. Hkrati pa ob tem poudarimo, da so pričakovanja, glede doseganja učinkovitosti po modelu, ki ga je vzpostavila DAC donatorska skupnost, veliko višja za EU, kot Kitajsko. Potrebno se je zavedati, da prizadevanja tradicionalne donatorske skupnosti, glede boljšega medsebojnega usklajevanja in posledično učinkovitejše pomoči, segajo že dvajset let

nazaj, kar daje povprečnim rezultatom EU še bolj negativen predznak. Po drugi strani, so interesi Kitajske v Afriki jasno izraženi (Brautingam 2008, Guttal 2008), mnenje glede prizadevanj za medsebojno usklajevanje in doseganje učinkovitosti pa izrazito odklonilno. Zaradi tega smo še toliko bolj presenečeni nad izjemnimi rezultati pri posameznih podkazalnikih. Ob tem ne smemo pozabiti, da je omenjen mehanizem vezan na merjenje učinkovitosti procesov, ki bi sicer naj imeli vpliv na doseganje konkretnih rezultatov, ni pa nujno. V kolikor pa ocenjujemo učinkovitost pomoči Kitajske z vidika rezultatov na terenu, so vsi sogovorniki jasno potrdili, da Kitajska dosega rezultate v obliki konkretnih izvedenih projektov (Philippe 2013, Karlsen 2013). Ob tem želimo opozoriti tudi na pozitivno sprejemanje kitajskega pristopa s strani lokalne mozambiške vlade. Hkrati pa se skušamo izogniti enoznačni oceni o učinkoviti pomoči z vidika rezultatov. Na to nakazuje dvom sogovornikov o trajnosti takšnega pristopa ter pretežno negativna mnenja lokalnega prebivalstva glede kitajskega načina delovanja v Mozambiku. Zatorej, na koncu ocene ponotranjimo mnenje sogovornikov v Mozambiku, da razprava o učinkovitosti pomoči mogoče ne sme biti "ukalupljena" v zahodno donatorsko skupnost in pariška načela (Philippe 2013, Karlsen 2013, Herbert 2013). Na realno (trajnostno) oceno učinkov kitajskega pristopa v Mozambiku bo verjetno potrebno še nekoliko počakati, v vmesnem obdobju pa lahko projekten način delovanja in usmerjenost na izgradnjo infrastrukture deluje komplementarno prizadevanjem drugih donatorjev na terenu.

K oblikovanju tristranskega partnerstva za povečanje učinkovitosti?

Ločeno od razprave o učinkovitosti posameznih pristopov ter posledic, ki jih kitajski pristop vnaša v Mozambik, pozitivnih za gospodarstvo, in (pričakovano) nevtraln-negativnih za tradicionalne donatorice, je jasno, da bo za doseganje čim boljših rezultatov na terenu potrebna določena mera koordinacije in skupnega razumevanja razvoja med DAC in novimi donatoricami (Paulo in Reisen 2010, 535). Ob velikemu številu prisotnih donatoric na terenu ter množici administrativnih zahtev, ki jih vsaka donatorica uvede ob nudenju pomoči, je pričakovati, da slednje predstavlja precejšen izziv za mozambiško vlado, hkrati pa močno načenja vprašanje učinkovitosti delovanja na terenu. Čeprav je EU storila korak naprej v smeri tristranskega povezovanja s Kitajsko na ravni Afrike, iniciative niso obrodile sadov in so tudi v Mozambiku še v povojih. Pravzaprav ocenjujemo, da je Kitajska v tem trenutku popolnoma nepripravljena sodelovati v mednarodnem usklajevanju aktivnosti, hkrati pa je omenjena drža razumljiva, glede na interese, ki jih ima, na eni strani in splošno raven slabega usklajevanja DAC donatoric, na drugi strani.

A kljub temu, se strinjamo z mnenjem sogovornikov v Mozambiku (Philippe 2013, Troester 2013),

da trenuten mehanizem delovanja v državi nima realne prihodnosti za doseganje trajnostnega razvoja. Teža več kot štiridesetih donatoric močno načinja njihova razvojna prizadevanja, zaradi česar bo potrebno čim hitreje racionalizirati mehanizem razvojnega sodelovanja. V tem kontekstu bo morala mednarodna donatorska skupnost sprejeti racionalno odločitev o (verjetnem) krčenju prisotnih donatoric na terenu oz. njihovem večjem povezovanju pri izvajanju aktivnosti, z namenom administrativne razbremenitve mozambiške vlade. Omenjeno ocenjujemo tudi kot osrednjo prioriteto, ki ji je potrebno v bližnji prihodnosti nameniti precejšnjo pozornost. Bo pa tudi DAC donatorska skupnost zagotovo morala najti način za čim hitrejšo povezovanje in morebitno integracijo novih donatoric v ustaljene razvojne sheme, ob upoštevanju njihovih posebnosti in pripravljenosti za povezovanje. Namreč, vloga novih donatoric je že prevelika, da bi jo lahko preprosto ignorirali. V kolikor jim tradicionalne donatorice ne bodo namenile zadostne pozornosti, se bo razvoj posameznih partneric v Afriki razcepil na dve ločeni smeri. Dodatno, huje, lahko nacionalne vlade pričnejo sodelovati zgolj z novimi donatoricami in tako zabrišejo več desetletno zgodovino odnosov z EU. A vsekakor so takšne razprave že predmet morebitnega nadaljnjega dela na področju spodbujanja učinkovitosti pomoči v Mozambiku in širše.

Izvirni prispevek disertacije

Rezultati doktorske disertacije so pomemben prispevek k preučevanju razvojnega sodelovanja, tako v slovenskem prostoru kot širše, in se kažejo na teoretičnem in empiričnem področju. Na ravni teoretičnih pristopov velja najprej izpostaviti kritičen premislek glede opredelitve pojma "učinkovita pomoč". Če DAC donatorska skupnost pojem razume precej enoznačno in jo v večji meri povezuje z načinom izvajanja razvojnega sodelovanja, ki mora biti učinkovit, torej skladen s sprejetimi smernicami, se poistovetimo s kritikami, da omenjeno ne prinaša nujno učinkovitosti na terenu, v obliki konkretnih rezultatov. Tako trdimo, da je potrebno pred naslavljanjem tematike učinkovite pomoči jasno opredeliti razumevanje pojma. Hkrati disertacija vnaša kritičen premislek glede primernosti slovenskega prevoda "učinkovita pomoč" ter jo dopolni z ločevanjem na dva pojma: učinkovitost razvojnega sodelovanja z vidika procesov, ki jih izvaja država donatorica (oz. uspešnosti tega, kar bi bil primernejši prevod) in učinkovitost razvojnega sodelovanja z vidika rezultatov v državi v razvoju.

Dodatno naslovimo primernost merjenja učinkovitosti skozi vidike različnih teoretičnih mehanizmov, ki temeljijo na pariških načelih. Tako priznavamo Pariški deklaraciji pomembno težo, ki jo ima v mednarodni donatorski skupnosti, hkrati pa kritično naslavljam določene

pomanjkljivosti. Dodatno v preučevanje pojma "učinkovita pomoč" vpeljemo nov mehanizem, *Cash on Delivery Results*, ki se osredotoča na konkretne rezultate in lahko ob premišljeni in dosledni uporabi močno poveča raven učinkovitosti.

Pomemben doprinos k razvojnim študijam pa disertacija vnaša predvsem s svojim empiričnim delom. Medtem, ko je mednarodna donatorska skupnost, s pomočjo pariških ali drugih ustreznih kazalnikov, ocenjevala učinkovitost pristopov zahodnih donatoric, slednje za t.i. nove donatorice še ni bilo storjeno. Čeprav takšna ocena učinkovitosti lahko pomembno pripomore k izboljšanju prakse nudenja pomoči v prihodnje, so bile predmet pregleda le tiste donatorice, ki so sooblikovale omenjene mehanizme. Po drugi strani, je bilo ocenjevanje razvojne politike Kitajske težavno, zaradi pomanjkanja zahtevanih podatkov, in hkrati nesmiselno, saj so pristopi tako drugačni. Vendar pa je dosedanja praksa pokazala, da je razvojna teža pristopov Kitajske in drugih novih donatoric, veliko prevelika, da bi jo lahko izpustili iz razprave o učinkoviti pomoči. Zatorej je podrobna preučitev politike razvojnega sodelovanja na ravni Afrike in ocena učinkovitosti zagotovo pomemben korak naprej na področju doseganja trajnostnega svetovnega razvoja.

Pomemben prispevek disertacija vnaša tudi v razpravo o primernosti in učinkovitosti trenutnih pristopov mednarodne donatorske skupnosti, ki so združeni v obliki pariških kazalnikov in drugih načel razvojnega sodelovanja. Namreč kljub določeni skeptičnosti razvojnih teoretikov (Radelet 2006, Moyo 2009) glede učinkovitosti pristopov zahodnih donatoric, so pariški kazalniki še vedno ocenjeni kot najpomembnejši referenčni okvir razvojnih praks. Z naslavljanjem njihovih pomanjkljivosti in primerjalno analizo Kitajske in EU s pomočjo druge ustrezne metodologije, dokažemo, da 'pariška ocena' ne more biti enoznačna. Prav tako pariška načela ne morejo biti edini referenčni okvir za ocenjevanje učinkovitosti pomoči. Slednje nam omogoča videti nove donatorice v drugačni luči, kar v prihodnje lahko pripomore k hitrejšemu iskanju sinergij med različnimi pristopi donatoric za doseg trajnostnega razvoja.

