

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urška Zrinski

**Učinkovitost razvojnega sodelovanja in upravljanje javnih financ: primera
Moldavije in Kirgizistana**

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urška Zrinski

Mentorica:izr. prof. dr. Maja Bučar

**Učinkovitost razvojnega sodelovanja in upravljanje javnih financ: primera
Moldavije in Kirgizistana**

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2013

Zahvala

Priprava in pisanje doktorske disertacije sta dolgotrajna procesa. Pri tem so mi pomagali številni posamezniki.

Najlepše bi se rada zahvalila svoji mentorici, izredni profesorici dr. Maji Bučar. Hvaležna sem ji ne le za nasvete in usmeritve med pisanjem disertacije, temveč tudi za številne priložnosti za sodelovanje med procesom priprave tega raziskovalnega dela. Izredno cenim, da sva skupaj pisali strokovne članke, da sem lahko sodelovala na mednarodnih konferencah s področja razvojnih študij ter predavala študentom s področja učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Vse to mi je pomagalo, da sem vedno znova preverjala svoja razmišljanja o razvojnem sodelovanju. Hvala tudi gospe Meti Gnidovec s Službe za podiplomski študij za vedno hitre odgovore in prijaznost skozi celoten študijski proces.

Doktorsko disertacijo sem pisala ob službenih obveznostih na Centru za razvoj financ (Center of Excellence in Finance – CEF). Pogosto ni bilo enostavno usklajevati študijskih in službenih obveznosti. Zahvala gre moji direktorici Miri Dobovišek in namestnici direktorice Jani Repanšek, da to usklajevanje vendarle ni bilo pretežko. Jana in Mira sta me ves čas spodbujali pri raziskovalnem delu ter mi ponudili številne priložnosti sodelovanja tako z moldavijskimi in kirgiškimi oblastmi kot tudi s številnimi donatorji. Hkrati sta mi preko Centrovega sodelovanja z mednarodnimi finančnimi inštitucijami omogočili dostop do študij, ki bi jih sicer težko pridobila, in zato sem jima neizmerno hvaležna. Hvala tudi vsem ostalim sodelavcem Centra, ker je zaradi njih delo na Centru prijetna izkušnja. Hvala tudi udeležencem usposabljanj, predstavnikom ministrstev za finance iz držav nekdanje Jugoslavije in Sovjetske zveze, ker sem v sodelovanju z njimi preko Centra dobila številne vpogled v reformne procese javnofinančnih sistemov.

Zahvaljujem se doc. dr. Ani Bojinović Fenko za kritičen pregled mojega metodološkega pristopa, raziskovalnih vprašanj ter zgodovinske analize razvojnega sodelovanja. Njeni nasveti so mi pomembno pomagali pri izvedbi empiričnega dela in pri pripravi bolj podrobnega opisa metodološkega pristopa. Hvala asist. mag. Danijelu Crnčecu, ker si je vzel čas in podrobno prebral celotno raziskovalno delo ter predlagal številne izboljšave teksta. Ani in Danijelu se zahvaljujem tudi za številne prijateljske nasvete o pripravi raziskovalnega dela.

Zahvala gre vsem intervjuvancem, ki so bili pripravljene deliti izkušnje z reformnimi procesi tako v Moldaviji kot Kirgizistanu oziroma donatorske izkušnje z razdeljevanjem proračunske podpore na splošno. Še posebej bi se rada zahvalila Eugeniu Cozmuliciju, vodji sektorja za mednarodno sodelovanje na Ministrstvu za finance Republike Moldavije, ker je delil z mano številne dokumente, ki so mi omogočili bolj poglobljeno razumevanje sodelovanja Moldavije z donatorji, ter organiziral intervjuje z osebje Ministrstva za finance. Velika zahvala gre Olegu Hirbuju,

vodji projektov upravljanja javnih financ na Delegaciji Evropske unije v Moldaviji in nekdanjemu vodji projekta reforme javnofinančnega sistema Moldavije, ki ga je financirala Svetovna banka. Njegovo poznavanje reformnih procesov na Ministrstvu za finance Moldavije ter izkušnje z delom na dveh donatorskih institucijah so mi pomembno pomagali pri pripravi analize sestavnih delov proračunske podpore v Moldaviji.

Iskrena hvala Brianu Oldenu, namestniku Sektorja za javne finance v Oddelku za fiskalne zadeve na Mednarodnem denarnem skladu in nekdanjemu svetovalcu Mednarodnega denarnega sklada za upravljanje javnih financ v Jugovzhodni Evropi. Brianovi številni nasveti in izkušnje o vlogi donatorjev pri reformah javnofinančnih sistemov so bili neprecenljiv prispevek k moji raziskavi. V okviru najinega sodelovanja sem dobila tudi priložnost, da sem na misiji Mednarodnega denarnega sklada sodelovala pri oceni javnofinančnega sistema Moldavije. Brez njegovih odgovorov na moja neprestana vprašanja o vzrokih revščine v Moldaviji in Kirgizistanu, o mojih raziskovalnih vprašanjih ter o mojem raziskovalnem modelu, ki sva ga skupaj neštetokrat 'prežvečila', disertacija ne bi bila, kakršna je.

Najlepša hvala lektorici Maši Pliberšek, ker je v tako hitrem času poskrbela, da se raziskovalno delo bere bolj jasno.

Zahvaljujem se tudi prijateljem, ker je bila raziskovalna pot zadnjih dobrih štirih let zaradi njih veliko bolj prijetna in zabavna. Hvala, Anita, Barbi, Dani, Julia, Klavdija, Maja, Metka, Tina, Vasja in Živa.

Na koncu se želim zahvaliti tudi moji družini. Najprej širši družini, ker je fino, da nas je tako veliko, in se imamo skupaj vedno lepo. Posebna zahvala gre moji sestri Manci, ki je bila s svojimi delovnimi izkušnjami na drugi fakulteti vedno največji kritik mojega dela in mi svetovala številne izboljšave. Tudi takrat, ko je predlagala spremembe, ki mi niso najbolj 'dišale', sem vedela, da bo naloga zaradi tega boljša. Iz vsega srca pa se zahvaljujem mojima staršema Zdenki in Borisu. Mami in ati sta zagotovo moja največja podpornika, pa naj se lotim česarkoli. Pri vseh izzivih usklajevanja delovnih in študijskih obveznosti mi vedno priskočita na pomoč. Največja zahvala pa jima gre predvsem zato, ker sta odlična starša.

Povzetek

Po kratkem obdobju padca obsega uradne razvojne pomoči po koncu hladne vojne so se v začetku tega stoletja donatorji zavezali k povečanju njenega obsega. Donatorskim finančnim obljubam so sledile tudi zaveze k izboljšanju učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči, sprejeta leta 2005, je uvedla pet načel za spodbuditev procesa povečanja učinkovitosti: lastništvo, navezanost, usklajenost, upravljanje za rezultate in vzajemna odgovornost. Uresničevanje petih načel Pariške deklaracije je v obdobju od leta 2005 do 2010 mednarodna donatorska skupnost preverjala na osnovi 12 kazalnikov in bila uspešna le pri enem. Ne glede na kritike, da gre za načela, ki so jih kot ključne opredelili donatorji in ne države partnerice, ter da so načela pogosto nerazumljiva, je Pariška deklaracija v ospredje postavila upravljanje javnih financ kot ključni inštrument dobrega upravljanja, procesov izgradnje učinkovitih institucij, zmanjšanja revščine in posledično doseganja Razvojnih ciljev tisočletja ter spodbuditve gospodarske rasti. Vzporedno z naporji za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja, ki so zapisani v Pariški deklaraciji, se je pojavilo prepričanje, da gre razloge za neuspeh politik razvojnega sodelovanja v preteklosti pripisati tudi oblikam uradne razvojne pomoči, ki da niso pripeljale do zelenih učinkov gospodarske rasti in zmanjšanja revščine in da je zato potrebno oblikovati nove. Na tej osnovi je nastala tudi proračunska podpora kot nova oziroma spremenjena programska oblika razvojnega sodelovanja, ki uporablja sisteme upravljanja javnih financ in jih posledično tudi okrepi.

Proračunska podpora za razliko od projektnega načina razvojnega sodelovanja in drugih programskih oblik pomoči ne predstavlja pomoči, ki je označena v točno določene namene, temveč vključuje neposreden prenos finančnih sredstev v zakladnico države partnerice, s katerimi partnerica upravlja v skladu z lastnim sistemom upravljanja javnih financ (Koeberle in drugi 2006). Proračunski podpora v praksi poleg prenosa finančnih sredstev sledijo še tehnična pomoč in procesi izgradnje zmogljivosti, navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah države partnerice (odvisno od tega, ali gre za splošno ali sektorsko proračunsko podporo) ter tudi zagotovitev in spremljanje pogojev ustreznosti za pridobitev te oblike pomoči. Med pogoje ustreznosti za pridobitev proračunske podpore sodi tudi kredibilen sistem upravljanja javnih financ oziroma vsaj kredibilen reformni program teh sistemov, pri čemer so izboljšani sistemi upravljanja javnih financ prav tako eden izmed pričakovanih učinkov uporabe proračunske podpore (Caputo in drugi 2011). Kot inštrument za preverjanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ ter v skladu s pariškimi zavezami, da bodo donatorji opravljali skupne analize, je skupina bilateralnih in multilateralnih donatorjev, vključno z vodilnima mednarodnima finančnima institucijama Mednarodnim denarnim skladom in Svetovno banko, razvila metodologijo PEFA (Javni izdatki in finančna odgovornost; ang. *Public Expenditure and Financial Accountability*). PEFA temelji na skupnem razumevanju, kako naj bi deloval kredibilen sistem upravljanja javnih financ, pri čemer z uporabo 31 kazalnikov (od teh trije preverjajo donatorske prakse na tem področju) oziroma skupno 73 dimenzij meri kredibilnost proračuna; celovitost in preglednost; načrtovanje proračuna na osnovi politik; nadzor pri izvrševanju; računovodstvo, evidentiranje in poročanje; ter zunanji nadzor in revizijo (PEFA 2005).

Glavni cilj raziskovalnega dela je proučiti 'pariško razmerje' med kakovostjo sistemov upravljanja javnih financ (kazalnik 2a Pariške deklaracije) in njihovo uporabo (kazalnik 5a) v obliki proračunske podpore. Večina donatorskih aktivnosti v praksi sledi razumevanju Pariške deklaracije, da bo uporaba sistemov upravljanja javnih financ le-te okrepila ter da bodo donatorji uporabljali tiste sisteme, ki so v osnovi (bolj) kredibilni oziroma imajo kredibilen program reform le-teh, a je 'pariško razmerje' teoretsko nepodkrepljeno. Proliferacija donatorskih aktivnosti na področju javnih financ ni vodila do povečanega obsega raziskav na tem področju in doslej maloštevilne raziskave o vplivu donatorske podpore na krepitev sistemov upravljanja javnih financ niso potrdile, ali je donatorska podpora sisteme res okrepila ali pa so donatorji podprli tiste sisteme upravljanja javnih financ, ki so bili že v osnovi kakovostnejši (de Renzio in drugi 2010). Dosedanje študije so za proučitev 'pariškega razmerja' večinoma uporabile kvantitativne metode, najpogosteje multivariatno regresijsko analizo (Wescott 2008; de Renzio in drugi 2010; Andrews 2010) in predlagale, da prihodnje raziskave z uporabo kvalitativnih metod, predvsem študije primera, ponudijo bolj poglobljeno analizo 'pariškega razmerja'. Za razumevanje kredibilnosti sistema upravljanja javnih financ v raziskovalnem delu uporabljam metodologijo PEFA, vendar predlagam preureditev 65 od skupno 73 dimenzij metodologije PEFA v šest faz proračunskega cikla, v skladu z opredelitvijo upravljanja javnih financ kot proračunskega cikla, kjer se prepleta naslednjih šest faz: strateško načrtovanje; priprava proračuna; upravljanje finančnih sredstev; notranji nadzor, notranja revizija in spremljanje; računovodstvo in poročanje; ter zunanja revizija in odgovornost (Andrews 2010). Pričakovani končni cilji kredibilnega sistema upravljanja javnih financ, v skladu s sodobnimi razpravami o reformah javnofinančnih sistemov, so agregatna fiskalna disciplina, strateško razdeljevanje sredstev in smotrno izvajanje storitev (prav tam; PEFA 2005).

Za analizo 'pariškega razmerja' na osnovi priporočil preteklih študij uporabljam študijo primera, ki jo razumem kot poglobljeno metodo proučevanja izbrane enote, da bi razumela »večji razred (podobnih) enot« (Gerring 2004, 342; Goertz 2006). Znotraj dveh študij primera se poslužujem tako kvantitativnih (analiza statističnih podatkov) kot kvalitativnih metod (analiza primarnih in sekundarnih virov ter intervjuji). Za razumevanje vpliva kredibilnosti sistema upravljanja javnih financ in/ali kredibilnega programa reform teh sistemov na odločitev donatorjev o uporabi sistema v obliki proračunske podpore analiziram dve izbrani enoti – Moldavijo in Kirgizistan. S tem sem v raziskavo vnesla drugačno geografsko osredotočenost, saj se večina raziskav na tem področju osredotoča na afriške države. Tako Moldavija kot Kirgizistan, obe nekdanji republiki Sovjetske zveze, se od osamosvojitve soočata z visokimi stopnjami (ruralne) revščine ter emigracij, pri čemer nakazila emigrantov predstavljajo pomemben delež bruto nacionalnega proizvoda. V proučevanem obdobju od leta 2005 do 2010, ki sovpada z mednarodnimi napori preverjanja pariških kazalnikov o učinkovitosti razvojnega sodelovanja, je Moldavija na osnovi študije PEFA in ocen v okviru Pariške deklaracije imela v povprečju bolj kredibilen sistem upravljanja javnih financ in večje lastništvo nad reformnim procesom kot Kirgizistan, vendar to v Moldaviji ni vodilo v proporcionalno večji obseg proračunske podpore. Glede na izvečke analize donatorskih praks v Kirgizistanu v proučevanem obdobju sklepam, da so na odločitve donatorjev o razdelitvi proračunske podpore vplivali drugi kriteriji in ne kredibilnost javnofinančnega sistema, kot je sicer zapisano v Pariški deklaraciji.

V drugem delu raziskave sem prav tako z uporabo študije primera na osnovi izbrane enote Moldavije proučila vlogo proračunske podpore kot oblike uradne razvojne pomoči pri krepitvi

sistemov upravljanja javnih financ. Analizirala sem vlogo štirih sestavnih delov proračunske podpore (finančni del, nefinančni del, pogoji ustreznosti in navezanost na politike) v skladu s predlagano opredelitvijo tega koncepta na kakovost javnofinančnega sistema. Kredibilnost javnofinančnega sistema sem v časovnem obdobju od leta 2006 do 2011 proučila z uporabo metodologije PEFA ter preoblikovanjem 65 dimenzij metodologije v šest faz proračunskega cikla. V proučevanem obdobju so donatorji v Moldaviji izvedli tri ocene javnofinančnega sistema na osnovi metodologije PEFA, prvo leta 2006, ki je za pričujočo raziskavo referenčno leto, drugo leta 2008 ter tretjo leta 2011. Tako sem v okviru drugega raziskovalnega vprašanja na osnovi izbrane enote Moldavije analizirala dva primera, obdobje od leta 2006 do 2008 in potem od leta 2008 do 2011. Izvlečki empiričnega dela raziskave nudijo spoznanje o potencialno pozitivnih učinkih štirih sestavnih delov proračunske podpore na šest faz proračunskega cikla v Moldaviji v proučevanem obdobju. Proračunska podpora poleg finančnega dela, pri čemer finančna nakazila v tej obliki v proračunu niso posebej označena in jih je tako skorajda nemogoče spremljati, vsebuje tudi druge vloške. Donatorji v Moldaviji so v proučevanem obdobju poleg finančnih nakazil v obliki proračunske podpore podprli obsežne programe tehnične pomoči in procesov izgradnje zmogljivosti na področju javnofinančnih sistemov, prav tako je Moldavija morala dokazati ustrezno kredibilnost javnofinančnega sistema, da je proračunsko podporo sploh prejela in s tem pospešila reformne procese na tem področju.

Ključne besede: mednarodno razvojno sodelovanje, Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči, programske oblike pomoči, proračunska podpora, učinkovitost razvojnega sodelovanja, upravljanje javnih financ, uradna razvojna pomoč.

Abstract

After a short period of stagnation in the level of official development assistance following the end of the Cold War, the beginning of the new century saw an increase in donors' aid pledges to partner countries. These financial pledges were accompanied by commitments to increase the effectiveness of development cooperation. The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) introduced five principles to enhance this process: ownership, alignment, harmonization, managing for results, and mutual accountability. Twelve indicators were introduced to monitor the progress of Paris Declaration commitments' implementation from 2005 to 2010 and only one target indicator for 2010 was reached. Despite criticism that the principles are donor driven and that their practicality is ambiguous, the Paris Declaration brought the role of public financial management (PFM) systems to the forefront in supporting good governance, development of effective institutions, reducing poverty, including reaching the Millennium Development Goals and stimulating economic growth. Discussions on how to enhance development cooperation sparked the design of new or revised aid modalities, including budget support, which is widely regarded as a way to enhance both the quality and use of PFM systems.

Budget support involves the direct transfer of funds to a partner country's treasury rather than the delivery of aid as part of an earmarked, project based delivery mode (Koeberle et al. 2006). It is frequently accompanied by a variety of technical assistance and capacity development activities, in addition to dialogue on national and/or sector policies (depending on whether it is general or sector based budget support) and meeting the required budget support eligibility criteria. Having a credible PFM system in place, or at least a credible reform plan to enhance it, is normally one of the eligibility criteria to receive budget support. Improvements in PFM systems are also one of the expected (induced) outputs of this aid modality (Caputo et al. 2011). The PFM performance measurement framework, an indicator-based assessment tool developed through the PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) initiative, is a tool that donors widely use to measure the quality of PFM systems. PEFA has evolved from international commitments, such as the Paris Declaration, that concluded that donors should conduct joint assessments. PEFA is based on an understanding of how a credible public financial management systems functions and it uses 31 indicators based around 73 dimensions to measure the credibility of the budget process. Three of the indicators also assess donors' PFM practices. PEFA assesses the credibility of the budget; the comprehensiveness of transparency; policy-based budgeting; predictability and control in budget execution; accounting, recording and reporting; and external scrutiny and audit.

The dissertation's main objective is to analyse the 'Paris relationship' between the quality of PFM systems and the use of PFM systems in the provision of budget support. Theoretically the 'Paris relationship' is under-researched. In practice donors follow the Paris Declaration understanding that donor use of national PFM systems will serve to strengthen them. Donors also understand that only those systems that are already functioning well or at least those that have a credible reform program in place should be used. The proliferation of donor activities in the PFM area has not resulted in proportionally increased levels of research on the role of donors' activities in supporting PFM reforms. The limited research so far has not identified whether donor support has actually enhanced PFM systems or whether donors have sought to support those systems that were already considered credible (de Renzio et al. 2010). The thesis follows previous, albeit

limited, evaluations of donor support to PFM reforms that suggest that future research in this area should strive to use the case study method to better understand the 'Paris relationship'. To assess the credibility of PFM systems the research uses an adaption of the PEFA methodology with a model that transforms 65 out of the original 73 PEFA dimensions into six phases of the budget cycle. According to this model of PFM systems the budget cycle is comprised of strategic budgeting; budget preparation; resource management; internal controls, internal audit, and monitoring; accounting and reporting; and external audit and accountability (Andrews 2010). The expected outcomes of a credible PFM system are in accordance with the latest research (ibid.; PEFA 2005): aggregate fiscal discipline; strategic resource allocation; and efficient use of service delivery.

The thesis uses a qualitative case study method, intensively studying a selected unit to understand “a larger class of (similar) units” (Gerring 2004, 342; Goertz 2006) to analyse the 'Paris relationship'. The two case studies make use of quantitative (analysis of statistical data) and qualitative methods (such as analysis of primary and secondary sources, interviews). To analyse the impact of the assessed credibility of PFM systems and/or credible reform programs on donors' decision to use the systems in the form of budget support. Two units have been analysed – the Republic of Moldova and the Kyrgyz Republic. The selection of these two units introduces differing geographic orientations to the research, as compared to other research in this area, as most research has a strong focus on African countries. Moldova and Kyrgyz Republic are both former Soviet Union republics with high levels of (rural) poverty and emigration. In addition, remittances in both countries constitute a large proportion of gross national product, giving them similar profiles that facilitate comparison of their respective performances. The period from 2005 do 2010 is analysed, which is in line with the timeline to measure international efforts to achieve the Paris Declaration commitments. The research shows that Moldovan PFM system proved to be more credible, both according to PEFA methodology and Paris Declaration assessments, than the Kyrgyz Republic's but this has not led to proportionally higher levels of budget support in Moldova. Based on analysis of donors' practices in the Kyrgyz Republic, it is evident that criteria other than the credibility of the PFM system, as enshrined in Paris Declaration, influenced donors' decisions to use budget support.

The second part of the research also uses the case study method to understand the impact of budget support on the PFM systems. The research unit is Moldova. In accordance with the proposed definition of budget support four budget support inputs are analysed (financial, nonfinancial, eligibility criteria and policy dialogue) in the period from 2006 to 2011, when donors performed three PEFA evaluations in Moldova. The first PEFA study was done in 2006, which presents the benchmark year for this study, the second in 2008 and finally one in 2011. Therefore, two case studies have been studied within the selected unit: first is the period 2006 to 2008; and second 2008 to 2011, to understand if and how four different budget support inputs led to improvements at the induced output level to the six phases of the budget cycle. The research highlights the potentially positive impact of budget support on PFM system in Moldova. Besides the direct transfer of funds, which are not earmarked and therefore almost impossibility to monitor, budget support also included other inputs. Donors in Moldova used complementary programs of technical assistance and capacity development programs to budget support. Credibility of the PFM system was also one of the budget support eligibility criteria that forced Moldova to enhance its system and accelerated reform processes in this area.

Key words: Aid effectiveness, budget support, international development cooperation, official development assistance, Paris Declaration on Aid Effectiveness, program-based aid, public financial management.

Seznam kratic

ADB	Azijska razvojna banka (ang. <i>Asian Development Bank – ADB</i>)
AGIDA	Podatkovni portal dobrega upravljanja Svetovne banke (ang. <i>Actionable Governance Indicators Data Portal – AGIDA</i>)
BDP	Bruto domači proizvod (ang. <i>gross domestic product – BDP</i>)
BND	Bruto nacionalni proizvod (ang. <i>gross national product – BNP</i>)
BRIKJ	Kratica za hitro rastoče države Brazilijo, Rusijo, Indijo, Kitajsko in Južno Afriko, ki so hkrati prejemnice in donatorke razvojne pomoči
CEF	Center za razvoj financ (ang. <i>Center of Excellence in Finance – CEF</i>)
CPIA	Metodologija Svetovne banke za preverjanje kakovosti državnih politik in institucij (ang. <i>Country Policy and Institutional Assessment – CPIA</i>)
DFID	Vladni oddelek Velike Britanije za mednarodni razvoj (ang. <i>Department for International Development – DFID</i>)
ECA	Evropa in Srednja Azija; regijsko področje dela Svetovne banke (ang. <i>Europe and Central Asia</i>)
ECPDM	Evropski think-tank s področja razvojnih študij, s sedežem v nizozemskem Maastrichtu (ang. <i>European Centre for Policy Development Management – ECPDM</i>)
EK	Evropska komisija
ENPI	Inštrument evropske sosedске politike (ang. <i>European Neighbourhood Policy Instrument – ENPI</i>)
EU	Evropska unija
GFS	Statistika državnih financ (ang. <i>Government Finance Statistics – GFS</i>)
IBRD	Mednarodna banka za obnovo in razvoj (ang. <i>International Bank for Reconstruction and Development – IBRD</i>)
IDA	Mednarodna zveza za razvoj (ang. <i>International Development Association – IDA</i>)
IDD	Oddelek za mednarodni razvoj pri Univerzi v Birminghamu (ang. <i>International Development Department at the University of Birmingham – IDD</i>)
IDS	Britanski Inštitut za razvojne študije (ang. <i>Institute of Development Studies – IDS</i>)
MDGs	Razvojni cilji tisočletja (ang. <i>Millenium Development Goals – MDGs</i>)
MDS	Mednarodni denarni sklad (ang. <i>International Monetary Fund – IMF</i>)
NAO	Računsko sodišče Velike Britanije (ang. <i>National Audit Office – NAO</i>)

ODI	Britanski think-tank s področja razvojnih študij (ang. <i>Overseas Development Institute – ODI</i>)
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (ang. <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>)
OECD DAC	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj – Odbor za razvojno sodelovanje (<i>The Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee – OECD DAC</i>)
PEFA	Javni izdatki in finančna odgovornost; metodologija za preverjanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ (ang. <i>Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA</i>)
PIFC	Javni notranji finančni nadzor; model vzpostavitve sistema notranjega nadzora, v skladu z mednarodnimi standardi (ang. <i>Public Internal Financial Control</i>)
PRSP	Strateški dokumenti za zmanjševanje revščine (ang. <i>Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP</i>)
SB	Svetovna banka
SECO	Švicarski državni sekretariat za gospodarske zadeve (ang. <i>State Secretariat for Economic Affairs – SECO</i>)
SePP	Sektorska proračunska podpora
SIDA	Švedska agencija za mednarodno razvojno sodelovanje (ang. <i>Swedish International Development Cooperation Agency – SIDA</i>)
SPP	Splošna proračunska podpora
SZ	Sovjetska zveza
UJF	Upravljanje javnih financ
URP	Uradna razvojna pomoč (ang. <i>Official Development Assistance – ODA</i>)
WDI	Svetovni razvojni kazalniki, ki jih v bazi podatkov hrani Svetovna banka (ang. <i>World Development Indicators – WDI</i>)

Kazalo vsebine

1	UVOD	20
1.1	Opre delitev raziskovalnega problema in ciljev	24
1.1.1	Raziskovalni vprašanji	26
1.1.2	Metodološki pristop	28
1.1.3	Znanstveni prispevek doktorske disertacije	31
1.1.4	Področje raziskovanja	32
1.2	Struktura doktorske disertacije	36
2	UČINKOVITOST RAZVOJNEGA SODELOVANJA	40
2.1	Razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja	43
2.2	Zgodovinski pregled razvojnega sodelovanja in razumevanja učinkov razvojne pomoči	48
2.2.1	Prvo obdobje: uvod v razvojno sodelovanje (1945–1965)	49
2.2.2	Drugo obdobje: obdobje obljub (1965–1980)	53
2.2.3	Tretje obdobje: precenjevanje v 1980-ih	56
2.2.4	Četrto obdobje: oživetje v 1990-ih	59
2.2.5	Peto obdobje: post-razvoj v 21. stoletju	62
2.3	Ključne delne ugotovitve	66
3	SODOBNO RAZUMEVANJE UČINKOVITEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	68
3.1	Nova razvojna paradigma ali kritični premislek o napakah iz preteklosti?	69
3.1.1	Lastništvo nad razvojnimi politikami v obliki strateških dokumentov zmanjšanja revščine .	71
3.1.2	Dobro upravljanje: ključ do učinkovitega razvojnega sodelovanja	74
3.1.3	Pariška deklaracija in njeno razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja	79
3.1.4	Nove oblike pomoči za večjo učinkovitost razvojnega sodelovanja	86
3.2	Ključne delne ugotovitve	90
4	PRORAČUNSKA PODPORA: NOVA OBLIKA RAZVOJNEGA SODELOVANJA, KI UPORABLJA IN KREPI SISTEME UPRAVLJANJA JAVNIH FINANC?	92
4.1	Pregled opredelitev pojma	94
4.2	Proračunska podpora: odgovor na napake iz preteklosti?	101
4.2.1	Od pogojevanja k pogojevanju? Pogoji ustreznosti za pridobitev proračunske podpore	103
4.2.2	Visoka tveganja pri uporabi proračunske podpore	107
4.2.3	Vrednotenje učinkov proračunske podpore: pregled obstoječih študij	109
4.3	Ključne delne ugotovitve	118

5 UPRAVLJANJE JAVNIH FINANC V SREDIŠČU SODOBNEGA RAZUMEVANJA UČINKOVITEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	121
5.1 Upravljanje javnih financ za učinkovito upravljanje države.....	122
5.1.1 Okrepitev in uporaba sistemov upravljanja javnih financ: pregled mednarodnih zavez	125
5.1.2 Skupna metodologija za preverjanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ	131
5.2 Vpliv donatorske podpore na sisteme upravljanja javnih financ	141
5.3 Ključne delne ugotovitve.....	148
6 RAZMERJE MED KAKOVOSTJO IN UPORABO SISTEMOV UPRAVLJANJA JAVNIH FINANC V OBLIKI PRORAČUNSKE PODPORE: PRIMERA MOLDAVIJE IN KIRGIZISTANA.....	150
6.1 Metodološki pristop: izbor študije primera kot raziskovalne metode.....	151
6.1.1 Konceptualizacija proračunske podpore.....	154
6.1.2 Raziskovalni vprašanji in raziskovalni model	162
6.1.3 Izbor populacije, enot in primerov raziskave.....	170
6.2 Vpliv kakovosti sistemov upravljanja javnih financ na njihovo uporabo v obliki proračunske podpore: primera Moldavije in Kirgizistana.....	172
6.2.1 Ekonomsko, socialno in politično ozadje izbranih držav	173
6.2.2 Kakovost sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu	178
6.2.3 Uporaba sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore v Moldaviji in Kirgizistanu.....	196
6.2.4 Vpliv kakovosti sistemov upravljanja javnih financ na njihovo uporabo v obliki proračunske podpore v Moldaviji in Kirgizistanu	211
6.3 Vpliv uporabe sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore na njihovo kakovost: primer Moldavije.....	215
6.3.1 Strateške usmeritve moldavijske vlade.....	220
6.3.2 Donatorske aktivnosti v Moldaviji	226
6.3.3 Analiza štirih sestavnih delov proračunske podpore donatorjev v Moldaviji.....	233
6.3.3.1 Finančni del proračunske podpore	235
6.3.3.2 Tehnična pomoč in procesi izgradnje zmogljivosti	238
6.3.3.3 Pogoji ustreznosti in njihovo spremljanje.....	244
6.3.3.4 Navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah	249
6.3.4 Vpliv uporabe sistema upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore na njegovo kakovost v Moldaviji	252
6.4 Ključne ugotovitve.....	264
7 SKLEP.....	273

8 SEZNAM LITERATURE.....	287
9 STVARNO IN IMENSKO KAZALO.....	313
10 PRILOGE.....	316
Priloga A: Ocena kakovosti upravljanja javnih financ v Moldaviji v skladu z metodologijo PEFA v letih 2006, 2008 in 2011	316
Priloga B: Črkovne in numerične ocene po posameznih dimenzijah PEFA, preoblikovane v šest faz proračunskega cikla, v Moldaviji v letih 2006, 2008 in 2011	318
Priloga C: Ocena kakovosti upravljanja javnih financ v Kirgizistanu v skladu z metodologijo PEFA v letih 2006 in 2009	320
Priloga Č: Črkovne in numerične ocene po posameznih dimenzijah PEFA, preoblikovane v šest faz proračunskega cikla, v Kirgizistanu v letih 2006 in 2009.....	322
Priloga D: Črkovne ocene PEFA v državah ECA od leta 2005 do 2010	325

Kazalo tabel

Tabela 2.1: Razvojne prioritete, prevladujoče razvojne teorije in oblike pomoči v obdobju pozitivističnega konvencionalizma od leta 1945 do 1965	50
Tabela 2.2: Razvojne prioritete, prevladujoče razvojne teorije in oblike pomoči v obdobju obljub od leta 1965 do 1980	54
Tabela 2.3: Razvojne prioritete, prevladujoče razvojne teorije in oblike pomoči v obdobju precenjevanja v 1980-ih.....	57
Tabela 2.4: Razvojne prioritete, prevladujoče razvojne teorije in oblike pomoči v obdobju oživetja v 1990-ih	61
Tabela 3.1: Kazalniki napredka Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči	80
Tabela 3.2: Uspešnost doseganja kazalnikov Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči od leta 2005 do 2010	84
Tabela 4.1: Razlike med splošno in sektorsko proračunsko podporo.....	96
Tabela 4.2: Podobnosti in razlike v razumevanju proračunske podpore med izbranimi bilateralnimi in multilateralnimi donatorji	98
Tabela 4.3: Tipologija tveganj pri uporabi proračunske podpore.....	107
Tabela 4.4: Okvir vrednotenja učinkov splošne proračunske podpore.....	111
Tabela 4.5: Celostni okvir vrednotenja učinkov splošne in sektorske proračunske podpore	115
Tabela 5.1: Kakovost sistemov upravljanja javnih financ držav partneric glede na kazalnik 2a Pariške deklaracije od leta 2005 do 2010	126
Tabela 5.2: Kazalniki preverjanja kakovosti sistemov upravljanja javnih financ PEFA	135
Tabela 5.3: Primerjava razumevanja uporabe sistemov upravljanja javnih financ med kazalniki Pariške deklaracije in metodologije PEFA	138
Tabela 5.4: Predelava črkovnih ocena PEFA v numerične ocene	140
Tabela 6.1: Ključni ekonomski in socialni kazalniki v Moldaviji in Kirgizistanu od leta 1990 do 2010	173
Tabela 6.2: Podatki o stopnji revščine v Moldaviji in Kirgizistanu v letih 2005 in 2010	176
Tabela 6.3: Podatki o številu emigrantov in glavnih prejemnicah emigrantov iz Moldavije in Kirgizistana v letu 2010.....	177
Tabela 6.4: Pregled pariških kazalnikov v Moldaviji in Kirgizistanu od leta 2005 do 2010	181
Tabela 6.5: Kakovost sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu v skladu z metodologijo CPIA od leta 2005 do 2010	184
Tabela 6.6: Kakovost sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu v skladu z metodologijo PEFA od leta 2006 do 2011	192
Tabela 6.7: Odstotek pomoči državnemu sektorju v Moldaviji, ki uporablja sistem javnih financ v skladu s kazalnikom 5a Pariške deklaracije	198
Tabela 6.8: Odstotek pomoči državnemu sektorju v Kirgizistanu, ki uporablja sistem javnih financ v skladu s kazalnikom 5a Pariške deklaracije	199

Tabela 6.9: Pregled donatorskih praks v Moldaviji in Kirgizistanu v skladu z metodologijo PEFA v izbranih letih ocenjevanja.....	204
Tabela 6.10: Obseg uradne razvojne pomoči kot deleža BDP in obseg proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči v Moldaviji od leta 2005 do 2011	206
Tabela 6.11: Obseg uradne razvojne pomoči kot deleža BDP in obseg proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči v Kirgizistanu od leta 2005 do 2011	209
Tabela 6.12: Podatki o prebivalstvu in migracijah v Moldaviji od leta 1990 do 2010.....	219
Tabela 6.13: Akcijski načrt izvedbe nacionalne razvojne strategije Moldavije 2008–2011 v okviru prvega predpogoja za izvedbo strategije, s poudarkom na reformnem načrtu javnofinančnega sistema.....	223
Tabela 6.14: Seznam donatorjev v Moldaviji in zneski njihovih nakazil za uradno razvojno pomoč v milijonih ameriških dolarjev (trenutna vrednost) od leta 2006 do 2011	226
Tabela 6.15: Ključne prioritete aktivnosti, kazalniki spremljanja napredka ter pristojni organ za izvedbo akcijskega načrta partnerskih načel v Moldaviji.....	230
Tabela 6.16: Obljube finančnih prispevkov donatorjev Moldaviji od leta 2010 do 2013	232
Tabela 6.17: Proračun Republike Moldavije v milijonih moldavijskih lejev od leta 2006 do 2011	234
Tabela 6.18: Proračun Republike Moldavije kot odstotek BDP od leta 2006 do 2011	234
Tabela 6.19: Cilji ključnega projekta reforme sistema upravljanja javnih financ v Moldaviji od leta 2006 do 2012	240
Tabela 6.20: Pregled tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti v podporo sistemu upravljanja javnih financ donatorjev, ki so namenili proračunsko podporo Moldaviji od leta 2006 do 2011	243
Tabela 6.21: Pogoji ustreznosti, ki jih je morala Moldavija izpolniti za pridobitev proračunske podpore Evropske komisije in Svetovne banke od leta 2006 do 2011	246
Tabela 6.22: Skupni pregled razvojnih strategij, obsega proračunske podpore ter ocene kakovosti sistema upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA v Moldaviji od leta 2006 do 2011	260

Kazalo slik

Slika 1.1: Osredotočenost, pristop in namen razvojnih študij	34
Slika 2.1: Razumevanje razmerja med gospodarnostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo v revizorski praksi	43
Slika 2.2: Vzročne povezave znotraj 'črne skrinjice' razvojne pomoči.....	47
Slika 3.1: Razvojna doktrina od leta 2000 naprej	70
Slika 3.2: Sestavine dobrega upravljanja	77
Slika 3.3: Tradicionalni način razdeljevanja pomoči.....	87
Slika 3.4: Kategorizacija programskih oblik pomoči	88
Slika 4.1: Vloga proračunske podpore v proračunu države partnerice	95
Slika 5.1: Ključni cilji upravljanja javnih financ	122
Slika 5.2: Šest faz proračunskega cikla.....	123
Slika 5.3: Razmerje med kakovostjo sistemov upravljanja javnih financ in njihovo uporabo...	129
Slika 5.4: Pokritost sistema upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA	134
Slika 5.5: Model vrednotenja vpliva splošne proračunske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ držav partneric	146
Slika 5.6: Model vrednotenja učinkov donatorske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ držav partneric	147
Slika 6.1: Postopek konceptualizacije in merjenja pojmov: ravni in naloge	158
Slika 6.2: Spekter oblik razvojnega sodelovanja od projektnih do programskih	159
Slika 6.3: Sistematizacija koncepta proračunske podpore	160
Slika 6.4: Raziskovalni model vpliva proračunske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ	168
Slika 6.5: Letna rast BDP v odstotkih v Moldaviji, Kirgizistanu in povprečju držav Vzhodne Evrope in Srednje Azije od leta 1990 do 2011	175
Slika 6.6: Primerjava ocen PEFA med Moldavijo (leta 2008), Kirgizistanom (2009) in povprečjem ocen vseh držav ECA od leta 2005 do 2010.....	187
Slika 6.7: Preoblikovani kazalniki in dimenzije metodologije PEFA v skladu s šestimi fazami proračunskega cikla	189
Slika 6.8: Kakovost upravljanja javnih financ v Moldaviji na osnovi podatkov PEFA, preoblikovanih v šest faz proračunskega cikla od leta 2006 do 2011	193
Slika 6.9: Kakovost upravljanja javnih financ v Kirgizistanu na osnovi podatkov PEFA, preoblikovanih v šest faz proračunskega cikla od leta 2006 do 2009	195
Slika 6.10: Obseg proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči v milijonih ameriških dolarjev od leta 2005 do 2011	207
Slika 6.11: Obseg proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči v Kirgizistanu v milijonih ameriških dolarjev od leta 2005 do 2011	210

Slika 6.12: Obseg proračunske podpore kot delež uradne razvojne pomoči v odstotkih v Moldaviji in Kirgizistanu od leta 2005 do 2010.....	213
Slika 6.13: Trend naraščanja/padanja zunanjega dolga kot odstotek BDP v Moldaviji od leta 2000 do 2011	217
Slika 6.14: Trend naraščanja/padanja letne stopnje inflacije kot deflator BDP v odstotkih v Moldaviji od leta 2000 do 2011.....	217
Slika 6.15: Pregled napredka po posameznih dimenzijah upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA v Moldaviji od leta 2006 do 2011.....	254
Slika 6.16: Borzni grafikon gibanja ocen PEFA po šestih fazah proračunskega cikla v Moldaviji od leta 2006 do 2011	256
Slika 7.1: Sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja.....	277

1 UVOD

Razvojna pomoč kot inštrument mednarodne skupnosti, ki bo manj razvitim državam sveta pomagal pri spodbuditi gospodarske rasti, se je pojavil po drugi svetovni vojni, ko so Združene države Amerike v okviru Programa za obnovo Evrope, bolj znanega pod imenom Marshallov načrt, pomagale z vojno uničenim evropskim državam (Kingsbury in drugi 2004; Remenyi 2004; Riddell 2007). Imitacija uspeha ameriškega gospodarstva je veljala za recept razvoja drugih, v tem primeru evropskih, gospodarstev. Ko so si evropske države opomogle od druge svetovne vojne, so tudi same pričele ponujati programe gospodarskega razvoja manj razvitim državam sveta, pogosto nekdanjim kolonijam, in nadaljevale s prepričanjem, da je gospodarska rast mogoča z imitiranjem razvitih držav (Hunt 2004). Temu sta sledili tudi mednarodni finančni instituciji Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad (Potter in drugi 2008). Njuno razumevanje razvojnega sodelovanja je v tem obdobju sledilo prepričanju o gospodarski rasti v okviru makro-političnih inštrumentov, začrtanih na konferenci v Bretton Woodsu leta 1944. Kasneje je Svetovna banka v ospredje svojega delovanja postavila razumevanje revščine kot enega ključnih izzivov držav v razvoju (Mrak 2002, 458) ter iskanje inštrumentov, ki bi se najbolje spopadli s tem svetovnim problemom. Temu so v svojih razvojnih aktivnostih sledili tudi drugi multilateralni in bilateralni donatorji. Vendar se je v mednarodni donatorski skupnosti že v 1980-ih letih zgodil ponoven premik. Država in njene institucije so bile identificirane kot del problemov, koncept prostega trga pa ključna rešitev za spodbuditev gospodarske rasti in zmanjšanja revščine (McKay 2004; Riddell 2007; Killick 2008a). Neoliberalno ekonomsko razmišljanje, ki se je odražalo predvsem v aktivnostih brettonwoodskih institucij, je državam v razvoju kot recept za njihove razvojne izzive ponujalo ekonomske reforme, znane pod imenom 'washingtonski konsenz' (Potter in drugi 2008; Williamson 2008).

Konec hladne vojne in bipolarne delitve sveta je v mednarodno razvojno skupnost prinesel razočaranje nad neuspehom politik strukturnega prilagajanja mednarodnih finančnih institucij v 1980-ih (Hettne 2008; Thomas 2008). Vedno večja zadolženost najrevnejših držav sveta ter naraščanje svetovne revščine (Riddell 2007) je mednarodno skupnost vodilo v sprejetje osmih Razvojnih ciljev tisočletja kot ključno zavezo za zmanjšanje svetovne revščine do leta 2015

(Rigg 2008). Nezadovoljstvo nad razvojnimi aktivnostmi vse od začetka razvojnega sodelovanja ob koncu druge svetovne vojne je prineslo poglobljen razmislek o tem, kako narediti razvojno sodelovanje bolj učinkovito (de Renzio in Mulley 2006; Riddell 2007; Burnell 2008). Poglobljen premislek o napakah preteklosti je prinesel zaveze z Vrha v mehiškem Monterreyju leta 2002,¹ da je potrebno povečati obseg pomoči (predvsem Podsaharski Afriki), kot tudi pozive z Visokega vrha v Rimu leta 2003,² da morajo donatorji razvojne aktivnosti usklajevati, saj da je ravno neuskklajenost med donatorji eden ključnih izzivov razvojnega sodelovanja (Ohno in Niiya 2004). Zavezam iz Monterreya in Rima so sledile zaveze iz Pariza, kjer se je donatorska skupnost leta 2005 zavezala k spoštovanju načel Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči,³ ki predstavlja ključni dokument sodobnega razumevanja tega procesa. Pariška deklaracija uveljavlja pet načel za bolj učinkovito razvojno sodelovanje: lastništvo, navezanost, usklajenost, upravljanje za rezultate in vzajemno odgovornost, ki ga je v obdobju od leta 2005 do leta 2010 spremljalo 12 kazalnikov uspešnosti (Bourguignon in Sundberg 2007). Pariška deklaracija temelji na razumevanju, da morajo države partnerice imeti lastništvo nad lastnim razvojem, ki naj se odraža v strateških dokumentih zmanjšanja revščine (Cling in drugi 2002; de Renzio in Mulley 2006; de Hann in Everest-Phillips 2007), ki jih je leta 1999 uvedla Svetovna banka (MDS in Svetovna banka 2005). Politike, zapisane v strateških dokumentih, morajo biti preslikane v nacionalne proračune in srednjeročni okvir izdatkov, saj bodo partnerice le na tak način dokazale lastno zavezanost k odpravi revščine (Wilhelm in Krause 2008), donatorice pa bodo z neposrednimi nakazili v proračune držav partneric najbolj uspešno zapolnile fiskalni primanjkljaj (Cordella in Dell' Ariccia 2003; Koeberle in drugi 2006).

Sodobno razmišljanje o razvojnem sodelovanju je tako v ospredje znova postavilo državo, za razliko od obdobja politik strukturnega prilagajanja v 1980-ih in začetku 1990-ih let (Öniş in Şenses 2005; Bourguignon in Sundberg 2007; Burnell 2008), pri čemer ključni izziv razvoju predstavljajo nizke zmogljivosti in šibke institucije držav partneric (Gray 2007). Pomembno so

¹ Monterreyski konsenz mednarodne konference Financiranje za razvoj – *Monterrey Consensus of the International Conference Financing for Development*. 2002. Končni tekst sporazumov in zavez, sprejetih na mednarodni konferenci Financiranje za razvoj, v Monterreyju, Mehiki, od 18. do 22. marca 2002.

² Rimska deklaracija o usklajevanju – *Rome Declaration on Harmonization*. 2003. Deklaracija, ki jo je podprlo 28 držav partneric in več kot 40 bilateralnih in multilateralnih razvojnih institucij na srečanju v Rimu, Italiji, od 24. do 25. februarja 2003.

³ Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči – *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. 2005. Deklaracijo je na visokem vrhu o učinkovitosti pomoči 2. marca 2005, ki ga je gostila francoska vlada in je potekalo pod vodstvom OECD, s podpisi podprlo več kot 100 vlad ter bilateralnih in multilateralnih razvojnih agencij.

na donatorsko delovanje vse od konca 1990-ih let vplivale raziskave v okviru Svetovne banke o razumevanju učinkov razvojne pomoči na gospodarsko rast, ki so pokazale, da je inštrument razvojne pomoči učinkovit – to pomeni, da ima vpliv na gospodarsko rast države prejemnice – le v okoljih s politikami dobrega upravljanja (Dollar in Princhett 1998; Burnside in Dollar 2000). Ne glede na nadaljnje kritike izsledkov omenjenih raziskav (Hansen in Tarp 2000a; Easterly 2003) so raziskave pomembno vplivale na raziskovalce s področja razvojnih študij in deležnike razvojnega sodelovanja. Dobro upravljanje (ang. *good governance*) je postala ključna besedna zveza razvojnega sodelovanja, ki sicer ni privedla do enotnega razumevanja, kaj termin vsebuje (Punyaratabandhu 2004), vendar je v mednarodni skupnosti prišlo do soglasja, da je dobro upravljanje pogoj za gospodarski razvoj in odpravo revščine (Bräutigam 1992; Kaufmann in drugi 1999; Crawford 2006; Gray 2007; Booth 2011). V praksi takšnemu razumevanju sledijo napor mednarodnih finančnih institucij in bilateralnih donatorjev po vzpostavitvi metodologij za preverjanje kakovosti politik dobrega upravljanja držav partneric, v skladu z razumevanjem, da je kakovost politik in institucij mogoče kvantitativno natančno izmeriti (Abrahamsen 2004; Cagé 2009).

To je raziskovalce s področja razvojnih študij pripeljalo do prepričanja, da so sodobni napor za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja le »sredstvo spodbujanja donatorskih percepcij 'dobrega upravljanja' in 'zmernih' ekonomskih praks« (Desai in Potter 2008, 499) ter da je Pariška deklaracija le še eden od inštrumentov mednarodnih donatorjev za sledenje njihovim politikam in razumevanju razvoja (Burnell 2008, 505). Ne glede na kritike se je vse bolj uveljavilo prepričanje, da je za večjo učinkovitost pomoči ključno, da upošteva razvojne strategije držav partneric in njihovo lastništvo ter se nanj navezuje in hkrati krepi institucije (Christiansen in Hovland 2003; Hyden 2008). Sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja temelji na kritikah preteklih aktivnosti: politik pogojevanja washingtonskega konsenza, izpuščanj države in njenih institucij kot ključnih za odpravo revščine, neusklajenosti med donatorji ter razpršenosti razvojnih aktivnosti (Booth 2008; de Renzio in drugi 2008; Hyden 2008). Prav tako se je pojavilo prepričanje (Cassen 1986; Ohno in Niiya 2004; Koeberle in drugi 2006; Knoll 2008), da so bile programske in projektne oblike razvojnega sodelovanja doslej neuspešne ter da je potrebno najti nove oblike, ki bodo presegle napake iz preteklosti. Največ kritik so bili deležni razvojni projekti predvsem zaradi njihove razpršenosti in spodkopavanja obstoječih zmogljivosti

držav partneric, ko so, namesto da bi krepili obstoječe sisteme upravljanja javnih financ držav partneric, ustanavljali lastne (Cassen 1994; Jelovac in Vandeninden 2008).

V tem kontekstu so nastale nove, programske oblike razvojnega sodelovanja, pri čemer se je proračunska podpora uveljavila kot glavni odgovor donatorske skupnosti na izzive sodobnih razvojnih aktivnosti (Eifert in Gelb 2005; de Renzio in drugi 2008; Carter 2008; Williamson in Dom 2010). Proračunska podpora je »finančna pomoč, ki podpira srednjeročni program in je redno nakazana neposredno v proračun države prejemnice ter uporablja javnofinančni sistem in proračunske procese države prejemnice« (Koeberle in drugi 2006). Namenjena je »povečanju lastništva držav nad razvojnimi politikami in programi, ki so financirani z mednarodno razvojno pomočjo, zmanjšanju transakcijskih stroškov, ki so povezani z razdrobljenostjo izvrševanja pomoči in povečanju odgovornosti prejemnic« (de Renzio 2006, 627). Krepitev javnofinančnih sistemov držav partneric je prepoznana kot ena ključnih prednosti proračunske podpore – že v primerjavi s preteklimi oblikami programskega razvojnega sodelovanja, predvsem pa v primerjavi s številnimi donatorskimi projekti v podporo aktivnostim javnega sektorja držav partneric, ki niso uporabljali sistemov upravljanja javnih financ (Koeberle in drugi 2006; Jelovac in Vandeninden 2008; Williamson in Dom 2010). Proračunski procesi so postali glavni mehanizem ne le za razporeditev in porabo prilivov od tuje pomoči, ampak tudi za doseg Razvojnih ciljev tisočletja (Allen in Tommasi 2001, 19; OECD DAC 2011c; Cangiano in drugi 2013). Vzporedno postaja vse pomembnejše merjenje kakovosti teh sistemov (de Renzio 2009b; Andrews 2010), ki državam partnericam služi kot osnova za pripravo reformnih programov, donatoricam pa v namen ocene fiduciarnih tveganj⁴ pri uporabi oblik pomoči, kot je proračunska podpora. V preteklih letih se je, skladno z naperi Pariške deklaracije po vzpostavitvi skupnih ocen in analiz, metodologija PEFA (Javni izdatki in finančna odgovornost; ang. *Public Expenditure Financial Accountability Assessment*) uveljavila kot ena najbolj uporabljenih metodologij za analizo kakovosti sistemov upravljanja javnih financ (Andrews 2010), ki jo bom uporabila tudi v pričujoči raziskavi.

⁴ Fiduciarno ali finančno tveganje predstavlja tveganje, da donatorska sredstva v obliki proračunske podpore ne bodo šla v proračun, da bodo šla v proračun države partnerice, vendar ne bo zanesljivega in pravočasnega poročanja o izvrševanju proračuna, ali da bodo sredstva šla v proračun, vendar bodo nesmotrno porabljenjena, mnogokrat v koruptivne namene (Cant in drugi 2008, 19).

Pričujoče raziskovalno delo proučuje sodobne koncepte razumevanja, kako narediti razvojno sodelovanje bolj učinkovito pri doseganju zelenega učinka zmanjšanja revščine in spodbuditve gospodarske rasti ter kako lahko k temu pripomorejo nove programske oblike razvojnega sodelovanja. Ker se je proračunska podpora uveljavila kot ena izmed oblik, ki ji v največji meri uspeva združevati načela sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja (Carter 2008; Hayman 2011, 11), v praksi pa krepi sisteme upravljanja javnih financ (Koeberle in drugi 2006), ki so ključni inštrument držav pri doseganju fiskalne agregatne discipline, strateškega razdeljevanja sredstev in smotrnega izvajanja storitev kot ključnih pričakovanih ciljev učinkovitega upravljanja javnih financ (PEFA 2005; OECD DAC 2008d; Andrews 2010), se raziskovalno delo osredotoča na to obliko razvojne pomoči.

1.1 Opredelitev raziskovalnega problema in ciljev

Glavni namen raziskovalnega dela je proučiti razmerje med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ, ki ga je uvedla Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči in katerega sta v nadaljevanju potrdila tudi visoka vrha o učinkovitosti razvojnega sodelovanja v Akri, Gani (2008)⁵, in v Busanu, Južni Koreji (2011)⁶. Pariška deklaracija, ki velja za vodiča sodobnega razumevanja učinkovitega razvojnega sodelovanja (Hyden 2008; Booth 2011), je na eni strani države partnerice pozvala k povečanemu lastništvu nad sistemi upravljanja javnih financ in okrepitvi teh sistemov, na drugi strani pa donatorje k večji uporabi javnofinančnih sistemov. Uporaba sistemov pa naj bi prav tako vodila v njihovo okrepitev. Pariška deklaracija nacionalni proračun razume kot enega ključnih inštrumentov v naporih držav partneric pri zmanjšanju revščine in spodbujanju gospodarske rasti (OECD 2008e). S kazalnikom 2a je Pariška deklaracija v obdobju od leta 2005 do leta 2010 preverjala kakovost sistemov upravljanja javnih financ držav partneric. Na drugi stranu so se donatorji zavezali, da bodo »uporabili državne sisteme in postopke do največje možne mere«, ⁷ ko bodo nudili pomoč javnemu sektorju

⁵ Akrska agenda za akcijo – *Accra Agenda for Action*. 2008. Sprejeta na tretjem visokem vrhu v Akri, Gani, pod okriljem OECD, 4. septembra 2008.

⁶ Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana – *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. Sprejet na četrtem visokem vrhu v Busanu, Južni Koreji, pod okriljem OECD od 29. novembra do 1. decembra 2011.

⁷ Pariška deklaracija o učinkovitosti uradne razvojne pomoči – *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*. 2005. Sprejeta na visokem vrhu v Parizu, Franciji, pod okriljem OECD. 2. marca 2005.

oziroma navedli razloge za neuporabo. Kazalnik 5a Pariške deklaracije je preverjal uporabo sistemov upravljanja javnih financ držav partneric, pri čemer razume, da razvojna pomoč uporablja sisteme upravljanja javnih financ takrat, ko so donatorska sredstva del izvrševanja proračuna, postopkov nacionalnega finančnega poročanja in revizije države partnerice (prav tam). V namen pričujoče raziskave razmerja med kazalnikoma 2a in 5a Pariške deklaracije (v nadaljevanju 'pariško razmerje') bom za razumevanje, da donatorji uporabljajo sistem upravljanja javnih financ, uporabila podatke o obsegu in posameznih sestavnih delih proračunske podpore, saj ta oblika uradne razvojne pomoči v celoti uporablja javnofinančne sisteme (Koeberle in drugi 2006; OECD DAC 2006f).

Osredotočenost Pariške deklaracije na državne inštitucije na splošno in na sisteme upravljanja javnih financ specifično se v zadnjih dveh desetletjih odraža v proliferaciji donatorskih aktivnosti na tem področju (Shand 2006; de Renzio in drugi 2010; Thomas 2010). Svetovna banka je na primer v obdobju od 1990-ih do leta 2005 več kot štirikrat povečala razvojne aktivnosti, ki so imele specifično komponento reforme upravljanja javnih financ (Wescott 2008). Povečana uporaba proračunske podpore kot oblike razvojne pomoči, ki v celoti uporablja sisteme upravljanja javnih financ, pa je vodila predvsem v vprašanja visokih tveganj za donatorje, tudi zaradi šibkih sistemov upravljanja javnih financ držav partneric in relativno visoke stopnje korupcije, ter manj v razprave o potencialnih učinkih na države partnerice (Tavakoli 2011; Faust in drugi 2012). Povečana osredotočenost na sisteme upravljanja javnih financ pa, zanimivo, ni vodila do proliferacije raziskav o vplivu donatorskih aktivnosti na sisteme upravljanja javnih financ držav partneric (Andrews 2010). Razmerje med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ, ki ga uvaja Pariška deklaracija, je tako teoretsko nepodkrepljeno in ostaja v veliki meri neraziskano. K razumevanju vloge novih oblik razvojne pomoči, kot je proračunska podpora, so še največ prispevala računsko sodišča, ki so opozorila predvsem na visoka tveganja (za donatorje) pri uporabi teh oblik pomoči (Evropsko računsko sodišče 2005; 2010; NAO 2008).

Zaradi doslej omejenega števila raziskav o 'pariškem razmerju' med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ, ki so se sicer v veliki meri osredotočale na afriške države, želim s pričujočo raziskavo z drugačno geografsko osredotočenostjo – raziskava bo kot enoti

proučila prejemnici razvojne pomoči Moldavijo in Kirgizistan, nekdanji državi Sovjetske zveze – ter metodološko osredotočenostjo – obstoječe kvantitativne študije dopolniti s kvalitativno analizo – prispevati k razumevanju tega pomembnega razmerja sodobne paradigme razvojnega sodelovanja.

1.1.1 Raziskovalni vprašanji

Za razumevanje 'pariškega razmerja' sem si zastavila dve raziskovalni vprašanji, ki jih bom proučila z izvedbo študij primera. V okviru prve študije primera bom s prvim raziskovalnim vprašanjem preverjala, ali kredibilen sistem upravljanja javnih financ, določen na osnovi skupnega diagnosticiranja, in/ali kredibilen program reform teh sistemov vodita v uporabo sistemov upravljanja javnih financ s strani donatorjev v obliki proračunske podpore. Tu bom sledila predpostavkam Pariške deklaracije, da bodo države partnerice okrepile lastništvo nad reformnim programom upravljanja javnih financ, ki bo povečal kredibilnost teh sistemov, te pa bodo donatorice uporabljale v povečanem obsegu (OECD DAC 2008e; 2011c; 2011e), v primeru moje raziskave v obliki proračunske podpore. Na osnovi pregleda obstoječih, predvsem donatorskih opredelitev pojma proračunska podpora, bom s postopkom konceptualizacije (po Adcock in Collier 2001) opredelila proračunsko pomoč, pri čemer v skladu s priporočili preteklih evalvacij (Evropska komisija 2008b) ne bom ločevala med sektorsko in splošno proračunsko podporo.

Proračunsko podporo bom razumela kot obliko razvojne pomoči, ki ima naslednje štiri sestavne dele:

- i) vsebuje prenos finančnih, neoznačenih sredstev v zakladnico države partnerice, s katerimi država upravlja v skladu z lastnim javnofinančnim sistemom;
- ii) vsebuje nefinančno pomoč v obliki tehnične pomoči in procesov izgradnje zmogljivosti;
- iii) vključuje pogoje ustreznosti, ki jih morajo države partnerice izpolniti, da pridobijo proračunsko podporo, in vključuje spremljanje izpolnjevanja pogojev ne le pred pridobitvijo pomoči, temveč tudi med predpisanim obdobjem sodelovanja, saj je proračunska podpora po navadi dana v več tranšah; ter

- iv) vključuje navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah razvoja in odpravi revščine z državo partnerico in drugimi donatorji.

Izbrano populacijo v okviru prvega raziskovalnega vprašanja predstavljajo vse države prejemnice pomoči, medtem ko sem se znotraj populacije odločila za dve enoti (državi) – Moldavijo in Kirgizistan –, ki sta obe nekdanji republiki Sovjetske zveze in imata podobne značilnosti. V proučevanem obdobju od leta 2005 do 2010, ki sovpada z mednarodnimi napori merjenja učinkovitosti razvojnega sodelovanja, začrtanega v Pariški deklaraciji, sta državi pri kazalniku 2a prejeli različne ocene sistema upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo Svetovne banke CPIA (Ocena državnih politik in institucij; ang. *Country Policy and Institutional Assessment – CPIA*), zato me bo zanimalo, 'zakaj in kako' je različna kakovost sistemov upravljanja javnih financ (Moldavija je v proučevanem obdobju prejela višje ocene kakovosti javnofinančnega sistema) vodila v (ne)uporabo javnofinančnih sistemov v obliki proračunske podpore. Za natančnejše razumevanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ v izbranih enotah bom metodologijo CPIA dopolnila z veliko bolj izčrpno metodologijo PEFA, kjer bom od skupno 73 kazalnikov 65 kazalnikov prerazporedila v šest faz proračunskega cikla. Upravljanje javnih financ bom razumela kot proračunski cikel, ki je sestavljen iz šestih med seboj povezanih faz:

- i) strateško načrtovanje;
- ii) priprava proračuna;
- iii) upravljanje finančnih sredstev;
- iv) notranji nadzor, revizija in spremljanje;
- v) računovodstvo in poročanje; ter
- vi) zunanja odgovornost (Andrews 2010).

Mednarodna razvojna skupnost je v zadnjem desetletju dosegla skupno, vendar ne univerzalno razumevanje, da so pričakovani cilji učinkovitega sistema upravljanja javnih financ: i) vzdrževanje agregatne fiskalne discipline, ii) strateško razdeljevanje sredstev in iii) smotrno izvajanje storitev (Allen 2009; Andrews 2010; PEFA 2010).

Z drugim raziskovalnim vprašanjem bom preverjala nasprotno stran 'pariškega razmerja', in to je, ali uporaba sistemov upravljanja javnih financ, v pričujoči raziskavi v obliki proračunske podpore, vodi v izboljšanje kakovosti teh sistemov. Pariška deklaracija gradi na razumevanju, da bo večja uporaba sistemov upravljanja javnih financ vodila v povečano kredibilnost, vendar to razumevanje ni teoretsko podkrepjeno, temveč izhaja iz sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja, da je potrebno uvesti takšne oblike razvojne pomoči, ki bodo upoštevale lastništvo držav partneric ter okrepile njihove institucije (Koeberle in drugi 2006; de Renzio in drugi 2008), kamor sodi tudi upravljanje javnih financ. Proračunska podpora je bila koncipirana na tem razumevanju in jo donatorji uporabljajo, da ublažijo nezadostne proračunske prihodke države partnerice (Koeberle in drugi 2006; DFID 2008; NAO 2008; Evropska komisija 2011b), ki s finančnimi viri nato sama upravlja v vseh fazah proračunskega cikla. Na osnovi predlaganega modela vrednotenja vpliva proračunske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ bom proučila vse štiri sestavne dele proračunske podpore in analizirala njihov vpliv na šest faz proračunskega cikla, pri čemer bom za razumevanje kakovosti javnofinančnega sistema uporabila metodologijo PEFA ter 65 kazalnikov preuredila v šest proračunskih faz. Moja izbrana enota bo Moldavija, kjer je donatorska skupnost doslej opravila tri študije PEFA, v letih 2006, 2008 in 2011 (v Kirgizistanu sta bili opravljeni le dve in še ti v razmeroma kratkem časovnem razmiku, zato zaradi manjše zanesljivosti podatkov Kirgizistana nisem vključila v raziskavo). Raziskavo sem opravila ob zavedanju, da je proučevano obdobje od leta 2006 do 2011 relativno kratko časovno obdobje, medtem ko so reforme sistemov upravljanja javnih financ dolgotrajen proces (Allen 2009; Diamond 2013; Schick 2013). Hkrati sem upoštevala, da so na sistem upravljanja javnih financ v proučevanem obdobju vplivali tudi drugi dejavniki, notranji in zunanji (Lawson 2012), zaradi česar je proračunsko podporo kot spremenljivko nemogoče povsem izolirati od drugih vplivov.

1.1.2 Metodološki pristop

Razmerje med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ, kot ga je načrtala Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči, bom preverjala na osnovi izvedbe študij primera. Študijo primera bom razumela kot »intenzivno študijo posamezne enote, z namenom posploševanja o večji množici enot« (Gerring 2004, 341). Dosedanje redke raziskave vplivov

donatorske podpore na sisteme upravljanja javnih financ so večinoma uporabile kvantitativne metode za razumevanje vplivov ter z uporabo ekonometričnih metod prišle do relativno nepojasnjenih razmerij med donatorsko podporo in upravljanjem sistemov (Andrews 2010; de Renzio in drugi 2010). Obstoječe raziskave so izpostavile pomen kvalitativnih študij, kot je študija primera, kot ključne za dopolnitev obstoječih kvantitativnih analiz, ki so se osredotočale na »'če in kdaj' je imela donatorska podpora pri upravljanju javnih financ učinek na sisteme upravljanja javnih financ« (de Renzio in drugi 2010, 35). Študija primera lahko, če je pravilna izpeljana (Rohlfing 2012), tako odgovori tudi na vprašanje, 'zakaj in kako' lahko donatorska podpora okrepi javnofinančne sisteme (de Renzio in drugi 2010, 35). Pričujoča raziskava želi zapolniti vrzel pomanjkljivo proučevanega razumevanja 'pariškega razmerja', hkrati pa se geografsko osredotoča na področje držav nekdanje Sovjetske zveze, ki je v tem kontekstu, za razliko od afriških držav, relativno neraziskano geografsko področje.

Ne glede na to, da je študija primera ena izmed najbolj pogosto uporabljenih metod raziskovanja v družbenih vedah, se je pogosto drži »slab sloves« (Flyvbjerg 2011, 313). Zato sem sledila navodilom raziskovalcev s področja družbenih ved (King in drugi 1994; Gerring 2004), ki so se odločili, da bodo pomembno prispevali k pojasnitvi metode študije primera in predlagali, kako jo izvesti, da bo metoda »znanstvena« (Rohlfing 2012). Ker je pojem oziroma koncept ključen za raziskovalce, ki uporabljajo študijo primera (Toš 1988; Goertz 2006), sem sledila priporočilom Roberta Adcocka in Davida Collierja (2001) ter najprej oblikovala in operacionalizirala ključen pojem raziskave – proračunsko podporo. Operacionalizaciji pojma proračunska podpora je sledilo oblikovanje raziskovalnih vprašanj za proučitev 'pariškega razmerja', ki sem jih predstavila zgoraj, temu pa izbira primerov, empirična analiza in evalvacija raziskovalnih vprašanj.

V okviru prvega raziskovalnega vprašanja sem uporabila tako kvantitativne kot kvalitativne metode. V okviru kvantitativnih metod sem za natančno razumevanje ekonomskega in socialnega ozadja izbranih enot analizirala statistične podatke, ki sem jih pridobila iz baze podatkov Svetovni razvojni kazalniki (ang. *World Development Indicators – WDI*), ki jih hrani Svetovna banka. Za analizo obsega uradne razvojne pomoči ter ocene po posameznih kazalnikih Pariške deklaracije sem uporabila bazo podatkov Organizacije za ekonomsko sodelovanje in

razvoj (ang. *Organization for Economic Cooperation and Development – OECD*) ter za razumevanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ podatke CPIA in PEFA, pri čemer sem posamezne ocene za izbrani državi pridobila iz poročil PEFA, za primerjalno analizo z ostalimi državami Vzhodne Evrope in Srednje Azije pa sem analizirala podatke, ki sem jih pridobila v Podatkovnem portalu dobrega upravljanja (ang. *Actionable Governance Indicators Data Portal – AGIDA*), ki ga prav tako hrani Svetovna banka. Podatke o obsegu proračunske podpore v proučevanem obdobju baza podatkov OECD ni hranila, saj je proračunska podpora relativno nova oblika razvojnega sodelovanja, zato sem do podatkov za izbrani državi prišla preko analize posameznih kazalnikov baze podatkov Svetovne banke in OECD ter analize nacionalnih proračunov izbranih držav in poročil Mednarodnega denarnega sklada, pri čemer sem analizirane zneske v skladu s podatki centralnih bank izbranih držav o deviznem tečaju na zadnji dan proučevanega leta spremenila v ameriške dolarje. Podatke o obsegu proračunske podpore v izbranih državah sem preverila tako v bazah podatkov posameznih donatorjev te oblike pomoči, kot tudi v lokalnih pisarnah posameznih donatorjev v Moldaviji in Kirgizistanu.

Poleg analize statističnih podatkov sem uporabila tudi številne kvalitativne metode, vključno z opisovanjem, zgodovinsko-razvojno metodo, analizo in interpretacijo primarnih (analiza strategij razvoja izbranih držav ter nacionalnih proračunov) in sekundarnih virov (analiza donatorskih projektnih in programskih dokumentacij v izbranih državah ter analiza izvlečkov donatorskih baz podatkov). Za podrobnejše razumevanje konteksta izbranih držav ter razumevanje obsega proračunske podpore sem opravila tudi intervjuje z: višjo ekonomistko na predstavništvu Svetovne banke v Biškeku v Kirgizistanu; vodjo sektorja za mednarodno sodelovanje na Ministrstvu za finance Republike Moldavije; projektnim vodjo projektov upravljanja javnih financ na Delegaciji Evropske unije v Moldaviji; ter z regionalnim svetovalcem za javne finance Mednarodnega denarnega sklada za Jugovzhodno Evropo.

Kot pri prvem raziskovalnem vprašanju sem tudi pri drugem uporabila kombinacijo kvantitativnih in kvalitativnih metod v okviru študije primera, pri čemer je bil v okviru drugega raziskovalnega vprašanja poudarek na analizi primarnih virov za razumevanje strateških usmeritve moldavijske vlade, zapisane v uradnih dokumentih. Z analizo sekundarnih virov in uporabo baze podatkov razvojnih projektov in programov donatorjev v Moldaviji sem analizirala

posamezne štiri sestavne dele proračunske podpore, za podrobnejše razumevanje strateških usmeritev moldavijske vlade ter donatorskih aktivnosti v izbrani državi pa sem izvedla intervjuje. V tednu od 10. do 14. januarja 2011 sem v Kišinjevu v Moldaviji intervjujale: vodjo sektorja za mednarodno sodelovanje na Ministrstvu za finance Republike Moldavije; vodjo direktorata za državni proračun in nacionalni javni proračun na Ministrstvu za finance Republike Moldavije; projektne vodje projektov upravljanja javnih financ na Delegaciji Evropske unije v Moldaviji; svetovalca ministra za finance Republike Moldavije, ki ga je financirala Evropska unija; ter regionalnega svetovalca za javne finance Mednarodnega denarnega sklada za Jugovzhodno Evropo. Zaradi politične negotovosti v Moldaviji od leta 2010 do 2012 sem z nekaterimi intervjuvanci kot tudi predstavniki donatorske skupnosti v Moldaviji januarja 2013 preko elektronske pošte preverila, v kolikšni meri so se (predvsem politične) realnosti spremenile, ter odgovore vključila v končno analizo razvojnih sredstev v obliki proračunske podpore.

1.1.3 Znanstveni prispevek doktorske disertacije

'Pariško razmerje' med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ držav partneric predstavlja ključno 'sestavino' učinkovitega razvojnega sodelovanja, vendar je razmerje teoretsko nepodkrepljeno in v veliki meri neraziskano. Zato želim s pričujočo raziskavo osvetliti to razmerje in proučiti, ali na eni strani kakovostni sistemi upravljanja javnih financ vodijo v večjo uporabo ter ali na drugi strani povečana uporaba vodi v izboljšanje kakovosti sistemov. Dosedanje, sicer redke raziskave donatorskega vpliva na kakovost sistemov upravljanja javnih financ so v veliki meri uporabile kvantitativne metode, predvsem multivariatno regresijsko analizo (Andrews 2010; de Renzio in drugi 2010), in pokazale, da donatorska podpora ob določenih pogojih lahko okrepi sisteme upravljanja javnih financ (Andrews 2010) ter predlagale, da raziskovalci s področja razvojnih študij v prihodnje z uporabo kvalitativnih metod, predvsem študije primera, skušajo podrobneje proučiti vlogo donatorjev v tem procesu (prav tam). Z uporabo in kombinacijo tako kvantitativnih kot kvalitativnih metod v okviru študije primera želim prispevati k poglobljenemu razumevanju 'pariškega razmerja'. Z izborom dveh nekdanjih republik Sovjetske zveze sem v razvojno sodelovanje poleg drugačnega metodološkega pristopa vnesla tudi drugačno geografsko osredotočenost, saj se večina raziskav v razvojnem sodelovanju,

ki proučujejo javnofinančne sisteme držav partneric, v veliki meri osredotoča na države (Podsaharske) Afrike.

Za preverjanje kakovosti sistema upravljanja javnih financ sem sledila preteklim raziskavam (de Renzio 2009b; Andrews 2010; de Renzio in drugi 2010), kjer so raziskovalci ocene po posameznih dimenzijah metodologije PEFA preoblikovali v numerične ocene, čeprav metodologija PEFA ni bila oblikovana z namenom primerjalne analize med državami (PEFA 2009a). Skupno 65 dimenzij metodologije PEFA sem preoblikovala v šest faz proračunskega cikla, kjer sem v veliki meri sledila priporočilom Andrewsa (2010), vendar njegov okvir nekoliko predelala v skladu s sodobnim razumevanjem (kakovostnega) upravljanja javnih financ (Shah 2007; Allen 2009; Cangiano in drugi 2013). Na osnovi preteklih raziskav učinkov proračunske podpore (IDD 2006; Evropska komisija 2008b) sem pripravila raziskovalni model, vendar hkrati na podlagi podrobne konceptualizacije proračunske podpore (po Adcock in Collier 2001; Goertz 2006) uvajam bolj razdelano opredelitev proračunske podpore in tako na osnovi štirih sestavnih delov te oblike pomoči predlagam model, ki na ravni vmesnih učinkov preverja vpliv sestavnih delov na šest faz proračunskega cikla.

1.1.4 Področje raziskovanja

Pričujoče delo proučuje sodobno razumevanje pričakovanih učinkov razvojnega sodelovanja, s čimer posega na področje razvojnih študij, ki, kot bom pokazala v nadaljevanju, velja za izrazito interdisciplinarno družboslovno znanstveno področje. Približno sočasno z začetkom razvojnega sodelovanja, precej bolj intenzivno pa od 1960-ih let, se je razvijala nova disciplina znanstvenega raziskovanja, ki skuša razumeti, kaj je 'razvoj', kako lahko razvojna pomoč prispeva k razvoju najrevnejših držav sveta in kaj so pričakovani učinki pomoči. Damien Kingsbury (2004, 1) trdi, da je »[i]deja 'razvoja' revnih držav sveta [je] hkrati sporna in središčna mednarodnim odnosom. Povedano enostavno, študije razvoja se ukvarjajo s tem, kako lahko 'razvijajoče se države' izboljšajo svoje življenjske pogoje in izkoreninijo absolutno revščino«. Razvojne študije so »interdisciplinarno področje proučevanja, ki se ukvarja z analiziranjem in razumevanjem procesov družbenih sprememb«, trdi John Harriss (2005, 17), pri čemer poudarja, da se družbene spremembe nanašajo na družbo v njeni gospodarski, politični in kulturni

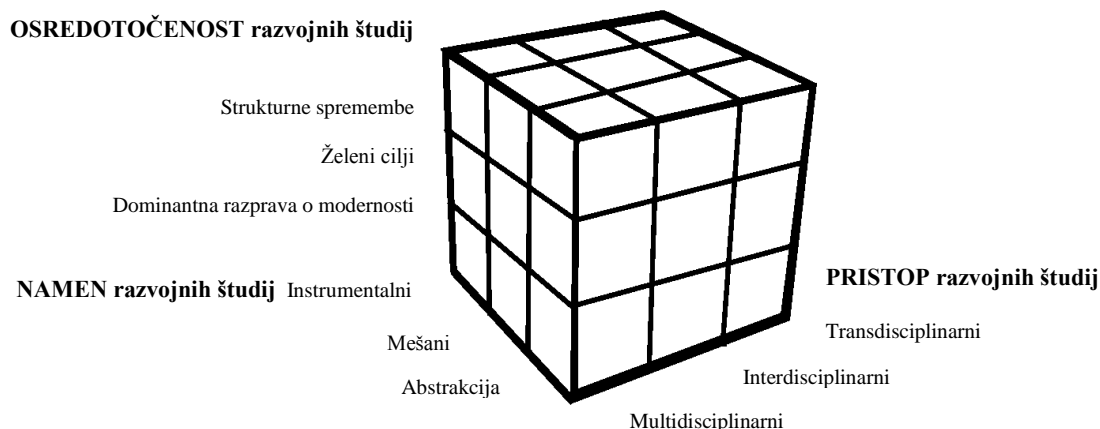
kompleksnosti. »Vendar so razvojne študije, še bolj kot to velja za družbene vede na splošno, primarno osredotočene na proučevanje, kako in zakaj ljudje delujejo na določen način, skozi 'politične intervencije' ali politične akcije, da bi spremenili strukturo družbenega sveta« (Harriss 2005, 17). Podobno razmišljata Elisabeth Molteberg in Cassandra Bergstrøm (2000, 31), ki vidita razvojne študije kot raziskave, zavezane k izboljšanju, pri čemer generiranje znanja ni končni cilj.

Termin razvojne študije (ang. *development studies*) se je pojavil šele nekje v 1960-ih, 1970-ih letih, ko so večinoma na britanskih in ameriških univerzah ustanovili prve univerzitetne (podiplomske) programe razvojnih študij (Harriss 2005, 17; Schuurman 2008, 12). »[V]prašanje nastanka razvojnih študij kot koherentnega in eksplicitnega tematskega področja študija in raziskovanja ... [pa je] ... bolj kompleksno kot iskanje prvih uporab termina razvojne študije ...« (Sumner in Tribe 2008, 33). Razvojne študije imajo – čeprav to redko priznajo – korenine v kolonialnih študijah (Kothari 2005), na kar so še posebej opozorili kritiki razvojnih usmeritev v 1980-ih letih in spodbudili razprave o tem, kakšna naj bo osredotočenost razvojnih študij (Dodds 2008; Schuurman 2008).

Enotnega mnenja med akademiki razvojnih študij o tem, kaj v sebi nosi termin 'razvoj', ni (Potter 2008; Burnell 2008). Obstajajo namreč različni pogledi na to, kaj je razvoj kot predmet proučevanja razvojnih študij, kaj je namen razvojnih študij ter kako se raziskave in praksa prepletajo v razvojnih študijah. Vendar je ne glede na razlikovanja mogoče najti skupne točke različnih gledanj. Te sta Andy Sumner in Michael Tribe (2008) združila v analizo narave razvojnih študij, ki jo podajata skozi Rubikon, v katerem je mogoče izpostaviti tri glavne dimenzije razvojnih študij. Kocka s 27 elementi, ki jo predstavljam v sliki 1.1 spodaj, bi lahko po njunem mnenju predstavljala razvojne študije v njihovi celosti, posamezni deli raziskovanja pa so postavljeni na različne točke znotraj kocke: i) razvojne študije so študije razvoja (ne glede na to, kako razumemo razvoj); ii) razvojne študije so v večji ali manjši meri interdisciplinarne; ter iii) razvojne študije so v veliki meri usmerjene k uporabnemu ali instrumentalnemu raziskovanju (Sumner in Tribe). Proučevanje učinkov inštrumenta razvojne pomoči je sicer v središču razvojnih študij že vse od začetkov te znanstvene discipline (Riddell 2007), vendar so analize bolj specifičnih raziskav posameznih oblik inštrumenta razvojne pomoči, kot je tudi ta, ki

proučuje proračunsko podporo, lahko večkrat uporabljene v konkretne namene, ko izvlečki raziskav predvsem donatoricam pomagajo pri razmišljanjih o tem, kako izboljšati razvojne aktivnosti. Raziskave s področja razvojnih študij imajo tako pogosto instrumentalno naravo predpisovanja politik, saj služijo v konkretne namene izboljšanja kakovosti inštrumenta razvojne pomoči (Molteberg in Bergstrøm 2000, 31).

Slika 1.1: Osredotočenost, pristop in namen razvojnih študij



Vir: Sumner in Tribe (2008, 36).

Predmet raziskovanja in proučevanja razvojnih študij je razvoj. Pri obravnavanju pojma 'razvoj' je »pomembno, da se zavedamo, kako vsa pojmovanja razvoja nujno odražajo poseben sklop družbenih in političnih vrednot« (Thomas 2008, 360). Še več; kot trdita Sumner in Tribe (2008), mora vsak raziskovalec razvoja razmisliti o svojem individualnem in kolektivnem položaju ter situaciji. V njunem primeru, trdita, je razumevanje razvoja prežeto z njuno osnovno izobrazbo iz ekonomije ter močnim interesom za interdisciplinarno raziskovanje. Povrhu vsega sta Britanca, raziskovalca na britanskih inštitutih, kjer so se razvojne študije razvile v kontekstu postkolonializma, ter tudi moška, kar vpliva na njuno razumevanje neenakosti (Sumner in Tribe 2008, 5). Sumner in Tribe ponujata po njunem mnenju večplasten in širok pogled na termin razvoj, ki v sebi nosi »splošno soglasje o tem, da 'razvoj' vsebuje neprestane 'spremembe' na različnih področjih človeške družbe« (Sumner in Tribe 2008, 11). Njuna opredelitev razvoja tako vsebuje tri različne definicije, pri čemer je prva definicija razvoja zgodovinska in dolgoročna (razvoj kot proces sprememb); druga je vezana na politike in natančno določene, merljive

kazalnike ter je tako časovno kratkoročno oziroma srednjeročno orientirana (kot na primer razvojni cilji tisočletja); tretja, post-modernistična definicija razvoja, pa opozarja na etnocentrične in ideološko obremenjene Zahodne obravnave razvoja. Kot bom predstavila v poglavju o zgodovini razvojnih študij, so se različne interpretacije razvoja spreminjale in izmenjevale skozi različna obdobja ter hkrati velikokrat vključevale kritični premislek o napakah iz preteklosti, kar je vplivalo tudi na sodobno razmišljanje o učinkovitosti razvojnega sodelovanja (Riddell 2007).

Razvojne študije stremijo k temu, da bi bile interdisciplinarne (Harriss 2005; Riddell 2007). Kot poudarjata Sumner in Tribe (2008), to vodi v vprašanje, ali so razvojne študije disciplina. »Večina tistih, ki bi se opisali kot vključene v 'skupnost' razvojnih študij, razvojne študije ne bi opredelili kot disciplino, saj imajo po navadi lastno domačo disciplino, znotraj katere delujejo – na primer ekonomija, sociologija, politologija ali gradbeništvo« (Sumner in Tribe 2008, 64). Instrumentalnost razvojnih študij, ki sem jo izpostavila zgoraj, je lahko hkrati največja prednost in pomanjkljivost razvojnih študij. Robert B. Potter (2008, 67) namreč trdi, da razvoj pokriva tako teorijo kot prakso, kar pomeni tako ideje o tem, kako bi se razvoj moral oziroma bi se lahko odvijal, ter realne napore o tem, kako različne vidike razvoja udejanjiti. Trdi tudi, da razvoj vključuje razvojne teorije, razvojne strategije in razvojne ideologije (prav tam). Instrumentalnost razvojnih študij se kaže v tem, da imajo interes po kopičenju znanja ne le za lasten namen, temveč tudi za instrumentalno naravo, kar pa že vodi v etična vprašanja v povezavi z ustvarjanjem znanja in uporabo raziskav ter raziskovalčevih odnosov s subjekti raziskovanja (Sumner in Tribe 2008, 47). In čeprav je dolgo veljalo, da je udejanjanje znanstvenih idej o tem, kako naj razvoj poteka, kontroveržno in hkrati sporno (Mosley 1987; Riddell 2007), pa se vse bolj pojavlja prepričanje, da je tudi ta del razvojnih študij izrednega pomena (Desai in Potter 2008, 65; Molteberg in Bergstrøm 2000, 31). To velja še toliko bolj ob pojavu in vedno večjem pomenu novih deležnikov na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, med katere vključujemo znanstvene inštitute, raziskovalne oddelke za razvoj na univerzah, razvojne agencije, nevladne razvojne organizacije, raziskovalne oddelke mednarodnih (finančnih) institucij ter druge (Riddell 2007).