Največjo težo pa ima disertacija zagotovo s poglobljeno študijo primera. Tako dokazuje, da številna prizadevanja za povečanje učinkovitosti pomoči na deklarativni ravni nimajo nikakršne vrednosti, če niso prevedena v prakso na terenu. Če so dosedanje študije, s pomočjo različnih metodologij, ocenjevale pristope predvsem zahodnih donatoric, so bila mnenja glede Kitajske in drugih novih donatoric precej negativna, zgolj na podlagi opisne ocene. Tako z vzpostavitvijo enotnega metodološkega okvirja za vse donatorice omogočamo enakopravnejšo analizo, ki jo dopolnimo tudi

z inovativnim pristopom *Cash on Delivery Results* in tako nadgradimo razumevanje učinkovitosti. Omenjen pristop tako, na eni strani, zavrača kritike glede osredotočenosti zgolj na procese, brez doseganja konkretnih rezultatov, hkrati pa postavlja dve izjemno različni donatorici na isti imenovalec, kar je novost. Pridobljeni rezultati in analize bodo tako omogočili boljše nasloviti razvojne prioritete Mozambika. Hkrati pa bo mogoče hitreje povezati tradicionalno mednarodno donatorsko skupnost z novimi donatoricami za doseganje večje usklajenosti delovanja na terenu, kar predstavlja enega večjih izzivov pri nujenju razvojne pomoči.

9. SEZNAM LITERATURE

Aiddata. 2013. Dostopno prek: <http://aiddata.org/> (15. april 2014).

Ajakaiye, Olusanya in Raphael Kaplinsky. 2009. *China in Africa: A Relationship in Transition*. Bonn: EADI.

Akcijaska agenda iz Akre – Accra Agenda for Action. 2008. Dostopno prek: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf> (6. december 2008).

Akcijski načrt iz Kaira ob EU-Afrika Vrh - Cairo Plan of Action: EU-Africa Summit. 2000. Dostopno prek: <http://www.dfa.gov.za/foreign/Multilateral/africa/treaties/cairoplan.htm> (10. februar 2009).

AKP-EGS Konvencija – ACP-EEC Convention. 1975. Dostopno prek: <http://www.acp.int/en/conventions/lome1.htm> (20. januar 2009).

Alden, Chris in Andy Rothman. 2008. *China and Africa*. London: CLSA.

Alden, Chris. 2007a. *China in Africa*. London, New York: International African Institute.

--- 2007b. Emerging countries as new ODA players in LDCs: The case of China and Africa. *Gouvernance Mondiale* (1): 1–14.

--- 2008. Towards Framing Africa-China-EU Co-operation in Africa. Co-operation with Africa in the Context of Globalisation: views from African, Chinese and European Perspectives (28–29. April 2008).

Alesina, Alberto in David Dollar. 2000. Who Giver Foreign Aid and Why? *Journal of Economic Growth* (5): 33–63. Dostopno prek: http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4553020/alesina_whogives.pdf?sequence=2 (22. marec 2013).

Allafrica. 2012. *Mozambique - China Trade Continues to Grow*. Dostopno prek: <http://allafrica.com/stories/201212090143.html> (16. november 2013).

Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in nekatere z njimi povezane akte. 1997. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Amsterdamska.pdf (22. januar 2009).

Anshan, Li. 2007a. China's New Policy Towards Africa. V *China in Africa*, ur. Chris Alden, 21–47. New York: International African Insitute.

--- 2007b. China and Africa: Policy and Challenges. *China Security* 3 (3): 69–93.

Ashoff, Guido. 2008. The Paris Declaration Evaluation of the implementation of the Paris Declaration: Case study of Germany. Bonn: BMZ.

Babarinde, Olufemi in Gerrit Faber. 2004. From Lomé to Cotonou: Business as Usual? *European Foreign Affairs Review* 9: 27–47.

- Babarinde, Olufemi in Gerrit Faber, ur. 2005. *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Babarinde, Olufemi. 2005. The Changing Environment of ACP-EU Relations. V *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*, ur. Olufemi Babarinde in Gerrit, 28–42. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bandyopadhyay, Subhayu in Howard J. Wall. 2006. *The Determinants of Aid in the Post-Cold War Era*. Federal Reserve Bank of St. Louis Review 89(6), 533–47. Dostopno prek: <http://research.stlouisfed.org/wp/2006/2006-021.pdf> (15. julij 2013).
- Barder, Owen in Nancy Birdsall. 2006. *Payments for Progress: A Hands-off Approach to Foreign Aid*. Washington: Centre for Global Development. Dostopno prek: http://international.cgdev.org/sites/default/files/11550_file_12_1_06_Payments_for_Progress.pdf (5.7.2013).
- Barder, Owen. 2012. What is development? Global Development: Views from the Center. Washington: Centre for Global Development. Dostopno prek: <http://international.cgdev.org/blog/what-development> (24. julij 2013).
- Bartelt, Sandra. 2008. The Institutional Interplay Regarding the New Architecture for the EC's External Assistance. *European Law Journal* 14 (5): 655–679.
- Batley, Richard, Liv Bjørnstad in Amélia Cumbi. 2006. *Evaluation of General Budget Support, Mozambique Country Report*. Birmingham: University of Birmingham. Dostopno prek: http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/evaluation/international_joint_evaluations/GBS_Mosambik.pdf (6. december 2013).
- Bauer, Peter T. 1993. *The Development Frontier: Essays in Applied Economics*. Cambridge: Harvard University press.
- Benko, Vladimir. 1997a. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- 1997b. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2000. *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Berger, Bernt in Uwe Wissenbach. 2006. EU-China-Africa trilateral development cooperation: Common challenges and new directions. Bonn: DIE.
- Berlin, Anders in Nils Resare. 2005. The European Community's external action: a development perspective. Stockholm: SIDA.
- Berthelemy, Jean-Claude. 2006. Bilateral Donor's Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? *Review of Development Economics* 10 (2): 179–194. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9361.2006.00311.x/abstract> (19. marec 2013).
- 2011. *China's Engagement and Aid Effectiveness in Africa*. Tunis: African Development Bank. Dostopno prek: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Working%20129.pdf> (9. november 2013).

Birdsall, Nancy, Homi Kharas in Rita Perakis. 2011. *Measuring the Quality of Aid: QuODA*. Washington: Centre for Global Development. Dostopno prek: http://international.cgdev.org/sites/default/files/1425642_file_Birdsall_Kharas_Perakis_Busan_QuODA_FINAL.pdf (27. marec 2013).

Birdsall, Nancy, William D. Savedoff, Ayah Mahgoup in Katherine Vyborny. 2011. *Cash on Delivery. A new approach to foreign aid*. Washington: Centre for Global Development. Dostopno prek: http://international.cgdev.org/sites/default/files/1423949_file_CODAid_SECOND_web.pdf (2. julij 2013).

Boone, Peter. 1996. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European Economic Review* 40 (2), 289–329. Dostopno prek: http://eprints.lse.ac.uk/20690/1/Politics_and_the_Effectiveness_of_Foreign_Aid.pdf (21. januar 2014).

Bosshard, Peter. 2007. *China's Role in Financing African Infrastructure*. Berkeley: International Rivers Network.

Bourguignon, François in Mark Sundberg. 2007. *Aid Effectiveness - Opening the Black Box*. Dostopno prek: http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2007/0106_1430_2001.pdf (28. marec 2014).

Brautigam, Deborah. 2008. *China's African Aid: Transatlantic Challenges*. Washington: GMT.

--- 2009. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press-

--- 2010. *China, Africa and the International Aid Architecture*. Dostopno prek: <http://deborahbrautigam.files.wordpress.com/2013/04/rev-working-paper-china-africa-aid-architecture-august-2010.pdf> (20. avgust 2013).

--- 2011. *China in Africa: What Can Western Donors Learn?* Oslo: Norfund.

--- 2012. Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime, *Journal of International Development* 23 (5): 1–13.

Brglez, Milan. 2008. *Filozofija družbenih ved v znanosti o mednarodnih odnosih: Od kritike političnega realizma h kritičnemu ontološkemu realizmu*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Broadman, Harry G. 2008. China and India go to Africa: new deals in the developing world. *Foreign Affairs* 87 (2): 95–109.

Brown, Lara, Elisabeth Leann in Joanne M. O' Connor. 1996. Cross-Pressures in Western European Foreign Aid. V *Foreign Aid towards the Millennium*, ur. Steven W. Hook, 29–35. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.

Brown, Stephen. 2005. Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa. *The European Journal of Development Research* 17: 179–198.

Bučar in ostali. 2007. *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Case Studies*. Bonn: DIE. Dostopno prek: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=34077> (13. april 2014).

Bučar, Maja. 2010. *Science and Technology for Development. Coherence of the Common EU R&D*

policy with development policy objectives. Bonn: DIE. Dostopno prek: http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_19.2010.pdf (13. april 2014).

Burall, Simon in David Roodman. 2007. *Developing a Methodology for Assessing aid effectiveness – an option paper*. London: ODI. Dostopno prek: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4831.pdf> (2. april 2013).

Burnside, Craig in David Dollar. 1999. *Aid, Policies and Growth*. Washington: World Bank. Dostopno prek: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-1777> (21. januar 2014).

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

--- 2008. Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development. *Journal of European Integration* 30 (3), 323–342.

Cassen, Robert. 1986. *Does aid work?* Oxford: Clarendon.

Chin, Andrew. 2010. Herfindahl-Hirschman Index Calculator. Dostopno prek: <http://www.unclaw.com/chin/teaching/antitrust/herfindahl.htm> (7. julij 2013).

CIDA. 2013a. *Project profile: PROAGRI Common Fund - Phase II*. Dostopno prek: <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vWebCSAZEn/B1B5F6CEBC00147B85257403003C933C> (6. december 2013).

--- 2013b. *Project profile: PROSAUDE II*. Dostopno prek: <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb%5Ccpo.nsf/projEn/A033033002> (6. december 2013).

Clapham, Christopher. 2006. Fitting China in. *Brenthrust Discussion Paper* 8: 2–6.

Club of Mozambique. 2013. *Mozambique Foreign Direct Investment Falls 26% in 2012*. Dostopno prek: <http://www.clubofmozambique.com/solutions1/sectionnews.php?secao=business&id=27316&tipo=one> (22. november 2013).

Collier, Paul in Anke Hoeffler. 2002. *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*. Dostopno prek: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2902> (23. januar 2014).

Collier, Paul in David Dollar. 2001. Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals'. *World Development* 29, 1787–1802.

Collier, Paul in David Dollar. 2002. Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review* 46 (2002), 1475–1500. Dostopno prek: [http://211.253.40.86/mille/service/ers/30000/IMG/000000021698/Collier\(2002\)_Aid%20allocation.pdf](http://211.253.40.86/mille/service/ers/30000/IMG/000000021698/Collier(2002)_Aid%20allocation.pdf) (22. januar 2014).

Collier, Paul in Jan Dehn. 2001. *Aid, Shocks, and Growth*. Dostopno prek: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2688> (23. januar 2014).

Collier, Paul. 2008. *Implications of Changed International Conditions for EITI*. Oslo: EITI. Dostopno prek: <http://eiti.org/files/Collier%20-%20Implications%20of%20Changed%20International%20Conditions%20for%20EITI.pdf> (9. november 2013).

Concord. 2013. *2013 Aidwatch Report*. Dostopno prek: <http://www.concordeurope.org/275-2013-aidwatch-report> (2. januar 2014).

Corkin, Lucy. 2007. *China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors*. Pretoria: University of Stellenbosch.

Cumming, Gordon. 2001. *Aid to Africa: French and British Policies from the Cold War to the New Millennium*. Burlington: Ashgate.

Četrta AKP-EGS Konvencija – Fourth ACP-EEC Convention. 1989. Dostopno prek: http://www.acpsec.org/en/conventions/lomeiv_e.htm (21. januar 2009).

Dacosta, Lisa, Yannick Jadot in Alice Nicole Sindzingre. 2004. Complementarity of European Union Policies on Development Cooperation : First Elements of Analysis and Recommendations for an Evaluation. V *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Cooperation*, ur. Paul Hoebink, 97–134. Amsterdam: Askant.

Dahle Huse, Martine in Stephen L. Muyakwa. 2008. *China in Africa: lending, policy space and governance*. Oslo: EURODAD.

Dalgaard, Carl-Johan, Henrik Hansen in Finn Tarp. 2004. On the Empirics of Foreign Aid and Growth. *The Economic Journal* 114, 191–216. Dostopno prek: http://www.cer.ethz.ch/resec/teaching/seminar_aussenwirtschaft_wt_04_05/daalgard_hansen_tarp_EJ.pdf (23. januar 2014).

Dalgaard, Carl-Johan. 2007. *Reasonable Expectation and the First Millennium Development Goal: How Much Can Aid Achieve?* Copenhagen: University of Copenhagen. Dostopno prek: <http://ideas.repec.org/p/kud/kuiedp/0718.html> (15. julij 2013).

Davies, Martyn. 2008. *How China Delivers Assistance to Africa*. Beijing: Centre for Chinese Studies.

Davies, Penny. 2007. *China and the End of Poverty in Africa – towards mutual benefit?* Sundbyberg: Diakonia.

--- 2008. *Aid Effectiveness and Non-DAC Providers of Development Assistance*. Paris: OECD.

Dayton-Johnson, Jeff in John Hoddinott. 2001. *Optimal Allocation of Development Aid Across Countries*. Halifax: Dalhousie University.

De Renzio, Paolo in Joseph Hanlon. 2007. *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*. Oxford: University Colledge Oxford. Dostopno prek: http://www.clubofmozambique.com/solutions1/solutions/social_development/Health_ContestedSovereigntyMozambique.pdf (23. november 2013).

Dearden, Stephen. 2003. The Future of the European Union in Europe's Development Assistance. *Cambridge Review of International Affairs* 16(1): 105–117.

Deklaracija iz Lizbone ob Vrhu EU-Afrika – Lisbon Declaration, EU Africa Summit. 2007. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_lisbon_declaration_en.pdf (7. februar 2009).

Development Gateway. 2013. *Aid Information Management in Mozambique: a success story*.

Dostopno prek: <http://www.developmentgateway.org/news/aid-information-management-mozambique-success-story> (1. november 2013).

Development Policy Forum. 2008. How best can business contribute to Europe's Aid Efforts? (3. april).

Disch, Arne. 1999. *Aid Coordination and Aid Effectiveness*. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Dlamini, Nsizwa. 2008. *Trilateral Cooperation for Africa's Development: Towards an „African Perspective“*. Bonn: DIE. Dostopno prek: http://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Ausbildung/GGS/Abstract_MGG3.pdf (17. julij 2013).

Dollar, David in Lant Prichett. 1998. *Assessing Aid - What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford: Oxford University Press. Dostopno prek: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/23/000094946_99030406212262/Rendered/PDF/multi_page.pdf (21. januar 2014).

Dom, Catherine in Andrea Gordon. 2011. *Budget Support in Fragile Situations, Oxfam Discussion Paper*. London: Oxfam. Dostopno prek: <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=4250> (5. julij 2013).

Domar, Evsey. 1946. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. *Econometrica* 14 (2): 137–147.

Druga AKP-EGS Konvencija – The Second ACP-EEC Convention. 1979. Dostopna prek: <http://aei.pitt.edu/4216/> (20. december 2012).

Drugi Akcijski načrt za implementacijo Skupne Afrika- EU Strategije – Second Action Plan for the Implementation of the Joint Afrika – EU Strategy. 2010. Dostopno prek: <http://europafrika.net/2010/12/09/second-action-plan-for-the-implementation-of-the-joint-africa-eu-strategy/> (20. december 2012).

Easterly, William 2006. The Effectiveness of Foreign Aid. *Council on Foreign Relations*, 1. december. Dostopno prek: <http://www.cfr.org/foreign-aid/effectiveness-foreign-aid/p12077> (24. januar 2014).

Easterly, William in Tobias Pfutze. 2008. Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. *Journal of Economic Perspectives* 22 (2), 29–52. Dostopno prek: <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.22.2.29> (4. april 2013).

Easterly, William, Ross Levine in David Roodman. 2000. *New Data, New doubts: A Comment on Burnside and Dollar's "Aid, Policies, and Growth"*. Dostopno prek: <http://www.nber.org/papers/w9846> (23. januar 2014).

Eberlei, Walter. 2001. *Institutionalized Participation in Processes beyond the PRSP*. Bonn: GTZ. Dostopno prek: <http://www.cspr.org.zm/Programmes/DrBerlei-Intl.pdf> (8. december 2008).

EEAS. 2013. *Delegation of the European Union to the Republic of Mozambique, Institutional framework*. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/delegations/mozambique/eu_mozambique/political_relations/institutional_framework/index_en.htm (31. oktober 2013).

Engel, Paul, Niels Keijzer, Jeske van Seters in Eunike Spierings. 2010. *External Evaluation of the*

Policy Coherence Unit of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. Paris: OECD.

EU Donor Atlas. 2008. Dostopno prek: <http://fs2.bbj.it/> (8. maj 2009).

Europa. 2012a. *Annual Action Programme 2012 - Annex*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/af_aap_2012_moz.pdf (13. december 2013).

--- 2012b. *Annual Action Programme 2011 - Annex*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap_2011_moz.pdf (13. december 2013).

--- 2012c. *Annual Action Programme 2010 - Road sector - Annex*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_moz.pdf (13. december 2013).

--- 2013a. *Delegation of the European Union to the Republic of Mozambique, Cronology of bilateral relations*. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/delegations/mozambique/eu_mozambique/chronology/index_en.htm (6. december 2013).

--- 2013b. *Political and Economic Relation*. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/delegations/mozambique/eu_mozambique/political_relations/index_en.htm (13. december 2013).

--- 2013c. *Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2008-2013*. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/delegations/mozambique/documents/eu_mozambique/023_annex_csp_mozambique.pdf (13. december 2013).

--- 2013d. *Institutional Framework*. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/delegations/mozambique/eu_mozambique/political_relations/institutional_framework/index_en.htm (14. december 2013).

Europaafrica. 2007. *Cairo Summit*. Dostopno prek: <http://europaafrica.org/2007/05/20/cairo-summit/> (10. februar 2009).

Evropska komisija. 2002. *The European Development Fund*. Luxembourg: Office for Official Publications.

--- 2003. *Africa and the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications.

--- 2005. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, EU strategy for Africa: towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/04_eu_strategy_for_africa_12_10_2005_en.pdf (7. februar 2009).

--- 2006a. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, EU-China: Closer Partner, Growing Responsibilities*. Dostopno prek: http://www.delchn.ec.europa.eu/download/communication-paper-ENG_070622.pdf (6. april 2009).

--- 2006b. *Communication from the Commission: Increasing the impact of EU aid: A common framework for drafting country strategy papers and joint multiannual programming*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0088en01.pdf (5. maj 2009).

--- 2006c. *The Aid Effectiveness Package*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/103&format=HTML&aged=0&language=EN> (5.

maj 2009).

--- 2006d. Sporočilo Komisije: Pomoč EU: Nuditi več, hitreje in bolje. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0087:FIN:SL:HTML> (5. maj 2009).

--- 2007a. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, od Kaira do Lizbone - Novo strateško partnerstvo med EU in Afriko*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0357:FIN:SL:HTML> (6. april 2009).

--- 2007b. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards an EU-Brazil Strategic Partnersip*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/com07_281_en.pdf (4. maj 2009).

--- 2007c. *Sporočilo Komisije: Kodeks ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:SL:PDF> (5. maj 2009).