Pričujoče raziskovalno delo, ki na eni strani želi umestiti sodobna razumevanja pričakovanih učinkov razvojnih aktivnosti v širši kontekst razvojnega sodelovanja in razvojnih študij, na drugi strani pa njihov vpliv na sisteme upravljanja javnih financ, je izrazito interdisciplinarno. Poleg področja razvojnih študij posega tudi na področje mednarodnih odnosov, ekonomije in upravljanja javnih financ. Slednje »črpa iz ekonomije in javnih financ, računovodstva in revizije, analize politik in programske evalvacije, javne uprave, politične ekonomije in političnih ved« (Schick 2013, 22). Sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja razvoj opisuje v kontekstu predvidenih srednjeročnih politik, ki jih je mogoče kvantitativno izmeriti, in pričujoče delo v veliki meri odlikava to razumevanje razvoja. Hkrati k raziskovalnemu problemu pristopam z vidika razumevanja učinkov posameznih oblik razvojnega sodelovanja na javnofinančne sisteme držav partneric, ki bi posameznim donatorjem lahko v prihodnje služilo kot osnova pri oblikovanju politik razvojnega sodelovanja v podporo reformam javnega sektorja v izbranih državah, predvsem v Moldaviji. K raziskavi pristopam tudi z vidika slovenskega razvojnega sodelovanja, ki v skladu z Resolucijo o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 (Uradni list 2008) področje Vzhodne Evrope, Kavkaza in Srednje Azije, kamor sodita Moldavija in Kirgizistan, opredeljuje kot drugo prioriteto področje slovenskega razvojnega sodelovanja. Tako bodo lahko izsledki raziskave morebiti prinesli konkretnije razumevanje specifičnosti razvojnega sodelovanja v tem okolju, v skladu z razumevanjem, da ima lahko raziskovanje s področja razvojnih študij pogosto tudi instrumentalno naravo (Molteberg in Bergstrøm 2000, 31; Sumner in Tribe 2008, 47).

1.2 Struktura doktorske disertacije

Pričujoča doktorska disertacija ima skupno sedem poglavij. Po uvodnem poglavju v drugem poglavju z naslovom Učinkovitost razvojnega sodelovanja opišem razumevanja termina 'učinkovitost razvojnega sodelovanja', kot ga uvajajo raziskovalci razvojnih študij in deležniki razvojnega sodelovanja. V analizi se osredotočim predvsem na pričakovane učinke inštrumenta razvojne pomoči in izsledke ključnih študij o vplivu razvojne pomoči na spodbujanje gospodarske rasti in zmanjšanje revščine. Na osnovi zgodovinske analize razvojnega sodelovanja od njegovih začetkov po koncu druge svetovne vojne ter do sodobnih naporov za zmanjšanje svetovne revščine v okviru Razvojnih ciljev tisočletja ter mednarodnih zavez za bolj učinkovito

razvojno pomoč v podpoglavju 2.2 analiziram, kako so se spreminjala ter hkrati dopolnjevala razmišljanja o inštrumentu razvojne pomoči in njegovih učinkih.

V tretjem poglavju naredim sintezo spoznanj o tem, v kolikšni meri sodobno razmišljanje o inštrumentu razvojne pomoči temelji na kritičnem premisleku o napakah iz preteklosti ter koliko na popolnoma novi konceptualizaciji razvojne doktrine. Osredotočam se na analizo sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja, ki temelji na lastništvu držav partneric nad lastnim razvojem, ki je zapisan v strateških dokumentih za odpravo revščine ter preslikan v nacionalne proračune (podpoglavje 3.1.1), ter na koncept dobrega upravljanja (3.1.2). V podpoglavju 3.1.3 opišem mednarodne zaveze o učinkovitosti razvojne pomoči ter umestim Pariško deklaracijo o učinkovitosti razvojne pomoči, ki predstavlja glavnega vodiča sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja ter vnaša pet ključnih načel sodelovanja: lastništvo držav partneric, navezanost donatoric na strategije in potrebe držav partneric, usklajevanje med donatorji, upravljanje za rezultate ter vzajemna odgovornost držav partneric in donatorjev. V zadnjem delu tega poglavja (podpoglavje 3.1.4) opredelim nastanek novih, programskih oblik pomoči kot odgovor na napake razvojnega sodelovanja iz preteklosti.

V četrtem poglavju o proračunski podpori primerjam razumevanja donatorjev, tako bilateralnih kot multilateralnih, o tem, kaj je proračunska podpora. Umestim razlike med splošno in sektorsko proračunsko podporo, pogoje ustreznosti za pridobitev proračunske podpore (podpoglavje 4.2.1) ter visoka tveganja, ki so povezana s to obliko razvojne pomoči (podpoglavje 4.2.2). Prav tako analiziram ključne značilnosti, raziskovalne pristope ter izsledke nekaterih, sicer redkih raziskav o vplivu te oblike pomoči na spodbujanje gospodarske rasti in zmanjšanje revščine v državah partnericah (podpoglavje 4.2.3).

V petem poglavju upravljanje javnih financ umestim v kontekst sodobnih razprav o konceptih (dobrega) upravljanja ter opišem, kako je upravljanje javnih financ s sodobnim razumevanjem učinkovitosti razvojnega sodelovanja postalo ključen inštrument za doseganje Razvojnih ciljev tisočletja držav partneric ter za odpravo revščine. Analiziram mednarodne zaveze donatorjev in prejemnic pomoči o tem, kako krepiti sisteme upravljanja javnih financ ter jih s pomočjo različnih oblik razvojne pomoči tudi uporabiti (podpoglavje 5.1). V istem podpoglavju opišem

metodologijo za preverjanje kakovosti javnofinančnih sistemov PEFA, ki se je uveljavila kot ena ključnih metodologij za oceno sistemov in posledično preverjanje ustreznosti za pridobitev pomoči v obliki, ki podpira te sisteme, pri čemer gre pogosto, ne pa izključno, za proračunsko podporo. Na osnovi dosedanjih raziskav v naslednjem podpoglavju (5.2) opišem izsledke raziskav učinkov donatorske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ, ki je, ne glede na središčno vlogo v sodobnem razumevanju razvojnega sodelovanja, relativno neraziskano področje.

V šestem poglavju najprej opišem metodološki pristop raziskave. Raziskava uporablja študijo primera, da bi proučila razmerje med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ, pri čemer pričujoča raziskava uporabo sistemov razume v obliki proračunske podpore. V podpoglavju 6.1 umestim metodo študije primera, proces konceptualizacije ključnega pojma raziskave, ki je v mojem primeru proračunska podpora, ter predstavim raziskovalni model učinkov proračunske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ. Nato opišem izbor populacije, enot, primerov ter predstavim raziskovalni vprašnji. Temu sledi empirični del raziskave, ki sem ga razdelila na dva dela – v skladu z dvema raziskovalnima vprašanjima pričujoče disertacije. V prvem delu (podpoglavje 6.2) na primeru enot Moldavije in Kirgizistana v obdobju od leta 2005 do leta 2010, ki sovpada z mednarodnimi naporimi za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja, združenimi v Pariško deklaracijo, preverjam, ali kredibilnost sistemov upravljanja javnih financ vodi v njihovo (povečano) uporabo v obliki proračunske podpore. Podpoglavje pričenjам z analizo ekonomskih, socialnih in političnih kazalnikov izbranih držav (podpoglavje 6.2.1), nadaljujem z analizo kakovosti sistemov upravljanja javnih financ izbranih enot (podpoglavje 6.2.2) ter nato analiziram uporabo sistemov v obliki proračunske podpore (podpoglavje 6.2.3). V okviru drugega raziskovalnega vprašanja v podpoglavju 6.3 na primeru Moldavije v časovnem obdobju od leta 2006 do leta 2011, ki sovpada s tremi študijami kakovosti sistema upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA v tej državi, preverjam, ali je uporaba sistema upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore sistem okrepila. Analizo posameznih ekonomskih, socialnih in političnih kazalnikov na koncu dopolnim z analizo strateških dokumentov moldavijske vlade (podpoglavje 6.3.1) in primerjavo štirih vložkov proračunske podpore posameznih donatorjev ter na koncu predstavim ključne ugotovitve. V podpoglavju 6.4 opišem izvlečke empirične analize.

V sedmem, sklepnem poglavju predstavim izsledke empirične raziskave in ovrednotim ugotovitve v okviru dveh raziskovalnih vprašanj ter podam sklepne ugotovitve o tem, v kolikšni meri se sprejeta načela učinkovitega razvojnega sodelovanja uresničujejo v praksi. Na koncu poglavja umestim razprave o premiku od sodobne k post-sodobni razvojni paradigmi ter predstavim priložnosti za (podobne) raziskave na področju učinkovitega razvojnega sodelovanja v prihodnje.

2 UČINKOVITOST RAZVOJNEGA SODELOVANJA

Razvojno sodelovanje – sodelovanje med razvitimi in manj razvitimi državami, med donatorji in državami partnericami – svoje začetke beleži ob koncu druge svetovne vojne, ko so Združene države Amerike v okviru Marshallovega načrta pomagale z vojno uničenim evropskim državam obnoviti njihova gospodarstva (Boone 1995; Riddell 2007; Hettne 2008). Čeprav v splošnem velja, da se je ideja pomoči bogatejših držav revnejšim pojavila po drugi svetovni vojni (Riddell 2007; Potter in drugi 2008), pa nekateri (Aubut 2004; Hunt 2004, 67) trdijo, da zametki razvojnega sodelovanja segajo že v obdobje Društva narodov, ko je Kitajska Društvo narodov prosila za pomoč okoli trideset strokovnjakov s področja zdravstva, izobraževanja, prometa in ruralnega sodelovanja. Kot poudarja Erik Thorbecke (2006), gospodarski in socialni razvoj držav tretjega sveta »vsekakor ni bil cilj politik kolonialnih gospodarjev pred drugo svetovno vojno« (Thorbecke 2006, 1) in zato lahko trdimo, da obdobje po drugi svetovni vojni predstavlja začetek, ko so se z razvojnimi procesi pričeli ukvarjati tudi akademiki (Riddell 2007; Sumner in Tribe 2008).

Cilji razvojnega sodelovanja in tudi motivi posameznih donatorjev za razdeljevanje pomoči so se v več kot šestdesetletni zgodovini razvojnega sodelovanja, če kot začetek sodelovanja štejemo obdobje po drugi svetovni vojni, večkrat spreminjali. Ne glede na neprestano iskanje novih inštrumentov razvojnega sodelovanja (Harriss 2005; Riddell 2007), ki bi prinesli zelene učinke na gospodarsko rast in/ali zmanjšanje revščine, kritiki razvojnega sodelovanja trdijo, da razvojna pomoč nima učinkov na gospodarsko rast (Mosley 1987; Boone 1995; Easterly 2008) ter da je svet danes še bolj globoko razdeljen na bogate in revne (Dodds 2008). Svetovna banka (2013b) navaja, da od skupno šest milijard ljudi sveta pet milijard živi z manj kot dvema dolarjema prihodka na dan. Pomembna večina teh živi v pogojih ekstremne revščine (največ v državah Podsaharske Afrike⁸), kjer je dnevni prihodek nižji od 1,25 dolarja na dan. Ali to pomeni, da je

⁸ Andy Sumner (2012) je v študiji razdelitve svetovne revščine v letu 2008 na osnovi podatkov Svetovne banke (gre za bazo podatkov World Bank PovcalNet) ugotovil, da se revščina premika od držav z nizkimi k državam s srednjimi prihodki, kar Sumner imenuje »paradoks revščine«. Še vedno velja, trdi Sumner (2012), da večina tistih, ki živijo v revščini, živi v Podsaharski Afriki, vendar ocenjuje, da je razdelitev globalne revščine naslednja: i) polovica ljudi v revščini živi v Indiji (največ) in na Kitajskem; ii) četrtnina v drugih državah s srednje visokimi

razvojno sodelovanje neučinkovito? Kaj so pričakovani učinki razvojnega sodelovanja? Je to gospodarska rast, zmanjšanje revščine ali spodbujanje investicij? To so vprašanja, katerih odgovore bom iskala v tem poglavju.

Razprave o rezultatih oziroma učinkih razvojne pomoči spremljajo razvojno sodelovanje od samih začetkov (Riddell 2007). Razmišljanja o pričakovanih učinkih pa so se, kot bomo videli v nadaljevanju, spreminjala skozi posamezna obdobja (Harris 2005). Ker je učinkovitost razvojnega sodelovanja vodilna tema pričujoče raziskave, želim izpostaviti, da se bo raziskava osredotočala zgolj na razprave o učinkih uradne razvojne pomoči. V mednarodni donatorski skupnosti se je v preteklem desetletju, predvsem pa po Visokem vrhu o učinkovitosti razvojnega sodelovanja konec leta 2011 v Busanu, Južni Koreji, uveljavila besedna zveza 'razvojno sodelovanje', ki zamenjuje termin 'razvojna pomoč'. Nova besedna zveza nakazuje, da v skladu s sodobnim razumevanjem učinkovitosti razvojnega sodelovanja, ki ga bom predstavila v nadaljevanju, svet prehaja v obdobje sodelovanja med donatorji in državami partnericami ter s tem od starega odnosa donator in prejemnik, kjer slednji prejema pomoč (Rogerson 2011). V skladu s sodobnim razumevanjem, da vstopamo v obdobje razvojnega sodelovanja in več strogo ne ločujemo med bogatim Severom in revnim Jugom (Dodds 2008), bom v tej raziskavi, ko bom govorila o procesih sodelovanja, vključno z razdelitvijo pomoči donatorjev državam partnericam (in ne več državam prejemnicam), uporabljala besedno zvezo razvojno sodelovanje. Ker bom v raziskavi umestila sodobna razmišljanja o učinkih uradne razvojne pomoči, je prav, da pojasnim razumevanje pojma 'uradna razvojna pomoč', ki predstavlja ključni inštrument razvojnega sodelovanja. Prav tako bom predvsem v povezavi z obsegom (finančnim deležem) še vedno uporabljala termin razvojna pomoč in ne le razvojno sodelovanje, da bi razumela, koliko pomoči posamezni donatorji namenijo izbranim državam partnericam.

Definicijo uradne razvojne pomoči (URP; ang. *official development assistance – ODA*) je oblikoval Odbor za razvojno pomoč (ang. *Development Assistance Committee – DAC*) pri Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*). Prvotni tekst definicije je bil sprejet s strani članic OECD

prihodki (največ v Pakistanu, Nigeriji in Indoneziji); iii) četrtnina ali manj pa v 35 državah z najnižjimi prihodki na svetu.

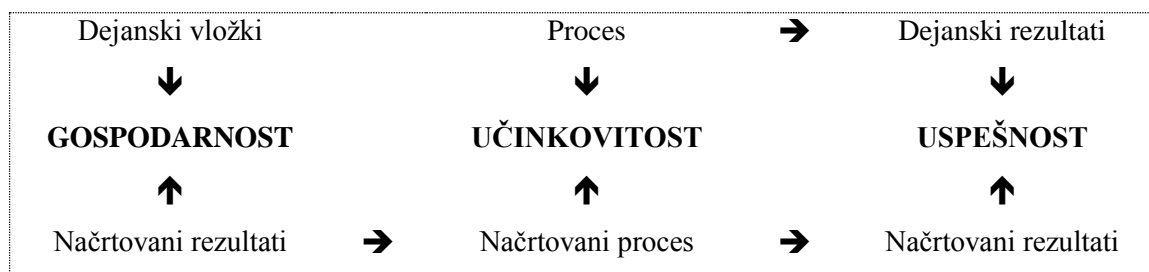
DAC leta 1969, nato revidiran leta 1972 in znova 1979, ko so bili v definicijo URP vključeni tudi stroški administriranja uradne razvojne pomoči. Po razpadu Sovjetske zveze (SZ) so bile nekatere države nekdanje SZ vključene v del I in nekatere v del II seznama prejemnic pomoči glede na BNP *per capita*; v skladu s tem je definicija posebej ločevala uradno razvojno pomoč od uradne pomoči. Z napredkom teh držav in vstopom baltskih držav v EU pa se je OECD DAC znova odločil za enoten seznam prejemnic URP (Riddell 2007, 18-19). OECD DAC (2008f) uradno razvojno pomoč opredeljuje kot »mednarodne tokove kapitala v države ali območja na seznamu OECD DAC ter tiste prispevke mednarodnim organizacijam, ki jih nudijo uradne agencije, vključujoč državne in lokalne oblasti ter izvršne agencije, pri tem pa so prispevki: i) primarno namenjeni zagotavljanju gospodarskega razvoja in blaginje v DVR; ii) v primeru posojila dani po koncesijskih pogojih (vsebujejo stopnjo finančne pomoči, ki ni manjša od 25 odstotkov)«. »OECD [...] je razvil posebno metodologijo, temelječo na tako imenovani 'stopnji darila' (ang. *grant element*), s pomočjo katere se izračunava obseg uradne razvojne pomoči, ki jo odobravajo posamezne države« (Mrak 2002, 555). Najvišjo stopnjo darila (100) ima nepovratna finančna pomoč. Da pa bi se v skupino uradne razvojne pomoči uvrstil nek kredit, mora imeti stopnjo darila najmanj 25, sicer je odobren po komercialnih pogojih (prav tam). Razvojna pomoč lahko nastopa v več oblikah: i) kot donacija (ang. *grant*), ki je dana v obliki direktne finančne pomoči ali v obliki dobrine (ang. *in kind*), česar pa država prejemnica ni dolžna povrniti; ii) kot posojilo (ang. *loan*), ki predstavlja finančno ali drugo obliko pomoči, ki jo je država prejemnica dolžna povrniti; iii) kot neposredne investicije, izvozna posojila in drugi (OECD 2007, 34).

Pričujoče poglavje je razdeljeno na dve podpoglavji. V prvem podpoglavju (2.1) bom analizirala dokumente deležnikov mednarodne (razvojne) skupnosti in ugotavljala, kaj razumejo pod terminom 'učinkovitost razvojnega sodelovanja', ter predstavila raziskave teoretikov razvojnega sodelovanja o tem, ali in kdaj je razvojna pomoč učinkovita. V drugem podpoglavju (2.2) bom na podlagi zgodovinske analize razvojnega sodelovanja na splošno ter pričakovanih učinkov razvojne pomoči konkretno ugotavljala, kako se je spreminjalo in dopolnjevalo razumevanje razvojnega sodelovanja. Na tej osnovi bom na koncu poglavja opisala sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja, ki v veliki meri temelji na merjenju učinkov pomoči. Na osnovi zaključkov tega poglavja bom nato v naslednjem poglavju (poglavju 3) natančneje opredelila sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja.

2.1 Razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja

Deležniki v mednarodni donatorski skupnosti pogosto uporabljajo besedno zvezo 'učinkovitost razvojnega sodelovanja' (ang. *aid effectiveness*). V tem podpoglavju bom z analizo dokumentov različnih deležnikov razvojnega sodelovanja umestila pojem 'učinkovitost razvojnega sodelovanja' in razumevanja deležnikov razvojnega sodelovanja, če, kdaj in pod katerimi pogoji je razvojno sodelovanje učinkovito. Različna razumevanja termina 'učinkovitost' razvojnega sodelovanja, predvsem pa izzivi s prevodi iz angleškega jezika, ustvarjajo precejšnjo zmedo pri razumevanju tega termina. Zato sem najprej želela razumeti, kako ta termin razumejo na drugih področjih. Na področju revizije, na primer, termin učinkovitost uporabljajo, ko želijo preveriti, ali so bile posamezne transakcije, procesi ali storitve pravilno izvršene ter upravljane, tako da so (v primeru revizije smotrnosti) zagotovljeni »gospodarnost, učinkovitost in uspešnost« (CEF 2012, 281). V angleškem jeziku se tri omenjena revizorska načela pojavljajo v obliki pravila trije E-ji (ang. *3Es*), kjer se beseda »*economy*« v slovenščino prevaja kot gospodarnost⁹; »*efficiency*« kot učinkovitost¹⁰ ter »*effectiveness*« kot uspešnost¹¹. Če pojasnim še nekoliko drugače, ko govorimo o gospodarnosti, (ang. *economy*) razmišljamo o vložkih (ang. *inputs*) ter njihovih stroških, pri učinkovitosti (ang. *efficiency*) o procesu pretvorbe vložkov v rezultate (ang. *outputs*) in pri uspešnosti (ang. *effectiveness*) o učinkih oziroma vplivu (ang. *impact*) rezultatov (prav tam). Razumevanje načel 3Es in razmerja med njimi prikazujem v sliki 2.1 spodaj.

Slika 2.1: Razumevanje razmerja med gospodarnostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo v revizorski praksi



⁹ »Načelo gospodarnosti zahteva, da naj bodo viri, ki jih uporablja organizacija za opravljanje svojih dejavnosti, na voljo ob pravem času, v ustrezni količini in kakovosti ter po najboljši ceni« (Računsko sodišče 2006, 9).

¹⁰ »Načelo učinkovitosti se ukvarja z najboljšim razmerjem med uporabljenimi vložki in doseženimi učinki« (Računsko sodišče 2006, 9).

¹¹ »Načelo uspešnosti se ukvarja z doseganjem konkretnih zastavljenih ciljev in predvidenih izvidov« (Računsko sodišče 2006, 9).

Vir: CEF (2012, 281).

Razumevanje pojmov 3Es, ki sem si jih sposodila iz revizije, zagotovo vnaša nekaj zmede v razumevanje, kako prevajati angleško besedno zvezo '*aid effectiveness*' in kakšen je pomen besedne zveze 'učinkovitost razvojnega sodelovanja'. Ko v mednarodni skupnosti govorimo o učinkovitosti razvojne pomoči, nas v resnici zanima, kakšni so dejanski rezultati razvojnih aktivnosti oziroma njihov vpliv oziroma učinek (ang. *impact*) (Hansen in Tarp 2000b; Easterly 2003), kar v sliki 2.1 zgoraj sodi pod področje uspešnosti. S podobnimi težavami razumevanja in prevajanja ustaljenih terminov iz angleškega v slovenski jezik sta se soočala tudi raziskovalca Metka Tekavčič in Alojz Megušar (2008) v svoji raziskavi meril uspešnosti poslovanja v sodobnem gospodarstvu. Raziskovalca ugotavljata, da je uspešnost »v širšem smislu, prevod angleškega izraza *performance*, [je] sestavljena iz dveh elementov, in sicer uspešnosti v ožjem smislu s pomenom izpolnitve cilja (ang. *effectiveness*) in učinkovitosti (ang. *efficiency*), ki nam pove, kako učinkovito smo dosegli postavljeni cilj« (Tekavčič in Megušar 2008, 460). Njuno razumevanje bolj jasno pojasnjuje, da nas pri učinkovitosti (v razvojnem sodelovanju) v grobem zanima, kako učinkovito so bili z uporabo posameznih inštrumentov doseženi zeleni cilji (razvojnih) aktivnosti, kot na primer zmanjšanje revščine in spodbuditev gospodarske rasti. Na tak način bom tudi razumela besedno zvezo 'učinkovitost razvojnega sodelovanja' v pričujoči raziskavi.

Tako med praktiki razvojnega sodelovanja kot med teoretiki razvojnih študij enotnega mnenja o tem, ali je razvojna pomoč učinkovita, ni. Kot trdi Roger C. Riddell (2007, 166–169), je mogoče nesoglasja o učinkih pomoči pripisati dvema viroma: i) nezadostnim dokazom o učinkih ter ii) pomanjkljivim metodam za merjenje razmerja med pomočjo in njenimi učinki. V razvojnih študijah je težko najti kontrolno skupino (to bi pomenilo državo, ki ne prejema pomoči ter ima hkrati enake ekonomske, socialne in politične karakteristike kot država, ki jo preučujemo) in zato je, kot pravi Riddell (2007), tudi razumevanje pomoči in razvoja tako kompleksno. Na eni strani imamo teoretike, ki so prepričani v pozitivne učinke pomoči in zato zagovarjajo povečanje obsega le-te (Hansen in Tarp 2000a; 2000b; Sachs 2005), na drugi pa teoretike, ki menijo, da so učinki pomoči zanemarljivi ali jih celo ni oziroma so pogosto škodljivi (Boone 1995; Easterly¹²

¹² Profesorja Jeffrey Sachs (Univerza Columbia) in William Easterly (Univerza New York) veljata za velika nasprotnika razumevanja učinkov razvojne pomoči; pri čemer prvi v grobem velja za podpornika, slednji pa za nasprotnika razvojne pomoči. Easterly v knjigi *The White Man's Burden: Why the West's efforts to aid the rest have*

2006) ter da je potrebna vsaj redefinicija obstoječega sistema razdeljevanja pomoči. V grobem velja, da 'podporniki' razvojne pomoči vidijo njeno korist v tem, da omogoča državam v razvoju dostop do finančnih sredstev, ki jim je sicer zaradi pomanjkanja lastnega kapitala in posledično nezmožnosti vstopa na mednarodne finančne trge onemogočen (Sachs 2005). Podporniki ne trdijo, da je pomoč vedno uspešna, a verjamejo, da v splošnem prispeva (četudi v manjšem obsegu) do zmanjševanja revščine in spodbujanja gospodarske rasti (Riddell 2007). Na drugi strani nasprotniki inštrumenta razvojne pomoči (Boone 1995; Easterly 2006) izzive vidijo v korupciji držav prejemnic pomoči in pomanjkanju mehanizmov odgovornosti političnih elit, ki bi morale poskrbeti, da bo pomoč pravilno razdeljena. »Programi razvojne pomoči so bili zagnani dolgo pred obstojem potrebne teorije ali potrebnih dokazov, ki bi potrjevali, da bi pomoč lahko delovala. Načrtovani cilj teh programov je bila odprava revščine in spodbujanje gospodarstva. Masovni programi pomoči, ki so se začeli s koncem druge svetovne vojne, v resnici pa pravo obliko dobili v 1960-ih, so gospodarski eksperiment brez primere« (Boone 1995, 1).

Prva pomembnejša študija, ki se je ukvarjala z razumevanjem razmerja med pomočjo in njenimi učinki (v tem primeru gospodarsko rastjo), je bila študija Roberta Cassena *Does Aid Work?*, objavljena leta 1986. Ta je pokazala, da je bila večina pomoči učinkovita pri doseganju razvojnih ciljev, vendarle pa obstajajo pomanjkljivosti v sistemu, kot je ogromno število nedokončanih projektov, večinoma v Afriki. Pomoč prav tako velikokrat ni bila usmerjena k tistim, ki jo najbolj potrebujejo (Cassen 1986). Pomembno so na obnašanje donatorjev in teoretikov vplivale raziskave Svetovne banke iz druge polovice 1990-ih, predvsem raziskava Davida Dollarja in Lanta Princhetta *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* (1998) ter raziskava Craiga Burnsida in Davida Dollarja *Aid, Policies and Growth* (2000). S slednjo sta avtorja študije

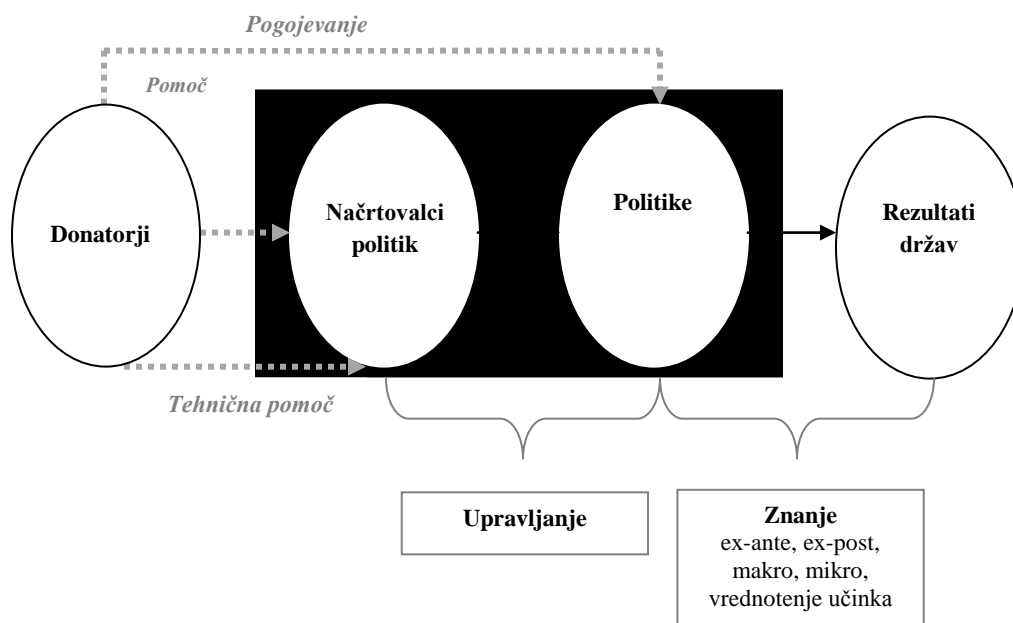
done so much ill and so little good odkrito kritizira delo Sachsa v okviru Združenih narodov. Easterly se v uvodu v omenjeni knjigi sprašuje, kako je mogoče, da kljub velikim obljubam razviti svet ne more zbrati denarja za, na primer, zdravilo proti malariji za otroke v državah v razvoju, ki stane 12 centov na dozo, je pa razviti svet sposoben samo v enem dnevu razdeliti devet milijonov kopij šestega dela knjige Harry Potter med otroke v razvitem svetu. Easterly deli posameznike, ki delujejo na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, na načrtovalce (ang. *Planners*), ki so po njegovem mnenju zasledovalci tradicionalnega pristopa (in mednje sodi tudi Sachs) ter na iskalce (ang. *Searchers*), ki so agenti sprememb na alternativni način. »Kratki odgovor, zakaj revni otroci ne dobijo zdravila za 12 centov, medtem ko bogati otroci dobijo Harryja Potterja, je v tem, da zdravila za 12 centov dobavljajo načrtovalci, Harryja Potterja pa iskalci« (Easterly 2006, 5). »Načrtovalec verjame, da že pozna vse odgovore; revščino vidi kot tehnični problem, ki ga bodo njegovi odgovori rešili. Iskalec prizna, da ne pozna odgovorov vnaprej; meni, da je revščina kompleksni sklop političnih, socialnih, zgodovinskih, institucionalnih in tehnoloških faktorjev« (prav tam). V tem kontekstu Easterly zaključi, da 449 intervencij, kot jih predvideva Sachsova komisija načrtovalcev (ki deluje v okviru Združenih narodov), ne bo prinesla zelenih rezultatov, ampak bomo morali za odpravo revščine iskati individualne rešitve.

ugotovila, da pomoč deluje (v njenem primeru to pomeni, da pomembno vpliva na agregatno rast), ko je usmerjena v države z dobrimi fiskalnimi, monetarnimi in trgovinskimi politikami, ter da pomoč ne deluje, ko je usmerjena v države s slabimi (fiskalnimi, monetarnimi in trgovinskimi) politikami (Burnside in Dollar 2000). Burnside in Dollar sta v ospredje postavila 'dobre politike', ki so po njenem ključne za razvoj, vendar po drugi strani nimajo vpliva na alokacijo pomoči. To je imelo konkretne posledice na oblikovanje razvojnih politik posameznih bilateralnih in multilateralnih donatorjev, ki so s pomočjo njune raziskave imeli najprej dokaze za to, da pomoč vpliva na gospodarsko rast, in drugič, da pozitivno vpliva na tiste države, ki že imajo dobre politike (Gray 2007).

Omenjena raziskava je bila v nadaljevanju močno kritizirana, predvsem zaradi empirične robustnosti (Easterly in drugi 2003; Claessens in drugi 2007; Riddell 2007). Henrik Hansen in Finn Tarp (2000a) sta s pomočjo regresijske analize proučila razmerje med pomočjo in rastjo realnega bruto domačega proizvoda *per capita* ter ugotovila, da pomoč vpliva na stopnjo rasti, vendar ni nujno, da ta temelji na dobrih politikah (Hansen in Tarp 2000a), in tako v veliki meri ovrgla zaključke študije Burnsida in Dollarja. Do podobnih zaključkov so prišli tudi William Easterly in drugi (2003), ki so dopolnili raziskavo Burnsida in Dollarja o povezavi med pomočjo, politikami in rastjo s tem, da so razširili bazo podatkov in dodali države in spremenljivke, ki so bile objavljene po njuni študiji, ter podatke razširili do leta 1997 (raziskava Burnsida in Dollarja je vključevala podatke do leta 1993). Na tej osnovi so Easterly in drugi (2003) ugotovili, da pomoč sicer ni neučinkovita, ampak da novi podatki ustvarjajo določen dvom v zaključke raziskave Burnsida in Dollarja, kar zahteva več previdnosti s strani donatorjev in ekonomistov pri ustvarjanju zaključkov, da bo razvojna pomoč stimulirala rast v državah z dobrimi politikami. Raghuram G. Rajan in Arvind Subramanian (2005) sta s podobnim metodološkim pristopom zaključila, da obstaja malo dokazov, ki bi govorili v prid povezanosti med tokovi pomoči v posamezno državo in njeno gospodarsko rastjo. Prav tako nista ugotovila, da bi pomoč bolje delovala v okoljih z boljšimi politikami oziroma da so nekatere oblike pomoči bolj učinkovite kot druge. Ne glede na kritike izsledkov raziskave Burnsida in Dollarja je slednja, kot bom predstavila v nadaljevanju, vendarle pomembno vplivala na sodobno razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja, predvsem v oblikah razvojnih aktivnosti vodilnih donatorjev.

Kljub številnim raziskavam še vedno ni povsem jasno, kakšen konkretno je odnos med razvojno pomočjo in gospodarsko rastjo, razvojno pomočjo in zmanjšanjem revščine. Prepričani so, da obstajajo številni drugi, pomembni faktorji, ki vplivajo na razvoj. Za pojasnitev te teze raziskovalci pogosto uporabljajo uspešen gospodarski razvoj držav jugovzhodne Azije ali nedavno Kitajske in Indije (Radelet in Sachs 2008, 485). »Vendarle pa obstaja pomembna razlika med trditvijo, da je težko, če ne že skoraj nemogoče, pravilno oceniti razmerje med pomočjo in rastjo ter razvojnimi procesi na nacionalni ravni, ter trditvijo, da je pomoč zato nepomembna ali nerelevantna za te procese« (Riddell 2007, 175). François Bourguignon in Mark Sundberg (2007) trdita, da je za razumevanje učinkov oziroma kar onadva imenujeta rezultatov (ang. *outcomes*) pomoči potrebno analizirati procese v črni skrinjici razvojnega sodelovanja in v njej natančno proučiti vzročne povezave med tokovi pomoči in razvojnimi rezultati. Kot ugotavljata, raziskovalci učinkovitosti pomoči prihajajo do različnih zaključkov o učinkovitosti zaradi: i) heterogenosti motivov za razdeljevanje pomoči donatorjev; ii) omejitve orodij za analizo učinkovitosti; ter iii) kompleksnosti vzročnih povezav med pomočjo in njenimi učinki (Bourguignon in Sundberg 2007). Zato sta pripravila prikaz razumevanja vzročnih povezav znotraj tako imenovane črne skrinjice razvojne pomoči, ki jo predstavljam v sliki 2.2 spodaj.

Slika 2.2: Vzročne povezave znotraj 'črne skrinjice' razvojne pomoči



Vir: Bourguignon in Sundberg (2007).

Prikaz procesov znotraj črne skrinjice (v sliki 2.2 zgoraj obarvano v črno barvo) razkrije, da imamo tri vrste povezav, ki jih moramo razumeti, če želimo razumeti razmerje med vložki (v tem primeru pomoč) in rezultati (učinki):

- i) povezave med politikami in rezultati (znanjem), pri čemer Bourguignon in Sundberg posebej izpostavljata vpliv makroekonomskih, davčnih in drugih politik na investicije, gospodarsko rast ter zmanjšanje revščine;
- ii) med načrtovalci politik in politikami, pri čemer raziskovalca opozarjata na pomen 'dobrih politik', ki so dobile veljavo predvsem v sodobnem razumevanju razvojnega sodelovanja in se v širšem dotikajo principov dobrega upravljanja; ter
- iii) med zunanjimi donatorji in načrtovalci politik, ki vplivajo na pripravo in izvrševanje določenih politik tako preko pogojevanja kot vplivanja na razprave o politikah ter skozi tehnično pomoč (Bourguignon in Sundberg 2007).

Šele ko razumemo razmerje med posameznimi subjekti oziroma objekti v črni skrinjici, lahko merimo in spremljamo povezave. To pa, kot poudarjata Bourguignon in Sundberg (2007), zahteva tudi analizo: i) kvantitete; in ii) kakovosti pomoči; iii) kakovosti usklajevanja med donatorji; iv) strukture upravljanja v državi partnerici; v) kakovosti domačih politik, usmerjenih k doseganju posameznih rezultatov; kot tudi vi) razumevanje in primerjavo razvojnih rezultatov (prav tam). Slika Bourguignona in Sundberga v veliki meri razkriva sodobno razumevanje učinkovitega razvojnega sodelovanja, ki kot končni cilj (učinek) razvojnih aktivnosti razume tako gospodarsko rast kot zmanjšanje revščine ter izpostavlja pomen dobrih politik in načel dobrega upravljanja. V nadaljevanju bom na osnovi zgodovinske analize razvojnega sodelovanja od druge svetovne vojne do danes opisala, v kolikšni meri sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja temelji na kritičnem premisleku o napakah iz preteklosti in v kolikšni meri na oblikovanju povsem novih idej.

2.2 Zgodovinski pregled razvojnega sodelovanja in razumevanja učinkov razvojne pomoči

V tem podpoglavju bom opisala zgodovino razvojnega sodelovanja od druge svetovne vojne do sodobnih razumevanj, pri čemer se bom še posebej osredotočila na razumevanje pričakovanih

učinkov razvojne pomoči. S pomočjo zgodovinske analize želim umestiti, v kolikšni meri je sodobno razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja noviteta v mednarodni skupnosti in v kolikšni meri gre za nadaljevanje že ustaljenih praks oziroma kritični premislek o le-teh. Zgodovino razvojnega sodelovanja bom razdelila na pet obdobj, ki sledijo razumevanju Johna Harrissa (2005, 19), da je razvojno sodelovanje vse od svojih začetkov prežeto s tremi gibanji: obljubo (ang. *Promise*), precenjevanjem (ang. *Hubris*) in oživetjem (ang. *Recovery*), ki so po njegovem mnenju odigrali vsak svojo vlogo v drami v petih dejanjih:

- i) prvo dejanje – uvod: obdobje pozitivističnega konvencionalizma;
- ii) drugo dejanje – obdobje obljub (1965–1980);
- iii) tretje dejanje – precenjevanje v 1980-ih?;
- iv) četrto dejanje – oživetje v 1990-ih; in
- v) peto dejanje – 'post-razvoj' v 21. stoletju: oživetje ali zaton?

Harrisovo razdelitev razvojnih študij na pet dejanj bom dopolnila z analizo razvojnih študij Riddella (2007), ki opozarja, da pregled razvoja razvojnih študij ponuja nenehno izmenjavanje obdobj novih zavez in obljub ter obdobj razočaranj, ki jim znova sledijo obdobja novih zavez in obljub (gre za podobno razmišljanje o razvojnem sodelovanju, kot ga ponuja Harriss). Za razumevanje spreminjanja osredotočenosti razvojnega sodelovanja bom uporabila tudi analizo razvojne doktrine Erika Thorbecke od leta 1950 do leta 2005. Thorbecke (2006, 1–2) razvojno doktrino razume kot telo znanja, sestavljeno iz štirih med seboj povezanih sestavin: i) razvojni cilji, ki izhajajo iz prevladujočega pogleda na razvoj in razumevanja razvojnih procesov; ii) konceptualizacije razvojnih teorij, modelov, tehnik in njihove uporabe; iii) sistemov podatkov; ter iv) iz tega izhajajoče razvojne strategije.

2.2.1 Prvo obdobje: uvod v razvojno sodelovanje (1945–1965)

Obdobje pozitivističnega konvencionalizma, kot ga imenuje Harriss (2005, 19) in ki ga je povzel po Colinu Leysu, se nanaša na obdobje 1940-ih, 1950-ih let, ko je bil glavni cilj razvoja gospodarska rast v kontekstu makropolitčnih instrumentov, vzpostavljenih na konferenci v Bretton Woodsu leta 1944. Tega leta sta bila ustanovljena Mednarodni denarni sklad (MDS; ang. *International Monetary Fund* – *IMF*) in Mednarodna banka za obnovo in razvoj (ang.

International Bank for Reconstruction and Development – IBRD), ena izmed petih samostojnih pravnih oseb iz Skupine Svetovne banke. MDS je bil ustanovljen »z namenom kratkoročnega plačilnobilančnega financiranja držav članic«, IBRD pa je bila ustanovljena »tako za dolgoročno financiranje povojne obnove, kakor tudi za dolgoročno financiranje gospodarskega razvoja manj razvitih držav« (Mrak 2002, 457).

Gospodarska rast je v obdobju po drugi svetovni vojni predstavljala ključen cilj razvojnih aktivnosti (Thorbecke 2006, 3). Takšno razumevanje je v veliki meri zaznamoval model razvoja oziroma rasti po korakih (ang. *stages-of-growth model*) Walta W. Rostowa (Thorbecke 2006; Todaro in Smith 2006, 104), po katerem je razvoj možen le s sledenjem posameznim korakom. Model rasti predvideva pet korakov, ki si sledijo v naslednjem vrstnem redu: i) tradicionalna družba; ii) predpogoji za 'vzlet' (ang. *take-off*); iii) 'vzlet'; iv) pot proti zrelosti; v) obdobje visoke masovne porabe (Potter in drugi 2008, 91). V skladu z razumevanjem Rostowa so razvite države že presegle fazo vzleta v vzdržnostno rast, ne pa tudi države v razvoju. Vzlet je po njegovem mogoč le z »mobilizacijo domačih in tujih prihrankov, potrebnih za investicije, ki bodo vodile v gospodarsko rast« (Todaro in Smith 2006, 104). Kot opozarjata Michael P. Todaro in Stephen C. Smith (2006, 107), ta model temelji na razumevanju linearnega prehoda iz povečanega obsega investicij v gospodarsko rast, ki je znan tudi kot model gospodarske rasti Harrod-Domar. Slednji predvideva, da bo povečan obseg prenosa kapitalnih investicij in tehnične pomoči vodil v gospodarsko rast držav v razvoju (prav tam; Thorbecke 2006, 4).

Tabela 2.1: Razvojne prioritete, prevladujoče razvojne teorije in oblike pomoči v obdobju pozitivističnega konvencionalizma od leta 1945 do 1965

RAZVOJNE PRIORITETE	PREVLADUJOČE RAZVOJNE TEORIJE	OBLIKE POMOČI
<ul style="list-style-type: none"> • Zmanjšati razlike v znanju in tehnologiji • Preseči izzive, ki izhajajo iz pomanjkanja kapitala • Gospodarska rast 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomske teorije razvoja (linearni model gospodarske rasti) • Koraki rasti (Rostow) • 'Big push' 	<p>Projekti (večinoma infrastrukturni)</p> <p>Tehnična pomoč</p> <p>Programska pomoč (običajno podpora plačilni bilanci)</p>

Vir: prirejeno po Ohno in Niya (2004, 5); Thorbecke (2006); Todaro in Smith (2006, 102–25; 140–73).

Uvod v razvojno sodelovanje so poleg oblikovanja brettonwoodskih institucij zaznamovala tudi razmišljanja o razvoju kot o investicijah v gospodarsko manj razvita področja za pridobivanje novih potrošnikov v miroljubnem obdobju po vojni ter razumevanje razvoja v smislu modernizacije in industrializacije (Kingsbury in drugi 2004). Razumevanje ključnih razvojnih prioritet, prevladujočih teorij in oblik pomoči prikazujem v tabeli 2.1 zgoraj. Obdobje po drugi svetovni vojni je bilo obdobje prenosa tehnologij in številnih infrastrukturnih investicij, predvsem pod okriljem Marshallovega načrta za rekonstrukcijo povojne Evrope (Remenyi 2004, 24). V letih po vojni so ZDA namenile več kot 17 milijard ameriških dolarjev v obliki pomoči z vojno uničeni Evropi, kar, če preračunamo v današnjo vrednost dolarja, po oceni Riddella (2007, 24) znaša okoli 85 milijard ameriških dolarjev in je primerljivo z današnjim obsegom celotne uradne razvojne pomoči. »[Marshallov načrt] je bil vizija pogumnega novega sveta, rešenega pred komunizmom in revščino z močjo znanosti in z investicijami v modernost« (Remenyi 2004, 24). Hkrati je načrt gospodarske preнове Evrope s prenosom znanj in tehnologije v resnici Združenim državam Amerike omogočal gospodarski vpliv in posledično odvisnost evropskih gospodarstev od ZDA (Benko 1997).

Med pomembne mejnike mednarodnega razvojnega sodelovanja v tem obdobju sodi inavguracijski govor ameriškega predsednika Harryja Trumana leta 1949 (Riddell 2007), ki je bil »prvi govor nacionalnega političnega voditelja, ki je orisal, zakaj in kako pomembno je za države, da nudijo pomoč pri razvoju revnih držav ... [M]orda najpomembnejši aspekt Trumanovega govora pa ni bil le v njegovem klicu po razvojni pomoči, ampak v nadaljevanju dolgo pozabljenih priporočil, kako nuditi pomoč: donatorji naj povezujejo svoje vire, usklajujejo svoje aktivnosti, če le mogoče pod okriljem Združenih narodov, in zagotavljajo, da bodo prejemniki pomoč koristili, kot se njim zdi primerno« (Riddell 2007, 24–25). V nadaljevanju bomo videli, da so Trumanovi pozivi zelo podobni nedavnim pozivom mednarodne skupnosti za povečanje kakovosti uradne razvojne pomoči, ki so zapisani v Pariški deklaraciji o učinkovitosti razvojne pomoči, sprejeti leta 2005. To nakazuje Riddellovo (2007) in Harrisovo (2005) razumevanje, ki sem ga predstavila v uvodu v to podpoglavje, da zgodovina mednarodnega razvojnega sodelovanja nudi nenehna izmenjevanja obdobja obljub in razočarjanj ter ponovnih obljub in zavez.

Rekonstrukcija z vojno uničene Evrope je »služila kot model državno-usmerjene modernizacije 'novih držav'« (Hettne 2008, 8). V tem modelu je bil razvoj večinoma sociološke in politične narave, premajhna razvitost (ang. *underdevelopment*) pa definirana v smislu razlik med bogatimi in revnimi državami. »Razvoj je pomenil zmanjševanje razlik s procesom imitiranja, kjer so manj razvite države postopoma prevzemale kakovosti razvitih« (prav tam). Tretjemu svetu je bil razvoj ponujen kot zdravilo za njihove domnevne težave in kot recept, da se iz 'tretjega' razvije v 'prvi svet' (Chari in Corbridge 2008, 125). Ko so si evropske države v 1960-ih letih opomogle, so tudi same vstopile v mednarodne razvojne aktivnosti ter v času dekolonizacije (predvsem Francija in Velika Britanija) uvedle programe razvojnega sodelovanja (Hunt 2004, 68).

Hkrati je bilo to tudi obdobje hladne vojne in konfrontacije med ZDA in Zvezo sovjetskih socialističnih republik (ZSSR), ko je tudi ZSSR imela intenzivne programe rekonstrukcije, usmerjene v Vzhodno Evropo (Benko 2000; Riddell 2007). Kasneje je svoje aktivnosti usmerila tudi v Afriko in Azijo ter kot alternativo kapitalističnemu razumevanju trga kot gonilu rasti ponujala državno načrtovanje. V tem obdobju so nastali tudi termini 'prvi', 'drugi' in 'tretji' svet, ki so jih »razvili družboslovni znanstveniki z Zahoda z namenom poudariti globoke razlike med Združenimi državami in Sovjetsko zvezo. Novo dekolonizirane države v Južni Ameriki, Afriki in Aziji pa so bile predstavljene kot priložnosti za obe strani za izvajanje vpliva [in] razširjanje trgovinskih priložnosti ...« (Dodds 2008, 4). »Kratka zgodovinska rekapitulacija več stoletij trajajoče integracije azijskih, afriških in latinskoameriških držav v strukturo potreb svetovnega kapitalističnega jedra pove, da so bila v teh stoletjih ustvarjena osnovna znamenja njihove odvisnosti, ki je bila vzpostavljena s kolonializmom in se danes reproducira na trgovinskem, finančnem in industrijsko-tehnološkem področju« (Benko 2000, 210). Leta 1961 je bilo ustanovljeno tudi gibanje nevrščenih, katerega pomemben del je bila Jugoslavija, in ki se je uprlo bipolarni strukturi sveta in želelo najti 'tretjo pot', ki ne bo odvisna od tujih vplivov (Potter in drugi 2008). Gibanje nevrščenosti velja za svojevrsten »fenomen, ki v mednarodnih odnosih nima precedensa« (Benko 2000, 210), ki ga, po Benku (2000, 210), opredeljujejo antikolonialozem, ekonomska nerazvitost ter zahteve po vzpostavitvi miru v mednarodnih odnosih.

V 1960-ih so na osnovi kritik modernizacije nastale nove teorije razvoja, kot so teorije odvisnosti (ang. *dependency school*) in drugega razvoja (ang. *another development*) (Potter in drugi 2008, 106). Teorije odvisnosti¹³, ki so se razvile predvsem v Latinski Ameriki, so opozorile na šibek strukturni položaj držav tretjega sveta v svetovnem sistemu ter pozvale k radikalnemu političnemu predrugačenju znotraj držav 'tretjega sveta' (Dodds 2008; Conway in Heynen 2008). Ker so teoretiki odvisnosti oziroma neo-marksisti v ospredje postavljali vlogo države pri razvoju, se po mnenju Björna Hettneja (2008, 8) niso veliko razlikovali od zagovornikov modernizacije in strukturalizma. To pa ne velja za predstavnike teorij drugega razvoja (Potter in drugi 2008), ki so drugi razvoj opredelili kot »k potrebam usmerjen, endogen, samozadosten, ekološko usmerjen in osnovan na strukturnem predrugačenju« (Hettne 2008, 8). Za teoretike s področja razvojnih študij je bila v tem obdobju značilna razvojna orientacija in uporaba primerjalne metodologije (značilna za teorijo modernizacije), ter normativni in progresivni politični karakter in interdisciplinarni konceptualni okvirji (značilna za teorije odvisnosti) (Schuurman 2008, 12).

2.2.2 Drugo obdobje: obdobje obljub (1965–1980)

V obdobju po drugi svetovni vojni ali v uvodu v razvojno sodelovanje so se z razvojnim sodelovanjem v veliki meri ukvarjali praktiki, manj pa teoretiki (Riddell 2007; Schuurman 2008). Če je bilo obdobje po drugi svetovni vojni le uvod v razvojne študije kot posebne znanstvene discipline, ki se ukvarjajo z razvojem in razvojno pomočjo kot ključnim inštrumentom razvojnega sodelovanja, so razvojne študije v 1960-ih letih (Harriss 2005) nastale predvsem kot odgovor na krizo pozitivističnega konvencionalizma, ki je razvoj videl primarno kot gospodarsko rast ter kritiko konvencionalizma s strani teoretikov odvisnosti. »Razvojne študije se postale vedno bolj sprejeta nova disciplina družbenih ved« (Riddell 2007; Schuurman 2008, 12). V 1960-ih letih so bili ustanovljeni številni raziskovalni inštituti, ki imajo še danes vodilno vlogo na področju raziskav razvojnega sodelovanja, na primer londonski Overseas Development Institute (ODI) in Institute of Development Studies (IDS) na univerzi v Sussexu (Tribe in

¹³ Med ključne teoretike odvisnosti sodijo Andre Gunder Frank, Raul Prebisch, Paul Singer Fernando Cardoso in Osvaldo Sunkel (Todaro in Smith 2006; Conway in Heynen 2008; Potter 2008). Njihovo razmišljanje je nastalo na osnovi analize svetovnih razmerij med jedrom in periferijo, analiza pa je nastala na osnovi zgodovinskega razvoja, vključno z imperializmom, kolonializmom in neokolonializmom ter da je potrebno te konstalacije predrugačiti (Conway in Heynen 2008). Teoretiki odvisnosti razmerje med razvitimi in manj razvitimi državami sveta razumejo kot znak nasprotij kapitalističnega sistema razvoja in izpostavljajo, da imajo manj razvite države sveta tevilne izzive pri vključevanju v globalni kapitalistični sistem (Potter in drugi 2008, 110).

Sumner 2008, 32). Prav tako so izšle prve znanstvene revije s področja razvojnih študij: britanski *Journal of Development Studies*, ameriški *World Development* in nizozemski *Development and Change* (Chari in Corbridge 2008, 261). Obdobje obljub je zaznamovalo zagovarjanje interdisciplinarnega pristopa k obravnavanju razvoja (Harriss 2005, 24), ki ni vključevalo le razumevanja gospodarskih in političnih struktur, temveč tudi razumevanje specifičnih kontekstov držav v razvoju, pri čemer izkušnje razvitih držav niso vedno primerne za te države. »[To je bilo obdobje] navdušenja nad oblikovanjem novega področja študija« (Harris 2005, 23) ter obdobje, ko so univerze pričele ustanavljati prve raziskovalne centre v državah v razvoju (Chari in Corbridge 2008).

Tabela 2.2: Razvojne prioritete, prevladujoče razvojne teorije in oblike pomoči v obdobju obljub od leta 1965 do 1980

RAZVOJNE PRIORITETE	PREVLADUJOČE RAZVOJNE TEORIJE	OBLIKE POMOČI
<ul style="list-style-type: none"> • Osnovne človekove potrebe • Zmanjšanje revščine • Gospodarska rast • Razporeditev dohodka 	<ul style="list-style-type: none"> • Teorije strukturnih sprememb • Teorije mednarodne odvisnosti • Teorije odvisnosti • Teorije migracij 	Povečanje projektne pomoči v obliki podpore socialnim storitvam in ruralnemu razvoju

Vir: prirejeno po Ohno in Niiya (2004, 5); Thorbecke (2006); Todaro in Smith (2006, 102–25; 140–73).

Če je za prvo obdobje razvojnega sodelovanja veljalo, da je bil ključni cilj razvoja gospodarska rast, so do polovice 1970-ih raziskovalci s področja razvojnih študij v veliki meri takšno razumevanje razvoja ovrgli ter v središče poleg gospodarskega razvoja postavili tudi izboljšanje življenjskih pogojev najrevnejših skupin ter izboljšanje zaposlitvenih priložnosti (Thorbecke 2006). To je razvidno tudi iz tabele 2.2 zgoraj, kjer prikazujem ključne razvojne prioritete, razvojne teorije in oblike pomoči v tem obdobju. Pomembno vlogo v tem obdobju so imele teorije osnovnih potreb (ang. *basic needs*) in razumevanja razvojnih prioritet z vidika človekovih potreb. Takšno razumevanje razvoja so, podobno kot teorije odvisnosti, razvili teoretiki iz Latinske Amerike, leta 1976 pa ga je posvojila tudi Mednarodna organizacija za delo (Potter in drugi 2008, 115). Zagovorniki osnovnih potreb so vztrajali, da je cilj razvoja poleg gospodarske rasti tudi razporeditev bogastva in zagotovitev osnovnih človekovih potreb, kot so hrana, oblačila in življenjski prostor (prav tam). V tem obdobju so nastale tudi teorije integriranega ruralnega in

kmetijskega razvoja (Thorbecke 2006) ter teorije okolja in razvoja. Slednje so v ospredje razvojnih aktivnosti postavile skrb za okolje (Potter in drugi 2008, 118). Prav tako so v tem obdobju neomarksistične teorije in teorije odvisnosti še vedno veljale za teorije s pomembno pojasnjevalno močjo razlik med razvitimi in manj razvitimi državami sveta (Conway in Heynen 2008). V tem obdobju so nastale tudi teorije nove institucionalne ekonomike, ki so pomembno vlogo dobile kasneje v 1990-ih in ki so vplivale tudi na sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja. Teoretiki nove institucionalne ekonomike trdijo, da »institucije zagotavljajo mehanizme, preko katerih lahko racionalni posamezniki prenesejo socialne dileme in ekonomizirajo transakcijske stroške« (Lepenies 2008, 20–1). Kot bomo videli v nadaljevanju, predvsem pri analizi sodobnega razumevanja razvojnega sodelovanja, je ekonomizacija transakcijskih stroškov pri uporabi različnih oblik razvojne pomoči pomemben premislek pri sodobnih teoretikih razvojnih študij in praktikih razvojnega sodelovanja.

Delovanje Svetovne banke¹⁴ je v tem obdobju zaznamovalo ponovno zavedanje koncepta revščine, ki je bila postavljena v središče razumevanja razvoja (Bøås 2008). »Vse bolj jasno je namreč postajalo, da koncept gospodarskega razvoja, ki temelji na pretežni usmerjenosti v financiranje velikih industrijskih in infrastrukturnih objektov, zanemarja pa investicije v razvoj podeželja, zdravstva in izobraževanja, ne omogoča uravnoveženega gospodarskega razvoja« (Mrak 2002, 458). V tem obdobju so teoretiki razvojnih študij revščino razumeli kot primarno ruralni problem, rešitev pa v integraciji ruralnih proizvajalcev na svetovne trge (Bøås 2008). Vendar sta nov koncept razvoja, kot so ga razvili pri Svetovni banki, obremenili dve pomembni dogajanja v mednarodni skupnosti: prvo je bilo napačno zaupanje v državne intervencije in predpisane politike, drugo pa naftna kriza leta 1973, ki je vodila tudi v krizo brettonwoodskega sistema (Remenyi 2004, 32). Slednja je povzročila preveliko zadolževanje najbolj revnih držav (predvsem v Afriki), ki po drugi naftni krizi leta 1979 niso bile več sposobne odplačevati dolgov (Desai in Potter 2008, 86).

Takratni predsednik Svetovne banke Robert McNamara je v tem obdobju ustanovil prvo komisijo o mednarodnem razvojnem sodelovanju, ki jo je vodil nekdanji kanadski predsednik

¹⁴ V drugem obdobju obljud, kot ga imenuje Harriss (2005), je bil predsednik Svetovne banke nekdanji ameriški obrambni minister Robert McNamara (1968–1981).

vlade Lester Pearson. Pearsonovo poročilo (1969) vsebuje sporočila, ki so pravzaprav znova aktualna tudi v sodobnem razumevanju razvojnega sodelovanja, čeprav, zanimivo, poročilo ne omenja revščine kot enega ključnih izzivov držav v razvoju¹⁵. Pearsonovo poročilo med drugim navaja, da je svet na »kritični točki« ter da ima »zgodovinsko priložnost« (Riddell 2007, 29–30), da pomaga manj razvitemu svetu (podobno retoriko bomo zasledili kasneje pri razvojni deklaraciji tisočletja). Poročilo poziva razvite države, naj povečajo obseg uradne razvojne pomoči (predlaga 0,7 odstotka BDP do leta 1975; iste pozive bomo zasledili tudi kasneje pri sporazumu iz Monterreya), in kritično ovrednoti nekatere oblike razvojne pomoči, kot na primer tehnično pomoč, ki da pogosto ni uporabljena kot odziv na dejanske potrebe prejemnic pomoči (prav tam).

2.2.3 Tretje obdobje: precenjevanje v 1980-ih

Harriss (2005) je obdobje 1980-ih let poimenoval obdobje precenjevanja. Teorije modernizacije in neomarksistične teorije odvisnosti so izgubljale svojo pojasnjevalno moč (Harriss 2005, 32; Schuurman 2008, 13), obdobje pa je zaznamovala ideja Davida Bootha (1985) o zastoju razvojnih študij, ki jo je predstavil v članku, objavljenem v reviji *World Development* *Marxism and development sociology: Interpreting the impasse*. Do zastoja v razvojnih študijah naj bi po njegovem prišlo zaradi: i) neuspeha Juga pri razvoju ter vedno večjih razlik med državami Juga; ii) postmodernistične kritike 'velikih zgodb' na področju družbenih ved na splošno ter normativnih značilnosti razvojnih študij specifično; in iii) vzpona globalizacije v njeni diskurzivni in tudi ontološki pojavnosti (Booth 1985). To je po mnenju Schuurmana (2008) pripeljalo do dvoma v tri glavne razvojne paradigme, ki so se razvile po drugi svetovni vojni in tako zaznamovale razvojne študije: i) tretji svet kot homogena enota; ii) brezpogojno zaupanje v razsvetljenske koncepte razvoja; ter iii) pomembnost koncepta države kot analitičnega okvirja ter politično in družbeno zaupanje v države pri doseganju napredka (Schuurman 2008, 13–15). V tem obdobju so se pojavili dvomi v pomen razvojnih študij in prepričanje, da morajo razvojne študije posvojiti bolj instrumentalni pristop (Sumner in Tribe 2008, 35), ki sem ga predstavila v

¹⁵ Revščina kot glavni izziv v mednarodnem razvojnem sodelovanju pride v ospredje šele v 1970-ih (Mrak 2002; Riddell 2007).

uvodu v pričujoče raziskovalno delo, ter ponuditi rešitve, kako spodbuditi uspešen gospodarski razvoj držav partneric.

Tabela 2.3: Razvojne prioritete, prevladujoče razvojne teorije in oblike pomoči v obdobju precejšanja v 1980-ih

RAZVOJNE PRIORITETE	PREVLADUJOČE RAZVOJNE TEORIJE	OBLIKE POMOČI
<ul style="list-style-type: none"> • Makroekonomska stabilnost • Strukturne reforme in strukturno prilagajanje 	<ul style="list-style-type: none"> • Neoklasične ali neoliberalne teorije • Endogena rast • Razmerje med trgovinsko menjavo in gospodarsko rastjo • Nova institucionalna ekonomija in vloga institucij 	Posojila strukturnega in sektorskega prilagajanja v obliki programske pomoči ter dodajanje pogojevanja politik k podpori plačilne bilance

Vir: prirejeno po Ohno in Niiya (2004, 5); Thorbecke (2006); Todaro in Smith (2006, 102–25; 140–73).

Kljub vtisu o zastoju razvojnih študij v 1970-ih so v začetku 1980-ih nastajale številne nove raziskave, ki so razvijale nove, »alternativne« koncepte razvoja, kot so civilna družba, globalno upravljanje, globalna družbena gibanja (Schuurman 2008, 15), spol in razvoj, udeležba pri razvoju (ang. *participatory development*) in krepitev moči revnih (ang. *empowerment*) (Kothari 2005, 48). V 1980-ih so med drugim v ospredje prišle tudi razprave o ekologiji v razvojnih študijah (Harriss 2005, 35). Poudarek na vlogi ekologije je sicer moč zaslediti že v 1970-ih, vendar je takšno razumevanje razvoja v 1980-ih opazno tudi v kreditnih aktivnostih Svetovne banke v tem obdobju, saj je začela posvečati več pozornosti ekološkimi vidikom gospodarskega razvoja (Mrak 2002, 459). 'Spektakularna' rast držav jugovzhodne Azije v 1960-ih letih, ki je raziskovalci razvojnih študij niso znali pojasniti v okviru svojih teoretskih razmišljanj (McKay 2004, 58), je privedla do razmišljanj o »novi mednarodni delitvi dela« (Harriss 2005, 35). Prav tako se je zaradi upada razumevanja aplikativnosti teorij odvisnosti v 1980-ih vse bolj pričela uveljavljati neoliberalna miselnost, ki se je vračala k teorijam modernizacije iz obdobja uvoda v razvojno sodelovanje in je verjela, da obstaja ena sama pot razvoja, ki naj ji vse države sledijo (McKay 2004, 61; Potter in drugi 2008, 93). Takšno razumevanje ciljev razvoja prikazujem tudi v tabeli 2.3 zgoraj. Neoliberalistična misel in njena kritika keynesijanskega razumevanja ključne

vloge države pri ustvarjanju gospodarskega in socialnega reda posamezne države se vrača k idejam Adama Smitha in Davida Ricarda ter ključno vlogo pri spodbujanju gospodarske rasti daje prostemu trgu (Simon 2008, 87). Za države v razvoju je to pomenilo, da se morajo prilagoditi in preoblikovati svoja gospodarstva, če želijo doseči razvoj (Riddell 2007, 35). Razmišljanja neoliberalizma so v praksi izvajale mednarodne finančne institucije, predvsem MDS. Neoliberalne usmeritve washingtonskega konsenza so zagovarjale vladavino trga in liberalizacijo trgovinskih ter finančnih tokov (Mrak 2002, 460).

V tem obdobju je Svetovna banka pričela s posojili strukturnega prilagajanja in Mednarodni denarni sklad s programi makroekonomske stabilizacije, ki so jim bili pripeti določeni pogoji (de Renzio in Mulley 2006). Ti so bili osnovani v konceptih prostega trga, neoklasičnega makroekonomskega razmišljanja, povezanih v tako imenovani 'washingtonski konsenz' (Potter in drugi 2008, 403). Besedno zvezo washingtonski konsenz pripisujejo nekdanjemu svetovalcu MDS in ekonomistu Svetovne banke Johnu Williamsonu (Riddell 2007). Ta je zapisal seznam (desetih) ekonomskih reform, ki jih je spodbujal MDS v Latinski Ameriki in naj bi prispevale k rasti držav v razvoju (Williamson 2008, 288–89). Politike pogojevanja so vključevale vse od fiskalne discipline, davčne reforme, finančne liberalizacije, režimov deviznih tečajev, privatizacije, deregulacije, tujih neposrednih investicij do premoženjskih pravic (prav tam). Kot trdi Tony Killick (2008a), politike pogojevanja v praksi niso prinesle zelenih rezultatov gospodarske rasti, še več, študije, predvsem v okviru Svetovne banke, ki je izvajala politike v okviru 'washingtonskega konsenza', so pokazale negativni vpliv programov MDS in Svetovne banke na reforme oziroma so programi celo vplivali na kasnejši začetek izvajanja reform (Killick 2008a, 511–515; Simon 2008; Potter in drugi 2008, 93).

V preteklih obdobjih razvojnega sodelovanja je veljalo prepričanje o razdeljenosti sveta na 'prvi', 'drugi' in 'tretji' svet. V obdobju 1980-ih je Brandtova komisija (gre za drugo pomembno poročilo o stanju mednarodnega razvojnega sodelovanja po Pearsonovem poročilu) pod okriljem Združenih narodov za leti 1980 in 1983 zavrnila delitev sveta na 'svetove' ter ugotovila, da je ne glede na ideološke razlike med Sovjetsko zvezo in ZDA svet v resnici razdeljen na bogati Sever in revni Jug (Dodds 2008, 5). Brandtovi poročili leta 1980 in 1983 sta poročali o 'globalni soodvisnosti' in potrebi po pomoči revnim, ki naj bi bili v (samo)interesu bogatih. Tako kot

Pearsonovo, je tudi Brandtovo poročilo pozvalo k cilju 0,7 odstotka BDP kot obseg uradne razvojne pomoči bogatih držav. Za razliko od Pearsonovega pa v Brandtovem poročilu ni bilo govora o partnerstvu med donatorji in prejemniki, temveč je v ospredje postavilo pogojevanje uradne razvojne pomoči z nasveti uvajanja različnih politik (Riddell 2007, 34–5). Po mnenju raziskovalcev je ravno neenakost med Severom in Jugom (pa tudi neenakost znotraj Juga) kljub določenemu zastoju ponudila zadosten razlog za nadaljevanje raziskav na področju razvojnih študij (Schuurman 2008, 15).

2.2.4 Četrto obdobje: oživetje v 1990-ih

Kritika neoliberalistične miselnosti in postkolonialističnega razumevanja razvoja sta v 1990-ih, ali v obdobju 'oživetja' razvojnih študij, pripeljala do uveljavitve kritičnega pogleda na razvojne imperitive Zahoda (Desai in Potter 2008, 1). V tem obdobju so teoretiki razvojnih študij vpeljali termin post-razvoj kot razumevanje koncepta razvoja, ki je kritičen do napak preteklosti. Postmodernistično razumevanje sveta se odmika od teorij modernizacije ter je v veliki meri povezano z razumevanjem, da 'razviti' in 'nerazviti' svet s procesi globalizacije vstopa v postindustrijsko obdobje, ki temelji na znanju (Potter in drugi 2008, 121). S padcem berlinskega zidu in zatonom socialističnega tretjega sveta sta termina 'države v razvoju' in 'revne države' povsem zamenjala razumevanje sveta, razdeljenega na 'svetove' (Desai in Potter 2008), ki so se sicer pojavili že v 1970-ih in 1980-ih. Kljub optimizmu, da bo konec hladne vojne prinesel globalne demokratične revolucije, so 1990-a leta prejšnjega stoletja prinesla spoznanje, da je svet še vedno globoko razdeljen in da so potrebne nove spremembe (Dodds 2008, 6). Po več kot dvajsetih letih je bil znova obujen termin revščina, »njeno neposredno odpravljanje [pa] znova zastavljeno kot glavni namen razvojne pomoči, ki so mu kmalu sledile nove zaveze s strani vodilnih donatorjev po povečanju obsega pomoči« (Riddell 2007, 39).

Devetdeseta leta prejšnjega stoletja so prinesla razočaranje nad neoliberalnimi politikami, konkretno nad programi strukturnega prilagajanja mednarodnih finančnih institucij (de Renzio in Mulley 2006). Očitki so šli predvsem v smer politik pogojevanj mednarodnih finančnih institucij, ki so se v veliki meri pokazale za neuspešne, povrhu vsega pa politike pogosto niso bile oblikovane s strani držav partneric in tako niso imele lastništva nad lastnimi razvojnimi

politikami (Killick 2004). Pomanjkanje lastništva so razvojni teoretiki vse bolj pričeli razumeti kot ključen problem razvojnega sodelovanja (prav tam), ki mu sledi »proliferacija razvojnih projektov« donatorjev (Cassen 1986; 1994), ki so med sabo pogosto neuskklajeni, in čeprav posegajo na isto vsebinsko področje, državam partnericam ponujajo različne, pogosto konfliktno rešitve.

V 1990-ih letih so se ideje o zastoju razvojnih študij, ki so se pojavile v 1980-ih, združile z razpravami o globalizaciji in posledicami za države v razvoju (Schuurman 2008, 12). OECD DAC (1996) je leta 1996 v poročilu z naslovom *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* opozoril na stare izzive mednarodnega razvojnega sodelovanja in dodal nove, ki so pomembno vplivali na razvojno sodelovanje v 21. stoletju (kot bomo videli kasneje, med drugim tudi na Razvojne cilje tisočletja in vnovične pozive k povečanju obsega URP). Poročilo je med drugim izpostavilo potrebo po upoštevanju potreb in želja prejemnic (o čemer je leta 1949 govoril že Truman), o nujnosti partnerskega odnosa med donatorji in prejemniki (podobno kot Pearsonovo poročilo), o potrebi po usklajevanju donatorskih aktivnosti (slednje je kasneje veljavo dobilo tudi v okviru Razvojnih ciljev tisočletja – osmi razvojni cilj) in nudenju bolj načrtovane pomoči, ki bo neposredno podpirala sisteme upravljanja javnih financ prejemnic. Poročilo je prav tako poudarilo potrebo po podpori pri izgradnji zmogljivosti prejemnic ter nujnost vrednotenja končnih učinkov pomoči (Riddell 2007, 40–1). Kritično oceno preteklega delovanja so izvedli tudi na Svetovni banki pod vodstvom predsednika banke Jamesa D. Wolfensohna, kjer so v poročilu z naslovom *Comprehensive Development Framework*, izdanem leta 1999, izpostavili »zmanjšanje revščine kot središčni cilj javnih politik in predlagali, da države v razvoju pripravijo nacionalne razvojne načrte, ki jih bodo donatorji podprli« (Meyer 2009). Na osnovi tega poročila je Svetovna banka uvedla nacionalne razvojne strateške načrte za odpravo revščine (ang. *Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP*), ki jih morajo pripraviti, pogosto v sodelovanju z donatorji, države partnerice (Simon 2008) in ki so svoje mesto dobile tudi v Pariški deklaraciji o učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Devetdeseta leta so s kritičnim premislekom o tem, kaj ni delovalo v preteklosti, uvedla tudi novo terminologijo 'razvojno sodelovanje', kot sem omenila v začetku v to poglavje. Ustali so se termini, kot so države partnerice (ki zamenjuje termin države prejemnice), lastništvo držav prejemnic namesto

pogojevanja, programska namesto projektna pomoč, usklajevanje namesto razdrobljenosti in drugi (de Renzio in Mulley 2006, 4).

Tabela 2.4: Razvojne prioritete, prevladujoče razvojne teorije in oblike pomoči v obdobju oživetja v 1990-ih

RAZVOJNE PRIORITETE	PREVLADUJOČE RAZVOJNE TEORIJE	OBLIKE POMOČI
<ul style="list-style-type: none"> • Odprava težav z zunanjim dolgom • Izgradnja državnih sistemov • Koherentnost politik in institucij • Vprašanje zamenljivosti virov 	<ul style="list-style-type: none"> • Vloga institucij in endogenost politik • Nove teorije rasti • Ekonomija korupcije • Družbeni kapital kot zamenjava človekovega kapitala 	Programska pomoč, ki je povezana z iniciativo odpisa dolga

Vir: prirejeno po Ohno in Niya (2004, 5); Thorbecke (2006); Todaro in Smith (2006, 102–25; 140–73).

Po mnenju Artura Escobarja smo ob koncu 1990-ih let prišli v obdobje 'post-razvoja' (ang. *post-development*) (Escobar 2008, 131–40; Hettne 2008, 8; Sidaway 2008, 17), kjer obstaja potreba po vnovičnem razmisleku o namenu, vsebini, delovanju in kontekstu obnovljenega področja razvojnih študij. Prepoznavanje slabosti washingtonskega konsenza je znova izpostavilo vlogo države pri razvoju, s postwashingtonskim konsenzom, ki je »poudarjal rast v korist revnih in zmanjševanje revščine na podlagi nadaljnjih notranjih reform« (Thomas 2008, 364), v ospredje postavilo koncepte 'upravljanja' ter 'socialnih razmerij' in razvojnim študijam vrnilo interdisciplinarni pristop (Harriss 2005, 37–8), kar je razvidno tudi iz tabele 2.4 zgoraj, ki prikazuje ključne razvojne prioritete, teorije in oblike razvojnega sodelovanja v tem obdobju. Razvojne teoretike je v 1990-ih okupiralo razmišljanje o upravljanju, vendar je koncept upravljanja prevzel tudi druga področja družboslovnih ved, predvsem: »i) gospodarski razvoj; ii) mednarodne institucije in režime; iii) korporativno upravljanje; iv) novo upravljanje javnega sektorja; in v) mrežno upravljanje [...]« (Jenkins 2008, 516). Kot bomo videli v nadaljevanju, je razmišljanje o dobrem upravljanju preplavilo sodobno razmišljanje o učinkovitosti razvojnega sodelovanja.

2.2.5 Peto obdobje: post-razvoj v 21. stoletju

V 21. stoletju razvojne teoretike še naprej zaposlujejo razprave o post-razvoju (razvoju kot konceptu hegemonije Zahoda, ki se je razvil s kritiko neoliberalnega pogleda na razvojno sodelovanje), učinkih globalizacije in konceptih 'dobrega upravljanja', ki so ga posvojile tudi mednarodne finančne institucije. Pomemben korak v razmišljanju o razvoju (a kot smo videli, nikakor ne nov korak, saj je o natančno določenih ciljih razvojnega sodelovanja govoril že, na primer, ameriški predsednik Truman leta 1949) pa je leta 2000 prineslo sprejetje Razvojnih ciljev tisočletja (ang. *Millenium Development Goals – MDGs*)¹⁶ v okviru milenijskega vrha voditeljev držav. Razmišljanje o razvoju kot o določenih razvojnih ciljih spreminja osredotočenost razvojnih študij v smislu razumevanja razvoja kot natančno zadanih kratko- oziroma srednjeročnih ciljev, kot sem opisala v uvodnem poglavju v pričujočo raziskavo. Hkrati predstavlja spremembo v razmišljanju v primerjavi z obdobjem nastanka razvojnih študij, ko je termin »'tretji svet' predstavljal geopolitično imaginacijo, osnovano na geografiji globalne politike, razdeljene na ZDA in njene zaveznike, SZ in komunistični svet ter 'tretji svet' postkolonialnih držav v Afriki, Aziji in Latinski Ameriki« (Dodds 2008, 3).

Razvoj je v 21. stoletju znova definiran predvsem v okviru revnih držav. Glavna prioriteta razvojnih študij ostaja potreba po merjenju in razumevanju revščine (Desai in Potter 2008, 25–7). Razvojni cilji tisočletja predstavljajo glavne kazalnike za merjenje napredka s specifičnimi razvojnimi cilji v 21. stoletju. In čeprav so MDGs samoumevne 'ugodnosti', kot temu pravi Jonathan Rigg (2008, 33), jih po njegovem prepričanju znanstveniki ravno zaradi te lastnosti tudi težko kritizirajo. A Rigg nadaljuje, da MDGs ne predstavljajo le *kaj* je potrebno postoriti, temveč tudi *kako*. Kot poudarjata Desai in Potter (2008, 499), pa to vodi v vprašanje, ali je razvojno sodelovanje učinkovito pri zmanjševanju revščine. Hkrati smo dandanes v mednarodni skupnosti priča pojavu številnih novih deležnikov na področju razvojnega sodelovanja – narast števila nevladnih razvojnih organizacij, civilne družbe, države članice EU, ki so v povezavo stopile po

¹⁶ Razvojni cilji tisočletja so nastali na milenijskem visokem srečanju Združenih narodov leta 2000 in sprejetem Milenijske deklaracije Združenih narodov. Skupno 193 držav članic Združenih narodov in vsaj 23 mednarodnih organizacij se je zavezalo k izpolnitvi osmih razvojnih ciljev do leta 2015: 1) izkoreniniti skrajno revščino in lakoto; 2) doseči univerzalno osnovnošolsko izobrazbo; 3) zagotoviti enakost med spoloma in dati več moči ženskam; 4) zmanjšati smrtnost otrok; 5) izboljšati zdravje mater; 6) boriti se proti virusu HIV/aidisu, malariji in drugim boleznim; 7) zagotoviti okoljsko trajnost; in 8) razvoj globalnega partnerstva za razvoj kot skupen cilj za doseg vseh preostalih posamičnih ciljev (Združeni narodi 2005).

letu 2004, s tem pa vstopile tudi v mednarodno donatorsko skupnost, raziskovalni inštituti donatorskih agencij, nove donatorice BRIKJ (Brazilija, Rusija, Indija, Kitajska in Južna Afrika) ter drugi –, ki zaposlujejo razprave razvojnih teoretikov (Davey 2012).

Pomemben mejnik v tem obdobju razvojnega sodelovanja je bila mednarodna konferenca Združenih narodov o financiranju za razvoj leta 2002 v mehiškem Monterreyu. Monterreysko soglasje¹⁷, sprejeto na konferenci, je potrdilo, da je uradna razvojna pomoč pomemben finančni vir za razvoj manj razvitih držav sveta, ter pozvalo razvite države, ki to še niso storile, naj stremijo k cilju 0,7 odstotka BDP za razvojno pomoč ter naj od tega namenijo od 0,15 do 0,2 odstotka BDP najmanj razvitim državam sveta (Združeni narodi 2003, 16). Kot smo videli v tem podpoglavju, ideja postavitve cilja za obseg uradne razvojne pomoči nikakor ni nova. Velja še posebej izpostaviti, da tekst monterrejskega soglasja govori o 'stremenju' k temu cilju in ne postavlja tega cilja tako natančno oziroma zavezujoče, kot je to na primer storilo Pearsonovo poročilo leta 1969 (Riddell 2007, 44). Kot opozarjata Arjan de Hann in Max Everest-Phillips (2007, 3), je monterreysko soglasje prineslo tudi neke vrste novo razmerje med bogatimi in revnimi, kjer se je bogati svet zavezal, »da bo dal več denarja v zameno za boljše politike in upravljanje političnih elit v revnih državah, ki je nujno za doseganje Razvojnih ciljev tisočletja«. Monterrejsko soglasje je pomembno tudi zato, ker je opozorilo na pomen koherentnosti razvojnih politik z drugimi politikami donatoric ter pozvalo k spremljanju učinkov uradne razvojne pomoči (de Haan in Everest-Phillips 2007, 3).

Kot posledico zavez iz Monterreyja so Združeni narodi ustanovili svetovalno telo milenijski razvojni projekt (ang. *Millenium Development Project*), z namenom spremljanja napredka pri izvrševanju mednarodnih razvojnih zavez. Skupina strokovnjakov pod vodstvom profesorja mednarodnih odnosov z univerze Columbia Jeffreyja Sachsa je v poročilu *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals* zapisala, da je prepolovitev svetovne revščine do leta 2015 mogoča, a bo zato med drugim potrebno povečati obseg pomoči ter predvsem izboljšati njeno kakovost (Združeni narodi 2005). Mednarodni konferenci v Monterreyu je sledil visoki forum o usklajevanju v Rimu leta 2003 (pod okriljem

¹⁷ Monterreyski konsenz mednarodne konference Financiranje za razvoj – *Monterrey Consensus of the International Conference Financing for Development*. 2002. Končni tekst sporazumov in zavez, sprejetih na mednarodni konferenci Financiranje za razvoj, v Monterreyju, Mehiki, od 18. do 22. marca 2002.

OECD DAC), kjer so se zbrali tako donatorji in države partnerice kot vodje glavnih multilateralnih razvojnih bank in mednarodnih organizacij. Rimsko srečanje velja za prvega izmed serije štirih visokih forumov o učinkovitosti razvojnega sodelovanja (Rim 2003, Pariz 2005, Akra 2008 in Busan 2011), ki so izhajali iz študij o učinkih pomoči v 1980-ih in 1990-ih in ki so »dvomile v skupno učinkovitost pomoči pri doseganju pozitivnih razvojnih rezultatov« (de Renzio in Mulley 2006, 1). Rimska deklaracija¹⁸ sicer ne vsebuje tako konkretne zaveze, kot jih bomo videli kasneje v primeru zavez iz Pariza leta 2005, a mednarodno skupnost poziva, naj razvojno pomoč razdeljuje na osnovi potreb držav partneric, naj temelji na usklajevanju med donatorji ter da naj dobro prakso na tem področju posebej spremlja in deli, skupno z analitičnim delom pa bodo skupne analize nudile osnovo za bolj kakovostno pomoč (Ohno in Niiya 2004, 1).

Leta 2005 je bila v Parizu (srečanje je potekalo pod okriljem OECD) sprejeta Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči, ki jo je podpisalo več kot sto vlad (med njimi tudi Slovenija), bilateralnih in multilateralnih razvojnih agencij, regionalnih razvojnih bank in mednarodnih agencij. Pariška deklaracija uvaja »nenavadno konkretne zaveze« (Kaufmann 2009). Dvanajst kazalnikov, opredeljenih v deklaraciji, spremlja napredek pri naporih za povečanje učinkovitosti uradne razvojne pomoči na podlagi petih partnerskih zavez/načel:

- i) lastništvo (ang. *ownership*) – države partnerice imajo učinkovito lastništvo nad lastnimi razvojnimi politikami in strategijami ter usklajujejo razvojna dejanja;
- ii) navezanost (ang. *alignment*) – donatorji osnujejo podporo državam partnericam na podlagi njihovih nacionalnih strategij, institucij in postopkov;
- iii) usklajenost (ang. *harmonisation*) – ravnanja donatorjev so usklajena, transparentna in kolektivno učinkovita;
- iv) upravljanje za rezultate (ang. *managing for results*) – upravljanje virov ter izboljšanje postopkov sprejemanja odločitev za razvojne rezultate;
- v) vzajemna odgovornost (ang. *mutual accountability*) – donatorji in države partnerice so odgovorni za razvojne rezultate (OECD DAC 2008a in 2008b).

¹⁸ Rimska deklaracija o usklajevanju – *Rome Declaration on Harmonization*. 2003. Deklaracija, ki jo je podprlo 28 držav partneric in več kot 40 bilateralnih in multilateralnih razvojnih institucij na srečanju v Rimu, Italiji, od 24. do 25. februarja 2003.