--- 2007d. Preparatory Inter-service meeting on Communication on „The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and cooperation on Africa's peace, stability and sustainable development“. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016630%202006%20INIT> (10. maj 2009).

--- 2008a. *Annual Report 2008 in the European Community's development and external assistance policies and their implementation in 2007*. Luxembourg: Office for Official Publications.

--- 2008b. *DG Development, 10th EDF*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/how/source-funding/10edf_en.cfm (14. februar 2009).

--- 2008c. *EU-Africa Relations, The Africa-EU strategic partnership*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/euafrica_en.cfm (7. februar 2009).

--- 2008d. *External Cooperation Programmes, setting the Human Rights Agenda*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/details_en.htm (15. februar 2009).

--- 2008e. *External Cooperation Programmes, Projects*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/projects_en.htm (15. februar 2009).

--- 2008f. *DG Development, Other Budget Instruments*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/how/source-funding/othersinstr_en.cfm (15. februar 2008).

--- 2008g. *External Cooperation Programmes, Instrument for Stability*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/stability-instrument/details_en.htm (15. februar 2009).

--- 2008h. *External Cooperation Programmes. Water Facility in detail*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/water/in_detail/index_en.htm (15. februar 2008).

--- 2008i. *External Cooperation Programmes, Supporting Regional Growth and Co-operation*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/index_en.htm (15. februar 2009).

--- 2008j. *The Communication from teh Commission to the Council and the European Parliament „The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and cooperation“*. Dostopno prek:

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2008_0654_F_COMMUNICATION_sl.pdf (1. maj 2009).

--- 2009a. *Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States. Cooperation before Lomé*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeevolution_en.cfm (20. januar 2009).

--- 2009b. *Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States. The Cotonou Agreement*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonouintro_en.cfm (22. januar 2009).

--- 2009c. *Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States. Evolution for Cooperation*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeevolution_en.cfm (21. januar 2009).

--- 2009d. *Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States. From Lomé I to IV*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv_en.cfm (21. januar 2009).

--- 2009e. *EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_toolkit_division_travail_en.pdf (29. oktober 2013).

--- 2011. *Povečanje vpliva razvojne politike EU: Agenda za spremembe - Increasing the impact of EU development policy: An Agenda for Change*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf (1. marec 2013).

--- 2012. *Financial Programming and Budget*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm#3of15 (11. julij 2013).

--- 2013a. *Voices and Views, Explaining the New Guidelines for Budget Support*. Dostopno prek: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/article/explaining-new-guidelines-budget-support> (4. julij 2013).

--- 2013b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors: Final Accounts of the 8th, 9th and 10th European Development Funds, Financial Year 2012*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/FED/FED_2012_en.pdf (15. april 2014).

Evropski parlament. 2006. *Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:01:EN:HTML> (15. februar 2009).

Evropski svet. 2005. *Zaključki šefov držav in vlad: EU in Afrika: Naproti Strateškemu partnerstvu – Conclusions by the Heads of State and Government meeting in the European Council: The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*. Dostopno prek: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/documents-submitted-to-the-european-council?lang=en> (7. februar 2009).

Evropsko soglasje, Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije - The European Consensus, Joint Statement by the Council and the Representatives of the Government of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy. 2005. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_en.htm (20. avgust 2013).

EY. 2013. *Mozambique economy: Imports and FDI inflows surged in 2012*. Dostopno prek: <http://performance.ey.com/2013/07/05/mozambique-economy-imports-and-fdi-inflows-surged-in-2012/> (22. november 2013).

Feagin, Joe, Anthony Orum in Gideon Sjober. 1991. *A case for case study*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Flynn, Daniel. 2013. AFRICA INVESTMENT - China brings goods and roads, now Africa wants jobs. *Reuters*, 21. julij. Dostopno prek: <http://www.reuters.com/article/2013/07/21/africa-china-idUSL6N0FI3TE20130721> (15. april 2014).

Forsyth, Tim. 2007. Sustainable livelihood approaches and soil erosion risks: who is to judge? *International Journal of Social Economics* 34 (1/2): 88-102. Dostopno prek: http://personal.lse.ac.uk/FORSYTH/TF_IJSE_livelihoods_06.pdf (15. julij 2013).

Forum on China-Afrika Cooperation. 2013. Dostopno prek: <http://www.focac.org/eng/> (22. april 2014).

Foucault, Michael. 1966. *The Order of Things*. London in New York: Routledge. Dostopno prek: http://www.revalvaatio.org/wp/wp-content/uploads/foucault-the_order_of_things1.pdf (24. julij 2013).

French, Howard W. 2006. China and Africa. *African Affairs* 106 (422): 127–132.

Frot, Emmanuel in Javier Santiso. 2010. *Crushed Aid: Fragmentation in Sectoral Aid*. Pariz: OECD. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dev/44341102.pdf> (9. november 2013).

GAERC. 2006a. *Council Conclusions: EU Aid Effectiveness Package*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/89219.pdf (5. maj 2009).

--- 2006b. *Council Conclusions: Complementarity and Division of Labour: preparation for the Orientation Debate on Aid Effectiveness*. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14029.en06.pdf> (5. maj 2009).

Geda, Alemayehu in Atnafu G. Meskel. 2008. *China and India's Growth Surge: It is a curse or blessing for Africa? The case of Manufactured Exports*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Gill, Bates in James Reilly. 2007. The Tenuous Hold of China Inc. in Africa. *The Washington Quarterly* 30 (3): 37–52.

Grimm, Sven in Nils-Sjard Schulz. 2009. *International division of labour – Towards a criteria-led process?* Dostopno prek: http://www.fride.org/descarga/OP_International_division_labour_nov09-2.pdf (13. marec 2012).

Grimm, Sven, Thomas Fues in Denise Laufer. 2006. *China's Africa Policy: Opportunity and*

Challenge for European Development Cooperation. Bonn: DIE.

Grimm, Sven. 2011. *Transparency of Chinese Aid: An analysis of the published information on Chinese external financial flows*. Stellenbosch: University of Stellenbosch. Dostopno prek: http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2011/09/Transparency-of-Chinese-Aid_final.pdf (16. november 2013).

Groat, Linda in David Wang. 2002. *Architectural Research Methods*. New York: John Wiley and sons.

Gu, Jing. 2009. China's Private Enterprises in Africa and the Implications for African Development. *European Journal of Development Research* (2009) 21, 570–587.

Guerrero, Dorothy-Grace in Foroze Manji. 2008. *Introduction: China's New Role in Africa and the South*. Cape Town, Nairobi in Owford: Fahamu.

Guillaumont, Patrick in Lisa Chauvet. 2000. *Aid and performance: A Reassessment*. Dostopno prek: <http://www.cerdi.org/uploads/ed/1999/1999.10.pdf> (23. januar 2014).

Guttal, Shalmali. 2008. Client and Competitor: China and International Financial Institutions. V *China's New Role in Africa and the South*, ur. Doroty-Grave Guerrero in Foroze Manji, 17–36. Cape Town, Nairobi in Owford: Fahamu.

Hadfield, Amelia. 2007. Janus Advances? An Analysis of EC Development Policy and the 2005 Amended Cotonou Partnership Agreement. *European Foreign Affairs Review* 12: 39–66.

Haider, Huma. 2010. *Helpdesk research report: Value for Money*. Dostopno prek: <http://www.gsdr.org/docs/open/HD712.pdf> (26. marec 2013).

Hanlon, Joseph. 2010. Mozambique: 'the war ended 17 years ago, but we are still poor'. *Conflict, Security & Development* 10, 77–102. Dostopno prek: <http://www.pambazuka.org/images/articles/470/mozambique.pdf> (28. junij 2013).

Hansen, Henrik in Finn Tarp. 2000. *Aid Effeciveness Disputed*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/development/evaluation/2664921.pdf> (23. januar 2014).

Harrod, Roy F. 1939. An Essay in Dynamic Theory. *The Economic Journal* 49 (193): 14–33.

Haugen, Heidi. 2011. Chinese exports to Africa: Competition, complementarity and cooperation between micro-level actors. *Forum for Development Studies* 38(2): 157–176.

Headey, Derek D., D.S. Prasada Rao in Alan Duhs. 2004. *All the Conditions of Effective Foreign Aid*. St. Lucia: Centre for Efficiency and Productivity Analysis. Dostopno prek: <http://www.uq.edu.au/economics/cepa/docs/WP/WP082004.pdf> (23. januar 2014).

Herbert, Alicia. 2013. Intervju z avtorjem. Maputo, 26. september.

Hoebink, Paul in Olav Stokke. 2005. *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London, New York: Routledge.

Hoebink, Paul. 2005. European development aid in transition. V *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*, ur. Olufemi Babarinde in Gerrit Faber, 127–153. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

- Hook, Steven W. 1995. *National Interest and Foreign Aid*. New York: Lynne Rienner Pub.
- Horta, Loro. 2007. *China, Mozambique: Old friends, new business*. ISN ETH. Dostopno prek: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=53470> (28. junij 2013).
- Hout, Wil, ur. 2007. *EU Development Policy and Poverty Reduction: Enhancing Effectiveness*. Burlington, Hampshire: Ashgate.
- Huliaras, Asteris in Konstantinos Magliveras. 2008. In search of a policy: EU and US reactions to the growing Chinese presence in Africa. *European Foreign Affairs Review* 13: 399–420.
- Hyman, Gerald F. 2011. *Bringing Realism to Paris and Busan*. Washington: CSIS. Dostopno prek: http://csis.org/files/publication/111111_Hyman_BringingRealism_Web.pdf (1. februar 2014).
- IESE. 2008. *Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007*. Dostopno prek: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/PAPs_PAF_2007.pdf (14. december 2013).
- Ikenberry, John G. 2008. The Rise of China and the Future of the West. *Foreign Affairs* 87 (1): 25–37.
- Isopi, Alessia in George Mavrotas. 2006. *Aid Allocation and Aid Effectiveness*. Research Paper No. 2006/07, United Nations University. Dostopno prek: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/63423/1/509145930.pdf> (16. julij 2013).
- Jansson, Johanna in Carine Kiala. 2009. *Patterns of Chinese investment, aid and trade in Mozambique*. Stellenbosch: University of Stellenbosch. Dostopno prek: <http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2009/11/CCS-Mozambique-Briefing-Paper-October-2009.pdf> (22. november 2013).
- Johansson, Rolf. 2003. *Case Study Methodology*. Dostopno prek: http://www.psyking.net/htmlobj-3839/case_study_methodology-_rolf_johansson_ver_2.pdf (22. marec 2013).
- Karlsen, Anders. 2013. Intervju z avtorjem. Maputo, 27. september.
- Kharas, Homi. 2011. Measuring Aid Effectiveness Effectively: A Quality of Official Development Assistance Index. *Brookings*, 27. julij Dostopno prek: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/07/26-aid-effectiveness-kharas> (2. april 2013).
- Kim, Soyeun in Simon Lightfoot. 2011. Does "DAC-Ability" Really Matter? The Emergence of Non-DAC Donors: Introduction to Policy Arena. *Journal of Interational Development* 23 (5), 711–721. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jid.1795/abstract> (9. november 2013).
- Kleine-Ahlbrandt Stephanie in Andrew Small. 2008. China's New Dictatorship Diplomacy. *Foreign Affairs* 87 (1): 38–56.
- Knack, Stephen, Halsey F. Rogers in Nicholas Eubank. 2011. Aid Quality and Donor Rankings. *World Development* V 39/11, 1907–1917. Dostopno prek: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1601131 (20. april 2013).
- Knack, Stephen. 2013. *Building or Bypassing Recipient Country Systems: Are Donors Defying the Paris Declaration?* Washington: The World Bank. Dostopno prek: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000158349_20130423150349 (9.

november 2013).

Konvencija iz Yaoundéja o partnerstvu med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Afiškimi državami ter Madagaskarjem – Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté. 1963. Dostopno prek: <http://www.ena.lu/> (20. januar 2009).

KPMG. 2010. A KPMG em Moçambique. Dostopno prek: <http://www.kpmg.com/MZ/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Pages/KPMG-in-Mozambique.aspx> (22. september 2013).

Leisinger, Klaus M. 2000. *Development assistance at the threshold of the 21st century.* Dostopno prek: <http://www.novartisfoundation.org/platform/apps/Publication/getfmfile.asp?id=616&el=728&se=675678979&doc=33&dse=1> (17. julij 2013).

Lensik, Robert in Oliver Morrissey. 2000. *Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/development/evaluation/2664929.pdf> (23. januar 2014).

Lloyd, Tim, Mark McGillivray, Oliver Morrissey in Robert Osei. 1998. *Investigating the Relationship Between Aid and Trade Flows.* Nottingham: University of Nottingham. Dostopno prek: http://iatp.org/files/Investigating_the_Relationship_Between_Aid_and.htm (15. julij 2013).

Loquai, Christiane. 1996. *The Europeisation of Development Cooperation: Coordination, Complementarity, Coherence.* Maastricht: ECDPM.

Lum, Thomas in ostali. 2009. *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and Southeast Asia.* Dostopno prek: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf> (1. februar 2014).

Lumsdaine, David Halloram. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime.* Princeton: Princeton University Press.

Macauhub. 2012. *Mozambique is 3rd most attractive country in Africa for foreign investment.* Dostopno prek: <http://www.macauhub.com.mo/en/2012/08/22/mozambique-is-3rd-most-attractive-country-in-africa-for-foreign-investment/> (22. november 2013).

Markova, Mira. 2013. *Scientific or political? Options for the 11th European Development Fund allocation method.* London: ODI. Dostopno prek: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8450.pdf> (15. april 2014).

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

Maxfield, Sylvia. 2005. International Development. V *Handbook of International Relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons, 385–412. SAGE Publications: London, Thousand Oaks, New Delhi.

Maxwell, Simon in Paul Engel. 2003. *European Development Cooperation to 2010.* London: Overseas Development Institute.

Maxwell, Simon. 2011. *Budget support is becoming an endangered species: What Busan must do to save it.* Dostopno prek: <http://www.simonmaxwell.eu/blog/budget-support-is-becoming-an-endangered-species-what-busan-must-do-to-save-it.html> (4. julij 2013).

McCormick, Dorothy. 2008. China& India as Africa's New Donors: The Impact of Aid on Development. *Review of African Political Economy* 35 (1): 73–92.

McGillivray, Mark. 2004. *Is Aid Effective?* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dev/34353462.pdf> (23. januar 2014).

McMahon, Joseph A. 2005. The Negotiation of the Cotonou Agreement: Negotiating Continuity or Change? V *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*, ur. Olufemi Babarinde in Gerrit Faber, 17–36. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Meier, Gerald M. 1995. *Leading Issues in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

Memorandum o soglasju med Vlado Mozambika in Programskimi partnericami glede nudenja neposredne podpore proračunu - Memorandum of Understanding between Government of the Repblique of Mozambique and Programme Aid Partners on the Provision of General Budget Support. 2009. Dostopno prek: http://www.pap.org.mz/downloads/mde_marco_2009.pdf (31. avgust 2013).

Memorandum o soglasju med Vlado Republike Mozambika in Programskimi partnericami - Memorandum of Understanding between Government of the Republic of Mozambique and Programme Aid Partners. 2004. Dostopno prek: <http://www.pap.org.mz/downloads/mou.pdf> (23. avgust 2013).

Michel, Louis. 2006. *European Union Strategy for Africa*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

--- 2007. Govor na konferenci EU, Afrika in Kitajska z naslovom *UE-Chine-Afrique: d'une relation de concurrence a un partenariat triangulaire pour le developpement de l'Afrique*. Bruselj, 28. junij.

--- 2008. *Africa-Europe: the indispensable alliance*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

MilleniumProject. 2006. *The 0.7% target: An in-depth look*. Dostopno prek: <http://www.unmillenniumproject.org/press/07.htm> (15. april 2014).

Ministry of Planning and Development. 2013. *Annual Review Process 2013, in the framework of the Memorandum of Understanding on General Budget Support, Final Evaluation by the Government of Mozambique of the Performance of the Programme Aid Partners (PAP) in 2012*. Dostopno prek: www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task. (14. december 2013).

Ministrstvo za zunanje zadeve. 2014. *Mednarodno razvojno sodevanje in humanitarna pomoč*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/mednarodno_razvojno_sodelovanje_rs/zakon_resolucija_in_drugi_dokumenti_o_razvojnem_sodelovanju_slovenije/ (31. maj 2014).

Mohan, Giles in Dinar Kale. 2007. *The invisible hand of South-South Globalisation: Chinese migrants in Africa*. London: The Open University.

Mohd Noor, Khhairul Baharein. 2008. Case Study: A Strategic Research Methodology. *American Journal of Applied Sciences* 5 (11): 1602–1604.

Molenaers, Nadia, Linas Cepinskas in Bert Jacobs. 2010. *Budget support and policy/political*

dialogue, Donor practices in handling (political) crises. Antwerpen: IOB. Dostopno prek: <http://www.ua.ac.be/objs/00256641.pdf> (9. november 2013).

Morgan, Gareth in Linda Smircich. 1980. The Case for Qualitative Research. *Academy of Management Review* 1980, 5 (4): 491–500. Dostopno prek: http://www.zie.pg.gda.pl/ekonomia/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=934&Itemid=63 (28. junij 2013).

Mosley, Paul, John Huson in Sara Horrell 1987. Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries. *Economic Journal* 97 (9), 616–641. Dostopno prek: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2232927?uid=3739008&uid=2&uid=4&sid=21103370770543> (21. januar 2014).

Moss, Todd in Sarah Rose. 2006. *China ExIm Bank in Africa: New Lending, New Challenges*. Washington: CGD. Dostopno prek: hawk.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/.../file_China_and_Africa.pdf (9. november 2013).

Moyo, Dambisa. 2009. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Mrak, Momir. 2002. *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV Založba.

Mürle, Holger. 2007. *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options*. Bonn: DIE.

Naidu, Sanusha. 2007. China-African Relations in the 21st Century: A “Win-Win” Relationship. V *China in Africa*, ur. Henning Melber, 41–47. Uppsala: Nordiska AfrikaInstitutet.

Nayyar, Deepak. 2008. *China, India, Brazil and South Africa in the World Economy*. Helsinki: United Nations Univesity.

Nugent, Neill. 2004. *European Union Enlargement*. London: Palgrave Macmillan.

OECD. 1996. *Shaping the 21st Century-The Contribution of Development Co-operation*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf> (8. december 2008).

--- 2004. *Incentives for Harmonisation in Aid Agencies*. Dostopno prek: <http://www.aidharmonization.org/download/252299/Incentives.pdf> (15. december 2008).

--- 2005. *Harmonisation, Alignment, Results. Report on Progress, Challenges and Opportunities*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/3/34505076.pdf> (14. december 2008).

--- 2006. *The Rise of China and India. What's in it for Africa?* Pariz: Development centre studies.

--- 2007. *DAC Statistical Reporting Directives*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf> (5. maj 2009).

--- 2008. *EU Fast Track Initiative: Division of Labour*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/46836584.pdf> (29. oktober 2013).

--- 2009a. *Survey on Monitoring Paris Declaration – Country Chapters – Mozambique*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/42094637.pdf> (27. december 2013).