Mednarodni napor za povečanje učinkovitosti niso ostali brez kritik. Zaveze, kot je Pariška deklaracija, po mnenju Petra Burnella (2008, 505) kažejo na zahteve mednarodnih finančnih institucij ter mnogih bilateralnih donatorjev, da prejemnice upoštevajo točno določene politike. To je nekatere raziskovalce s področja razvojnih študij pripeljalo do prepričanja, da gre za »sredstvo spodbujanja donatorskih percepcij 'dobrega upravljanja' in 'zmernih' ekonomskih praks« (Desai in Potter 2008, 499). Kritiki tega pristopa sicer ne oporekajo »dobremu upravljanju«, vendar so skeptični, da je to v skladu z alternativami liberalnimi demokracijami v revnih državah z drugačnim institucionalnim okoljem (prav tam).

V istem letu, ko je bila sprejeta Pariška deklaracija, so se srečali tudi voditelji skupine sedmih najrazvitejših držav in Rusije (G-8) v škotskem Gleneaglesu in se zavezali k podvojitvi razvojne pomoči (predvsem Afriki) s prepričanjem, da je razvojne cilje do leta 2015 še vedno mogoče doseči (de Renzio 2006). Vzporedno z zavezami k povečanju obsega razvojne pomoči je postalo vse pomembnejše, kot poudarja William Easterly (2008, 2), »da razmislimo, kako lahko pomoč učinkovito pomaga najbolj revnim ljudem na svetu«. Poleg vprašanja, kako povečati učinkovitost razvojnega sodelovanja, so se prav tako pojavile razprave, kako povečati absorpcijsko sposobnost držav partneric. S tem vprašanjem se je ukvarjala tudi naslednja konferenca v nizu štirih visokih forumov o razvojnem sodelovanju leta 2008 v Akri, Gani. Na tej konferenci je sodelovalo precej več deležnikov (kot posledica kritike konference v Parizu, zato je bil velik poudarek na udeležbi predstavnikov civilne družbe) (Booth 2008), ki so skupaj ugotovili, da bo za doseg zavez iz Pariza potrebno okrepiti aktivnosti tako donatoric kot držav partneric v skladu s temi zavezami. Izgradnja zmogljivosti je bila postavljena v središče končnega dokumenta konference, Akrske agende za akcijo¹⁹, ki je hkrati pozvala k okrepitvi lastništva držav partneric, okrepitvi partnerstev, ki naj bodo širša in vključujejo tudi predstavnike civilnih družb, ter poudarila pomen doseganja zadanih rezultatov (OECD DAC 2008e). Akrska agenda je prav tako pozvala k večji transparentnosti in predvidljivosti moči ter izboljšani delitvi dela (Meyer 2008; Rogerson 2011).

¹⁹ Akrska agenda za akcijo – *Accra Agenda for Action*. 2008. Sprejeta na tretjem visokem vrhu v Akri, Gani, pod okriljem OECD, 4. septembra 2008.

Četrty visoki forum v Busanu, Južni Koreji, konec leta 2011 je potekal v okviru spoznanja, da je mednarodni skupnosti od skupno dvanajstih kazalnikov Pariške deklaracije v obdobju od leta 2005 do 2010 uspelo doseči le enega (Booth 2011; Rogerson 2011). Končni dokument iz Busana – Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana²⁰ – znova, podobno kot Akrška agenda, vnaša nove deležnike v razvojno sodelovanje, pri čemer se osredotoča na privatne donatorje, predstavnike civilne družbe ter nove donatorje BRIK(J). Dokument iz Busana se v veliki meri osredotoča na razvojno sodelovanje med državami v razvoju oziroma sodelovanje Jug-Jug, kot ga imenuje (ang. *South-South cooperation*), ter zavezo k oblikovanju nove delovne skupine, ki bo ovrednotila pariške kazalnike učinkovitosti pomoči ter predlagala nove zaveze mednarodne skupnosti, da bi naredila razvojno sodelovanje bolj učinkovito (OECD DAC 2011f).

2.3 Ključne delne ugotovitve

Raziskovalce s področja razvojnih študij – razvojne ekonomiste, politologe, antropologe, sociologe in druge – že vse od začetkov razvojnega sodelovanja po koncu druge svetovne vojne, predvsem pa od 1960-ih let naprej, ko so se z razvojem manj razvitih držav in inštrumentom razvojne pomoči pričeli ukvarjati tudi akademiki, delijo razumevanja o tem, ali je razvojna pomoč povezana z zmanjšanjem revščine in/ali gospodarsko rastjo. Kritiki razvojnega sodelovanja poudarjajo, da razvojna pomoč ne vpliva na gospodarsko rast (Mosley 1987; Boone 1995; Easterly 2003), spet drugi trdijo, da so takšni zaključki prehitri in da obstajajo dokazi o pozitivnih učinkih pomoči na gospodarsko rast in zmanjšanje revščine (Collier in Dollar 2000; Hansen in Tarp 2000a; Stiglitz 2003; Sachs 2005; Collier 2007; Riddell 2007). Vmes, med kritike in 'podpornike' razvojne pomoči, sodijo avtorji (Dollar in Princhett 1998; Burnside in Dollar 2000), ki so na osnovi ekonometričnih študij dokazali, da je pomoč lahko učinkovita, vendar le, če je dana državam z dobrimi fiskalnimi, monetarnimi in trgovinskimi politikami. Ugotovitve o pomenu dobrih politik kot pogoja za učinkovito razvojno sodelovanje so pomembno vplivale na sodobno razumevanje inštrumenta pomoči ter politike dobrega upravljanja postavile v ospredje razvojnih aktivnosti (Gray 2007; Booth 2008; Hyden 2008).

²⁰ Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana – *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. Sprejet na četrtem visokem vrhu v Busanu, Južni Koreji, pod okriljem OECD od 29. novembra do 1. decembra 2011.

Z zgodovinsko analizo razvojnega sodelovanja in razumevanja pričakovanih učinkov razvojne pomoči na zmanjšanje revščine in/ali gospodarsko rast sem ugotovila, da se je razumevanje skozi posamezna obdobja izmenjevalo. Kot opozarjata Harriss (2005) in Riddell (2007), je razvojno sodelovanje že od svojih začetkov prepojeno z obljubami deležnikov po večjem obsegu in bolj kakovostnejši razvojni pomoči ter z obdobji razočaranj, ki jim znova sledijo obdobja obljub. Zgodovinski pregled razvojnega sodelovanja je pokazal, da je bil v prvem obdobju po drugi svetovni vojni cilj razvojnega sodelovanja razumljen v kontekstu makropolitčnih inštrumentov Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada. Razvoj v smislu gospodarske rasti je bil mogoč le z imitiranjem razvitih držav Zahoda. Drugo obdobje (od leta 1965 do 1980) je v središče razvojnega sodelovanja postavilo odpravo revščine. V 1980-ih letih so v ospredje prišli 'alternativni' pogledi na razvoj, ki pa so jih dodobra zasenčila neoliberalna razmišljanja o pomoči, ki ima za cilj gospodarsko rast, pri čemer obstaja ena sama pot razvoja, ki naj ji ostali sledijo (podobno kot v prvem obdobju razvojnega sodelovanja). Ker tudi ta pristop ni prinesel pravih rezultatov, se je razmišljanje znova obrnilo nazaj k državi (partnerici), ki ima oziroma mora imeti vodilno vlogo pri spodbujanju rasti in odpravljanju revščine. V tem kontekstu je nastalo sodobno razmišljanje o razvojnem sodelovanju, ki ga bom podrobneje predstavila v naslednjem poglavju.

3 SODOBNO RAZUMEVANJE UČINKOVITEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA

V prejšnjem poglavju sem ugotovila, da med razvojnimi teoretiki ni soglasja o tem, ali je razvojno sodelovanje učinkovito pri zmanjšanju revščine in spodbujanju gospodarske rasti. V tem poglavju bom gradila na teh ugotovitvah in opredelila, ali je mednarodna donatorska skupnost s sprejetjem Razvojnih ciljev tisočletja in Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči vzpostavila novo razvojno paradigmo (Renard 2006; Bourguignon in Sundberg 2007; Claessens in drugi 2007; de Haan in Everest-Phillips 2007) ali pa sodobno razmišljanje o razvojnem sodelovanju temelji le na kritičnem premisleku o napakah iz preteklosti o tem, kdaj in zakaj pomoč ni bila učinkovita (Christiansen in Hovland 2003; Thorbecke 2006). Sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja in njegovih učinkov je osnovano na konceptu dobrega upravljanja (ang. *good governance*) in ga v praksi podpirajo nove programske oblike pomoči. Temelji na načelih lastništva nad razvojnimi strategijami držav partneric, navezanosti donatorjev na strategije partneric, usklajevanju med donatorji, upravljanju za rezultate in vzajemni odgovornosti, kot so zapisani v Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči, ki predstavlja glavni konsenz mednarodne skupnosti o tem, kakšna naj bo uradna razvojna pomoč, da bo učinkovita (Booth 2008; Hyden 2008).

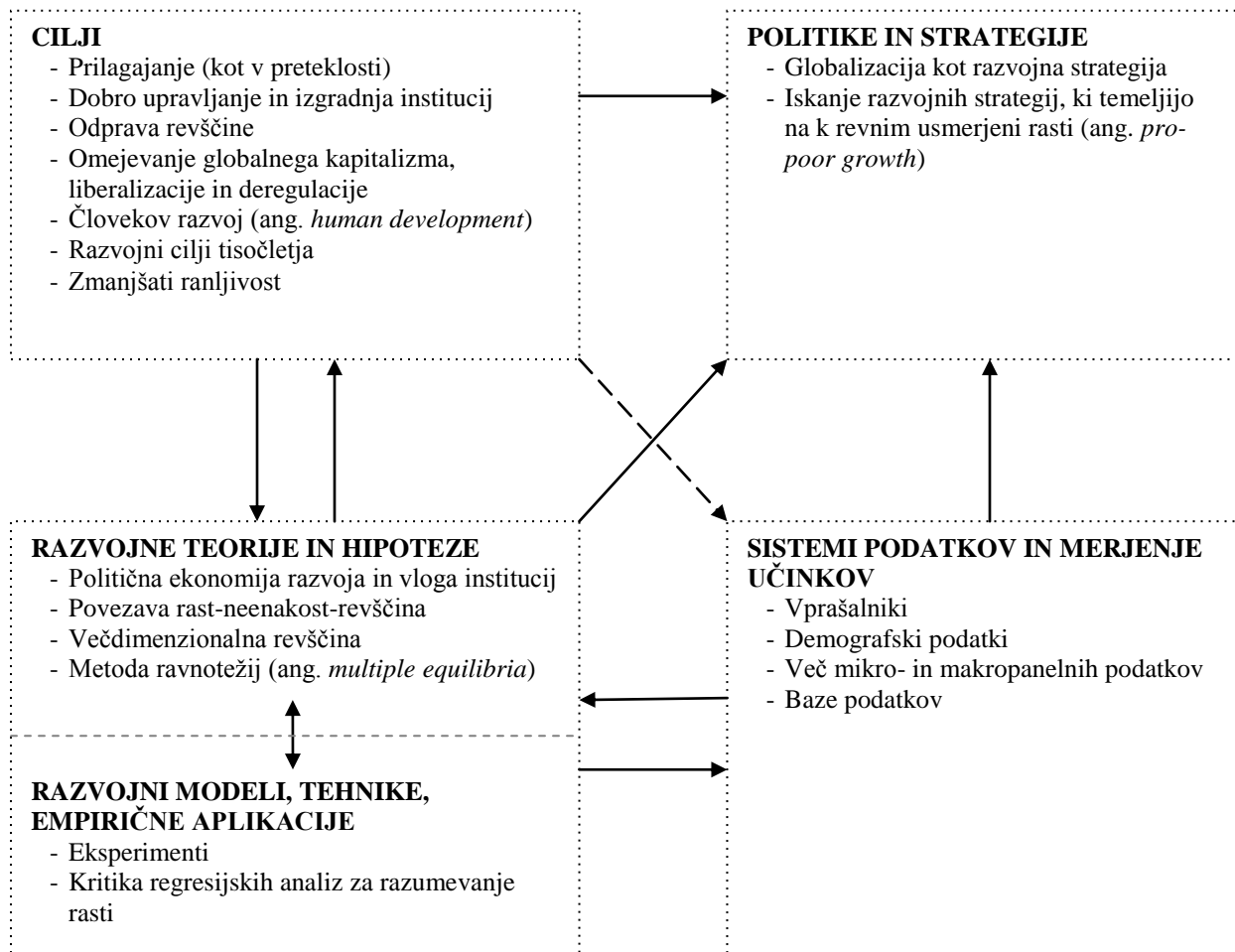
Kritika razvojnega sodelovanja predvsem v 1990-ih letih, ki se je usmerjala na vse večjo svetovno revščino in očiten neuspeh inštrumenta razvojne pomoči pri odpravi le-te, je prispevala k premisleku o napakah. V tem poglavju bom gradila na zgodovinskem pregledu razvojnega sodelovanja, ki sem ga predstavila v prejšnjem poglavju, in opisala sodobna razmišljanja o tem, kako 'preoblikovati' razvojno sodelovanje, da bi bilo bolj učinkovito pri zmanjšanju revščine kot ključnem zelenem učinku razvojnih aktivnosti in spodbujanju gospodarske rasti. Podrobneje bom analizirala Pariško deklaracijo o učinkovitosti razvojne pomoči iz leta 2005. Na osnovi sodobnih razprav bom pojasnila nastanek novih programskih oblik pomoči, med drugim tudi proračunske podpore. O proračunski podpori, ki je tudi vodilni koncept pričujoče raziskave, predvsem ko gre za uporabo sistemov upravljanja javnih financ držav partneric, bom sicer več zapisala v naslednjem poglavju.

3.1 Nova razvojna paradigma ali kritični premislek o napakah iz preteklosti?

Pregled razvoja mednarodnega razvojnega sodelovanja v prejšnjem poglavju v veliki meri potrjuje oceno Erika Thorbecka (2006), ki v svoji študiji o evoluciji razvojne doktrine od leta 1950 do leta 2005 trdi, da nova doktrina od leta 2000 temelji na premisleku o prejšnjih doktrinah in kritični evalvaciji le-teh ter manj na popolnoma novi formulaciji doktrine, kot je bilo to značilno za obdobje 1960-ih, ko je bila v ospredju razvojnega sodelovanja vloga države ter 1980-ih, ko se je uveljavilo prepričanje, da je potrebno vlogo države zmanjšati (Öniş in Şenses 2005). Razvojno doktrino, kot sem pojasnila, Thorbecke razume kot telo znanja, ki je sestavljeno iz štirih sestavin: prevladujočih razvojnih ciljev, konceptualizacije razvojnih teorij in njihove uporabe, sistema podatkov ter razvojne strategije. Po njegovem mnenju razvojna doktrina v novem tisočletju kot cilj izpostavlja zmanjšanje revščine, dobro upravljanje in Razvojne cilje tisočletja. Politike in strategije se prepletajo okoli razumevanja globalizacije kot razvojne strategije in iskanja takih strategij, ki bodo omogočale rast revnih. Kot prevladujoče teorije se pojavljajo politična ekonomija razvoja in vloga institucij in teorije revščine. Kot podatki, ki podpirajo politike, strategije in teorije, pa se večinoma uporabljajo večletni vprašalniki in panelni podatki (Thorbecke 2006, 27). Thorbeckovo razmišljanje o razvojni doktrini 21. stoletja predstavljam v sliki 3.1 spodaj.

Tako imenovana nova oziroma prenovljena razmišljanja o nujnosti zavezanosti držav partneric k razvoju in nujnosti njihovega lastništva nad razvojnimi strategijami so nastala kot posledica neuspeha pogojevanja politik s strani donatorjev v obdobju neoliberalistične miselnosti v 1980-ih (predvsem v okviru washingtonskega konsenza) ter so pripeljala do »velikih sprememb v mednarodni razvojni arhitekturi, ki so jih akademiki poimenovali premik v paradigmi« (Renard 2006). Te spremembe vključujejo odpis dolgov, institucionalne spremembe, kot je odmik o projektnega k programskemu načinu delovanja, večji poudarek na usklajevanju med donatorji, ki vključuje navezanost na razvojne strategije držav partneric in upoštevanje le-teh ter povečanje lastništva s strani držav partneric (prav tam). Vsa ta načela so razvidna tudi v Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči, ki predstavlja glavni inštrument v mednarodni skupnosti za razumevanje učinkovitosti uradne razvojne pomoči in ki jo bom natančneje predstavila v naslednjem podpoglavju.

Slika 3.1: Razvojna doktrina od leta 2000 naprej



Vir: Thorbecke (2006, 27).

S tem, da je mednarodna skupnost razvila novo razvojno paradigmo, se strinja tudi Riddell (2007, 173), ko trdi, da so donatorji opredelili konflikte, pomanjkljivosti v vladnih institucijah in upravljanju ter pomanjkanje zavezanosti k oblikovanju razvojnih strategij in politik za zmanjšanje revščine kot glavne dejavnike, ki zmanjšujejo učinke uradne razvojne pomoči. Prav tako Stijn Claessens in drugi (2007, 1) v študiji *Empirical Evidence on the New International Aid Architecture* opozarjajo, da se od poznih 1990-ih let bilateralna pomoč bolj odziva na ekonomske potrebe in kakovost institucionalnega okolja ter okolja oblikovanja in izvrševanja politik v državah partnericah ter manj na dolg, velikost ali kolonialne povezave. Lastništvo držav partneric in krepitev institucij dobrega upravljanja sta opredeljena kot pogoj za bolj učinkovito razvojno sodelovanje, zato ju podrobneje analiziram v nadaljevanju.

3.1.1 Lastništvo nad razvojnimi politikami v obliki strateških dokumentov zmanjšanja revščine

Sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja v veliki meri kritično analizira napake iz preteklosti. Kritike letijo predvsem na delovanje mednarodnih finančnih institucij v 1980-ih letih in njihove politike pogojevanja. Kot ugotavlja Tony Killick (2004), so programi strukturnega prilagajanja izpustili eno najpomembnejših sestavin učinkovitega razvojnega sodelovanja – lastništvo. »Lastništvo države je najmočnejše, ko politično vodstvo s široko podporo državnih agencij in civilne družbe samo odloči, katere politične spremembe so potrebne, kaj je potrebno narediti in kako hitro jih izvesti« (Killick 2008a, 513). Neuspeh politik washingtonskega konsenza je privedel do vnovičnega razmisleka o tem, kaj je potrebno storiti, da bo uradna razvojna pomoč (bolj) učinkovita. Razmišljanja tako v krogih oblikovalcev politik kot akademikov so se vse bolj nagibala v smer okrepitve lastništva s strani držav partneric ter večje navezanosti s strani donatorjev na strategije držav partneric. Hkrati se je osredotočenost pomoči oziroma razmišljanje o končnih rezultatih razvojnih aktivnosti znova premaknila nekoliko bolj od gospodarske rasti k zmanjšanju revščine, predvsem v okviru Razvojnih ciljev tisočletja. Pojavilo se je prepričanje, da morajo države partnerice same oblikovati razvojne strategije oziroma strategije za zmanjševanje revščine, ki naj se odražajo v nacionalnih strateških dokumentih (ang. *Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP*) (Booth 2005).

Strateški dokumenti za zmanjševanje revščine so postali ključni za razumevanje lastništva držav prejemnic nad lastnimi razvojnimi strategijami. Takšno razmišljanje je mogoče zaslediti tudi v Pariški deklaraciji (OECD DAC 2008e). Strateške dokumente za zmanjševanje revščine je potrebno razumeti v kontekstu, v katerem so nastali: vedno večjega zavedanja o povečanju revščine, neuspeh politik strukturnega prilagajanja in krize legitimnosti brettonwoodskih institucij (Cling in drugi 2002, 2). Strateški dokumenti za zmanjševanje revščine v teoriji temeljijo na lastništvu države partnerice, partnerstvu med prejemnicami in donatorji, oblikovanju strategije z močnim sodelovanjem vseh družbenih skupin in k ciljem usmerjenemu pristopu s ciljem zmanjšanja revščine (de Hann in Everest-Phillips 2007, 5). Poročilo Mednarodnega denarnega sklada in Svetovne banke *Poverty Reduction Strategies Review: Balancing Accountabilities and Scaling Up Reviews* iz leta 2005 ugotavlja, da je strateškim dokumentom uspelo, da so države postale bolj osredotočene na cilj zmanjšanja revščine pri pripravi in

izvrševanju razvojnih strategij, razširile so sodelovanje pri procesih zmanjševanja revščine, izboljšale sisteme upravljanja javnih izdatkov, predvsem tistih, ki so namenjeni za zmanjšanje revščine, ter več pozornosti namenile spremljanju učinkov politik na zmanjšanje revščine (MDS in Svetovna banka 2005).

Sodobno razmišljanje o učinkovitosti razvojnega sodelovanja tako predvideva, da bo pomoč učinkovita le, če bodo države partnerice dokazale lastništvo nad lastnim razvojem in ga prikazale v strateških dokumentih za odpravo revščine. Kritiki na drugi strani opozarjajo, da pogosto države partnerice nimajo zmogljivosti, da bi pripravile kakovostne strateške dokumente, ki bi kazali njihovo razumevanje lastnega razvoja in odprave revščine. Kritike strateških dokumentov, ki jih je leta 1999 vpeljala Svetovna banka, grede tudi v smer, da so pogosto napisani s strani osebja Svetovne banke, in tako predstavljajo le nadomestek prejšnjih politik pogojevanja (Riddell 2007, 239). Kot opozarja Killick (2004), eden vodilnih raziskovalcev politik pogojevanja, se število pogojev tako MDS kot SB ni zmanjšalo, postalo je le mehkejše in nekoliko bolj upošteva značilnosti držav partneric. Pogojevanja je mogoče opredeliti kot »uporabo specifičnih, vnaprej določenih zahtev, ki so del neposrednih ali posrednih odločitev donatorjev pri odobritvi ali nadaljevanju financiranja posojila ali kredita« (IBON 2007). Podobno razmišlja Rita Abrahamsen (2004, 1453), ko pravi, da nova razvojna partnerstva sicer v teoriji res temeljijo na lastništvu držav partneric nad lastnimi razvojnimi programi, ampak bi lahko predstavljala tudi odnos pogojevanja pod drugim imenom. To zahteva poglobljen razmislek o tem, koliko so države partnerice resnično na »voznikovem sedežu« (prav tam). Abrahamsenova verjame, da predstavljajo strateški dokumenti za odpravo revščine partnerstvo v obliki naprednega liberalnega upravljanja, ki upravlja z eksplicitno zavezo k samoupravljanju. »[T]o pa ne pomeni, da je moč kot dominacija izginila«, ampak deluje »skozi obljube inkorporacije in vključevanja« (Abrahamsen 2004, 1464). Tudi David Booth (2005) opozarja, da so PRSP še vedno »eksperiment«, ki ga je kot takšnega tudi potrebno razumeti in zato biti bolj previden pri odločitvah o uporabi oblik pomoči, ki temeljijo na tem konceptu.

Strateški dokumenti za zmanjševanje revščine so postali vodilni dokumenti, kjer države partnerice predstavijo svoje razumevanje vzrokov revščine ter politike in inštrumente za njeno zmanjšanje. Strateški dokumenti sledijo razumevanju, da je potrebno politike preslikati v

nacionalne proračune države partneric ter v srednjeročne okvire izdatkov (ang. *medium-term expenditure framework – MTEF*; pogosto tudi *medium-term budget framework – MTBF*), saj bodo le na tak način dokazale, da so resnično zavezane k politikam odprave revščine. Hkrati naj bi to donatorjem omogočalo, da s finančnimi sredstvi (pogosto tudi v obliki proračunske podpore) pomagajo financirati te politike, saj države partnerice zaradi slabe fiskalne pozicije in nezmožnosti vstopa na mednarodne finančne trge nimajo zadostnih sredstev za financiranje letih (Simon 2008).

Vzpostavitev srednjeročnega okvira proračunskega načrtovanja sledi ideji, da imajo proračunske odločitve večletne posledice in niso omejene le na posamezno proračunsko leto. Razvite države sveta uporabljajo srednjeročni okvir pri načrtovanju letnih proračunskih prihodkov in odhodkov in podobno pričakujejo tudi od tranzicijskih držav ter držav v razvoju, predvsem v tistih državah, kjer donatorice uporabljajo sisteme upravljanja javnih financ. Prav tako se pričakuje, da bodo države v razvoju uspešno povezale svoje letne proračune s srednjeročnim okvirom izdatkov, kjer letni proračun predstavlja prvo leto srednjeročnega okvira izdatkov (SIDA 2007). V praksi pogosto temu ni tako ter sta letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov povsem ločena procesa, ki pogosto vključujeta tudi druge deležnike pri pripravi teh instrumentov (večinoma na ministrstvih za finance) (Allen in Tommasi 2001, 194; Olden 2011).

»Povezave med strategijami za zmanjševanje revščine ter proračunom, bodisi v fazi priprave, izvrševanja ali poročanja, že nekaj časa veljajo za ključne pri uspešni implementaciji strategij za zmanjšanje revščine« (Wilhelm in Krause 2008, 1). Kot ugotavlja poročilo Svetovne banke (prav tam), so donatorji razvili številne tehnične inštrumente za olajšanje povezav med strategijami in proračunom, kot so spodbujanje proračunskih prioritet, ki so usmerjene v zmanjšanje revščine, uvedba srednjeročnega okvira proračunskih izdatkov ter k ciljem usmerjeni proračun. Kot bomo videli v poglavju o upravljanju sistemov javnih financ in njihovem pomenu za bolj učinkovito razvojno sodelovanje, ti tehnični inštrumenti pogostokrat predstavljajo veliko breme za države partnerice, predvsem za uradnike na ministrstvih za finance, kjer pogosto primanjkuje zmogljivosti za pripravo in izvedbo zahtev, ki jih postavljajo donatorji.

3.1.2 Dobro upravljanje: ključ do učinkovitega razvojnega sodelovanja

V prejšnjem poglavju o zgodovini razvojnega sodelovanja sem ugotovila, da so na razvojne aktivnosti konec prejšnjega stoletja in v začetku tega pomembno vplivala razočaranja nad neuspešnostjo več kot petdeset let razvojnih aktivnosti pri odpravi svetovne revščine in nezadovoljstvo s politikami strukturnega prilagajanja. Prepričanje, da politike pogojevanja, predvsem s strani mednarodnih finančnih institucij, v 1980-ih in 1990-ih niso prinesle zelenih učinkov, je mogoče zaslediti že v monterreyskem sporazumu (Killick 2004). Pomembno vlogo pri tem, kako narediti razvojno pomoč bolj učinkovito, so imele raziskave Svetovne banke, ki so se osredotočale na razumevanje razmerij med pomočjo in ekonomsko rastjo. Poročilo Svetovne banke o razvojnih vprašanjih Afrike *From Crisis to Sustainable Growth*, objavljeno leta 1989, je izpostavilo, da gre razvojne probleme Afrike pripisati »krizi upravljanja« (Svetovna banka 1989, 60). V donatorski skupnosti so bili odmevni predvsem izsledki raziskave Burnsida in Dollarja (2000), ki pravijo, da pomoč prispeva h gospodarski rasti v državah z dobrimi politikami in ne prispeva, ko je usmerjena v države s slabimi politikami. Ne glede na to, da je bila njuna raziskava, kot smo ugotovili v prejšnjem poglavju, v nadaljevanju močno kritizirana²¹, je vendarle pomembno vplivala na delovanje tako bilateralnih kot multilateralnih donatorjev. Pojavilo se je prepričanje, da je slabo upravljanje ključna prepreka pri doseganju gospodarske rasti in izboljšanja blagostanja držav v razvoju ter da morajo donatorji pomagati državam okrepiti ključne institucije, kamor sodijo: i) demokratizacija političnega sistema; ii) vladavina prava; iii) boj proti korupciji; iv) decentralizacija; v) reforma javne uprave; ter vi) okrepitev sistemov upravljanja javnih financ (Earle in Scott, 2010).

Sodobno razmišljanje o razvojnem sodelovanju, kot smo ugotovili, je prepojilo razmišljanje o dobrem upravljanju, ki bi naj spodbujalo gospodarsko rast in zmanjšanje revščine v državah v razvoju (Sobhan 2002). Pojavilo se je prepričanje, da ima lahko mednarodna razvojna pomoč pozitivne učinke na gospodarsko rast in zmanjšanje revščine le v državah z »zdravimi okviri politik za odpravo revščine in primernimi institucijami« (Rogerson in drugi 2004, 13). Če takšnih politik, ki so nastale v lokalnem prostoru in imajo lokalno podporo, ni, pa pomoč učinka ne bo imela. Takšno razmišljanje izhaja iz področja neoklasične ekonomije oziroma nove

²¹ Prav tako so drugi raziskovalci, kot na primer William Easterly (2003; 2006) ter Henrik Hansen in Finn Tarp (2000a; 2000b), z novimi podatki ovrgli njune izsledke.

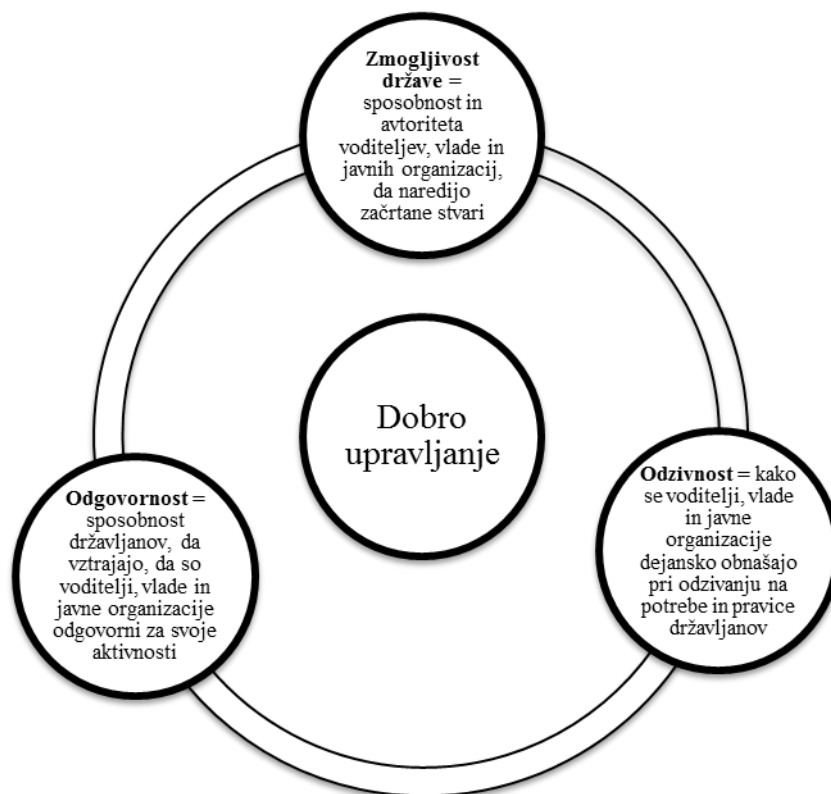
institucionalne ekonomike (Gray 2007; Lepenies 2008). Razmišljanje, ki v ospredje postavlja dobro upravljanje, vključuje napore za: i) izboljšanje odgovornosti (ang. *accountability*) skozi mehanizme, kot so strateški dokumenti zmanjšanja revščine, reformiranje sistemov upravljanja javnih financ; ii) boj proti korupciji preko protikorupcijskih institucij in zakonodaje, liberalizacije ter iii) spodbujanje stabilnosti lastniških pravic s krepitvijo vladavine prava in s tem povezanimi reformami pravnih sistemov (Bräutigam 1992; Gray 2007, 1). Za razliko od 1980-ih let je v ospredje znova stopil pomen države kot ključnega deležnika pri vzpostavitvi politik dobrega upravljanja in zelenega zmanjšanja revščine (Crawford 20064).

Deborah Bräutigam (1992) izpostavlja, da je koncept dobrega upravljanja sam po sebi nevtralen koncept, da pomeni »izvajanje avtoritete', 'nadzor' ali bolj splošno 'vlado'. Kot sinonim za vlado lahko upravljanje še nadalje opredelimo kot 'politično usmeritev in nadzor, ki se izvaja nad dejavnostmi članov, državljanov ali pripadnikov skupnosti, družb in držav'« (Bräutigam 1992, 5). Svetovna banka je v poročilu *Governance and Development*, izdanem leta 1992, opredelila dobro upravljanje kot »način, s katerim je izvajana moč pri upravljanju ekonomskih in socialnih virov države za razvoj« (Svetovna banka 1992, 1). Daniel Kaufmann in drugi (1999, 1) predlagajo naslednjo definicijo upravljanja: »upravljanje lahko v grobem opredelimo kot tradicije in institucije, na osnovi katerih je avtoriteta v posamezni državi izvajana. To vključuje: i) proces, s katerim so vlade izbrane, spremljane in zamenjane; ii) sposobnost vlade, da učinkovito oblikuje in izvaja kredibilne politike; ter iii) spoštovanje pravil ter institucij, ki upravljajo politične, socialne in ekonomske interakcije med njimi«. Širjenje zanimanj za koncept dobrega upravljanja je pripeljalo do množice definicij upravljanja, ki so hkrati širile pomen tega pojma in mu dodajale termine, kot so odgovornost, preglednost in sodelovanje (Punyaratabandhu 2004). Ključni elementi koncepta dobrega upravljanja naj bi tako po mnenju članic OECD DAC vključevali vladavino prava, krepitev upravljanja javnega sektorja in transparentnosti (z izboljšanjem kakovosti sistemov upravljanja javnih financ in bojem proti korupciji) (prav tam).

Z dobrim upravljanjem so se tako na konceptualni ravni kot tudi s tem, kako pojem prenesti v razvojne aktivnosti, pričele ukvarjati tudi razvojne (bilateralne) agencije. Britanska razvojna agencija (ang. *Department for International Development – DFID*) je, na primer, v beli knjigi *Governance, Development and Democratic Policies: DFID's Work in Building more Effective*

States« leta 2007 izpostavila, da ko govorimo o upravljanju, govorimo o »moči in avtoriteti in o tem, kako država upravlja zadeve« (DFID 2007a, 2). »Brez 'dobrega' ali vsaj 'dovolj dobrega' upravljanja ne moremo zmagati v boju proti revščini. Če so države učinkovite ali ne – če so sposobne preprečevati konflikte, izpolnjevati obveze spoštovanja človekovih pravic, spodbujati rast gospodarstva in izvajati ključne javne storitve svojim prebivalcem – je eden in edini faktor, ki določa, ali bo prišlo do uspešnega razvoja« [...] »Ko govorimo o upravljanju, mislimo na odnose med državljanji in državo. Na te odnose vplivajo institucije, način, na katerega formalna (zakoni in predpisi) in neformalna (te oblikujeta tradicija in kultura) pravila vplivajo na to, kako se ljudje povezujejo med sabo« (DFID 2007a, 6). Kot izpostavlja bela knjiga, gre razmišljanje bilateralnega donatorja, v tem primeru Velike Britanije, v smer lastništva države partnerice in sposobnosti dobrega upravljanja le-te, ki je ključna za uspešen razvoj. Pogled Britanske razvojne agencije sledi prepričanju mednarodne skupnosti, v skladu s sodobnim razumevanjem učinkovitega razvojnega sodelovanja (o tem govori tudi razvojno poročilo Svetovne banke iz leta 1997), da so države ključne za doseg cilja zmanjšanja revščine. Vendar obstaja zavedanje, da so zmogljivosti držav omejene, zato jim je potrebno pomagati. Pomoč je potrebna predvsem pri izgradnji zmogljivosti institucij, kjer sta ključna prioritizacija in zaporedje reform. V skladu z razumevanjem dobrega upravljanja Britanske razvojne agencije DFID so za dobro upravljanje potrebni trije pogoji: i) zmogljivost države; ii) odgovornost; in iii) odzivnost; ki jih prikazujem v sliki 3.2 zgoraj.

Slika 3.2: Sestavine dobrega upravljanja



Vir: DFID (2007a, 14).

Na ravni oblikovanja politik je pospešeno razmišljanje o dobrem upravljanju privedlo do razprav o tem, kako izmeriti kakovost politik na nacionalni ravni v praksi. V tem kontekstu so nastale številne metodologije in kazalniki za merjenje kakovosti sistemov upravljanja, ki so postali »instrumentalni pri postavljanju upravljanja na vrh dnevnega reda donatorjev« (Gray 2007, 2). Teoretike pa zaposlujejo razmišljanja o tem, katere sestavine dobrega upravljanja so poglavitne za rast in s tem povezano odpravo revščine. Primer takšne metodologije, ki meri kakovost sistemov upravljanja v praksi, je metodologija Svetovne banke CPIA (ang. *Country Policy and Institutional Assessment*), ki preverja kakovost politik oziroma kakovost upravljanja držav na osnovi šestnajstih kazalnikov, združenih v štiri skupine: i) ekonomsko upravljanje; ii) strukturne politike; iii) politike socialne vključenosti in enakosti; ter iv) upravljanje javnega sektorja in institucij. Vsaka država je ocenjena na lestvici od 1 do 6 (6 je najvišja ocena), pri čemer je merska enota 0,5 točke. Proces ocenjevanja je dvofazni: v prvi fazi osebje Svetovne banke oceni majhen, reprezentativen vzorec držav iz vseh regij, ki v drugi fazi služi osebju SB, zaposlenemu

na predstavnih v različnih državah, da te ocene vzame kot osnovo za oceno države, kjer služujejo. Ravno način podeljevanja ocen, ki je osnovan na (subjektivni) oceni osebja Svetovne banke, pa tudi sam sistem kvantificiranja dobrega upravljanja, sproža številne kritike (Abrahamsen 2004; Bourguignon in Sundberg 2007). Med drugim mu očitajo tudi to, da temelji na uniformnem modelu razumevanja, kakšne naj bodo razvojne politike (Cagé 2009), ter na zahodnem konceptu dobrega upravljanja (Punyaratabandhu 2004). Ne glede na to je metodologija močno zasidrana v današnjem sistemu upravljanja pomoči in je tudi sestavni del Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči.

Poudarek na pomenu dobrih politik pri doseganju zelenih rezultatov je sprožil dvom o tem, koliko je model, ki temelji razumevanju, da bodo pomoč dobile le države z dobrimi politikami, v skladu z moralnimi zavezami, da bodo pomoč dobile tiste države oziroma skupine ljudi, ki jo tudi najbolj potrebujejo. Če se donatorji odločajo le na osnovi merljivih kazalnikov o sistemu upravljanja²², s tem postanejo selektivni, število držav, ki prejmejo pomoč, pa zato precej omejeno (Stiglitz 1998, 23) in hkrati v nasprotju z razumevanjem, da mora pomoč dobiti milijarda ljudi na dnu, ki je ujeta v pasti revščine²³, ki se zdijo tako kompleksne, da se države same ne znajo izviti iz njih, prav tako to ne uspeva mednarodnim donatorjem (Collier 2007). Ne glede na kritike tega pristopa je (dobro) upravljanje v središču sodobnih razvojnih razprav kot neke vrste »manjkajoči vezni člen, ki vodi k uspešni rasti in gospodarskim reformam, vključno z doseganjem Razvojnih ciljev tisočletja« (Bendana 2004). Do postavitve dobrega upravljanja v središče razvojnega sodelovanja je po mnenju Rehmana Sobhana (2002, 540) prišlo zaradi

²² V skladu z ugotovitvami študije Craiga Burnside in Davida Dollarja (2000), da ima pomoč večji učinek, če je usmerjena v države z dobrimi politikami.

²³ Paul Collier z Univerze v Oxfordu, sicer nekdanji vodja razvojnih raziskav pri Svetovni banki, v knjigi *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* pojasnjuje, da na svetu obstaja milijarda ljudi na dnu, ki je ujeta v pasti revščine, ki se zdijo tako kompleksne, da se države same ne znajo izviti iz njih, prav tako to ne uspeva mednarodnim donatorjem. Države z milijardo ljudi na dnu so po njegovem mnenju ujete v eno ali več izmed štirih vrst pasti: i) past konflikta; ii) past naravnih virov; iii) past držav brez izhoda na morje s slabimi sosedi; in iv) past slabega upravljanja v majhni državi. Skupno je po Collierjevi oceni na svetu 58 takšnih držav in niso omejene samo na Afriko; družijo pa jih to, da ne beležijo gospodarske rasti, ki je po njegovem mnenju nujna za izhod iz pasti (Collier 2007). Collier je prepričan, da morajo pobudo za izhod dati družbe oziroma države same (to je tudi v skladu z zavezami pariške deklaracije, ki v ospredje postavlja lastništvo držav partneric), vendar morajo razvite države oblikovati takšne politike, da bodo temu sledile (to odgovarja načelu navezanosti pariške deklaracije). Odgovor, zakaj se to ne dogaja, Collier vidi deloma tudi v akademskih krogih razumevanja razvojnih pasti. Desno usmerjeni akademiki razvojnim pastem nasprotujejo, saj verjamejo, da se jim vse države lahko izognejo s sprejetjem »pravil« politik (kot nadaljevanje washingtonskega konsenza), levo usmerjeni akademiki pa so prepričani, da so nepravilnosti globalnega kapitalizma tiste, ki ustvarjajo pasti revščine (Collier 2007).

frustracij, da pomoč ne prinaša zelenih učinkov, a da zaradi tega donatorji zdaj sredstva usmerjajo v »nepoznano področje, kot je upravljanje, kjer imajo malo primerjalnih prednosti pri vplivanju na učinkovite rezultate« (Johnson in Subramanian 2005). Na podobne izzive nepoznavanja, kaj točno deležniki v mednarodni skupnosti razumejo kot dobro upravljanje in s tem povezanimi procesi boja proti korupciji, opozarja tudi Daniel Kaufmann (2009). Izpostavlja (prav tam), da so pogovori o dobrem upravljanju še vedno na strani ponudbe in ne povpraševanja pri državah prejemnicah. Donatorji, namesto da bi upoštevali politične dimenzije dobrega upravljanja in boja proti korupciji, še vedno iščejo tehnokratske rešitve, vključno s postopki usklajevanja donatorskih aktivnosti in spodbujanjem lastništva. Vse pre pogosto donatorji vzpostavljajo vzporedne projektne implementacijske enote ali protikorupcijske komisije, namesto da bi krepili obstoječe institucije v državah partnericah (Kaufmann 2009).

3.1.3 Pariška deklaracija in njeno razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja

Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči velja za vodiča sodobnega razumevanja razvojnega sodelovanja in gradi na dokazih o tem, kaj ni delovalo v preteklosti (Booth 2011), ter razumevanju, da je za uspešen razvoj potrebno lastništvo držav partneric, prikazano v strateških dokumentih za zmanjševanje revščine, ter da morajo partnerice, v sodelovanju z donatorji, za boljše rezultate pomoči izboljšati sisteme upravljanja (de Renzio 2006). Pariška deklaracija v sebi nosi tri sestavine razmišljanja o odnosih med donatorji in prejemniki: i) partnerstvo, ki spreminja poslovne pogodbe med donatorji in prejemniki v družbene pogodbe; ii) usklajevanje, ki temelji na zaupanju in se v praksi izvaja v obliki novih programskih oblik pomoči, najpogosteje v obliki proračunske podpore; ter iii) razumevanje kulturnih in političnih realnosti, v katerih se izvajajo razvojne politike (Abrahamsen 2004). Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči je 2. marca 2005 podpisalo več kot sto držav²⁴, ki so se zavezale k usklajevanju razvojne pomoči, povečanju lastništva in navezanosti na strategije držav partneric, vzajemni odgovornosti in delovanju, ki je usmerjeno k rezultatom na osnovi dvanajstih merljivih kazalnikov, ter z namenom narediti uradno razvojno pomoč (bolj) učinkovito (ODI 2012). Deklaracija

²⁴ Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči je leta 2005 podpisala tudi Slovenija, ki je takrat že graduirala na Svetovni banki, ter se pridružila Evropski uniji in se tem tudi mednarodni donatorski skupnosti.

prepoznava, da bo pomoč lahko zares učinkovita, obsežnejša in bolj uravnana, če bodo vzpostavljeni mehanizmi odgovornosti na različnih področjih. Na mednarodni ravni namreč Pariška deklaracija predstavlja mehanizem, na osnovi katerega so donatorji in države partnerice soodgovorni za doseganje zavez, ki so javno spremljane (Hyden 2008).

Sodobno razmišljanje o razvojnem sodelovanju, ki ga deloma nadgrajuje Pariška deklaracija, sledi naslednjim štirim smernicam razvojnega sodelovanja: i) pomoč deluje bolje v okolju z dobrimi politikami, lokalnim sodelovanjem in lastništvom; ii) pomen osredotočenosti na znanje in izgradnjo zmogljivosti mora biti središčen razvojnem procesom, iii) pomoč je potrebno osredotočiti na globalne javne dobrine, kot so okolje, znanje in mednarodna ekonomska stabilnost ter iv) partnerstva in usklajevanje so pogoj za učinkovitost pomoči (Stiglitz 1998, 25). Pomemben del sodobnega razumevanja učinkovitega razvojnega sodelovanja predstavlja Pariška deklaracija, ki je bolj osnovana na znanju in raziskavah kot njene predhodnice (Christiansen in Hovland 2003). Kot trdi Goran Hyden (2008, 259), Pariška deklaracija gradi na številnih negativnih izkušnjah programske in projektne podpore v preteklosti in predlaga premik k oblikam pomoči, ki dajejo državam prejemnicam več prostora za oblikovanje odločitev na osnovi lastnih prioritet. »Pariška deklaracija je h konsenzu orientiran politični dokument. Vendar je prav tako, v pomembnem delu, osnovana na dokazih. Je najboljši povzetek, ki ga imamo, o pol stoletja izkušenj pri doseganju dobrih rezultatov in izogibanju škodi, ki jo lahko povzroči pomoč« (Booth 2008, 1). V tabeli 3.1 spodaj predstavljam pet načel in dvanajst kazalnikov Pariške deklaracije ter cilje, ki si jih je mednarodna skupnost zastavila, da jih bo sprejela v obdobju od leta 2005 do 2010.

Tabela 3.1: Kazalniki napredka Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči

	LASTNIŠTVO	CILJI ZA LETO 2010
1	<i>Partnerji imajo operativne razvojne strategije – število držav z nacionalnimi razvojnimi strategijami, ki imajo jasne strateške prioritete vezane na srednjeročni okvir izdatkov in se odražajo v letnih proračunih.</i>	Vsaj 75 % partnerskih držav ima operativne razvojne strategije.
	PRILAGODITEV/NAVEZANOST	CILJI ZA LETO 2010
2	<i>Zanesljivi državni sistemi – število držav partneric ima sisteme javnih naročil in upravljanja javnih financ (UJF), ki ali (a) odgovarjajo splošno sprejetim dobrim praksam ali (b) imajo program</i>	a) Upravljanje javnih financ – polovica partnerskih držav napreduje vsaj za eno mersko enoto (0,5 točke) na lestvici merjenja napredka CPIA. b) Javna naročila – tretjina držav članic napreduje

	reform za doseg le-teh.	vsaj za eno mersko enoto (npr. iz D na C, C na B ali B na A) na štiristopenjski lestvici, ki se uporablja za merjenje napredka pri tem kazalniku.
3	<i>Tokovi pomoči so vezani na nacionalne prioritete</i> – odstotek tokov pomoči javnemu sektorju, ki je prikazan v državnih proračunih držav partneric.	Za polovico zmanjšati razliko – za polovico zmanjšati delež tokov pomoči državnemu sektorju, ki ni prikazan v državnih proračunih (da je vsaj 85 % tokov prikazanih v proračunu).
4	<i>Povečati zmogljivosti z usklajeno (ang. coordinated) pomočjo</i> – odstotek pomoči donatorjev pri razvoju zmogljivosti na osnovi usklajenih programov, ki so v skladu z razvojnimi strategijami držav partneric.	50 % tokov tehničnega sodelovanja je izvršenih na osnovi usklajenih programov, ki so v skladu z nacionalnimi strategijami razvoja.
5a	<i>Uporaba sistemov upravljanja javnih financ prejemnic</i> – odstotek donatorjev in odstotek tokov pomoči, ki uporabljajo sistem upravljanja javnih financ v državah partnericah, ki ali (a) odgovarjajo splošno sprejetim dobrim praksam na tem področju ali (b) imajo program reform za doseg le-teh.	ODSTOTEK DONATORJEV Točke* Cilji <u>5+</u> Vsi donatorji uporabljajo sistem UJF prejemnic. <u>3,5 do 4,5</u> 90 % donatorjev uporablja sistem UJG. ODSTOTEK TOKOV POMOČI Točke* Cilji <u>5+</u> 2/3 zmanjšanje v % pomoči javnemu sektorju, ki ne uporablja sistema UJF držav partneric. <u>3,5 do 4,5</u> 1/3 zmanjšanje v % pomoči javnemu sektorju, ki ne uporablja sistema UJF držav partneric.
5b	<i>Uporaba sistemov javnega naročanja prejemnic</i> – odstotek donatorjev in odstotek tokov pomoči, ki uporabljajo sistem javnega naročanja v državah partnericah, ki ali (a) odgovarjajo splošno sprejetim dobrim praksam na tem področju ali (b) imajo program reform za doseg le-teh.	ODSTOTEK DONATORJEV Točke* Cilji <u>A</u> Vsi donatorji uporabljajo sistem javnega naročanja (JN) držav prejemnic. <u>B</u> 90 % donatorjev uporablja sistem javnega naročanja (JN) držav prejemnic. ODSTOTEK TOKOV POMOČI Točke* Cilji <u>A</u> 2/3 zmanjšanje v % pomoči javnemu sektorju, ki ne uporablja sistema JN partneric. <u>B</u> 1/3 zmanjšanje v % pomoči javnemu sektorju, ki ne uporablja sistema JN partneric.
6	Okrepitev zmogljivosti z izogibanjem vzporednim izvajalskim strukturam – število enot za vzporedno implementacijo projektov na državo.	Za 2/3 zmanjšati obseg enot za vzporedno implementacijo projektov.
7	<i>Pomoč je bolj predvidljiva</i> – odstotek izplačil pomoči je opravljen v skladu z dogovorjenim časovnim okvirom v letnem in srednjeročnih okvirih.	Za polovico zmanjšati razliko – za polovico zmanjšati delež pomoči, ki ni izplačana v fiskalnem letu, za katerega je predvidena.
8	<i>Pomoč je nevezana (ang. untied)</i> – odstotek bilateralne pomoči, ki ni vezan.	Nadaljnji napredek na tem področju.
	USKLAJENOST	CILJI ZA LETO 2010
9	<i>Uporaba skupnih ureditev in postopkov</i> – odstotek pomoči je zagotovljen na programski (k ciljem usmerjeni) osnovi.	66 % tokov pomoči je zagotovljenih v okviru programske (k ciljem usmerjenega) osnovanega pristopa.

10	<i>Spodbujanje skupnih analiz</i> – odstotek (a) misij na terenu in/ali (b) analitičnega dela o državah, vključno z diagnostičnimi pregledi, ki je skupen.	a) 40 % donatorskih misij na terenu je skupnih. b) 66 % analiz držav je skupnih.
UPRAVLJANJE ZA REZULTATE		CILJI ZA LETO 2010
11	K ciljem/rezultatom usmerjeni okvirji – število držav s transparentnimi okvirji za oceno izvajanja, ki se jih sproti spremlja, da se ugotovi napredek (a) na področju nacionalnih razvojnih strategij in (b) sektorskih programov.	Za tretjino zmanjšati razliko – zmanjšati delež držav s transparentnimi okviri ocenjevanja izvajanja, ki se jih sproti spremlja, za eno tretjino.
VZAJEMNA ODGOVORNOST		CILJI ZA LETO 2010
12	<i>Vzajemna odgovornost</i> – število partnerskih držav, ki izvaja skupne ocene napredka pri izvajanju zadanih obvez o učinkoviti pomoči, vključno s temi iz pariške deklaracije.	Vse partnerske države imajo ocene skupnih analiz.

Pomembno opozorilo: V skladu z 9. odstavkom Pariške deklaracije se je partnerstvo donatorjev in partnerskih držav, ki ga je gostil DAC (Delovna skupina o učinkovitosti pomoči – ang. *Working Party on Aid Effectiveness*), sestavljen iz držav članic OECD DAC, držav partneric in multilateralnih institucij, srečalo dvakrat, od 30. do 31. maja in od 7. do 8. julija 2005, da bi sprejeli ter pregledali (kjer je to potrebno) cilje za dvanajst kazalnikov napredka. Na teh sestankih so se strinjali glede ciljev, ki so navedeni zgoraj in predstavljajo 3. del deklaracije. Dogovor je predmet pridrška s strani enega donatorja glede a) metodologije za oceno kakovosti lokalno upravljanih sistemov javnega naročanja (ki je vezan na cilje pod 2b in 5b) ter b) sprejemljive kakovosti programov reform na področju upravljanja javnih financ (vezano na kazalnik 5a).

* **Opomba k cilju 5:** Točke za kazalnik 5 so osnovane na metodologiji, ki se uporablja za merjenje kakovosti sistemov javnih naročil in upravljanju javnih financ kot pri drugem kazalniku zgoraj.

Vir: OECD DAC (2008e).

Pet načel – lastništvo, navezanost, usklajenost, upravljanje za rezultate in vzajemna odgovornost – Pariške deklaracije predstavlja razumevanje deležnikov razvojnega sodelovanja, kaj v preteklosti ni delovalo in zakaj pomoč ni bila učinkovita:

- i) zaradi politik pogojevanja v 1980-ih in 1990-ih in neupoštevanja strategij držav partneric le-te niso imele lastništva nad lastnim razvojem in zato pomoč ni bila učinkovita;
- ii) aktivnosti donatorjev se niso nanašale na strategije razvoja in odpravo revščine držav partneric, pomoč je bila vezana in nepredvidljiva ter ni upoštevala in krepila državne sisteme prejemnic (tako sisteme upravljanja javnih financ kot sisteme javnega naročanja, ter je namesto tega vzpostavljala lastne sisteme in s tem spodkopavala obstoječe zmogljivosti partneric);
- iii) donatorji med sabo niso bili usklajeni ter niso pripravljali in uporabljali skupnih analiz potreb partneric;

- iv) države partnerice in donatorji niso stremeli k razumevanju učinkov aktivnosti ter niso spremljali napredka; ter
- v) ni bilo sistema vzajemne odgovornosti deležnikov, da bi razvojno sodelovanje prineslo želeni učinek – zmanjšanje revščine (kot je to zapisano v razvojnih ciljih tisočletja) (Booth 2005; OECD DAC 2008e).

Na vsako izmed petih načel je vezan eden ali več kazalnikov, z natančno določenimi cilji do leta 2010. Načelo lastništva predvideva odnos zaupanja med donatorji in prejemniki (Hyden 2008), vendar le-ti pojem pogosto drugače razumejo. Medtem ko ga donatorice velikokrat razumejo kot 'zavezo' k politikam, ne glede na to, kako so izbrane, lastništvo v resnici pomeni 'nadzor' prejemnic nad pripravo in izvajanjem politik (de Renzio in drugi 2008). Kot opozarjajo de Renzio in drugi (2008) na primeru afriških držav, »[l]astništvo ni nekaj, kar izhaja iz premika v oblikah pomoči in praksah«, temveč zahteva predrugačenje razmišljanja donatorjev, ki mora vključevati razumevanje specifičnosti posameznih kontekstov, večjo preglednost in odzivanje na konkretne potrebe prejemnic. Kazalnik 1 pariške deklaracije, ki preverja lastništvo držav partneric, meri operativnost razvojnih strategij (tako kot kazalnik 11) v skladu z analizami študije Svetovne banke, ki analizirajo, ali ti dokumenti predstavljajo enoten strateški okvir, ali so usmeritve smiselno prioritizirane ter ali so prikazane v nacionalnih proračunih in srednjeročnem okviru izdatkov. Za namen Pariške deklaracije so ocene rangirane od D do A, pri čemer je A najvišja ocena.

Načelo navezanosti na politike in strategije držav partneric je v Pariški deklaraciji merjeno s kar sedmimi kazalniki in pomeni prilagajanje donatorske podpore nacionalnim strategijam, institucijam in postopkom držav prejemnic (OECD DAC 2008e, 4). V praksi se navezanost izvršuje preko novih, programskih oblik pomoči, ki upoštevajo razvojne prioritete držav partneric, uporabljajo njihove državne institucije in sisteme ter »krepijo njihove zmogljivosti, da bi razvili, izvajali in odgovarjali za politike svojim državljanom in parlamentu« (prav tam). Del krivde za neučinkovitost razvojne pomoči v preteklosti so v mednarodni skupnosti pripisali šibkemu usklajevanju med donatorji o svojih intervencijah v posameznih državah, kar Paolo de Renzio in Andrew Rogerson (2005) imenujeta »preveč kuharic v kuhinji«. Merjenju stopnje usklajevanja med donatorji, ki je tretje načelo Pariške deklaracije, sta v Pariški deklaraciji

posebej namenjena dva kazalnika: kazalnik 9, ki preverja uporabo skupnih ureditev in postopkov, in kazalnik 10, ki meri obseg skupnih analiz, ki jih izvedejo donatorji.

Četrto načelo Pariške deklaracije, 'upravljanje za rezultate in izboljšanje procesov odločevanja za rezultate', se nanaša na »upravljanje in izvajanje pomoči na način, da se osredotoča na zelene rezultate in uporablja informacije za izboljšanje procesov odločanja« (OECD DAC 2008e, 7). K temu zavezuje tako donatorje kot države prejemnice, pri čemer slednjim s kazalnikom 11 nalaga izboljšanje okvirov spremljanja in vrednotenja njihovih programov in strategij. Pariška deklaracija prepozna, da imajo tako donatorji kot države prejemnice vzajemno odgovornost za razvojne rezultate (peto načelo Pariške deklaracije), ki morajo biti pregledni in dostopni vsem. Preglednost (ang. *transparency*) naj bi, kot pravi Pariška deklaracija, okrepila javno podporo nacionalnim politikam in razvojnemu sodelovanju (OECD DAC 2008e, 8).

Pred četrtem Visokim forumom o učinkovitosti razvojnega sodelovanja konec leta 2011 v Busanu so pri OECD DAC (2011g) pripravili analizo izpolnitve zavez iz Pariške deklaracije. Od dvanajstih kazalnikov je mednarodni skupnosti uspelo doseči le enega – to je kazalnik 4, ki meri odstotek tehničnega sodelovanja, ki je izveden na osnovi usklajenih programov med donatorji ter je hkrati v skladu z razvojnimi strategijami držav partneric (prav tam). V tabeli 3.2 spodaj prikazujem uspešnost mednarodne skupnosti pri doseganju pariških zavez od leta 2005 do 2010.

Tabela 3.2: Uspešnost doseganja kazalnikov Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči od leta 2005 do 2010

	KAZALNIK PARIŠKE DEKLARACIJE	REZULTAT LETA 2010	CILJ ZA LETO 2010	CILJ DOSEŽEN?
1	Partnerji imajo operativne razvojne strategije % držav, ki imajo nacionalne razvojne strategije ocenjene »A« ali »B« na petstopenjski lestvici	37 %	75 %	NE
2a	Zanesljivi sistemi upravljanja javnih financ % držav, ki so napredovale vsaj za eno mersko enoto v skladu z metodologijo CPIA od leta 2005	38 %	50 %	NE
2b	Zanesljivi sistema javnega naročanja % držav, ki so napredovale vsaj eno mersko enoto na štiristopenjski lestvici od leta 2005	--	brez konkretnega cilja	--
3	Tokovi pomoči so vezani na nacionalne prioritete % pomoči vladnemu sektorju, ki je prikazan v državnih proračunih držav partneric	41 %	85 %	NE

4	Povečati zmogljivosti z usklajeno pomočjo % tehničnega sodelovanja na osnovi usklajenih programov, ki so v skladu z razvojnimi strategijami držav partneric	57 %	50 %	DA
5a	Uporaba sistemov upravljanja javnih financ kot % pomoči vladnemu sektorju držav partneric	48 %	55 %	NE
5b	Uporaba sistemov javnega naročanja kot % pomoči vladnemu sektorju držav partneric	44 %	brez konkretnega cilja	--
6	Okrepitev zmogljivosti z izogibanjem vzporednim izvajalskim strukturam Skupno število vzporednih projektnih enot	1.158	565	NE
7	Pomoč je bolj predvidljiva % pomoči vladnemu sektorju, opravljen v skladu z dogovorjenim fiskalnim letom in računovodsko voden	43 %	71 %	NE
8	Pomoč je nevezana % pomoči, ki je v celoti nevezana	86 %	več kot 89 %	NE
9	Uporaba skupnih ureditev ali postopkov % pomoči, zagotovljen v kontekstu programskih oblik pomoči	45 %	66 %	NE
10a	Skupne misije % skupnih donatorskih misij na terenu	19 %	40 %	NE
10b	Skupna analitična dela o državah % skupnih analiz o državah partnericah	43 %	66 %	NE
11	K rezultatom usmerjeni okvirji % držav s transparentnimi okvirji za oceno izvajanja, ki se jih sproti spremlja	20 %	36 %	NE
12	Vzajemna odgovornost % partnerskih držav, ki izvaja skupne ocene napredka	38 %	100 %	NE

Vir: OECD DAC (2011g, 19).

Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči predstavlja doslej najboljši približek v mednarodni donatorski skupnosti razumevanja, kako narediti razvojno sodelovanje bolj učinkovito (Booth 2011). Vendar razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja skozi pariška načela ni ostalo brez kritik. V prvi vrsti kompromisu, kot je Pariška deklaracija, očitajo, da preko preverjanja uresničitve pariških zavez mednarodna donatorska skupnost izvaja izrazito tehnokratsko vajo in ne zbira podatkov o tem, kakšni dejansko so bili pričakovani učinki pomoči ter če, komu in kako je razvojna pomoč pomagala (Tavakoli 2011). Še več, skozi tehnokratsko vajo preverjanja predvsem kakovosti institucij Pariška deklaracija predvideva, da so vse vlade držav partneric razvojno usmerjene in želijo okrepiti institucije dobrega upravljanja, kar pa pogosto ne drži (Levy in Fukuyama 2010; Booth 2011; Tavakoli 2011). Kritik so bili deležni tudi kazalniki in

cilji Pariške deklaracije ter način preverjanja uresničitve zavez (Cagé 2009), predvsem preverjanja lastništva držav partneric. Kot trdi Booth (2011, 15), je »bistvo državnega lastništva usmerjenost političnega vodstva in ne tehnična usmerjenost, kot je dober načrt razvoja ali delujoči proračunski proces«.

Razprave o potrebi po izboljšanju kakovosti razvojnega sodelovanja, zbrane tudi v Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči, pa so, ne glede na kritike, privedle do razmišljanj ne le o tem, kaj ni delovalo v preteklosti, temveč tudi o tem, da donatorska skupnost potrebuje nove oblike pomoči, ki bodo upoštevale nacionalne strateške dokumente za odpravo revščine držav partneric ter okrepile sisteme dobrega upravljanja, vključno z državnimi sistemi upravljanja javnih financ. V tem kontekstu in vzporedno s Pariško deklaracijo so nastale ideje o novih, programskih oblikah pomoči.

3.1.4 Nove oblike pomoči za večjo učinkovitost razvojnega sodelovanja

Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči uvaja premik od projektnih k programskim oblikam pomoči in sledi razumevanju, da je k slabšim učinkom razvojne pomoči v preteklosti prispevalo izjemno visoko število razvojnih projektov, ki med sabo niso bili usklajeni (Cassen 1994). Spodkopavali so sisteme upravljanja javnih financ držav prejemnic, s tem ko so uvajali lastne sisteme tako upravljanja javnih financ kot tudi javnega naročanja (Cant in drugi 2008, 2). Kazalnik 6 Pariške deklaracije odraža takšno razumevanje. Ideje o novih oblikah razvojnega sodelovanja so nastale na osnovi ugotovitev, da politike pogojevanja niso delovale ter da je za učinkovito delovanje držav prejemnic pomembno, da imajo urejen sistem upravljanja javnih financ z načrtovanimi izdatki, ki imajo za cilj k zmanjševanju revščine usmerjeno rast (de Hann in Everest-Phillips 2007, 2–4).

Zato je med akademiki razvojnih študij, predvsem pa med praktiki razvojnega sodelovanja vzcvetela razprava, kakšne naj bodo oblike pomoči, ki bodo upoštevale strateške načrte držav partneric, prisilile donatorje, da se med sabo usklajujejo ter hkrati spodbujale sisteme dobrega na splošno ter sisteme upravljanja javnih financ partneric specifično. Pojavilo se je prepričanje, da je potrebno najti oblike pomoči, ki bodo programsko in ne več projektno usmerjene, kot je bilo to

v preteklosti, da bi na ta način preprečili pretekle napake velike razpršenosti z neuskklajenostjo projektnih aktivnosti. Naslednji trendi v mednarodni skupnosti veljajo za ključne pri premiku od tradicionalnih (večinoma projektnih, pa tudi programskih) oblik pomoči k novim programskih oblikam: i) odmik o tradicionalnega *ex ante* pogojevanja do pristopa, ki temelji na partnerstvu; ii) večji poudarek na lastništvu držav partneric in njihovih zmogljivosti; iii) odmik od kratkoročnih ter premik v smer srednjeročnih reform, iv) prepoznavanje škodljive vloge razpršene in nepredvidljive pomoči; v) večja selektivnost v korist držav z dobrimi rezultati (v skladu z rezultati študije Dollarja in Burnsida), vi) večji poudarek na rezultatih; in vii) mednarodni napor za povečanje obsega uradne razvojne pomoči (Koeberle in drugi 2006, 3–4). V sliki 3.3 spodaj predstavljam razumevanje tradicionalnega načina razdeljevanja pomoči, ki ga je, v skladu s sodobnim razumevanjem učinkovitosti razvojnega sodelovanja, potrebno z novimi oblikami preseči.

Slika 3.3: Tradicionalni način razdeljevanja pomoči

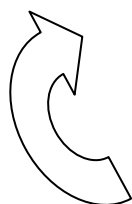
SEKTOR:

- brez/šibke politike
- razdrobljeni proračuni
- šibke sektorske organizacije in zmogljivosti
- sistemi razdeljevanja storitev so neučinkoviti
- šibka notranja odgovornost
- pokroviteljstvo in korupcija



ODGOVOR DONATORJEV

- projektna pomoč
- številni projekti, ki zaobidejo državne sisteme in niso v skladu s politikami
- bilateralno ravnanje
- ustanavljanje projektnih implementacijskih enot, ki so izven državnih struktur



RAZMERJE MED POMOČJO IN DONATORJI

- ni osredotočenosti na izboljšanje državnih politik ali sistemov
- projekti zaposlujejo najbolj usposobljeno vladno osebje
- sektor je odgovoren številnim donatorjem in ne vladi
- vladna sposobnost opravljanja ključnih funkcij je šibka

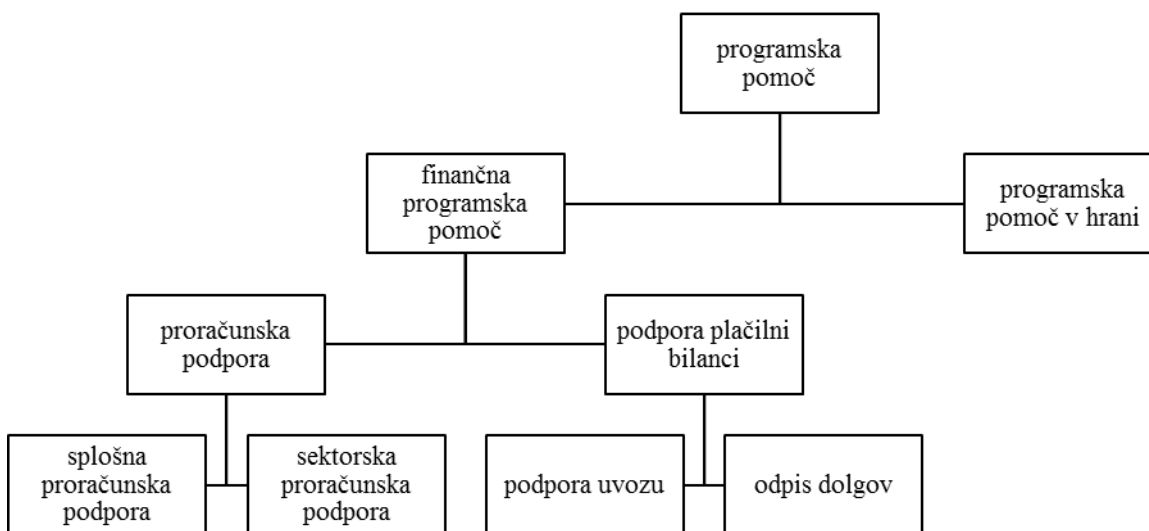


Vir: ABIA (2007, 5).

Nove programske oblike pomoči, ki izhajajo iz konceptov dobrega upravljanja ter načel lastništva in navezanosti na strategije držav partneric, naj bi omogočale, da partnerice navežejo

svoje aktivnosti na prioritete držav partneric, ki so zapisane v nacionalnih strateških dokumentih odprave revščine. OECD DAC (2013) programsko obliko pomoči (ang. *program based approaches*) razume kot »način izvajanja razvojnega sodelovanja, ki temelji na načelih usklajene pomoči programom, ki imajo lokalno lastništvo razvoja, kot so na primer nacionalna razvojna strategija, sektorski program, tematski program ali program specifične organizacije. Programske oblike pomoči imajo naslednje štiri lastnosti: i) vodstvo gostujoče države ali organizacije; ii) celosten program in okvir proračuna; iii) formaliziran proces usklajevanja donatorskih postopkov za poročanje, pripravo proračuna, upravljanje in postopke javnega naročanja; d) napore za povečanje uporabe lokalnih sistemov za pripravo in izvrševanje programa, upravljanja financ, spremljanja in vrednotenja.« V sliki 3.4 spodaj prikazujem razumevanje donatorjev o kategorizaciji programskih oblik pomoči. Na sliko 3.4 se bom vračala tudi v nadaljevanju raziskave, ko bom operacionalizirala ključni pojem pričujočega raziskovalnega dela – proračunsko podpora.

Slika 3.4: Kategorizacija programskih oblik pomoči



Vir: Koeberle in drugi (2006, 107).

Programske oblike pomoči sledijo razumevanju, da je za srednje- in dolgoročni razvoj držav partneric bolje, če gre pomoč preko njihovih proračunskih in računovodskih sistemov. Te oblike

so »usmerjene v zmanjšanje revščine, ampak občutljive na lastništvo« (ABIA 2007, 4). Projektna oblika pomoči bi naj namreč s tem, ko zaobide državne proračunske sisteme, zmanjševala njihovo integriteto in slabo vplivala na razvoj institucij v državi, ki pa so ključne, kot smo videli v tem poglavju, za odpravo revščine in gospodarsko rast, v skladu s sodobnim razumevanjem učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Še več, številne projektne enote, ki jih ustanovijo posamezni donatorji, velikokrat zaposlujejo najbolj usposobljeno lokalno osebje, saj donatorji (običajno) ponujajo boljše delovne pogoje, višjo plačo in več možnosti napredovanja (Ohno in Niiya, 2004). S tem pa znova vplivajo na (ne)razvoj lokalnih institucij. To prepričanje je izraženo tudi v Pariški deklaraciji.

Večina pomoči danes še vedno poteka preko razvojnih projektov, pri čemer gre za razvojne intervencije v najrazličnejših sektorjih, od zdravstva, kmetijstva, šolstva, transporta in drugi. Dokazi o njihovih učinkih pa so velikokrat omejeni le na doseganje kratkoročnih ciljev oziroma rezultatov, manj pa na dolgoročne učinke, ki bi morali imeti za cilj rast oziroma odpravo revščine. Še več, raziskave so pokazale, da se kratkoročni ali srednjeročni uspehi posameznih projektov redko pretvorijo v dolgoročne (Riddell 2007, 192–93). Temu pritrjujeta tudi Izumi Ohno in Yumiko Niiya (2004, 6), ki med največje neuspehe projektnega načina razvojnega sodelovanja štejeta: i) pomanjkanje usklajevanja; ii) odmik od podpore sistemom javnih financ; iii) visoke transakcijske stroške; ter podobno kot drugi avtorji iv) paralelne sisteme, ki delujejo mimo državnega proračuna in tako spodkopavajo njegovo (od proračuna) integriteto. Spet drugi dvomijo v zmanjšanje transakcijskih stroškov pri novih oblikah pomoči (de Renzio 2006), o čemer bom več zapisala v poglavju o proračunski podpori.

Če obstaja prepričanje, da prejšnji način razmišljanja o konceptih razvoja in gospodarske rasti ni deloval, prav tako ne oblike pomoči, ki so mu sledile, ali lahko verjamemo, da bodo to storili novi koncepti in oblike? Carol Lancaster (1999, 490) je prepričana, da »nostrumi«, ki naj bi rešili sodobna vprašanja učinkovitosti pomoči (selektivnost, lastništvo, povečanje količine pomoči, sektorski pristop), vendarle niso v celoti primerni in so večkrat tudi v medsebojnem nasprotju. Vprašanje, ki si ga postavlja, je, ali v resnici pomoč financira projekte in programe, za katere je bila namenjena. Verjame, da je v primeru Afrike velikokrat resnica prav nasprotna in da je še vedno ključni problem pomanjkanje lastništva (Lancaster 1999, 491). Poleg tega so kot ključni

problemi neuspešnosti razvojnega sodelovanja pogosto izpostavljeni pomanjkanje dobrih voditeljev ter visoka stopnja korupcije (Boone 1995; de Renzio in Mulley 2006; Bourguignon in Sundberg 2007; Booth 2011; Santiso 2011). Dvom v nove oblike pomoči izraža tudi Tony Killick (2004), ko opozarja na pomanjkanje dokazov o učinkih novih oblik pomoči. Premik od strukturnega prilagajanja k novim oblikam pomoči pomeni premik »od pretekle neučinkovitosti 'podkupovanja' kot cilja pogojevanja« (Ohno in Niiya 2004, 7) k novim oblikam, za katere še nimamo dokazov, kaj prinašajo. V naslednjem poglavju bom podrobneje predstavila proračunsko pomoč kot eno izmed programskih oblik pomoči, ki se je v preteklih letih uveljavila kot ena ključnih oblik razvojnega sodelovanja, saj naj bi vključevala načela sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja ter v celoti uporablja in posledično krepi sisteme upravljanja javnih financ. Ali proračunski podpori kot obliki pomoč to tudi uspeva v praksi, je eno ključnih vprašanj pričujoče raziskave, ki ga bom na primeru izbrane enote Moldavije analizirala v empiričnem delu raziskave.

3.2 Ključne delne ugotovitve

Sodobno razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja v veliki meri gradi na kritičnem premisleku o tem, kaj ni delovalo v preteklosti. Kritike gredo v smer neuspešnosti politik washingtonskega konsenza, ki da vse prepogosto niso upoštevale konkretnih potreb držav partneric ter so namesto tega skozi politike pogojevanja državam partnericam vsiljevale vnaprej predpisane fiskalne, monetarne, trgovinske in druge politike. Poleg politik pogojevanja in posledično pomanjkanja lastništva držav partneric nad lastnim razvojem so bili kritičnega premisleka deležni tudi številni donatorski projekti, ki naj med sabo ne bi bili usklajeni. Pogosto so donatorji isti državi ponujali različne recepte in delovali v konfliktu z drugimi donatorji. Niso upoštevali sistemov upravljanja državnih sistemov ter jih celo izpodkopavali. Na osnovi kritičnega premisleka o napakah iz preteklosti ter študij o tem, da je pomoč bolj učinkovita v okolju z dobrimi politikami, je bil v središče razvojnega sodelovanja vpeljan koncept dobrega upravljanja. Raziskovalci s področja razvojnih študij ugotavljajo, katere sestavine dobrega upravljanja so ključne za gospodarsko rast in zmanjšanje revščine ter kako dobro upravljanje kvantitativno izmeriti v praksi. Tako je po obdobju strukturnega prilagajanja v 1980-ih in 1990-ih v ospredje znova stopila država in kakovost njenih institucij ter pomen lastništva držav nad

lastnim razvojem. Slednje, v skladu s sodobnim razumevanjem razvojnega sodelovanja, morajo države partnerice prikazati v strateških dokumentih za zmanjševanje revščine, politike iz dokumentov pa morajo biti preslikane v letne nacionalne proračune in srednjeročne okvire izdatkov. Na osnovi tega so se razvile ideje, da je potrebno spremeniti tudi oblike razvojnega sodelovanja, ki bodo odražale razumevanje, da je potrebno močno lastništvo držav partneric ter zavezanost k dobremu upravljanju, donatorice pa se bodo s svojimi razvojnimi aktivnostmi navezale na strateške usmeritve držav partneric ter v okviru programskega delovanja tudi usklajevale svoje aktivnosti z drugimi donatorji. Potrebo po oblikovanju novih, programskih oblik pomoči vsebuje tudi Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojnega sodelovanja, ki z načeli lastništva, navezanosti, usklajevanja, upravljanja za rezultate in vzajemne odgovornosti povzema sodobno razumevanje, kaj je potrebno narediti, da bo pomoč in s tem povezane oblike razvojnega sodelovanja bolj učinkovita.

4 PRORAČUNSKA PODPORA: NOVA OBLIKA RAZVOJNEGA SODELOVANJA, KI UPORABLJA IN KREPI SISTEME UPRAVLJANJA JAVNIH FINANC?

Z zavedanjem, da mednarodni razvojni skupnosti v več kot šestdesetih letih razvojnega sodelovanja ni uspelo znatno zmanjšati svetovne revščine in da je zato potrebno spremeniti ustaljene vzorce delovanja, so se pojavila tudi razmišljanja o oblikovanju novih oblik pomoči. Slednje naj bi vključevale nova oziroma znova obujena načela razvojnega sodelovanja: lastništvo, navezanost, usklajevanje, upravljanje za rezultate in vzajemno odgovornost. Pet ključnih načel sodobnega razvojnega sodelovanja je zapisanih tudi v Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči. »V skladu s tem trendom so zaveze donatorjev, da bodo pomoč naredili bolj predvidljivo in prejemnicam dali več pomoči v obliki proračunske podpore, kot pa jo vezali na določen uvoz, projekte ali politike« (Bourguignon in Sundberg 2007). V kontekstu razprav o potrebi po oblikovanju novih, programskih oblik pomoči, ki bodo presegle pomanjkljivosti preteklega, predvsem projektnega, pa tudi programskega načina razvojnega sodelovanja, je donatorska skupnost razvila novo obliko programske pomoči²⁵ – proračunsko podporo.

Proračunska podpora ni edina izmed programskih oblik pomoči, mednje na primer štejemo tudi podporo plačilni bilanci²⁶, vendar proračunska podpora velja za novo obliko programske pomoči, ki povzema sodobno razmišljanje o učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Ta oblika pomoči gradi na lastništvu države partnerice, kot je zapisano v strateških načrtih za zmanjševanje revščine ter preslikano v nacionalni letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov (Williamson 2006). Proračunska podpora naj bi krepila institucije dobrega upravljanja v državah partnericah, predvsem sistem upravljanja javnih financ, saj predvideva prenos donatorskih finančnih sredstev

²⁵ Programsko pomoč ločimo na finančno programsko pomoč in na programsko pomoč v hrani. Finančno programsko pomoč nadalje ločimo na proračunsko podporo in podporo plačilni bilanci (Koeberle in drugi 2006).

²⁶ Podpora plačilni bilanci je oblika razvojne pomoči, ki preko posojil »spodbuja ekonomsko stabilnost z zagotavljanjem financiranja tekočega primanjkljaja plačilne bilance neke države« (Koeberle in Stavreski 2006, 5). »Plačilna bilanca je zapis mednarodnih transakcij posamezne države s preostalim svetom. To je enako kot transakcije med rezidenti in nerezidenti posamezne države. Plačilna bilanca je nadalje razdeljena na tekoči račun in naložbe ter druge kapitalske investicije. Te transakcije, ki so evidentirane po sistemu dvojnega knjigovodstva, vključujejo blago, storitve, transferje, dane in prejete kredite, vrednostne papirje, devizno poslovanje in druge« (OECD 2013).

v zakladnico države partnerice, ta pa z denarjem upravlja v skladu z lastnimi postopki upravljanja javnih financ (Koeberle in drugi 2006). Okrepitev institucij dobrega upravljanja pa naj bi bila ključna za odpravo revščine in spodbuditev gospodarske rasti (Sobhan 2002; Rogerson in drugi 2004).

Natančno razumevanje pojma proračunska podpora je ključno za empirični del pričujoče raziskave. V empiričnem delu raziskave bom namreč uporabo sistemov upravljanja javnih financ analizirala na osnovi podatkov o uporabi in količini uproračunske podpore, saj proračunska podpora v celoti uporablja javnofinančne sisteme, v skladu z razumevanjem OECD DAC (2009)²⁷, kdaj pomoč uporablja sisteme upravljanja javnih financ držav partneric. Ko so donatorska sredstva v obliki proračunske podpore enkrat v zakladnici in nato v proračunu države partnerice, slednja v celoti sama upravlja s temi sredstvi. V okviru prvega raziskovalnega vprašanja bom analizirala, ali je v obdobju od leta 2005 do 2010, ki sovpada z obdobjem izpolnjevanja pariških zavez o učinkovitosti razvojnega sodelovanja, (bolj) kredibilen sistem upravljanja javnih financ vodil v (proporcionalno večjo) uporabo teh sistemov. Uporabo javnofinančnih sistemov bom na primeru izbranih enot Moldavije in Kirgizistana razumela na osnovi proračunske podpore. V okviru drugega raziskovalnega vprašanja bom na primeru izbrane enote Moldavije analizirala, ali je uporaba javnofinančnega sistema vodila v njegovo okrepitev. Tudi v tem primeru bom uporabo javnofinančnega sistema analizirala na osnovi proračunske podpore. Zato je pomembno, da v tem poglavju opišem različna razumevanja pojma proračunska podpora, da bom lahko v empiričnem delu upoštevala različne opredelitve ter hkrati umestila, kako se je različno razumevanje te oblike pomoči odražalo v praksi v proučevanem obdobju v izbranih državah.

V tem poglavju bom najprej opisala opredelitve pojma proračunska podpora, kot jih uvajajo raziskovalci s področja razvojnih študij ter bilateralni in multilateralni donatorji. Na osnovi opredelitev bom analizirala skupne značilnosti in razlike različnih donatorskih pojmovanj. Posebej se bom osredotočila na tri bilateralne (Nizozemska, Švedska in Velika Britanija) in tri

²⁷ OECD DAC (2009, 13) razume, da pomoč uporablja sistem upravljanja javnih financ, ko so donatorska sredstva vključena v proces izvrševanja proračuna države partnerice, v proces finančnega poročanja ter so del nacionalnih revizorskih zahtev. To razumevanje uporabe sistemov upravljanja javnih financ držav partneric odraža tudi kazalnik 5a Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči.

multilateralne donatorje (Azijska razvojna banka, Evropska unija in Svetovna banka), ki jih bom analizirala v empiričnem delu naloge. Vseh šest donatorjev je namreč donatorjev proračunske podpore v eni ali obeh izbranih državah pričujočega raziskovalnega dela. Pojasnila bom razlike med splošno in sektorsko proračunsko podporo, ki je prav tako pomembna za empirični del pričujoče raziskave, opisala ključna pričakovanja te oblike pomoči in številna tveganja, ki jo spremljajo. Predstavila bom podrobnosti in razlike med donatorji pri postavljanju kriterijev ustreznosti za prejem proračunske podpore ter analizirala izsledke dosedanjih vrednotenj proračunske podpore in ugotavljala, v kolikšni meri se visoka pričakovanja, povezana s proračunsko podporo, uresničujejo v praksi.