--- 2009b. *DAC Members and Date of Membership*. Dostopno prek:

- http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_34603_1893350_1_1_1_1,00.html (5. maj 2009).
- 2010a. *Indicator 4: Strengthen capacity by co-ordinated support.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/indicator4strengthencapacitybyco-ordinatedsupport.htm> (1. februar 2014).
- 2010b. *Indicator 5a: Use of Country PFM Systems.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/indicator5useofcountrypfmsystems.htm> (1. februar 2014).
- 2010c. *Indicator 6: Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/indicator6strengthencapacitybyavoidingparallelimplementationstructures.htm> (1. februar 2014).
- 2010d. *Indicator 7: Aid is more predictable.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/indicator7aidismorepredictable.htm> (1. februar 2014).
- 2010e. *Accelerating progress in aid effectiveness: from here to 2011 : what is aid effectiveness and why does it matter?* Dostopno prek: http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/accelerating_progress.pdf (11. april 2013).
- 2010f. *Mutual Accountability: Emerging Good Practice.* Dostopno prek: <http://www1.oecd.org/dac/effectiveness/49656340.pdf> (10. april 2014).
- 2011a. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Benin.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/B%C3%A9nin%203.pdf> (25. januar 2014).
- 2011aa. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Rwanda.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Rwanda%205.pdf> (25. januar 2014).
- 2011ab. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Senegal.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Senegal%204.pdf> (25. januar 2014).
- 2011ac. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, South Africa.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/South%20Africa%202.pdf> (25. januar 2014).
- 2011ad. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, South Sudan.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/countries/southsudan/48697972.pdf> (25. januar 2014).
- 2011ae. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Sudan.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Sudan%203.pdf> (25. januar 2014).
- 2011af. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Swaziland.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Swaziland%203.pdf> (25. januar 2014).
- 2011ag. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Tanzania.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Tanzania%202.pdf> (25. januar 2014).
- 2011ah. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Togo.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/pays/togo/48697992.pdf> (25. januar 2014).
- 2011ai. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Uganda.* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Uganda%203.pdf> (25. januar 2014).

- 2011aj. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Zambia*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Zambia%203.pdf> (25. januar 2014).
- 2011ak. *Aid Effectiveness 2005-2010: Progress in Implementing Paris Declaration*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48742718.pdf> (23. marec 2013).
- 2011b. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Botswana*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Botswana%202.pdf> (25. januar 2014).
- 2011c. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Burkina Faso*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Burkina%20Faso%207.pdf> (25. januar 2014).
- 2011d. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Burundi*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/pays/burundi/48697001.pdf> (25. januar 2014).
- 2011e. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Cameroun*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Cameroon%204.pdf> (25. januar 2014).
- 2011f. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Cap Vert*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Cap%20Vert%204.pdf> (25. januar 2014).
- 2011g. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Union des Comores*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/pays/comores/48697166.pdf> (25. januar 2014).
- 2011h. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Republique Democratique du Congo*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/pays/congolarepubliquedemocratiquedu/48697922.pdf> (25. januar 2014).
- 2011i. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Egypt*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Egypt%204.pdf> (25. januar 2014).
- 2011j. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Ethiopia*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Ethiopia%202.pdf> (25. januar 2014).
- 2011k. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Gabon*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Gabon%205.pdf> (25. januar 2014).
- 2011l. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Gambia*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49320393.pdf> (25. januar 2014).
- 2011m. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Ghana*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Ghana%205.pdf> (25. januar 2014).
- 2011n. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Guinea Bissau*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/countries/guinea-bissau/48899975.pdf> (25. januar 2014).
- 2011o. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Kenya*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Kenya%204.pdf> (25. januar 2014).
- 2011p. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Lesotho*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Lesotho%202.pdf> (25. januar 2014).
- 2011r. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Madagascar*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Madagascar%207.pdf> (25. januar 2014).

--- 2011s. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Malawi*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Malawi%204.pdf> (25. januar 2014).

--- 2011t. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Mali*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Mali%204.pdf> (25. januar 2014).

--- 2011u. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Mauritanie*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Mauritanie%204.pdf> (25. januar 2014).

--- 2011v. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Mozambique*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Mozambique%203.pdf> (25. januar 2014).

--- 2011z. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters, Niger*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Niger%206.pdf> (25. januar 2014).

--- 2013. *Untying aid: the right to choose*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/development/untyingaidtherighttochoose.htm> (10. april 2014).

OECD DAC. 2013. *Official development assistance - definition and coverage*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (1. februar 2013).

OECD Statistics. 2013. *Aid disbursements to countries and regions*. Dostopno prek: <http://stats.oecd.org/> (15. September 2013).

Olsen, Gorm Rye. 2004a. *Africa and the North: Between Globalisation and Marginalisation*. New York: Routledge.

--- 2004b. *Challenges to Traditional Policy Options, Opportunities for New Choices: The Africa Policy of the EU. The Round Table* 93 (375): 425–436.

Open data. 2013. *Mozambique imports, major trading partners*. Dostopno prek: <http://mozambique.opendataforafrica.org/lawcxae/mozambique-imports-major-trade-partners> (16. november 2013).

Opeskin, Brian R. 1996. *The Moral Foundations of Foreign Aid. World Development* 2/1, 21–44. Dostopno prek: <http://www.ingentaconnect.com/content/els/0305750x/1996/00000024/00000001/art00118> (12. julij 2013).

Orbie, Jan in Helen Versluys. 2006. *Recent evolutions in European Union development aid: more Europe, more aid, less development? Studia diplomatica* 59(4): 19–40.

Pabst, Sabina. 2013. *EU sketches plan to aid refugees in Mediterranean. Deutsche Welt*, 5. december. Dostopno prek: <http://www.dw.de/eu-sketches-plan-to-aid-refugees-in-mediterranean/a-17272396> (13. december 2013).

PAP - Programme Aid Partnership, Background. Dostopno prek: <http://www.pap.org.mz/history.htm> (23. avgust 2013).

Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči - Paris Declaration on Aid Effectiveness. 2005. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (6. december 2008).

Partnerski sporazum med članicami Afriške, Kabibske in Tihomorske skupine držav na eni strani

ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi strani, podpisan v Cotonouju, Benin, 23. junija 2000 – *Partnership Agreement between the Members of African, Caribbean and Pacific group of States of the one part, and the European Community and its member states, of the other part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000*. 2000. Dostopno prek: <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm#top> (22. januar 2009).

Partnerstvo iz Busana za učinkovito razvojno sodelovanje – Busan Partnership for Effective Development Cooperation. 2011. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> (20. december 2012).

Paulo, Sebastian in Helmut Reisen. 2010. Eastern Donors and Eastern Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India? *Development Policy Review* 28 (5), 535–552.

Perakis, Rita. 2013. Elektronsko sporočilo, 3. september.

Philipe, Manuel. 2013. Intervju z avtorjem. Maputo, 24. september.

Picciotto, Robert. 2005. *The evaluation of the Policy Coherence for Development*. London: SAGE.

Pisarna ZN za sodelovanje "jug-jug". 2014. *What Is South-South Cooperation?* Dostopno prek: http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html (15. april 2014).

Pliberšek, Eva in Maja Bučar. 2009. Razvojno sodelovanje. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnc in Damjan Lajh, 334–339. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte. 2001. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Nica.pdf (22. januar 2009).

Pogodba o Evropski uniji. 1991. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=OJ:C:2012:326:TOC> (22. januar 2009).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. 1957. Dostopna prek: [http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Economic_Community_\(EE_C\)](http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Economic_Community_(EE_C)) (20. januar 2009).

Poročilo Delovne skupine za oblikovanje strateškega partnerstva za Afriko z novimi svetovnimi velesilami: Kitajsko, Indijo in Brazilijo. 2006. Dostopno prek: <http://www.africa-union.org/root/ua/Actualites/2006/sept/strategic%20partnerships-%20opening%2012sept06.pdf> (20. april 2009).

Poročilo Foruma Kitajska-Afrika – Report, Forum China-Afrika. 2011. Dostopno prek: <http://www.focac.org/eng/zxxx/t832788.htm> (15. april 2014).

Programme Aid Partnership. 2013. History. Dostopno prek: <http://www.pap.org.mz/history.htm> (12. avgust 2013).

Prvi Akcijski načrt (2008-2010) za uresničevanje Afrika-EU Strateškega partnerstva – First Action Plan (2008-2010) for the implementation of Africa-EU Strategic Partnership. 2007. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_2008_2010_en.pdf (8. februar 2009).

Radelet, Steven. 2006. The Effectiveness of Foreign Aid. *Council on Foreign Relations*, 1.

december. Dostopno prek: <http://www.cfr.org/foreign-aid/effectiveness-foreign-aid/p12077> (24. januar 2014).

Raffer, Kunibert in Hans Wolfgang Singer. 1996. *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Cooperation*. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar.

Raffer, Kunibert in Hans Wolfgang Singer. 2001. *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar.

Riddell, Roger. 1987. *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore: John Hopkins University Press.

--- 1996. *Aid in the 21st Century*. New York: UNDP Office of Development Studies.

Rimska deklaracija o uskladitvi pomoči - Rome Declaration on Harmonization. 2003. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf> (14. december 2008).

Robinson, David Alexander. 2012. Chinese Engagement in Africa: The case of Mozambique. *Portuguese Journal of International Affairs* 6, 3–14. Dostopno prek: www.ipris.org/php/download.php?fid=699 (22. november 2013).

Rocha Menocal, Alina in Andrew Rogerson. 2005. *Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System*. London: Overseas Development Institute. Dostopno prek: <http://www.odi.org.uk/resources/odi-publications/working-papers/259-southern-civil-society-international-aid-system.pdf> (8. december 2008).

Rogerson, Andrew. 2005. Aid Harmonisation and Alignment: Bringking the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda. *Development Policy Review* 23 (5): 531–552.