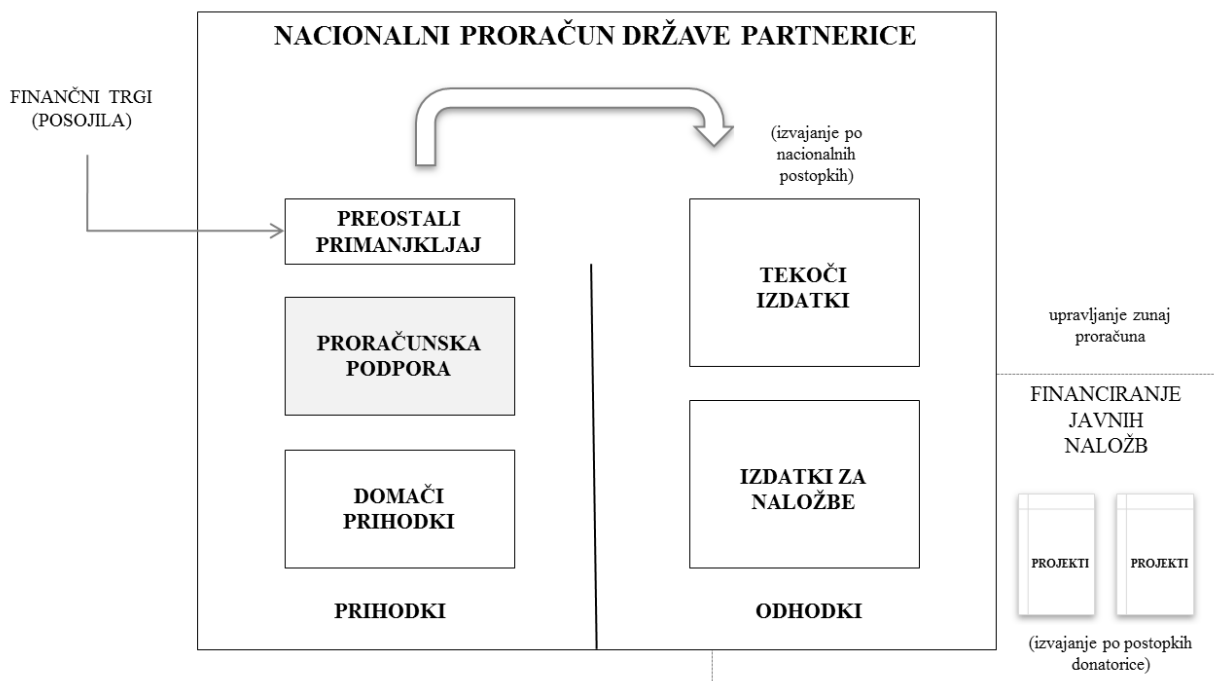
4.1 Pregled opredelitev pojma

Proračunska podpora je »finančna pomoč, ki podpira srednjeročni program in je redno nakazana neposredno v proračun države prejemnice ter uporablja javnofinančni sistem in proračunske procese države prejemnice« (Koeberle in drugi 2006, 5). Pomoč, dana v obliki proračunske podpore, je vezana na nacionalne ali sektorske politike (odvisno od tega, ali gre za splošno ali za sektorsko proračunsko podporo) in ne na posamezne projektne aktivnosti, kot v primeru projektne oblike pomoči. Paolo de Renzio (2006) z Univerze v Oxfordu proračunsko podporo razume kot pomoč, ki je namenjena »povečanju lastništva držav nad razvojnimi politikami in programi, ki so financirani z mednarodno razvojno pomočjo, zmanjšanju transakcijskih stroškov, ki so povezani z razdrobljenostjo izvrševanja pomoči, in povečanju odgovornosti prejemnic« (de Renzio 2006, 627).

OECD DAC (2006f) proračunsko podporo opredeljuje kot »metodo financiranja proračuna države partnerice s pomočjo prenosa virov od zunanje agencije v državno zakladnico države partnerice. S tako prenesenimi sredstvi države partnerice upravljajo same v skladu z nacionalnimi proračunskimi postopki«. Evropsko računsko sodišče (2005) proračunsko pomoč razume kot pomoč, ki »se nakaže v proračun države upravičenke, da se ublaži nezadostnost domačih virov. V resnici je podpora njeni plačilni bilanci in javnim financam« (Evropsko računsko sodišče 2005, 5). Sodišče posebej izpostavlja, da gre v primeru proračunske podpore za 'države upravičenke', se pravi tiste, ki so dosegle določene pogoje, da si takšno obliko pomoči

'zaslužijo'. V sliki 4.1 spodaj predstavljam razumevanje proračunske podpore v skladu z opredelitvijo Evropskega računskega sodišča. Proračunska podpora je neposredna, ker »neposredno napaja proračune, ne da bi bila na drugi strani potrebna dodelitev deviz za uvoz nujnih dobrin države, saj ta mehanizem na splošno ni več potreben, ker so valute držav upravičenk skoraj vedno zamenljive in prosto prenosljive«, ter nenamenska, ker »se ne loči od drugih proračunskih prihodkov in ni vezana na določene odhodke« (prav tam). Proračunska pomoč je državi prejemnici dana v valuti donatorice. Prejemnica jo preko centralne banke spremeni v lokalno valuto. Proračunska podpora je oblikovana na način, da bi naj prispevala k izboljšanju kakovosti sistema upravljanja javnih financ upravičenke, ki velja za pomemben dejavnik pri odpravljanju revščine (Koeberle in drugi 2006; Evropsko računsko sodišče 2010), čeprav je ravno kakovost sistemov tudi eden izmed pogojev za pridobitev te oblike pomoči.

Slika 4.1: Vloga proračunske podpore v proračunu države partnerice



Vir: Evropsko računsko sodišče (2005, 249/6).

V grobem je mogoče proračunsko podporo ločiti na splošno (odslej SPP) in sektorsko proračunsko podporo (odslej SePP). Pri splošni proračunski pomoči gre za »splošni prispevek v skupni proračun« (Koeberle in drugi 2006, 8), pri sektorski pa za finančno pomoč konkretnemu

sektorju (Koeberle in drugi 2006; Williamson in Dom 2010). Sektorska proračunska podpora je vezana na konkreten sektor (na primer zdravstvo ali izobraževanje) ali podsektor (na primer primarna zdravstvena oskrba). Dialog med donatorico in partnerico se tako osredotoča konkretno na sektor oziroma podsektor in ne na celotne proračunske prioritete. Razlika med splošno in sektorsko proračunsko pomoč temelji predvsem na osredotočenosti dialoga politik, kazalnikov uspešnosti in pogojih razdelitve finančnih sredstev, kot prikazujem v tabeli 4.1 spodaj. Ključna razlika tako ni v označevanju sredstev. V obeh primerih gredo finančna sredstva skozi zakladnico države partnerice, kar pomeni, da je v veliki meri sektorska proračunska podpora zelo podobna splošni (Williamson in Dom 2010), le da se ob uporabi SePP donatorji pri dialogu o politikah osredotočajo na razprave o sektorskih politikah. Razlike med obema oblikama pomoči temeljijo tudi na deležnikih, ki so vključeni v proces na strani partnerskih držav: v primeru SPP je to predvsem osebje ministrstva za finance, v primeru SePP pa tudi osebje na resornih ministrstvih (IDD 2007).

Tabela 4.1: Razlike med splošno in sektorsko proračunsko podporo

PODROČJE	SPLOŠNA PRORAČUNSKA PODPORA	SEKTORSKA PRORAČUNSKA PODPORA
Način financiranja	Proračunska podpora je prenos finančnih virov zunanje agencije za financiranje v nacionalno zakladnico partnerske države, pri čemer slednja spoštuje dogovorjene plačilne pogoje. Tako prejeti finančni viri so del splošnih virov partnerske države in se posledično uporabljajo v skladu s sistemom upravljanja javnih financ partnerske države.	
Cilji	Podpora nacionalni razvojni politiki in strategiji	Podpora sektorski razvojni politiki in strategiji
Dialog o politikah	Osredotočenost na nacionalni razvoj ali politiko in strategijo reform. Na primer podpora pridružitvenemu sporazumu ali PRSP	Osredotočenost na sektorski razvoj ali politiko in strategijo razvoja. Na primer podpora sektorskemu programu izobraževanja
Ključne značilnosti	Osredotočenost na: i) nacionalne cilje, ki lahko pokrivajo ključne sektorske cilje, v kolikor so ti ključni za nacionalni razvoj ali politike oz. strategijo razvoja ii) izboljšanje ali vzdrževanje makroekonomske stabilnosti iii) izboljšanje upravljanja javnih	Osredotočenost na: i) izboljšanje sektorske uspešnosti ii) izboljšanje upravljanja javnih financ s pozornostjo na sektorske specifičnosti iii) makroekonomski okvir, v kolikor je pomemben za doseganje sektorskih ciljev iv) izboljšanje proračunskega okvirja

	financ iv) izboljšanje proračunskega okvirja, ki naslavlja cilje nacionalne politike in strategije v) k ciljem usmerjene kazalnike uspešnosti	za vpletene sektorje v) uporaba k ciljem usmerjenih kazalnikov uspešnosti, kjer se upošteva verigo rezultatov od vložkov do učinkov
--	---	--

Vir: Evropska komisija (2007b, 14).

V nadaljevanju opisujem razumevanja proračunske podpore posameznih donatorjev, ki jih bom analizirala v empiričnem delu raziskave. Osredotočila se bom na tri bilateralne (Britanska razvojna agencija DFID, nizozemsko ministrstvo za zunanje zadeve in Švedska razvojna agencija SIDA) in tri multilateralne donatorje (Azijska razvojna banka, Evropska unija in Svetovna banka). Hkrati v tabeli 4.2 spodaj prikazujem podobnosti in razlike v razumevanjih proračunske podpore med izbranimi donatorji. Oddelek za mednarodni razvoj pri britanski vladi DFID razume proračunsko podporo oziroma proračunsko podporo za zmanjševanje revščine (ang. *poverty reduction budget support*), kot to razvojno modaliteto imenujejo pri DFID, kot »obliko finančne pomoči državam, kjer so sredstva: i) namenjena v podporo državni politiki in programu izdatkov, katerega dolgoročni cilj je zmanjšanje revščine; ii) porabljena preko uporabe nacionalnih (ali pod-nacionalnih) sistemov upravljanja financ in javnega naročanja ter poročanja v skladu z računovodskim sistemom prejemnice; ter iii) po navadi prenesena na račun glavne zakladnice neposredno ali pa na bančni račun subnacionalnega nivoja, nad katerimi ima država popoln nadzor« (DFID 2008, 5). Pri DFID verjamejo, da je proračunska podpora, če je dana v pravih okoliščinah, oblika pomoči, ki ji za razliko od ostalih oblik pomoči uspeva spodbuditi tudi krepitev institucij, sistemov in odnosov odgovornosti (ang. *accountability*) med državo in državljani (prav tam).

Nizozemsko ministrstvo za zunanje zadeve, ki je pristojno za področje mednarodnega razvojnega sodelovanja, opredelitev proračunske podpore povzema po OECD, ki sem jo predstavila v začetku v to podpoglavje. Proračunsko podporo na nizozemskem ministrstvu razumejo kot programsko obliko pomoči oziroma kot obliko makropodpore (ang. *macro-support*) (Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske 2012, 33). Ta je dana državam z namenom izpolnitve strategije razvoja oziroma zmanjšanja revščine, skupnega načrtovanja in izvrševanja politik, spoštovanja lastništva držav partneric ter navezanosti na institucije dobrega upravljanja, kjer

upravljanje javnih financ velja za eno izmed ključnih institucij (prav tam). Švedska razvojna agencija (ang. *Swedish International Development Cooperation Agency – SIDA*) proračunsko podporo razume kot »finančni prispevek v nacionalni proračun države prejemnice, ki ni označen, in je namenjen spodbujanju izvrševanja nacionalnega strateškega načrta za zmanjšanje revščine« (SIDA 2007, 32).

Tabela 4.2: Podobnosti in razlike v razumevanju proračunske podpore med izbranimi bilateralnimi in multilateralnimi donatorji

Razumevanje proračunske podpore: ključni poudarki opredelitve pojma	Bilateralni donatorji			Multilateralni donatorji		
	DFID (Velika Britanija)	Nizozemska	SIDA (Švedska)	Azijska razvojna banka	Evropska komisija	Svetovna banka
Prenos finančnih sredstev v zakladnico države partnerice	x	x	x	x	x	x
Finančna sredstva so nakazana v več tranšah	x			x	x	x
Vključuje tudi tehnično pomoč in procese izgradnje zmogljivosti	x				x	
Država partnerica v celoti sama upravlja s temi sredstvi	x	x	x	x	x	x
Navezanost na politike razvoja in/ali odprave revščine	x	x	x	x	x	x
Zadostitev pogojev ustreznosti	x	x	x	x	x	x

Svetovna banka, multilateralni donator, proračunsko podporo razume v okviru strateških dokumentov za zmanjševanje revščine in z njimi povezanimi posojili (ang. *Poverty Reduction Strategy Credit*) (Factora 2006, 47). Posojila Svetovne banke, povezana z naporimi za zmanjševanje revščine, lahko prejmejo države partnerice, ki se (dovolj) dobro odrežejo pri meritvah naporov za zmanjševanje revščine, kot je na primer metodologija CPIA. Posojila, vezana na strategijo za odpravo revščine, so pravzaprav koncesijska posojila Mednarodne zveze za razvoj (ang. *International Development Association – IDA*), ki so po navadi dana v več (treh) tranšah (Knoll 2008). Svetovna banka je posojila za odpravo revščine uvedla leta 2001 ter v

obdobju od leta 2001 do 2008 odobrila 87 takšnih posojil v višini 6,6 milijard ameriških dolarjev (Thomas 2010, xi). Z uvedbo posojil v podporo uresničevanj strateških dokumentov za zmanjševanje revščine se je Svetovna banka pridružila mednarodnim naporom za okrepitev učinkovitosti razvojnega sodelovanja, ki predvidevajo tudi uvedbo novih oblik razvojnega sodelovanja, kot je proračunska podpora (Factora 2006). Posojila za zmanjševanje revščine »so bila oblikovana z namenom poenostavitve pogojevanj in povečanja predvidljivosti letnih finančnih tokov državam partnericam ter povezanosti z njihovimi nacionalnimi proračuni« (Thomas 2010, xiii). Vendar kot poudarjajo na Svetovni banki (Factora 2006), proračunske podpore ne razumejo le kot inštrumenta, ki je osnovan na politikah, kot so krediti in posojila, temveč tudi kot druge oblike financiranja proračunov držav partneric, kot je na primer skrbniški sklad več donatorjev (ang. *multi-donor trust fund*). Hkrati na Svetovni banki (Thomas 2010, xiii) poudarjajo, kar je ključno tudi za pričujoče raziskovalno delo, da želijo s proračunsko podporo okrepiti tudi proračunske procese držav partneric in tako zmanjšati tveganja pri uporabi te oblike pomoči v prihodnje. Azijska razvojna banka (ang. *Asian Development Bank – ADB*) prav tako nudi proračunsko podporo v okviru sklada za financiranje na osnovi več tranš (ang. *multi-tranche financing facility*). Gre za obliko financiranja, »ki podpira klientov srednjeročni do dolgoročni program ali načrt investicij« (ADB 2008, 2). ADB z državo partnerico sklene sporazum o sodelovanju, kjer so natančno predpisani pogoji za pridobitev finančnih sredstev v posameznih tranšah (ADB 2008, 3).

Evropska komisija, ki je ena izmed glavnih (multilateralnih) donatorjev proračunske podpore, ponuja nekoliko drugačno opredelitev kot Svetovna banka. Med leti 2003 in 2009 je Evropska komisija (EK) namenila 13 milijard evrov državam partnericam v obliki proračunske podpore, kar je predstavljalo okoli 25 odstotkov celotne pomoči Komisije v tem obdobju (Evropska komisija 2010a, 2). EK proračunsko podporo razume kot »prenos finančnih virov zunanje agencije za financiranje na nacionalno zakladnico partnerske države, pri čemer slednja spoštuje dogovorjene plačilne pogoje. Tako prejeti finančni viri so del splošnih virov partnerske države in se posledično uporabljajo v skladu s sistemom upravljanja javnih financ partnerske države« (prav tam). Komisija si je zadala, da bo proračunsko podporo²⁸ uporabljala, da bi spodbudila naslednje

²⁸ Komisija z dokumentom *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Prihodnji pristop k proračunsko podpori EU za tretje države*, sprejetim 13. oktobra 2011 in nastalim na osnovi *Zelene knjige Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu*

razvojne izzive in cilje: i) spodbujanje človekovih pravic in demokratičnih vrednot; ii) izboljšanje finančnega upravljanja, makroekonomske stabilnosti, vključujoče rasti ter boja proti korupciji in goljufijam; iii) spodbujanje sektorskih reform in izboljšanje zagotavljanja sektorskih storitev; iv) oblikovanje državnih institucij v šibkih državah ter obravnavanje razvojnih izzivov majhnih otoških držav v razvoju ter čezmorskih držav in ozemelj; ter v) izboljšanje uporabe domačih javnofinančnih prihodkov ter zmanjšanje odvisnosti od pomoči (Evropska komisija 2011b). Leta 2010 je Komisija po približno desetih letih uporabe proračunske podpore sprožila javno razpravo o ciljih in uporabi proračunske podpore EU ter tako z novim razumevanjem proračunske podpore prvič v katerem izmed svojih dokumentov predlagala, da razvojna pomoč v obliki proračunske podpore postane politični inštrument, s tem ko izpostavlja človekove pravice in demokratične vrednote kot enega izmed ciljev, ki ga bo z uporabo proračunske podpore spodbujala (Tavakoli in Hedger 2011; Tavakoli 2011; Faust in drugi 2012). Kot opozarjata Heidi Tavakoli in Edward Hedger (2011), je razloge za takšno odločitev moč iskati pri vedno večjih skrbih donatorjev, povezanih s tveganji ugleda. Zaradi preteklih očitkov Evropskega računskega sodišča (2005; 2010), da je Komisija preko proračunske podpore podpirala države z omajanim ugledom spoštovanja človekovih pravic, pomanjkljivim pravnim redom in visoko stopnjo korupcije, je razloge za takšno odločitev mogoče iskati tudi tukaj. Več bom o visokih tveganjih, povezanih s to obliko pomoči, predstavila v nadaljevanju tega poglavja.

Z opisom donatorskih razumevanj pojma proračunska podpora sem ugotovila, da ne glede na uporabo različnih opredelitev in na različne prakse pri razdeljevanju te oblike pomoči bilateralni

svetu in Odboru regij o Prihodnosti proračunske podpore EU tretjim državam, uvaja tudi nova imena za inštrumente splošne in sektorske proračunske podpore. S tem naj bi dosegla »večjo diferenciacijo dejavnosti proračunske podpore« ter tako omočila EU, da se »bolje odziva na politične, gospodarske in socialne okoliščine v partnerskih državah« (Evropska komisija 2011b). V skladu s tem dokumentom Komisija splošno proračunsko pomoč imenuje **pogodba o dobrem upravljanju in razvoju** (ang. *Good Governance and Development Contracts*). Sektorsko proračunsko podporo odslej imenuje **pogodba o sektorskih reformah** (ang. *Sector Reform Contracts*), ker naj bi novo ime bolje odražalo namene Komisije za odpravo sektorskih ovir ter predvsem spodbujanje reform in izboljšanje zagotavljanja storitev prebivalcem. Proračunsko podporo tako imenovanim šibkim državam Komisija odslej imenuje **pogodbe o oblikovanju države** (ang. *State Building Contracts*). Poleg teh treh oblik proračunske podpore je Komisija uvedla tudi tako imenovano **pogodbo o razvojnih ciljih tisočletja** (ang. *MDG Contract*). Ta inštrument je Komisija začela uporabljati v začetku desetega evropskega razvojnega sklada kot način, da zagotavlja veliko bolj predvidljivo obliko pomoči. Ta oblika pomoči je dana za obdobje šestih let oziroma za čas trajanja desete polnitve evropskega razvojnega sklada. Države upravičenke so tiste države v okviru desete polnitve, ki so pokazale uspešnost pri izvajanju proračunske podpore, zavezo k spremljanju napredka ter doseganju Razvojnih ciljev tisočletja ter so dokazale notranjo odgovornost za proračunske vire ter imajo aktiven mehanizem usklajevanja donatorskih aktivnosti.

in multilateralni donatorji proračunsko podporo v grobem razumejo kot prenos finančnih virov v zakladnico države partnerice. Ta sredstva so neoznačena, pa naj gre za sektorsko ali splošno proračunsko podporo, in država partnerica v celoti sama upravlja s temi sredstvi. Donatorji proračunsko podporo na splošno uporabljajo v državah, kjer imajo zagotovila o kakovostnem javnofinančnem sistemu, da se s tem izognejo fiduciarnim tveganjem. S proračunsko podporo želijo donatorji okrepiti institucije dobrega upravljanja v državah partnericah ter prispevati k uresničevanju strategij razvoja in odprave revščine. V nadaljevanju bom opisala, kako je nastala proračunska podpora v kontekstu sodobnih pozivov k povečanju učinkovitosti razvojnega sodelovanja.

4.2 Proračunska podpora: odgovor na napake iz preteklosti?

Donatorji ključne prednosti proračunske podpore vidijo v možnostih povečanja obsega razvojne pomoči, zmanjšanja transakcijskih stroškov, povečanja lastništva držav partneric ter v doseganju večje razvojne učinkovitosti (Koeberle in drugi 2006). S Pariško deklaracijo o učinkovitosti razvojne pomoči (2005) so se zavezali, da bodo do leta 2010 nudili 66 odstotkov uradne razvojne pomoči v programski obliki (OECD DAC 2008e). Programske oblike pomoči so nastale na osnovi kritik, kaj v preteklosti ni delovalo (Beynon in Dusu 2010). Kritike so se osredotočale predvsem na projektni način razvojnega sodelovanja, ki naj bi povzročal veliko razdrobljenost pomoči, predvsem zaradi oblikovanja vzporednih projektnih implementacijskih enot (Cassen in drugi 1994), ustvarjal visoke transakcijske stroške²⁹ ter težave z usklajevanjem donatorskih pristopov in posledično povečal pritiske na lokalne zmogljivosti. Pojavilo se je prepričanje, da stare oblike razvojnega sodelovanja niso upoštevale lokalnih značilnosti ter nacionalnih strateških programov razvoja in odprave revščine (Cordella in Dell' Ariccia 2003; Caputo in drugi 2011), medtem ko naj bi novim oblikam, kamor sodi proračunska podpora, uspevalo ravno to.

²⁹ V mednarodnem razvojnem sodelovanju se termin transakcijski stroški uporablja za razumevanje stroškov, povezanih s transakcijami razvojne pomoči, ki »ne predstavljajo dodatne vrednosti k dejanski vrednosti transakcije« (Lawson 2009, 12). Eno ključnih pričakovanj proračunske podpore je njena zmožnost zmanjšanja transakcijskih stroškov, ki so sicer v grobem povezani z razdrobljenostjo projektnih aktivnosti. Proračunski podpori naj bi uspelo zmanjševati transakcijske stroške, ker ta oblika pomoči ne predvideva dodatnih revizij, projektnega upravljanja ali spremljanja izvrševanja (Koeberle in Stavreski 2006, 21).

Kot sem ugotovila na osnovi zgodovinske analize razvojnega sodelovanja v prejšnjem poglavju, proračunska podpora kot oblika programske pomoči ni nedavna inovacija. Obe brettonwoodski instituciji sta namreč več desetletij nudili programske oblike pomoči: MDS podporo plačilni bilanci in SB programe posojil strukturnega prilagajanja (Knoll 2008, 1). Vendar bi naj proračunska podpora presegla pomanjkljivosti programskih oblik sodelovanja iz preteklosti ter prinesla večjo predvidljivost donatorskih sredstev ter zmanjšanje razdrobljenosti pomoči in posledično zmanjšanje transakcijskih stroškov (Koeberle in drugi 2006; Hoang 2012). »V tistih državah, kjer obstajajo dokazi o dobrem upravljanju in močnejših institucijah, je nudenje neposredne podpore za izvrševanje sektorskih politik ali nacionalnemu proračunu v kontekstu strategij odprave revščine, opredeljeno kot način za rešitev vprašanja absorpcijskih sposobnosti tako za donatorje kot za države prejemnice ter na drugi strani za krepitev mehanizmov notranje odgovornosti« (de Renzio 2006, 629).

Proračunska podpora se je razvila v drugi polovici 1990-ih let kot posledica: i) študij Burnsida in Dollarja ter drugih, da pomoč bolje učinkuje v okoljih z dobrimi politikami; ii) večjih poudarkov na zmanjšanju revščine, predvsem v okviru Razvojnih ciljev tisočletja, pa tudi v okviru držav HIPC³⁰; iii) spoznanja, da je potrebno upoštevati in razumeti posamezna, specifična okolja držav, ki jim je pomoč namenjena; iv) razumevanja, da so bile dotlej prevladujoče oblike pomoči neuspešne pri doseganju ciljev; v) zavez s konference v Monterreyju po povečanju obsega razvojne pomoči; in vi) nujnosti lastništva nad razvojnimi politikami in strategijami s strani držav partneric (Koeberle in drugi 2006; IDD 2006; de Renzio 2006; Evropsko računsko sodišče 2010; IOB 2010; Thomas 2010). Proračunska podpora je nastala v času optimizma v razvojnem sodelovanju, da lahko nove oblike spremenijo dosedanje prakse in pomembno prispevajo k zmanjšanju svetovne revščine (Hayman 2011, 11). Kot opozarja Martin Knoll (2008, 2), ki se v svoji študiji sprašuje, ali gre pri proračunski podpori za reformirani pristop ali staro vino v novi preobleki, sta konferenca v Monterreyju in Visoki forum v Rimu v središče razvojnega sodelovanja postavila koncepta lastništva in dobrega upravljanja. Proračunska podpora je bila oblikovana na način, da hkrati vsebuje in podpira tako lastništvo držav prejemnic nad lastnimi razvojnimi politikami kot tudi koncept dobrega upravljanja (prav tam).

³⁰ HIPC je kratica za visoko zadolžene revne države (ang. *Heavily Indebted Poor Countries*). Gre za skupino držav v razvoju z visoko stopnjo revščine in zunanjega dolga, ki imajo zaradi tega dostop do posebne pomoči brettonwoodskih institucij (Desai in Potter 2008).

Da mednarodna razvojna pomoč ni prinašala rezultatov, so, kot smo videli v prejšnjem poglavju, po eni strani pripisovali šibkim institucijam v državah partnericah in visoki stopnji korupcije, po drugi strani pa oblikam, ki so jih donatorji uporabljali, predvsem projektnemu načinu razvojnega sodelovanja (Jelovac in Vandeninden 2008, 2). Kot poudarjata Tito Cordella in Giovanni Dell' Ariccia (2003, 3) v njuni primerjavi med proračunsko podporo in projektno pomočjo, je uspeh kakršnegakoli donatorskega programa odvisen od »lastnih politik in prioritete držav prejemnic pomoči«. Po njunem bodo tako uspešni le tisti programi razvojnega sodelovanja, ki bodo ponudili primerne spodbude, kar ju je privedlo do zaključka, da je pomembno, v kakšni obliki je pomoč razdeljena (prav tam). Njuna študija je prav tako pokazala, da je bolje uporabiti proračunsko pomoč kot projektno obliko sodelovanja takrat, ko je pomoč v resnici navezana na konkretne programe razvoja, kot jih določijo države prejemnice same (do podobnih ugotovitev so prišle tudi številne evalvacijske študije, ki so jih pripravili različni donatorji in ki jih predstavljam v nadaljevanju tega poglavja). To je v veliki meri podobno izsledkom raziskave Dollarja in Burnsida (2000), ki trdita, da je pomoč bolj učinkovita takrat, ko je usmerjena v države z dobrimi politikami. Do podobnih, čeprav bolj radikalnih zaključkov sta v primerjavi med proračunsko podporo in projektnim načinom sodelovanja z uporabo ekonometričnih metod prišli Izabela Jelovac in Frieda Vandeninden (2008), ki trdita, da bi morali (v idealnem svetu) donatorji vso pomoč nameniti v obliki proračunske podpore, po možnosti celo brez pogojevanj, saj naj slednje ne bi prispevalo k izboljšanju kakovosti razvojne pomoči. Kot bomo videli v nadaljevanju, proračunsko podporo spremljajo številni pogoji donatorjev, ki se na ta način želijo prepričati, da so institucije držav partneric dovolj kakovostne, da lahko zagotovijo, da sredstva, dana v obliki proračunske podpore, ne bodo uporabljena v druge namene kot predvideno.

4.2.1 Od pogojevanja k pogojevanju? Pogoji ustreznosti za pridobitev proračunske podpore

Proračunska podpora temelji na doseganju kriterijev ustreznosti, ki jih morajo posamezne države partnerice oziroma upravičenke pomoči izpolniti. Tukaj leti tudi največ kritik na to obliko pomoči. Očitajo ji namreč (Killick 2004), da predstavlja nadaljevanje politik pogojevanja iz 1980-ih let, da kriteriji posameznih donatorjev niso za vse države prejemnice enaki ter da najbolj revne države sveta pogostokrat kriterijev ne dosegajo, zaradi česar pomoč v obliki proračunske

podpore pogosto zaobide tiste, ki jo najbolj potrebujejo (Collier 2007; Riddell 2007). Koeberle in drugi (2006, 20) trdijo, da proračunska podpora vendarle uvaja novo vrsto pogojevanja, kjer je dialog o politikah osredotočen na nacionalne proračunske prioritete in ne na posamezne proračunske podstavke in da v splošnem proračunska podpora uveljavlja novo dimenzijo pogojevanja, ki temelji na dolgoročnem okviru vzajemne odgovornosti.

Glavni premisleki donatoric, ki se odločajo o razdelitvi pomoči v obliki proračunske pomoči, so usmerjeni v lastništvo držav prejemnic nad nacionalnimi in/ali sektorskimi politikami in/ali prioritetai, selektivnost v korist državam s politikami dobrega upravljanja (v skladu s študijami Dollarja in Burnsidea, da ima pomoč večji učinek, če je usmerjena v države z dobrimi politikami), makroekonomski okvir države partnerice ter fiduciarna tveganja, povezana s prenosom sredstev v obliki proračunske pomoči (Koeberle in drugi 2006, 20). Donatorji sodelujejo skupaj z državo partnerico pri oblikovanju tako nacionalnih in/ali sektorskih politik in v obdobju preslikave politik v nacionalne proračune. Pogosto se donatorji odločijo za pripravo tako imenovanega okvirja ocene izvedbe (ang. *performance assessment framework*), kjer so zapisani cilji, kazalniki in finančne zaveze (Evropska komisija 2007; DFID 2009a; 2009b; Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske 2012).

Pri Britanski razvojni agenciji DFID odločitev o razdelitvi pomoči v obliki proračunske podpore naredijo na osnovi analize zavez držav partnerice k: i) zmanjšanju revščine in razvojnih ciljev tisočletja; ii) spoštovanju človekovih pravic in drugih mednarodnih zavez; iii) izboljšanju upravljanja javnih financ, spodbujanju dobrega upravljanja ter preglednosti in boja proti korupciji; ter iv) zavezanosti h krepitvi mehanizmov notranje odgovornosti (DFID 2011). Slednjo zavezo so pri DFID dodali leta 2011 (za razliko od prejšnjega razumevanja proračunske podpore iz leta 2008), nastala pa je kot posledica prakse pri razdeljevanju pomoči v obliki proračunske podpore v preteklih letih. Na osnovi teh analiz sledijo še analize: i) vladne strategije, proračuna in zmogljivosti, kjer ključni dokument analize predstavlja nacionalna strategija odprave revščine; ii) fiduciarnega tveganja, kjer gre za rigorozno oceno predvsem kakovosti sistema upravljanja javnih financ in ravni korupcije, ki jo je DFID pripravil skupaj z britanskim Računskim sodiščem; iii) političnih tveganj ter pričakovanih koristi proračunske podpore v posamezni državi partnerici (DFID 2008). Kot pojasnjujejo pri DFID, pogojevanje uporabljajo,

»da bi zagotovili, da je pomoč uporabljena učinkovito, v namene, kot je bilo načrtovano, ter ni zlorabljen in je tako pravilno poročana britanskemu parlamentu« (DFID 2009a, 4).

Tako kot DFID tudi številni drugi donatorji ocenjujejo, da je proračunska podpora izredno tvegana oblika razvojnega sodelovanja (Tavakoli in Hedger 2011; Hoang 2012; ICAI 2012), saj donatorica enkrat, ko so sredstva v proračunu prejemnice, težko spremlja tok sredstev, zato se želi s številnimi pogoji vnaprej prepričati, da je institucionalno okolje dovolj dobro, da bo pomoč primerno uporabljena. Takšno prakso imajo tudi na Ministrstvu za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske (2011), kjer z uporabo proračunske podpore želijo pomagati državam partnericam pri izpolnjevanju zavez iz strateških dokumentov za odpravo revščine. Z državami partnericami podpišejo dogovor o sodelovanju (ang. *memorandum of understanding*), ki vključuje različne pogoje, odvisno od ciljev programa, ki ga želijo finančno podpreti z uporabo proračunske podpore. Med splošne pogoje, ki so del dogovora o sodelovanju, sodijo politike dobrega upravljanja, vključno z upravljanjem javnih financ, zavezanostjo k miru, demokraciji in spoštovanju človekovih pravic, stabilnim makroekonomskim okvirom, neodvisnostjo sodstva ter zavezanostjo k boju proti korupciji (Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske 2011).

Evropska komisija (2011b) zahteva, da države partnerice izpolnjujejo štiri merila za prejem proračunske podpore:

- i) stabilen makroekonomski okvir, kjer se Komisija zanaša na študije in ugotovitve Mednarodnega denarnega sklada;
- ii) nacionalne/sektorske politike in reforme, kjer Komisija oceni, v kolikšni meri se nacionalne in/ali sektorske politike osredotočajo na trajnostno rast in zmanjšanje revščine;
- iii) upravljanje javnih financ, kjer Komisija oceni »institucionalni, zakonodajni in regulativni okvir ter uspešnost sistema upravljanja javnih financ«³¹ ter določi izhodišče, ki se bo v nadaljevanju ali med trajanjem obdobja proračunske podpore preverjalo oziroma spremljalo;

³¹ Evropska komisija (2011b) se za preverjanje kakovosti javnofinančnih sistemov prejemnic poslužuje metodologije PEFA, kot je to priporočilo Evropsko računsko sodišče leta 2005, ter prav tako oceni zavezanost držav k reformiranju procesov upravljanja javnih financ.

iv) v skladu z novim pristopom k razumevanju proračunske podpore Komisija uvaja četrto merilo preglednosti in nadzora nad proračunom, kjer ocenjuje preglednost proračunskih informacij ter določi izhodiščno točko, da lahko v nadaljevanju spremlja napredek (Evropska komisija 2011b).

Komisija ne vzpostavlja posebnih meril glede količine proračunske podpore ter to prepušča odločanju glede na značilnosti posameznih držav, pri čemer se zavezuje, da bo upoštevala: i) finančne potrebe države partnerice na osnovi njenega srednjeročnega okvira izdatkov ter nacionalnih/sektorskih strategij; ii) zavezanost države partnerice, da dodeli sredstva iz proračuna v skladu z razvojno strategijo in cilji; iii) potencialno učinkovitost ter cenovno ustreznost, ki jo lahko proračunska podpora ustvari; iv) dosežke in absorpcijsko sposobnost v preteklosti; v) usmerjenost v rezultate razvojne strategije partnerske države, vključno s sistemom spremljanja rezultatov (prav tam).

Z uvedbo posojil v podporo zmanjšanju revščine se je Svetovna banka zavezala k zmanjšanju pogojev za pridobitev posojil (Thomas 2010). Ključni pogoj za pridobitev posojila Svetovne banke je kredibilnost politik za odpravo revščine, ki jih države partnerice pripravljajo v sodelovanju s Svetovno banko. Slednja jih nato tudi oceni (Allen 2010). Poleg kredibilnosti morajo države partnerice dokazati tudi lastništvo nad politikami razvoja in odpravo revščine, kot je zapisano v strateških dokumentih odprave revščine in nato preslikano v nacionalne letne proračune in srednjeročne okvire proračunskih izdatkov (Wilhelm in Krause 2008). Zato so javnofinančni sistemi tudi v središču politik pogojevanja za pridobitev posojil Svetovne banke, čeprav Svetovna banka ne uvaja minimalnega standarda kakovosti javnofinančnih sistemov za pridobitev proračunske podpore (Shand 2006, 34). Podobno kot drugi donatorji uporablja za preverjanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ metodologijo PEFA (Shand 2006, 36; Thomas 2010). Hkrati Svetovna banka predvideva, da bo z uporabo proračunske podpore okrepila tako sisteme upravljanja javnih financ, predvsem strateško načrtovanje in pripravo proračuna, kot tudi povezanost med letnim proračunom ter srednjeročnim okvirom proračunskih izdatkov (Factora 2006, 53). Podobno kot drugi donatorji tudi Svetovna banka največ tveganj pri uporabi proračunske podpore vidi ravno v šibkosti institucij upravljanja javnih financ in visokih

stopnjah korupcije v državah partnericah. V naslednjem podpoglavju bom zato opisala, kako se donatorji spopadajo z visokimi tveganji pri uporabi proračunske podpore.

4.2.2 Visoka tveganja pri uporabi proračunske podpore

Tako kot so visoka pričakovanja o učinkovitosti proračunske podpore pri doseganju zelenih učinkov razvojnega sodelovanja, so visoka tudi tveganja (Knoll 2008; Hoang 2012), »saj so cilji bolj ambiciozno zastavljeni, denar pa se združi z drugimi prihodki držav, ki ga nato porabijo v skladu s svojimi, običajno šibkimi sistemi upravljanja. Proračunska podpora je zasnovana tako, da bi državam upravičenkam pomagala zmanjšati to tveganje ter jim hkrati omogočila samostojno vodenje razvoja, usmerjenega v rast in boj proti revščini« (Evropsko računsko sodišče 2010, 7). Obstaja več vrst tveganj, povezanih s to obliko pomoči, kot jih razumejo donatorji. Jeremy Cant in drugi (2008) so pripravili preglednico različnih vrst tveganj pri uporabi proračunske podpore, ki jo predstavljam v tabeli 4.3 spodaj. Tveganja se razpostrirajo od razvojnih do finančnih in nefinančnih tveganj ter do tveganj, ki so povezana s sistemi javnega naročanja in tveganjem ugleda, ko donator da določeni prejemnici proračunsko podporo, slednja denarja ne uporabi v predvidene namene, pri čemer donator izgubi ugled ali pred ostalimi donatorji ali pa pred očmi lastnih davkoplačevalcev (Shand 2006).

Tabela 4.3: Tipologija tveganj pri uporabi proračunske podpore

TVEGANJA		SPLOŠNA OPREDELITEV: TVEGANJE JE ...
Razvojna tveganja		Cilji odprave revščine niso doseženi
Finančna ali fiducirana tveganja		Sredstva ne bodo šla v proračun
		Sredstva gredo v proračun , ampak ni zanesljivega in pravočasnega poročanja o izvrševanju proračuna
		Sredstva gredo v proračun , vendar so nesmotrno porabljena – proračun ni primerno izvršen, ni usmerjen k revnim ali/in proračunska sredstva so uporabljena v neprimerne, neavtorizirane, neznane ali koruptivne namene
Nefinančna tveganja	Makroekonomska tveganja	Cilji odprave revščine (kot standardi upravljanja javnih financ) so ogroženi zaradi makroekonomskega okvirja
	Tveganja upravljanja	Cilji odprave revščine (kot standardi upravljanja javnih financ) so ogroženi zaradi sistema upravljanja
	Tveganja partnerstva	Partnerstvo med donatorico in državo partnerico je ogroženo zaradi aktivnosti vlade partnerice

Tveganja, povezana s sistemi javnega naročanja	Primerna in učinkovita uporaba pomoči je ogrožena zaradi standardov javnega naročanja
Tveganja ugleda	Ugled donatorja je ogrožen zaradi: i) težav upravljanja države prejemnice; ii) zaznane šibke ali napačne uporabe donatorskih sredstev

Vir: Cant in drugi (2008, 19).

Kot ugotavlja študija donatorskih praks pri soočanju s političnimi krizami pri razdeljevanju pomoči v obliki proračunske podpore, ki jo je pripravila Univerza v Antwerpnu (IOB 2010), donatorje močno skrbita simbolična in politična konotacija te oblike pomoči. Donatorji namreč ugotavljajo, da je v praksi ključno zaupanje v države partnerice in da je pogosto prisoten strah, da zaradi visoke stopnje korupcije³² cilji pomoči ne bodo doseženi. Donatorje dodatno skrbi tudi dejstvo, da je učinke proračunske podpore izredno težko spremljati ter tako lastnim davkoplačevalcem dokazati, da je njihov denar prinesel konkretne učinke kot v primeru projektnega načina sodelovanja (IOB 2010, 10), recimo nove ceste ali bolnice. Študija je prav tako razkrila, da vedno več donatorjev zato med kriterije ustreznosti za pridobitev proračunske podpore poleg tehnokratskih (kredibilen načrt razvoja, kredibilen sistem upravljanja javnih financ, stabilen makroekonomski okvir, kakovost institucij upravljanja, vključno s stopnjo korupcije, odvisnost od mednarodne razvojne pomoči) vključuje tudi kriterij demokratične ustreznosti, vključno s stopnjo demokratičnosti in spoštovanja človekovih pravic. To pa v prvotno zasnovano tehnično obliko razvojne pomoči vnaša močno politično konotacijo (Hoang 2012). Vnašanje kriterijev demokratične ustreznosti je moč zaslediti tudi v novem pristopu Evropske komisije (Faust in drugi 2012), ki sem ga opisala zgoraj. Če je vnašanje kriterija demokratičnosti še razumljivo v primeru bilateralnih donatorjev, ki opozarjajo, da v prvi vrsti za svoja dejanja odgovarjajo lastnim davkoplačevalcem, pa je v preteklosti veljalo, da imajo multilateralne institucije tu več maneverskega prostora. Celo pogosto je bilo izpostavljeno, da so multilateralni donatorji ključni za delovanje v krhkih, najbolj revnih državah sveta (Svetovna banka 2010), kjer je delovanje institucij šibko, a so to po drugi strani države, ki pomoč hkrati tudi najbolj potrebujejo (Collier 2007).

³² Na izzive korupcije v državah partnericah je opozorila že Pariška deklaracija, ki korupcijo omenja kot enega ključnih izzivov razvoja: »Korupcija in pomanjkanje preglednosti, ki izpodkopavajo javno podporo, vplivajo na učinkovito mobilizacijo sredstev ter razporeditev in uporabo sredstev za druge namene kot aktivnosti, ki so ključne za zmanjšanje revščine in trajnosten gospodarski razvoj. Kjer korupcija obstaja, ovira donatorje pri zanašanju na državne sisteme partneric« (OECD DAC 2008e).

Najpogosteje v povezavi s proračunsko podporo donatorji izpostavljajo strah pred fiduciarnim tveganjem (Shand 2006; Stavreski in Koeberle 2006; Hoang 2012). Ker gre denar v primeru proračunske podpore skozi javnofinančne sisteme držav partneric, ki so po navadi šibki, so reforme javnofinančnih sistemov prejemnic v ospredju dialoga o politikah (Shand 2006; Thomas 2010). Fiduciarno tveganje je tveganje, i) da donatorska sredstva ne bodo dosegla proračuna, ampak bodo iz neznanih razlogov usmerjena drugam; ii) da bodo donatorska sredstva sicer dosegla proračun, vendar sredstva ne bodo zanesljivo in pravilno poročana v fazi izvrševanja proračuna; ter iii) da sredstva ne bodo pravilno uporabljena, ker se proračun ne izvaja primerno ali ker ni usmerjen v rast za odpravo revščine ali pa je uporabljen za neprimerne, pogosto koruptivne namene (Shand 2006, 29; tabela 4.3 zgoraj). Ocena donatorjev, da je v določeni državi fiduciarno tveganje visoko, pa nujno še ne pomeni, da država partnerica ne bo prejela proračunske podpore. Pomeni, da mora biti ocena tveganja pravilno izvedena in mora vključevati priporočila, kako ravnati z visokimi tveganji (DFID 2009b).

Proračunska podpora lahko predstavlja visoko tveganje tudi za države partnerice in ne le za donatorice (Olden 2011). Tveganje predstavlja predvsem pogosto vmešavanje donatorjev v nacionalni proračunski proces, preko katerega donatorice vplivajo na proračunske prioritete, posledično pa imajo države partnerice manj fleksibilnosti pri razporejanju sredstev. Tveganja so zaradi precejšnje odvisnosti od donatorskih sredstev tudi pri pripravi in izvrševanju proračuna. To vodi v večjo odvisnost od morebitnih šokov na finančnih trgih, ki bi lahko vplivali na obseg donatorskih sredstev za razvojno pomoč, kot v primeru globalne finančne krize z začetkom leta 2008 (Thomas 2010). Predvidljivost finančnih virov se je sicer z oblikovanjem proračunske podpore pogosto izpostavljala kot ena ključnih prednosti te oblike pomoči (Koeberle in drugi 2006). Vendar je nepredvidljivost donatorskih sredstev, kot bomo videli tudi v empiričnem delu raziskave, še vedno velik izziv razvojnemu sodelovanju.

4.2.3 Vrednotenje učinkov proračunske podpore: pregled obstoječih študij

Proračunska podpora je izredno kompleksna modaliteta (Koeberle in Stavreski 2006; Shand 2006; Collier 2007), saj je, ko so donatorska sredstva enkrat v proračunu prejemnice, težko spremljati potek le-teh ter določiti razmerje med donatorskimi sredstvi ter izboljšanjem

kakovosti sistemov upravljanja javnih financ ter nadalje vpliva na zmanjšanje revščine. Izzivi z merjenjem učinkov so še večji takrat, ko proračunska podpora ne predstavlja pomembnega dela donatorskih sredstev v določeni partnerski državi oziroma takrat, ko je projektna oblika razvojnega sodelovanja še vedno glavna modaliteta. V tem primeru je izolacija spremenljivke proračunske podpore skoraj nemogoča in zato je merjenje učinkov oteženo (Jelovac in Vandeninden 2008). V nadaljevanju opisujem izsledke ključnih študij in tudi predlagani model vrednotenja učinkov proračunske podpore na nacionalni ravni na osnovi analize, ki jo je iniciirala in financirala Evropska komisija in jo uporabljajo tudi (predvsem) evropski bilateralni donatorji za razumevanje učinkov proračunske podpore v državah partnericah.

Oddelek za mednarodni razvoj (ang. *International Development Department – IDD*) pri Univerzi v Birminghamu je v doslej najobsežnejši analizi učinkov splošne (in ne tudi sektorske) proračunske podpore v letih 1994–2004 v sedmih izbranih državah (Burkina Faso, Malavi, Mozambik, Nikaragva, Ruanda, Uganda in Vietnam) izdelal evalvacijski okvir za vrednotenje rezultatov in učinkov splošne proračunske podpore. Študijo je odobrila skupina 24 razvojnih agencij in 7 držav partneric. Ta okvir, ki temelji na logramu³³ (logičnem predvidenem poteku programa ali projekta, ki se najpogosteje uporablja pri pripravi le-teh v mednarodnem razvojnem sodelovanju), spremlja povezavo med nameni in učinki na petih nivojih: i) vložek (ang. *input*); ii) takojšnji rezultati – spremenjen odnos med zunanjo pomočjo in nacionalnimi proračunskimi/političnimi procesi; iii) kratkoročni rezultat (ang. *output*) – pozitivne spremembe v financiranju in institucionalnem okvirju za javno porabo in javne politike; iv) dolgoročni rezultat (ang. *outcome*) – zmogljivost vlade za zmanjšanje revščine je povečana; v) učinek (ang. *impact*) – zmanjšanje revščine. Logiko evalvacijskega okvirja učinkov splošne proračunske podpore, brez označenih medsebojnih povezav, predstavljam v tabeli 4.4 spodaj.

³³ Logframe (okrajšava angleške besedne zveze *logical framework*) »povezuje aktivnosti, rezultate namen ter cilje programa, politike ali projekta v hierarhijo. [...] Logrami pojasnjujejo cilje projekta, programa ali politike in identificirajo vzročne povezave med vložki, procesi, rezultati, učinki in vplivi. Mnoge razvojne organizacije zahtevajo uporabo logframov in so usposobile lastno osebje, da jih uporabljajo« (Morra Imas in Rist 2009, 168).

Tabela 4.4: Okvir vrednotenja učinkov splošne proračunske podpore

STOPNJA 0 VSTOPNI POGOJI	STOPNJA 1 VLOŽEK (ANG. <i>INPUT</i>)	STOPNJA 2 NEPOSREDNI REZULTAT	STOPNJA 3 KRATKOROČNI REZULTAT (ANG. <i>OUTPUT</i>)	STOPNJA 4 DOLGOROČNI REZULTAT (ANG. <i>OUTCOME</i>)	STOPNJA 5 UČINEK (ANG. <i>UČINEK</i>)
PRIPRAVLJENOST DRŽAV PREJEMNIC (skrb za in sposobnost odprave revščine)	Splošna proračunska podpora	Več zunanjih virov državnemu proračunu	Povečanje obsega sredstev za izvajanje storitev	Makro okolje ugodno za rast privatnih investicij in rasti	Zmanjšanje revščine, vezane na prihodek
PRIPRAVLJENOST DONATORJEV (sposobnosti, prioritete)	Politični dialog	Povečanje deleža sredstev, ki gredo v državni proračun	Države partnerice imajo motivacijo za okrepitev javnofinančnih sistemov	Primerne regulatorne politike privatnega sektorja	Zmanjšanje revščine, ki ni vezana na prihodek
	Pogojevanje	Povečanje predvidljivosti zunanjih virov	Države partnerice imajo motivacijo za izvajanje politik za odpravo revščine	Več sredstev agencijam za izvajanje storitev	Socialna vključenost revnejših
	Tehnična pomoč	Politični dialog o ključnih politikah in prioritetah	Izboljšana fiskalna disciplina	Primerne sektorske politike, ki so sposobne odgovoriti na napake trga	
	Izgradnja zmogljivosti	Tehnična pomoč in izgradnja zmogljivosti, vezana na politične prioritete	Izboljšana smotrnost sistemov upravljanja javnih financ	Izboljšana administracija, pravosodje, spoštovanje človekovih pravic in zaupanje ljudi v vlado	
	Navezanost	Donatorji so usmerjeni k navezanosti in usklajevanju nacionalnih strategij in sistemov	Okrepljenost državnih institucij	Okolje, naklonjeno rasti	
	Usklajenost		Povečana demokratska odgovornost	Odziven sektor storitev, usmerjen k odpravi revščine	

Vir: IDD (2006, 14).

Študija Univerze v Birminghamu, ki je sledila predlaganemu okvirju vrednotenja, je ugotovila, da so se številna pričakovanja pri uporabi splošne proračunske podpore uresničila (IDD 2006): i) splošna proračunska podpora je pomemben odziv na izzive držav v razvoju, a ker gre za koncept v nastajanju, ga bo v prihodnje še potrebno prilagajati; ii) proračunska podpora je v izbranih državah prispevala k večji navezanosti na politike držav partneric, pri čemer je verjetnost večja v državah, kjer je lastništvo nad lastnimi politikami večje; iii) proračunska podpora je povečala odstotek prioriternih izdatkov, vezanih na zmanjšanje revščine, vendar avtorji študije opozarjajo, da obstajajo velike razlike med državami glede razumevanja ukrepov za zmanjšanje revščine; iv) proračunska podpora krepi sisteme upravljanja javnih financ, vendar še vedno obstaja veliko število projektnih sistemov, ki delujejo vzporedno in izven državnih sistemov ter tako še naprej spodkopavajo delovanje javnofinančnih sistemov držav partneric; in v) proračunska podpora ima pozitiven vpliv na proces pogajanja o politikah, vendar proračunska podpora kot druge modalitete ne spreminja političnih realnosti v državah partnericah (prav tam). Največ pomanjkljivosti je študija zaznala na strani donatorjev, ki se, čeprav se vključujejo v pogovore o politikah, še vedno ne usklajujejo v dovoljšnji meri, njihovi tokovi pomoči niso redni in napovedljivi, kar pomembno negativno vpliva na prejemnice. Transakcijski stroški, povezani z razdeljevanjem pomoči, se v primeru proračunske podpore niso znižali in donatorjem ni uspelo integrirati tehnične pomoči kot pomembnega vložka proračunske podpore. Študija ni podala konkretnih ugotovitev glede učinkov proračunske podpore na zmanjšanje revščine ter je opozorila na omejitve statističnih podatkov o stanju revščine v sedmih izbranih državah študije (IDD 2006).

Dve leti po objavi rezultatov obsežne študije, narejene pod vodstvom Univerze v Birminghamu, je Evropska komisija leta 2008 objavila dokument, v katerem razpravlja o konceptualizaciji in metodologiji merjenja učinkov proračunske podpore. Kot ugotavlja Komisija (2008a), je bilo v obdobju od leta 2004 do 2007 opravljenih skupno devet evalvacij proračunske podpore na ravni posameznih držav prejemnic (Evropska komisija 2008b). Te je skupno zahtevalo in/ali financiralo več donatorjev. Komisija v dokumentu ocenjuje, da je bilo premalo pozornosti namenjene procesom oziroma verigi rezultatov proračunske podpore, zato je želela, da bi evalvatorji, ki so bili vključeni v teh devet evalvacij, pripravili metodologijo merjenja procesov proračunske podpore na nacionalni ravni. Metodološki okvir predvideva, da evalvatorji učinkov

na nacionalni ravni ne ločujejo med učinke splošne in sektorske proračunske podpore, če država partnerica prejema obe obliki pomoči (Evropska komisija 2008b, 3). To je pomembno tudi za pričujočo raziskavo, ki bo omenjeno priporočilo glede združevanja splošne in sektorske proračunske podpore tudi upoštevala. Predpostavka je, da je, tako v primeru splošne kot sektorske proračunske podpore, finančno nakazilo donatorja, ko je enkrat v zakladnici države partnerice, združeno z drugimi prihodki prejemnice in ga tako ni mogoče več ločiti ter ima zaradi tega enake rezultate in učinke (prav tam).

Metodološki okvir, kot ga predlagajo avtorji dokumenta, temelji (tako kot v primeru študije Univerze v Birminghamu) na logframam. Vložek v obliki proračunske oblike je opredeljen kot skupek finančnih in nefinančnih vložkov in vključuje prenos finančnih sredstev v proračun države partnerice, dialog o politikah in s tem povezanimi pogojevanji, tehnično pomoč in izgradnjo zmogljivosti ter zahtevke, da je proračunska podpora (splošna ali sektorska) vezana na vladne politike in sisteme ter usklajena med donatorji. Takšno razumevanje vložkov predlaganega evalvacijskega okvirja je pomembno vplivalo tudi na razumevanje proračunske podpore, kot je zapisana v novem pristopu EU do proračunske podpore, kjer so vsi ti vložki jasno opredeljeni. Proračunska podpora je tako razumljena kot skupek finančnih in nefinančnih vložkov (Evropska komisija 2011b). Končni pričakovani učinek proračunske podpore je vzdržna gospodarska rast in zmanjšanje revščine. Do tega končnega učinka vodijo številne, med seboj prepletene poti, ki si v skladu z logframom logično sledijo. Mene bo predvsem zanimalo, kako na ravni induciranih rezultatov priti do izboljšanih sistemov upravljanja javnih financ, kar bom podrobneje obravnavala v naslednjem poglavju. Predlagani evalvacijski model predstavljam v tabeli

4.5

spodaj.

Tabela 4.5: Celostni okvir vrednotenja učinkov splošne in sektorske proračunske podpore

VLADNE POLITIKE IN AKTIVNOSTI JAVNE PORABE (STRATEGIJA)					
Zunanji dejavniki, kontekst in povratne informacije	<i>Vložki v vladne politike in aktivnosti javne porabe</i>		3. Inducirani rezultati	4. Končni rezultati	5. Učinki
	1.a Vložek v obliki SPP/SePP	2.a Neposredni rezultati	Pozitivne spremembe v financiranju in institucionalnem okvirju za javno porabo in javne politike ter pri upravljanju javnih politik in opravljanju storitev	Pozitivni odziv s strani prejemnikov - uporabniki storitev in ekonomski akterji - na upravljanje javnih politik in izvajanje storitev	Trajnostna rast in zmanjšanje revščine
	<p>Prenos zunanjih sredstev v proračun</p> <p>Politični dialog in povezano pogojevanje</p> <p>Tehnična pomoč in izgradnja zmogljivosti</p> <p>SPP/SePP navezana na vladne politike in sisteme ter usklajena med donatorji</p>	<p>Izboljšano razmerje med zunanjo pomočjo in nacionalnim proračunom ter političnimi procesi</p> <p>Povečan obseg in % proračuna, ki je na razpolago za diskrecijsko porabo</p> <p>Povečana napovedljivost zunanjih virov</p> <p>Politični dialog in pogojevanja usklajena ter v skladu z in koristna za vladne strategije</p> <p>Tehnična pomoč in izgradnja zmogljivosti usklajena ter v skladu z in koristna za vladne strategije</p> <p>Zunanja pomoč kot celota bolj usklajena in</p>	<p>Izboljšana javna disciplina in makroekonomsko upravljanje</p> <p>Okrepljena sistema upravljanja javnih financ in javnega naročanja</p> <p>Izboljšano oblikovanje javnih politik in njihovih procesov</p> <p>Povečano financiranje za diskrecijsko porabo, ki se odraža v povečanem obsegu in kakovosti proizvodov in storitev, ki jih nudi javni sektor</p> <p>Izboljšana alokativna in operacionalna smotrnost javnih izdatkov</p>	<p>Povečana uporaba in zadovoljstvo uporabnikov storitev, ki jih nudi javni sektor</p> <p>Pozitivni odziv s strani celotnega gospodarstva na izboljšanje vladnih iniciativ (kot posledica SPP/SePP)</p> <p>Povečano zaupanje privatnega sektorja kot posledica bolj učinkovitih makroekonomskih in regulatornih politik</p> <p>Izboljšano splošno zaupanje ljudi in okrepljena demokratična</p>	<p>Trajnostna gospodarska rast</p> <p>Zmanjšanje revščine (tiste, ki je in ki ni povezana s prihodkom)</p> <p>Opolnomočenje in socialna vključenost revnih ljudi in ljudi s socialnega roba (vključeno z ženskami)</p> <p>Druga področja glede na sklenjene partnerske okvirje in prioritete (npr. demokracija, človekove pravice, varovanje okolja, ...)</p>

	prilagojena/navezana	Izboljšani proračunski proces, vključno z izboljšanim odnosom med vlado in parlamentom	odgovornost, predvsem v proračunskem procesu	
<u>1.b Številni vladni vložki</u>	<u>2.b Drugi učinki številnih vladnih vložkov</u>			
- xxx	- notranje financiranje iz davčnih prihodkov ter domači politični vložki			
<u>1.c Drugi programi zunanje pomoči</u>	<u>2.c. Drugi učinki drugih programov zunanje pomoči</u>			
- xxx	- xxx			
Številne lastnosti začetnih pogojev	Zmogljivost vlade za izvajanje načrtovanih reform	Zmogljivost javnega sektorja	Globalni ekonomski razvoj	
Celotni okvir zunanje pomoči	↑ Delež politične zavezanosti reformnim procesom	↑ Narava zahtev po storitvah javnega sektorja	↑ Naravne danosti	
Obstoječi procesi		Moč domače odgovornosti	Odzivi na različne vplive iz okolja	

Vir: Evropska komisija (2008b, 14) .

Na osnovi predlaganega modela je bilo v nadaljevanju izvedenih nekaj evalvacij na državni ravni, večina od njih v okviru OECD DAC mreže za razvojno evalvacijo (ang. *OECD DAC Network on Development Evaluation*). Ena izmed raziskav (Beynon in Dusu 2010) je pokazala, da so tiste države, ki so prejemale visoke količine proračunske podpore, dosegale boljše rezultate na izbranih štirih razvojnih ciljih tisočletja (doseči univerzalno osnovnošolsko izobrazbo, zagotoviti enakost med spoloma ter dati več moči ženskam, zmanjšati smrtnost otrok in zagotoviti dostop do pitne vode) in tudi pri indeksu človekovega razvoja (ang. *Human Development Index – HDI*) v letih od 2002 do 2007. Raziskava vrednotenja učinkov proračunske podpore v Maliju, Tuniziji in Zambiji je ugotovila (Caputo in drugi 2011), da je bil dialog o politikah med donatorji in državami partnericami učinkovit ter da so države kot posledica povečanih finančnih tokov v obliki proračunske podpore okrepile sisteme upravljanja javnih financ, a da obstaja še veliko manevrskega prostora pri navezovanju donatorskih aktivnostih na programe prejemnic in pri samem usklajevanju med donatorji (prav tam).

Podobne izsledke vpliva proračunske podpore na sisteme upravljanja javnih financ navaja tudi poročilo Računskega sodišča Velike Britanije (NAO 2008). Slednje je ugotovilo, da je proračunska podpora, ki jo je namenila britanska vlada, pomagala državam partnericam okrepiti sisteme upravljanja javnih financ, povečala donatorsko navezanost na nacionalne strategije držav prejemnic ter spodbudila ekonomsko stabilnost. Kot opozarja Računsko sodišče (prav tam), pa izzivi vendarle obstajajo in ti večinoma ležijo v tem, da so države partnerice sicer res razširile obseg storitev, a velikokrat za ceno kakovosti le-teh, ter da je bil napredek pri izboljšanju kakovosti sistemov upravljanja javnih financ precej bolj počasen kot načrtovano. Vpliv različnih vložkov proračunske podpore na sisteme upravljanja javnih financ bom natančneje proučila v naslednjem poglavju in predstavila možen model vrednotenja učinkov proračunske podpore na okrepitev sistemov upravljanja javnih financ.

4.3 Ključne delne ugotovitve

Na osnovi analize opredelitev proračunske podpore lahko sklenem, da donatorji spremljajo prakso razdeljevanja pomoči v obliki proračunske podpore ter v skladu s tem dopolnjujejo svoje razumevanje te oblike pomoči. Proračunsko podporo, ki je nastala v kontekstu mednarodnih naporov za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja, donatorji v

splošnem razumejo kot prenos finančnih sredstev v zakladnico države prejemnice, nakazila so redna in predvidljiva, država prejemnica uporablja sredstva v skladu z lastnimi javnofinančnimi postopki, proračunska podpora je namenjena podpori nacionalnim in/ali sektorskim programom za zmanjševanje revščine (odvisno od tega, ali gre za splošno ali sektorsko obliko pomoči), spodbujanje rasti ter krepitev institucij. Proračunska pomoč ni le prenos finančnih sredstev, ampak vključuje tudi tehnično pomoč in procese izgradnje zmogljivosti. Donatorji in država partnerica se usklajujejo o politikah razvoja ter zmanjševanja revščine in s tem povezanimi pogoji za pridobitev proračunske podpore.

Proračunsko podporo so bilateralni in multilateralni donatorji razvili na osnovi analize pomanjkljivosti mednarodnega razvojnega sodelovanja v preteklosti (Koeberle in Stavreski 2006). Ključna pričakovanja, povezana s proračunsko podporo, kot jih razumejo teoretični razvojni študij in praktiki razvojnega sodelovanja (de Renzio 2006; Koeberle in drugi 2006; Riddell 2006; Evropska komisija 2007b; Thomas 2010; IOB 2011; Hoang 2012), so:

- i) okrepljeno lastništvo države partnerice ter zagotavljanje trajnosti reform;
- ii) večja navezanost donatorskih aktivnosti na nacionalne strateške usmeritve držav partneric;
- iii) zmanjšanje transakcijskih stroškov z izogibanjem vzporednim projektnim enotam in zahtevam po poročanju;
- iv) povečanje makroekonomske stabilnosti države partnerice;
- v) povečanje predvidljivosti financiranja;
- vi) s proračunsko podporo se je mogoče dotakniti med sabo povezanih vladnih politik, izdatkov ter institucionalnih prioritet, ki jih sicer ni mogoče doseči s posameznimi in sektorskimi projekti;
- vii) večja koherentnost politik, s tem ko je denar v proračunu in se s tem poveča možnost usklajevanja politik med sektorji;
- viii) spodbujanje odgovornosti držav partneric – tako notranje (do parlamenta, davkoplačevalcev) kot zunanje (do donatorjev);
- ix) izboljšanje smotrnosti in transparentnosti javne porabe, zmanjšanje razdrobljenosti upravljanja javnih financ in vključevanja ponavljajočih se izdatkov ter investicij;
- x) krepitev proračunskega procesa in sistema upravljanja javnih financ države partnerice;
- xi) spodbujanje usmerjenosti k srednjeročnim rezultatom z osredotočanjem na nacionalne razvojne rezultate namesto na s strani donatorjev določene prednostne naloge;

xii) večja usklajenost med donatorji, ki delujejo v posamezni državi partnerici.

Kljub poudarku mednarodne donatorske skupnosti na vrednotenje učinkov razvojne pomoči, ki ga je izpostavila tudi Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči, je bilo število doslej opravljenih študij vrednotenja učinkov proračunske podpore omejeno. V veliki meri so študije pripravila računsko sodišča posameznih bilateralnih donatorjev ali Evropsko računsko sodišče. V nekaterih primerih, kot na primeru Svetovne banke, so študije učinkov izvedle neodvisne evalvacijske agencije. Študije so v veliki meri pričakovanja proračunske podpore potrdile v praksi. Hkrati so izpostavile, da je težko dokazati konkretno povezavo med to obliko pomoči (kot to velja tudi v primeru drugih oblik razvojnega sodelovanja) in med zmanjšanjem revščine in/ali gospodarsko rastjo (IDD 2006) ter da donatorje v veliki meri skrbijo predvsem tveganja in posledično nepravilna poraba sredstev, visoka stopnja korupcije v prejemnicah pomoči (Tavares 2003) in za donatorje pogosto tudi zaradi tega izguba ugleda in podpore lastnih davkoplačevalcev za nadaljevanje aktivnosti razvojnega sodelovanja (Faust in drugi 2012).

Analize učinkov proračunske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ kot ključnih institucij za doseg ciljev gospodarske rasti in zmanjševanja revščine so bile v veliki meri pozitivne in so izpostavile povečan obseg financiranja storitev, usmerjenih v najbolj ranljive skupnosti (IDD 2006; Koeberle in drugi 2006). Ena izmed ključnih prednosti proračunske podpore, ki jo izpostavljajo donatorji (SIDA 2007; DFID 2008; Evropska komisija 2011b; Thomas 2010), naj bi bila njena sposobnost uporabe sistemov upravljanja javnih financ držav partneric in posledično njihova okrepitev (OECD DAC 2009). Sodobno razmišljanje o učinkovitosti razvojnega sodelovanja namreč vidi napake preteklosti v tem, da so donatorski projekti v večini zaobšli državne sisteme in jih s tem spodkopavali (Ohno in Niiya 2004). Kako so sistemi upravljanja javnih financ dobili središčno vlogo v sodobnem razumevanju razvojnega sodelovanja, bom opisala v naslednjem poglavju. Analizirala bom tudi dosedanje študije vpliva donatorskih aktivnosti na okrepitev sistemov upravljanja javnih financ.

5 UPRAVLJANJE JAVNIH FINANC V SREDIŠČU SODOBNEGA RAZUMEVANJA UČINKOVITEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA

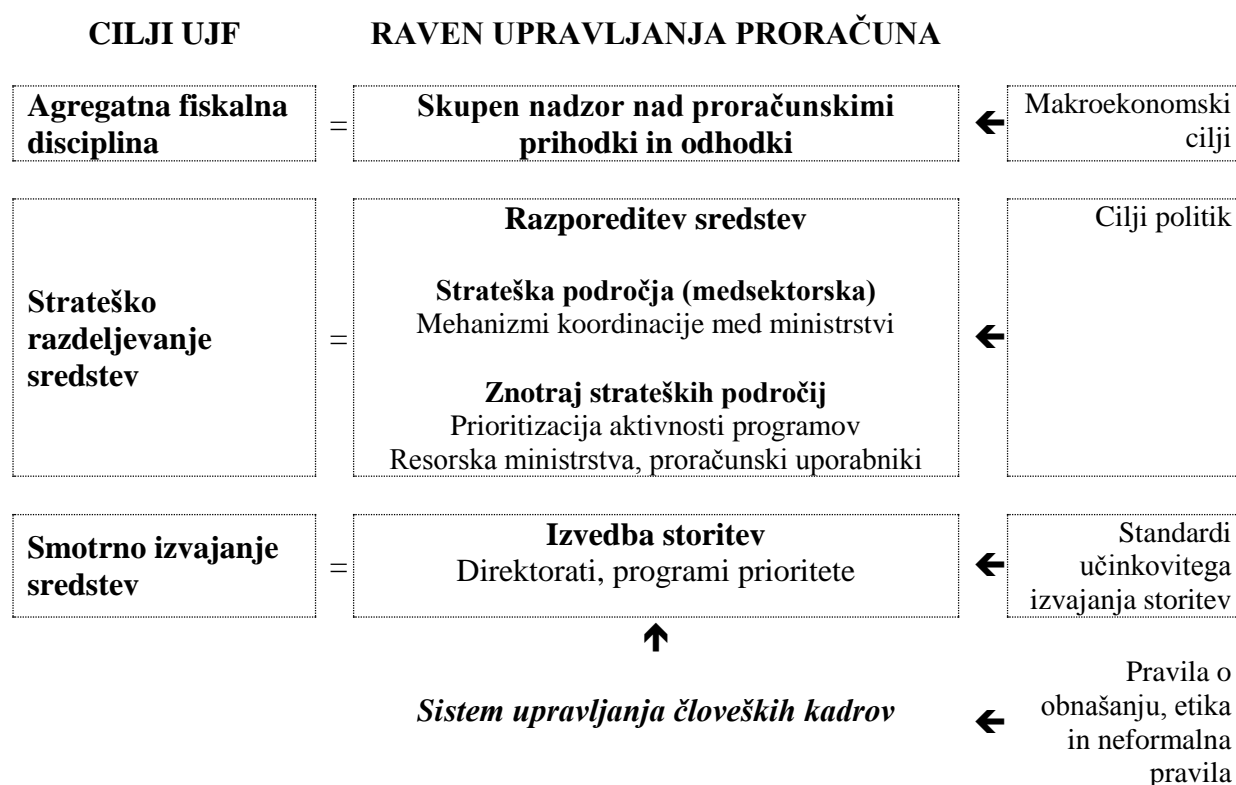
S sodobnim razumevanjem učinkovitosti razvojnega sodelovanja se je v mednarodni skupnosti razvilo prepričanje, da so sistemi upravljanja javnih financ ključni za zmanjševanje revščine in spodbujanje gospodarske rasti v državah partnericah (Schiavo-Campo 2007; Allen 2009). Takšno prepričanje je moč zaslediti tudi v Pariški deklaraciji o učinkovitosti razvojne pomoči (de Renzio 2006). OECD DAC (2009) izpostavlja, da »[u]spešen razvoj temelji v veliki meri na tem, kako smotrno, celovito in učinkovito država pridobi, upravlja in uporablja javna sredstva« (OECD DAC 2009, 7), ter da je sistem upravljanja javnih financ »bistvo dobrega upravljanja in leži v srcu Razvojnih ciljev tisočletja« (prav tam). V tem kontekstu bom v tem poglavju opisala vlogo sistemov upravljanja javnih financ v mednarodnem razvojnem sodelovanju. Najprej bom analizirala mednarodne zaveze o tem, kako okrepiti in uporabiti javnofinančne sisteme. Z analizo mednarodnih zavez želim umestiti razmerje med kakovostjo in uporabo javnofinančnih sistemov, ki velja za eno ključnih sestavin sodobnega razumevanja mednarodnega razvojnega sodelovanja, in ga v empiričnem delu raziskave aplicirati tudi na izbrani enoti raziskave – Moldavijo in Kirgizistan.

V tem sklopu bom opisala tudi metodologijo preverjanja kakovosti sistemov upravljanja javnih financ PEFA, ki se je v mednarodni donatorski skupnosti uveljavila kot ključen inštrument preverjanja politik dobrega upravljanja javnih financ držav partneric (Shah 2007; Andrews 2010). Ocena kredibilnosti javnofinančnih sistemov sodi v del dialoga med donatorjem in državo partnerico, ko mora slednja zadostiti pogojem ustreznosti za pridobitev proračunske podpore. Na koncu poglavja bom opisala izsledke dosedanjih študij o vplivu donatorske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ. Analiza obstoječih modelov vrednotenja učinkov donatorskih aktivnosti na kakovost javnofinančnih sistemov mi bo v naslednjem poglavju služila kot osnova za pripravo raziskovalnega modela razumevanja vplivov uporabe sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore na kakovost le-teh v izbranih državah.

5.1 Upravljanje javnih financ za učinkovito upravljanje države

»Da bi država lahko opravila naloge, ki so jih ji zaupali njeni državljani, mora med drugim poskrbeti za: i) zbiranje virov iz gospodarstva na zadovoljiv in primeren način ter ii) razporediti in uporabiti te vire odgovorno, smotno in učinkovito. Nacionalni proračun je tako glavni inštrument, preko katerega so transakcije načrtovane in izvršene« (Allen in Tomassi 2001, 19). Upravljanje javnih financ (odslej UJF) vključuje tako zbiranje virov iz gospodarstva kot tudi razporejanje finančnih sredstev. Dolgo v mednarodni (donatorski) skupnosti ni bilo soglasja o tem, kakšni so cilji UJF (OECD DAC 2011c), vendar se je v zadnjih dveh desetletjih oblikovalo splošno, vendar ne univerzalno strinjanje, da ima UJF tri cilje (prav tam; PEFA 2005; SIDA 2007; Cangiano in drugi 2013; Schick 2013): i) vzdrževanje agregatne fiskalne discipline (učinkovit nadzor nad celotnim proračunom z vzpostavitev zgornjih meja za izdatke, ki so obvezujoči tako na agregatni ravni kot tudi na ravni posameznih proračunskih uporabnikov); ii) strateško razdeljevanje sredstev na osnovi zadanih prioritete, in iii) smotno izvajanje storitev. V sliki 5.1 spodaj prikazujem ključne cilje upravljanja javnih financ in ravni upravljanja proračuna.

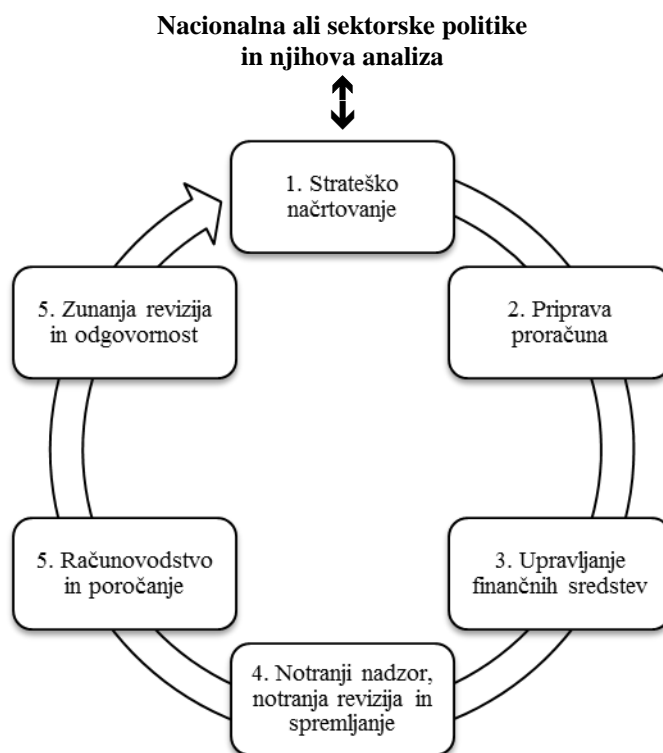
Slika 5.1: Ključni cilji upravljanja javnih financ



Vir: Allen in Tommassi (2001, 20).

Koncept upravljanja javnih financ posamezni donatorji različno razumejo (OECD DAC 2009), a kot poudarjajo pri OECD (prav tam), v splošnem velja, da UJF vsebuje vse sestavine državnega proračunskega procesa, tako protitočne (ang. *upstream*), kamor štejemo strateško načrtovanje, srednjeročni okvir izdatkov ter pripravo letnega proračuna, kot v smeri toka (ang. *downstream*) usmerjene reforme, vključno z upravljanjem davkov, javnim naročanjem, nadzorom, računovodenjem, poročanjem, spremljanjem in vrednotenjem, revizijo ter zunanjim nadzorom. Razumevanje upravljanja javnih financ v obliki proračunskega cikla in posamičnih elementov oziroma faz znotraj celostnega procesa predstavljam v sliki 5.2 spodaj. Andrews (2010; slika 5.2 spodaj) sistem upravljanja javnih financ razume kot proračunski cikel, ki ima skupno šest faz: i) strateško načrtovanje proračuna (tukaj Andrews šteje tudi programski/k ciljem usmerjeni proračun in srednjeročni okvir izdatkov); ii) priprava proračuna; iii) upravljanje finančnih sredstev (davki, carina, upravljanje z dolgom in denarjem, javna naročila); iv) notranji nadzor, notranja revizija in spremljanje; v) računovodstvo in poročanje; ter vi) zunanja revizija in odgovornost (Andrews 2010).

Slika 5.2: Šest faz proračunskega cikla



Vir: Andrews (2007, 367).

Upravljanja javnih financ ni mogoče enačiti z oblikovanjem fiskalne politike (Cangiano in drugi 2013, 2), saj ne ponuja odgovorov na vprašanja glede »optimalne ravni javne

zadolženosti, primerne velikosti vladnega sektorja in pravične razdelitve sredstev« (prav tam). Vendar se opredelitev termina 'upravljanje javnih financ' vse bolj širi in ne vključuje več le ozkega razumevanja proračuna, temveč poleg osredotočenosti na odhodkovno stran tudi prihodkovno stran in upravljanje z dolgom, kot vidimo v sliki 5.2 zgoraj. Upravljanje javnih financ črpa iz številnih drugih disciplin, kot so ekonomija, javne finance, računovodstvo, revizija, analiza politik, javna uprava, politična ekonomija in politične vede (Schick 2013, 22), in se uspešno prilagaja številnim novostim zadnjih dvajset let na tem in drugi področju (Cangiano 2013, 3). Allen Schick (2013) moderno upravljanje javnih financ razume kot prepletanje treh ključnih naborov idej:

- ključni cilji uspešnega upravljanja javnih financ (vzdrževanje agregatne fiskalne discipline, strateško razdeljevanje sredstev in smotrno izvajanje storitev);
- vzvodi ali inštrumenti za spreminjanje obnašanja in pričakovanih rezultatov, kamor sodijo informacije, procesi in pravila; ter
- ključne inovacije in spremembe, kamor sodijo uvajanje fiskalnih pravil, srednjeročni okvir izdatkov ter fiskalna tveganja.

Razmišljanje o pomenu upravljanja javnih financ kot ene izmed ključnih institucij razvoja se je pojavilo sočasno z razumevanjem elementov dobrega upravljanja (Bourguignon in Sundberg 2007), ki sem ga izpostavila v začetnih poglavjih. Tam sem upravljanje opredelila kot odnos med državo in državljani, pri čemer na te odnose vplivajo »institucije, način, na katerega pravila – formalna (zakoni in predpisi) in neformalna (te oblikujeta tradicija in kultura) – vplivajo na to, kako se ljudje povezujejo med sabo« (DFID 2007a, 6), pri čemer med ključne sestavine dobrega upravljanja štejemo zagotavljanje človeške varnosti, zagotovitev ključnih javnih storitev, spoštovanje pravic in svoboščin, spodbujanje gospodarske rasti, boj proti korupciji ter krepitev upravljanja javnih financ (DFID 2007a, 22). Dobro upravljanje leži na štirih podpornih stebrih (odgovornost, transparentnost, predvidljivost in participacija) in v tem kontekstu velja razumeti tudi načela upravljanja javnih financ (Schiavo-Campo 2007, 54), kjer je ključno, da »celostni proračun vsebuje vse vladne operacije, je osnovan na rezultatih, ki dokazujejo uspešnost, je transparenten in uporabljen kot inštrument za strateško upravljanje in opolnomočenje državljanov« (Shah 2007, 1). UJF je posebno mesto pri mednarodnih naporih za zmanjšanje revščine dobilo tudi v številnih deklaracijah in zavezah, ki jih predstavljam v podpoglavju 5.1.1 spodaj. Z analizo

želim opisati središčno vlogo sistemov upravljanja javnih financ v sodobnem razmišljanju o učinkovitosti razvojnega sodelovanja.

5.1.1 Okrepitev in uporaba sistemov upravljanja javnih financ: pregled mednarodnih zavez

S Pariško deklaracijo o učinkovitosti razvojne pomoči so se partnerice in donatorice zavezale, da bodo skupno stremele k izboljšanju kakovosti sistemov UJF. Donatorice bodo skozi uporabo teh sistemov (pri čemer lahko gre tako za projektno obliko pomoči, ki uporablja te sisteme, ali pa, po možnosti, za katerokoli programsko obliko pomoči) le-te okrepile ali pa nudile tehnično pomoč in/ali programe izgradnje zmogljivosti, da bi sisteme okrepile (OECD DAC 2009; 2011c; 2011e). Konkretno kazalnik 2a Pariške deklaracije preverja kakovost sistemov UJF držav partneric. Ta kazalnik meri, kako zanesljiv je sistem UJF držav partneric, ki ali i) odgovarja splošno sprejetim dobrim praksam na tem področju ali ii) imajo države partnerice program reform za uvedbo zanesljivega sistema UJF. Cilj zavez iz Pariza za leto 2010 je bil, da bo polovica partnerskih držav napredovala vsaj za eno mersko enoto (0,5 točke) na lestvici merjenja napredka kakovosti sistemov UJF v skladu z metodologijo Svetovne banke CPIA, ki sem jo predstavila v poglavju o sodobnem razumevanju učinkovitega razvojnega sodelovanja in konceptu dobrega upravljanja. V primeru kakovosti sistemov UJF v skladu z metodologijo CPIA Svetovna banka oceni kakovost državnega proračuna in sistema UJF na osnovi treh dimenzij: i) izčrpen in kredibilen proračun, ki je vezan na politične prioritete; ii) učinkovit sistem upravljanja javnih financ, ki omogoča, da je proračun izvršen kot načrtovano na nadzorovan in predvidljiv način; ter iii) pravočasno in pravilno računovodstvo ter fiskalno poročanje (OECD DAC 2011e). S Pariško deklaracijo so se države partnerice zavezale, da bodo »objavljale pravočasna, transparentna in zanesljiva poročila o izvrševanju proračuna«, donatorji pa, da bodo zagotavljali »zanesljive okvirne zaveze o srednjeročnem okviru pomoči ter izvrševali pomoč pravočasno in predvidljivo v skladu z dogovorjenim časovnim načrtom« (OECD DAC 2008e, 5).

Poročilo OECD DAC (2011g) o izpolnjevanju pariških kazalnikov med leti 2005 in 2010 (poročilo je nastalo pred četrtem visokim vrhom v Busanu) ugotavlja, da pri kazalniku 2a v tem obdobju ni prišlo do napredka. Cilj je bil, da bo 50 odstotkov partnerskih držav napredovalo vsaj za eno mersko enoto (0,5 točke) na lestvici merjenja napredka kakovosti

sistemov UJF v skladu z metodologijo CPIA. Namesto polovici držav partneric je kakovost sistemov UJF uspelo izboljšati 38 odstotkom držav, ocenjenih v okviru napredka v skladu s Pariško deklaracijo. Poročilo OECD DAC ugotavlja, da je vendarle nekaj državam uspelo okrepiti državne sisteme, a se to ni odražalo v večji uporabi teh sistemov s strani donatorjev (2011g). Spodaj v tabeli 5.1 prikazujem napredek po posameznih ocenah CPIA v skladu s kazalnikom 2a Pariške deklaracije v obdobju od leta 2005 do 2010.

Tabela 5.1: Kakovost sistemov upravljanja javnih financ držav partneric glede na kazalnik 2a Pariške deklaracije od leta 2005 do 2010

Ocena CPIA	Leto	2005		2007		2010	
		Št. držav	%	Št. Držav	%	Št. držav	%
Močan sistem	4,5	1	2 %	0	0 %	2	4 %
	4	10	19 %	12	22 %	8	14 %
Srednje močan	3,5	19	35 %	18	33 %	25	45 %
	3	11	20 %	14	26 %	12	21 %
	2,5	9	17 %	5	9 %	6	11 %
	2	4	7 %	4	7 %	3	5 %
Šibek	1,5	0	0 %	1	2 %	0	0 %
Število ocenjenih držav		54		54		56	

Vir: OECD DAC (2011g).

Kazalnik 3 Pariške deklaracije meri vezanost tokov pomoči na nacionalne prioritete oziroma natančneje odstotek pomoči javnemu sektorju, ki je prikazan v državnih proračunih držav partneric. Cilj Pariške deklaracije do leta 2010 je bil za polovico zmanjšati delež tokov pomoči državnemu sektorju, ki ni prikazan v državnih proračunih, kar pomeni, da je vsaj 85 odstotkov vseh tokov prikazanih v državnih proračunih. To sledi razumevanju, da je krepitev institucij ključna za uspešen razvoj držav partneric ter da morajo države imeti močno lastništvo nad lastnim razvojem. Donatorji so se s Pariško deklaracijo zavezali, da bodo razvojno pomoč državam partnericam osnovali na temelju njihovih nacionalnih strategij razvoja in periodičnih ocenah napredka pri implementaciji teh strategij (OECD DAC 2008e, 4). Boljši rezultati pri tem kazalniku bodo prispevali k okrepljenemu lastništvu nad razvojnimi projekti in navezanostjo donatorjev na prioritete, saj bodo prejemnice imele boljše informacije o tokovih pomoči, pomoč pa bo bolj navezana na prioritete, ki so prikazane v proračunu. Prav tako je bilo pričakovano, da bo izboljšanje pri tem kazalniku prispevalo k večji odgovornosti, saj bodo partnerji bolj transparentni pri svojih aktivnostih, parlamenti in

drugi mehanizmi notranje odgovornosti pa bodo imeli tako več možnosti, da proučijo namenskost in smotrnost uporabe sredstev (prav tam; OECD DAC 2009). Tudi pri tem kazalniku je bila mednarodna skupnost v obdobju od leta 2005 do 2010 v veliki meri neuspešna, saj ji cilja (85 odstotkov vseh tokov pomoči je prikazanih v državnih proračunih) ni uspelo doseči – ta odstotek je na koncu znašal le 41 (OECD DAC 2011g).

Pariška deklaracija predvideva, da bo napredku pri krepitvi javnofinančnih sistemov držav partneric sledila uporaba teh sistemov s strani donatorjev. Kazalnik 5a meri odstotek donatorjev in odstotek tokov pomoči, ki uporabljajo sistem UJF v državah partnericah, ki ali i) odgovarjajo splošno sprejetim dobrim praksam na tem področju ali ii) imajo program reform za doseg le-teh. Predpostavka zavez iz Pariza je, da uporaba sistemov upravljanja javnih financ prejemnic povečuje učinkovitost razvojnega sodelovanja s krepitvijo trajnostne zmogljivosti držav partneric, »da razvijejo, izvršujejo in odgovarjajo za svoje razvojne politike svojim državljanom in parlamentu« (OECD DAC 2008g, 4). Proces ocenjevanja pri tem kazalniku je dvofazni: v prvi fazi osebje Svetovne banke oceni majhen, reprezentativen vzorec držav iz vseh regij, ki v drugi fazi služi osebju SB, zaposlenemu na predstavništvih v različnih državah, da te ocene vzame kot osnovo za oceno države, kjer službuje. Kritiki tega pristopa ocenjujejo (Allen 2009, 7), da je pogosto pristranski, saj ima lahko osebje SB, ki deluje v pisarnah v različnih državah prejemnicah, interes, da podeli višje ocene, saj želi prikazati, da so bile reforme, pri katerih so sodelovali, uspešne. Kazalnik 5a je sicer še posebej osredotočen na tri komponente uporabe sistemov UJF držav partneric: izvrševanje proračuna (štirje kriteriji), nacionalno finančno poročanje (dva kriterija) in nacionalni postopki revizije (štirje kriteriji) (OECD DAC 2011c; 2011e). Cilj Pariške deklaracije do leta 2010 je bil, da bi vsi donatorji uporabljali sistem UJF držav partneric v primerih, ko so prejemnice prejele oceno kakovosti sistema UJF v skladu s kazalnikom 2a 5,0 ali več ter da 90 odstotkov donatorjev uporablja sistem UJF v tistih državah prejemnicah, ki so dobile ocene od 3,5 do 4,5. V smislu odstotkov tokov pomoči to pomeni zmanjšanje deleža pomoči javnemu sektorju držav prejemnic, ki ne uporabljajo sistemov upravljanja javnih financ, za dve tretjini, če so prejemnice prejele oceno sistema kakovosti UJF 5,0 ali več, ter zmanjšanje za eno tretjino, če so prejemnice prejele ocene od 3,5 do 4,5 (prav tam).

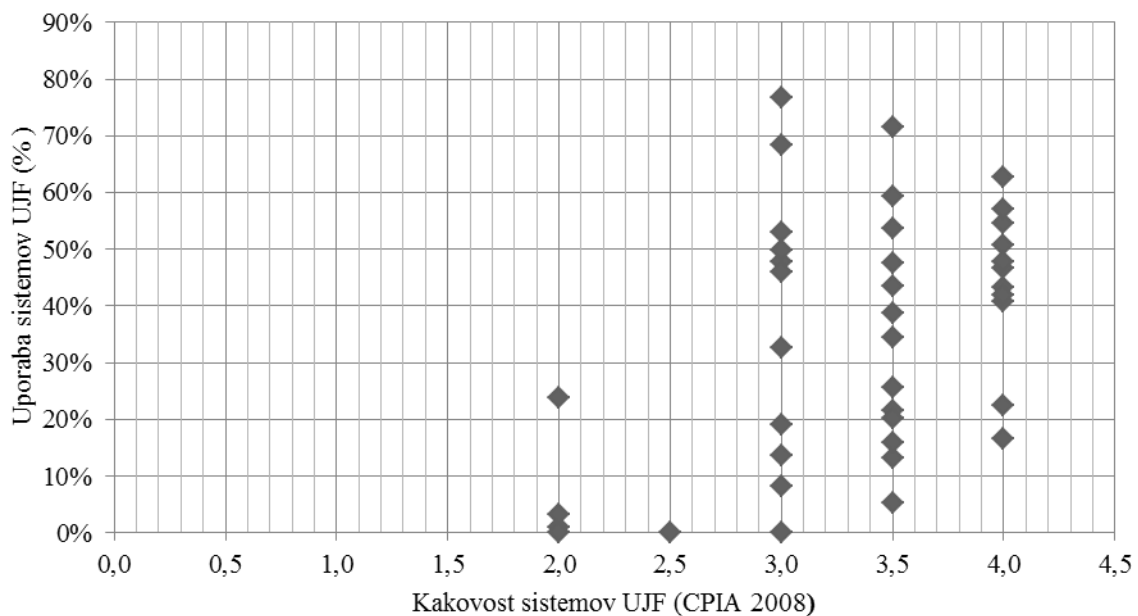
Pred tretjim vrhom o učinkovitosti pomoči v Akri je poročilo OECD DAC iz leta 2008 poročalo o pozitivnem napredku pri kazalniku 2a, kjer je 36 odstotkov držav partneric izboljšalo kakovost sistemov UJF (OECD DAC 2008b). Vendar isto poročilo navaja, da je le

45 odstotkov pomoči državnemu sektorju uporabilo sistem UJF, pri čemer izpostavlja, da praktično ni bilo napredka od leta 2005 (takrat je sisteme uporabljalo 40 odstotkov donatorjev). Poročilo nadalje izraža zaskrbljenost nad ugotovitvijo, da donatorji ne uporabljajo sistemov niti v državah partnericah z zanesljivimi sistemi UJF (OECD DAC 2008b, 10–11). Slika spodaj prikazuje razmerje med kakovostjo sistemov UJF držav partneric, ki so sodelovale v poročilu OECD DAC 2008, in uporabo teh sistemov s strani donatoric. Slika 5.3 spodaj potrjuje ugotovitve OECD DAC, da večja kakovost ne vodi nujno tudi v večjo uporabo teh sistemov. Poročilo OECD DAC pred vrhom v Busanu je ugotovilo, da je bil cilj Pariške deklaracije, da bo do leta 2010 55 odstotkov vse pomoči vladnemu sektorju uporabljalo sisteme UJF, a se je to zgodilo le v 48 odstotkih (OECD DAC 2011g). Poročilo med možne razloge za še vedno nizko uporabo sistemov UJF s strani donatorjev navaja ocene visokega fiduciarnega tveganja, pomisleke donatorjev, da na ta način ne bodo mogli dokazati rezultatov razvojne pomoči kot v primeru projektnega načina sodelovanja, nizke zmogljivosti donatorjev, da bi se premaknili k oblikam pomoči, ki uporabljajo sisteme UJF, ter s tem povezano tudi okrepili zmogljivosti lastnega osebja, da bi lahko državam partnericam pomagali na tem področju, ter pogosto nezavedanja, da poleg proračunske podpore, za katero mnogi donatorji ocenjujejo, da je preveč tvegana oblika razvojnega sodelovanja, lahko uporabijo tudi druge oblike pomoči in pri tem še vedno uporabljajo sisteme UJF v državah partnericah (prav tam).

Ne glede na zaveze iz Pariza se donatorice še vedno pogosto odločajo za uvedbo in uporabo lastnih sistemov upravljanja financ, ko v državah partnericah izvajajo razvojne projekte in programe. Vendar v skladu s sodobnim razumevanjem učinkovitega razvojnega sodelovanja s tem ne prispevajo h krepitvi sistemov UJF prejemnic oziroma uspešnemu razvoju teh držav, kot ga razume OECD DAC, ki trdi, da je »[k]repitev in uporaba državnih sistemov [...] nujna sestavina razvojne učinkovitosti« (OECD DAC 2009, 18). Logika Pariške deklaracije je, da bodo države partnerice stremele k izboljšanju sistemov UJF, donatorice pa jih bodo pri teh naporih spodbujale in hkrati uporabljale njihove sisteme. Ko sistemi ne bodo dovolj kakovostni, bodo izvajale aktivnosti (programe tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti ter druge aktivnosti), ki bodo prispevale h krepitvi sistemov. To nenazadnje preverja tudi kazalnik 4 Pariške deklaracije, ki ugotavlja odstotek usklajene pomoči donatorskih programov izgradnje zmogljivosti, ki je v skladu z nacionalnimi strategijami razvoja držav partneric. OECD DAC (2009) koristi uporabe sistemov upravljanja javnih financ ne vidi samo v njihovem izboljšanju, ampak tudi širše. Uporaba sistemov UJF držav prejemnic naj bi

i) povečevala navezanost donatoric na nacionalne prioritete prejemnic; ii) se osredotočala na skupne cilje; iii) spodbujala zanesljivo proračunsko in finančno upravljanje; iv) spodbujala trajnost rezultatov (z odpravo vzporednih implementacijskih projektnih enot); v) zmanjševala transakcijske stroške; in vi) spodbujala usklajenost (OECD DAC 2009).

Slika 5.3: Razmerje med kakovostjo sistemov upravljanja javnih financ in njihovo uporabo



Vir: OECD DAC (2009, 38).

Prav tako so se donatorji s Pariško deklaracijo zavezali, da bodo povečali uporabo programskih oblik pomoči ter da bodo te leta 2010 predstavljale 66 odstotkov celotne pomoči (na to se specifično nanaša kazalnik 9 Pariške deklaracije). Programske oblike pomoči, kot sem pojasnila v prejšnjem poglavju, temeljijo na uporabi državnih sistemov oziroma konkretnije sistemov UJF. Vendar v splošnem velja, da lahko sistem UJF donatorice uporabijo tako s projektnim kot programskim načinom sodelovanja, a v različni meri. Programskim oblikam to uspeva bolj, v največji meri splošni proračunski podpori (Cant in drugi 2008). Pomoč uporablja sistem UJF takrat, ko je pomoč v: i) načrtu – programska ali projektna pomoč je integrirana v strateško načrtovanje proračunskih uporabnikov ter v spremnih dokumentih, ki pričajo o prioritarnih politikah; ii) proračunu – zunanje financiranje, vključno s programskim in projektnim financiranjem, in njihova namenska uporaba so prikazani v proračunski dokumentaciji; iii) parlamentu – zunanje financiranje je vključeno v prihodke in v odobrena proračunska sredstva s strani parlamenta; iv) zakladnici – zunanje financiranje je nakazano v državno zakladnico in upravljano preko državnih sistemov; v)

sistemu javnih naročil – s tuje strani financiran javni razpis sledi sistemu javnega naročanja države prejemnic; vi) računovodstvu – zunanje financiranje je zabeleženo in poknjženo v skladu s sistemom računovodenja prejemnice, v skladu s proračunsko klasifikacijo; vii) reviziji – zunanje financiranje je revidirano v skladu z državnim sistemom revizije prejemnice; viii) poročanju – zunanje financiranje je vključen v *ex post* poročila vlade prejemnice (Carter 2008).

Srečanju v Parizu je sledilo srečanje v Akri, kjer so se donatorji z Akrsko agendo za akcijo zavezali, da bodo v državah partnericah uporabljali državne sisteme kot »prvo opcijo« (OECD DAC 2009, 85). V kolikor to ne bo mogoče, so se zavezali, da bodo transparentno poročali o tem, zakaj to niso storili, ter skušali najti načine, »da okrepijo in ne spodkopavajo državnih sistemov in postopkov« (prav tam). Hkrati so se v Akri donatorji znova zavezali k spoštovanju načel Pariške deklaracije in uresničevanju zavez, da bodo 66 odstotkov vse pomoči dali v obliki programske pomoči ter da bo vsaj 50 odstotkov njihove pomoči uporabljalo sisteme upravljanja javnih financ držav partneric. Na drugi strani so se države partnerice zavezale, da bodo še naprej krepile svoje sisteme UJF. Tako Pariška deklaracija kot Akrska agenda za akcijo, ki pozivata donatorje k povečani uporabi programskih oblik pomoči, konkretno ne izpostavljata nobene oblike pomoči.

Pred četrtem vrhom o učinkovitosti razvojne pomoči v Busanu so se na srečanju v Manili, Filipini, od 6. do 7. junija 2011 predstavniki držav partneric, multilateralnih in bilateralnih razvojnih organizacij, predstavniki parlamentov in civilne družbe s Konsenzom o upravljanju javnih financ iz Manile zavezali h krepitvi sistemov upravljanja javnih financ, ki je »ključen za učinkovito in trajnostno gospodarsko upravljanje in izvajanje javnih storitev« (OECD DAC 2011h). Dokument iz Manile sledi zavezam iz Pariza in Akre ter, kot trdi, ne želi izumljati novih receptov glede kakovosti in uporabe sistemov upravljanja javnih financ, vendar pred vrhom v Busanu izpostavlja, da »je potrebno več narediti na državni ravni za podporo in okrepitev upravljanja javnih financ« ter da »mednarodna skupnost lahko pomaga pri mehanizmih pregleda sistemov ter deluje kot platforma za izmenjavo informacij o krepitvi in uporabi državnih sistemov upravljanja javnih financ« (prav tam). Konsenz iz Manile pomembno poziva k spremljanju okvirjev za ocenjevanje kakovosti sistemov UJF, ki so se razvijali sočasno z mednarodnimi naporimi za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja in ki jih Pariška deklaracija še ne omenja – eden takšnih mehanizmov je metodologija PEFA, ki jo konsenz iz Manile konkretno izpostavlja. Sicer konsenz poziva države partnerice k

izkazovanju politične zaveze k reformam sistemov UJF, h krepitvi znanja in veščin uradnikov, ki sodelujejo v teh procesih, okrepitvi fiskalne transparentnosti, krepitvi mehanizmov zunanjega nadzora nad javnimi financami, predvsem parlamenta in civilne družbe, ki sta pomembno priznanje njune vloge v procesu dobila kasneje tudi v končnem dokumentu iz Busana, ocenjevanju in uporabi državnih sistemov za trajnostni razvoj ter izpostavlja javne finance kot ključen element učinkovite države (OECD DAC 2011h).

Končni dokument iz Busana Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana gradi na zavezah iz Pariza in Akre. Dokument iz Busana pravzaprav še nekoliko nadgradi zavezo iz Akre, kjer so se donatorji strinjali, da bodo uporabljali državne sisteme kot »prvo opcijo«. Busanski dogovor namreč donatorje zavezuje k uporabi državnih sistemov kot privzeti (ang. *default*) »pristop k razvojnemu sodelovanju v podporo aktivnostim, ki jih upravlja javni sektor« (OECD DAC 2011f). Še enkrat so se donatorji in partnerice zavezali k uporabi diagnostičnih orodij za oceno kakovosti sistemov upravljanja javnih financ. Donatorji bodo tam, kjer uporaba javnofinančnih sistemov ni mogoča, natančno pojasnili, zakaj jih ne uporabljajo, ter se s partnericami dogovorili, kaj narediti, da bo v prihodnje uporaba omogočena (prav tam).

V nadaljevanju predstavljam metodologijo za preverjanje kakovosti sistemov UJF PEFA, ki se je v mednarodni donatorski skupnosti uveljavila kot ena ključnih metodologij za preverjanje kakovosti sistemov UJF, čeprav sicer obstaja več takšnih orodij (na primer metodologija CPIA, preverjanja kakovosti sistemov v okviru HIPC, Open Budget Index, kolegialne ocene (ang. *peer review*) v okviru visokih srečanj proračunskih strokovnjakov OECD in drugi). Metodologijo PEFA bom natančno opisala, saj bom v naslednjem poglavju v empiričnem delu raziskave uporabila ravno to metodologijo za razumevanje kakovosti javnofinančnih sistemov izbranih držav.

5.1.2 Skupna metodologija za preverjanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ

Pariška deklaracija izpostavlja pomen diagnosticiranja kakovosti sistemov upravljanja javnih financ ter nujnosti oblikovanja okvirja oziroma metodologije za merjenje le-teh. S povečano uporabo predvsem proračunske podpore se je namreč povečal pritisk na razumevanje

kakovosti sistemov UJF držav partneric kot enega ključnih pogojev za pridobitev te oblike pomoči in posledično vplival na povečano število donatorskih misij, da bi preverili njihovo kakovost. Ker so številne misije povečevale pritiske na že omejene zmogljivosti držav partneric, so donatorji s Pariško deklaracijo ugotovili, da imajo z državami partnericami »skupni interes po spremljanju napredka pri izboljšanju državnih sistemov« ter da bodo »delovali skupaj, da bi vzpostavili s strani vseh sprejete okvirje, ki nudijo zanesljive ocene izvajanja, transparentnosti in odgovornosti državnih sistemov« (OECD DAC 2008e, 4). Na osnovi teh zavez je nastala tudi metodologija PEFA, ki temelji na skupnem razumevanju, kako naj bi deloval dober sistem upravljanja javnih financ (Andrews 2007). V tem kontekstu leti tudi največ kritik na metodologijo PEFA, ki ji očitajo, da v sebi nosi pristranski pogled (pogled donatorjev z Zahoda in mednarodnih finančnih institucij) na to, kakšen naj bi bil dober sistem upravljanja javnih financ. Prav tako metodologiji PEFA očitajo, da je z njo mednarodna donatorska skupnost iznašla še en inštrument, ki ji omogoča dodaten zaslužek preko najemanja konzultantov, namesto da bi se primarno osredotočala na procese zmanjšanja revščine v državah partnericah (Bietenhader in Bergmann 2010).

PEFA (Javni izdatki in finančna odgovornost; ang. *Public Expenditure and Financial Accountability*) je partnerstvo, ki so ga sklenili Svetovna banka, Evropska komisija, oddelek Velike Britanije za mednarodni razvoj, švicarski državni sekretariat za gospodarske dejavnosti (SECO), francosko in norveško ministrstvo za zunanje zadeve in Mednarodni denarni sklad (Evropsko računsko sodišče 2005, 24; PEFA 2005, ii). Partnerji v okviru PEFA so s skupnim programom upravljanja javnih financ (ang. *Joint Venture on PFM*) pri OECD DAC oblikovali metodologijo za merjenje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ (ang. *PEFA Public Financial Management Performance Measurement Framework*), kar je v skladu z mednarodnimi naporimi za usklajevanje študij in analiz ter z razumevanjem, da imajo reforme UJF kritično vlogo pri implementaciji politik nacionalnega razvoja in izkoreninjenja revščine (PEFA 2005, iii). To razumevanje temelji na predpostavki, da dober sistem UJF spodbuja, kot sem predstavila na začetku tega poglavja, agregatno fiskalno disciplino, strateško razdeljevanje sredstev in smotrno izvajanje storitev.

Metodologija PEFA, ki zajema 28 kazalnikov o državnem sistemu UJF in 3 o donatorskih praksah na tem področju, temelji na razumevanju šestih kritičnih dimenzij odprtega in urejenega sistema upravljanja javnih financ, pri čemer so kazalniki o državnem sistemu UJF

oblikovani v tri kategorije: A) rezultati upravljanja javnih financ; B) ključna vprašanja za vse sektorje in C) proračunski cikel (PEFA 2005; v sliki 5.4 spodaj):

1. Kredibilnost proračuna

Skupina kazalnikov znotraj te dimenzije meri, koliko je proračun kot načrt dober pokazatelj tega, kar se zgodi v praksi. Ta dimenzija preverja skladnost med načrtovanimi in resničnimi prihodki in odhodki ter koliko so poročani odhodki poplačeni z neplačanimi računi. Slabe ocene kažejo na možnost, da sredstva ne prinašajo političnih prioritet v tolikšni meri, kot je to predstavljeno v državnem proračunu.

2. Celovitost in preglednost

Ta skupina kazalnikov meri, v kolikšni meri proračun odraža celovitost javnih financ. Prav tako ti kazalniki preverjajo, koliko proučevana država objavlja informacije in ali v primerni obliki, na osnovi katerih je odgovorna za upravljanje s finančnimi sredstvi. Slabe ocene odražajo fiduciarno tveganje zaradi nedostopnosti ali fragmentacije informacij o stanju javnih financ.

3. Načrtovanje proračuna na osnovi politik

Skupek dveh kazalnikov znotraj te dimenzije meri, v kolikšni meri so proračunske dodelitve narejene strateško in v kolikšni meri odražajo sprejete politike in prioritete ter hkrati upoštevajo dolgoročni vpliv odločitev. Slabe ocene so lahko znak fiskalne nestabilnosti, šibkega vzpostavljanja prioritet in navezanosti na politične cilje/prioritete.

4. Nadzor pri izvrševanju

Ta skupina kazalnikov preverja, v kolikšni meri lahko upravljavci in ponudniki storitev znotraj javnega sektorja z gotovostjo porabijo proračunska sredstva in pravočasnost ter učinkovitost nadzornega okvirja pri spodbujanju discipline pri izvajanju storitev. Nizke ocene pri tem sklopu kažejo na ranljivosti glede uhajanja sredstev, pomanjkanja discipline in nesmotrne uporabe storitev.

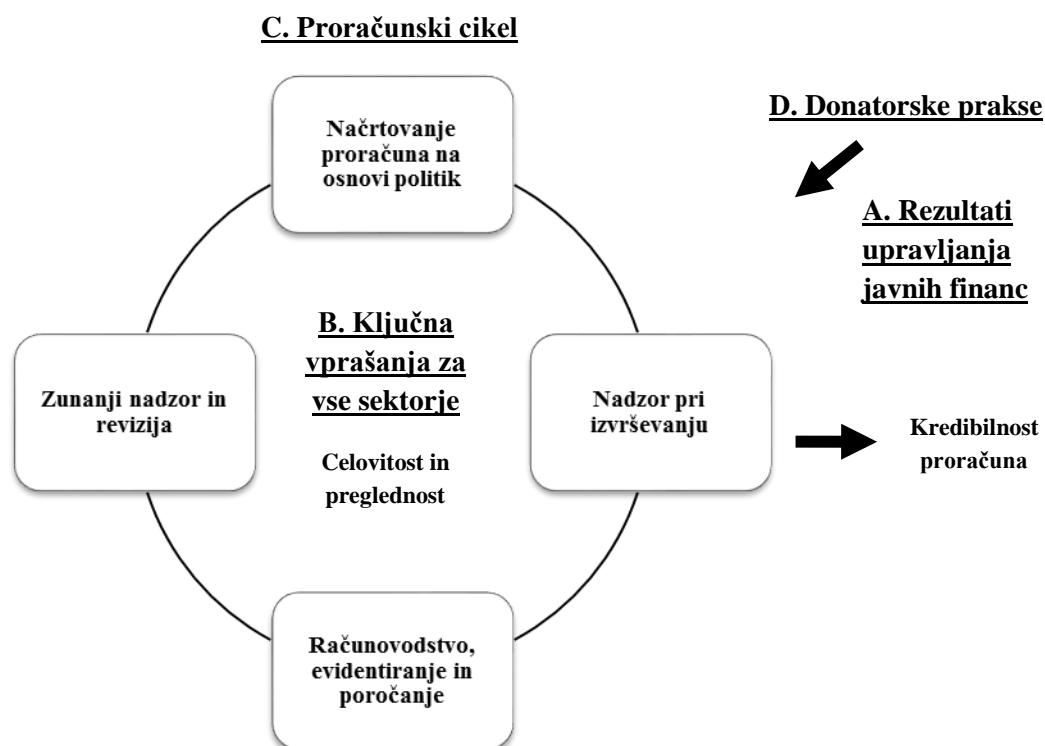
5. Računovodstvo, evidentiranje in poročanje

Sklop teh kazalnikov odraža primernost informacij o tem, kaj se dogaja s sredstvi v praksi kot način informiranja menedžerjev na vseh ravneh in kot način za uveljavljanje nadzora ter zagotavljanja transparentnosti. Slabe ocene pri tej dimenziji kažejo na neoptimalno uporabo sredstev ter šibko odgovornost.

6. Zunanji nadzor in revizija

Ta sklop kazalnikov preverja, v kolikšni meri obstaja in kako učinkovit nadzor je nad delovanjem javne uprave. Nizke ocene pri teh kazalnikih kažejo na pomanjkanje neodvisnosti pregleda nad aktivnostmi vlade.

Slika 5.4: Pokritost sistema upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA



Vir: PEFA (2005, 4).

Zadnji sklop kazalnikov, ki sicer neposredno ne meri kakovosti sistema UJF, temveč donatorske prakse na tem področju, preverja, kako uspešno donatorji vključujejo pomoč v državni proračunski proces, ali prikazujejo vsa obstoječa sredstva pravočasno ter koliko donatorji uporabljajo državne sisteme, ko upravljajo s pomočjo. Slabe ocene kažejo na potencialno šibek odnos med donatorjem in prejemnico ter najbrž na s strani donatorja ocenjeno visoko fiduciarno tveganje (PEFA 2005).

Vsak kazalnik je ocenjen na lestvici od A do D, pri čemer je A najvišja ocena. Pomen ocen je za vsak posamezni kazalnik določen posebej. Posamezni kazalniki imajo več podkazalnikov (skupno je tako ocenjenih 73 dimenzij), skupna ocena je določena na osnovi dveh metod (metoda M1 in metoda M2), odvisno od kazalnika. Metodologija za posamezne kazalnike je natančno predpisana (PEFA 2005). Pri metodi M1 gre za princip najšibkejšega člana, pri M2 pa za skupno oceno posameznih dimenzij kazalnika, kjer nizka ocena pri eni dimenziji kazalnika ne vpliva nujno na skupno oceno pri posameznem kazalniku (PEFA 2005). Kazalnike PEFA kot tudi metodo ocenjevanja prikazujem v tabeli 5.2 spodaj.

Tabela 5.2: Kazalniki preverjanja kakovosti sistemov upravljanja javnih financ PEFA

ŠT.	OPIS KAZALNIKA	DIMENZIJE	METODA
	A. UČINKOVITOST UPRAVLJANJA JAVNIH FINANC: Kredibilnost proračuna		
PI-1	Skupni znesek odhodkov v primerjavi s prvotno odobrenim proračunom	i.	M1
PI-2	Sestava dejanskih proračunskih odhodkov v primerjavi s prvotno odobrenim proračunom	i.	M1
PI-3	Skupni javni prihodki v primerjavi s prvotno odobrenim proračunom	i.	M1
PI-4	Obseg in spremljanje neplačanih obveznosti	i., ii.	M1
	B. KLJUČNE MEDSEKTORSKE ZNAČILNOSTI: Celovitost in preglednost		
PI-5	Proračunska klasifikacija	i.	M1
PI-6	Celovitost informacij, vključenih v proračunsko dokumentacijo	i.	M1
PI-7	Obseg neprikazanih vladnih operacij	i., ii.	M1
PI-8	Preglednost fiskalnih odnosov znotraj vlade	i., ii., iii.	M2
PI-9	Pregled nad skupnim fiskalnim tveganjem s strani ostalih delov javnega sektorja	i., ii.	M1
PI-10	Javni dostop do ključnih fiskalnih informacij	i.	M1
	C. PRORAČUNSKI CIKEL		
	C(i) Srednjeročno načrtovanje in priprava proračuna		
PI-11	Pravilnost in sodelovanje v letnem proračunskem procesu	i., ii., iii.	M2
PI-12	Večletna perspektiva v fiskalnem načrtovanju, politiki odhodkov in pripravi proračuna	i., ii., iii., iv.	M2
	C(ii) Predvidljivost in nadzor pri izvrševanju proračuna		
PI-13	Preglednost davkoplačevalskih obveznosti in odgovornosti	i., ii., iii.	M2
PI-14	Učinkovitost postopkov za registracijo davčnih zavezancev in davčne odmere	i., ii., iii.	M2
PI-15	Učinkovitost pri zbiranju plačil davkov	i., ii., iii., iv.	M1
PI-16	Predvidljivost pri razpoložljivosti sredstev za prevzem obveznosti za odhodke	i., ii., iii.	M1
PI-17	Evidentiranje in upravljanje s stanjem denarnih sredstev, dolgom in poroštvi	i., ii., iii.	M2
PI-18	Učinkovitost nadzora nad izplačili plač	i., ii., iii., iv.	M1
PI-19	Konkurenčnost, stroškovna učinkovitost in nadzor nad javnimi naročili	i., ii., iii.	M2
PI-20	Učinkovitost notranjih nadzorov nad odhodki, drugimi kot plače	i., ii., iii.	M1
PI-21	Učinkovitost notranje revizije	i., ii., iii.	M1

	C(iii) Računovodski postopki in finančna poročila		
PI-22	Pravočasnost in pravilnost poravnave računov	i., ii.	M2
PI-23	Dostopnost informacij o sredstvih, pridobljenih s strani enot, ki nudijo storitve	i.	M1
PI-24	Kakovost in pravočasnost proračunskih poročil med letom	i., ii., iii.	M1
PI-25	Kakovost in pravočasnost letnih računovodskih (finančnih) izkazov	i., ii., iii.	M1
	C(iv) Zunanja finančna odgovornost, zunanja revizija in zunanji nadzor		
PI-26	Obseg, narava revizije ter upoštevanje ugotovitev zunanje revizije	i., ii., iii.	M1
PI-27	Zakonodajni nadzor/pregled zakona o letnem proračunu	i., ii., iii., iv.	M1
PI-28	Zakonodajni nadzor/pregled zunanje revizijskih poročil	i., ii., iii.	M1
	D. PRAKSE DONATORJEV		
D-1	Predvidljivost neposredne proračunske podpore	i., ii.	M1
D-2	Finančni podatki, ki jih donatorji posredujejo za pripravo proračuna in poročanje o projektih in programih pomoči	i., ii.	M1
D-3	Delež pomoči, ki uporablja nacionalne postopke	i.	M1

Vir: PEFA (2005).

Čeprav je PEFA vse bolj pogosto uporabljena kot glavna metoda za oceno kakovosti sistemov UJF³⁴, je bila v okviru OECD DAC za spremljanje učinkovitosti razvojne pomoči sprejeta metodologija CPIA. CPIA sicer uporablja rezultate PEFA za oceno predvsem pri kazalniku 13 in kazalniku 16, vendar enostaven prenos ocen iz PEFA v CPIA ni mogoč, čeprav so napor mednarodne skupnosti, da bi zagotovili konsistentnost med obema metodama, vse bolj intenzivni (PEFA 2009a, 5). Vendarle se PEFA vse bolj uveljavlja kot vodilni inštrument za preverjanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ in pri odločanju o smiselnosti uporabe splošne proračunske podpore v posameznih državah. V tabeli 5.3 spodaj prikazujem razmerje med definicijo uporabe sistemov upravljanja javnih financ, kazalniki Pariške deklaracije in kazalniki PEFA, kot ga razume OECD DAC. To mi bo v nadaljevanju služilo za lažje razumevanje specifičnega razmerja med kakovostjo sistema UJF in njegovo uporabo v izbranih državah pričujoče raziskave. V primeru pričujoče raziskave bom uporabila proračunsko podporo za razumevanje, kdaj donatorji uporabljajo sisteme upravljanja javnih financ. Proračunska podpora namreč omogoča, da ko je denar enkrat v zakladnici in nato v proračunu države prejemnice, ta z njim v celoti upravlja sama. Tako je pomoč v primeru proračunske podpore lahko tako v proračunu, zakladnici, računovodstvu in drugih fazah/inštrumentih proračunskega cikla, kar razkriva tudi tabela 5.3 spodaj, ki pojasnjuje razmerje med uporabo sistemov UJF ter kazalnike Pariške deklaracije in kazalnike PEFA.

Tabela 5.3: Primerjava razumevanja uporabe sistemov upravljanja javnih financ med kazalniki Pariške deklaracije in metodologije PEFA

DEFINICIJA UPORABE SISTEMA UJF	KAZALNIK PARIŠKE DEKLARACIJE	KAZALNIK PEFA
Pomoč je v načrtu	Kazalnik 3 – Tokovi pomoči so vezani na nacionalne prioritete. Noben kazalnik ne meri napredka na področju vključevanja programov in projektov v srednjeročni okvir izdatkov, vendar kazalnik 3 to vsaj deloma pokrije z merjenjem tokov pomoči, ki so vezani na nacionalne prioritete	Kazalnik D-2 – Finančne informacije, zagotovljene s strani donatorjev, pomembne za pripravo in izvedbo proračuna in poročanje o projektih in programski pomoči
Pomoč je v proračunu	Kazalnik 5a – Uporaba postopkov izvrševanja nacionalnega proračuna	Kazalnik D-3 – Odstotek pomoči, ki upravlja z uporabo nacionalnih

³⁴ Do konca septembra 2011 je mednarodna donatorska skupnost izvedla 245 poročil PEFA v 126 državah (PEFA 2012).

		postopkov Kazalnik PI-7 (ii) – Obseg neprikazanih vladnih operacij; dimenzija (ii) meri informacije o prihodkih od donatorsko financiranih projektov, ki so vključeni v fiskalna poročila
Pomoč je v parlamentu	Kazalnik 5a – Uporaba postopkov izvrševanja nacionalnega proračuna	Noben kazalnik PEFA ne meri tega.
Pomoč je v zakladnici	Kazalnik 5a – Uporaba postopkov izvrševanja nacionalnega proračuna	Kazalnik D-3 – Odstotek pomoči, ki upravlja z uporabo nacionalnih postopkov
Pomoč je v javnih naročilih	Kazalnik 5b – Uporaba postopkov sistemov javnega naročanja	Kazalnik D-3 – Odstotek pomoči, ki upravlja z uporabo nacionalnih postopkov
Pomoč je v računovodstvu	Kazalnik 5a – Uporaba postopkov finančnega poročanja	Kazalnik D-3 – Odstotek pomoči, ki upravlja z uporabo nacionalnih postopkov Kazalnik PI-7 (ii) – Obseg neprikazanih vladnih operacij; dimenzija (ii) meri informacije o prihodkih od donatorsko financiranih projektov, ki so vključeni v fiskalna poročila
Pomoč je v reviziji	Kazalnik 5a – Uporaba nacionalnih postopkov revizije	Kazalnik D-3 – Odstotek pomoči, ki upravlja z uporabo nacionalnih postopkov
Pomoč je v poročanju	Kazalnik 5a – Uporaba postopkov finančnega poročanja	Kazalnik D-3 – Odstotek pomoči, ki upravlja z uporabo nacionalnih postopkov

Vir: OECD DAC (2009, 63–64).

Metodologija PEFA za razliko od metodologije CPIA ne predpisuje, kdaj je sistem dovolj dober za uporabo. Odločitev o tem je prepuščena posameznim donatorjem (Shand 2006). Čeprav Sekretariat PEFA, ki ga gosti Svetovna banka v Washingtonu, opozarja, da metodologija PEFA ni bila razvita z namenom primerjav niti med poročili v izbrani državi niti med državami, je vse več raziskav, ki počnejo prav to (de Renzio 2009b; Andrews 2010). Sekretariat PEFA še posebej opozarja na težave pri primerjavah med državami, kjer je potrebno upoštevati, da so lahko tehnične definicije pri uporabi terminov različne (na primer definicija neporočanih vladnih operacij ali zaostalih plačil). V tem primeru je potrebno natančno razumeti ozadje in zakaj je določena država prejela določeno oceno na posameznem kazalniku ter razumeti kontekst posameznih držav (PEFA 2005). Ne glede na priporočila so

se (sicer redki) raziskovalci odločili za uporabo ocen PEFA v primerjalne namene. Prvo obširnejšo uporabo metodologije PEFA v in med državami je izvedel Paolo de Renzio z Univerze v Oxfordu. De Renzio (2009b) je v svoji raziskavi želel s pomočjo bivariatne in multivariatne regresijske analize ugotoviti razmerje med karakteristikami držav in kakovostjo sistemov upravljanja javnih financ. Izsledki njegove raziskave potrjujejo, da države v povprečju dosegajo boljše rezultate pri tistih kazalnikih, kjer so prisotni donatorji oziroma kjer potekajo projekti s financiranjem mednarodnih partnerjev. Izzivi ostajajo pri tistih kazalnikih, ki ocenjujejo reforme, v katere morajo biti vključena resorska ministrstva (de Renzio 2009b). V namen primerjave po kazalnikih PEFA je de Renzio predlagal metodologijo, po kateri je mogoče ocene od A do D spremeniti v numerične ocene, kot prikazujem v tabeli 5.4 spodaj.

Tabela 5.4: Predelava črkovnih ocena PEFA v numerične ocene

Ocena PEFA	A	B+	B	C+	C	D+	D
Numerična vrednost	4	3,5	3	2,5	2	1,5	1

Vir: de Renzio (2009b, 3).

Takšna predelava ocen omogoča agregacijo ocen ter primerjavo napredka posameznih držav in primerjavo z drugimi državami, ki jo bom uporabila v empiričnem delu pričujoče raziskave. De Renzio (2009b) predlaga primerjavo med državami iz iste regije, saj se s tem vsaj delno izognemo primerjavam med državami, ki ne delijo kulturnih podobnosti in podobne zgodovine razvoja javne uprave. Predlagana metodologija je sporna vsaj v tem, ker seštevajo ocene kazalnikov in s tem predpostavlja, da so kazalniki med sabo v istem kakovostnem razmerju, hkrati pa zaradi razlik med državami ni možna vedno ista uporaba terminov (na primer definicija zaostalih plačil) (PEFA 2009a). Teh omejitev se de Renzio zaveda, ne ponuja pa rešitev za svojo metodologijo v tistih primerih, ko posamezni kazalniki niso bili ocenjeni. V teh primerih namreč ni mogoče pripisati numeričnih ocen za posamezne kazalnike. Kot ugotavlja poročilo Sekretariata PEFA (2009a, 6–9), ki ga je Sekretariat pripravil kot odgovor na zgoraj predstavljeni poskus agregacije ocen PEFA in podobnih, je smiselno v takšnih primerih pri seštevku izpustiti ocene pri tistih kazalnikih, ki niso ocenjeni. Kot poudarja Sekretariat PEFA, je metodologija primerjave ocen prepuščena posameznemu raziskovalcu, vendar je nujno, da jo raziskovalec natančno pojasni (prav tam).

5.2 Vpliv donatorske podpore na sisteme upravljanja javnih financ

Pariška deklaracija zavezuje države partnerice k izboljšanju kakovosti sistemov upravljanja javnih financ in donatorice k čim večji uporabi le-teh (kazalnika 2a in 5a Pariške deklaracije). Sistem UJF je prepoznan kot eden ključnih inštrumentov dobrega upravljanja za zmanjšanje revščine in spodbuditev gospodarske rasti (Allen 2009; Cangiano in drugi 2013). V tem pod poglavju bom na osnovi obstoječih, sicer redkih študij analizirala, v kolikšni meri uporaba sistemov upravljanja javnih financ vpliva na njihovo kakovost, predvsem skozi uporabo proračunske podpore kot ene izmed ključnih oblik pomoči sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Med ključne koristi uporabe sistemov UJF, kot jih vidijo donatorji (bilateralni donatorji: Kanada, Francija, Nemčija, Nizozemska, Švedska in Velika Britanija; multilateralni: Azijska razvojna banka, Evropska komisija in Svetovna banka), sicer sodijo: i) izboljšanje navezanosti na politike držav partneric; ii) izboljšanje navezanosti na sisteme držav partneric; iii) povečano lastništvo držav partneric in sistemov notranje odgovornosti; iv) krepitev sistemov, vključno s povečano smotrnostjo javnih izdatkov; v) izboljšano usklajevanje med donatorji; vi) povečana absorpcijska sposobnost držav partneric (Cant in drugi 2008, 16).

Ne glede na poudarek pomena sistemov UJF za uspešen razvoj držav in številne mednarodne zaveze, ki stremijo h krepitvi in uporabi sistemov, je bilo doslej opravljenih relativno malo raziskav, ki bi poskušale razumeti odnos med povečano uporabo sistemov in njihovo kakovostjo (Wescott 2008; Andrews 2010; de Renzio in drugi 2010). Sicer redke raziskave so v veliki meri uporabile ekonometrične metode preverjanja učinkov, večinoma z uporabo multivariatne regresijske analize. Clay G. Wescott (2008) ugotavlja, da se je v primeru Svetovne banke v obdobju od 1990-ih do leta 2005 število razvojnih aktivnosti SB, ki so imele specifično komponento reform upravljanja javnih financ, štirikrat povečalo. Podobno ugotavlja študija OECD DAC (2009) o upravljanju razvojnih sredstev, ki trdi, da donatorji vedno več pozornosti namenjajo sistemom UJF. Zato je pomembno razumeti, kakšen učinek imajo povečane aktivnosti, ki so usmerjene v javnofinančne sisteme, posledično na te sisteme. Paolo de Renzio (2009b) je v svoji raziskavi uporabil ocene 57 analiz PEFA, pri čemer je ocene PEFA od D do A spremenil v numerične ocene od 1 do 4 (na način, kot sem pojasnila v prejšnjem pod poglavju), in s pomočjo regresijske analize ugotovil, da se v povprečju ocene pri posameznih državah znižujejo, bolj ko se pomikamo po proračunskem ciklu od priprave proračuna do izvrševanja, poročanja, zunanje revizije in mehanizmov

zunanjega nadzora (de Renzio 2009b). De Renzio (prav tam) je ugotovil, da sta na kakovost sistemov upravljanja javnih financ pomembno pozitivno vplivali le dve spremenljivki: raven prihodka (ang. *income level*) in količina zunanje pomoči. Wescott (2009) je v drugi raziskavi ugotovil, da se je 64 odstotkom državam, ki so prejemale kakršnokoli podporo reformnim programom upravljanja javnih financ, zvišala ocena pri merjenju kakovosti sistemov na osnovi metodologije CPIA, v primerjavi z 32 odstotki držav, ki takšne pomoči niso prejemale.

V študiji, ki so jo za Afriško razvojno banko, dansko, britansko in švedsko razvojno agencijo o vplivu donatorske podpore reformam javnofinančnih sistemom pripravili de Renzio in drugi (2010), ugotavljajo, da imajo v povprečju tiste države, ki prejemale več tehnične pomoči na tem področju, tudi boljše sisteme. Vendar avtorji študije niso ugotovili, v katero smer gre kavalnost. De Renzio in drugi (2010) namreč niso mogli potrditi, da je donatorska podpora sistemom te tudi okrepila, ali pa so donatorji nagnjeni k temu, da podporo dajejo tistim državam, ki imajo že v osnovi boljše sisteme UJF. Zato avtorji študije za boljše razumevanje, če in kako donatorska pomoč vpliva na kakovost sistemov upravljanja javnih financ, predlagajo, da se kvantitativne metode razumevanja vpliva nadgradijo s kvalitativnimi (predvsem študijo primera), da bi bolje razumeli procese vpliva (prav tam). To je pomembno spoznanje tudi za pričujočo raziskavo, ki bo na osnovi izbranih študij primera ugotavljala, če in kdaj donatorska podpora v obliki proračunske podpore vpliva na kakovost sistemov UJF. Zgoraj omenjena študija, ki so jo pripravili de Renzio in drugi (2010), je z uporabo ekonometričnih metod ugotovila povezavo med splošno proračunsko podporo in pozitivnimi spremembami kakovosti UJF v državah z nizkimi ocenami v skladu z metodologijo PEFA.

Matthew Andrews (2010) z Univerze v Harvardu je s podobnim pristopom preverjal, kako so pri reformah sistemov UJF v zadnjih desetih letih, ko je bil pritisk na te reforme toliko večji, napredovale afriške države. Andrews je podobno kot de Renzio uporabil metodologijo PEFA in ocene od D do A prav tako spremenil v numerične ocene, a je za razliko od de Renzia kazalnike PEFA preoblikoval v skupno kar 73 poddimenzij (izključil je analizo donatorskih praks ter prve štiri kazalnike PEFA, ki po njegovem prikazujejo učinek sistemov UJF, ne pa samo kakovost sistemov), zbranih okoli šestih faz sistema upravljanja javnih financ, ki sem jih predstavila v uvodu v poglavje: i) strateško načrtovanje proračuna (sem Andrews šteje tudi programski/k ciljem usmerjeni proračun in srednjeročni okvir izdatkov); ii) priprava proračuna; iii) upravljanje finančnih sredstev (finančni viri, kot so davki, carina, upravljanje z

dolgom in denarjem, javna naročila); iv) notranji nadzor, notranja revizija in spremljanje; v) računovodstvo in poročanje; ter vi) zunanja revizija in odgovornost (Andrews 2010).

S pomočjo multivariatne regresijske analize je na vzorcu 31 afriških držav Andrews preverjal, v kolikšni meri so bile države uspešne pri reformah. Ključne ugotovitve njegove raziskave so: i) da so »proračuni v veliki meri bolje pripravljene kot izvršeni«; ii) da je razlika med *de jure* in *de facto* reformami precejšnja; države so v veliki meri sicer sprejele nove zakone, ki urejajo številna področja javnih financ, a ti niso preslikani v prakso; ter iii) da so bile reforme uspešne takrat, ko v reforme ni bilo vključeno veliko število različnih akterjev (Andrews 2010). Andrews je uspehe reform pripisal naslednjim petim dejavnikom: i) rastoča gospodarstva imajo močnejše sisteme upravljanja javnih financ; ii) družbena in politična stabilnost prinaša večji napredek pri reformah sistemov; iii) države z višjimi domačimi davčnimi viri, ki niso odvisne od mineralov in drugih surovin, prinašajo močnejše sisteme; iv) daljša obdobja politične zavezanosti prinašajo napredek; ter v) včasih je kolonialna zgodovina pomembna, pri čemer imajo velikokrat več uspeha države z nefrankofonsko kolonialno zgodovino (Andrews 2010, 3).

Na osnovi obstoječih raziskav, trdijo de Renzio in drugi (2010), je mogoče ugotoviti, da na uspešnost reform sistemov upravljanja javnih financ vplivajo naslednji faktorji: i) značilnosti držav, kjer omenja pet ključnih dejavnikov uspeha reform, ki jih je izpostavil Andrews: gospodarska rast, stabilnost držav, uspešnost davčne politike, politična zavezanost ter v manjši meri kolonialna zgodovina; ii) značilnosti reformnega procesa, kjer gre v veliki meri za tehnična znanja, a kot ugotavlja Jack Diamond (2006), so za uspeh reform ključna tudi druga znanja in veščine: sposobnost upravljanja s spremembami, administrativna struktura, upravljanje s kadri in še posebej s talenti ter organizacijska struktura; ter iii) donatorski pristopi do podpore reformnih procesov. Z novo paradigmo mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki temelji na povečanju učinkovitosti in novih programskih oblikah pomoči, se je, kot smo ugotovili, povečala osredotočenost donatorjev na sisteme upravljanja javnih financ. Vendar analize donatorske pomoči programom UJF razkrivajo, da so donatorski odzivi na krepitev sistemov UJF v veliki meri standardni in ne upoštevajo značilnosti držav partneric ter se osredotočajo predvsem na: i) izboljšanje celovitosti proračunskih operacij; ii) srednjeročni okvir proračunskih izdatkov in povezavo z letnim proračunom; iii) vpeljevanje novih, programskih, k ciljem usmerjenih pristopov k pripravi proračuna; ter iv) podporo procesom IT pri pripravi in izvrševanju proračuna (de Renzio in drugi 2010). Kot opozarjajo

de Renzio in drugi (2010), so lahko takšni pristopi, kjer donatorji ne upoštevajo značilnost regije in države, v kateri delujejo, pogostokrat nevarni, reformni procesi pa posledično velikokrat počasnejši in slabši.

Donatorji se vse premalokrat zavedajo, da so proračunske reforme dolgotrajen proces (Allen in Tomassi 2001; Leiderer 2005; Allen 2009; Andrews 2010), in od držav prejemnic želijo hitre rezultate, ki bi pokazali korist sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Kot izpostavlja Richard Allen (2009, 5), so države razvitega sveta, ki pogostokrat veljajo za zgled reform na tem področju (Francija, Velika Britanija in ZDA), potrebovale več kot dvesto let za reforme proračunskih procesov, pri čemer ne verjamejo, da je ta proces že zaključen. Tako imenovani novi val proračunskih reform, ki se je v 1970-ih letih pričel razvijati na Novi Zelandiji, nato v Avstraliji, Kanadi, na Danskem, v Franciji, na Nizozemskem, Švedskem, v Veliki Britaniji in ZDA ter je bil povezan »z zahtevami državljanov po večji odgovornosti njihovih političnih vodij in povečanim dostopom do proračunskih informacij ter postopkov« (Allen 2009, 5), se zdaj uvaja kot glavni model v državah prejemnicah, čeprav te države niso posvojile niti tako imenovanih »osnovnih« proračunskih reform (Allen 2009; Tommasi 2009, 15). Na pomen (pre)velikega pritiska na države v razvoju, da hitro reformirajo svoje sisteme UJF, je prvi opozoril Allen Schick z Univerze Maryland v odmevnem članku *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms* ter izpostavil pomen bazičnih reform ter določitve pravilnega zaporedja uvedbe bolj naprednih reform (Schick 1998). Shick (prav tam) je opozoril, da so v državah v razvoju še vedno močno prisotna neformalna pravila, ki onemogočajo uvedbo in izvrševanje modela UJF, kot ga imajo na primer na Novi Zelandiji, ki velja za model novega, k ciljem/rezultatom usmerjena upravljanja javnih financ.

Delitev reform na osnovne in napredne je tako postal prevladujoč princip razmišljanja o reformah javnih financ (Bietenhader in Bergmann 2010), vendar, kot ugotavlja Allen (2009), na takšno delitev in razumevanje kompleksnosti vse pre pogosto pozabljajo donatorji pri razvojnih aktivnostih spodbujanja reform UJF. Delitev na osnovne in napredne reforme je sicer pogosto subjektivna in arbitrarna (prav tam). Prav tako ni splošnega konsenza o tem, kaj sodi med osnovne in kaj med napredne reforme. Vendar v grobem velja, da med osnovne reforme sistemov UJF prištevamo reforme proračunske klasifikacije, celostno pokritost proračuna, integracijo načrtovanja in izvrševanja javnih investicij, konsolidiran enotni zakladniški račun ter primerne mehanizme nadzora proračuna (Allen 2009; Bietenhader in

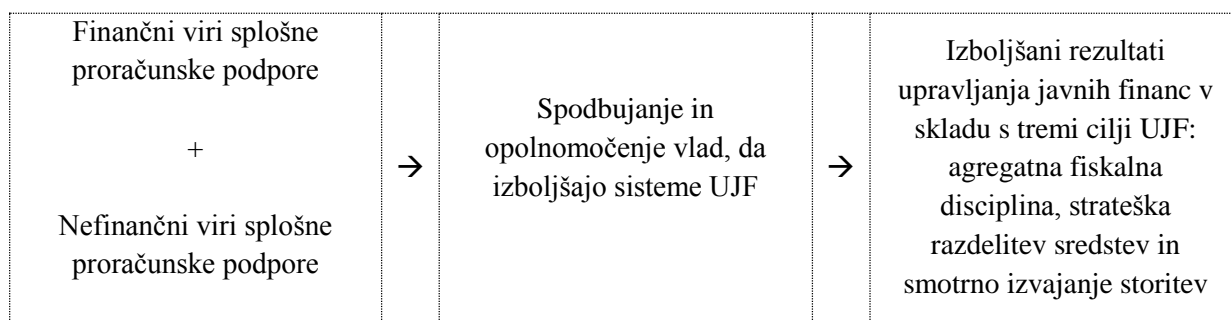
Bergmann 2010; Tandberg in Pavešić-Škerlep 2008). Med napredne reforme najpogosteje sodijo: srednjeročno načrtovanje in izvrševanje proračuna, k ciljem usmerjeni proračun, integracija vodenja gotovinskega poslovanja in upravljanja z dolgom, enoten okvir računovodstva ter fiskalna transparentnost (Tandberg in Pavešić-Škerlep 2008). Daniel Tommasi (2009) na primer pod terminom 'osnovno' razume sistem, ki dosega pomembne dosežke v skladu z naslednjimi osnovnimi cilji: agregatna fiskalna disciplina, pravočasnost in skladnost na vsaki stopnji procesa upravljanja proračuna, osnovna zakonska odgovornost ter transparentnost. Kot poudarja Allen (2009), pogosto ukvarjanje z osnovnimi reformami ni zanimivo niti za finančne ministre v državah prejemnicah niti za njihove svetovalce, ki jih financirajo mednarodne finančne institucije in drugi bilateralni donatorji, saj želijo tudi zaradi zavez, kot je Pariška deklaracija, hitro pokazati napredek. Prav tako donatorski svet vse prepogosto vztraja na »naprednih« reformah, ki velikokrat, predvsem zaradi tega, ker ne obstajajo osnove, na katerih bi gradili nadaljevanje reform, nimajo uspeha. »[K]repitev proračunskih institucij v državah z nizkim in srednjim prihodkom je pogosto omejena z nerazvitimi javnimi institucijami, šibkimi vladnimi centri in sistemi kabinetov, ki povzročajo težave pri koordinaciji politik in smotrnemu načrtovanju, močnimi sistemi mecenstva, kjer so vodje javnih agencij prijatelji in podporniki predsednika, ter nizkimi zmogljivostmi v človeških virih in informacijskih sistemih. Povrhu vsega te države nimajo zadostnih finančnih sredstev za potrebne tehnične sisteme in izgradnjo zmogljivosti« (Allen 2009, 6).

Kot ključni poudarki donatorske podpore procesom izgradnje zmogljivosti na področju upravljanja javnih financ so tako izpostavljene potrebe po razumevanju regionalnega in lokalnega konteksta institucionalnih značilnosti, postopnega uvajanja reform, ki ustreza temu kontekstu, spoštovanja in spodbujanja lastništva držav partneric ter potrebe po usklajevanju donatorskih aktivnosti (Allen in Tommasi 2001; Allen 2009; de Renzio 2010; Bietenhader in Bergmann 2010; OECD DAC 2011c). Sodobnemu razumevanju pričakovanih učinkov upravljanja javnih financ, kot je začrtano tudi v metodologiji PEFA (agregatna fiskalna disciplina, strateško razdeljevanje sredstev ter smotrno izvajanje storitev), sledijo tudi razumevanja, kako spodbuditi izgradnjo zmogljivosti UJF, da bi bile države pri doseganju ciljev čim bolj uspešne. OECD DAC (2011) izpostavlja, da izgradnja zmogljivosti UJF poteka na treh ravneh, ki jih morajo donatorji pri svojih aktivnostih v podporo UJF upoštevati: i) individualna raven, kjer so ključne izkušnje, znanja in tehnične veščine posameznikov, ki so vpeti v procese UJF; ii) organizacijska raven, kjer je potrebno upoštevati sisteme, postopke in institucionalne okvirje; ter iii) okolje, ki s politikami, zakonodajnim

okvirom, družbenimi normami in odnosi moči vpliva na uspešnost reform upravljanja javnih financ.

V mednarodni donatorski skupnosti se je uveljavilo prepričanje, da proračunski podpora kot obliki razvojne pomoči v največji možni meri uspeva uporabljati sisteme upravljanja javnih financ (Koeberle in drugi 2006). Ne glede na to je bilo doslej opravljeno omejeno število raziskav, ki bi proučile razmerje med proračunsko podporo in kakovostjo sistemov UJF. Za vrednotenje učinkov splošne proračunske podpore na kakovost javnofinančnih sistemov, ki je tudi predmet pričujoče raziskave, je OECD DAC (2011c) razvil naslednjo metodologijo. OECD DAC vložke splošne proračunske podpore loči na i) finančna sredstva, pri čemer je predpostavka, da splošna proračunska podpora nudi fleksibilno in predvidljivo financiranje skozi proračun, zaradi česar se sistem upravljanja javnih financ neposredno izboljša; ter ii) nefinančne vložke pomoči, ki vključujejo dialog o politikah, programe tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti ter usklajevanje med donatorji na osnovi državnih sistemov. Finančni in nefinančni vložki naj bi v skladu s tem modelom vplivali na spodbuditev držav partneric, da okrepijo sisteme UJF, ki bodo posledično izboljšani v skladu s sodobnim razumevanjem treh ključnih ciljev UJF. Predlagani evalvacijski model predstavljam v sliki 5.5 spodaj in ga bom v nadaljevanju uporabila ter nekoliko priredila za razumevanje lastnega modela pričakovanih učinkov proračunske podpore na kakovost sistemov UJF.

Slika 5.5: Model vrednotenja vpliva splošne proračunske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ držav partneric



Vir: prirejeno po Williamson (2006, 140).

Na osnovi tega evalvacijskega modela ter priporočil nadaljnjih raziskav o merjenju učinkov proračunske podpore, ki sem jih predstavila v prejšnjem poglavju o tej obliki razvojnega sodelovanja, je skupina donatorjev pod vodstvom Afriške razvojne banke ter danske in švedske razvojne agencije financirala študijo o tem, kako meriti učinke donatorske podpore

na sisteme UJF, ki jo omenjam zgoraj. Tej študiji je sledil predlog evalvacijskega modela učinkov donatorske podpore na UJF (de Renzio 2009b; Lawson 2012), ki upošteva, da obstaja več vrst vložkov (tako državnih kot finančnih in nefinančnih donatorskih vložkov), ki skozi različne procese vodijo do rezultatov v obliki i) povečanega znanja in veščin na individualni ravni; ii) sprememb na ravni postopkov in zakonov; iii) sprememb v sistemih in načinu poslovanja; ter iv) sprememb na organizacijski ravni, ki vključujejo izboljšano delovno okolje. Rezultati vodijo do vmesnih učinkov, ki jih predlagani evalvacijski model loči v šest korakov proračunskega cikla: i) strateško načrtovanje; ii) priprava proračuna; iii) upravljanje s finančnimi sredstvi; iv) notranji nadzori, notranja revizija in spremljanje; v) računovodstvo in poročanje; ter vi) zunanja revizija in odgovornost. Srednjeročni učinki vodijo do končnih učinkov upravljanja javnih financ: i) izboljšanje agregatne fiskalne discipline, ii) strateškega razdeljevanja sredstev; ter iii) smotrnega izvajanja storitev (Lawson 2012, 23–27). Spodaj v sliki 5.6 predstavljam predlagani evalvacijski model.

Slika 5.6: Model vrednotenja učinkov donatorske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ držav partneric

VLOŽKI	REZULTATI	VMESNI UČINKI	KONČNI UČINKI
<p>Vladni vložki v reforme UJF</p> <p>S strani donatorjev financirani vložki v podporo reformam UJF, vključno s tehnično pomočjo in analizo sistemov</p> <p>Komplementarni vložki donatorjev v obliki uporabe sistemov UJF, proračunske podpore, dialoga o politikah</p> <p>Pritiski javnosti in civilne družbe na izboljšanje UJF</p>	<p>Ljudje in veščine</p> <p>Zakoni, pravila in postopki</p> <p>Sistemi in procesi poslovanja</p> <p>Organizacijski dejavniki</p>	<p>Strateško načrtovanje proračuna</p> <p>Priprava proračuna</p> <p>Upravljanje s finančnimi sredstvi</p> <p>Notranji nadzori, notranja revizija in spremljanje</p> <p>Računovodstvo in poročanje</p> <p>Zunanja revizija in odgovornost</p>	<p>Agregatna fiskalna disciplina</p> <p>Strateško razdeljevanje sredstev</p> <p>Smotrno izvajanje sredstev</p>
	<p>↑</p> <p>Zunanje omejitve reformam UJF: politične omejitve (lastništvo nad reformami); finančne omejitve (dostopnost in predvidljivost virov); omejitve politik (odprtost politik in pripravljenost na spremembe)</p>		

Vir: Lawson (2012, 25).

Zgoraj predstavljena modela (sliki 5.5 in 5.6) mi bosta služila kot osnova, ki ji bom v nekoliko prirejeni obliki sledila v nadaljevanju, ko bom na primeru predstavljenega raziskovalnega modela skušala ugotoviti, če in v kolikšni meri je donatorska pomoč v obliki proračunske podpore okrepila sisteme upravljanja javnih financ izbranih držav.

5.3 Ključne delne ugotovitve

S sodobnim razumevanjem učinkovitosti razvojnega sodelovanja, ki v ospredje postavlja dobro upravljanje in dobre institucije, so v mednarodni donatorski skupnosti poseben pomen dobili tudi sistemi upravljanja javnih financ (de Renzio 2006; Allen 2009; Cangiano in drugi 2013, 3). Ti veljajo za ključne pri doseganju Razvojnih ciljev tisočletja in so veljavno dobili v mednarodnih zavezah za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Kredibilni sistemi UJF so velikokrat ključni za prejem oblik pomoči, kot je proračunska podpora, ki uporabljajo sisteme UJF in naj bi jih posledično tudi okrepili (Koeberle in drugi 2006). Tako so se v zadnjem desetletju povečali pritiski na reforme sistemov UJF ter število diagnostičnih ocen sistemov (Schick 2013). Kot ena ključnih metodologij za preverjanje kakovosti sistemov se je uveljavila PEFA, ki meri kakovost sistemov upravljanja javnih financ v skladu z 31 kazalniki, od tega trije preverjajo donatorske prakse na tem področju (PEFA 2005; Andrews 2010). Metodologija PEFA pa ne postavlja minimalnega standarda o tem, kdaj je kakovost javnofinančnih sistemov držav partneric zadovoljiva in s tem primerna za uporabo (Shand 2006, 34), temveč odločitev o uporabi še vedno ostaja na strani posamičnih donatorjev.

Čeprav dolgo v mednarodni skupnosti ni bilo skupne opredelitve sistema upravljanja javnih financ, se vse bolj uveljavlja razumevanje (ki pa še vedno ni univerzalno), da gre za proračunski cikel, ki je sestavljen iz šestih med seboj povezanih korakov: i) strateško načrtovanje proračuna; ii) priprava proračuna; iii) upravljanje finančnih sredstev (davki, carina, upravljanje z dolgom in denarjem, javna naročila); iv) notranji nadzori, notranja revizija in spremljanje; v) računovodstvo in poročanje; ter vi) zunanja revizija in odgovornost (Andrews 2010). Takšno razumevanje pojma 'upravljanje javnih financ' bom uporabila tudi v pričujoči raziskavi, ko bom v empiričnem delu preverjala, ali (bolj) kakovosten sistem upravljanja javnih financ vodi v (večjo) uporabo teh sistemov v obliki proračunske podpore ter ali uporaba teh sistemov v obliki proračunske podpore vodi v okrepitev teh sistemov.

V skladu s sodobnim razumevanjem pričakovanj uspešnega upravljanja javnih financ, ki je tudi del metodologije PEFA, med tri ključne cilje učinkovitega sistema UJF štejemo: i) agregatno fiskalno disciplino; ii) strateško razdeljevanje sredstev; in iii) smotrno izvajanje storitev (PEFA 2005; Andrews 2007; 2010; Cangiano in drugi 2013). Na osnovi razumevanja kakovosti sistemov upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA so bile opravljene tudi nekatere, sicer redke raziskave o vplivu donatorske podpore na kakovost teh sistemov. Večinoma so raziskave uporabile kvantitativne (ekonometrične) metode za razumevanje vpliva ter niso prišle do končnih zaključkov o vplivu donatorskih praks na sisteme (de Renzio in drugi 2010, 35), poleg tega pa so izpostavile pomen kvalitativnih metod pri razumevanju »če' in 'kdaj' ima donatorska podpora UJF vpliv na sisteme...[ter]...'kdaj' in 'kako'« (prav tam). Prav tako so študije izpostavile, da so reforme sistemov UJF dolgotrajen proces in da donatorska podpora procesom doslej še ni bila podrobno raziskana (Allen 2009). Takšno razumevanje je pomembno za pričujočo raziskavo, saj bom na osnovi priporočil preteklih študij z uporabo kvalitativne metode študije primera proučila razmerje med kakovostjo in uporabo javnofinančnih sistemov ter hkrati upoštevala, da na okrepitev sistemov upravljanja javnih financ vplivajo številni notranji in zunanji dejavniki in tako proračunske podpore kot načina uporabe sistemov upravljanja javnih financ ni mogoče v celoti izolirati.

6 RAZMERJE MED KAKOVOSTJO IN UPORABO SISTEMOV UPRAVLJANJA JAVNIH FINANC V OBLIKI PRORAČUNSKE PODPORE: PRIMERA MOLDAVIJE IN KIRGIZISTANA

V kontekstu sodobnih razprav o učinkovitosti razvojnega sodelovanja so v ospredje prišli koncepti lastništva držav partneric nad lastnim razvojem, dobro upravljanje, kakovost državnih institucij ter navezanost donatorskih aktivnosti na lokalne prioritete in specifičnosti. Na osnovi tega razumevanja so donatorji razvili nove oblike razvojnega sodelovanja. Proračunska podpora se je uveljavila kot oblika pomoči, z uporabo katere donatorjem uspeva graditi na lastništvu držav partneric ter se navezovati na njihove strategije, politike in programe. Spodbuja večjo usklajenost med donatorji in krepi kakovost sistemov upravljanja javnih financ, ki so opredeljeni kot ključna sestavina dobrega upravljanja in doseganja Razvojnih ciljev tisočletja. Proračunska podpora, ki sicer ni povsem nova oblika razvojnega sodelovanja, v veliki meri povzema razumevanje mednarodne donatorske skupnosti o tem, kako narediti razvojno sodelovanje bolj učinkovito, kot je zapisano v Pariški deklaraciji o učinkovitosti razvojne pomoči.

V tem poglavju bom proučila razmerje med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ, kot ga uvaja Pariška deklaracija. Ta predvideva, da bodo države partnerice stremele k izboljšanju sistemov upravljanja javnih financ oziroma da bodo najprej vsaj začrtale kredibilen program reforme teh sistemov. Temu bo sledila uporaba sistemov s strani donatorjev, v mojem primeru v obliki proračunske podpore, ki bo vodila v njihovo okrepitev. Razmerje med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ bom analizirala na osnovi študije primera. V okviru prvega raziskovalnega vprašanja bom proučila, ali je v obdobju od leta 2005 do 2010, ki sovpada s 'pariškimi' naporji za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja, (večja) kredibilnost javnofinančnega sistema vodila v (večjo) uporabo teh sistemov v obliki proračunske podpore. Primerjala bom dve enoti: Moldavijo in Kirgizistan. V okviru drugega raziskovalnega vprašanja bom proučila eno ključnih predpostavk sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja, namreč da bo uporaba javnofinančnih sistemov držav partneric vodila v njihovo okrepitev. To bom proučila na primeru Moldavije, kjer bom uporabo sistema upravljanja javnih financ analizirala na osnovi uporabe proračunske podpore. Osredotočila sem bom na obdobje od leta 2006 do

2008 in nato od leta 2008 do 2011. Dve študiji primera znotraj posamezne enote sovpadata z donatorskimi napori v izbrani državi partnerici, da bi preverili kakovost javnofinančnega sistema na osnovi metodologije PEFA. Donatorji v Moldaviji so namreč analize javnofinančnega sistema na osnovi metodologije PEFA v izbrani državi izvedli v letih 2006, 2008 in 2011.

Poglavje je razdeljeno na štiri dele. V podpoglavju 6.1 bom najprej predstavila razumevanje študije primera in pojasnila, zakaj sem se odločila za to raziskovalno metodo, da bi proučila izbrani raziskovalni problem. Nato bom opredelila lastno razumevanje ključnega koncepta pričujoče raziskave, to je proračunsko podporo. Temu bo sledil opis raziskovalnih vprašanj in raziskovalnega modela ter izbora populacije, enot in primerov raziskave. V podpoglavju 6.2 bom izvedla analizo v okviru prvega raziskovalnega vprašanja (vpliv kakovosti javnofinančnih sistemov na njihovo uporabo v obliki proračunske podpore), v podpoglavju 6.3 pa analizo v okviru drugega raziskovalnega vprašanja (vpliv uporabe javnofinančnih sistemov v obliki proračunske podpore na njihovo kakovost). V podpoglavju 6.4 bom predstavila ključne ugotovitve analize raziskovalnega problema.

6.1 Metodološki pristop: izbor študije primera kot raziskovalne metode

Izbrana metoda pričujoče raziskave je študija primera. Z izborom metode sem sledila priporočilom preteklih, sicer redkih raziskav o vplivu donatorske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ (de Renzio in drugi 2010), da bo potrebno za boljše razumevanje vpliva razvojne pomoči na kakovost sistemov upravljanja javnih financ obstoječe raziskave, ki so se večinoma posluževale kvantitativnih metod, dopolniti s kvalitativnim pristopom oziroma konkretnije s študijo primera. Tako bi lahko bolje razumeli vpliv donatorske podpore, v mojem primeru v obliki proračunske podpore, na kakovost sistemov upravljanja javnih financ držav partneric. Analizirala bom 'pariško razmerje' med kazalnikoma 2a (kakovost sistemov upravljanja javnih financ) in 5a (uporaba teh sistemov). Pričujoča raziskava bo uporabo sistemov upravljanja javnih financ razumela na osnovi uporabe proračunske podpore kot oblike pomoči. Proračunska podpora je oblika pomoči, ki v celoti uporablja javnofinančne sisteme države partnerice (Koeberle in drugi 2006). Ta oblika pomoči predvideva prenos donatorskih finančnih sredstev v zakladnico države partnerice, s katerimi država partnerica v nadaljevanju v celoti sama upravlja. V tem podpoglavju bom

opisala metodo študije primera, da bi razumela, kako na osnovi študije primera izvesti analizo razmerja med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ, kot ga uvaja Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči.

Primer je omejen pojav, ki je del večjega razreda podobnih pojavov, ki tvorijo populacijo. Študija primera (ang. *case study*) je analiza vzorca primerov s ciljem posploševati o značilnostih populacije, pri čemer je lahko študija primera tako kvantitativna kot kvalitativna (Rohlfing 2012). John Gerring (2004, 341) študijo primera razume kot »intenzivno študijo posamezne enote z namenom posploševanja o večji množici enot«. Ko govorimo o primerjalnem raziskovanju, lahko imamo v mislih »poglobljeno' primerjavo delovanja dveh dobredelnih društev, celovito primerjavo izvedbe volitev v Evropski parlament v dveh članicah Evropske unije, klasifikacijo evropskih držav glede značilnosti njihovih sistemov blaginje ali pa mednarodno anketno raziskavo stališč. Očitno gre za zelo široko paleto raziskovalnih praks, kar kaže tudi na to, da je pravzaprav težko razmejiti primerjalno raziskovanje družbe od raziskovanja družbe nasploh« (Hafner-Fink 2010, 189).

Po navadi so študije primerov kvalitativne, čeprav, kot sem zapisala uvodoma, so pogosto tudi kvantitativne in analizirajo proces do primerne globine, ki lahko na primer zajema krajše obdobje procesov odločevanja ali zgodovinske procese v nekem desetletju ali stoletju (Gerring 2004, 341). Kvalitativne študije primerov odgovarjajo na vprašanja *kako* in *zakaj*: kako je določen X povezan z Y ali, drugače, zakaj se je zgodil Y. Kvantitativne študije primerov odgovarjajo na vprašanja *kakšen* in *koliko*: kakšen je učinek X na Y ali koliko X prispeva k Y (Rohlfing 2009). V primerjavi dveh tradicij proučevanja – primerjava med kvantitativno in kvalitativno tradicijo – nekateri raziskovalci (Mahoney in Goertz 2006) vidijo dve različni kulturi, ki ju ločujejo različne vrednote, prepričanja in norme. James Mahoney in Gary Goertz (2006) sta opredelila naslednjih deset značilnosti prakse kvantitativnega in kvalitativnega raziskovanja kot pomembnih ločnic med obema tradicijama: i) pristop k pojasnitvam, ii) pojmi vzročnosti; iii) multivariantne pojasnitve; iv) ekvifinalnost; v) obseg in kavzalna posploševanja; vi) izbira primerov; vii) ponderiranje opazovanj; viii) vsebinsko pomembni primeri; ix) prileganje primerov; in x) pojmi in meritve. K njunim ločnicam se bom posredno vračala skozi celotno poglavje, predvsem takrat, ko bom opredelila vzročnost in proces izbiranja primerov. Kritika njunih ločnic med kvantitativno in kvalitativno tradicijo daje sicer prednost kvalitativnemu pristopu (Rohlfing 2009), a vendar

sta avtorja pomembno prispevala k iskanju spoštljivega dialoga med zagovorniki dveh različnih tradicij znanstvenega raziskovanja.

Študija primera je ena izmed najbolj pogosto uporabljenih metod raziskovanja v družbenih vedah, vendar se je pogosto drži »slab sloves« (Flyvbjerg 2011, 313) in prepričanje, da metoda ni dovolj »znanstvena« (prav tam). »Imamo paradoks: čeprav večina, kar vemo o empiričnem delu, izhaja iz študije primera in študije primera predstavljajo velik delež znanstvenih del številnih disciplin, je študija primera še vedno metoda, ki je mnogi ne cenijo ali jo preprosto ignorirajo. Celo med zagovorniki metode je pogosta zmeda o vrlinah in pomanjkljivostih tega večplastnega raziskovalnega modela. Uporabniki se še vedno poslužujejo te obrti, a imajo težave z obrazložitvijo, kaj točno, z metodološkega vidika, počno. A študija primera bo preživela v tem metodološkem limbu« (Gerring 2004, 341).

Gerringova opredelitev študije primera, ki sem jo navedla na začetku tega podpoglavja in ki študijo primera razume kot »intenzivno študijo posamezne enote, z namenom posploševanja o večji množici enot«, je opredelitev, ki postaja vse bolj uporabljena in sprejeta. Številne druge opredelitve kažejo na precej bolj negativen odnos do študije primera kot ene najbolj pogosto uporabljenih družboslovnih metod. Bent Flyvbjerg (2011) v tem kontekstu omenja opredelitev Penguinovega Sociološkega slovarja (1984; 1994; 2006), ki je desetletja ponujal naslednjo, po Flyvbjergovem mnenju zelo problematično definicijo metode študije primera: »Študija primera. Pri podrobnem pregledu posamičnega primera razreda fenomenov študija primera ne more ponuditi zanesljivih informacij o širšem razredu, a je lahko uporabna v začetnih fazah raziskave, saj zagotavlja hipoteze, ki jih je mogoče preveriti sistematično na večjem številu primerov« (Abercrombie in drugi v Flyvbjerg 2011, 301). Kot vidimo, ponuja ta opredelitev precej negativen pogled na študijo primera, saj naj bi bila ta metoda koristna le v prvi fazi raziskovanja in kot taka ne more biti ključna metoda posamezne raziskave. Flyvberg (2011) je v svoji študiji predstavil po njegovem mnenju pet ključnih nerazumevanj, ki so povezana z metodo študije primera, pri čemer avtor z natančno analizo dokazuje, da ne držijo: i) splošno, teoretično znanje je več vredno kot konkretno znanje o določenem primeru; ii) posploševanje na osnovi posamičnega primera ni mogoče, zato študija primera ne more prispevati k znanstvenemu razvoju; iii) študija primera je najbolj uporabna metoda za oblikovanje hipoteze, to pomeni v prvi fazi raziskovalnega procesa, medtem ko so ostale metode primernejše za testiranje hipotez in razvoj teorij; iv) študija primera je pristranska v korist preverjanja, to je, da ima tendenco, da potrdi raziskovalčeve

domneve; v) pogosto je težko zaključiti in razviti splošne predloge ter teorije na osnovi specifične študije primera (Flyvbjerg 2011).

Kritičen in pogosto zaničevalen pogled na metodo študije primera se sicer počasi spreminja (George in Bennett 2005), hkrati z njim pa tudi stroga delitev na kvantitativne in kvalitativne študije, ki jo omenjam zgoraj. Vse več raziskovalcev se poslužuje metod obeh tradicij raziskovanja (Flyvbjerg 2011, 313) ter priznava prednosti obeh. Ravno slab sloves študije primera je prispeval k temu, da so se raziskovalci (King in drugi 1994; Gerring 2004; Rohlfing 2012) s področja družbenih ved odločili, da bodo pomembno prispevali k pojasnitvi metode študije primera. Alexander George in Andrew Bennett (2005, 4–5) sta v svoji študiji pokazala, da je v preteklih letih skoraj polovica vseh študij, objavljenih v vodilnih revijah s področja politologije, uporabila študijo primera, zaradi česar bi si ta metoda zaslužila večje priznanje, a hkrati tudi več razumevanja, kaj kot metoda vključuje. Da bi zagotovila, da bo uporaba študije primera kot ključne metode pričujočega raziskovalnega dela izvedena »znanstveno« (Rohlfing 2009), bom sledila navodilom (Adcock in Collier 2001; Goertz 2006), da mora raziskovalec, ki uporablja to metodo, najprej natančno opredeliti ključni pojem raziskave. V primeru moje raziskave je ključni pojem proračunska podpora, zato bom najprej s procesom konceptualizacije (po Adcock in Collier 2001; Goertz 2006) opisala lastno razumevanje pojma proračunska podpora. Temu bo sledilo oblikovanje raziskovalnih vprašanj. Na osnovi natančnega razumevanja ključnega pojma raziskave, ki je proračunska podpora, bom oblikovala raziskovalni model, da bi razumela *če, kako* in *zakaj* proračunska podpora vpliva na kakovost javnofinančnih sistemov držav partneric. Za analizo razmerja med kakovostjo in uporabo javnofinančnih sistemov bom, poleg opisa pojma proračunske podpore, umestila tudi sodobno razumevanje pojma 'sistem upravljanja javnih financ'. Po opisu raziskovalnih vprašanj ter raziskovalnega modela bom na koncu tega podpoglavja opredelila izbor populacije, enot in primerov raziskave.

6.1.1 Konceptualizacija proračunske podpore

Zaradi slabega slovesa metode študije primera, ki sem jo opisala zgoraj, so družboslovni raziskovalci želeli dokazati nasprotno (Sartori 1984; King in drugi 1994; Gerring 2001; Goertz 2006) – tudi študija primera, če je pravilno, »znanstveno« (Rohlfing 2009), izvedena, predstavlja pomemben del znanstvenega raziskovanja. Slednje, pa naj gre za kvantitativno ali

kvalitativno raziskovanje, ima naslednje štiri glavne značilnosti: i) cilj je sklepanje; ii) postopki so javni; iii) zaključki so negotovi; in iv) vsebina je metoda (King in drugi 1994, 7–9). Ključno pri študiji primera je, da raziskovalec opredeli, kaj proučuje – pojem oziroma koncept raziskave, to poveže s posameznimi opazovanji in na tak način poveže ideje s podatki. Pojem je bistvo družboslovne raziskave. »Pojmi so rezultat in sredstvo, rezultat opazovanj, spoznavanj odnosov, sredstvo komunikacije. /.../ Zapleten in težaven je proces tvorjenja in postopek opredeljevanja pojmov, konceptualizacija« (Toš 1988, 49). Gary Goertz (2006, 27) trdi, da ko govorimo o pojmi, govorimo o ontologiji, ter da je razvoj pojma veliko več kot le podajanje definicije – »je odločanje o tem, kaj je glede proučevanja entitete pomembno«. In pojem mora biti zelo jasno opredeljen. Če temu ni tako, ga je težko povezati z opazovanji in zato pojem oziroma njegovi atributi ter z njimi povezani kazalniki niso merljivi (King in drugi 1994, 110). Pravilno oblikovanje pojma ter njegova operacionalizacija sta tako ključna za kakršnokoli empirično raziskavo in za izboljšanje veljavnosti merjenja. Robert Adcock in David Collier (2001) predlagata vzpostavitev skupnega okvirja tako za raziskovalce iz kvalitativne kot kvantitativne tradicije, da bi lahko na tak način jasneje ovrednotili vprašanje veljavnosti merjenja (ang. *measurement validity*). Slednje je po njunem mnenju povezano s tem, ali operacionalizacija in točkovanje primerov pravilno odsevajo pojem, ki ga raziskovalec proučuje (Adcock in Collier 2001, 529).

Koncept je ravno to – predmet, pojem, ki ga raziskovalec proučuje. Lahko gre za zelo velike pojme, kot so demokracija, vojna ali mednarodno razvojno sodelovanje, ali pa manjše pojme, kot na primer proračunska podpora ali sistem upravljanja javnih financ. Adcock in Collier to imenujeta splošni pojem (ang. *background concept*) (prva raven), Goertz (2006) pa pojem na prvi ravni (ang. *first level of concepts*). Pri konceptualizaciji pojmov na tej ravni je pomembno, da razumemo tako pozitivni kot negativni pol pojma. Pozitivni pol je tisto, kar raziskovalec proučuje, negativni pol pa je antonim pozitivnega pola. Opredelitev negativnega pola je pomembna zato, ker ima vsak pozitivni pol lahko številne negativne pole (prav tam). Če je negativni pol pojma vojna mir, je lahko že pri pojmu demokracije to večja težava, kot opozarja Rohlfing (2009). Negativni pol pojma demokracija lahko predstavljajo tako monarhija, avtoritarnost in diktatura, zato je pomembno, da pri konceptualizaciji vsak raziskovalec zelo jasno pove, kaj natančno proučuje (prav tam). Na osnovni ravni (prva raven) ima po Goertzevem (2006) mnenju vsak koncept i) negativni pol; ii) pomembno vsebino na kontinuumu med poloma; ter iii) kontinuiteto med poloma, ki sicer lahko obstaja, lahko pa je tudi ni. Splošni koncept po mnenju Adcocka in Collierja (2001, 529) »združuje

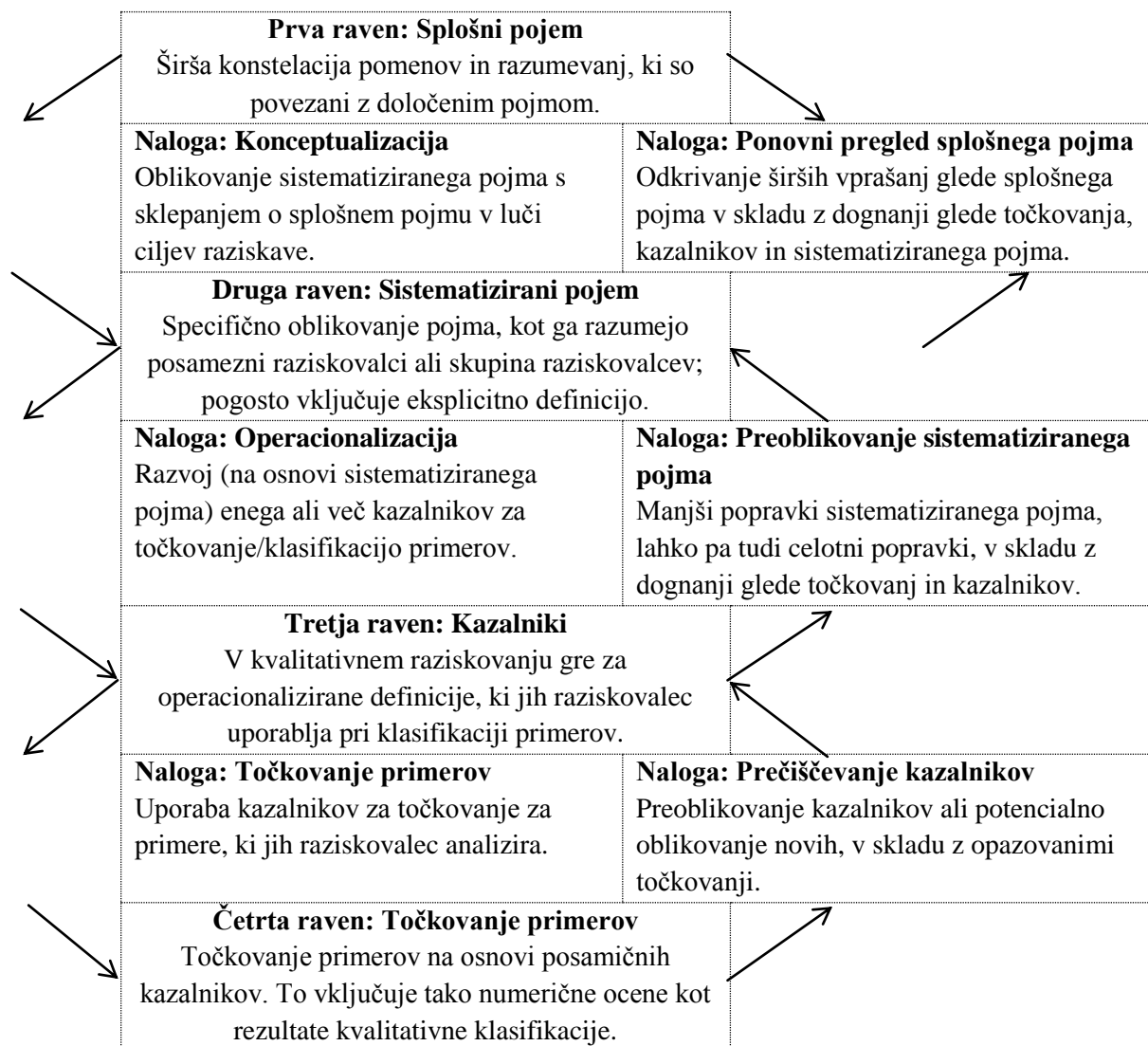
konstelacijo potencialno različnih pomenov, ki so povezani z določenim konceptom«, pri čemer je pomembna naloga raziskovalca ta, da koncept sistematizira, kar po njenem prepričanju pomeni »oblikovanje sistematiziranega koncepta s sklepanjem o splošnem konceptu v skladu s cilji raziskave« (druga raven).