Roque, Paula Cristina. 2009. *China and Mozambique: A Cautious Approach Country Case Study*. Johannesburg: SAIIA. Dostopno prek: http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/occasional_papers/saia_sop_23_roque_20090218_en.pdf (16. november 2013).

Rugumamu, Severine M. 2000. *The Partnership Agreement between ACP and EU: Unresolved Issues. Cooperation South (2)*. Dostopno prek: http://tcdc.undp.org/CoopSouth/2000_dec/05-Rugumamu-article.pdf (19. januar 2009).

Russet, Bruce in Harvey Starr. 1992. *World Politics: The Menue for Choice*. Wadsworth: Cengage Learning.

Sandstrom, Anita. 2013. Intervju z avtorjem. Maputo, 2. oktober.

Sautman, Barry in Yan Hairong. 2008. Friends and Interests: China's Distinctive links with Africa. V *China's New Role in Africa and the South*, ur. Doroty-Grave Guerrero in Foroze Manji, 87–133. Cape Town, Nairobi in Owford: Fahamu.

Schraeder, Peter J., Steven W. Hook in Bruce Taylor. 1998. Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French and Swedish Aid Flows. *World Politics* 50 (2), 294–323. Dostopno prek: <http://www.stanford.edu/class/polisci243b/readings/v0002023.pdf> (16. julij 2013).

Skupna izjava 10. Vrh EU-Kitajska - Joint Statement of the 10th China-EU Summit. 2007. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97355.pdf (5 maj 2013).

Skupna izjava 9. Vrha EU- Kitajska - *Joint Statement, 9th EU China Summit*. 2006. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/90951.pdf (6. april 2009).

Skupna strategija Afrika - EU - *A Joint Africa-EU Strategy*. 2007. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy_en.pdf (7. februar 2009).

Skupni memorandum iz Marrakecha - *Joint Marrakech Memorandum*. 2004. Dostopno prek: http://www.adb.org/media/Articles/2004/4281_Regional_Results_Plan/joint_memorandum.pdf (15. december 2008).

Solow, Robert M. 1994. Perspectives on Growth Theory. *Journal of Economic Perspectives* 8 (1): 45–54

Sporazum, ki dopolnjuje Četrto AKP-EGS Konvencijo iz Loméja – *Agreement Amending the Fourth ACP-EEC Convention of Lomé*. 1995. Dostopno prek: http://www.acpsec.org/en/conventions/lome4_bis_e.htm (21. januar 2009).

Sporazum, ki dopolnjuje Partnerski sporazum med članicami Afriške, Karibske in Tihomorske skupine držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi strani - *Agreement Amending the Partnership Agreement between the Members of African, Caribbean and Pacific group of States of the one part, and the European Community and its member states, of the other part*. 2005. Dostopno prek: http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/cotonou_revised_e.pdf (22. januar 2009).

Stake, Robert. 1998. Case Studies. V *Strategies of Qualitative Inquiry*, ur. Norman Denzin in Yvonna Lincoln, 5–8. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.

Steinbacher, Matjaž in Matej Steinbacher. 2005. *Dinamični modeli gospodarske rasti*. Ljubljana: ICK. Dostopno prek: <http://www.ick.si/PDF/Dinamicni.pdf> (22. januar 2014).

Strampelli, Erico. 2014. Intervju z avtorjem. Maputo, 24. september.

Strateški načrt za zmanjševanje revščine - PLANO DE ACÇÃO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA, 2001-2005, PARPA I. 2000. Dostopno prek: http://www.mpd.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=7&Itemid=50&language=en (23. september 2013).

Strateški načrt za zmanjševanje revščine - PLANO DE ACÇÃO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA, 2006-2009, PARPA II. 2006. Dostopno prek: http://www.pap.org.mz/downloads/parpa_ii_aprovado_pt.pdf (23. september 2013).

Sumner, Any in Michael Tribe. 2008. *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice*. London: SAGE.

Svetličič, Marjan. 2004. Novi trendi in izzivi globalizacije. *Statistični dnevi 2004*. Dostopno prek: <https://www.stat.si/radenci/.../VR1-SVETLICIC.doc> (16. april 2014).

Svetovna banka. 1999. The comprehensive development framework and poverty reduction strategy papers. Dostopno prek: <http://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/cdfprsp.pdf> (12. marec 2013).

--- 2004. *What is development?* Dostopno prek: http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/beyondco/beg_01.pdf (23. julij 2013).

--- 2008. *Comprehensive Development Framework, Country Ownership*. Dostopno prek: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20072933~menuPK:140843~pagePK:139301~piPK:139306~theSitePK:140576,00.html> (8. december 2008).

--- 2011. *CPIA*. Dostopno prek: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTDATA/0,,contentMDK:21115900~menuPK:2935553~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2875751,00.html> (23. januar 2014).

--- 2013a. *Klasifikacija držav*. Dostopno prek: <http://data.worldbank.org/news/newest-country-classifications-released> (24. oktober 2013).

--- 2013b. *World Development Indicators*. Dostopno prek: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx> (24. oktober 2013).

--- 2013c. *Subsaharan Africa*. Dostopno prek: <http://data.worldbank.org/region/SSA> (13. december 2013).

The Poverty Reduction Action Plan of Mozambique. 2000. Dostopno prek: <http://paris21.org/sites/default/files/949.pdf> (24. avgust 2013).

Thirlwall, Anthony P. in John S. L. McCombie. 1994. *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*. London: Macmillan.

Thomas, Alan. 2004. *The Study of Development*. Dostopno prek: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fpublication%2F228990877_The_nature_of_development_studies_an_exploration_from_the_standpoint_of_the_British-Irish_Development_Studies_Association%2Ffile%2Fd912f5118a7a135cda.pdf&ei=rUpeU96KMqK24AS6p4G4AQ&usq=AFQjCNFeHUN6wpvRigsCoMbrbHbqpaVraw&sig2=Qtt_G4qRU5ZCsl6GBZbBdA (22. Marec 2013).

Thomas, Caroline. 2001. Poverty, Development and Hunger. V *The Globalization of World Politics*, ur. John Baylis in Steve Smith, 468–490. Oxford University Press:Oxford, New York.

Tisch, Sarah J. in Michael B. Wallace. 1994. *Dilemmas of development assistance: The what, why, and who of foreign aid*. Boulder: Westview Press.

Todaro, Michael Paul in Stephen Charles Smith. 2006. *Economic development*. Essex: Pearson Education Limited.

Todaro, Michael. 2006. *Economics for a Developing World: An Introduction to Principles, Problems and Policies for Development*. London: Addison-Wesley Longman.

Tretja AKP-EGS Konvencija - Third ACP-EEC Convention. 1984. Dostopno prek: <http://www.acpsec.org/en/conventions/lome3e.htm> (21. januar 2009).

Troester, Michael. 2013. Intervju z avtorjem. Maputo, 1.oktober.

Tywuschik, Veronica. 2007. *The Language of Conditionality as a 'Power Tool' to conduct Aid in Africa*. London: School of Development Studies.

UNCTAD. 1995. *The Least Developed Countries 1995 Report*. Dostopno prek: [http://unctad.org/en/Docs/tb41\(2\)d4.en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/tb41(2)d4.en.pdf) (5. februar 2014).

- 2008. *Growth, poverty and the Terms of Development Partnership*. New York, Geneva: UNCTAD.
- UNDG. 2007. *Eight countries pilot UN reform*. Dostopno prek: [http://content.undp.org/go/newsroom/2007/february/un-pilot-reform-20070201.en;jsessionid=](http://content.undp.org/go/newsroom/2007/february/un-pilot-reform-20070201.en;jsessionid=axbWzt8vXD9) axbWzt8vXD9 (30. oktober 2013).
- 2008. *Maputo Seminar on the Programme Pilot Countries on Delivering as One – summary*. Dostopno prek: [http://www.undg.org/docs/9917/](http://www.undg.org/docs/9917/Maputo-Seminar-of-the-Programme-Pilot-Countries-on-Delivering-as-One-Summary.pdf) Maputo-Seminar-of-the-Programme-Pilot-Countries-on-Delivering-as-One-Summary.pdf (30. oktober 2013).
- 2010. *Stories from the Delivering as One Pilot Countries*. Dostopno prek: http://www.undg.org/docs/11313/DaO_Stories_Compilation.pdf (30. oktober 2013).
- 2013. *Delivering as One*. Dostopno prek: <http://www.undg.org/?P=7> (30. oktober 2013).
- UNDP. 2005. *China-Africa Business Council*. Dostopno prek: <http://actors.growinginclusivemarkets.org/cabc> (5. februar 2014).
- 2007. *Asian Foreign Direct Investment in Africa: Towards a New Era of Cooperation among Developing Countries*. New York in Ženeva: UN.
- 2009. *Report on the Millenium Development Goals, Republique of Mozambique 2008*. Dostopno prek: [http://www.undp.org/mz/en/MDGs/Publications/](http://www.undp.org/mz/en/MDGs/Publications/Mozambique-Report-on-the-Millennium-Development-Goals-2008) Mozambique-Report-on-the-Millennium-Development-Goals-2008 (24. oktober 2013).
- 2011. *Report on the Millenium Development Goals, Republique of Mozambique 2010*. Dostopno prek: <http://www.undp.org/mz/en/MDGs/Publications/Report-on-the-Millennium-Development-Goals-Mozambique-2010> (24. oktober 2013).
- Ustanovna listina Združenih narodov*. 1945. Dostopno prek: <http://www.un.org/aboutun/charter/pdf/uncharter.pdf> (6. maj 2009).
- Van der Veen, Anne M. 2000. *Ideas and interests in foreign policy: the politics of official development assistance*. Cambridge: Harvard University. Dostopno prek: http://www.econbiz.de/en/search/detailed-view/doc/all/ideas-and-interests-in-foreign-policy-the-politics-of-official-development-assistance-vanderveen-anne-maurits/10001608971/?no_cache=1 (17. julij 2013).
- Volker, Hauck, Oliver Hasse in Martin Koppensteiner. 2005. *EC Budget Support: thumbs up or down?* Maastricht: ECDPM.
- Vollmer, Frank. 2013. *Mozambique's Economic Transformation. Are efforts to streamline the fragmented aid landscape undermined for good?* DIE: Bonn. Dostopno prek: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-99MGNZ/$FILE/DP%2012.2013.pdf) ANES-99MGNZ/\$FILE/DP%2012.2013.pdf (25. september 2013).
- Wang, Jian-Ye. 2007. *What drives China's Growing Role in Africa?* Washington: IMF.
- Wiessembach, Uwe. 2007. *Partners in Competition? The EU, Africa and China*. Dostopno prek: <http://www.ccs.org.za/downloads/EU%20Africa%20China%20Conference%20Summary.pdf> (28. julij 2013).
- 2008. *The Renaissance or the End of Geopolitics? Towards Trilateral Cooperation in Africa*.

International Review 2 (15): 83–97.

Wood, Bernard in ostali. 2011. *Evaluation of the implementation of the Paris Declaration, Phase Two*. Paris: OECD.

Wood, Bernard, Dorte Kabell, Nansonzi Muwanga in Francisco Sagasti. 2008. *Evaluation of the implementation of the Paris Declaration, Phase One*. Paris: OECD.

Yannakoudakis, Marina. 2012. *The costs of administering EU Aid*. Dostopno prek: <http://www.marinayannakoudakis.com/question/the-cost-of-administering-eu-aid/> (11. julij 2013).

Yapa, Lakshman. 1996. What Causes Poverty? A Post-Modern View. *Annals of the Association of American Geographers* 86 (4), 707–728. Dostopno prek: http://cstpr.colorado.edu/students/envs_5720/yapa_1996.pdf (24. julij 2013).

Yin, Robert. 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.

Younas, Javed. 2008. Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits. *European Journal of Political Economy* 24 (3), 661–674. Dostopno prek: http://www.researchgate.net/publication/4912229_Motivation_for_bilateral_aid_allocation_Altruism_or_trade_benefits (10. julij 2013).

Združeni narodi. 2002a. *Poročilo iz Mednarodne konference o financiranju za razvoj - Report of the International Conference on Financing for Development*, A/CONF.198/11. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/392/67/PDF/N0239267.pdf?OpenElement> (11. januar 2009).

--- 2002b. *Soglasje iz Monterreya o financiranju za razvoj - Monterrey Consensus on Financing for Development*. Dostopno prek: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (8. december 2008).

--- 2005. *World Economic and Social Survey 2005: Financing for Development*. New York: UN.

--- 2008a. *Deklaracija iz Dohe o financiranju za razvoj: zaključni dokument Nadaljevalne mednarodne konference o financiranju za razvoj za pregled napredka pri izvajanju Sporazuma iz Monterreya - Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus*, A/CONF.212/L.1/Rev.1. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/630/55/PDF/N0863055.pdf?OpenElement> (11. januar 2009).

--- 2008b. *The Millennium Development Goals Report*. Dostopno prek: http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/newsroom/mdg%20reports/MDG_Report_2008_ENGLISH.pdf (8. februar 2009).

--- 2009. *Deklaracija iz Dohe o financiranju za razvoj – Doha declaration on Financing for Development*. Dostopno prek: http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf (2. februar 2013).

--- 2011. *The Millennium Development Goals Report*. Dostopno prek: http://www.un.org/millenniumgoals/11_MDG%20Report_EN.pdf (5. september 2012).

--- 2013. *List of least developed countries*. Dostopno prek:

http://www.un.org/esa/policy/devplan/profile/ldc_list.pdf (13. december 2013).

Združeni narodi. Generalna skupščina. 1950. Resolucija o financiranju gospodarskega razvoja manj razvitih držav – *Financing of economic development of under-developed countries*, 400 (V), sprejeta 20. Novembra 1950. Dostopno prek: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/98/IMG/NR005998.pdf?OpenElement> (13. junij 2013).

--- 1961. *Razvojno desetletje ZN, Program za mednarodno gospodarsko sodelovanje - United Nations Development Decade, A programme for international economic cooperation*, A/RES/1710 (HVI), sprejet 19. decembra 1961. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/198/25/IMG/NR019825.pdf?OpenElement> (13. januar 2009).

--- 1970. *Mednarodna razvojna strategija za Drugo razvojno desetletje ZN - International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*, A/RES/2626 XXV, sprejeta 24. oktobra 1970. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement> (13. januar 2009).

--- 1980. *Mednarodna razvojna strategija za Tretjo razvojno desetletje - International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade*, A/RES/35/56, sprejeta 5. decembra 1980. Dostopno prek: <http://www.un.org/documents/ga/res/35/a35r56e.pdf> (13. januar 2008).

--- 1990. *Mednarodna razvojna strategija za Četrto razvojno desetletje - International Development Strategy for the Fourth United Nations Development Decade*, A/RES/45/199, sprejeta 21. decembra 1990. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/565/88/IMG/NR056588.pdf?OpenElement> (13. januar 2008).

--- 2000. *Deklaracija tisočletja ZN - United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2, sprejeta 8. septembra 2000. Dostopno prek: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?OpenElement> (13. januar 2008).

Zimmermann, Felix in Ida McDonnell. 2008. Broader Ownership for Development. V *Financing Development 2008: Whose Ownership?*, ur. OECD, 17–39. Pariz: OECD.

10. STVARNO IN IMENSKO KAZALO

A

Akcijnska agenda iz Akre · 63
Alden · 140, 183, 186
Alesina · 48
Anshan · 157
Ashoff · 63

B

Babarinde · 100
Babarine · 113
Bandyopadhyay · 45
Barder · 39, 90
Batley · 196, 216
Bauer · 48
Bautigam · 145
Benko · 41, 46
Berger · 184
Berthelemy · 45, 146, 150
Birdsal · 90
Bjørnstad · 196, 216
Boone · 72
Bourguignon · 75
Brautigam · 140, 156, 179
Broadman · 148
Bučar · 55
Burall · 85
Burnside · 70

C

Carbone · 19, 46, 47
CoD Aid · 90
Collier · 70
CPIA · 71
Cumb · 196, 216

D

Dalgaard · 45
Davies · 159
De Renzio · 199
Dearden · 98
Dlamini · 184
Dollar · 48, 69, 70
DPG · 204, 212, 244

E

Easterly · 72, 84
EDF · 108
Engel · 136
Eubank · 86
Evropska unija · 54, 97

F

Faber · 100, 113
Flynn · 151
FOCAC · 150
French · 145

G

G19 · 210, 244
Geda · 149
Gill · 155
Grimm · 157
Guttal · 144

H

Hackenesch · 144
Hadfield · 97
Hanlon · 199
Harrod-Domarjev model rasti · 68
Haugen · 148
Herbert · 264
HIPC · 84
Hoebink · 100
Hoeffler · 70
Hugliaras · 183
Hyman · 161

I

Isopi · 46

J

Jansson · 250, 262

K

Kale · 153
Kaplinsky · 149
Karlsen · 211, 260, 264
Kazalnik DFI · 82
Kharas · 80
Kiala · 250, 262
Kitajska · 139
Knack · 86
komplementarnost · 56
koordinacija · 58

L

Lastništvo · 63
Lensik · 71

Letni akcijski načrt · 220
Lumsdaine · 47

M

Magliveras · 183
Markova · 109
Mavrotas · 46
Maxwell · 88
McCombie · 49
McMahon · 100
MDG · 190
Meier · 49
Memorandum o soglasju · 202
Meskel · 149
Michel · 102
Mohan · 153
Molteni · 223
Morris · 149
Morrisey · 71
Moyo · 74
Mozambik · 188
Mrak · 68

N

Naidu · 140
Nayyar · 137
neposredna podpora proračunu · 220
NVO · 44

O

ODA · 21, 43, 44, 199
OECD DAC · 44, 184
Olsen · 19
Opeskin · 51

P

PAF · 204
PAP · 201, 222
Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči · 27, 77, 114
PARPA I · 216
PARPA II · 216
Partnerstvo iz Busana · 63
Paulo · 19
Perakis · 242
Pfutze · 84
Philippe · 264
Prichett · 69
Prilaganje · 121, 170, 227, 254
PROSAUDE II · 216

Q

QuODA · 81

R

Razvojni cilji tisočletja · 19
regija Afrike, Karibov in Pacifika · 20
Reilly · 155
Reisen · 19
Ridell · 47
Rimska deklaracija o uskladitvi · 62
Robinson · 158, 248, 251
Rogers · 86
Rogerson · 63
Roodman · 85
Roque · 246
Rothman · 183

S

Savedoff · 90
Selektivnost · 118, 169, 227
skladnosti politik za razvoj · 55
skupnost · 297
Smith · 46
Soglasje iz Monterreya · 61
Solow · 69
Specializacija · 128, 172, 232, 256
Stahl · 143, 181
Stokke · 100
Strampelli · 259
Sumner · 28, 39, 40
Sundberg · 75

T

Thirlwall · 49
Thoerster · 264
Thomas · 39
Tisch · 43, 45
Tisch in Wallace · 39
TNI · 247
Todaro · 19, 46
Tribe · 28, 39, 40
Tywuschik · 181

U

UN delivering as One · 205
Upravljanje za doseganje rezultatov · 66
Uskladitev · 125, 171, 230, 255

V

Van der Veen · 51
večletno načrtovanje · 223
Vollmer · 198, 203, 211
Vzajemna odgovornost · 66

W

Wall · 45
Wallace · 43, 45
Wang · 142
Wiessenbach · 186
Wissenbach · 184

Y

Yapa · 39
Younas · 51