Na drugi ravni gre za navajanje ali predstavitev definicije pojma, kot ga razumejo posamezni raziskovalci ali skupina raziskovalcev. Tukaj gre za ustvarjanje pojmov, ki morajo biti večdimenzionalni in na več ravneh. Goertz (2006) tukaj loči med nujnimi/zadostnimi pojmi (ang. *necessary/sufficient concepts*) ter pojmi družinske podobnosti (ang. *family resemblance concepts*). Zakaj je to pomembno? Nujni/zadostni koncept označuje, da mora primer izkazovati vse attribute, da ga lahko razumemo kot nujnega/zadostnega (prav tam). Za lažjo pojasnitev vzemimo primer definicije multilaterizma. Po eni izmed definicij lahko multilaterizem opredelimo kot »institucionalno obliko, ki usklajuje odnose med tremi ali več državami na osnovi nedeljivosti med državami ter ob upoštevanju načela difuzne recipročnosti« (Rohlfing 2009). Gledano s stališča logike, lahko definicijo preoblikujemo v »multilaterizem = tri ali več države * nedeljivost * difuzna recipročnost«, pri čemer lahko * zamenjamo z IN (prav tam), kar pomeni, da morajo biti vsi trije atributi skupno prisotni. Če imamo samo dve državi, deljivost in le specifično recipročnost, potem ne moremo govoriti o multilaterizmu, saj naš koncept predvideva, da so vsi atributi povezani. Rohlfing (2009) zato nujne/zadostne pojme imenuje IN pojme.

Na drugi strani pojem družinske podobnosti, kot ga razume Goertz (2006), označuje, da mora primer izkazovati nekatere attribute, da ga lahko razumemo kot takšnega. Tukaj vzemimo definicijo odstopa vlade, ki jo navaja Rohlfing (2009), pri čemer povzema Lavrenovo razumevanje odstopa vlade, ki ga definira kot i) izvedba volitev ali ii) zamenjava predsednika vlade ali iii) sprememba koalicijske sestave kabineta ali iv) šef države sprejme odstop vlade. Gledano s stališča logike lahko opredelitev odstopa vlade preoblikujemo v »odstop vlade = volitve + zamenjava predsednika vlade + sprememba koalicijske sestave + sprejetje odstopa«, pri čemer lahko + zamenjamo z ALI. To pomeni, da če je prisoten že eden izmed atributov, imamo primer odstopa vlade. Če jih je prisotnih več, pa v tem primeru sploh ni pomembno. Rohlfing (2009) pojme družinske podobnosti tako imenuje ALI pojme. Dodaja, da so po navadi številni primeri kombinacija IN in ALI pojmov, česar se mora raziskovalec, ki se odloči za uporabo študije primera, še toliko bolj zavedati.

Temu sledi na tretji ravni operacionalizacija pojma, ki vključuje izbor kazalnikov sistematiziranega koncepta. S postopkom točkovanja in/ali klasifikacije primerov na osnovi izbranih kazalnikov pridemo do četrte ravni konceptualizacije, kjer je lahko točkovanje tako numerično kot kvalitativno. Celoten postopek konceptualizacije in merjenja pojmov, vključno s štirimi ravni in nalogami za raziskovalca na posameznih ravneh, prikazujem v sliki 6.1 spodaj. Za Adcocka in Collierja (2001) je tako veljavnost merjenja dosežena, »ko točkovanje (vključno z rezultati kvalitativne klasifikacije) smiselno obsega ideje, ki so vključene v ustrezni koncept« (Adcock in Collier 2001, 530). Če povemo še drugače, je merjenje veljavno, ko je točkovanje (četrta raven) na osnovi izbranih kazalnikov (tretja raven) mogoče smiselno interpretirati v skladu s sistematiziranim konceptom (druga raven), ki ga kazalniki želijo operacionalizirati. Adcockovo in Collierjevo razumevanje procesov konceptualizacije in merjenja je pomembno, ker nas popelje skozi proces razumevanja tega, kaj natančno raziskovalec proučuje. S tem je povezana tudi veljavnost opazovanj in merjenj – to pa je povezano z operacionalizacijo konceptov. Kot opozarjata omenjena avtorja (prav tam), družboslovci v preteklosti niso posvečali veliko pozornosti vprašanju veljavnosti merjenja, pri čemer je po njunem mnenju napaka pri merjenju lahko sistematična ali pa naključna. Na osnovi Adcockovega in Collierjevega predloga procesa konceptualizacije v nadaljevanju predstavljam lastno razumevanje ključnega pojma te raziskave, to je proračunske podpore.

Slika 6.1: Postopek konceptualizacije in merjenja pojmov: ravni in naloge



Vir: Adcock in Collier (2001, 531).

Proračunska podpora je v primeru pričujoče raziskave vodilni koncept. Kot sem spoznala v poglavju o proračunski podpori (poglavje 4), je proračunska podpora oblika razvojne pomoči, pri čemer uradno razvojno pomoč razumem v skladu z definicijo OECD DAC, ki sem jo navedla v uvodu v to raziskavo (poglavje 2). Pojasnila sem tudi zgodovinski okvir nastanka proračunske podpore kot oblike pomoči (podpoglavje 4.2). Proračunska podpora v skladu s sodobnim razumevanjem učinkovitosti razvojnega sodelovanja v sebi nosi spoštovanje strategij razvoja držav partneric ter koncept dobrega upravljanja in tudi pet načel

učinkovitosti razvojnega sodelovanja: lastništvo, navezanost, usklajevanje, upravljanje za rezultate in vzajemna odgovornost (ta načela so zapisana v Pariški deklaraciji o učinkovitosti razvojne pomoči). Kot negativni pol koncepta proračunske podpore bom razumela projektne način razvojnega sodelovanja³⁵, čigar kritike so tudi pripeljale do nastanka novih programskih oblik pomoči, kot je proračunska podpora. V primeru projektne oblike razvojnega sodelovanja gre za razvojno intervencijo, katere namen je doseči specifične cilje s točno določenimi sredstvi v skladu z določenim rokom trajanja projekta, ki je lahko večkrat tudi del širšega programa (OECD 2002, 30–31). Programska razvojna intervencija na drugi strani želi doseči specifične »globalne, regionalne, državne ali sektorske razvojne cilje« (prav tam, 30). Kot sem pojasnila v poglavjih 3 in 4, obstaja več oblik programske pomoči, ki jih ločimo na finančno programsko pomoč in na pomoč v obliki hrane. Finančno programsko pomoč, v skladu z donatorskim razumevanjem tega načina razvojnega sodelovanja, nadalje ločimo na proračunsko podporo ter na podporo plačilni bilanci. Proračunsko podporo naprej delimo na splošno in sektorsko proračunsko podporo, podporo plačilni bilanci pa na podporo uvozu in odpravi dolga (Koeberle in drugi 2006, 107). Tako imamo cel spekter oblik razvojnega sodelovanja od projektnega do programskega načina, pri čemer je proračunska podpora povsem na skrajnem koncu programskih oblik sodelovanja. Moje razumevanja spektra oblik razvojnega sodelovanja predstavljam v sliki 6.2 spodaj.

Slika 6.2: Spekter oblik razvojnega sodelovanja od projektne do programske

Projektne načine razvojnega sodelovanja		➔	Programske načine razvojnega sodelovanja	
RAZVOJNI PROJEKTI			PRORAČUNSKA PODPORA	
Samostojni projekti	Projekti v okviru širšega programa		Pomoč v obliki hrane	Podpora plačilni bilanci
				Splošna in sektorska proračunska podpora (vključno z nekaterimi donacijami)

Po opisu pozitivnega in negativnega pola koncepta proračunske podpore bom nadaljevala s sistematizacijo tega pojma. Na osnovi sinteze različnih opredelitev koncepta proračunske

³⁵ OECD DAC (2013) med razvojne aktivnosti šteje projekte in programe, denarne transferje, dostavo dobrin, izobraževalne programe, raziskovalne projekte, operacije odpisa dolgov in prispevke nevladnim organizacijam.

podpore v poglavju 4 predlagam naslednjo opredelitev proračunske podpore. Proračunska podpora je programska oblika pomoči, ki ima naslednje značilnosti:

- i) vsebuje prenos finančnih, neoznačenih sredstev v zakladnico države prejemnice, s katerimi država upravlja v skladu z lastnim sistemom upravljanja javnih financ;
- ii) vsebuje nefinančno pomoč v obliki tehnične pomoči in procesov izgradnje zmogljivosti;
- iii) vključuje pogoje ustreznosti, ki jih morajo države partnerice izpolniti, da pridobijo proračunsko podporo, in vključuje spremljanje izpolnjevanja pogojev ne le pred pridobitvijo pomoči, temveč tudi med predpisanim obdobjem trajanja programa, ki ga donator financira v obliki proračunske podpore, saj je proračunska podpora po navadi dana v več tranšah;
- iv) vključuje navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah razvoja in odprave revščine z državo partnerico in drugimi donatorji.

Slika 6.3: Sistematizacija koncepta proračunske podpore

Prenos donatorskih finančnih, neoznačenih sredstev v zakladnico države partnerice	*	Nefinančna pomoč (tehnična pomoč + izgradnja zmogljivosti)	*	Pogoji ustreznosti za pridobitev proračunske podpore ter spremljanje izpolnjevanja pogojev	*	Navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah, vključno z usklajevanjem med donatorji
---	---	--	---	--	---	---

V skladu s predstavljeno opredelitvijo proračunske podpore, ki jo prikazujem tudi v sliki 6.3 zgoraj, predpostavljam, da vse 'sestavine' sodijo med nujne/zadostne koncepte, saj so vse sestavine nujne za razumevanje pojma proračunske podpore. V kolikor ena izmed sestavin ni prisotna, bom razumela, da donatorji v izbranih državah niso uporabili proračunske podpore, ampak so se odločili za drugo (programsko) obliko razvojnega sodelovanja. Na osnovi sistematiziranega koncepta ter predstavljenih štirih ključnih sestavin pojma proračunska podpora je pomembno, da pojasnim tudi razumevanje posameznih štirih sestavin pojma. To je pomembno predvsem za empirični del naloge v okviru drugega raziskovalnega vprašanja, kjer bom analizirala vpliv uporabe sistemov UJF v obliki proračunske podpore na kakovost javnofinančnih sistemov. Pri analizi finančnega dela sredstev v obliki proračunske podpore bom analizirala zneske donatorskih sredstev. Te bom pridobila v bazah podatkov donatorjev proračunske podpore v Moldaviji ter jih preverila v lokalnih pisarnah donatorjev v izbrani državi.

Tehnično pomoč bom razumela kot »zagotavljanje prenosa znanj v obliki osebja, usposabljanj, raziskovanj in povezanih stroškov« (OECD DAC 2013). Analizirala bom le tehnično pomoč, ki je bila neposredno vezana na program aktivnosti, ki jih je donator financiral v obliki proračunske podpore. Posebej se bom osredotočila na tehnično pomoč, vezano na področje upravljanja javnih financ, pri čemer bom upravljanje javnih financ razumela kot proračunski cikel, sestavljen iz šestih, med seboj povezanih faz (opredelitev upravljanja javnih financ sem predstavila v poglavju 5). Proces izgradnje zmogljivosti (ang. *capacity development*) bom razumela kot »proces, preko katerega ljudje, organizacije in družbe kot celota okrepijo, prilagodijo in vzdržujejo zmogljivosti« (OECD DAC 2011c, 13). Kot sem ugotovila v poglavju 5, izgradnja zmogljivosti na področju upravljanja javnih financ poteka na treh ravneh: i) individualna raven, kjer so ključne izkušnje, znanja in tehnične veščine posameznikov, ki so vpeti v procese UJF; ii) organizacijska raven, kjer je potrebno upoštevati sisteme, postopke in institucionalne okvirje; ter iii) okolje, ki s politikami, zakonodajnim okvirom, družbenimi normami in odnosi moči vpliva na uspešnost reform upravljanja javnih financ (prav tam).

Za pridobitev proračunske podpore morajo države partnerice izpolniti določene pogoje, kamor, kot sem ugotovila v poglavju 4, ne sodi le kredilnost javnofinančnega sistema, vendar je slednja skoraj vedno eden izmed ključnih pogojev ustreznosti. V analizi se bom osredotočila na tako imenovane tehnične pogoje pridobitve proračunske podpore, ki jih bom razumela kot »prakso, kjer so sredstva, dana v obliki proračunske podpore, osnovana na specifičnih, k politikam usmerjenih pogojih« (Hoang 2012, 9). Ha Hoang (2012) tehnične pogoje ustreznosti za pridobitev proračunske podpore nadalje loči na pogoje, osnovane na politikah, ter pogoje, osnovane na rezultatih. Prvi predstavljajo finančne, administrativne in regulatorne pogoje, ki jih morajo države partnerice izpolniti za pridobitev te oblike pomoči. Med pogoje, osnovane na osnovi rezultatov, pa štejemo posledice ukrepov, ki so jih države partnerice morale uvesti za pridobitev te oblike pomoči.

Zadnja 'sestavina' mojega razumevanja pojma proračunska podpora je navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah. Ko bom analizirala ta vložek proračunske podpore, bom razumevanje termina 'navezanost' povzemala po OECD DAC (2013), ki navezanost razume kot osnivanje donatorske podpore posamezni državi partnerici na osnovi njenih »nacionalnih razvojnih strategij, institucij in postopkov«. Navezanost donatorskih

aktivnosti na strategije (nacionalne in/sektorske; odvisno, ali gre za uporabo splošne ali sektorske proračunske podpore) držav partneric bom proučila s pomočjo analize dokumentov oziroma pogodb o sodelovanju med donatorjem proračunske podpore ter državo partnerico, kjer je (običajno) zapisano, o katerih politikah sta se obe strani, v sodelovanju tudi z drugimi donatorji, usklajevali. Podrobne informacije o navezanosti na politike bom pridobila tudi s pomočjo intervjujev donatorjev proračunske podpore v izbrani državi. Prav tako bom analizirala, ali so posamezne razvojne politike vključevale tudi reformni program javnofinančnega sistema izbrane države.

6.1.2 Raziskovalni vprašanji in raziskovalni model

Po opisu procesa oblikovanja pojma proračunske podpore bom v okviru študije primera, ki sem jo izbrala za metodo pričujoče raziskave, iskala vzročnost znotraj posameznih primerov. V družboslovju obstaja več pogledov na koncept razumevanja vzročnosti. Zelo ozka definicija vzročnost opredeljuje v smislu »vzrok povečuje verjetnost dogodka« (Gerring 2001). Definicijam vzročnosti je skupno, da razumejo, da i) je vzrok pred učinkom; ii) da je odnos med vzrokom in posledico reden; ter iii) da sta vzrok in učinek povezana drug z drugim skozi proces (Rohlfing 2009). V grobem ločimo med korelacijo in množico odnosov (ang. *set relations*). V prvem primeru gre za prisotnost oziroma odsotnost vzroka (ali povezave vzrokov), ki ima posledice na prisotnost oziroma odsotnost učinka. V primeru množice odnosov gre za kompleksno ali konfiguralno vzročnost (prav tam). Korelacijski pogled, ki ga mnogokrat imenujemo tudi kovariacija, vsebuje vzročna razmerja³⁶ v smislu odnosa več/manj ali naraščajoč/padajoč. »Zgolj to, da se dve spremenljivki sočasno spreminjata v nizu primerov, še ne pomeni nujno, da je ena vzrok druge. Kljub temu pa lahko vzorec sistematične kovariacije uporabimo kot dokaz za idejo ali predpostavko, da je nekakšna vzročna povezanost med spremenljivkama« (Ragin 2007, 27).

³⁶ James Mahoney in Dietrich Rueschemeyer (2003) ponujata inventar petih vrst vzročnosti, ki jih uporabljajo raziskovalci s področja družbenih ved. Posamezen primer je lahko: i) nujen, a ne zadosten: tu velja, da se rezultat ne bi zgodil, če vzrok ne bi bil odsoten, to pa še ne pomeni, da bi prisotnost vzroka povzročila rezultat; ii) zadosten, a ne nujen: zadosten vzrok je tisti, čigar prisotnost neizogibno vodi do rezultata, čeprav se rezultat lahko zgodi tudi na drugačen način; iii) nujen in zadosten oziroma konjunkturna/konfiguralna vzročnost: kot ugotavljajo Mahoney in drugi, je takšnih primerov v literaturi malo, a vendarle predstavljajo to vrsto vzročnosti, saj je logično možna; iv) INUS (v angleškem jeziku se bere kot »*X1 is Insufficient, but Necessary part of a conjunction that is Unnecessary, but Sufficient*«, zaradi česar tudi izpeljanka INUS): posamezni vzročni faktorji niso ne nujni ne zadostni, ampak skupno tvorijo zadostnost; v) asimetrična vzročnost (SUIN): vzrok je zadosten, a nepotreben del dejavnika, ki je nezadosten, a potreben del rezultata; temelji na ekvifinalnosti, ki pravi, da X1 in X2 neodvisno od drug drugega oblikujeta Y.

Študija primerov ponuja več vrst raziskav, ki so zasnovane na način, da bi gradile, testirale in spremenile eno ali več hipotez. Takšno razdelitev je mogoče osnovati glede na to, ali raziskava gradi na obstoječi teoriji ali ne ter ali raziskovalec hipotezo oziroma raziskovalno vprašanje postavi pred ali po empirični analizi (Rohlfing 2012, 9). V mojem primeru gre za raziskavo, ki ne temelji na obstoječi teoriji, temveč gradi na izkušnjah predvsem donatorjev, pa tudi držav partneric, o tem, kako narediti razvojno sodelovanje bolj učinkovito, ter kritičnem premisleku o tem, kaj ni delovalo v preteklosti. Raziskovalno vprašanje bom postavila pred empirično analizo, zato gre za raziskovalno vprašanje, ki preverja. »Študija primera, kjer testiramo hipotezo, preveri hipotezo, ki je specificirana pred empirično analizo. To, ali je obstoječa teorija šibka ali močna, je nepomembno, če raziskovalec oblikuje predlog, ki ga je mogoče testirati, pred zbiranjem in evalvacijo podatkov« (Rohlfing 2012, 10). Kot opozarjajo Gary King in drugi (1994), je pomembno, da raziskovalec primera ne izbere na osnovi odvisne spremenljivke, saj s tem v raziskavo vnaša pristranskost. Ko preverjamo posamezno hipotezo oziroma raziskovalno vprašanje, raziskovalni proces poteka v naslednjem zaporedju: najprej oblikujemo pojem, nato hipoteze oziroma raziskovalna vprašanja, sledijo izbira primerov, empirična analiza ter evalvacija rezultatov, ki smo jih preverjali v okviru posameznega raziskovalnega vprašanja (Rohlfing 2012, 11). V primeru pričujoče raziskave sem vodilni koncept raziskave, to je proračunsko podporo, že opredelila; zato bom zdaj opredelila raziskovalni vprašanji.

Prvo raziskovalno vprašanje: Ali kredibilen sistem upravljanja javnih financ, določen na osnovi skupnega diagnosticiranja donatorjev, in/ali kredibilen program reform teh sistemov vodita v uporabo sistemov upravljanja javnih financ s strani donatorjev v obliki proračunske podpore?

Raziskovalno vprašanje sledi razumevanju teksta Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči, da se bodo donatorji pri svojih aktivnostih navezovali na nacionalne razvojne strategije držav partneric, pri čemer bodo »uporabljali državne institucije in sisteme, kjer ti nudijo zagotovilo, da bo pomoč uporabljena v dogovorjene namene, bo povečala učinkovitost z okrepitevijo trajnostne zmogljivosti države partnerice, da razvija, izvaja in odgovarja za svoje politike svojim državljanom in parlamentu« (OECD DAC 2008e). Tukaj bom razumela tekst Pariške deklaracije (prav tam), da donatorice, takrat ko uporaba sistemov ni mogoča, vzpostavijo mehanizme za krepitev sistemov.

V raziskavi predpostavljam, da bodo, v skladu z razumevanjem teksta Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči, tiste države, ki imajo po ocenah donatorjev (bolj) kredibilen sistem upravljanja javnih financ, ovrednoten na osnovi skupne metodologije (v mojem primeru na osnovi metodologij CPIA in PEFA), in/ali kredibilen reformni program, prejele proračunsko podporo oziroma proporcionalno več proračunske podpore, saj tako donatorji ocenjujejo, da je fiduciarno tveganje pri uporabi te sicer precej tvegane oblike pomoči manjše. Zavedam se, da morajo poleg kakovosti sistemov upravljanja javnih financ države partnerice zadostiti še drugim pogojem ustreznosti, da bi pridobile proračunsko podporo, pri čemer se ti pogoji razlikujejo od donatorja do donatorja, vendar v grobem vsebujejo oceno stabilnosti makroekonomskega okvirja (po navadi na osnovi analiz Mednarodnega denarnega sklada) in nacionalnih oziroma sektorskih politik, odvisno od tega, ali gre za splošno ali sektorsko proračunsko podporo. Vendar v grobem želim razumeti razmerje med kazalnikoma 2a in 5a, ki predvideva, da bo kakovosten sistem držav partneric vodil v njihovo okrepljeno uporabo s strani donatorjev, v mojem primeru v obliki proračunske podpore. Hkrati se zavedam, da na odločitve donatorjev, ali bodo stopili v procese razvojnega sodelovanja z določeno državo partnerico, vplivajo tudi politični in ekonomski dejavniki ter zgodovinske vezi. Vendar so slednje v primeru mojih izbranih enot manj pomembne, saj ključni donatorji proračunske podpore v Moldaviji in Kirgizistanu niso na primer države, s katerimi jih družijo pomembne zgodovinske vezi.

Drugo raziskovalno vprašanje: Ali uporaba sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore vodi v izboljšanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ v državah partnericah?

Raziskovalno vprašanje sledi sodobnemu razumevanju učinkovitosti razvojnega sodelovanja, da bo proračunska podpora v tistih državah, kjer predstavlja pomemben delež uradne razvojne pomoči, okrepila sisteme upravljanja javnih financ. Donatorji namreč uporabijo proračunsko podporo, da bi ublažili pomanjkanje finančnih virov države partnerice (Koeberle in drugi 2006). S tem, ko so sredstva enkrat dana v zakladnico, pa partnerica sama upravlja s temi sredstvi in na ta način krepi sistem upravljanja javnih financ (OECD DAC 2011e). V praksi finančnim virom, kot sem spoznala v poglavjih 4 in 5, sledijo še programi tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti za okrepitev sistemov upravljanja javnih financ, s čimer želijo donatorji zagotoviti, da je fiduciarno tveganje pri uporabi proračunske podpore

omejeno. Zato je moja predpostavka, da bo proračunska podpora, ki vsebuje finančni in nefinančni del pomoči, dialog in navezanost o politikah ter zagotovitev pogojev ustreznosti, vodila v okrepitev sistemov upravljanja javnih financ. Za preverjanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ bom uporabila metodologijo PEFA in ocene po posameznih dimenzijah kazalnikov preoblikovala v šest faz proračunskega cikla v skladu z opredelitvijo sistema UJF, ki sem jo predstavila v poglavju 5.

Na osnovi razumevanja ključnega pojma raziskave, ki je proračunska podpora, sem pripravila raziskovalni okvir razumevanja učinkov donatorske podpore v obliki proračunske podpore na sisteme upravljanja javnih financ držav prejemnic. Gradila sem na ugotovitvah nekaterih (Lawson in de Renzio 2009; Andrews 2010; de Renzio in drugi 2010), čeprav številčno omejenih raziskav iz preteklosti. Upoštevala sem predlog skupine evalvatorjev, ki jih je financirala Evropska komisija (2008), da so pripravili evalvacijski okvir vpliva proračunske podpore na zmanjšanje revščine in spodbuditev gospodarske rasti. Tako ne bom ločevala med splošno in sektorsko proračunsko podporo, saj obe obliki uporabljata sistem UJF in ne označujeta denarja. Prav tako donator, ko enkrat denar nakaže v zakladnico države prejemnice, z njim več ne upravlja. Raziskovalni predlog bom pripravila na osnovi teorije spremembe (ang. *theory of change*), »k učinkom usmerjenega pristopa, ki vnaša kritični premislek o oblikovanju, izvrševanju in vrednotenju iniciativ in programov z namenom predloga njihovega preoblikovanja« (Vogel 2012, 3). Metodologija teorije spremembe izhaja iz področja evalvacije razvojnih projektov in programov ter gradi na preteklih metodologijah in orodjih evalvacije, kot je na primer logframe. Podobno kot logframe tudi teorija spremembe gradi na razumevanju sprememb in iniciativ, ki nas vodijo od vložkov (ang. *input*) do kratkoročnih rezultatov (ang. *output*), ti pa do dolgoročnih rezultatov (ang. *outcome*) in naprej do učinka (ang. *impact*). Hkrati teorija spremembe, za razliko od logframea, ponuja bolj kritičen premislek o okoliščinah, motivacijah in prispevkih vseh deležnikov proučevanega procesa (Kusek in Rist 2004; Morra Imas in Rist 2009).

Na osnovi predstavljene definicije proračunske podpore, ki ima skupno štiri vložke oziroma sestavne dele, bom analizirala vpliv razvojne pomoči v obliki proračunske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ v izbranih državah. V skladu s predlagano metodologijo preverjanja učinkov donatorske podpore na kakovost sistemov UJF, ki ne vključuje le podpore v obliki proračunske podpore (Lawson in de Renzio 2009), v modelu predpostavljam, da so se sistemi upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA

izboljšali pri posameznih šestih fazah proračunskega cikla: i) strateško načrtovanje proračuna; ii) priprava proračuna; iii) upravljanje s sredstvi; iv) notranji nadzor, notranja revizija in spremljanje; v) računovodstvo in poročanje; ter vi) zunanja revizija in odgovornost. Pričakovani rezultati proračunske podpore, ki bodo vodili do omenjenih vmesnih učinkov, bodo izboljšana zmogljivost upravljanja javnih financ držav prejemnic, kjer bom v skladu s priporočili raziskav OECD DAC (2011c) o tem, kako naj donatorji podpirajo procese izgradnje zmogljivosti UJF, upoštevala, da izgradnja zmogljivosti poteka na treh ravneh: i) individualni ravni; ii) organizacijski ravni, ter na iii) ravni okolja, kot sem to opisala v poglavju 5.

Izboljšana kakovost pri posameznih fazah proračunskega cikla v skladu z raziskovalnim modelom vodi do pričakovanih učinkov izboljšanja treh ključnih ciljev UJF. Ti so agregatna fiskalna disciplina, strateško razdeljevanje sredstev in smotrno izvajanje storitev. Ali so izboljšani rezultati pri posameznih šestih fazah proračunskega cikla vodili v izboljšanje ključnih ciljev sistemov UJF, v pričujoči raziskavi ne bom preverjala. Ocenjujem, da bi bilo raziskovalno delo tako preobsežno. Osredotočila se bom na javno dosegljive podatke o kakovosti sistemov UJF, ki jih je mogoče pridobiti za posamezne države, kjer je mednarodna donatorska skupnost izvedla študije PEFA. V raziskovalnem modelu je pričakovani učinek proračunske podpore, preko okrepljenih sistemov upravljanja javnih financ, zmanjšanje revščine ter trajnostna gospodarska rast, v skladu s sodobnim razumevanjem razvojnega sodelovanja. Raziskovalni model in raziskovalno področje pričujočega dela, ki sem ga obarvala v temnejšo barvo, predstavljam v tabeli 6.3 spodaj. Model predvideva, da obstajajo tudi drugi dejavniki, ki vplivajo na upravljanje sistemov UJF, kot so reformni programi držav prejemnic, druge oblike donatorske pomoči programom, politični pritiski ter finančne omejitve držav partneric (Lawson 2012).

Slika 6.4: Raziskovalni model vpliva proračunske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ

VLOŽKI (SESTAVNI DELI)	REZULTATI	VMESNI REZULTATI	KONČNI REZULTATI	UČINEK
<p>Proračunska podpora:</p> <p>Prenos finančnih sredstev, ki niso označena</p> <p>Nefinančna pomoč (tehnična pomoč in procesi izgradnje zmogljivosti)</p> <p>Pogoji ustreznosti in njihovo spremljanje</p> <p>Navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah</p>	<p>Izgradnja zmogljivosti na področju UJF:</p> <p>Individualna raven (izkušnje, znanja, veščine)</p> <p>Organizacijska raven (sistemi, postopki, institucionalni okvir)</p> <p>Spodbudno okolje (politike, pravni sistem, odnosi moči, družbene norme)</p>	<p>Izboljšanje ocen v skladu s <u>PEFA</u> na naslednjih področjih:</p> <p>Strateško načrtovanje</p> <p>Priprava proračuna</p> <p>Upravljanje finančnih sredstev</p> <p>Notranji nadzor, revizija in spremljanje</p> <p>Računovodstvo in poročanje</p> <p>Zunanja odgovornost</p>	<p>Agregatna fiskalna disciplina</p> <p>Strateško razdeljevanje sredstev</p> <p>Smotrno izvajanje storitev</p>	<p>Zmanjšanje revščine</p> <p>Trajnostna gospodarska rast</p>
<p>↑ Drugi dejavniki, ki vplivajo na sisteme upravljanja javnih financ</p>				

6.1.3 Izbor populacije, enot in primerov raziskave

V empiričnih raziskavah ločimo med enotami (ang. *units*), primeri (ang. *cases*) ter opazovanji (ang. *observations*). Pravilno oblikovan pojem razmeji populacijo, raziskovalec pa v tej populaciji izbere primer (Rohlfing 2012). V mojem primeru populacijo predstavljajo vse države prejemnice pomoči – v skladu z definicijo uradne razvojne pomoči OECD DAC in seznamom prejemnic uradne razvojne pomoči. Znotraj te populacije sem se odločila za dve enoti, v tem primeru dve državi – Moldavijo in Kirgizistan. Če je v kvantitativnem raziskovanju zaželeno, da raziskovalec izbere primer na osnovi naključnega vzorčenja, je velikokrat pri študiji primera obratno, saj raziskovalec ni zainteresiran za povprečni učinek vzročnosti, zato je zaželeno, da so primeri izbrani namensko (George in Bennett 2005). Kot opozarjajo King in drugi (1994), lahko gre pri študiji primera za raziskavo le enega primera, vendar je pogosto tako, da je raziskovalec vendarle osredotočen na več opazovanj (ang. *observations*) »na različnih ravneh analize, ki so pomembne za vrednotenje teorije« (King in drugi 1994, 208).

Večina raziskav v razvojnem sodelovanju, specifično raziskave o vplivu donatorske podpore na sisteme UJF, se osredotoča na afriške države, kjer je problem visoke stopnje revščine tudi najbolj akuten. Ker sem želela v raziskave s področja razvojnih študij, ki se osredotočajo na učinkovitost razvojnega sodelovanja in upravljanje javnih financ, vnesti drugačno geografsko osredotočenost, sem se odločila za državi, ki sta obe nekdanji sovjetski republiki z visoko stopnjo revščine: Moldavijo in Kirgizistan. Moldavija sodi med gospodarstva z nižjim srednjim³⁷ bruto nacionalnim prihodkom *per capita*, Kirgizistan pa med gospodarstva z nizkim srednjim³⁸ BNP *per capita* (Svetovna banka 2013c). Odločitev za omenjeni državi sem oblikovala na osnovi ideje, da bi na tak način dopolnila obstoječe, sicer redke raziskave o vplivu donatorske podpore na UJF, ki se večinoma osredotočajo na afriške države. Drugi razlog za izbiro omenjenih držav pa je slovensko razvojno sodelovanje, ki v skladu z Resolucijo o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 (Uradni list 2008) področje Vzhodne Evrope, Kavkaza in Srednje Azije, kamor sodita Moldavija in Kirgizistan, opredeljuje kot drugo prioriteto področje slovenskega razvojnega sodelovanja. Tako bodo lahko izsledki raziskave morebiti prinesli konkretnejše razumevanje specifičnosti razvojnega sodelovanja v tem okolju, v skladu z razumevanjem, ki sem ga

³⁷ V primeru gospodarstev z nižjim srednjim BNP se le-ta giba med 1.026 in 4.035 ameriškimi dolarji *per capita* letno (Svetovna banka 2013c).

³⁸ V primeru gospodarstev z nizkim srednjim BNP le-ta znaša točno ali manj od 1.025 ameriških dolarjev *per capita* (Svetovna banka 2013c).

predstavila v uvodu v pričujoče raziskovalno delo, da ima lahko raziskovanje s področja razvojnih študij pogosto tudi instrumentalno naravo (Molteberg in Bergstrøm 2000; Sumner in Tribe 2008). Pomembno je tudi, da sta obe državi sodelovali v oceni napredka v skladu s kazalniki Pariške deklaracije vse od leta 2005 do 2010 pred vrhom v Busanu in sta doslej skupaj z donatorji ali sami opravili več analiz sistema UJF v skladu z metodologijo PEFA. Izziv mojega raziskovalnega dela je, da OECD, ki vodi globalne statistike tokov razvojne pomoči, v svoji bazi podatkov šele od leta 2010 beleži proračunsko podporo kot vrsto³⁹ (ang. *type*) uradne razvojne pomoči. Zaradi tega bom morala do izračunov o količini proračunske podpore v izbranih državah priti s pomočjo drugih virov. Ker je proračunska podpora relativna novost, se mednarodna skupnost šele privaja na nove oblike sodelovanja in tako je del razlogov, zakaj OECD DAC vodi statistiko proračunske podpore kot oblike uradne razvojne pomoči šele od leta 2010, mogoče iskati tudi tukaj.

Z opredelitvijo raziskovalnih vprašanj sem določila namen raziskave. Zdaj sledi odločitev o tem, na kateri ravni bo raziskava potekala – tu ne mislim na raven empirične analize, ampak na raven teoretičnega interesa –, pri čemer v grobem ločimo raziskave na ravni med primeri (ang. *cross-case level*) ter raziskave na ravni znotraj primerov (ang. *within-case level*) (Rohlfing 2012). Raziskavi med primeri in znotraj primerov, slednje imenujemo tudi procesno sledenje (ang. *process tracing*), sta pogosto komplementarni. K raziskovalnemu vprašanju pristopata z različnih zornih kotov in z zbiranjem različnih podatkov. V okviru prvega raziskovalnega vprašanja bom preverjala, ali kakovost sistemov upravljanja javnih financ vodi v njihovo (povečano) uporabo v obliki proračunske podpore. Primerjala bom dve enoti raziskave – Moldavijo in Kirgizistan. Pri prvem raziskovalnem vprašanju se bom tako osredotočila na primerjavo med dvema enotama. Pri drugem raziskovalnem vprašanju bom izvedla analizo znotraj posamezne enote, ko bom na osnovi izbrane enote preverjala, ali proračunska podpora z uporabo sistemov upravljanja javnih financ krepi te sisteme. Izbrana enota raziskave je Moldavija, kjer je donatorska skupnost doslej opravila tri študije kakovosti sistema UJF v skladu z metodologijo PEFA: v letih 2006, 2008 in 2011. Leto 2006 bo za pričujočo raziskavo referenčno leto, medtem ko bom podrobneje proučila obdobje od leta 2006 do 2008 v kontekstu strateških usmeritev moldavijske vlade, navezovanja in usklajevanja donatorjev, posameznih vložkov proračunske podpore ter vpliva na kakovost

³⁹ Druge vrste uradne razvojne pomoči so: i) osnovni prispevki in usklajeni programi ter skladi; ii) projektne intervencije; iii) ekspertne in druge oblike tehnične pomoči; iv) šolnine in študentski stroški v državah donatoricah; v) odpis dolgov; iv) administrativni stroški, ki niso drugod vključeni; vi) drugi izdatki v državah donatoricah (na primer ozaveščanje o razvojnih aktivnostih in pomoč beguncem) (OECD 2013).

sistema upravljanja javnih financ v skladu s šestimi fazami proračunskega cikla, zbranimi na osnovi ocen metodologije PEFA. Enako analizo bom naredila tudi za obdobje od leta 2008 do 2011, da bi razumela vpliv proračunske podpore na kakovost sistema upravljanja javnih financ in tako primerjala napredek v času petih let od referenčnega leta 2006. V Kirgizistanu sta bili doslej opravljeni le dve analizi PEFA. Menim, da je časovno obdobje od leta 2006 do 2009, ko sta bili opravljeni analizi, prekratko, da bi lahko prišlo do pomembnejših napredkov pri sistemu upravljanja javnih financ. Hkrati pomoč v obliki proračunske podpore v tem obdobju (še) ni predstavljala pomembnega deleža uradne razvojne pomoči, zato Kirgizistana v raziskavo v okviru drugega raziskovalnega vprašanja nisem vključila.

6.2 Vpliv kakovosti sistemov upravljanja javnih financ na njihovo uporabo v obliki proračunske podpore: primera Moldavije in Kirgizistana

V prvem delu raziskave bom na osnovi izbranih enot Moldavije in Kirgizistana preverjala, ali kakovosten sistem upravljanja javnih financ, določen na osnovi skupnega diagnosticiranja donatorjev, in/ali kredibilen program reform teh sistemov vodita v uporabo sistemov upravljanja javnih financ s strani donatorjev v obliki proračunske podpore. V namen pričujoče raziskave bom proračunsko podporo kot obliko razvojne pomoči razumela kot način uporabe sistemov upravljanja javnih financ držav partneric s strani donatorjev. Za razumevanje kakovosti sistemov UJF bom uporabila metodologiji CPIA in PEFA. Prva metodologija, ki je tudi del merjenj doseganj pariških kazalnikov, preverja kredibilnost in izčrpnost nacionalnega proračuna na lestvici od 1 do 6, pri čemer je 6 najvišja ocena (merska enota je 0,5 točke). Pariška deklaracija posredno, preko ciljev, določenih za kazalnik 5a, ki preverja uporabo sistemov UJF, razume, da so tisti sistemi, ki prejmejo oceno 3 ali nižje, prešibki za uporabo. Metodologija PEFA, ki je veliko bolj izčrpna pri razumevanju posameznih parametrov proračunskega cikla, na drugi strani ne uvaja določil o tem, kdaj je določen sistem dovolj dober za uporabo (PEFA 2005; Factora 2006; Andrews 2010).

Poglavje začnjam z analizo ekonomskega, socialnega in političnega položaja izbranih enot – Moldavije in Kirgizistana. Nato v nadaljevanju analiziram kakovost sistemov upravljanja javnih financ ter njihovo uporabo, pri čemer se posebej osredotočam na pomoč v obliki proračunske podpore v Moldaviji in Kirgizistanu v časovnem obdobju od leta 2005 do leta

2010, ki sovpada s preverjanjem kakovosti uradne razvojne pomoči v skladu s Pariško deklaracijo o učinkovitosti razvojne pomoči. Na koncu podpoglavja bom predstavila zaključke analize vpliva kakovosti sistemov UJF na uporabo v obliki proračunske podpore v izbranih državah.

6.2.1 Ekonomsko, socialno in politično ozadje izbranih držav

Moldavija in Kirgizistan sta obe nekdanji republiki Sovjetske zveze, pri čemer je prva evropska, slednja pa srednjeazijska država. Nobena od držav nima dostopa do morja. Prva meji na Ukrajino in Romunijo, pri čemer jo s slednjo povezujeta tudi skupna zgodovina in jezik (Lynch 2002). Kirgizistan, ki je izrazito gorata država, meji na Kazahstan, Kitajsko, Tadžikistan in Uzbekistan. Obe državi sodita med prejemnice zunanje pomoči v skladu s seznamom prejemnic OECD DAC, pri čemer Moldavija sodi med gospodarstva z nižjim srednjim bruto nacionalnim prihodkom *per capita*, kjer je leta 2009 znašal 1.560 ameriških dolarjev, Kirgizistan pa med gospodarstva z nizkim srednjim BNP *per capita*, ki je leta 2009 znašal 870 ameriških dolarjev (OECD DAC 2011a; 2011b). V primeru obeh držav gre pri tem statističnem podatku za pomemben napredek od leta 2005, ko je BNP *per capita* v Moldaviji znašal 880, v Kirgizistanu pa 470 ameriških dolarjev. Leta 2010 je Moldavija v skladu s podatki OECD DAC (2011b) prejela 245 milijonov ameriških dolarjev uradne razvojne pomoči, kar je znašalo 5 odstotkov BNP in 17 odstotkov odhodkov centralnega proračuna, Kirgizistan pa 315 milijonov ameriških dolarjev oziroma 8,8 odstotka BNP in kar 47 odstotkov odhodkov centralnega proračuna (OECD DAC 2011a). Kot v primeru BNP *per capita*, je tudi obseg uradne razvojne pomoči od leta 2004 do 2010 strmo naraščal in je v primeru Moldavije leta 2004 znašal 118, v primeru Kirgizistana pa 258 milijonov ameriških dolarjev (OECD DAC 2011a; 2011b). Ključne ekonomske in socialne kazalnike v Moldaviji in Kirgizistanu v obdobju od leta 1990 do 2010 v skladu s podatki o svetovnih razvojnih kazalnikih, ki jih hrani Svetovna banka (2013a), prikazujem v tabeli 6.1 spodaj.

Tabela 6.1: Ključni ekonomski in socialni kazalniki v Moldaviji in Kirgizistanu od leta 1990 do 2010

Kazalnik	Država	1990	2000	2010
Število prebivalcev	Moldavija	3.696.000	3.639.588	3.562.062
	Kirgizistan	4.391.200	4.898.400	5.447.900
Pričakovana življenjska doba ob rojstvu (v letih)	Moldavija	67,4	66,8	68,90
	Kirgizistan	68,3	68,6	69,4
Populacija v prestolnici (%)	Moldavija	37,8	37,5	-

urbane populacije)	Kirgizistan	38,3	44,4	43,4
BDP per capita v USD (konstantno USD 2000)	Moldavija	978,98	354,00	596,69
	Kirgizistan	-	262,9	352,4
BDP v USD (konstantno USD 2000)	Moldavija	3.618.291.734,1	1.288.420.222,9	2.125.434.705,4
	Kirgizistan	2.056.603.836,5	1.369.691.955,0	2.048.868.138,3
Ginijev koeficient	Moldavija	-	-	33,03
	Kirgizistan	-	-	-
Stopnja pismenosti (% ljudi nad 15 letom)	Moldavija	-	96,65 %	98,52 %
	Kirgizistan	-	-	-
Stopnja brezposelnosti (% celotne delovne sile)	Moldavija	-	8,5	-
	Kirgizistan	-	7,5	8,6
Obseg URP v USD (konstatno 2010)	Moldavija	-	178.380.000,0	470.370.000,0
	Kirgizistan	-	299.340.000,0	380.370.000,0

Vir: Svetovna banka (2013a).

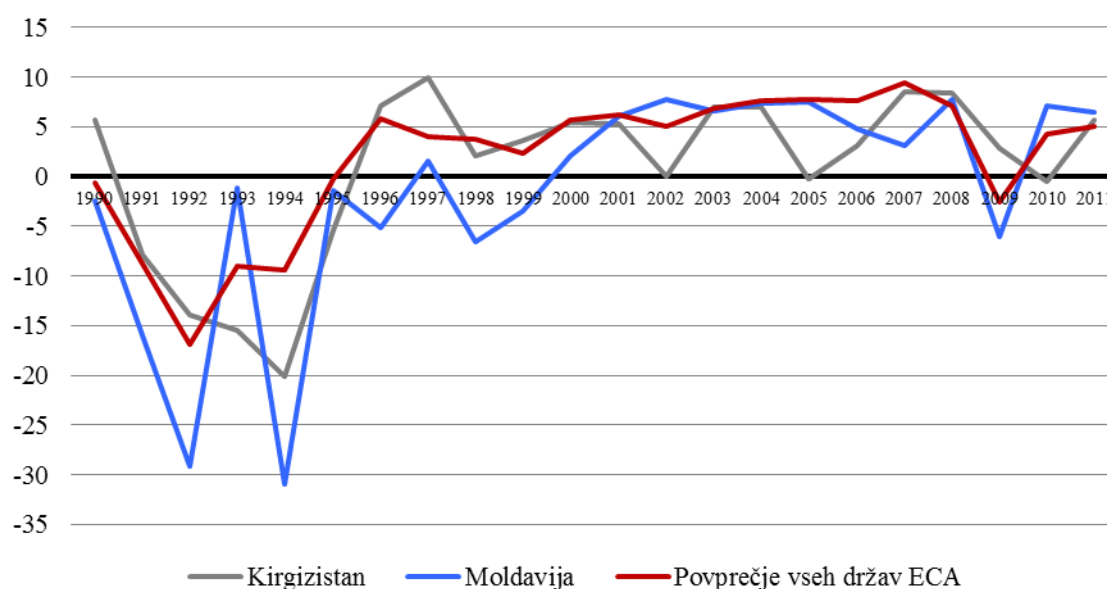
V skladu s podatki Razvojnega programa pri Združenih narodih (ang. *United Nations Development Programme – UNDP*) sta Moldavija in Kirgizistan leta 2011 pri indeksu človekovega razvoja (ang. *Human Development Index*), ki meri človekov razvoj na osnovi življenjske dobe, stopnje pismenosti, stopnje izobrazbe in življenjske ravni ter omogoča primerjalne ocene med državami, dosegli 111. mesto (Moldavija) in 126. mesto (Kirgizistan) od skupno 187 držav na lestvici (UNDP 2013). Tako sta obe državi dobili mesto v skupini držav s srednjim indeksom človekovega razvoja. Za primerjavo: Slovenija se je na osnovi istega poročila uvrstila na 21. mesto in posledično na seznam držav z zelo visokim indeksom človekovega razvoja. Na lestvici o stopnji korupcije v skladu s kazalnikom percepcije korupcije, kot ga meri mednarodna organizacija *Transparency International* in rangira državo na osnovi percepcij korupcije v javnem sektorju, je Moldavija leta 2012 dosegla 94. in Kirgizistan 154. mesto od skupaj 176 ocenjenih držav. Gre za sestavljeni kazalnik, ki temelji na ocenah podatkov strokovnjakov in privatnega sektorja ter vprašalnikov. Ocena 0 pomeni, da je država zelo koruptivna, ocena 100, da korupcije v državi ni. Moldavija je leta 2012 prejela oceno 36, Kirgizistan pa 24 (*Transparency International* 2013). Za primerjavo: Slovenija je istega leta prejela oceno 61 in zasedla 37. mesto (prav tam).

V okviru skupine Svetovne banke Moldavija in Kirgizistan sodita regijsko pod področje (Vzhodne) Evrope in Srednje Azije (ang. *Europe and Central Asia Region – ECA*⁴⁰). V tej skupini je skupno 22 držav. Tako Moldavija kot Kirgizistan sta se po razpadu nekdanje

⁴⁰ V skupino ECA sodijo naslednje države: Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Črna gora, Gruzija, Kazahstan, Kirgizistan, Kosovo, Litva, Makedonija, Moldavija, Romunija, Ruska federacija, Srbija, Tadžikistan, Turčija, Turkmenistan, Ukrajina in Uzbekistan (Svetovna banka 2013d).

skupne države v 1990-ih soočali z negativno gospodarsko rastjo kot posledico izgube nekdanjega trga in relativno neuspešnega prilagajanja novim gospodarskim, političnim in socialnim realnostim (Evangelista 1996; Lynch 2000; Popescu in Wilson 2010; Svetovna banka 2013a). V sliki 6.5 spodaj prikazujem trend letne rasti bruto domačega proizvoda v odstotkih v Moldaviji, Kirgizistanu in povprečju vseh držav ECA v obdobju od leta 1990 do 2011. Slika 6.5 prikazuje izzive obeh izbranih držav z visoko negativno gospodarsko rastjo v 1990-ih, predvsem kot posledico izgube skupnega trga ter nato znova padec gospodarske rasti (predvsem v Moldaviji) po letu 2008 ob globalni finančni krizi.

Slika 6.5: Letna rast BDP v odstotkih v Moldaviji, Kirgizistanu in povprečju držav Vzhodne Evrope in Srednje Azije od leta 1990 do 2011



Vir: Svetovna banka (2013a).

Tako Moldavija kot Kirgizistan se soočata z visoko stopnjo revščine (predvsem ruralnega prebivalstva) ter visoko stopnjo emigracij. Posledično to za obe državi pomeni, da nakazila emigrantov (ang. *remittances*) predstavljajo visok delež bruto domačega proizvoda. Leta 2010 je v skladu s svetovnimi razvojnimi kazalniki Svetovne banke (2013a), ki jih predstavljam v tabeli 6.2 spodaj, 30,3 odstotka celotnega ruralnega prebivalstva Moldavije živelo pod pragom nacionalno določene revščine v ruralnem prostoru. V istem letu je v Kirgizistanu pod pragom revščine živelo 39,5 odstotka ruralnega prebivalstva (Svetovna banka 2013a). Visoko stopnjo revščine in posledično visoko stopnjo emigracij gre v primeru obeh držav v veliki meri pripisati razpadu nekdanje skupne države, kjer so bile posamezne

republike močno integrirane v skupno gospodarstvo in kjer so obstajali mehanizmi medrepubliške delitve dela ter gospodarskih vezi (Evangelista 1996; MDS 2004, 17). Z razpadom Sovjetske zveze so se te vezi v veliki meri porušile, države, ki imajo malo naravnih virov (na primer Moldavija), pa so tako morale najti nove načine spodbuditve lastnega gospodarstva, kar Moldaviji, pa tudi Kirgizistanu, še danes predstavlja velik izziv.

Tabela 6.2: Podatki o stopnji revščine v Moldaviji in Kirgizistanu v letih 2005 in 2010

Kazalnik	Država Leto	Moldavija		Kirgizistan	
		2005	2010	2005	2010
Št. revnih, ki živijo s prihodkom manj kot 1,25 USD na dan (% populacije)		12,49 %	0,39 %	22,94 %	-
Št. revnih, ki živijo s prihodkom manj kot 2 USD na dan (% populacije)		35,13 %	4,35 %	45,8 %	-
Št. revnih, ki živijo pod nacionalnim pragom revščine (% prebivalstva)		29 %	21,9 %	-	33,7 %
Št. revnih, ki živijo pod pragom revščine na podeželju (% te populacije)		-	30,3 %	-	39,5 %
Št. revnih, ki živijo pod pragom revščine v mestu (% te populacije)		-	10,4 %	-	23,6 %

Vir: Svetovna banka (2013a).

Leta 2010 je 770.000 Moldavijcev oziroma 21,5 odstotka celotnega prebivalstva živelo v tujini. Večina v Rusiji in v manjšem delu Ukrajine (predvsem moški del moldavijske populacije) ter v Italiji (predvsem ženski del populacije). Moški emigrantje, večinoma iz ruralnih področij Moldavije, se odločajo za delo v gradbenem sektorju, ženske pa v storitvenem sektorju oziroma sektorju nege (Siegel in Waidler 2012, 3). Podobno kot v Moldaviji, tudi v Kirgizistanu večina emigrantov prihaja iz ruralnih področij države. Glavni prejemnici kirgiške delovne sile sta Rusija in Kazahstan. Leta 2009 je več kot 350.000 Kirgizijcev živelo in delalo v tujini (Atamanov in van der Berg 2010, 7). V skladu s podatki Svetovne banke (2011a, 14) sodita Moldavija in Kirgizistan med vodilne države sveta, kjer nakazila emigrantov predstavljajo najvišji delež proračuna. Leta 2009 je Moldavija na tej lestvici zasedla četrto mesto (za Tadžikistanom, Tongo in Lesotom), kjer so nakazila emigrantov predstavljala 23 odstotkov BDP; v Kirgizistanu, ki je zasedel 12. mesto, pa 15 odstotkov BDP. Kot vidimo, gre v tem primeru za precej višje zunanje finančne prispevke v obliki nakazil emigrantov kot v primeru tokov uradne razvojne pomoči. V tabeli 6.3 spodaj prikazujem podatke o številu emigrantov in glavnih prejemnicah moldavijskih in kirgiških emigrantov v letu 2010.

Tabela 6.3: Podatki o številu emigrantov in glavnih prejemnicah emigrantov iz Moldavije in Kirgizistana v letu 2010

Podatki	Moldavija	Kirgizistan
Število emigrantov	770.000	620.700
Št. emigrantov kot % celotne populacije	21,5 %	11,2 %
Ključne države prejemnice emigrantov	Rusija, Ukrajina, Italija, Romunija, ZDA, Izrael, Španija, Nemčija, Kazahstan, Grčija	Rusija, Ukrajina, Izrael, Nemčija, Kazahstan, Tadžikistan, ZDA, Latvija, Turčija, Kanada

Vir: Svetovna banka (2011b).

Razpad nekdanje Sovjetske zveze je močno pretresel moldavijsko in kirgiško gospodarstvo, saj sta državi z neodvisnostjo izgubili nekdanje trge, tako za uvoz kot tudi izvoz ključnih surovin in storitev (Lynch 2000). Državi sta se morali prav tako soočiti s prehodom iz centralno načrtovanega v tržno gospodarstvo, pri čemer sta naleteli na številne izzive, vključno z visoko stopnjo korupcije in nezaposlenosti (Evangelista 1996), kar je v veliki meri pripeljalo do visokega števila emigracij, ki jih omenjam zgoraj. Sicer skoraj polovico moldavijskega izvoza dandanes predstavljajo kmetijski in prehranski proizvodi, sledijo jim tekstilni (20 odstotkov izvoza), industrijski (13 odstotkov) in kemijski proizvodi (7 odstotkov). Ključni izvozni partnerici sta Rusija in Romunija (PEFA 2011, 4), čeprav je v zadnjih nekaj letih Moldaviji uspelo povečati izvoz tudi v druge države EU poleg Romunije (MDS 2012a). Kirgizistan je podobno kot Moldavija odvisen od kmetijstva, čeprav slednje ni mednarodno konkurenčno in pridelava kmetijskih izdelkov pogosto ne zadostuje niti domačim potrebam (PEFA 2009, 6). Ne glede na to kmetijstvo še vedno predstavlja pomemben delež bruto domačega proizvoda (kar 31 odstotkov), industrija predstavlja 19 odstotkov, polovico BDP pa storitve (prav tam). Kirgizistan je tudi pomembna pridelovalka zlata, čeprav njena izkopaljšča usihajo (MDS 2012b, 8). Za obe državi velja, da sta zaradi svoje majhnosti ter nezadostno razvitega kmetijskega in storitvenega sektorja močno odvisni od (specifično) dogajanj v soseščini in (na splošno) na mednarodnih trgih (MDS 2012a in 2012b). Prav tako sta odvisni od energetskih virov (predvsem Rusije). Čeprav je sicer Kirgizistan bolj bogat z naravnimi viri kot Moldavija, so kirgiški viri plina in nafte zanemarljivi, sploh v primerjavi z državami širše soseščine, kot so Rusija, Kazahstan in Turkmenistan (Lynch 2002).

Skupna značilnost obeh držav je tudi relativna politična negotovost. Moldavija je po vojaškem spopadu leta 1992 izgubila del ozemlja, s čimer je *de facto* to ozemlje, ki se imenuje Pridnestrje, postalo neodvisno, čeprav ni mednarodno priznано (Lynch 2002). Moldavija je daljše obdobje politične negotovosti izkusila tudi med leti 2009 in 2012, ko posameznim političnim strankam, ne glede na zmago na volitvah, ni uspelo izglasovati predsednika države (MDS 2012a). Moldavija je predsedniška republika, kjer predsednika izbere parlament s podporo treh petin poslancev (Popescu in Wilson 2009). Kirgizistan se na drugi strani sooča s številnimi medklanovskimi spopadi že vse od osamosvojitve. Večina prebivalstva, ki je sicer turškega izvora, je še vedno deloma nomadska in med posameznimi klani so pogoste bitke za nadzor nad teritoriji, pri čemer so razlogi za spopade različni in segajo od religijskih, etničnih in do ozemeljskih (Burghart 2002). Kirgizistan je globoko razdeljen na sever in jug. Na jugu živi velika uzbekistanska manjšina, ki je bila v preteklosti tudi ekonomsko vplivna (Matveeva 2011). Posebno pereč izziv (tudi regionalni) stabilnosti predstavlja področje doline Fergane, ki si ga delijo Kirgizistan, Tadžikistan in Uzbekistan in je izrazito rodovitno, vendar gosto naseljeno področje, kjer so v preteklosti že izbruhnili manjši konflikti (Zrinski 2009, 297). Po sledih gruzijske in ukrajinske barvne revolucije je v Kirgizistanu leta 2005 prišlo do revolucije tulipanov. Nezadovoljstvo z rezultati volitev, tudi kot posledica močne razklanosti med severom in jugom države, je pripeljalo do demonstracij predvsem v prestolnici Biškeku (Matveeva 2011). Te so na oblast pripeljale predsednika Kurmanbeka Bakijeva (slednji je predstavnik kirgiškega juga; zamenjal pa je predsednika Akajeva, ki je s severa države), ki je podobno usodo kot njegovi predhodniki ob prvi revoluciji tulipanov doživel leta 2010, ko je prišlo do ponovnih nasilnih demonstracij in druge kirgiške revolucije. Vendar je slednja imela, za razliko od prve, tudi primesi medetničnih nasprotij med večinskim kirgiškim prebivalstvom ter uzbekistansko manjšino, ki sicer v prestolnici juga Ošu predstavlja kar 44 odstotkov populacije. Junija 2010 je v medetničnih spopadih umrlo 470 ljudi (Matveeva 2011).

6.2.2 Kakovost sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu

Za analizo razmerja med kazalnikoma 2a (kakovost sistemov upravljanja javnih financ) in 5a (uporaba sistemov upravljanja javnih financ) Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči bom s pregledom izbranih pariških kazalnikov preverjala, kako je v primeru Moldavije in Kirgizistana kakovost sistemov UJF vplivala na njuno uporabo v obliki

proračunske podpore. Analizo kakovosti sistemov izbranih enot bom dopolnila z opisom reformnih načrtov obeh držav na področju upravljanja javnih financ, saj donatorji, kot sem ugotovila, pogosto, ko ocenijo, da sistem ni dovolj kakovosten, proučijo, če imajo države partnerice pripravljen vsaj kredibilen program reforme teh procesov. Kredibilen program reform sistemov UJF je znak za donatorje, da so države partnerice zavezane k reformnim procesom, in zagotovilo, da fiduciarno tveganje ob uporabi proračunske podpore ne bo previsoko (Koeberle in drugi 2006). Pred analizo kakovosti sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu bom najprej analizirala, kako učinkovito je bilo razvojno sodelovanje v skladu s pariškimi zavezami v obdobju od leta 2005 do 2010. Z analizo bom pridobila podatke o odnosu donator : država partnerica v izbranih državah. Odnos zaupanja med obema stranema je pogosto nujen, da se donatorji odločijo za uporabo bolj tveganih oblik razvojnega sodelovanja, kot je proračunska podpora (Acosta in de Renzio 2008). V tabeli 6.4 spodaj prikazujem, kako sta se Moldavija in Kirgizistan odrezali pri vseh kazalnikih Pariške deklaracije, vključno s podatki za leta 2005, 2007 in 2010, ko so potekale študije preverjanja uresničevanj pariških zavez s ciljem, da bo mednarodna skupnost te zaveze dosegla do leta 2010.

Tabela 6.4: Pregled pariških kazalnikov v Moldaviji in Kirgizistanu od leta 2005 do 2010

KAZALNIK PARIŠKE DEKLARACIJE		MOLDAVIJA				KIRGIZISTAN			
		2005 (referenca)	2007	2010	2010 (cilj)	2005 (referenca)	2007	2010	2010 (cilj)
1	Partnerji imajo operativne razvojne strategije	D	C	C	B ali A	C	C	D	B ali A
2a	Zanesljiv sistem upravljanja javnih financ	3,5	4,0	4,0	4,0	3,0	3,0	3,5	3,5
2b	Zanesljiv sistem javnega naročanja	Ni podatkov	Ni podatkov	C	Ni cilja	Ni podatkov	Ni podatkov	Ni podatkov	Ni cilja
3	Tokovi pomoči so vezani na nacionalne prioritete	70 %	57 %	92 %	85 %	70 %	63 %	24 %	85 %
4	Povečati zmogljivosti z usklajeno pomočjo	26 %	29 %	71 %	50 %	24 %	74 %	81 %	50 %
5a	Uporaba sistemov upravljanja javnih financ kot % pomoči državi	25 %	41 %	70 %	50 %	3 %	13 %	32 %	35 %
5b	Uporaba sistemov javnega naročanja kot % pomoči državi	25 %	39 %	71 %	Ni cilja	2 %	12 %	28 %	Ni cilja
6	Okrepitev zmogljivosti z izogibanjem vzporednim strukturam	43	59	18	14	85	88	80	28
7	Pomoč je bolj predvidljiva	67 %	77 %	81 %	83 %	66 %	64 %	44 %	83 %
8	Pomoč je nevezana	81 %	81 %	80 %	Več kot 80 %	94 %	83 %	77 %	Več kot 94 %
9	Uporaba skupnih ureditev ali postopkov	16 %	30 %	51 %	66 %	12 %	18 %	21 %	66 %
10a	Skupne misije	20 %	14 %	36 %	40 %	23 %	23 %	20 %	40 %
10b	Skupna analitična dela o državah partnericah	50 %	46 %	51 %	66 %	53 %	38 %	22 %	66 %
11	K rezultatom usmerjeni okvirji	D	C	B	B ali A	C	C	C	B ali A
12	Vzajemna odgovornost	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Da

Vir: OECD DAC (2008b; 2011a; 2011b).

Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči ima skupno 12 kazalnikov, a če upoštevamo tudi posamezne dimenzije znotraj kazalnikov, je teh skupno 15. Dve dimenziji (2b (kakovost sistemov javnega naročanja) in 5b (uporaba sistemov javnega naročanja)) zaradi pomanjkanja metodologije za preverjanje kazalnikov nista imeli ciljev za leto 2010. Tako je bilo leta 2010 skupno ocenjenih 13 dimenzij. Moldaviji je v obdobju preverjanja doseganja pariških kazalnikov od leta 2005 do 2010 uspelo izpolniti cilje pri šestih, Kirgizistanu pa pri treh dimenzijah (OECD DAC 2011a; 2011b). V splošnem je v obdobju uresničevanja pariških zavez Moldaviji uspelo konsolidirati usklajevanje pomoči, vključno z uporabo integriranega informacijskega sistema o donatorski pomoči, ter pripraviti kredibilen program sodelovanja z donatorji. Še vedno pa med izzive moldavijske vlade, kot ugotavlja poročilo OECD DAC (2011b), sodijo bolj participativen pristop do priprave razvojne strategije in preslikava politik v srednjeročni okvir proračunskih izdatkov ter okrepitev uporabe sistemov upravljanja javnih financ s strani donatorjev, ki ne bo potekala le v obliki proračunske podpore, temveč po možnosti tudi v obliki drugih vrst pomoči. V Kirgizistanu je politična nestabilnost, predvsem z drugo kirgiško revolucijo, kot ugotavlja poročilo OECD DAC (2011a), vplivala na končne rezultate pariških kazalnikov ter na pripravo nove razvojne strategije. Čeprav so se donatorji odločili za povečano uporabo sistemov upravljanja javnih financ, so se le v manjši meri navezovali na nacionalne in/ali sektorske prioritete. Prav tako kirgizistanski vladi, deloma tudi zaradi politične nestabilnosti, ni uspelo vzpostaviti kredibilnega okvirja sodelovanja z donatorji (OECD DAC 2011b).

Pomemben podatek za pričujočo raziskavo je, da sta obe državi dosegli cilj pri kazalniku 2a Pariške deklaracije, ki meri kakovost sistemov upravljanja javnih financ. Moldavija je leta 2010 prejela oceno 4,0 v skladu z metodologijo Svetovne banke CPIA in Kirgizistan oceno 3,5 (OECD DAC 2011a; 2011b). Metodologija CPIA meri kakovost državnega proračuna in sistema UJF na osnovi treh dimenzij: i) izčrpen in kredibilen proračun, ki je vezan na politične prioritete; ii) učinkovit sistem upravljanja javnih financ, ki omogoča, da je proračun izvršen kot načrtovano na nadzorovan in predvidljiv način; ter iii) pravočasno in pravilno računovodstvo ter fiskalno poročanje (OECD DAC 2008a; 2009). Ocene so podane na lestvici od 1 (najnižja ocena; izredno šibek sistem UJF) do 6 (najvišja ocena). Pariška deklaracija je predvidevala, da bodo do leta 2010 vse države izboljšale kakovost sistemov UJF za pol merske enote (0,5), kar se je v primeru obeh izbranih držav pričujoče raziskave tudi zgodilo. Moldavija je leta 2010, ki je tudi časovni cilj deklaracije, prejela višjo oceno kot Kirgizistan (prav tam), kar prikazujem v tabeli 6.5 spodaj. Za države, ki so prejele oceno 3 ali

nižje, Pariška deklaracija cilja za leto 2010 ni začrtala, saj v grobem donatorji ocenjujejo, da gre za šibek sistem, če država prejme oceno 3 ali nižje v skladu z metodologijo CPIA.

Tabela 6.5: Kakovost sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu v skladu z metodologijo CPIA od leta 2005 do 2010

Država	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Moldavija	3,5	3,5	4	4	4	4
Kirgizistan	3	3	3	3,5	3,5	3,5
Povprečje držav ECA	3,50	3,56	3,63	3,69	3,78	3,78

Vir: Svetovna banka (2013a).

V tabeli 6.5 zgoraj prikazujem kakovost sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu v skladu z metodologijo CPIA in kazalnikom preverjanja kakovosti sistema UJF, kot ga uvaja kazalnik 2a Pariške deklaracije. V tabelo sem dodala tudi povprečje ocen držav ECA, ki so dostopne v bazi podatkov Svetovne banke⁴¹. Na osnovi podatkov v tabeli 6.5 zgoraj vidimo, da je bila kakovost sistema UJF v Moldaviji v skladu s podatki CPIA nekoliko višja od povprečja držav ECA (in tudi višja v primerjavi s Kirgizistanom); medtem ko je bila v Kirgizistanu ocena kakovosti pod povprečjem ocen vseh držav ECA in tako tudi nižja od Moldavije.

V povezavi s kazalnikom 2a Pariške deklaracije je pomemben tudi kazalnik 1, ki preverja kredibilnost nacionalne razvojne strategije, ki velikokrat vsebuje tudi reformni program s področja upravljanja javnih financ. Hkrati je dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah ter navezanost nanje ena izmed ključnih sestavin mojega razumevanja koncepta proračunske podpore. Nacionalna razvojna strategija Kirgizistana je za obdobje od leta 2007 do 2010 med štiri ključne cilje vključila: i) k rasti usmerjeni gospodarski razvoj ter izboljšanje poslovnega okolja; ii) dobro upravljanje in transparentnost v javni upravi; iii) razvoj človeških kadrov; ter iv) upravljanje naravnih virov (OECD DAC 2011a). Na drugi strani je moldavijska vlada v svoji strategiji razvoja za obdobje od leta 2008 do 2011, na osnovi katere je prejela oceno leta 2010 pri kazalniku 1, opredelila naslednje ključne cilje razvoja; i) krepitev demokracije in vladavine prava; ii) razrešitev pridnestrškega konflikta in reintegracija področja; iii)

⁴¹ Skupno sem od 22 držav regije ECA pridobila podatke o sistemih UJF v skladu z metodologijo CPIA v letih od 2005 do 2010 (le) v naslednjih desetih državah: Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Bosna in Hercegovina, Gruzija, Kosovo, Kirgizistan, Moldavija, Tadžikistan in Uzbekistan, na osnovi katerih sem izračunala povprečje ocen držav ECA.

izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva; iv) razvoj človeškega kapitala; v) zaposlitev in vključevanje; ter iv) regionalni razvoj (MDS 2008a).

Pogosto nacionalne strategije razvoja vključujejo tudi reformni program s področja upravljanja javnih financ. Nacionalna strategija razvoja Kirgizistana od leta 2007 do 2010 sicer posebej ni vsebovala reformnega programa s tega področja, vendar v okviru reforme javne uprave omenja tudi izboljšanje proračunskega procesa z uvedbo k ciljem usmerjenega proračunskega pristopa (MDS 2007). Na drugi strani pa Moldavija v nacionalnem strateškem razvojnem dokumentu od leta 2008 do 2011 posebej izpostavlja reformo sistema UJF kot enega izmed predpogojev za uspešen razvoj v skladu s šestimi zgoraj predstavljenimi cilji, pri čemer kot potrebne reforme omenja: i) izboljšanje proračunske klasifikacije; ii) uvedbo integriranega informacijskega sistema upravljanja financ; iii) uvedbo in izvrševanje notranjega nadzora in revizije v skladu z mednarodnimi dobrimi praksami; ter iv) izgradnjo zmogljivosti na področju strateškega, srednjeročnega proračunskega načrtovanja (MDS 2008a).

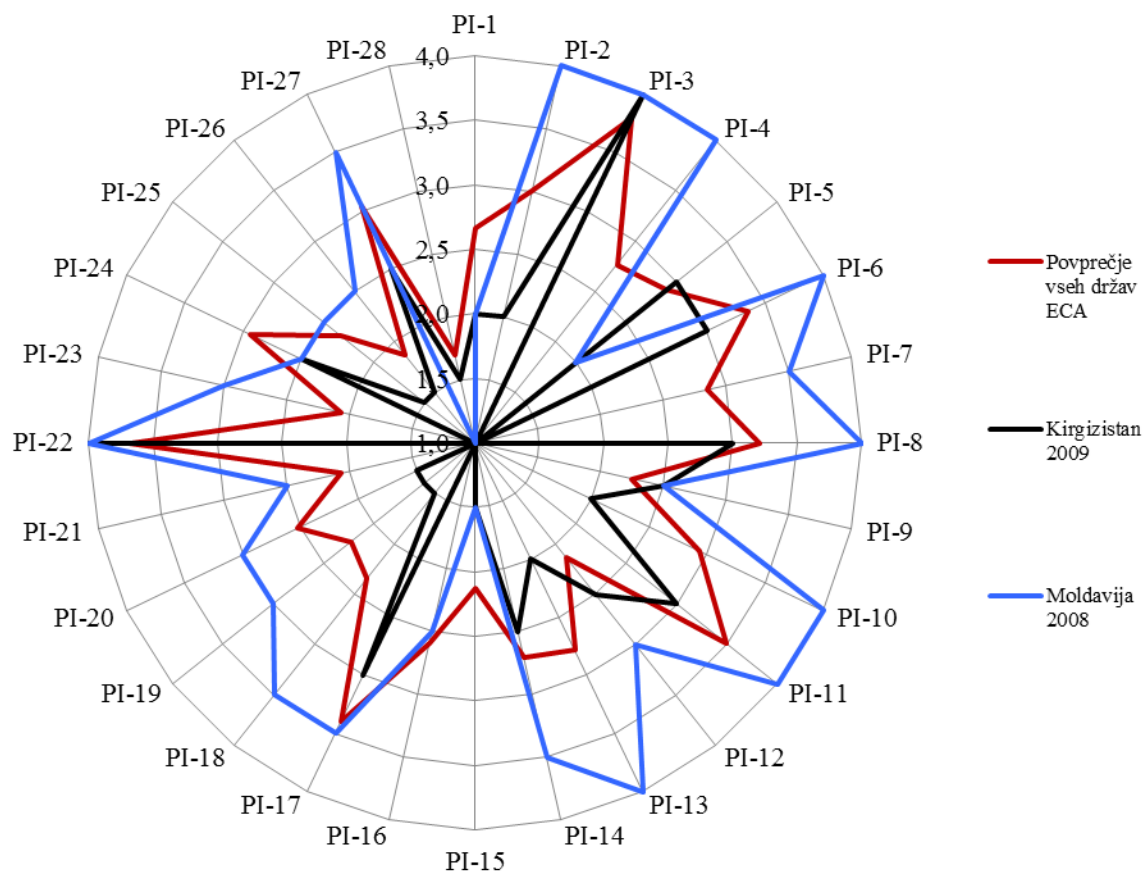
Kot sem ugotovila, pariška deklaracija oziroma sodobno razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja izpostavlja ključen pomen kredibilnosti nacionalnih in sektorskih politik, vendar jim mora, za uspešno implementacijo, slediti preslikava v nacionalni letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov (Wilhelm in Krause 2008). V primeru obeh držav je mednarodna donatorska skupnost, na čelu s Svetovno banko, ki podaja te ocene, ocenila, da je bilo lastništvo (kazalnik 1) izbranih držav nad razvojno strategijo relativno nizko. Kot sem pojasnila, je pri preverjanju pariških zavez ta ocena podana v skladu z metodologijo Svetovne banke, kjer gre za petstopenjsko lestvico od A (najvišja ocena) do E (najnižja ocena), pri čemer je bil cilj iz Pariza, da bo do leta 2010 75 odstotkov držav prejelo oceno A ali B. Moldavija je v letih 2005 in 2007 prejela oceno D in nato leta 2010 oceno C. V primeru Kirgizistana je bil razvoj te ocene ravno nasproten: leta 2005 in 2007 je Kirgizistan prejel oceno C, nato pa pred vrhom v Busanu leta 2011 oceno D. Padec ocene so pri Svetovni banki pripisali političnim nemiro, povezanim z drugo kirgiško revolucijo. Kot poroča OECD DAC (2011a), je Svetovna banka sicer ocenila, da so ključne prioritete nacionalne razvojne strategije Kirgizistana kredibilno zastavljene, a da prihaja do pomanjkljivosti pri prenosu v nacionalni proračun ter srednjeročni okvir izdatkov, kjer se je Kirgizistan zavezal, da bo v okviru akcijskega načrta reforme upravljanja sistema javnih financ ta proces izboljšal (OECD DAC 2011a). Moldaviji je od leta 2005 uspelo narediti pomembne korake pri izboljšanem

procesu priprave nacionalne strategije razvoja, vključno z bolj integriranim odnosom do številnih deležnikov pri pripravi strategije ter v povezavi z dolgoročno vizijo razvoja, a »sektorske strategije in politike [še vedno] niso prioritizirane« (OECD DAC 2011b). Prav tako je bil napredek narejen pri povezavi prioritet nacionalne razvojne strategije s srednjeročnim okvirom proračunskih izdatkov, vendar brez načrtovanih stroškov, zato »je kredibilnost te povezave nekako nejasna« (prav tam).

Za razumevanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu od leta 2005 do 2010 – to obdobje sovpada z mednarodnimi napori izboljšanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja v skladu s pariškimi zavezami – bom podatke CPIA dopolnila s podatki metodologije PEFA. Za razumevanje kakovosti sistemov UJF v Moldaviji in Kirgizistanu sem najprej pripravila primerjalno analizo ocen PEFA v Moldaviji in Kirgizistanu po vseh 28 kazalnikih in jih primerjala s povprečjem ocen PEFA v vseh državah regije ECA. Analizirala sem skupne ocene posameznih dimenzij kazalnikov – skupno 28 kazalnikov – in ne vse posamezne dimenzije, kot to uvajam v nadaljevanju. To sovpada z razumevanjem de Renzia (2009b), da je mogoče ocene PEFA od A do D (A je najvišja ocena) pretvoriti v numerične ocene in narediti primerjavo med državami ter med posameznimi analizami PEFA po letih v posamezni državi. Da bo primerjava bolj kredibilna, sem upoštevala nasvet de Renzia (prav tam) po združevanju regijsko primerljivih držav in naredila primerjavo med državami regije ECA, ki jih v grobem družijo proces tranzicije, čeprav se seveda zavedam pomembnih razlik med državami. V sliki 6.6 spodaj prikazujem kakovost sistemov UJF v skladu z metodologijo PEFA v Moldaviji, Kirgizistanu in povprečjem ocen po vseh 28 kazalnikih v vseh državah ECA, kjer so v obdobju od leta 2005 do 2010 donatorji opravili analize PEFA, ki so javno dostopne in se nahajajo v bazi podatkov Svetovne banke⁴².

⁴² Povprečje ocen držav ECA združuje naslednje države: Albanija (analiza PEFA je bila narejena leta 2006), Armenija (leta 2008), Belorusija (2009), Gruzija (2008), Kirgizistan (2006 in 2009), Kosovo (2007 in 2009), Makedonija (2007), Moldavija (2006 in 2008), Srbija (2007 in 2010), Tadžikistan (2007) in Ukrajina (2007). V Moldaviji je donatorska skupnost izvedla oceno kakovosti sistema upravljanja javnih financ tudi leta 2011, vendar se je to zgodilo potem, ko je donatorska skupnost že ocenila učinkovitost razvojnega sodelovanja v skladu s Pariško deklaracijo, zato ocene te analize na tem mestu nisem vključila, saj se osredotočam na časovno obdobje od leta 2005 do 2010. Podatke o ocenah PEFA v Moldaviji leta 2011 predstavljam v nadaljevanju raziskovalnega dela.

Slika 6.6: Primerjava ocen PEFA med Moldavijo (leta 2008), Kirgizistanom (2009) in povprečjem ocen vseh držav ECA od leta 2005 do 2010



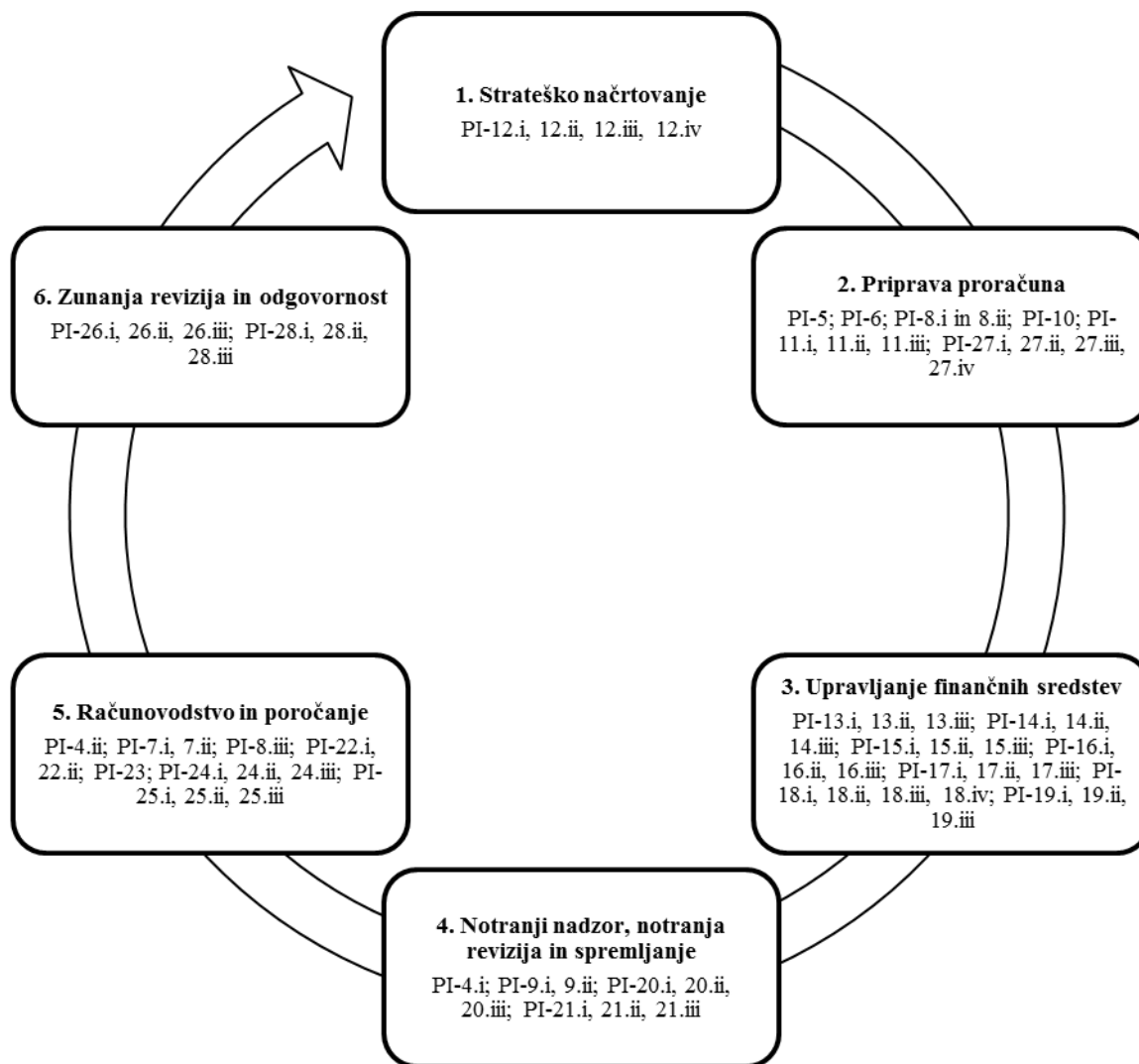
Vir: Svetovna banka (2013e).

Kot je razvidno v sliki 6.6 zgoraj, se je Moldavija leta 2008 pri večini kazalnikov PEFA odrezala bolje kot Kirgizistan leta 2009 in bolje kot povprečje držav ECA v letih od 2005 do 2010. Slabše rezultate kot povprečje držav ECA je Moldavija imela le pri kazalnikih PI-1 (skupni znesek odhodkov v primerjavi s prvotno odobrenim proračunom), PI-5 (proračunska klasifikacija, kjer so sicer ves čas proučevanega obdobja potekale aktivnosti uvedbe nove proračunske klasifikacije), PI-15 (učinkovitost pri zbiranju plačil davkov), PI-24 (kakovost in pravočasnost poročil med letom) in PI-28 (zakonodajni pregled zunanjevizijskih poročil). Kirgizistan se je v nasprotju z Moldavijo slabše odrezal pri večini kazalnikov v primerjavi s povprečjem ocen ECA (in tudi v primerjavi z Moldavijo). Boljše ocene kot povprečje držav ECA je Kirgizistan dosegel pri kazalnikih PI-3 (skupni javni prihodki v primerjavi s prvotno odobrenim proračunom), PI-5, PI-8 (preglednost fiskalnih odnosov znotraj vlade), PI-12 (večletna perspektiva v fiskalnem načrtovanju oziroma priprava srednjeročnega okvira izdatkov) in PI-22 (pravočasnost in pravilnost poravnave računov), vendar so bile razlike s povprečjem zelo majhne. Kirgizistan se je bolje kot Moldavija odrezal le pri kazalniku PI-5

(proračunska klasifikacija). Med ključne reformne procese na področju UJF v Moldaviji sodi ravno uvedba nove proračunske klasifikacije, vendar je bila zaradi zamud pri uvedbi novega informacijskega sistema v podporo pripravi in izvrševanju proračuna preložena (PEFA 2011). Slika 6.6 zgoraj razkriva, da je kakovost sistema UJF v skladu s kazalniki PEFA v Kirgizistanu v povprečju slabša kot v Moldaviji in tudi slabša v primerjavi s povprečjem držav ECA.

Na osnovi analize kakovosti sistema UJF v skladu z metodologijo CPIA (ki jo uporablja tudi OECD DAC za razumevanja napredka držav prejemnic v skladu s kazalnikom 2a Pariške deklaracije) ter metodologijo PEFA, ki sem jo predstavila zgoraj, bom sedaj primerjala kakovost sistema UJF v izbranih državah na osnovi predelanih podatkov PEFA. Da bi lahko primerjala, kako sta se Moldavija in Kirgizistan odrezali pri ocenah PEFA v skladu s predstavljenim razumevanjem pojma 'upravljanje javnih financ', ki loči šest posamičnih faz proračunskega cikla (strateško načrtovanje, priprava proračuna, upravljanje finančnih sredstev, notranji nadzor in revizija, računovodstvo in poročanje ter zunanja odgovornost), sem sledila metodološkemu priporočilu Andrewsa (2007; 2010) po ločevanju posameznih ocen PEFA. Andrews predlaga preoblikovanje ocen PEFA v skladu s šestimi fazami UJF (glej sliko 5.2), pri čemer ne upošteva prvih treh kazalnikov PEFA, ki po njegovem predstavljajo učinke sistema in ne posamezne elemente. Upoštevala bomo vsako dimenzijo kazalnika (vse podkazalnike) in s tem zaobšla pristranskost v primeru različnih metodologij (M1 in M2) ocenjevanja kazalnikov. Prav tako sem ocene PEFA od D do A pretvorila v numerične ocene od 1 do 4, kot to predlaga de Renzio (2009, 3). Slika 6.7 spodaj prikazuje moje razumevanje šestih faz proračunskega cikla, ki vsebuje preureditev 65 dimenzij metodologije PEFA, ki meri kakovost sistemov upravljanja javnih financ.

Slika 6.7: Preoblikovani kazalniki in dimenzije metodologije PEFA v skladu s šestimi fazami proračunskega cikla



Vir: prirejeno po PEFA (2005, 9); Andrews (2010, 8).

V Moldaviji so donatorji opravili tri ocene kakovosti sistema upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA, in sicer v letih 2006, 2008 in 2011. V Kirgizistanu so analizo PEFA donatorji opravili dvakrat: leta 2006 in 2009. Vseh pet ocen sistemov UJF Moldavije in Kirgizistana bom vključila v analizo v nadaljevanju. V Kirgizistanu je bila leta 2009 vodilni donator pri financiranju in izboru strokovnjakov za pripravo študije švicarska razvojna agencija, sodeloval je tudi DFID (PEFA 2006b; 2009b). V primeru zadnje študije PEFA v Moldaviji leta 2011 je bila vodilni donator Evropska komisija v sodelovanju s Svetovno banko (PEFA 2006c; 2008; 2011). V analizo sem na primeru Moldavije vključila tudi ocene študije PEFA, ki je bila narejena leta 2011, čeprav je časovno obdobje proučevanja v okviru prvega raziskovalnega vprašanja od leta 2005 do 2010, ki je skladno s preverjanji mednarodnih (pariških) naporov za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Podatke o kakovosti javnofinančnega sistema Moldavije bom uporabila tudi v okviru drugega raziskovalnega vprašanja.

Na osnovi predelane metodologije PEFA sem pridobila podatke o tem, kakšna je bila kakovost sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu leta 2006, ko so donatorji prvič preverjali kakovosti njunih sistemov UJF v skladu s PEFA, ter nato v Moldaviji še v letih 2008 in 2011 ter v Kirgizistanu leta 2009. Na slikah 6.8 in 6.9 spodaj prikazujem povprečje ocen po posameznih šestih fazah proračunskega cikla za obe državi. Kot je razvidno v tabeli 6.6 spodaj, je bila ocena kakovosti sistema UJF v skladu s šestimi fazami proračunskega cikla v Moldaviji leta 2006, ki za pričujočo raziskavo velja za referenčno leto, saj imamo tega leta prve podatke po posameznih kazalnikih metodologije PEFA v obeh državah, višja od ocen v Kirgizistanu. Leta 2006 je Moldavija pri oceni strateškega načrtovanja prejela oceno 3 (na lestvici od 1 do 4; 4 je najvišja ocena), Kirgizistan pa 2. Moldavija se je prav tako bolje odrezala pri vseh ostalih petih fazah proračunskega cikla, saj je pri načrtovanju proračuna prejela povprečno oceno vseh dimenzij te faze cikla 3,42, Kirgizistan pa oceno 2; pri upravljanju s sredstvi je Moldavija prejela povprečno oceno 2,77, medtem ko Kirgizistan 2,4; pri notranjem nadzoru, reviziji in spremljanju je Moldavija imela povprečno oceno 2,61, Kirgizistan 1,44; prav tako se je Moldavija bolje odrezala pri računovodstvu in poročanju, kjer je bila povprečna ocena 3,12, v Kirgizistanu pa 2,1. Zelo nizko povprečno oceno (najnižjo) je Kirgizistan prejel pri zunanji odgovornosti, saj je bila ta le 1 (najnižja ocena), medtem kot je Moldavija prejela povprečno oceno 2,5.

Tabela 6.6: Kakovost sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji in Kirgizistanu v skladu z metodologijo PEFA od leta 2006 do 2011

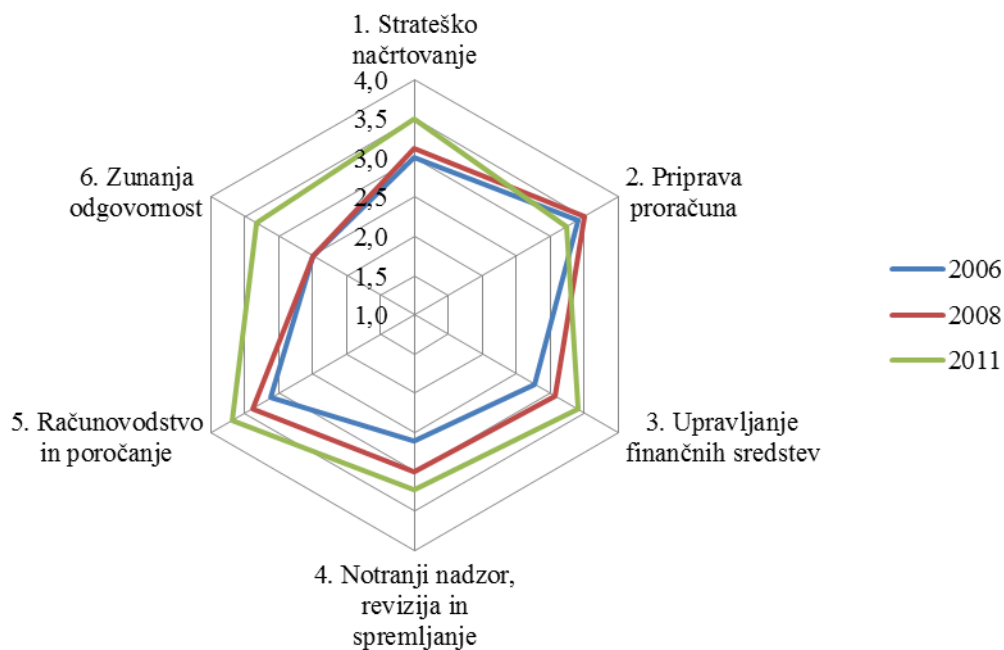
Faza proračunskega cikla	Moldavija			Kirgizistan	
	2006	2008	2011	2006	2009
1. Strateško načrtovanje	3,00	3,13	3,50	2,00	2,50
2. Priprava proračuna	3,42	3,50	3,25	2,00	2,92
3. Upravljanje finančnih sredstev	2,77	3,07	3,41	2,40	2,07
4. Notranji nadzor, revizija in spremljanje	2,61	3,00	3,22	1,44	1,67
5. Računovodstvo in poročanje	3,12	3,38	3,69	2,10	2,60
6. Zunanja revizija in odgovornost	2,50	2,50	3,33	1,00	1,67

Vir: PEFA (2006a; 2006b; 2008; 2009; 2011).

Moldavija se je v primerjavi s Kirgizistanom bolje odrezala pri vseh šestih fazah proračunskega cikla leta 2006 v skladu s podatki prirejene metodologije PEFA. Prav tako ugotavljam, da sta državi pri rezultatih po posameznih fazah proračunskega cikla napredovali od ene do druge analize PEFA. Moldavija je med leti 2006, 2008 in 2011 v splošnem konstantno napredovala pri vseh šestih fazah proračunskega cikla, razen pri fazi priprave proračuna, kjer je leta 2006 prejela povprečno oceno 3,42; leta 2008 oceno 3,5 in leta 2011 oceno 3,25. Napredek Moldavije med leti prikazujem v sliki 6.8 spodaj. Vendar, kot so poudarili strokovnjaki, ki so sodelovali pri ocenah PEFA (2008; 2011), gre razlog za nižjo skupno oceno pri načrtovanju proračuna leta 2011 iskati predvsem v visokih ocenah po posameznih kazalnikih v preteklosti, pri čemer te ocene morda niso bile v celoti realne, kot na primer pri kazalnikih, ki poročajo o transparentnosti fiskalnih informacij. Pri fazi priprave proračuna je Moldavija leta 2006 v povprečju dobila tudi najvišje ocene, ki se, v skladu z razumevanjem metodologije PEFA, približujejo splošno sprejetemu razumevanju dobre prakse na tem področju. Izboljšanje celotnega proračunskega procesa je sicer tudi del obsežnega sedemletnega projekta Svetovne banke v Moldaviji s področja tehnične pomoči na področju upravljanja javnih financ, ki ga sofinancirata nizozemska in švedska vlada. Tri ključne komponente tega projekta so: i) okrepitev sistemov načrtovanja in izvrševanja proračuna, vključno s krepitvijo srednjeročnega okvira izdatkov ter uvedbe integriranega informacijskega sistema podpore procesom upravljanja javnih financ; ii) okrepitev sistemov notranje revizije in nadzora; in iii) izgradnja zmogljivosti s pomočjo usposabljanja (Svetovna banka 2013b).

Moldavija je sicer z reformo proračunskega procesa pričela že leta 2003, ko je uvedla inštrument srednjeročnega okvira izdatkov, vendar omenjeni projekt s Svetovno banko predstavlja mejnik bolj korenitega pristopa k reformi proračunskega cikla (prav tam). Reforma sistema UJF je bila sicer tudi del nacionalne strategije razvoja v obdobju od leta 2008 do 2011 (MDS 2012a). Poleg projekta Svetovne banke na področju javnih financ sodelujejo tudi drugi donatorji. DFID (2013) je sodeloval z moldavijsko vlado pri uvedbi srednjeročnega okvira izdatkov vse od samih začetkov uvedbe in tudi pri procesu strateškega načrtovanja. Švedska razvojna agencija sodeluje pri krepitvi zmogljivosti računskega sodišča, Svetovna banka, DFID in nizozemska vlada pa sodelujejo tudi pri krepitvi zmogljivosti notranje in zunanje revizije (PEFA 2006a; 2008; 2011). Med ključne partnerje na tem področju sodi tudi Evropska unija (Hirbu 2011).

Slika 6.8: Kakovost upravljanja javnih financ v Moldaviji na osnovi podatkov PEFA, preoblikovanih v šest faz proračunskega cikla od leta 2006 do 2011



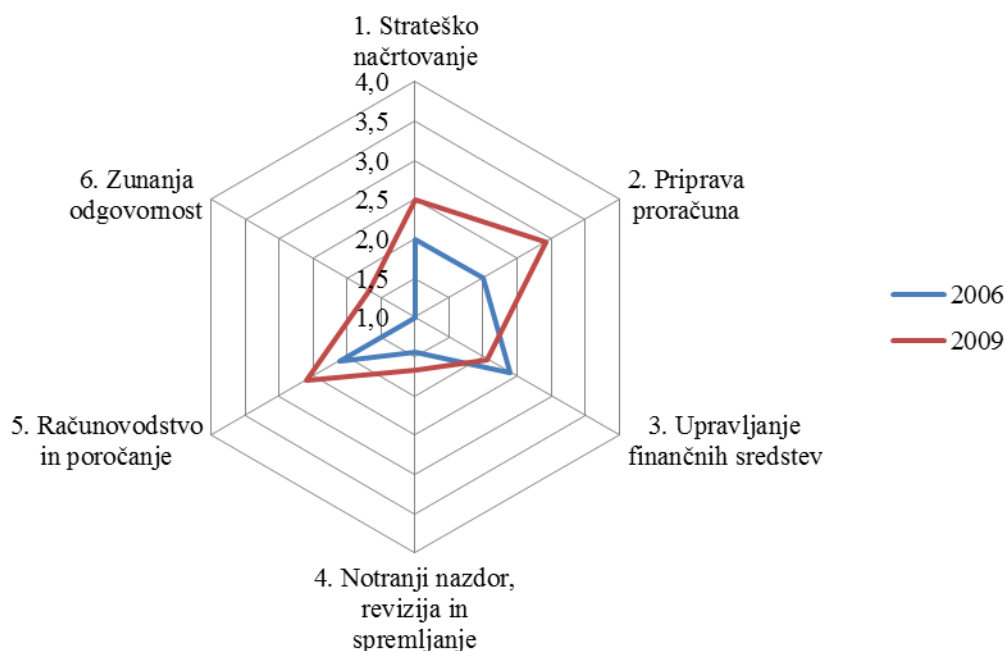
Vir: PEFA (2006a; 2008; 2011).

Kirgizistanu je med leti 2006 in 2009, kot prikazujem v sliki 6.9 spodaj, uspel napredek pri vseh fazah proračunskega cikla, razen eni – področje upravljanja finančnih sredstev. Sicer v povprečju država ostaja pri relativno nizki oceni kakovosti sistema upravljanja javnih financ, ne glede na, po oceni donatorjev Kirgizistana, ambiciozen načrt reforme sistema (PEFA 2009). Mednarodni denarni sklad (MDS 2012b, 10) je sicer ocenil, da je bil napredek v

Kirgizistanu v proučevanem obdobju v skladu z zavezami reformnega načrta razmeroma počasen. S to oceno se je strinjal tudi bilateralni donator Britanska razvojna agencija DFID. Ocena PEFA leta 2006 je tako britanski kot švicarski vladi služila kot osnova za oceno fiduciarnega tveganja pri uporabi proračunske podpore, a sta oba (bilateralna) donatorja sklenila, da je tveganje glede na kakovost sistema UJF previsoko (DFID 2013b). Vlada Kirgizistana je akcijski načrt za reformo sistema UJF sprejela leta 2003 (istega leta kot v Moldaviji) in kot vodilnega deležnika v tem procesu imenovala ministrstvo za finance. Med ključne cilje reformnega procesa sodijo: i) nova proračunska klasifikacija; ii) izboljššan proces priprave proračuna; iii) izboljššan proces izvršitve proračuna; iv) reforma sistema davčne politike in administracije; ter v) vzpostavitev sistema notranje revizije (PEFA 2009, 70). Sicer je Kirgizistan (podobno kot Moldavija) že pred tem načrtom pričel z vpeljavo srednjeročnega okvira izdatkov v proračunski proces. Ker je relativno nizka kakovost sistema UJF izziv razvoju Kirgizistana, so se donatorji odločili državi pomagati na tem področju. Pomagajo predvsem MDS (na področju oblikovanja in upravljanja makroekonomske in fiskalne politike) in Svetovna in Azijska razvojna banka; od bilateralnih donatorjev pa so na tem področju prisotni ameriška razvojna agencija USAID (predvsem na področju davkov), DFID (v sodelovanju s SB s kirgiškimi oblastmi sodeluje pri krepitvi sistemov priprave in izvrševanja proračuna) in švicarski sekretariat za ekonomske zadeve SECO (PEFA 2009; DFID 2013b; Svetovna banka 2013e).

Vse od leta 2003 (gre za desetletni projekt) Svetovna banka (2013e) financira projekt tehnične pomoči procesom dobrega upravljanja v Kirgizistanu, kjer ima, poleg boja proti korupciji in vzpostavitve sistema dobrega upravljanja, pomembno vlogo tudi krepitev procesa izvrševanja nacionalnega proračuna. Glede na počasen napredek pri reformi sistemov UJF (Svetovna banka 2013e) sta Kirgizistan in Svetovna banka konec leta 2008 podpisala še eno pogodbo, in sicer o začetku projekta izgradnje zmogljivosti specifično na področju UJF, pri čemer so ključni cilji štiriletnega projekta: i) okrepitev proračunskega procesa; ii) okrepitev srednjeročnega okvira izdatkov, vključno z resornimi ministrstvi; iii) vzpostavitev notranjih nadzorov in revizije; ter iv) izgradnja zmogljivosti, predvsem v obliki usposabljanj, na področju upravljanja javnih financ (Svetovna banka 2013e).

Slika 6.9: Kakovost upravljanja javnih financ v Kirgizistanu na osnovi podatkov PEFA, preoblikovanih v šest faz proračunskega cikla od leta 2006 do 2009



Vir: PEFA (2006b; 2009b).

Tako v skladu z metodologijo CPIA, ki jo v namen preverjanja pariških kazalnikov uporablja mednarodna donatorska skupnost z OECD DAC na čelu, kot tudi v skladu z metodologijo PEFA, ki se je uveljavila kot ena ključnih metodologij za preverjanje kakovosti UJF, je imela v proučevanem obdobju Moldavija v splošnem bolj kakovosten sistem upravljanja javnih financ kot Kirgizistan. V primeru obeh držav donatorji ponujajo donatorsko pomoč v obliki projektov, tehnične pomoči in aktivnosti v podporo procesom izgradnje zmogljivost pri različnih fazah proračunskega cikla, v skladu z reformnimi procesi držav partneric, a tudi v skladu z lastnim razumevanjem, kje so pomanjkljivosti sistemov ter kako jih odpraviti, da bo fiduciarno tveganje ob morebitni uporabi programskih oblik pomoči omejeno. Kako je ugotovljena stopnja kakovosti oziroma kredibilnosti sistema UJF v izbranih državah vplivala na uporabo teh sistemov v obliki proračunske podpore, bom analizirala v naslednjem podpoglavju.

6.2.3 Uporaba sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore v Moldaviji in Kirgizistanu

V podpoglavju zgoraj sem najprej predstavila, kako sta se Moldavija in Kirgizistan odrezali pri kazalniku 2a Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči, ki kakovost sistemov upravljanja javnih financ pri tem kazalniku preverja v skladu z metodologijo CPIA. Ugotovila sem, da je Moldavija leta 2005 prejela oceno 3,5 in da je bilo pričakovano, da bo do leta 2010 oceno zvišala za pol merske enote, kar se je tudi zgodilo. Kirgizistan je leta 2005 prejel oceno 3,0 (relativna šibkost sistema, takšna ocena v skladu z razumevanjem Pariške deklaracije predvideva, da je tveganje za uporabo sistema UJF previsoko) in do leta 2010 napredoval za pol merske enote – do 3,5. Na osnovi rezultatov pri kazalniku 2a so bili v Pariški deklaraciji določeni cilji uporabe sistemov upravljanja javnih financ pri kazalniku 5a. V primeru držav, ki so pri kazalniku 2a prejele oceno 5 ali več, je Pariška deklaracija predvidela dvetretjinsko zmanjšanje pomoči javnemu sektorju, ki ne uporablja sistem UJF, ter v primeru držav, ki so pri tem kazalniku prejele ocene od 3,5 do 4,5, enotretjinsko zmanjšanje pomoči javnemu sektorju, ki ne uporablja sistem UJF (OECD DAC 2011e).

Pričakovano je bilo, da bo v primeru Moldavije leta 2010 50 odstotkov vseh donatorskih sredstev državnemu sektorju uporabljajo sistem UJF, pri čemer so donatorji v Moldaviji ta cilj presegli in je leta 2010 kar 70 odstotkov celotne pomoči državnemu sektorju uporabljalo sisteme UJF, večina v obliki proračunske podpore (OECD DAC 2011b; 2011e). V primeru Kirgizistana je bil zaradi slabše kakovosti sistemov ta cilj nižji (le 35 odstotkov pomoči), vendar tudi ta cilj ni bil dosežen in je le 32 odstotkov donatorskih sredstev uporabljalo sistem UJF (OECD DAC 2011a). Spodaj v tabelah 6.7 in 6.8 prikazujem odstotek pomoči državnemu sektorju v Moldaviji in Kirgizistanu, ki je v letih 2005, 2007 in 2010, ko so potekala preverjanja uresničevanj zavez iz Pariza, uporabljal sistem javnih financ v skladu s kazalnikom 5a Pariške deklaracije. Posebej se v tabelah 6.7 in 6.8 spodaj osredotočam na leto 2010, ki velja za časovni cilj Pariške deklaracije.

Tabela 6.7: Odstotek pomoči državnemu sektorju v Moldaviji, ki uporablja sistem javnih financ v skladu s kazalnikom 5a Pariške deklaracije

	Pomoč državnemu sektorju Leto 2005 (v mio USD)	Pomoč državnemu sektorju Leto 2007 (v mio USD)	Pomoč državnemu sektorju Leto 2010 (v mio USD)	Izvršitev proračuna Leto 2010 (mio USD)	Finančno poročanje Leto 2010 (mio USD)	Revizija Leto 2010 (mio USD)	2005 (referenca)	2007 (referenca)	2010 (%)
			a	b	c	D			povp(b,c,d)/a
Avstrija	0	0	1	0	0	0	0 %	0 %	1 %
Institucije EU	22	37	113	111	111	111	100 %	100 %	98 %
Češka	0	3	0	0	0	0	-	0 %	0 %
Nemčija	1	2	3	0	0	0	-	100 %	0 %
Globalni sklad	4	9	9	0	9	0	0 %	0 %	33 %
Francija	0	1	0	0	0	0	-	0 %	-
IFAD	1	2	4	0	0	0	-	0 %	0 %
MDS	-	-	122	122	122	122	-	-	100 %
Romunija	0	0	1	1	1	1	-	-	91 %
Švedska	2	14	5	0	2	2	0 %	29 %	26 %
Švica	0	5	5	0	0	0	-	0 %	0 %
Velika Britanija	3	2	9	9	9	0	7 %	0 %	67 %
Združeni narodi	9	10	27	2	0	0	0 %	3 %	3 %
ZDA	7	1	2	2	2	2	0 %	0 %	100 %
Svetovna banka	33	61	84	25	25	28	0 %	29 %	32 %
Japonska	4	5	0	0	0	0	0 %	33 %	0 %
Turčija	3	0	0	0	0	0	0 %	0 %	0 %
Skupaj	89	156	389	272	281	266	25 %	41 %	70 %

Vir: OECD DAC (2008b; 2011b).

Tabela 6.8: Odstotek pomoči državnemu sektorju v Kirgizistanu, ki uporablja sistem javnih financ v skladu s kazalnikom 5a Pariške deklaracije

	Pomoč državnemu sektorju Leto 2005 (v mio USD)	Pomoč državnemu sektorju Leto 2007 (v mio USD)	Pomoč državnemu sektorju Leto 2010 (v mio USD)	Izvršitev proračuna Leto 2010 (mio USD)	Finančno poročanje Leto 2010 (mio USD)	Revizija Leto 2010 (mio USD)	2005 (referenca)	2007 (referenca)	2010 (%)
			a	b	c	d			povp(b,c,d)/a
Institucije EU	10	34	14	9	9	9	0 %	14 %	66 %
Azijska razvojna agencija	31	32	30	0	0	0	0 %	0 %	0 %
Nemčija	15	13	16	12	13	12	0 %	28 %	77 %
Globalni sklad	0	8	-	-	-	-	33 %	-	-
MDS	0		34	34	34	34	-	-	100 %
Švedska	2	5	0	0	0	0	0 %	0 %	-
Švica	11	7	15	0	0	0	0 %	0 %	0 %
Velika Britanija	7	3	1	0	0	0	0 %	0 %	0 %
Združeni narodi	9	21	32	3	4	2	0 %	0 %	10 %
ZDA	5	0	5	0	0	0	0 %	-	0 %
Svetovna banka	41	59	70	41	41	29	0 %	24 %	53 %
Japonska	20	6	9	0	0	0	24 %	0 %	0 %
Turčija	0	1	74	0	0	0	-	0 %	0 %
Skupaj	149	191	299	99	100	86	3 %	13 %	32 %

Vir: OECD DAC (2008b; 2011a).

V primeru obeh držav, kot vidimo v tabelah 6.7 in 6.8 zgoraj, je šlo za naraščanje obsega pomoči državnemu sektorju od leta 2005 do 2010, ki je uporabljal sistem upravljanja javnih financ. V Moldaviji je bil ta delež leta 2005 le 25 odsoten. Že leta 2007 je narastel na 41 in potem leta 2010 na 70 odstotkov (OECD DAC 2011b). V Kirgizistanu je ta delež precej nižji, vendar je v tem obdobju tudi naraščal, od 3 odstotkov leta 2005 do 13 odstotkov leta 2007 in nato na 32 odstotkov leta 2010 (OECD DAC 2011a).

Kot sem poudarila v podpoglavju 6.2.2 zgoraj, ko sem analizirala kakovost sistemov UJF v izbranih državah, je v skladu z zavezami iz Pariza ključni pokazatelj lastništva držav nad razvojnimi politikami (vključno z reformnim programom sistemov upravljanja javnih financ) kazalnik 1, ki meri kredibilnost nacionalne strategije razvoja. V povezavi s kredibilnostjo nacionalne razvojne strategije posamezne države prejemnice kazalnik 3, ki je kot neke vrste približek razumevanju navezanosti donatorske pomoči na prioritete držav partneric, kot so zapisane v nacionalnih strategijah razvoja; preverja, i) do kolikšne mere je zunanja pomoč vezana na prioritete prejemnice; in ii) v kolikšni meri je pomoč zajeta v proces priprave proračuna prejemnice (OECD DAC 2008d). Leta 2010 (časovni cilj Pariške deklaracije) je bilo v Moldaviji 92 odstotkov donatorske pomoči državnemu sektorju zabeležene v proračunu, s čimer so donatorji v Moldaviji presegli cilj za leto 2010 (ta je znašal 85 odstotkov pomoči) (OECD DAC 2011b).

Donatorji v Kirgizistanu so imeli pri tem kazalniku slabše rezultate. Leta 2010 je bilo le 24 odstotkov pomoči, vezane na nacionalne prioritete, zabeležene v proračunu, a poročilo OECD DAC (2011a) pred vrhom v Busanu, ki je preverjal uresničitev pariških zavez, ne poroča, zakaj se je od leta 2005 do 2010 situacija pri kazalniku 3 v Kirgizistanu poslabšala. Kot možni razlog je mogoče izpostaviti politično krizo v Kirgizistanu ter medetnično nasilje, ki je izbruhnilo junija 2010. Analize uresničevanj zavez iz Pariza so potekale leta 2011, tako da je mogoče, da je donatorska skupnost z OECD DAC na čelu ocenila, da je zaradi politične krize in nasilja ogroženo lastništvo države nad razvojem, zaradi česar je potencialno otežena tudi navezanost donatorjev na te politike. Razvojna pomoč donatorjev je bila v primeru obeh držav v proučevanem obdobju tudi relativno nepredvidljiva, sploh v Kirgizistanu (deloma gre razloge za to tudi tukaj pripisati drugi kirgiški revoluciji), kar pomembno negativno vpliva na proces priprave, predvsem pa izvrševanje proračuna (OECD DAC 2011d). Donatorji v obeh izbranih državah, kot prikazujem v tabeli 6.4 zgoraj, pri kazalniku 7, ki meri predvidljivost

tokov pomoči, niso dosegli ciljev do leta 2010, ko naj bi bilo 83 odstotkov tokov pomoči (bolj) predvidljivih (OECD DAC 2011a; 2011b).

Pomembno informacijo o tem, v kolikšni meri donatorji ocenjujejo, da lahko dajo pomoč posamezni prejemnici z uporabo sistema UJF, nudita poleg kazalnika 5a tudi kazalnika 4 in 6 Pariške deklaracije (OECD DAC 2011d). Kazalnik 4 preverja, v kolikšni meri so donatorji usklajeni pri nudenju tehnične pomoči prejemnici za dvig njenih zmogljivosti. V primeru obeh držav so bili donatorji v Moldaviji in Kirgizistanu uspešni pri tem kazalniku leta 2010, saj so presegli cilj 50 odstotkov pomoči, ki je bila usklajena med donatorji. So pa donatorji izrazili skrb (OECD DAC 2011b) v primeru Moldavije, saj ocenjujejo, da država potrebuje nacionalno strategijo izgradnje zmogljivosti, ki pa je še ni pripravila. Kazalnik 6 preverja, ali donatorji v državah partnericah zmanjšujejo število vzporednih implementacijskih enot. Zmanjšanje števila teh enot bi lahko potencialno govorilo v prid večji uporabi programskih oblik pomoči, kot je proračunska podpora, kjer takšne vzporedne enote niso potrebne (OECD DAC 2011d; 2011e). V Moldaviji je donatorjem uspelo zmanjšati število vzporednih implementacijskih enot iz 43 (leta 2005) na 18 (leta 2010), vendar končni cilj 14 implementacijskih enot ni bil dosežen (OECD DAC 2011b). Donatorji v Kirgizistanu so pri tem kazalniku dosegli slabše rezultate, saj je bilo leta 2005 v tej državi 85 implementacijskih enot, leta 2010 pa le pet manj, pri čemer je bil cilj za leto 2010 28 implementacijskih enot (OECD DAC 2011a). Visoko število projektnih enot v Kirgizistanu potencialno govori o tem, da se donatorji redko odločajo za uporabo programskih oblik pomoči, kot je proračunska podpora v tej državi. Prav tako je to potencialni znak ocene donatorjev o visokem fiduciarnem tveganju pri uporabi oblik pomoči, ki uporabljajo javnofinančni sistem, in se zato donatorji raje odločijo za oblikovanje in uporabo lastnih projektnih enot.

Uporabo programskih oblik pomoči preverja ravno kazalnik 9 Pariške deklaracije, pri čemer je bil cilj, da bodo donatorji do leta 2010 v vseh državah partnericah kar dve tretjini pomoči javnemu sektorju namenili v obliki programskih oblik (OECD DAC 2011e). V Moldaviji so leta 2010 donatorji 51 odstotkov pomoči namenili v obliki programskih pomoči, pri čemer je bila večina te pomoči namenjena ravno v obliki proračunske podpore. Čeprav donatorjem v Moldaviji ni uspelo doseči zadanega cilja pri tem kazalniku, pa je vendarle mogoče opaziti pomemben napredek od leta 2005, ko so donatorji namenili le 16 odstotkov pomoči v obliki programske pomoči (OECD DAC 2011b). V Kirgizistanu so leta 2010 donatorji namenili 21 odstotkov pomoči v obliki programskih pristopov, pri čemer so prav tako dosegli napredek v

primerjavi z letom 2005, ko je bil ta obseg 12 odstoten, vendar napredek ni bil tako velik kot v primeru Moldavije (OECD DAC 2011b).

Za razumevanje uporabe sistemov upravljanja javnih financ bom poleg zgoraj predstavljenih podatkov v okviru kazalnika 5a Pariške deklaracije (in tudi kazalnikov 3, 4, 6, 7 in 9), kjer sem ugotovila, da je leta 2010 70 odstotkov pomoči državnemu sektorju v Moldaviji in 32 odstotkov v Kirgizistanu uporabljalo sisteme upravljanja javnih financ, analizo nadgradila z razumevanjem uporabe sistemov v skladu z metodologijo PEFA. Slednja preverja tudi donatorske prakse v državah prejemnicah in za razliko od Pariške deklaracije ponuja nekoliko več informacij o uporabi proračunske podpore s strani donatorjev, kar je pomembno za pričujočo raziskavo, katere ključen koncept je ravno proračunska podpora. Trije kazalniki PEFA v sklopu donatorskih praks merijo, kako uspešno donatorji vključujejo pomoč v državni proračunski proces, tako da prikazujejo vsa obstoječa sredstva pravočasno, ter koliko donatorji uporabljajo državne sisteme, ko upravljajo s pomočjo (Andrews 2007). Slabe ocene kažejo na potencialno šibek odnos med državo donatorico in prejemnico ter najbrž na s strani donatorice priznano fiduciarno tveganje (PEFA 2005). Trije kazalniki donatorskih praks PEFA (D-1, D-2 in D-3) preverjajo: i) predvidljivost neposredne proračunske podpore; ii) finančne informacije, zagotovljene s strani donatorjev, pomembne za pripravo in izvedbo proračuna ter poročanje o projektih in programski pomoči; in iii) odstotek pomoči, ki upravlja z uporabo nacionalnih postopkov⁴³ (prav tam). Analizirala bom predvsem kazalnika D-1 in D-3. Kazalnika D-2 in D-3 sta sicer v veliki meri podobna kazalnikom Pariške deklaracije. Prva in druga dimenzija kazalnika D-2 PEFA sovpadata s kazalnikoma 3 (tokovi pomoči so vezani na nacionalne prioritete) in 6 (izogibanjem vzporednim implementacijskim projektnim enotam) Pariške deklaracije (glej tudi tabelo 5.3). Kazalnik D-3 je povezan s kazalnikom 5a Pariške deklaracije in meri odstotek donatorjev in odstotek tokov pomoči, ki uporabljajo sistem upravljanja javnih financ v državah partnericah, ki ali i) odgovarjajo splošno sprejetim dobrim praksam na tem področju ali ii) imajo program reform za doseg

⁴³ Kazalnik D-1 metodologije PEFA, ki preverja predvidljivost neposredne proračunske podpore, ima dve dimenziji: i) letna deviacija med dejansko proračunsko podporo in napovedjo, ki so jo donatorske agencije predale državi prejemnici šest tednov preden država prejemnica predloži predlog proračuna zakonodajnemu telesu; ter ii) medletna pravočasnost donatorskih izplačil. Kazalnik D-2, ki preverja predvidljivost izplačil donatorske podpore projektom in programom, ima prav tako dve dimenziji: i) popolnost in pravočasnost proračunskih ocen s strani donatorjev glede podpore projektom in programom; ter ii) pogostost in obsežnost poročil donatorjev o dejanskih tokovih pomoči projektom in programom. Kazalnik D-3, ki meri odstotek pomoči, ki upravlja z uporabo nacionalnih postopkov, ima eno dimenzijo in meri celoten odstotek virov pomoči centralni vladi, ki gredo skozi nacionalne postopke (PEFA 2005).

le-teh (PEFA 2005). O razmerjih med kazalniki Pariške deklaracije in kazalniki PEFA sem več zapisala v poglavju Upravljanje javnih financ v središču sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja. V tabeli 6.9 spodaj prikazujem pregled donatorskih praks v Moldaviji in Kirgizistanu v skladu z metodologijo PEFA v izbranih letih ocenjevanja ter ocene, ki sta jih državi prejeli pri posameznih dimenzijah.

Tabela 6.9: Pregled donatorskih praks v Moldaviji in Kirgizistanu v skladu z metodologijo PEFA v izbranih letih ocenjevanja

Kazalnik	Dimenzija	Moldavija			Kirgizistan	
		2006	2008	2011	2006	2009
D-1		Ni ocene	D+	D	C+	Ni ocene
	i.	Ni ocene	C	D	A	A
	ii.	Ni ocene	D	D	C	Ni ocene
D-2		D	D+	C+	Ni ocene	D+
	i.	D	C	C	Ni ocene	D
	ii.	D	D	B	Ni ocene	C
D-3		D	D	C	Ni ocene	D
	i.	D	D	C	Ni ocene	D

Vir: PEFA (2006a; 2006b; 2008; 2009b; 2011).

Ocene o donatorskih praksah v Moldaviji in Kirgizistanu v skladu z metodologijo PEFA, kot je razvidno v tabeli 6.9 zgoraj, so ali nizke ali pa državi pri posameznih kazalnikih in njihovih dimenzijah sploh nista bili ocenjeni. To kaže na potencialno šibek odnos med donatorji in državama prejemnicama pomoči. Kazalnik D-1 metodologije PEFA, ki meri predvidljivost neposredne proračunske podpore, je nastal na osnovi razumevanja, da lahko v tistih državah, kjer neposredna proračunska podpora predstavlja pomemben vir prihodkov centralne vlade, nizka predvidljivost teh tokov pomoči vpliva na fiskalno upravljanje. Najprej bom opisala, kako so se pri tem kazalniku v treh letih ocenjevanja (2006, 2008 in 2011) odrezali donatorji v Moldaviji in nato v letih 2006 in 2009 še donatorji v Kirgizistanu.

Moldavija leta 2006 zaradi pomanjkanja podatkov pri tem kazalniku sploh ni bila ocenjena, predvsem zato, ker je bil v treh letih pred oceno PEFA (to pomeni v letih 2003, 2004 in 2005) obseg proračunske podpore skorajda neznaten (PEFA 2006a, 45). Donatorji so kot glavni razlog za neuporabo proračunske podpore izpostavili neporavnane obveznosti Moldavije do mednarodnih finančnih institucij. Predlagali so, da Moldavija sklene program z MDS, s čimer bodo donatorice dobile pomemben signal zavezanosti Moldavije h kredibilnim

makroekonomskim in fiskalnim politikam (prav tam). Prav tako je DFID (2006, iv-2) leta 2006 ocenil, da je fiduciarno tveganje za uporabo proračunske podpore v Moldaviji glede na kakovost sistema UJF previsoko, ne glede na pospešene napore za izboljšanje sistema. So se pa donatorji, ki so bili pripravljeni Moldaviji nuditi proračunsko podporo (Evropska komisija, DFID, SIDA in Svetovna banka), strinjali, da bodo s pomočjo projektnih in programskih oblik sodelovanja pomagali državi, da okrepi sistem UJF (PEFA 2006a). Moldaviji je na primer leta 2002 Evropska komisija obljubila donacijo programa komisije za varnost hrane (ang. *EC Food Security Programme*), ki ji je sicer bila dana šele tri leta kasneje (Hirbu 2011). Moldavija je nato leta 2004 prejela proračunsko podporo britanske in švedske vlade v višini enega milijona evrov za izvršitev popisa prebivalstva, ki mu je v nadaljevanju sledilo še DFID-ovo financiranje projekta izboljšanja statističnih zmogljivosti Moldavije (PEFA 2006a).

Leta 2008 je Moldavija pri tem kazalniku dobila oceno D+, predvsem po zaslugi programa z MDS. Po sklenitvi sporazuma o programu je Moldavija sklenila tudi sporazum s Svetovno banko o proračunski podpori (s sofinanciranjem britanske in nizozemske vlade) ter z Evropsko komisijo (PEFA 2008, 51). Ker letna razlika med dejansko proračunsko podporo in zavezami donatorjev v zadnjih treh letih pred oceno PEFA ni več kot enkrat znašala 15 odstotkov, so donatorji v Moldaviji pri prvi dimenziji kazalnika D-1 prejeli oceno C. Pri drugi dimenziji, ki ocenjuje medletno pravočasnost donatorskih izplačil, so donatorji prejeli najnižjo oceno D, skupna ocena pri kazalniku D-1, v skladu z metodologijo M1, je tako bila D+ (prav tam). To pomeni, da je bila predvidljivost splošne proračunske podpore v Moldaviji v tem letu izredno nizka, in kaže na potencialno potrebo po večji usklajenosti med donatorji ter med donatorji in vlado prejemnico. Donatorji proračunske podpore v Moldaviji so leta 2011 nekoliko nazadovali pri tem kazalniku in takrat prejeli oceno D. Vendar se je obseg proračunske podpore znatno povečal in je Moldavija leta 2010 prejela 2.671 milijonov moldavijskih lejev proračunske podpore (leta 2008 pa le 391 milijonov lejev). Proračunsko podporo so v obdobju od leta 2008 do 2010, ko je tretja analiza PEFA preverjala kakovost sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji, namenile Evropska unija, nizozemska vlada, DFID in Svetovna banka (PEFA 2011, 80). Izredno šibka predvidljivost tokov donatorske pomoči v Moldaviji v obliki proračunske podpore predstavlja izziv razvojnemu sodelovanju med donatorji in državo partnerico ter na tak način otežuje kredibilnost procesa priprave nacionalnega proračuna in srednjeročnega okvira izdatkov (Olden 2011).

Da bi boljše razumela, kakšen je obseg proračunske podpore v Moldaviji, sem poleg analize kazalnikov CPIA in PEFA ter sekundarnih virov analizirala tudi statistične podatke. Ugotovila sem, da Moldavija ne sodi med države, kjer tuja pomoč predstavlja pomemben delež bruto domačega proizvoda kot v primeru nekaterih afriških držav. Vendar obseg proračunske podpore narašča in je leta 2010 znašal 8,09 odstotka bruto domačega proizvoda, kar prikazujem tudi v tabeli 6.10 spodaj. Do podatkov sem prišla z uporabo baze podatkov Svetovni razvojni kazalniki (ang. *World Development Indicators – WDI*), ki jih hranijo pri Svetovni banki (2013a), kjer sem pridobila informacije o bruto domačem proizvodu v obdobju od leta 2005 do 2010 (v trenutnih ameriških dolarjih). V bazi podatkov OECD (2013) sem pridobila informacije o obsegu uradne razvojne pomoči (prav tako v trenutnih ameriških dolarjih). Nato sem iz poročil MDS (2008b; 2012a) pridobila informacije o obsegu proračunske podpore v istem obdobju in nato zneske iz moldavijskih lejev v skladu s podatki Centralne banke Moldavije (2013) pretvorila v ameriške dolarje, glede na informacije o deviznem tečaju na zadnji dan leta vseh proučevanih let. Kot vidimo v tabeli 6.10 in sliki 6.10 spodaj, je odstotek proračunske podpore kot deleža uradne razvojne pomoči v Moldaviji v proučevanem obdobju naraščal. Leta 2006 je na primer znašal le 2,06 odstotka, leta 2010 pa že 24,79 odstotka celotne uradne razvojne pomoči.

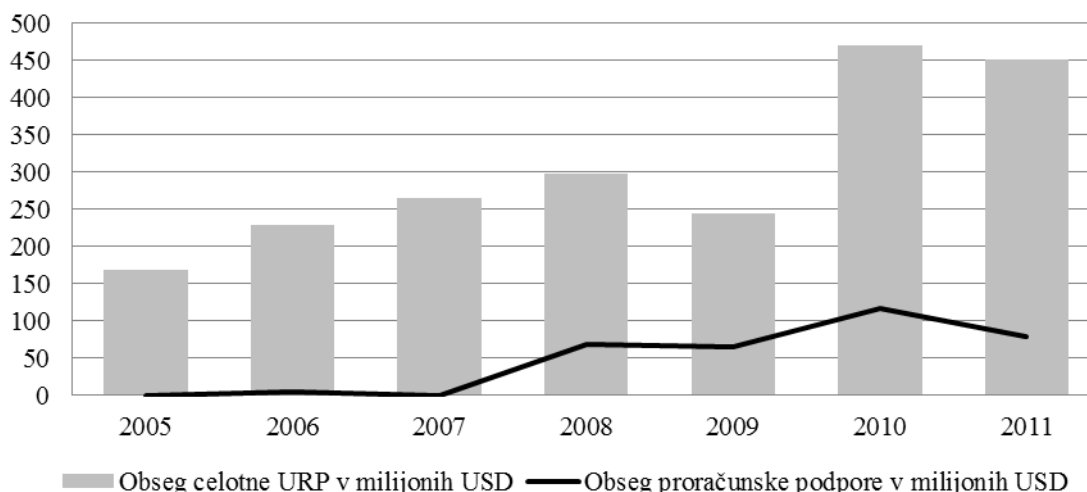
Tabela 6.10: Obseg uradne razvojne pomoči kot deleža BDP in obseg proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči v Moldaviji od leta 2005 do 2011

Kazalnik	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BDP (trenutni USD) v milijonih	2.988	3.408	4.403	6.055	5.439	5.812	7.000
Obseg celotne URP v milijonih USD	169	230	266	298	244	470	451
% uradne razvojne pomoči kot delež BDP	5,66 %	6,75 %	6,04 %	4,92 %	4,49 %	8,09 %	6,44 %
Obseg proračunske podpore v milijonih MLD	0	62	5	716	804	1.416	923
Obseg proračunske podpore v milijonih USD	0	4,80	0,44	68,84	65,36	116,51	78,79
% PP kot delež celotne URP	0 %	2,09 %	0,17 %	23,10 %	26,79 %	24,79 %	17,47 %
% PP kot delež BDP	0 %	0 %	0,11 %	0,01 %	1,27 %	1,12 %	1,66 %

Vir: MDS (2008b; 2012a); Centralna banka Moldavije (2013); OECD (2013); Svetovna banka (2013a).

Izračuni o obsegu proračunske podpore zgoraj so v skladu s podatki kazalnika 5a Pariške deklaracije, ki sicer preverja odstotek pomoči državnemu sektorju, ki uporablja sistem UJF, ki pa ne pomeni nujno izključno proračunske podpore. To je tudi razlog, zakaj sem želela rezultate Pariške deklaracije (analizo sekundarnih virov) dopolniti z lastnimi izračuni, ki omogočajo pridobitev podatkov izključno o proračunski podpori. Kazalnik D-3 metodologije PEFA ponuja podobne informacije kot kazalnik 5a Pariške deklaracije, vendar daje nekoliko več informacij o tem, katere oblike pomoči se donatorji poslužujejo, ko uporabljajo nacionalne postopke. Pri enodimenzionalnem kazalniku D-3 metodologije PEFA, ki meri odstotek tokov uradne razvojne pomoči, ki uporabljajo sisteme držav partneric, so donatorji v Moldaviji v letih 2006 in 2008 prejeli najnižjo oceno D in nato leta 2011 oceno C (PEFA 2011). Oceno D dobijo donatorji takrat, ko v posamezni državi manj kot 50 odstotkov pomoči upravlja z nacionalnimi postopki, oceno C, ko je ta odstotek nad 50 odstotkov, oceno B, ko je odstotek višji od 75 odstotkov, ter oceno A, ko več kot 90 odstotkov pomoči upravlja z nacionalnimi postopki (PEFA 2005). Leta 2011 so donatorji v Moldaviji prejeli oceno C po zaslugi povečanega obsega proračunske podpore, ki je edina oblika pomoči v Moldaviji, kot ugotavlja poročilo PEFA (2011, 85), ki uporablja sistem UJF.

Slika 6.10: Obseg proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči v Moldaviji v milijonih ameriških dolarjev od leta 2005 do 2011



Vir: MDS (2008b; 2012a); Centralna banka Moldavije (2013); OECD (2013); Svetovna banka (2013a).

Analizo po kazalnikih D-1 in D-3 metodologije PEFA sem, tako kot za Moldavijo, pripravila tudi za Kirgizistan. Podatke po posameznih kazalnikih in analizo sekundarnih virov sem prav

tako dopolnila z lastnimi izračuni o količini proračunske podpore v proučevanem obdobju. Donatorji v Kirgizistanu so pri kazalniku D-1 leta 2006, pri prvi analizi PEFA, prejeli višjo oceno kot donatorji v Moldaviji. To sicer še nič ne pove o količini neposredne proračunske podpore, a je znak, da je ta bolj predvidljiva, saj je Kirgizistan leta 2006 prejel oceno C+. Podobno kot v Moldaviji je prva analiza kakovosti sistema UJF v skladu z metodologijo PEFA služila posameznim donatorjem (v primeru Kirgizistana britanski in švicarski razvojni agenciji) kot osnova za analizo fiduciarnega tveganja pri odobritvi proračunske podpore. Kot ugotavlja prvo poročilo PEFA (2006b), je skupna proračunska podpora Kirgizistanu v obdobju od leta 2002 do 2004 znašala 89 milijonov ameriških dolarjev, od tega večina v okviru Evropskega programa za varnost hrane ter programa Azijske razvojne banke, namenjenega trgovinski menjavi in carini. Leta 2009, pri drugi analizi PEFA, ta kazalnik v Kirgizistanu ni bil ocenjen zaradi pomanjkanja podatkov pri drugi dimenziji kazalnika.

Poročilo PEFA (2009, 68) navaja, da je Kirgizistan v obdobju od leta 2006 do 2008 prejel 90,9 milijona ameriških dolarjev v obliki proračunske podpore, pri čemer le-ta strmo narašča in je leta 2006 znašala 14,8 milijona in leta 2008 48,3 milijona ameriških dolarjev. Za odobritev proračunske podpore Kirgizistanu so se v tem obdobju odločili trije (le multilateralni) donatorji: Evropska unija, Svetovna banka in Azijska razvojna banka (prav tam). Vsi trije multilateralni donatorji so leta 2008 pri prvi dimenziji tega kazalnika, ki preverja letno deviacijo med načrtovano in izvršeno količino pomoči v obliki proračunske podpore, dobili najvišjo oceno A, ki govori v prid temu, da je bila predvidljivost donatorskih tokov pomoči v obliki proračunske podpore v tem obdobju izredno visoka. Pri kazalniku D-3 leta 2006 Kirgizistan zaradi pomanjkanja podatkov ni prejel ocene, nato pa leta 2008 oceno D, ki govori o tem, da so se donatorji od leta 2006 do 2008 zelo redko odločili za uporabo sistema UJF (PEFA 2009), pa še to le v obliki proračunske podpore. Dejstvo, da so proračunsko podporo v proučevanem obdobju namenili le multilateralni donatorji, ki imajo sicer možnost uporabe proračunske oblike tudi v bolj tveganjih okoljih, za razliko od bilateralnih donatorjev, ki neposredno odgovarjajo lastnim davkoplačevalcem, je potencialno lahko znak, da so bilateralni donatorji vendarle ocenili, da je bilo fiduciarno tveganje v Kirgizistanu zaradi šibke kakovosti sistema upravljanja javnih financ previsoko.

Podobno kot za Moldavijo sem tudi za Kirgizistan pripravila analizo obsega proračunske podpore od leta 2005 do 2010. Tudi tukaj sem do podatkov prišla z uporabo baze podatkov Svetovne banke (2013a) in OECD (2013), kjer sem pridobila informacije o BDP v obdobju

od leta 2005 do 2010 ter o obsegu uradne razvojne pomoči, oboje v trenutnih ameriških dolarjih. Nato sem iz poročil MDS (2009; 2012b) pridobila informacije o obsegu proračunske podpore v istem obdobju in nato zneske iz kirgiških somov v skladu s podatki Centralne banke Kirgizistana (2013) pretvorila v ameriške dolarje, glede na informacije o deviznem tečaju na zadnji dan leta vseh proučevanih let. Kot vidimo v tabeli 6.11 in sliki 6.11 spodaj, je odstotek proračunske podpore kot deleža uradne razvojne pomoči v proučevanem obdobju naraščal. Leta 2005 je na primer znašal le 3,55 odstotka, leta 2010 pa že 20,95 odstotka celotne uradne razvojne pomoči. Podatki niso povsem skladni s podatki, ki jih navaja PEFA, pri čemer gre majhne razlike pripisati uporabljeni različni metodologiji, viru podatkov in tudi preračunu iz lokalne valute v ameriške dolarje.

Tabela 6.11: Obseg uradne razvojne pomoči kot deleža BDP in obseg proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči v Kirgizistanu od leta 2005 do 2011

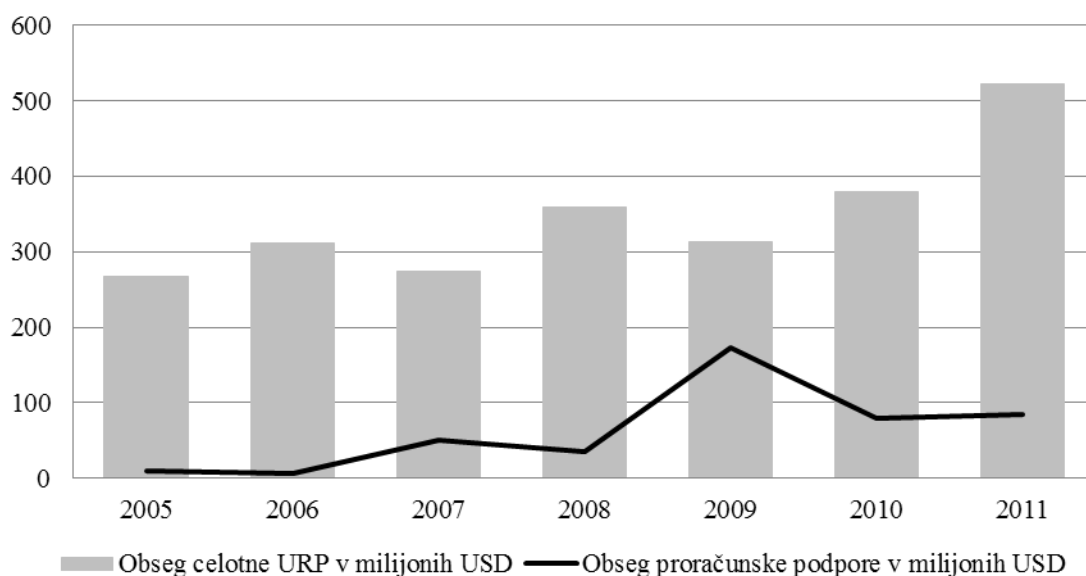
Ime kazalnika	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BDP (trenutni USD) v milijonih	2.460	2.834	3.803	5.140	4.690	4.794	5.919
Obseg celotne URP v milijonih USD	268	311	275	360	313	380	523
% uradne razvojne pomoči kot delež BDP	10,89 %	10,97 %	7,23 %	7,00 %	6,68 %	7,93 %	8,84 %
Obseg proračunske podpore v milijonih KGS	393	266	1.790	1.400	7.653	3.753	3.963
Obseg proračunske podpore v milijonih USD	9,52	6,98	50,42	35,52	173,57	79,68	84,14
% PP kot delež celotne URP	3,55 %	2,24 %	18,34 %	9,87 %	55,45 %	20,97 %	16,09 %
% PP kot delež BDP	0,39 %	0,25 %	1,33 %	0,69 %	3,70 %	1,66 %	1,42 %

Vir: MDS (2009; 2012b); Centralna banka Kirgizistana (2013); OECD (2013); Svetovna banka (2013a).

Če, podobno kot pri Moldaviji, naraščanje obsega proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči prikažem tudi v sliki, vidimo (slika 6.10 spodaj), da gre za pomembno naraščanje proračunske podpore v tem obdobju. Izračuni prikazujejo izredno visok delež proračunske podpore v Kirgizistanu leta 2009, ko je ta znašal kar 55,45 odstotka celotne uradne razvojne pomoči Kirgizistanu. Visok delež gre pripisati donaciji Azijske razvojne banke v namen izboljšanja transportne infrastrukture, natančneje 500 kilometrov dolge ceste, ki kirgiško prestolnico povezuje tako s Kitajsko kot tudi z drugimi srednjeazijskimi državami (Azijska razvojna banka 2013). Azijska razvojna banka se je

odločila za donacijo za gradnjo ceste, ker je želela na tak način povezati srednjeazijske države in povečati možnosti trgovinske menjave. Donacija v skupni višini 42 milijonov ameriških dolarjev (temu je sledilo še posojilo v višini 28 milijonov dolarjev) je vključevala tudi modernizacijo carinskega sistema z mejnimi državami v okviru tega programa (prav tam).

Slika 6.11: Obseg proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči v Kirgizistanu v milijonih ameriških dolarjev od leta 2005 do 2011



Vir: MDS (2009; 2012b); Centralna banka Kirgizistana (2013); OECD (2013); Svetovna banka (2013a).

Leta 2010 je v skladu z mojimi izračuni 24,79 odstotka celotne uradne razvojne pomoči Moldaviji predstavljala proračunska podpora, ki v svoji zasnovi uporablja sisteme upravljanja javnih financ. V Kirgizistanu je proračunska podpora istega leta znašala 20,97 odstotka celotne uradne razvojne pomoči. V primeru obeh držav gre za pomemben napredek od leta 2005, ko Moldavija proračunske podpore sploh ni prejela, medtem ko je v Kirgizistanu proračunska podpora leta 2005 predstavljala 3,55 odstotka celotne uradne razvojne pomoči. Moldavija je na osnovi ocen metodologij CPIA in PEFA v proučevanem obdobju imela bolj kakovosten sistem upravljanja javnih financ kot Kirgizistan, vendar to v primerjavi s Kirgizistanom ni vodilo do primerjalno višjih zneskov proračunske podpore. V naslednjem podglavju predstavljam ključne ugotovitve analize vpliva kakovosti sistemov UJF na njihovo uporabo v obliki proračunske podpore v Moldaviji in Kirgizistanu.

6.2.4 Vpliv kakovosti sistemov upravljanja javnih financ na njihovo uporabo v obliki proračunske podpore v Moldaviji in Kirgizistanu

Pariška deklaracija o učinkovitosti uradne razvojne pomoči, ki velja za vodiča sodobnega razumevanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja (Hyden 2008), predvideva, da bodo države partnerice s pripravo kredibilnih reformnih programov okrepile sisteme upravljanja javnih financ. Okrepljeni sistemi UJF pa bodo vodili v njihovo uporabo s strani donatorjev (OECD DAC 2008e). V okviru prvega raziskovalnega vprašanja sem analizirala (ne)uporabo proračunske podpore ter odstotek le-te kot delež celotne URP, da bi razumela, če so donatorji v izbranih državah uporabili sistem UJF. Proračunska podpora kot oblika razvojne pomoči je bila oblikovana na način, da v celoti uporablja sisteme UJF držav partneric (Koeberle in drugi 2006). Ko je namreč enkrat denar v obliki proračunske podpore nakazan v zakladnico države partnerice, ta v celoti upravlja z njim. Pričujoča raziskava proračunsko podporo razume kot programsko obliko pomoči, ki ima štiri sestavne dele: finančni del, nefinančni del (tehnična pomoči in izgradnja zmogljivosti), pogoje ustreznosti za pridobitev proračunske podpore ter navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah.

Kdaj je sistem upravljanja javnih financ dovolj kredibilen, da lahko sledi uporaba teh sistemov, v mojem primeru v obliki proračunske podpore? Pariška deklaracija kakovost sistemov upravljanja javnih financ pri kazalniku 2a meri na osnovi metodologije Svetovne banke CPIA. Pariška deklaracija je predvidevala, da bodo sisteme UJF držav partneric leta 2010, ki je bil končni cilj deklaracije, uporabljali vsi donatorji v podporo aktivnostim javnega sektorja v tistih državah, kjer je država prejela oceno 5 ali več (na lestvici od 1 do 6, kjer je 6 najvišja ocena) pri kazalniku 2a (v skladu z metodologijo CPIA), ter 90 odstotkov donatorjev v državah, ki so prejele ocene od 3,5 do 4,5. V državah, ki so prejele oceno 3 ali manj, Pariška deklaracija v obdobju od leta 2005 do 2010 ni opredelila cilja. V skladu z zavezami iz Pariza, da bodo donatorice pripravljale in uporabljale skupne diagnostične študije, je nastala metodologija preverjanja kakovosti sistemov UJF PEFA. Nastala je na razumevanju, da metodologija CPIA ni dovolj izčrpna ter da države prejemnice pomoči potrebujejo metodologijo, ki jim bo dala širši vpogled v lasten sistem upravljanja javnih financ, ki jim lahko služi tudi za pripravo reformnega programa na tem področju (PEFA 2009a; de Renzio in drugi 2010). Ta metodologija bo donatorjem dala dovolj informacij o tem, kakšen je sistem UJF držav partneric ter kolikšno je fiduciarno tveganje ob morebitni uporabi sistema UJF (Andrews 2007). Metodologija PEFA ne daje končnih ocen, kdaj je sistem UJF dober

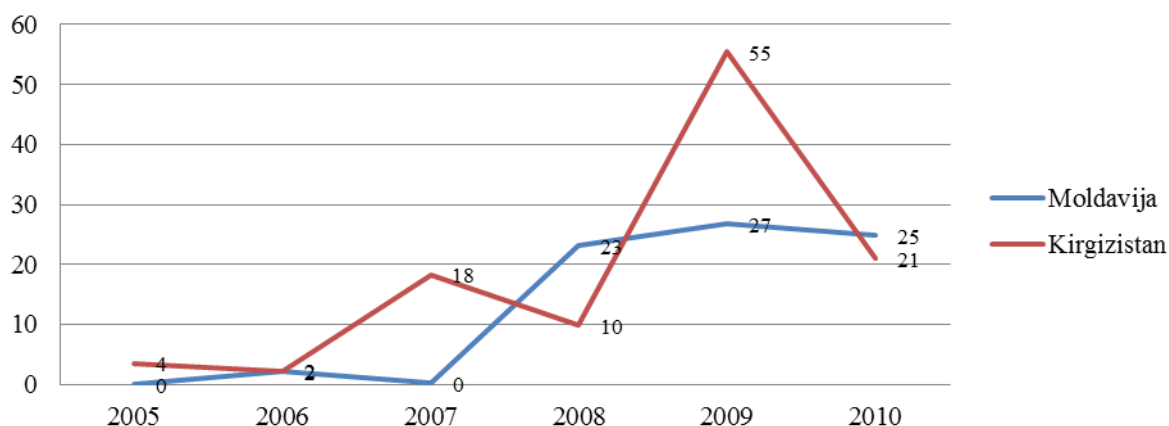
oziroma ne. Z metodologijo PEFA donatorji preverjajo posamezne parametre proračunskega procesa držav partneric. Odločitev o tem, ali je sistem dovolj kakovosten za njegovo uporabo ali ne, pa je povsem na strani donatorja.

V pričujoči raziskavi sem v okviru prvega raziskovalnega vprašanja preverjala, ali (bolj) kredibilen sistem upravljanja javnih financ držav partneric vodi v (povečano) uporabo proračunske podpore s strani donatorjev. Za razumevanje kakovosti sistema UJF v izbranih državah Moldaviji in Kirgizistanu sem uporabila tako CPIA kot PEFA metodologijo. Ocene PEFA po vseh 65 dimenzijah sem preuredila v šest faz proračunskega cikla: i) strateško načrtovanje; ii) priprava proračuna; iii) upravljanje finančnih sredstev; iv) notranji nadzor, notranja revizija in spremljanje; v) računovodstvo in poročanje ter vi) zunanja revizija in odgovornost. Na osnovi študije primera, poglobljene študije posameznih enot z namenom razumevanja aktivnosti v večji množici enot, sem v časovnem obdobju od leta 2005 do 2010 preverjala, ali je kakovost sistema UJF in/ali kredibilen program reform na tem področju v Moldaviji in Kirgizistanu vodil v uporabo sistemov v obliki proračunske podpore. Leta 2005, ki za preverjanje pariških zavez velja za referenčno leto, je Moldavija prejela višjo oceno kakovosti sistema UJF kot Kirgizistan. Moldavija je prejela oceno 3,5 in nato do leta 2010 napredovala do ocene 4; Kirgizistan je leta 2005 prejel oceno 3 in leta 2010 oceno 3,5. Tudi na osnovi analize PEFA je Moldavija pri vseh šestih fazah proračunskega cikla prejela višje povprečne ocene kot Kirgizistan.

V proučevanem obdobju od leta 2005 do 2010 so Moldaviji proračunsko podporo namenili Evropska komisija, Svetovna banka (s sofinanciranjem Nizozemske, Švedske in Velike Britanije) in Velika Britanija, Kirgizistanu pa (le) multilateralni donatorji Evropska komisija ter Azijska in Svetovna banka. OECD DAC (2011a; 2011b) je leta 2010 pri kazalniku 5a Pariške deklaracije, ki meri odstotek pomoči državnemu sektorju, ki uporablja sistem UJF, poročal, da je 70 odstotkov donatorjev v Moldaviji in 32 odstotkov v Kirgizistanu uporabljajo sistem UJF. Kazalnik 5a ne poroča o deležu proračunske podpore, zato sem v ta namen proučila državne proračune proučevanih enot, poročila PEFA, Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada. V skladu z mojimi izračuni je leta 2010 proračunska podpora (splošna in sektorska) v Moldaviji znašala 24,79 odstotka celotne uradne razvojne pomoči, ki ne vključuje le pomoči javnemu sektorju, medtem ko je v Kirgizistanu leta 2010 proračunska podpora predstavljala 20,87 odstotka celotne uradne razvojne pomoči. Izračuni o uporabi sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore v proučevanem

obdobju kažejo, da je relativna šibkost sistema UJF v Kirgizistanu vendarle vodila v njegovo uporabo v obliki proračunske podpore. Kot prikazuje slika 6.12 spodaj, je obseg proračunske podpore v Moldaviji v proučevanem obdobju konstantno naraščal, brez velikih nihanj, medtem ko so bila nihanja v primeru Kirgizistana veliko večja. Odstotek proračunske podpore kot celotnega obsega uradne razvojne pomoči je leta 2009 v Kirgizistanu znašal kar 55,45 odstotka, predvsem na račun proračunske podpore Azijske razvojne agencije z namenom izboljšanja transportne infrastrukture (gradnje 500 kilometrov dolge ceste, ki prestolnico Kirgizistana Biškek povezuje primarno s Kitajsko in z drugimi srednjeazijskimi državami).

Slika 6.12: Obseg proračunske podpore kot delež uradne razvojne pomoči v odstotkih v Moldaviji in Kirgizistanu od leta 2005 do 2010



Vir: MDS (2008b; 2009; 2012a; 2012b); Centralna banka Kirgizistana (2013); Centralna banka Moldavije (2013); OECD (2013); Svetovna banka (2013a).

Obe izbrani enoti raziskave Moldavija in Kirgizistan sta v skladu s kazalnikom 1 Pariške deklaracije, ki preverja lastništvo držav partneric nad razvojno strategijo, v proučevanem obdobju prejeli nizke ocene. Tako Moldavija kot Kirgizistan sta se v proučevanem obdobju soočali s politično negotovostjo ob volitvah, ki je v Kirgizistanu leta 2010 celo pripeljala do oboroženega nasilja. Del razlogov za nizke ocene lastništva nad razvojnimi strategijami je zato mogoče iskati tudi tukaj. Obe državi sta prejeli nizke ocene tudi pri preslikavi nacionalnih in sektorskih politik v nacionalni letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov. Ne glede na to je Moldavija pri tem kazalniku v zadnjih letih proučevanega obdobja prejela višje ocene pri lastništvu nad strategijo razvoja in pri kredibilnosti ob prenosu politik v proračun. Prav tako je Moldavija, za razliko od Kirgizistana, v proučevanem obdobju v

strategijo razvoja zapisala konkretne cilje reforme sistema upravljanja javnih financ. To je sicer v primeru Moldavije vodilo do povečanega obsega proračunske podpore, vendar je do povečanja obsega proračunske podpore, ne glede na slabšo kakovost sistema upravljanja javnih financ in relativno odsotnost programa reforme sistema, prišlo tudi v Kirgizistanu. Zaradi relativne šibkosti nacionalnih in sektorskih politik v Kirgizistanu in šibkega lastništva vlade nad njimi so donatorji v Kirgizistanu priznali (PEFA 2009b), da se pri svojih aktivnostih nanje niso nanašali. Kot znak večjega zaupanja v kredibilnost sistema UJF v Moldaviji priča tudi relativno nizko število vzporednih implementacijskih enot, za razliko od Kirgizistana, vendar to primerjalno s Kirgizistanom Moldaviji ni prineslo višjega odstotka proračunske podpore glede na primerjalno večjo kakovost sistema UJF.

Med pogoje ustreznosti, ki jim morajo države partnerice zadostiti za prejem pomoči v obliki proračunske podpore, poleg kredibilnega sistema upravljanja javnih financ in/ali programa za reformo le-tega po navadi sodijo tudi kredibilnost nacionalnih in/ali sektorskih politik ter kredibilnost makroekonomskega okvirja. Vendar se praksa od donatorja do donatorja razlikuje. To je za pričujočo raziskavo pomembno poudariti, saj ne zanemarjam drugih pogojev ustreznosti, kot tudi ne političnih in ekonomskih realnosti, ki vplivajo na odločitve donatorjev o alokaciji uradne razvojne pomoči. V grobem je namen pričujoče raziskave razumeti, ali donatorji sledijo duhu Pariške deklaracije ter pri svojih aktivnostih sledijo sprejetim zavezam, da naj v tistih državah partnericah, ki imajo (bolj) kredibilne sisteme upravljanja javnih financ, povečajo odstotek programskih oblik pomoči, ki uporabljajo sisteme UJF.

Z uporabo študije primera in znotraj nje z uporabo različnih kvantitativnih in kvalitativnih metod sem na primeru izbranih enotah Moldavije in Kirgizistana ugotovila, da primerjalno večja kredibilnost sistema UJF ni vodila v primerjalno večji obseg proračunske podpore kot načina uporabe sistemov UJF. Relativno visok delež proračunske podpore v Kirgizistanu v proučevanem obdobju glede na relativno šibkost sistema upravljanja javnih financ (ne le v primerjavi z Moldavijo, ampak tudi v primerjavi s povprečjem držav Zahodnega Balkana, Kavkaza in Srednje Azije) kaže na to, da bilateralni in multilateralni donatorji v izbranih državah pri svojih odločitvah o razdeljevanju uradne razvojne pomoči vendarle niso sledili duhu zavez iz Pariza o povečanju učinkovitosti razvojnega sodelovanja.

V nadaljevanju bom analizirala nasprotno razmerje med kazalnikoma 2a in 5a Pariške deklaracije, ko bom preverjala, ali uporaba sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore vodi v okrepitev teh sistemov. Pozitivno razmerje med kazalnikoma bi pričalo v prid 'novim' oblikam uradne razvojne pomoči, kot je proračunska podpora, ki med ključne prednosti štejejo ravno krepitev sistemov upravljanja javnih financ. Kredibilni javnofinančni sistemi pa da so ključni za zmanjšanje revščine in spodbuditev gospodarske rasti v državah partnericah (Allen 2009).

6.3 Vpliv uporabe sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore na njihovo kakovost: primer Moldavije

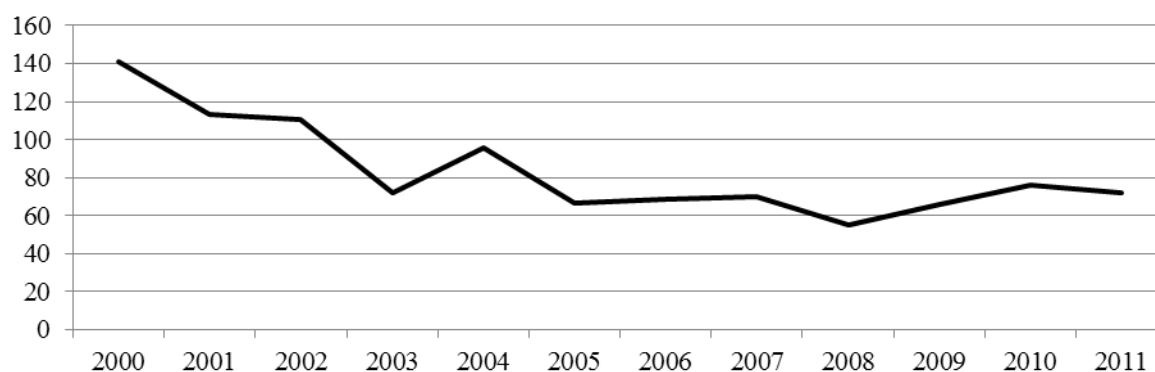
V okviru drugega raziskovalnega vprašanja bom proučila vpliv uporabe sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore na kakovost teh sistemov. Izbrana enota bo Moldavija. Čeprav sem prvotno želela v raziskavo vključiti obe državi, tako Moldavijo kot Kirgizistan, in sem analizirala kakovost sistemov upravljanja javnih financ obeh držav, sem na koncu analizirala vpliv uporabe sistemov UJF na njihovo okrepitev le v Moldaviji. Mednarodna donatorska skupnost je namreč doslej v Moldaviji izvedla tri preverjanja kakovosti sistemov UJF v skladu z metodologijo PEFA (v letih 2006, 2008 in 2011), v Kirgizistanu pa le dve (leta 2006 in 2009). Ocenjujem, da je v primeru Kirgizistana obdobje treh let prekratko, da bi lahko v tem času država pomembneje predružačila kredibilnost sistema UJF. To je tudi v skladu z razumevanjem dolgotrajnosti reformnih procesov javnofinančnih sistemov (Diamond 2006; Allen 2009; Schick 2013), ki sem ga predstavila v poglavju 5. Prav tako Kirgizistan v obdobju od leta 2006 do 2009 (še) ni prejemal večje količine proračunske podpore, ki bi lahko pomembno vplivala na kakovost njegovega javnofinančnega sistema. S takšno ugotovitvijo se je strinjala tudi predstavnica Svetovne banke v Kirgizistanu, ki sem jo intervjujala, da bi razumela vpliv vseh štirih sestavin proračunske podpore Svetovne banke na kredibilnost javnofinančnega sistema v Kirgizistanu.

V okviru izbrane enote Moldavije bom proučila dva primera. Proučila bom obdobje od leta 2006 do leta 2008 in od leta 2008 do leta 2011, ko je Moldavija prejemala proračunsko podporo ter v tem obdobju opravila tri diagnostične ocene sistemov UJF v skladu z metodologijo PEFA (v letih 2006, 2008 in 2011). Leto 2006 bo referenčno leto raziskave za razumevanje kakovosti sistema upravljanja javnih financ v izbrani državi. Proučevano

časovno obdobje deloma sovpada s preverjanjem mednarodnih naporov, združenih v Pariško deklaracijo, za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja. V začetku tega podpoglavja bom najprej razširila analizo gospodarskih, političnih in socialnih izzivov Moldavije, ki sem jih že opisala v podpoglavju 6.2 zgoraj, da bi v namen preverjanja drugega raziskovalnega vprašanja podrobneje razumela proučevano enoto. Nato bomo analizirala posamezni časovni obdobji od leta 2006 do 2011, da bi razumela, ali je uporaba proračunske podpore v tem obdobju vodila do izboljšane kakovosti sistema UJF v Moldaviji, ob zavedanju, da je Moldavija prejemale tudi druge oblike pomoči v podporo sistemom UJF, uvedla ambiciozen program reforme UJF ter da so reformni procesi na tem področju izredno dolgotrajen proces.

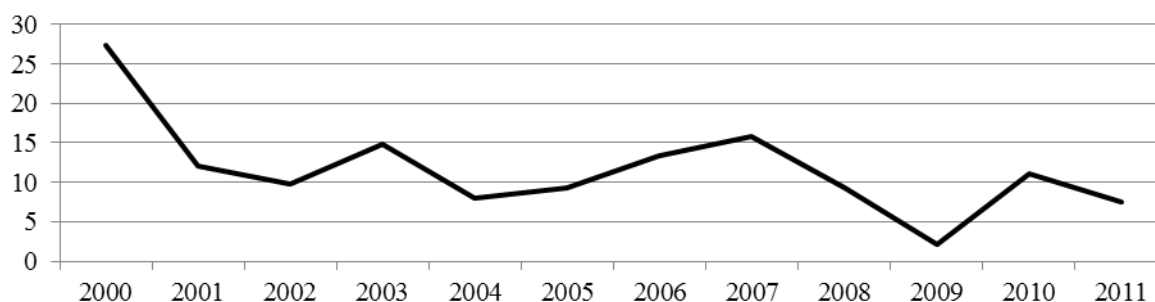
Moldavija je evropska država z najvišjo stopnjo revščine in eno najvišjih v nekdanjih državah Sovjetske zveze (MDS 2012a). Leta 2010 je v skladu s svetovnimi razvojnimi kazalniki (Svetovna banka 2013a) 21,9 odstotkov celotnega in 30,3 odstotke ruralnega prebivalstva živelo v revščini. Moldavija, ki v skladu s sistematizacijo OECD (OECD DAC 2011b) sodi med države z nižjim srednjim prihodkom, je nekdanja republika Sovjetske zveze, ki je z razpadom nekdanje države leta 1991 postala samostojna. Z razpadom Sovjetske zveze je izgubila tudi številne gospodarske vezi, v katere so bile vpletene avtonomne republike (Lynch 2002). To je zadalo velik udarec njeni gospodarski rasti. Slednja ni beležila pozitivnega predznaka vse od razpada Sovjetske zveze pa do leta 2000. Hkrati z neodvisnostjo je pričel strmo naraščati zunanji dolg kot odstotek bruto nacionalnega prihodka, kot prikazujem v sliki 6.13. Leta 2006 je Moldavija sklenila sporazum o prestrukturiranju dolga s Pariškim klubom (gre za neformalno skupino največjih gospodarstev sveta, ki v sodelovanju z MDS pomaga državam pri restrukturiranju dolgov) (Svetovna banka 2013f). To je dalo drugim donatorjem v Moldaviji pozitiven signal glede zavezanosti k preoblikovanju dotedanjih politik in k razvoju, kot ga je Moldavija zapisala v strateških dokumentih (PEFA 2011). V slikah 6.13 in 6.14 prikazujem trend naraščanja oziroma padanja zunanjega dolga kot odstotek BNP ter stopnje letne inflacije v Moldaviji od leta 2000 do 2011.

Slika 6.13: Trend naraščanja/padanja zunanjega dolga kot odstotek BDP v Moldaviji od leta 2000 do 2011



Vir: Svetovna banka (2013a).

Slika 6.14: Trend naraščanja/padanja letne stopnje inflacije kot deflator BDP v odstotkih v Moldaviji od leta 2000 do 2011



Vir: Svetovna banka (2013a).

Z razpadom nekdanje republike se je Moldavija soočala s težavami prehoda iz centralno usmerjenega v tržno gospodarstvo, pri čemer je sodelovala z Mednarodnim denarnim skladom in Svetovno banko, vendar so bili rezultati nezadovoljivi (Svetovna banka 2011f). Kot posledica negativne gospodarske rasti ter nezmožnosti gospodarskega preoblikovanja se je Moldavija soočala z visokimi stopnjami emigracij, ki še vedno pomembno vplivajo na moldavijsko gospodarstvo (Mansoor in Quillin 2007, 66). Pod vodstvom Komunistične stranke Moldavije od leta 2001 do 2009 je bila država večkrat tarča kritik o visoki stopnji korupcije ter nezavezanosti gospodarskim, socialnim in političnim reformam (Popescu in Wilson 2009). Zaradi neizpolnjevanja strukturnih reform v skladu s programom, ki ga je sklenila z mednarodnima finančnima institucijama, sta slednji prekinili programa sodelovanja, zaradi česar je bila Moldavija v obdobju od leta 2001 do 2005 relativno izolirana (MDS 2012a). Hkrati je javni dolg, kot je razvidno v sliki 6.13 zgoraj, naraščal.

Komunistična stranka Moldavije, ki je bila neposredna naslednica nekdanje komunistične stranke preteklega režima (Popescu in Wilson 2009), je šele z drugim mandatom leta 2005 uvedla bolj podroben program reform, tudi v skladu z dolgoročnim ciljem vstopa v Evropsko unijo, ter dosegla dogovor s Svetovno banko in MDS (PEFA 2006b; 2011).

Geografsko Moldavija leži med Ukrajino in Romunijo, brez izhoda na morje. S slednjo jo družijo tudi skupen etnični izvor, skupna zgodovina in jezik (o tem sicer ni popolnega strinjanja), čeprav so v obdobju Sovjetske zveze in procesov sovjetizacije ter rusifikacije v Moldaviji uporabljali cirilico za zapis romunskega jezika (uradni jezik pa je bila ruščina). Sovjetske oblasti so uvedle idejo, da gre za različen jezik – moldavski, ne pa romunski (Lynch 2002). Velika večina prebivalstva je pravoslavne veroizpovedi. Področje današnje Moldavije je v 19. stoletju s pogodbo iz Bukarešte otomanski imperij predal ruskemu carstvu. Področje pa se je leta 1859 znova pridružilo Kraljevini Romuniji (Evangelista 1996, 112–13). S paktom Ribbentrop-Molotov leta 1939 je področje vzhodne Besarabije, kamor je takrat sodila današnja Moldavija, postalo del sovjetske vplivne cone in leta 1940 znova postalo del ruskega/sovjetskega ozemlja z imenom Moldavska sovjetska socialistična republika (SSR). Z nastankom Moldavske SSR se je področju pridružil tudi ozek del področja ob reki Dnester, kamor so v prvih desetletjih po drugi svetovni vojni, predvsem pod Stalinovim režimom, dodatno priseljevali rusko in ukrajinsko prebivalstvo. Področje Pridnestrja, kjer živita velika ruska in ukrajinska etnična skupina, a je večinsko prebivalstvo še vedno romunsko (Boonstra 2007; Jarabik 2009), je z nastankom nove države Moldavije leta 1991 doživelo burne razprave o prihodnosti, ki so spomladi in poleti 1992 celo pripeljale do oboroženega spora med moldavijsko vlado ter voditelji pridnestrške republike (King 1994-95). Slednje je podprla tudi ruska (sovjetska) 14. armada, še vedno nastanjena v prestolnici te odcepljene republike Tirasopol (Evangelista 1996, 113), ki sicer ni mednarodno priznana, jo pa na primer priznava Ruska federacija. Pridnestrje danes sodi med tako imenovane zamrznjene konflikte post-sovjetskega področja, pri čemer se zdi, da bo nerazrešenost konflikta še dolga ostala realnost tega področja (Lynch 2002; Boonstra 2007; Jarabik 2009).

Navzlic kratki vojni v Pridnestrju je Moldaviji uspelo ubežati nekaterim ekstremom drugih post-sovjetskih republik, ki se kot neodvisne republike soočajo z izzivi avtoritarnih režimov ali »barvnih« revolucij (Gruzija, Ukrajina in Kirgizistan) (Popescu in Wilson 2009). Z neodvisnostjo je izgubila ogromen trg nekdanje skupne države, pri čemer sama nima veliko industrije in je v veliki meri odvisna od kmetijstva, predvsem izvoza vin. Prepoved uvoza

moldavijskih (in gruzijskih) vin v Rusijo je leta 2006 pomembno prizadela moldavijsko gospodarstvo. Rusija je namreč glavni trgovinski partner Moldavije (delež moldavijskega izvoza v Rusijo predstavlja 25 odstotkov celotnega izvoza), sledi ji Romunija (14 odstotkov) (PEFA 2011, 3). Moldavija je tudi na področju energetike skorajda v celoti odvisna od Rusije (in Ukrajine) (Lynch 2002). Ravno zaradi slabega ekonomskega stanja se Moldavija po neodvisnosti sooča z eno najvišjih stopenj emigracij na svetu. Nakazila emigrantov predstavljajo pomemben del bruto domačega proizvoda (Mansoor in Quillin 2007, 66). Leta 2010 so nakazila moldavijskih emigrantov znašala 30 odstotkov BDP (PEFA 2011, 3). Vse od leta 2006 in predvsem od leta 2008 se zaradi globalne finančne krize tokovi nakazil emigrantov zmanjšujejo in pomembno negativno vplivajo na moldavijsko gospodarstvo (Vlada Republike Moldavije 2010a, 5). V tabeli 6.12 spodaj prikazujem podatke o prebivalstvu in migracijah v Moldaviji od leta 1990 do 2010, vključno s podatki o obsegu nakazil emigrantov v ameriških dolarjih.

Tabela 6.12: Podatki o prebivalstvu in migracijah v Moldaviji od leta 1990 do 2010

Kazalnik	1990	1995	2000	2005	2010
Število prebivalstva (skupno)	3.696.000	3.675.099	3.639.588	3.595.182	3.562.062
Neto migracije	-89.112	-120.756	-252.500	-320.000	-171.748
Nakazila emigrantov (plačilna bilanca; v USD)	-	1.020.000	52.580.000	395.080.000	608.470.000

Vir: Svetovna banka (2013a).

Moldavija je parlamentarna republika, kjer predsednika države izbere parlament (predlagani kandidat mora imeti podporo treh petin poslancev) (Jarabik 2009). Do leta 1998 je v enodomnem parlamentu s 101 sedežem večino imela Agrarna stranka Moldavije. Od leta 2001 do 2009 pa je bila na oblasti Komunistična stranka Republike Moldavije, naslednica nekdanje komunistične partije v času Sovjetske zveze. Čeprav je bilo približevanje Evropski uniji eden od ciljev te republike v obdobju vladavine Komunistične stranke, je bila implementacija zakonov v skladu z *acquis communautaire* velik izziv za to vzhodnoevropsko državo, ki so ji velikokrat pripisali tudi pomanjkanje resnične zavezanosti k procesom demokratizacije (Popescu in Wilson 2009). Leta 2009 je Komunistična stranka sicer zmagala na volitvah, vendar ji ni uspelo pridobiti večine za izvolitev novega predsednika države. Prav tako so zaradi suma nepravilnosti rezultatov sledili protesti na ulicah glavnega mesta Kišinjeva (Jarabik 2009). Temu so sledile nove volitve julija 2009, kjer je zmagala združena

opozicija – gre za koalicijo štirih strank pod imenom Zveza za evropsko integracijo. Vendar tako kot Komunistični stranki tudi združeni koaliciji ni uspelo pridobiti pomembne večine za izglasovanje novega predsednika, zato je v Moldaviji vse od julija 2009 do marca 2012 vladalo obdobje politične negotovosti. Nekdanji član komunistične partije, sicer od leta 2009 voditelj ene izmed strank v Zvezi za evropsko integracijo, Marian Lupu (Popescu in Wilson 2009), je v obdobju od leta 2010 do spomladi 2012 nastopal v funkciji vršilca dolžnosti predsednika države. Marca 2012 je prenovljena Zveza za evropsko integracijo (tokrat le s tremi strankami) dobila volitve in za predsednika države izvolila Nicolaea Timoftija.

6.3.1 Strateške usmeritve moldavijske vlade

Sodobno razumevanje učinkovitega razvojnega sodelovanja izpostavlja lastništvo držav partneric nad lastnim razvojem kot ključ do uspeha (Cling in drugi 2002; Christiansen in Hovland 2003). Razvojna strategija mora biti zapisana v strateških dokumentih za odpravo revščine in spodbuditev gospodarskega razvoja, politike iz strateških dokumentov pa prenesene v letne nacionalne proračune in srednjeročni okvir izdatkov (Booth 2005; Wilhelm in Krause 2008). Temu naj bi sledila uporaba programskih oblik pomoči, kot je proračunska podpora, ki se navezujejo na nacionalne in sektorske politike razvoja, ki lastništvo, tudi preko uporabe državnih sistemov upravljanja javnih financ, še nadalje krepijo (de Renzio 2006; Koeberle in drugi 2006). V nadaljevanju bom z analizo primarnih (strateških dokumentov) in sekundarnih virov v proučevanem obdobju izpostavila ključne strateške prioritete moldavijske vlade in v nadaljevanju proučila, v kolikšni meri so se donatorji preko uporabe proračunske podpore navezovali na opredeljene politike, se o njih usklajevali z državo partnerico in drugimi donatorji ter posledično okrepili lastništvo države partnerice. Navezanost na politike razvoja države partnerice, vključno s programom reforme javnofinančnega sistema, je ena izmed štirih 'sestavlin' mojega razumevanja koncepta proračunske podpore.

Moldavijska vlada je prvo nacionalno strategijo razvoja (*Strategija gospodarske rasti in zmanjšanja revščine 2004–2006*) sprejela leta 2004 za obdobje od leta 2004 do 2006. Istega leta je kot del dolgoročnega cilja Republike Moldavije o članstvu v povezavi nastal tudi *EU–Moldavija akcijski načrt*. Takrat se je vlada odločila, da bo pri pripravi naslednje nacionalne strategije razvoja upoštevala cilje iz *EU–Moldavija akcijskega načrta* ter tako ubrala bolj

celosten pristop k pripravi nacionalne strategije razvoja (Vlada Republike Moldavije 2010a, 2). V strateškem dokumentu za obdobje od leta 2004 do 2006 vlada Moldavije ocenjuje, da gre razloge za visoko stopnjo revščine, nizko gospodarsko rast v preteklosti ter visoko stopnjo emigracij v grobem pripisati: i) pomanjkanju dolgoročne vizije; ii) neučinkovitosti socialnih in ekonomskih politik; ter iii) dejstvu, da gospodarskim reformam niso sledile institucionalne spremembe (MDS 2004). Strategija med razloge za visoko stopnjo revščine v Moldaviji šteje: i) zmanjšani prihodek, poraba in višja stopnja nezaposlenosti po razpadu Sovjetske zveze; ii) nezadosten dopstop do hrane ter posledično slabe prehranjevalne navade; iii) slabi zdravstveni pogoji; iv) omejen dostop do izobrazbe; ter v) nizka stopnja sodelovanja v procesih odločanja (MDS 2004, 23). Tako je prvi dokument nacionalne strategije razvoja kot dolgoročne razvojne cilje opredelil: i) trajnosten socialno usmerjen razvoj; ii) reintegracija države; ter iii) integracija v EU; medtem ko je med srednjeročne cilje štel: i) trajnosten in vključujoč gospodarski razvoj; ii) zmanjšanje revščine in neenakosti; ter iii) človeški razvoj (MDS 2004, 33–36).

EU–Moldavija akcijski načrt, sprejet leta 2004, je vključeval več akcijskih prioritet kot *Strategija gospodarske rasti in zmanjšanja revščine* ter je kot ključna opredelil naslednja področja: i) razrešitev pridnestrškega konflikta; ii) okrepitev procesov demokratičnosti; iii) zagotovitev svobode medijev; iv) okrepitev administrativnih zmogljivosti ter sodstva; v) ponovno sodelovanje z mednarodnimi finančnimi institucijami; vi) izboljšanje investicijske klime; vii) okrepitev upravljanja z mejami; viii) zagotovitev kakovosti izvoznih izdelkov; ix) okrepitev boja proti organiziranemu kriminalu, vključno s trgovanjem z belim blagom, ki je sicer pereč problem moldavijskih žensk; ter x) učinkovito upravljanje z migracijami (Evropska komisija 2004). Ker sta bila prva dva ključna strateška dokumenta (*Strategija gospodarske rasti in zmanjšanja revščine* in *EU–Moldavija akcijski načrt*) deloma nepovezana, si je, kot sem zapisala zgoraj, moldavijska vlada zadala, da bo v prihodnje strateške dokumente pripravljala bolj usklajeno ter poskrebela za vključitev vseh deležnikov, ki sodelujejo pri pripravi različnih dokumentov (Vlada Republike Moldavije 2010a).

Na tej osnovi, kot tudi na osnovi kritik prvega strateškega dokumenta⁴⁴, je nastala *Strategija nacionalnega razvoja 2008–2011*. Kritike prvega strateškega dokumenta so se nanašale ne le

⁴⁴ Moldavija je leta 2005 v okviru naporov OECD DAC za preverjanje uresničevanja kazalnikov Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči prejela najnižjo oceno D za pripravo in izvrševanje prve razvojne strategije *Strategija gospodarske rasti in zmanjšanja revščine* (OECD DAC 2006b).

na to, da oba omenjena dokumenta nista bila poenotena, temveč tudi na to, da je bilo lastništvo ključnih deležnikov nad prvo strategijo nizko ter da je bila le slaba tretjina prioritet preslikana v letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov (Evropska komisija 2005, 97). Strategija nacionalnega razvoja od leta 2008 do 2011 predvideva, da sta za njeno izpolnitev potrebna dva predpogoja: makroekonomska stabilnost, kamor sodi tudi okrepitev sistemov UJF, in učinkovita javna administracija, ki bosta pripeljali do uresničitve naslednjih ključnih ciljev: i) okrepitev demokracije in vladavine prava; ii) razrešitev pridnestrškega konflikta in reintegracija področja; iii) izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva; iv) razvoj človeškega kapitala; v) zaposlitev in vključevanje; ter vi) regionalni razvoj (MDS 2008a). *Strategija nacionalnega razvoja 2008–2011* v okviru posamičnih šestih prioritetenih področij navaja natančne cilje in tudi časovno obdobje in finančne zneske, ki so potrebni za uresničenje zadanih ciljev, ter pristojne organe, odgovorne za implementacijo posameznih politik ali programov in pričakovane rezultate (vključno s kazalniki). Na osnovi strategije resorna ministrstva v sodelovanju z Državno pisarno (ang. *State Chancellery*; romunsko *Cancelaria de Stat*), katere vloga je koordinacija zunanje pomoči Moldaviji, pripravijo akcijske načrte izvrševanja nacionalne strategije. Leta 2010 je Državna pisarna združila vse resorne akcijske načrte v enoten akcijski načrt, z namenom uspešne preslikave v letni proračun kot tudi srednjeročni okvir izdatkov. Kot priznava Vlada Republike Moldavije (2010a, 2), pa srednjeročni okvir izdatkov še vedno pripravljajo le izbrana ministrstva. Proces priprave srednjeročnega okvira izdatkov je nekoliko zastal tudi v obdobju politične krize od leta 2009 do 2012 (Cozmulici 2011).

V okviru prvega predpogoja za uresničenje strategije, to je zagotavljanje makroekonomske stabilnosti, je bilo peto prioriteten področje reforma javnofinančnega sistema. Naslednje prioriteten aktivnosti so bile ključne na področju izboljšanja sistema upravljanja javnih financ v obdobju od leta 2008 do 2011: i) posodobitev proračunske klasifikacije in oblikovanje enotnega kontnega okvirja v javnem sektorju, ki bo skladen s standardom GFS (ang. *Government Finance Statistics*) Mednarodnega denarnega sklada iz leta 2001; ii) izvršitev integriranega informacijskega sistema; iii) vzpostavitev in izvršitev sistema notranjega nadzora in notranje revizije v skladu z modelom Evropske unije PIFC (javni notranji finančni nadzor; ang. *Public Internal Financial Control*) in skladno s standardi ISPPA (mednarodni standardi in profesionalna praksa notranje revizije; ang. *International Standards in Professional Practice of Internal Audit*); ter iv) izvesti usposabljanja za izgradnjo zmogljivosti v upravljanju in vodenju, strateškem načrtovanju, srednjeročnem načrtovanju,

napovedljivosti makroekonomskega okvirja, računovodstva ter k ciljem usmerjenega proračuna (MDS 2008a, 6–7). V tabeli 6.13 spodaj prikazujem sedem prioritarnih aktivnosti v okviru prvega predpogoja za uresničitev strategije razvoja. Za področje upravljanja javnih financ posebej navajam finančne stroške izvedbe reformnega programa, kot ga je predvidela moldavijska vlada, časovni okvir, odgovorne organe za izpolnitev ciljev ter pričakovane rezultate.

Tabela 6.13: Akcijski načrt izvedbe nacionalne razvojne strategije Moldavije 2008–2011 v okviru prvega predpogoja za izvedbo strategije, s poudarkom na reformnem načrtu javnofinančnega sistema

Št.	Opis prioritarnih aktivnosti	Stroški (v tisoč MLD)	Časovni okvir	Pristojni organ	Pričakovani rezultat
Predpogoj št. 1: Vzdrževanje makroekonomske stabilnosti					
1	Zagotavljanje in ohranitev cenovne stabilnosti		Tekoča aktivnost	Centralna banka Moldavije	Vdrževanje stopnje inflacije pod 10 %
2	Vzdrževanje stabilnosti bančnega sistema z dodatnim izboljšanjem sistema regulacije in nadzora		Tekoča aktivnost	Centralna banka Moldavije	Okrepljena zmogljivost bank, da si pokrijejo tveganja z lastnim kapitalom
3	Vzdrževanje drsnega deviznega tečaja ter vzpostavitev uradnega menjalnega tečaja med MLD in USD na osnovi tržnega menjalnega tečaja valute		Tekoča aktivnost	Centralna banka Moldavije	Vzpostavitev menjalnega tečaja na osnovi prevladujočih menjalnih tečajev na trgih tujih valut
4	Spodbujanje reforme fiskalne administracije	131.069,80	2008–2011	Ministrstvo za finance	Izvedba reformnega načrta
5	Okrepitev sistema UJF	226.948,00	2008–2011	Ministrstvo za finance	Izvedba reformnega načrta
5.1	Posodobitev proračunske klasifikacije in oblikovanje enotnega kontnega okvirja v javnem sektorju, ki bo skladen s standardom GFS		2008–2011	Ministrstvo za finance	Proračunska klasifikacija je posodobljena in enoten kontni okvir je uveden
5.2	Izvršitev integriranega informacijskega sistema		2008–2011	Ministrstvo za finance	Integriran informacijski sistem je pripravljen
5.3	Vzpostavitev in izvršitev sistema notranjega nadzora in notranje revizije v skladu s PIFC		2008–2011	Ministrstvo za finance	Priprava zakonodajnega okvirja na tem področju
5.4	Izvedba usposabljanja za izgradnjo zmogljivosti v upravljanju in vodenju, strateškem načrtovanju, srednjeročnem načrtovanju, napovedljivosti makroekonomskega okvirja, računovodstva ter k ciljem usmerjenega proračuna		2008–2011	Ministrstvo za finance	Razvoj novih 18 modulov s področja UJF; strokovnjaki pridobijo certifikat na Akademiji za javno upravo, ki sodi pod okrilje Predsednika republike

6	Izvedba reform računovodstva in revizije v skladu z mednarodnimi normami	10.000,00	2008–2011	Ministrstvo za finance	Finančni izkazi ter revizorska poročila in tudi revizorska praksa so okrepljeni
7	Vzpostavitev elektronskega informacijskega sistema javnega naročanja	15.000,00	2008–2011	Agencija za javna naročila	Povečana transparentnost in učinkovitost postopkov javnega naročanja

Vir: MDS (2008a, 6–8).

Evropska komisija in vlada Republike Moldavije sta pripravili tudi državni strateški dokument v okviru inštrumenta evropske sosesčine in partnerstva (ang. *European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*) za obdobje od leta 2007 do 2013. Z dokumentom sta se zavezali k izpolnitvi treh ključnih, strateških ciljev: i) demokratični razvoj in dobro upravljanje; ii) reforma pravnega sistema ter izgradnja administrativnih zmogljivosti; in iii) zmanjšanje revščine in spodbuditev gospodarske rasti (Evropska komisija 2007a). Kot pomemben dosežek dokument navaja podpis sporazuma vlade Moldavije s Pariškim klubom maja 2006, ki je predstavljal odločilen signal preostalim donatorjem v Moldaviji, ki so jih sicer prej skrbele neporavnane obveznosti Moldavije do multilateralnih posojilodajalcev, predvsem do Svetovne banke, MDS in EBRD, da je država dejansko zavezana h gospodarskemu razvoju in odpravi revščine (Evropska komisija 2004, 13–14; 2007, 8).

V namen pričujoče raziskave sicer morda manj pomemben, ker se raziskava primarno osredotoča na časovno obdobje od leta 2006 do 2011, pa vendarle pomemben z vidika sedanjih razumevanj razvojnih prioritet moldavijske vlade, je dokument, ki ga je vlada Moldavije sprejela leta 2012 in predstavlja vizijo Moldavije do leta 2020. Nova razvojna strategija do leta 2020 ponuja sedem razvojnih rešitev, ki predvidevajo prestrukturiranje gospodarstva, ob zavedanju, da trenutna gospodarska rast, ki temelji na nakazilih emigrantov, ni vzdržna. Ključne razvojne prioritete moldavijske vlade v skladu s tem dokumentom so: i) preoblikovanje izobraževalnega sistema, da bo le-ta povezan s potrebami trga dela; ii) izboljšanje transportne infrastrukture; iii) krepitev konkurenčnosti; iv) izboljšanje podjetniške klime; v) energetska diverzifikacija; vi) reforma pokojninskega sistema; ter vii) okrepitev sodstva in boja proti korupciji (Vlada Republike Moldavije 2012).

V proučevanem obdobju od leta 2006 do 2011 je vlada Republike Moldavije pripravila štiri strategije razvoja. Dve sta nastali v sodelovanju s Svetovno banko (*Strategija gospodarske rasti in zmanjšanja revščine 2004–2006* in *Strategija nacionalnega razvoja 2008–2011*) in predstavljata primer strateških dokumentov za odpravo revščine (PRSP), ki jih je leta 1999 uvedla Svetovna banka (Factora 2006). To sta tudi strategiji, ki jih je v okviru preverjanj pariških kazalnikov ocenil OECD DAC v sodelovanju s Svetovno banko. Moldavija je za prvo strategijo prejela oceno D (OECD DAC 2006b), ki je najnižja ocena, za drugo strategijo pa leta 2001 oceno C (OECD DAC 2011b). Poročilo OECD DAC (2011b) navaja, da je Moldavija sicer od leta 2005 naredila pomemben korak pri pripravi strategije in vključevanja širšega kroga deležnikov, vendar da je še vedno relativno neuspešna pri preslikavi politik iz strategije v nacionalni letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov. Poleg teh dveh strategij je Moldavija pripravila tudi dva strateška dokumenta v sodelovanju z Evropsko unijo. Kot sem ugotovila, so dokumenti, ki jih je pripravila moldavijska vlada v sodelovanju z različnima donatorjema, relativno neusklajeni. Prav tako so pri pripravi teh dokumentov sodelovali različni deležniki, zato si je moldavijska vlada zastavila, da bo v prihodnje stremela k pripravi bolj usklajenih strateških dokumentov (Vlada Republike Moldavije 2010a). Reformni program na področju upravljanja javnih financ, ki ga je Moldavija pripravila v sodelovanju s Svetovno banko, odraža razmišljanja moldavijske vlade o tem, kako je potrebno reformirati sistem UJF, vendar deloma tudi vključuje 'standardne' reforme, kot so povečanje transparentnosti proračunskih operacij, uvedba srednjeročnega okvira izdatkov ter priprava k ciljem usmerjenega proračuna (Olden 2011).

Z analizo predvsem primarnih in v manjši meri tudi sekundarnih virov sem opredelila ključne strateške usmeritve moldavijske vlade v proučevanem obdobju. V nadaljevanju bom z analizo donatorskih aktivnosti v Moldaviji ugotavljala, v kolikšni meri vladi Moldavije uspeva usklajevati donatorske aktivnosti, koliko se med seboj usklajujejo donatorji ter v kolikšni meri se donatorji pri svojih aktivnostih navezujejo na strateške prioritete države partnerice. Z analizo donatorskih aktivnosti v Moldaviji na splošno želim umestiti odločitve donatorjev o uporabi proračunske podpore. V nadaljevanju bom namreč analizirala štiri vloške proračunske podpore vseh donatorjev te oblike pomoči v Moldaviji, zato ocenjujem, da je pomembno, da najprej opišem donatorske aktivnosti in procese sodelovanja med donatorji in državo prejemnico.

6.3.2 Donatorske aktivnosti v Moldaviji

Med vodilne bilateralne donatorje v Moldaviji so v obdobju od leta 2006 do 2011 glede na zneske uradne razvojne pomoči sodile Združene države Amerike, Švedska, Nemčija, Švica, Francija, Velika Britanija in Nizozemska; medtem ko so bili vodilni multilateralni donatorji Evropska unija, Mednarodni denarni sklad in Svetovna banka. Multilateralni donatorji so po zneskih nakazil v tem obdobju več kot enkrat presegle bilateralne donatorje. Na osnovi podatkov OECD (2013) v tabeli 6.14 spodaj prikazujem bilateralne in multilateralne donatorje v Moldaviji ter njihove zneske nakazil v milijonih ameriških dolarjev v časovnem obdobju od leta 2006 do 2011.⁴⁵

Tabela 6.14: Seznam donatorjev v Moldaviji in zneski njihovih nakazil za uradno razvojno pomoč v milijonih ameriških dolarjev (trenutna vrednost) od leta 2006 do 2011

Donator	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Skupno
Avstrija	1,97	3,95	4,50	3,54	3,70	3,05	20,71
Belgija	0,11	0,08	0,14	0,04	0,21	0,01	0,59
Češka						4,28	4,28
Danska				0,23	2,69	1,80	4,71
Finska	0,82	1,12	1,40	0,80	1,22	1,25	6,60
Francija	6,47	7,26	7,32	7,03	6,44	6,97	41,48
Grčija	2,51	2,94	2,11	1,81	1,21	1,70	12,27
Irska	0,06	0,28	0,13		0,70	0,10	1,28
Italija	0,11	1,24	0,49	0,67	1,44	0,43	4,38
Japonska	6,11	1,09	9,58	3,07	0,93	8,10	28,87
Kanada				0,01	0,16		0,17
Koreja			0,06		0,06	0,26	0,37
Kuvajt					0,30		0,30
Luksemburg	0,16	0,20	0,24	0,31	0,28	0,27	1,45
Nemčija	9,42	9,28	11,23	10,71	11,60	11,16	63,40
Nizozemska	7,00	7,95	6,93	2,09	5,62	4,00	33,60
Norveška	2,74	3,19	4,92	3,69	3,00	6,16	23,70
Portugalska	0,00	0,22	0,01	0,01	0,00	0,01	0,26
Španija	0,01	0,64	1,80	0,10	0,06	0,04	2,65
Švedska	11,09	17,06	13,54	20,65	12,48	18,62	93,44
Švica	6,01	5,77	7,94	7,28	7,94	9,13	44,07
Velika Britanija	3,29	6,80	6,10	3,22	14,46	2,43	36,30

⁴⁵ Med bilateralnimi donatorji v Republiki Moldaviji v obdobju od leta 2006 do 2011 OECD ne navaja Slovenije. Slovenija, ki je leta 2004 (potem ko je graduirala na Svetovni banki in postala članica EU) prevzela tudi vlogo mednarodnega donatorja (Bučar in Mrak 2007), med prioritete države razvojnega sodelovanja sicer šteje tudi Moldavijo (Uradni list 2008). Moldavija sodi v drugo prednostno območje slovenskega razvojnega sodelovanja, ki zajema geografsko področje Vzhodne Evrope, Kavkaza in Srednje Azije (prav tam). Republika Slovenija je leta 2011 Moldaviji namenila 135.960 evrov bilateralne razvojne pomoči (MZZ 2011, 21). Zaradi nizke vrednosti zneska se Slovenija ni uvrstila med ključne donatorje v Republiki Moldaviji.

Združene države Amerike	23,85	23,58	37,55	34,76	21,98	31,26	172,97
Skupno bilateralni donatorji	81,73	92,65	115,99	100,00	96,47	111,02	597,86
Institucije EU	26,22	66,26	81,86	106,22	138,00	149,64	568,19
GAVI		0,05	0,94	-0,01	0,84	0,12	1,95
Global Fund	2,15	8,59	3,22	7,66	18,45	6,57	46,64
IBRD	3,03	2,69	44,60	0,97	0,93	-0,11	52,11
IDA	26,49	45,04	29,88	25,43	66,67	57,00	250,51
MDS	63,86	33,19	36,15		122,06	94,73	349,98
OSCE					2,50	2,56	5,06
UNAIDS		0,26	0,31	0,40	0,19	0,43	1,59
UNDP	2,48	2,51	1,79	1,86	2,55	2,21	13,39
UNFPA	0,31	0,45	0,46	0,45	0,53	0,44	2,65
UNHCR						1,12	1,12
UNICEF	0,77	0,65	0,65	0,85	0,71	1,09	4,72
WHO						0,72	0,72
Skupno multilat. donatorji	125,31	159,68	199,87	143,82	353,43	316,52	1298,63
SKUPNO	207,03	252,34	315,86	243,82	449,90	427,54	1896,49

Vir: OECD DAC (2013a).

Vlada Republike Moldavije je prvi dokument o sodelovanju z donatorji pripravila leta 2006 in ga poimenovala *Okvir razvojnega partnerstva: Sodelovanje in usklajevanje vladnih in donatorskih praks za učinkovitost razvojne pomoči v Republiki Moldaviji*. Gre za aktivnost države partnerice, da bi v skladu s sodobnim razumevanjem razvojnega sodelovanja dokazala lastništvo nad lastnim razvojem in hkrati pozvala donatorje, da usklajujejo svoje aktivnosti, ko se odločijo za razvojno sodelovanje v tej državi. Dokument so poleg moldavijske vlade podpisali predstavniki Švedske razvojne agencije, Mednarodnega denarnega sklada, sistema Združenih narodov, UNICEF-a, Svetovne banke, Evropske komisije in Britanskega oddelka za mednarodni razvoj ter se zavezali, da bodo spremljali napredek na osnovi izbranih kazalnikov dokumenta. Kazalniki so zbrani v štiri kategorije: i) načela sodelovanja, ki temeljijo na lastništvu Moldavije nad razvojem (5 kazalnikov); ii) postopki upravljanja sredstev, vključno s predvidljivostjo virov partnerjev ter vključenostjo v nacionalni proračun (9 kazalnikov); iii) postopki upravljanja človeških virov, ki stremijo k povečanju individualnih zmogljivosti s pomočjo programov tehnične pomoči in usposabljanja (3 kazalniki); ter iv) postopki za upravljanje informacij različnih donatorskih misij, ki naj bodo bolj usklajene (4 kazalniki) (Vlada Republike Moldavije 2006, 4–8).

Za pričujočo raziskavo je posebej pomembno, da je vlada s tem dokumentom donatorje pozvala k povečani uporabi splošne proračunske podpore kot mehanizma za izplačilo

sredstev in izboljšane dialoga o politikah (Vlada Republike Moldavije 2006, 7), čeprav vse do leta 2006 proračunske podpore zaradi neporavnanih obveznosti do mednarodnih finančnih institucij ni prejela (razen pomoči v okviru Evropskega sklada za varno hrano). Prav tako je vlada Republike Moldavije s tem dokumentom pozvala donatorje k nudenju bolj podrobnih informacij glede načrtovanih zneskov razvojne pomoči, da bi jih tako lahko vključila v srednjeročni okvir izdatkov, s čimer bi zagotovila, da bo »proračunski proces transparenten, odgovoren, celosten, predvidljiv in posvetovalen, vključno s poročanjem o dejanskih in načrtovanih finančnih tokovih« (Vlada Republike Moldavije 2006, 3). Moldavija se je s tem dokumentom leta 2006 zavezala, da bo svoje prioritete natančno opredelila v strategiji razvoja, na katere naj se donatorji (dokument omenja, da bo to naredila v skladu z zavezami iz Monterreya, Rima in Pariza) navezujejo ter ji pomagajo pri krepitvi šibkih institucionalnih zmogljivosti. Kot ugotavlja Vlada Republike Moldavije (2010a, 3), se tako vlada kot donatorji niso vračali k zavezam iz tega dokumenta, prav tako ni nihče, kljub zavezam, spremljal sprememb pri načrtovanih kazalnikih. Čeprav moldavijska vlada in razvojni partnerji niso spremljali procesov krepitve lastništva, večje navezanosti in usklajevanja donatorjev v skladu z zgoraj predstavljenim dokumentom, so uresničili zavezo, da bodo naredili natančen popis donatorskih aktivnosti v podporo ciljem nacionalne strategije razvoja. To se je v nadaljevanju zgodilo z vzpostavitvijo integrirane baze podatkov donatorskih aktivnosti, ki jo upravlja Državna pisarna (PEFA 2011).

Maja 2009 so ključni donatorji v Moldaviji – Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad, Evropska komisija, Združeni narodi, Britanski oddelek za mednarodni razvoj in Švedska razvojna agencija – pripravili dokument *Policy Notes for the Government* (Donatorji Moldavije 2009), v katerem so predstavili po njihovem mnenju ključne izzive Moldavije. Dokument so pripravili po začetku politične krize aprila 2009, ko v prvem krogu Komunistični stranki kljub zmagi na volitvah ni uspelo zbrati dovolj glasov za predsednika države. Na tak način so želeli novi vladi predstaviti pogled na potrebne spremembe in potencialno prispevati k razvoju Moldavije ter zagotoviti, da bo Moldavija nadaljevala s sicer po njihovem mnenju kredibilno pripravljenim program reform (Donatorji Moldavije 2009). Donatorji so kot prioritete točke razvojnega sodelovanja v Moldaviji izpostavili reforme upravljanja javnih financ, finančnega sektorja in socialne zaščite (Donatorji Moldavije 2009, vi). Z dokumentom so se prav tako zavezali, da bodo stremeli k večji usklajenosti razvojnih aktivnosti v Moldaviji (prav tam).

Moldavijska vlada se je nato marca 2010 skupaj s svojimi razvojnimi partnerji⁴⁶ (Avstrija, Bolgarija, Češka, Danska, Finska, Nemčija, Madžarska, Litva, Nizozemska, Poljska, Romunija, Španija, Švedska, Švica, Velika Britanija, Evropska unija, Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka, Svet Evrope in Združeni narodi) zavezala k bolj usmerjenemu sodelovanju z dokumentom *Načela razvojnega partnerstva za sodelovanje in usklajevanje vladnih in partnerskih praks za okrepljeno učinkovitost tuje pomoči Republiki Moldaviji*. Vlada Republike Moldavije (2010a) v dokumentu izpostavlja zavezanost Razvojnim ciljem tisočletja ter mednarodnim naporom za povečanje učinkovitosti razvojne pomoči iz Monterreya, Rima, Pariza in Akre. Kot ključne dokumente strateškega načrtovanja izpostavlja *Nacionalno razvojno strategijo 2008–2011, Načrt ekonomske stabilizacije in okrevanja 2009–2011, EU–Moldavija akcijski načrt, Sporazum o partnerstvu ter sodelovanju in Vzhodno partnerstvo*. Pomembno za pričujoče raziskovalno delo je, da je moldavijska vlada s tem dokumentom znova izrecno zapisala, da je zanjo najprimernejša oblika razvojne pomoči splošna proračunska podpora, ki ji sledijo sektorska proračunska podpora, tehnična pomoč ter posojila in donacije za investicijske projekte, ter da želi, da se partnerji navezujejo in uporabljajo državne sisteme, kot je nacionalni proračun (Vlada Republike Moldavije 2010a, 35).

Na osnovi tega dokumenta je moldavijska vlada novembra 2010 pripravila načrt izvedbe teh načel (dokument se imenuje *Načrt izvedbe partnerskih načel v Republiki Moldaviji*), kjer ugotavlja (Vlada Republike Moldavije 2010a, 5), da je globalna finančna kriza močno prizadela moldavijsko gospodarstvo, predvsem zaradi upada nakazil emigrantov, zmanjšanja povpraševanja po izvozu in zmanjšanja tujih investicij, kar je vodilo do povečanja nezaposlenosti ter vplivalo na povečano stopnjo revščine, predvsem v ruralnih delih države. Opredelitev ključnih načel okrepljenega partnerstva za bolj učinkovito razvojno pomoč v Moldaviji je osnovala na petih načelih Pariške deklaracije za učinkovito razvojno pomoč ter jih nekoliko dopolnila in opredelila kot: i) nacionalno lastništvo nad procesom strateškega načrtovanja in navezovanje donatorjev na opredeljene politike; ii) okrepitev državnih sistemov upravljanja javnih financ ter povečana uporaba teh sistemov s strani donatoric; iii) okrepitev sodelovanja in usklajevanja; iv) doseganje in spremljanje rezultatov; ter v) okvir za doseganje vzajemne odgovornosti (Vlada Republike Moldavije 2010a). Ključne prioritete

⁴⁶ Med njimi ni Slovenije, ne glede na to, da Moldavija sodi v drugo prednostno območje slovenskega razvojnega sodelovanja, kjer Slovenija želi vzpostaviti programski način razvojnega sodelovanja (Uradni list 2008).

aktivnosti, kazalnike spremljanja napredka ter pristojne organe za izvedbo prioriteten aktivnosti v skladu z *Načrtom izvedbe partnerskih načel v Republiki Moldaviji* prikazujem v tabeli 6.15 spodaj. Vlada kot ključen inštrument pri zagotavljanju učinkovitega lastništva nad politikami razvoja in navezanosti donatorjev opredeljuje srednjeročni okvir izdatkov, vendar ugotavlja, da se je med leti 2006 in 2008 odstotek zunanje pomoči, ki je zapisan v nacionalnem proračunu, zmanjšal iz 70 na 57 odstotkov, pri čemer takšen padec pomembno zmanjšuje potencial tega inštrumenta (prav tam). Zato se je vlada odločila za uvedbo integrirane baze podatkov zunanje pomoči, ki jo omenjam zgoraj in ki jo upravlja Državna pisarna, da bi centralizirano vodila podatke o donatorski pomoči in na tak način tudi donatorje 'prisilila' k večji predvidljivosti tokov pomoči.

Tabela 6.15: Ključne prioritete aktivnosti, kazalniki spremljanja napredka ter pristojni organ za izvedbo akcijskega načrta partnerskih načel v Moldaviji

	Prioritetna aktivnost	Kazalnik napredka	Pristojni organ
1	Zagotoviti operativno razvojno strategijo	Do leta 2010 ocena A ali B skladu z metodologijo CPIA	Državna pisarna
2	Izboljšati % uradne razvojne pomoči državi, ki je v proračunu	Prepoloviti % pomoči, ki ni v proračunu 85% pomoči je v proračunu	Razvojni partnerji, vladni organi
3	Predvidljivost pomoči je povečana	Do leta 2010 delež izvršb partnerjev vladi, ki je poročan in dejansko izvršen, doseže 83 %	Razvojni partnerji, vladni organi
4	Razvojni partnerji povečajo pomoč vladnemu sektorju, ki uporablja sisteme javnega naročanja	Uporaba sistemov javnega naročanja se letno povečuje od začetne točke, ki je 25 % leta 2006	
5	Izogibanje oblikovanju vzporednih projektnih struktur	Do leta 2010 število vzporednih projektnih enot zmanjšati na 14	Razvojni partnerji, vladni organi
6	Izboljšati kakovosti sistemov upravljanja javnih financ	Do leta 2010 ocena vsaj 4,0 v skladu z metodologijo CPIA	Vladni organi / Ministrstvo za finance
7	Razvojni partnerji povečujejo uporabo sistemov UJF	Do leta 2010 vsaj 50 % pomoči uporablja sisteme UJF	Razvojni partnerji, Ministrstvo za finance
7.1	Razvojni partnerji uporabljajo enotni zakladniški račun za prenos finančnih sredstev	% pomoči, ki gre skozi enotni zakladniški račun, se letno povečuje do vsaj 85 %	Razvojni partnerji
7.2	Ohraniti konsistenten pristop do ocen PEFA	Primerljivost med poročili PEFA se povečuje	Razvojni partnerji, Ministrstvo za finance
8	Upravljanje za rezultate	Do leta 2010 ima Moldavija robusten	Državna pisarna,

		sistem (ocena B v skladu z metodologijo Svetovne banke) upravljanja za rezultate	razvojni partnerji
9	Razvojni partnerji vse bolj pogosto izvajajo skupne misije	Do leta 2010 bodo partnerji opravili 40 % skupnih misij	Razvojni partnerji
10	Razvojni partnerji vse bolj uporabljajo skupno analitično delo	Do leta 2010 bodo partnerji uporabljali 66 % vseh analiz skupno	
11	Vse več pomoči je izvršene v obliki programskih pristopov	Do leta 2010 bo 66 % pomoči izvedene v obliki programskih pristopov	Razvojni partnerji, vladni organi
12	Tehnična pomoč je usklajena z nacionalno strategijo in jo usmerja vlada	Do leta 2010 je 50 % tokov tehnične pomoči usklajenih z nacionalno strategijo	Razvojni partnerji, vladni organi
13	Zagotovitev mehanizma za skupno spremljanje napredka partnerskih zavez/načel	Do leta 2010 je vzpostavljen sistem za spremljanje napredka v skladu s pariškimi kazalniki	Državna pisarna, razvojni partnerji
14	Vzpostavitev načel vzajemne odgovornosti		Razvojni partnerji, vladni organi

Vir: Vlada Republike Moldavije (2010a, 47–53).

Globalna finančna kriza leta 2008 je negativno vplivala tudi na Moldavijo, ki je zabeležila pomemben padec gospodarske rasti (Svetovna banka 2013a). Da bi se konkretno spoprijela s krizo, je vlada Moldavije (Vlada Republike Moldavije 2009) sprejela *Načrt ekonomske stabilizacije in okrevanja 2009–2011*, ki se osredotoča na stabilizacijo javnih financ, okrevanje gospodarstva ter zagotavljanje učinkovite in poštene socialne zaščite. Na osnovi tega programa se je vlada dogovorila z Mednarodnim denarnim skladom za triletni program, ki ji bo pomagal doseči začrtane cilje (Vlada Republike Moldavije 2010a). Zaradi zavedanja, da se z gospodarsko krizo in posledično zmanjšanimi nakazili emigrantov, ki sicer predstavljajo pomemben del moldavijskega BDP in vplivajo na manjšo stopnjo revščine v državi, fiskalna pozicija države slabša, je vlada pripravila tudi dokument *Premisliti Moldavijo 2010–2013: Prioritete za srednjeročni razvoj* (Vlada Republike Moldavije 2010b), s katerim je naredila seznam nujnih politik, za katere bi potrebovala zunanje finančne vire. Vlada je kot ključne politike navedla: i) izboljšana cestna, vodna, energetska in informacijska infrastruktura; ii) izboljšanje javnih storitev v izobraževanju, zdravstvu in socialni zaščiti; iii) izboljšano poslovno okolje v podporo razvojnemu modelu, ki temelji na izvozu; iv) učinkovita lokalna in centralna javna uprava, predvsem skozi rešitve e-upravljanja; v) krepitev samostojnosti sodstva; ter vi) okrepitev naporov v boju proti korupciji (Vlada Republike Moldavije 2010b). Moldavijska vlada je ocenila, da bo za izvedbo zadanih reform

v obdobju od leta 2010 do 2013 potrebovala 3,6 milijarde evrov. Vlada Republike Moldavije (2010a) se je zavezala, da bo v namen gospodarskega okrevanja prispevala 1,1 milijarde evrov, vendar da še vedno potrebuje 2,5 milijarde evrov sredstev za izvedbo načrta. Marca 2010 so se zato na forumu v Bruslju o partnerstvu Moldaviji, ki sta ga gostili Evropska komisija in Svetovna banka, razvojni partnerji zavezali k podpori Moldaviji v skladu z njenim programom *Premisliti Moldavijo 2010–2013: Prioritete za srednjeročni razvoj* (Svetovna banka 2010). Vladi Moldavije so obljubili 1,8 milijarde evrov v obdobju od leta 2010 do 2013, pri čemer bodo od tega 873,38 milijonov evrov namenili v obliki proračunske podpore (MDS 2011, 4). Tabela finančnih obljub, danih na forumu v Bruslju, prikazujem spodaj (tabela 6.16). K pomoči Moldaviji so se zavezale tudi številne nove države članice EU (med njimi ni bilo Slovenije, čeprav Moldavija sodi med prioritete države slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja), ki so s članstvom v povezavi dobile tudi status donatoric. To je vlada Republike Moldavije (2010a, 6–7) označila za pozitiven korak, saj je ocenila, da bodo izkušnje s tranzicijo novih držav članic EU pomembno prispevale k njenemu razvoju. Hkrati so se bolj uveljavljeni donatorji, kot je na primer Velika Britanija, odločili, da bodo v skladu s *Kodeksom ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki* zaprli svoj program razvojnih aktivnosti v Moldaviji z letom 2011 (DFID 2013a). Podatkov o tem, v kolikšni meri so donatorji dane zaveze na srečanju v Bruslju v nadaljevanju tudi izpolnili, mi z moldavijskega ministrstva za finance niso posredovali.

Tabela 6.16: Obljube finančnih prispevkov donatorjev Moldaviji od leta 2010 do 2013

Razvojni partner	2010	2011	2012	2013	Skupno 2010–2013
Češka	3,00	3,06	3,11	3,17	12,35
Danska	0,88	0,95	0,53	0,38	2,75
Finska	0,89	0,45	0,53	0,61	2,48
Francija	0,59	0,52	0,52	0,52	2,15
Madžarska	0,32	0	0	0	0,32
Luksemburg	0,28	0,28	0	0	0,57
Nizozemska	11,13	5,01	3,61	0	19,75
Poljska	15,12	0	0	0	15,12
Romunija	36,80	34,07	34,07	34,07	139,02
Slovaška	0,20	0,20	0,20	0	0,61
Švedska	12,58	15,79	15,79	0	44,16
Velika Britanija	12,30	0	0	0	12,30
Skupno države članice EU	94,08	60,34	58,37	38,76	251,56
Evropska komisija	204,71	200,62	169,55	174,86	749,75
Skupno EK in države članice EU	289,79	260,97	227,92	213,62	1001,30
Švica	6,54	5,45	5,45	5,45	22,90

ZDA	12,28	30,03	55,57	79,79	177,68
Skupno ostali bilateralni donatorji	18,83	35,48	61,03	85,24	200,57
EBRD	54,52	47,70	27,26	0	129,48
EIB	54,52	47,70	27,26	0	129,48
Sistem Združenih narodov	38,38	38,34	33,49	19,27	129,49
Svetovna banka	94,72	60,46	66,51	80,62	302,31
Mednarodni denarni sklad	192,94	192,93	192,93	0	578,81
TGF	8,86	9,88	10,99	6,27	35,10
Skupno mednarodne organizacije	443,94	397,02	357,54	106,16	1.304,66
SKUPNO	761,56	693,47	646,49	405,02	2.506,54
Od tega donacije	341,67	335,29	323,11	314,94	1.315,00
Od tega krediti/posojila	419,89	358,18	323,38	90,08	1.191,4

Vir: Vlada Republike Moldavije (2010b, 8).

V nadaljevanju bom analizo donatorskih aktivnosti v Moldaviji dopolnila z analizo donatorskih aktivnosti v obliki proračunske podpore, ki je ključni koncept raziskave. Na ta način bom v nadaljevanju raziskave umestila, ali so posamezne štiri sestavine proračunske podpore vplivale na povečano kredibilnost sistema upravljanja javnih financ Moldavije. Podatke za posamezne štiri sestavne dele proračunske podpore sem pridobila z analizo dokumentov o sodelovanju z izbrano državo partnerico s strani posameznih donatorjev, ki sem jih nato preverila pri posameznih donatorjih in njihovih lokalnih pisarnah v Moldaviji. Prav tako sem izvedla intervjuje s predstavniki donatorske skupnosti v Moldaviji in s predstavniki ministrstva za finance, ki so sodelovali pri usklajevanju donatorskih aktivnosti v obliki proračunske podpore.

6.3.3 Analiza štirih sestavnih delov proračunske podpore donatorjev v Moldaviji

Obseg proračunske podpore v Moldaviji je v proučevanem obdobju od leta 2006 do 2011 naraščal. Kot razkrivata tabeli 6.17 in 6.18 spodaj, je proračunska podpora leta 2006 predstavljala 0,1 odstotka bruto domačega proizvoda, leta 2010 pa že dva odstotka. Leta 2006 je proračunska podpora predstavljala le 0,4 odstotka vseh prihodkov nacionalnega proračuna, leta 2010, na višku, pa že pet odstotkov, kar je Moldaviji omogočilo, da je leta 2010 ublažila deficit v višini -2,5 odstotka BDP. OECD do leta 2010 v svoji bazi podatkov o uradni razvojni pomoči ni vključeval podatkov o proračunski podpori kot obliki pomoči. Če bi ti podatki obstajali, bi lahko na ta način pridobila natančne podatke o vsotah nakazil posameznih donatorjev v obliki proračunske podpore in ne le skupne zneske. Namesto tega

sem v analizo vključila sekundarne vire posameznih donatorjev ter podatke, ki sem jih pridobila na moldavijskem ministrstvu za finance ter pri posameznih donatorjih (podatke so mi posredovali delegacija Evropska unije v Moldaviji, DFID, MDS in Svetovna banka). Na tej osnovi sem prišla do podatkov o donatorjih proračunske podpore, njihovih zneskih, vrsti in namenu proračunske podpore v časovnem obdobju od leta 2006 do 2011.

Tabela 6.17: Proračun Republike Moldavije v milijonih moldavijskih lejev od leta 2006 do 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Mio lej	Mio lej	Mio lej	Mio lej	Mio lej	Mio lej
Skupno prihodki in donacije	17.845	22.292	25.517	23.506	27.540	30.159
Prihodki (brez donacij)	16.044	19.798	24.449	22.218	25.54	28.454
Davčni prihodki	14.899	18.171	21.03	19.325	22.261	25.323
Nedavčni prihodki	1.154	1.628	1.575	1.035	1.697	1.456
Prihodki iz posebnih skladov	1.486	1.524	1.844	1.858	1.583	1.676
Donacije	315	970	1.068	1.288	2	1.704
Proračunska podpora	62	5	716	804	1.416	923
Projekti	253	965	352	334	584	663
Druge tuje donacije	0	0	0	150	89	119
Skupno odhodki	17.739	22.416	26.147	27.343	29.326	32.117
Tekoči odhodki	14.312	18.567	21.693	24.367	25.986	27.905
Plače	4.123	4.876	5.517	7.000	7.317	7.700
Blago in storitve	3.703	4.782	5.293	6.067	6.735	7.300
Plačila obresti	455	619	740	843	558	673
Transferji	6.032	8.191	7.981	10.156	11.082	11.945
Drugi tekoči odhodki	0	0	0	302	295	287
Neto posojanje	-61	-83	36	-28	-90	-62
Investicijski odhodki	3.488	4.031	4.419	3.004	3.431	4.273
Skupna bilanca	101	-124	0	-3.847	-1.786	-1.959
Primarni saldo	556	486	740	-2.994	-1.229	-1.285

Vir: MDS (2008a; 2012a).

Tabela 6.18: Proračun Republike Moldavije kot odstotek BDP od leta 2006 do 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP	% BDP
Skupno prihodki in donacije	39,9	41,8	40,6	38,9	38,3	36,7
Prihodki (brez donacij)	35,8	37,1	38,9	36,8	38,5	34,6
Davčni prihodki	33,3	34,1	33,4	32,0	31,0	30,8
Nedavčni prihodki	2,6	3,1	2,5	1,7	2,4	1,8
Prihodki iz posebnih skladov	3,3	2,9	2,9	3,1	2,2	2,0
Donacije	0,7	1,8	1,7	2,1	2,8	2,1
Proračunska podpora	0,1	0,0	1,1	1,3	2,0	1,1
Projekti	0,6	1,8	0,6	0,6	0,8	0,8

Druge tuje donacije	0	0	0	0,2	0,2	0,1
Skupno odhodki	39,6	42,0	41,6	45,2	40,8	39,1
Tekoči odhodki	32,0	34,6	34,5	40,3	36,2	34,0
Plače	9,2	9,1	8,8	11,6	10,2	9,4
Blago in storitve	8,3	9,0	8,4	10,0	9,4	8,9
Plačila obresti	1,0	1,2	1,2	1,4	0,8	0,8
Transferji	13,5	15,4	12,7	16,8	15,4	14,5
Drugi tekoči odhodki	0	0	0	0,5	0,4	0,3
Neto posojanje	-0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Investicijski odhodki	7,8	7,6	7,0	5,0	4,8	5,2
Skupna bilanca	0,2	-0,2	0	-6,3	-2,5	-2,4
Primarni saldo	1,2	0,9	1,2	-5,0	-1,7	-1,6

Vir: MDS (2008a; 2012a).

Na začetku tega poglavja sem proračunsko podpora, ki je ključni pojem pričujoče raziskave, opredelila kot programsko obliko pomoči, ki ima naslednje značilnosti i) vsebuje prenos finančnih, neoznačenih sredstev v zakladnico države prejemnice, s katerimi država upravlja v skladu z lastnim javnofinančnim sistemom; ii) vsebuje nefinančno pomoč v obliki tehnične pomoči in procesov izgradnje zmogljivosti; iii) vključuje pogoje ustreznosti, ki jih morajo države partnerice izpolniti, da pridobijo proračunsko podpora, in vključuje spremljanje izpolnjevanja pogojev ne le pred pridobitvijo pomoči, temveč tudi med predpisanim obdobjem sodelovanja, saj je proračunska podpora po navadi dana v več tranšah; iv) vključuje navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah razvoja in odprave revščine z državo partnerico in drugimi donatorji. V nadaljevanju predstavljam analizo vseh štirih sestavnih delov proračunske podpore v obdobju od leta 2006 do 2011. Izvlečke bom v nadaljevanju primerjala s kredibilnostjo sistema UJF v skladu z metodologijo PEFA v istem obdobju, na osnovi razumevanja pričujoče raziskave, da je proračunski cikel sestavljen iz šestih med seboj povezanih faz. V proučevanem obdobju so Moldaviji, kot sem ugotovila z analizo donatorskih dokumentacij, proračunsko podpora namenili Evropska unija, Svetovna banka (s sofinanciranjem Nizozemske, Švedske in Velike Britanije) ter Velika Britanija. Prejem proračunske podpore omenjenih donatorjev so potrdili tudi v oddelku za mednarodno sodelovanje moldavijskega ministrstva za finance.

6.3.3.1 Finančni del proračunske podpore

Podatke o skupni količini proračunske podpore Moldaviji v obdobju od leta 2006 do 2011, ki sovпада s tremi analizami donatorjev kakovosti sistema upravljanja javnih financ v skladu z

metodologijo PEFA, sem predstavila v podpoglavju 6.2 zgoraj, ko sem v okviru prvega raziskovalnega vprašanja preverjala, ali kakovosten sistem UJF vodi v uporabo teh sistemov v obliki proračunske podpore. Spoznala sem, da je obseg proračunske podpore Moldaviji kot delež uradne razvojne pomoči v obdobju od leta 2006 do 2011 naraščal in je leta 2006 znašal 2,09 odstotka, leta 2009 (takrat je bil odstotek najvišji) 26,79 odstotka in leta 2011 17,47 odstotka uradne razvojne pomoči. Ker so pri OECD podatke o nakazilih uradne razvojne pomoči v obliki proračunske podpore pričeli beležiti šele leta 2010, podatki, ki sem jih pridobila od Svetovne banke, OECD in MDS, ne razkrivajo, kdo so bili donatorji pomoči v obliki proračunske podpore. Ta podatek je za pričujočo raziskavo pomemben, saj bi lahko na ta način podrobneje analizirala tudi druge tri vložke v obliki proračunske podpore. Zato sem te podatke pridobila iz drugih virov – Ministrstva za finance Republike Moldavije, delegacije Evropske komisije v Moldaviji, DFID, MDS in Svetovne banke ter iz poročil PEFA. Vendarle obstaja možnost, da so moji podatki pomanjkljivi ter da v analizo nisem vključila manjših donatorjev, ki so se odločili za uporabo proračunske podpore. Spodaj pojasnujem finančne vložke v obliki proračunske podpore proučevanih donatorjev v Moldaviji.

Evropska komisija je proračunsko podporo Moldaviji prvič namenila v okviru Programa za varnost hrane, s katerim je želela prispevati k makroekonomski stabilnosti in krepitvi upravljanja javnih financ, spodbuditi razvoj kmetijskega sektorja ter prispevati k zmanjšanju revščine, ki je posledica tudi omejenega dostopa do hrane (Cozmulici 2011). Ne glede na to, da je ta program, ki se je osredotočal predvsem na otroke in ženske, bil načrtan že leta 2002, pa je do prvih nakazil po podatkih Ministrstva za finance Republike Moldavije (Cozmulici 2011) v višini 10,7 milijona evrov prišlo šele leta 2005. Naslednje leto, leta 2003, je Moldavija prejela znesek v obliki proračunske podpore v višini 8 milijonov evrov, ki ji je bil dan z namenom krepitve sistema UJF, socialne zaščite ter krepitve kmetijskega sektorja (prav tam). Evropska komisija je sicer v proučevanem obdobju od leta 2006 do 2011 z Moldavijo sklenila pogodbo o sodelovanju pri štirih sektorskih politikah in v vseh štirih primerih je bila glavna oblika sodelovanja sektorska proračunska podpora. Ta je bila Moldaviji dana v okviru naslednjih programov: i) Program podpore socialni politiki; ii) Program podpore zdravstveni politiki; iii) Program podpore politiki oskrbe z vodo in sanitarni politiki; ter iv) Program podpore ekonomski stimulaciji ruralnih področij (Hirbu 2013). Vsi programi podpore sektorskim politikam so bili dani v obliki sektorske proračunske podpore, a jih je spremljala tudi komponenta tehnične pomoči in/ali izgradnje zmogljivosti osebja na resorskih

ministrstvih. Spodaj natančneje predstavljam vse štiri programe, v okviru katerih je Evropska komisija v obdobju od leta 2006 do 2011 uporabila proračunsko podporo.

Program Evropske komisije v podporo reformi sektorja socialne pomoči Moldaviji je skupno znašal 21 milijonov evrov, od tega 20 milijonov v obliki sektorske proračunske podpore in 1 milijon v obliki tehnične pomoči. Časovno je program obsegal obdobje dveh let. Proračunska podpora je bila nakazana v treh tranšah: prva v višini petih milijonov evrov v tretji četrtini leta 2008, druga v višini 7,5 milijona evrov v zadnji četrtini leta 2008 in tretja tranša v višini 7,5 milijona evrov v zadnji četrtini leta 2009 (Evropska komisija 2007c). Priprave na ta program so se sicer začele že leta 2007. V okviru programa Evropske komisije v podporo zdravstvenemu sektorju je Moldavija skupno prejela 46,6 milijona evrov, od tega 42 milijonov v obliki sektorske proračunske podpore ter 4,6 milijona evrov v obliki tehnične pomoči. Komisija se je zavezala, da bo znesek sektorske proračunske podpore prenesla v treh tranšah: prvo leta 2009 v višini 12 milijonov evrov, drugo leta 2010 v višini 15 milijonov evrov ter tretjo leta 2011 v višini 15 milijonov evrov (Evropska komisija 2008c). Moldavija je v okviru programa podpore Evropske komisije sektorju oskrbe z vodo prejela 45 milijonov evrov, od tega 37 milijonov evrov v obliki sektorske proračunske podpore, 5 milijonov v obliki delegiranega sodelovanja in 3 milijone v obliki tehnične pomoči. V skladu z dogovorom med Evropsko komisijo in Moldavijo je Moldavija proračunsko podporo dobila v treh tranšah: prvo v višini 15 milijonov evrov leta 2009, drugo v višini 11 milijonov evrov leta 2011 in tretjo v višini 11 milijonov evrov leta 2012 (Evropska komisija 2009b). V okviru programa Evropske komisije podpora sektorski politiki na področju ekonomske stimulacije ruralnim področjem je Moldavija skupno prejela 45 milijonov evrov, od tega 42 milijonov evrov v obliki sektorske proračunske podpore in 3 milijone v obliki tehnične pomoči. Komisija se je zavezala, da bo sektorsko proračunsko podporo prenesla v treh tranšah (zneski po 15, 14 in 13 milijonov evrov) v letih od 2010 do 2012, na osnovi napredka Moldavije pri implementaciji v naprej določenih pogoje (Evropska komisija 2009c). Na osnovi zadovoljivega napredka Moldavije pri izpolnjevanju zavez v okviru Vzhodnega partnerstva⁴⁷ (gre za projekt Evropske komisije z državami soseščine, ki vključuje Armenijo, Azerbajdžan, Belorusijo, Gruzijo, Moldavijo in Ukrajino) ter v okviru odločitve Komisije 'več-za-več' je Evropska komisija Moldaviji naknadno nakazala dodatnih 6 milijonov evrov v okviru

⁴⁷ Evropska komisija je leta 2010 uvedla indeks vzhodnega partnerstva (ang. *European Integration Index for Eastern Partnership Countries*), s katerim med državami vzhodnega partnerstva preverja reformne procese in njihovo izvrševanje. Moldavija je leta 2012 med vsemi državami partnerstva dosegla najboljše rezultate (Eastern Partnership Index 2013).

programa podpore zdravstvenemu sistemu in dodatnih 14 milijonov evrov programu podpore gospodarske stimulacije ruralnih področij (Hirbu 2013).

Svetovna banka je leta 2006 Moldaviji namenila proračunsko podporo v višini 10 milijonov ameriških dolarjev (Svetovna banka 2013f). Šlo je za posojilo, vezano na strategijo zmanjšanje revščine (ang. *Poverty Reduction Strategy Credit*). Prvemu posojilu v podporo zmanjšanju revščine Svetovne banke je sledila tudi odobritev druge proračunske podpore leta 2008, prav tako v višini 10 milijonov ameriških dolarjev (prav tam). Obe proračunski podpori sta bili nakazani v eni tranši. Nizozemska je skupno k obema kreditoma v podporo zmanjšanju revščine namenila pet milijonov evrov (Nizozemsko ministrstvo za zunanje zadeve 2013), Švedska razvojna agencija SIDA je prispevala k prvemu programu sodelovanja (Svetovna banka 2006). Britanska razvojna agencija DFID je k obema proračunskima podporama prispevala 2,5 milijona britanskih funtov, prav tako je DFID leta 2010 Moldaviji namenil sektorsko proračunsko podporo na področju izvrševanja učinkovitih in trajnostnih socialnih storitev v višini 4,5 milijona britanskih funtov (DFID 2013a).

V proučevanem obdobju od leta 2006 do 2011 je tako Evropska komisija Moldaviji namenila 161 milijonov evrov proračunske podpore in je bila tako največja donatorica proračunske podpore v državi, Svetovna banka v sodelovanju z Nizozemsko, Švedsko in Veliko Britanijo 20 milijonov ameriških dolarjev ter Velika Britanija 4,5 milijona britanskih funtov.

6.3.3.2 Tehnična pomoč in procesi izgradnje zmogljivosti

Poleg finančnih nakazil pomemben sestavni del proračunske podpore predstavlja njen nefinančni del oziroma programi tehnične pomoči ter izgradnje zmogljivosti držav partneric. Slednji lahko potekajo na različnih področjih. Če gre za sektorsko proračunsko podporo, se večinoma dotikajo procesov individualne in institucionalne izgradnje zmogljivosti na resornih ministrstvih, skoraj vedno pa se ti programi nefinančnega dela tehnične pomoči dotikajo krepitev zmogljivosti na področju upravljanja javnih financ in vključujejo tehnično osebje na ministrstvih za finance in/ali resorskih ministrstvih (OECD DAC 2011c). V primeru donatorjev proračunske pomoči Moldaviji v proučevanem obdobju ugotavljam, da so vsi donatorji poleg finančnih nakazil v podporo nacionalnim in/ali sektorskim politikam v obliki proračunske podpore del sredstev namenili tudi za tehnično pomoč in/ali program(e) izgradnje zmogljivosti. Nekaj donatorjev, kot na primer DFID, se je odločilo za program

sodelovanja z Moldavijo v obliki tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti kot neke vrste predpriprava za prejem proračunske podpore v prihodnje, ko bodo ocenili, da je zanje fiduciarno tveganje dovolj nizko in tako pomoč v obliki proračunske podpore mogoča. Spodaj sem pripravila pregled vložkov tehnične pomoči in procesov izgradnje zmogljivosti donatorjev proračunske podpore v izbrani državi, pri čemer se bom še posebej osredotočila na tiste vloške, ki so bili usmerjeni v upravljanje javnih financ.

Evropska komisija je v vseh štirih primerih uporabe sektorske proračunske podpore del sredstev namenila tudi za tehnično pomoč, pri čemer sem posamezne zneske navedla v podpoglavju zgoraj. V primeru proračunske podpore zdravstvenemu sektorju je tehnična pomoč vključevala pomoč tujih strokovnjakov na področju družinske medicine in je vsebovala tako izgradnjo tehničnih zmogljivosti kot tudi usposabljanja. Prav tako sta v okviru tega programa sodelovala dva tuja strokovnjaka na področju upravljanja javnih financ; eden je sodeloval z ministrstvom za zdravje, drugi pa z nacionalno zdravstveno zavarovalnico na področju strateškega načrtovanja in priprave proračuna (Evropska komisija 2008c). V primeru proračunske podpore sektorju oskrbe z vodo se je Komisija zavezala, v skladu s Pariško deklaracijo in Akrsko agendo za akcijo, kot so zapisali pri Komisiji (2009b), da bo na področju oskrbe z vodo tesno sodelovala z drugimi donatorji ter skrbela, da so programi tehnične pomoči usklajeni in razdelitev dela ustrezna. Tehnično pomoč v okviru Programa ekonomske stimulacije ruralnih področij je v skladu z dogovorom z drugimi donatorji v celoti prevzela Evropska komisija (Evropska komisija 2009c). Na področju upravljanja javnih financ je Evropska komisija med letoma 2010 in 2012 financirala tujega (slovaškega) strokovnjaka kot posebnega svetovalca ministru za finance, ki je osebu ministrstva nudil tehnično pomoč na področju priprave proračuna, vključno z reformo srednjeročnega okvira izdatkov ter k ciljem usmerjenega proračuna. Strokovnjak je sodeloval s predstavniki Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada pri uresničevanju izvrševanja reforme UJF na področju priprave proračuna (Hirbu 2013).

Svetovna banka sodi med vodilne donatorje v Moldaviji na področju upravljanja javnih financ. Razvojno sodelovanje med Svetovno banko in Moldavijo sega v leto 1993. V skladu s partnersko strategijo Svetovne banke v Moldaviji, ki temelji na strategijah razvoja Moldavije, med ključna področja sodelovanja sodijo: i) izboljšanje gospodarske konkurenčnosti za spodbuditev gospodarske rasti; ii) zmanjšanje socialnih (vključno s sodelovanjem na izobraževalnem področju ter področju oskrbe z vodo) in okoljskih tveganj; ter iii) izboljšanje

upravljanja v javnem sektorju (Svetovna banka 2013f). Večina sodelovanja poteka v obliki proračunske podpore. Vendar pomembno komponento sodelovanja predstavlja projekt tehnične pomoči upravljanju javnih financ, ki je bil odobren junija 2005, s pričetkom leta 2006 in predvidenim trajanjem do konca leta 2012; a je takrat vlada Republike Moldavije prosila za podaljšanje projekta (Cozmulicu 2013). Projekt je skupno znašal 14,6 milijona ameriških dolarjev, od tega je Svetovna banka prispevala 8,6 milijona, vlada Nizozemske 4 milijone in Švedska razvojna agencija SIDA 2 milijona ameriških dolarjev (Svetovna banka 2005, i). Projekt je gradil na razumevanju šibkosti sistema UJF v Moldaviji, kamor so skupaj z državo partnerico šteli: i) šibko usklajevanje politik; ii) šibke zmogljivosti resornih ministrstev; iii) neustrezno napovedovanje denarnih tokov; iv) fragmentirano upravljanje finančnih podatkov; v) prevelika centraliziranost finančnega upravljanja; in vi) šibki mehanizmi odgovornosti v celotnem proračunskem ciklu (Svetovna banka 2005, 1). Ključni projekt v podporo sistemu UJF v Moldaviji tako vključuje naslednje štiri komponente: i) načrtovanje in izvrševanje proračuna, vključno z uvedbo in upravljanjem novega informacijskega sistema; ii) notranji nadzor in revizija; iii) usposabljanje in izgradnja zmogljivosti deležnikov UJF; ter iv) spremljanje in evalvacija projekta (Svetovna banka 2005). Zadnja komponenta se nanaša na sam projekt in posledično na izgradnjo zmogljivosti osebja pri upravljanju projektov in manj na samo področje sistemov UJF. Končni cilj projekta je izgradnja učinkovitega in transparentnega upravljanja javnih financ. V tabeli 6.19 spodaj prikazujem ključne cilje prvih treh komponent projekta, ki se nanašajo na UJF.

Tabela 6.19: Cilji ključnega projekta reforme sistema upravljanja javnih financ v Moldaviji od leta 2006 do 2012

Komponenta projekta	Podkomponenta projekta	Cilji podkomponent projekta
1. Načrtovanje in izvrševanje proračuna, vključno z uvedbo in upravljanjem novega informacijskega sistema	1.A Izboljšana uporaba proračuna kot inštrumenta strateškega načrtovanja	i) Konsistentnost letnega proračuna in srednjeročnega okvira izdatkov; ii) srednjeročni okvir vsebuje vsaj 80 % vseh izdatkov; iii) okrepljena izčrpnost proračuna; iv) izboljšana zanesljivost sprejetih proračunov.
	1.B Metodologija izvrševanja proračuna je v skladu z mednarodno prakso	i) Vzpostavitev agregatnega nadzora nad porabami; ii) dostopnost vsem deležnikom do pravih, pravočasnih in zanesljivih podatkov pri izvrševanju proračuna; iii) napovedljivost denarnih tokov; iv) vzpostavitev notranjega nadzora.
	1.C Vzpostavitev in upravljanje informacijskega sistema	i) Načrt novega sistema IT za pripravo in izvrševanje proračuna je pripravljen in izvršen; ii) vsi deležniki imajo dostop in znanje o uporabi

		sistema; iii) sistem spremlja in poroča o finančnih transakcijah ter preprečuje morebitne goljufije; iv) primerno število osebja je usposobljeno za uporabo sistema.
2. Notranji nadzor in revizija	2. Delujoči in neodvisni mehanizmi notranje revizije so vzpostavljeni in so v skladu z mednarodnimi standardi	Vsa resorna ministrstva in ključne agencije imajo vzpostavljene notranjerevizijske agencije, kjer so zaposleni usposobljeni revizorji, ki imajo metodološko in tehnično znanje za izvedbo in poročanje o revizijah.
	2.A Vzpostavitev normativnega in pravnega okvirja notranjega nadzora in revizije	i) Nacionalni revizorski standardi so skladni z ISPPA; ii) priprava normativnega in metodološkega okvirja notranjega nadzora; iii) priprava metodologije in priročnika za notranje revizorje; iv) osnovna zakonodaja s področja notranje revizije je pripravljena in dana v parlamentarno odobritev.
	2.B Pretvorba funkcije notranjega nadzora v notranjo revizijo	i) Pripravljene ustrezne opise del, potrebne kompetence, opravljeno usposabljanje; ii) pilotski deležniki so usposobljeni na področju metodologije notranje revizije; iv) pilotski deležniki novo metodologijo uporabljajo v praksi in poskrbijo za pretvorbo funkcije nadzora.
	2.C Razširitev sistema notranje revizije na druge deležnike	i) Drugi deležniki imajo ustrezno znanje in veščine; ii) 5 ljudi je usposobljenih za prenos znanja; iii) 60 ljudi na resornih ministrstvih je usposobljenih; iv) vzpostavljen mehanizem koordinacije notranje revizije; v) vzpostavljen ključni center notranje revizije; vi) razvoj metodologije in programa usposabljanja; vii) pravni okvir je pripravljen in sprejet.
3. Usposabljanje in izgradnja zmogljivosti deležnikov UJF	Vzpostavljena je trajnostna zmogljivost usposabljanja na akademiji za javno upravo, ki usposablja vse relevantne deležnike	i) Akademija za javno upravo ima razvite zmogljivosti usposabljanja javnih uslužbencev ter zagotovljena finančna sredstva; ii) vsebina in program usposabljanja na področjih upravljanja organizacij, priprave in izvrševanja proračuna, notranje revizije, upravljanja tveganj in računovodstva je razvita in pripravljena za uporabo; iii) akademija usposobi lokalne strokovnjake za prihodnjo izvedbo usposabljanj; iv) izvajanje usposabljanj na ministrstvih, agencijah in občinskih enotah.

Vir: Svetovna banka (2005b, 25-8).

Svetovna banka (2012) v svojem poročilu, objavljenem konec leta 2012, ko je bil predviden konec trajanja projekta, ugotavlja, da je Moldaviji uspelo doseči večino zadanih ciljev projekta. V okviru prve komponente je Moldavija uvedla enoten zakladniški račun ter

pripravila metodološke usmeritve za pripravo srednjeročnega okvira izdatkov. Vendar je v Moldaviji prišlo do velikih zamud pri uvedbi informacijskega sistema v podporo proračunskim procesom, zaradi česar ni bila mogoča izvršitev nove proračunske klasifikacije, kontnega okvirja glavne knjige ter določenih postopkov notranje revizije. Svetovna banka (2012, 2) je za zamudo okrivila izvajalce projekta, ki niso pravočasno razvili ter testirali novega sistema, ter osebje ministrstva za finance Moldavije, odgovorno za upravljanje te podkomponente projekta. Ministrstvo za finance Moldavije in Svetovna banka sta se dogovorila za enoletno podaljšanje projekta, vendar le pri podkomponenti uvedbe in uporabe informacijskega sistema, pri čemer je morala Moldavija dati zagotovilo visokih političnih predstavnikov, da bodo projekt v podaljšanem obdobju uspešno izvedli. Svetovna banka (2012) ocenjuje, da bodo z uporabo novega informacijskega sistema, ki ima širše aplikacije na moldavijski sistem UJF, dali pomemben, pozitiven signal glavnima donatoricama proračunske podpore, ki sta ravno Svetovna banka in Evropska unija, o okrepljenem procesu priprave in izvrševanja proračuna ter procesu finančnega poročanja.

Britanska razvojna agencija DFID je z Moldavijo sodelovala na področju javnih financ že pred proučevanim obdobjem, ko je Moldaviji pomagala predvsem pri vzpostavitvi inštrumenta srednjeročnega okvira proračunskih izdatkov. Omenjeni projekt je trajal vse do leta 2007 (DFID 2013a). Leta 2006 je DFID sodeloval pri pripravi prve študije moldavijskega sistema UJF v skladu z metodologijo PEFA ter izsledke študije PEFA izkoristil za pripravo ocene fiduciarnega tveganja uprave UJF v državi partnerici in takrat ocenil, da je za DFID tveganje previsoko (DFID 2006), čeprav so pri DFID potem vseeno sofinancirali proračunsko podporo, ki jo je vodila Svetovna banka. DFID je sodeloval tudi pri drugi študiji PEFA leta 2009, kjer je sofinanciral študijo v višini 38.500 britanskih funtov (DFID 2013a). DFID je v obdobju od leta 2006 do 2010 preko Svetovne banke v višini 861.731 britanskih funtov sofinanciral reformo javne uprave, kot jo je začrtala moldavijska vlada, pri čemer je DFID pomoč namenil centralni vladi z namenom izboljšanja sistema UJF, specifično za bolj smotrno alokacijo javnih sredstev (Svetovna banka 2012). V obdobju od leta 2005 do 2011 je DFID sodeloval z Računskim sodiščem Republike Moldavije, ki mu je namenil 952.825 britanskih funtov v podporo implementaciji računovodske reforme in reforme sistema IT v okviru obstoječega programa moldavijske vlade na področju upravljanja javnih financ (DFID 2013a).

Nizozemska razvojne aktivnosti v Moldaviji usmerja na področje dobrega upravljanja in zmanjšanja revščine. V začetku razvojnega sodelovanja v proučevanem obdobju od leta 2006 do 2011 je sodelovanje na področju upravljanja javnih financ usmerjala predvsem na področje upravljanja z dolgom, v drugi polovici tega obdobja pa na področje krepitve notranje in zunanje revizije (Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske 2013). Švedska razvojna agencija SIDA je v tem obdobju pod vodstvom Svetovne banke Moldaviji pomagala z donacijo v okviru projekta upravljanja javnih financ. Že pred tem projektom je SIDA sodelovala z Moldavijo na področju upravljanja javnega dolga ter priprave proračuna (Svetovna banka 2005, 22). Švedska ima pomembno vlogo v Moldaviji tudi v okviru nudenja tehnične pomoči Računskemu sodišču Republike Moldavije, ki jo izvajajo strokovnjaki švedskega računskega sodišča. Na področju povečanja zmogljivosti Računskega sodišča je od leta 2007 do 2011 potekal tudi projekt tehnične pomoči, ki so ga sofinancirale Svetovna banka, nizozemska vlada in DFID ter je v manjšem delu vključeval tudi izgradnjo zmogljivosti parlamentarcev pri proračunskem nadzoru (Svetovna banka 2013f).

Tabela 6.20 spodaj vsebuje pregled donatorskih aktivnosti tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti na področju upravljanja javnih financ v Moldaviji v proučevanem obdobju, pri čemer sem sistem upravljanja javnih financ razdelila na šest faz proračunskega cikla, v skladu z razumevanjem sistema, ki sem jo predstavila v poglavju 5 in v uvodu v to poglavje.

Tabela 6.20: Pregled tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti v podporo sistemu upravljanja javnih financ donatorjev, ki so namenili proračunsko podporo Moldaviji od leta 2006 do 2011

Faza proračunskega cikla	Donator	Razvojne aktivnosti
1. Strateško načrtovanje	Velika Britanija	Pomoč pri pripravi in izvrševanju inštrumenta srednjeročnega okvira izdatkov (2003–2007)
	Svetovna banka, Nizozemska in Švedska	Del projekta vključuje aktivnosti v podporo izboljšani uporaba proračuna kot inštrumenta strateškega načrtovanja, vključno z uporabo srednjeročnega okvira izdatkov (2006–2012)
	Evropska komisija	Financiranje tujega svetovalca ministru za finance na področju strateškega načrtovanja in priprave proračuna (2010–2012)
2. Priprava proračuna	Svetovna banka, Nizozemska, Švedska	Del projekta vključuje aktivnosti v podporo uvedbi metodologije izvrševanja proračuna v skladu z mednarodno prakso (2006–2012)
	Svetovna banka, Nizozemska,	Del projekta vključuje vzpostavitev in upravljanje informacijskega sistema za učinkovito pripravo

	Švedska	proračuna (2006–2012)
	Evropska komisija	Financiranje tujega svetovalca ministru za finance na področju strateškega načrtovanja in priprave proračuna (2010–2012)
	Švedska	Tehnična pomoč na področju priprave proračuna
3. Upravljanje finančnih sredstev	Svetovna banka, Nizozemska, Švedska	Del projekta vključuje vzpostavitev in upravljanje informacijskega sistema za učinkovito izvrševanje proračuna (2006–2012)
	Nizozemska	Tehnična pomoč na področju upravljanja z dolgom
	Švedska	Tehnična pomoč na področju upravljanja z dolgom
4. Notranji nadzor, revizija in spremljanje	Svetovna banka, Nizozemska, Švedska	Del projekta vključuje vzpostavitev mehanizma notranje revizije v skladu z mednarodnimi standardi
	Nizozemska	Tehnična pomoč in projekt twinning na področju notranjega nadzora in revizije (v skladu s PIFC)
5. Računovodstvo in poročanje	Svetovna banka	Projekt certificiranja računovodij javnega sektorja
	Evropska komisija	Tehnična pomoč na področju računovodstva in finančnega poročanja v skladu s PIFC
6. Zunanja odgovornost	Svetovna banka, Nizozemska, Velika Britanija	Tehnična pomoč osebju Računskega sodišča in parlamentarcem za okrepljen proračunski nadzor (2007–2011)
	Švedska	Tehnična pomoč strokovnjakov švedskega računskega sodišča moldavijskemu
	Velika Britanija	Projekt v podporo okrepitvi zmogljivosti osebja na Računskem sodišču ter uvedbi sistema IT (2006–2011)

Vir: Svetovna banka (2005); DFID (2013a); Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske (2013).

Moldavija je tehnično pomoč in aktivnosti v podporo procesom izgradnje zmogljivosti v proučevanem obdobju prejela pri vseh šestih fazah proračunskega cikla. Gre za podatek, ki bo pomemben pri končni analizi proučevane enote, ko bom opisala vpliv proračunske podpore na kakovost sistema upravljanja javnih financ v Moldaviji od leta 2006 do 2011.

6.3.3.3 Pogoji ustreznosti in njihovo spremljanje

V poglavju o proračunski podpori sem ugotovila, da donatorji proračunski podpori sicer pripisujejo številne prednosti v primerjavi z drugimi oblikami razvojnega sodelovanja in verjamejo, da se ta oblika pomoči najbolj približuje mednarodno sprejetim zavezam k povečanju učinkovitosti uradne razvojne pomoči, vendar hkrati priznavajo, da je ta pomoč izredno tvegana in kontroverzna. Da bi se izognili številnim tveganjem pri uporabi denarja, ko je enkrat v zakladnici države partnerice, zahtevajo, da partnerice izpolnijo številne pogoje

ustreznosti za pridobitev te oblike pomoči. V grobem velja, da med pogoje ustreznosti sodijo i) stabilen makroekonomski okvir; ii) kredibilnost nacionalnih/sektorskih politik; iii) kakovosten sistem upravljanja javnih financ in/ali kredibilen program reforme le-tega. Praksa se sicer od donatorja do donatorja razlikuje, vendar kot sem ugotovila v podpoglavju 4.2.1, so proučevani donatorji v Moldaviji med pogoje ustreznosti v grobem šteli te tri pogoje. Hkrati donatorji proračunsko podporo po navadi nakažejo v več tranšah, kar jim omogoča, da spremljajo izpolnjevanje začrtanih pogojev med programom in s tem dodatno zavežejo donatorico k izpolnjevanju pogojev. V tem podpoglavju bom analizirala pogoje ustreznosti za pridobitev tako splošne kot sektorske proračunske podpore donatorjev v Moldaviji v proučevanem obdobju.

Evropska komisija z novim pristopom k razdeljevanju razvojne pomoči v obliki proračunske podpore od leta 2011 zahteva izpolnitev štirih pogojev ustreznosti (Evropska komisija 2011b). Ker moje proučevano obdobje zajema obdobje pred novim pristopom Komisije, bom upoštevala tri pogoje ustreznosti, ki jih je Komisija zahtevala v tem obdobju (leta 2011 je dodala pogoj preglednosti in nadzora nad proračunom, kjer ocenjuje transparentnost proračunskih informacij). V splošnem velja, da so pred letom 2011 države partnerice za pridobitev proračunske podpore EU morale izpolniti naslednje tri pogoje: i) kredibilen makroekonomski okvir, kjer se Komisija nanaša na študije MDS in je z Mednarodnim denarnim skladom tudi v rednih konzultacijah; ii) kredibilnost nacionalnih oziroma sektorskih politik (odvisno, za katero obliko proračunske podpore gre), pri čemer Komisija oceni, v kolikšni meri se nacionalne in/ali sektorske politike osredotočajo na trajnostno rast in zmanjšanje revščine; ter iii) kredibilnost sistema upravljanja javnih financ, kjer se Komisija opira na izvlečke študije PEFA in hkrati določi izhodiščno leto, da lahko v nadaljevanju preverja morebitno izboljšanje sistemov UJF. V primeru štirih sektorskih proračunskih podpor, ki jih je Komisija namenila Moldaviji v proučevanem obdobju, je Komisija uporabila vse tri pogoje ustreznosti, čeprav jih je v različnih dokumentih zapisala nekoliko drugače. V tabeli 6.21 spodaj, kjer prikazujem izpolnitev pogojev ustreznosti za pridobitev proračunske podpore, natančno navajam, katere pogoje ustreznosti je morala izpolniti Moldavija pri posameznih štirih sektorskih proračunskih podporah, ki jih je v programski dokumentaciji zapisala Evropska komisija.

Nekoliko podrobneje sem v Komisijini programski dokumentaciji vseh štirih programov sektorskih proračunskih podpor analizirala, kako se je Komisija odločila, da bo spremljala

napredek države partnerice pri izpolnjevanju pogoja kredibilnega sistema upravljanja javnih financ. Komisija je na primeru vseh štirih programov sodelovanja opredelila naslednje kazalnike napredka na področju upravljanja javnih financ: i) izboljšanje strateške alokacije sredstev tako v proračunskem procesu kot v zakladnici; ii) okrepitev mehanizmov notranjega in zunanjega nadzora; ter iii) izboljšanje transparentnosti sistema javnega naročanja (Evropska komisija 2007c). Komisija je za razumevanje kakovosti sistema upravljanja javnih financ kot pogoja za uporabo proračunske podpore v vseh štirih primerih uporabila metodologijo PEFA, pri čemer je konkretno preverjala procese priprave in izvršitve proračuna, uporabo novega finančnega informacijskega sistema ter procese poročanja in notranje revizije.

Tabela 6.21: Pogoji ustreznosti, ki jih je morala Moldavija izpolniti za pridobitev proračunske podpore Evropske komisije in Svetovne banke od leta 2006 do 2011

Donator	Ime programa	Pogoji ustreznosti
Evropska komisija	Pomoč reformi sektorja socialne pomoči	<ol style="list-style-type: none"> 1. Izvršitev makroekonomske in finančne politike, ki prispeva k močni in trajnostni gospodarski rasti v skladu z 19. členom EU–Moldavija akcijskega načrta. EK se bo posvetovala tudi z MDS glede makroekonomske politike države. 2. Izvajanje reformnega programa UJF ter predvsem 40. člena (reforma javnega naročanja) ter 42. člena (zmerno upravljanje javnih financ) EU–Moldavija akcijskega načrta. Napredek pri sistemu UJF bo EK preverila z uporabo razpložljivih metodologij (npr. PEFA). 3. Zadovoljiv napredek pri implementaciji reformnega programa javne uprave.
	Pomoč reformi zdravstvenega sektorja	
	Program podpore sektorski politiki v vodnem sektorju	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zadovoljiv napredek pri implementaciji sektorske politike in strategije. 2. Izvršitev makroekonomske in finančne politike, ki prispeva k močni in trajnostni gospodarski rasti v skladu z 19. členom EU–Moldavija akcijskega načrta. EK se bo posvetovala tudi z MDS glede makroekonomske politike države. 3. Izvajanje reformnega programa UJF ter predvsem 40. člena (reforma javnega naročanja) ter 42. člena (zmerno upravljanje javnih financ) EU–Moldavija akcijskega načrta. Napredek pri sistemu UJF bo EK preverila z uporabo razpložljivih metodologij (npr. PEFA).
	Program podpore sektorski politiki na področju ekonomske stimulacije ruralnih področij	<ol style="list-style-type: none"> 1. Izpolnitev letnega akcijskega načrta programa gospodarskega razvoja in odprave revščine (pogoj je bil delno izpolnjen).
Svetovna banka	Prvi program podpore nacionalni politiki zmanjšanja revščine	<ol style="list-style-type: none"> 1. Izpolnitev letnega akcijskega načrta programa gospodarskega razvoja in odprave revščine (pogoj je bil delno izpolnjen).

	Drugi program podpore nacionalni politiki zmanjšanja revščine	<ol style="list-style-type: none"> 2. Ohranitev stabilnega makroekonomskega okvirja in fiskalne discipline (pogoj je bil v celoti izpolnjen). 3. Reforma javnega sektorja in dobrega upravljanja, vključno z reformo UJF, kjer je morala Moldavija zagotoviti mesečna poročila o denarnih tokovih, izdana s strani državne zakladnice (pogoj je bil skoraj v celoti izpolnjen). 4. Izboljšanje poslovnega okolja (pogoj je bil v celoti izpolnjen). 5. Izboljšanje socialne zaščite: pokojninska reforma (pogoj je bil skoraj v celoti izpolnjen). 6. Reforma kmetijskega sektorja (pogoj je bil le deloma izpolnjen).
--	---	---

Vir: Evropska komisija (2007c; 2008c; 2009b; 2009c); Svetovna banka (2006; 2008b).

Svetovna banka je proračunsko podporo Moldaviji v proučevanem obdobju namenila dvakrat. V prvem primeru so proračunsko podporo sofinancirali nizozemska vlada ter DFID in Švedska razvojna agencija. Slednja pri drugi proračunski podpori ni sodelovala. Cilji prvega programa, ki je bil izvršen v obliki proračunske podpore, so bili: i) izboljšanje investicijske klime; ii) izboljšanje smotrnosti in upravljanja javnih sredstev; ter iii) okrepitev sistema socialne zaščite (Svetovna banka 2006, ii.). To so bili tudi cilji drugega programa sodelovanja, ki pa so jih po analizi prvega programa sodelovanja donatorji v sodelovanju z državo partnerico nekoliko razširili ter konkretnije navezali na zmanjšanje revščine in spodbuditev gospodarske rasti. Na področju upravljanja javnih financ (drugi cilj programa sodelovanja) so donatorji skupaj z Moldavijo kot cilj sodelovanja opredelili izboljšanje individualnih in institucionalnih zmogljivosti, ki bo vodil v povečanje transparentnosti in odgovornosti ter posledično v boljše upravljanje javnih financ, predvsem na področju strateške alokacije javnih sredstev (Svetovna banka 2008b, 22–25). Znesek je bil v primeru obeh programov sodelovanja, kot sem ugotovila, nakazan v eni tranši, pri čemer je Svetovna banka v sodelovanju z drugimi donatorji zahtevala, da se Moldavija s sporazumom o financiranju zaveže, da bo sredstva, ki jih je prejela v obliki proračunske podpore, porabila v predvidene namene; če temu ne bo tako, bo morala sredstva v celoti vrniti. Poročanje in revizija sta bila v skladu s sporazumom in naravo proračunske podpore v rokah države partnerice, natančneje državne zakladnice in ministrstva za finance; pri čemer je Svetovna banka uporabila študije MDS za zagotovilo, da je finančno poročanje v Moldaviji zadovoljivo (Svetovna banka 2006, 44).

Svetovna banka je pred uporabo prve proračunske podpore izpostavila relativno visoka tveganja v Moldaviji pri uporabi proračunske podpore, ki so vključevala fiduciarno tveganje, nizke zmogljivosti izvrševanja politik programa, zunanje šoke ter tveganje politične ekonomije (Svetovna banka 2006, 46.). Ocena fiduciarnega tveganja je bila leta 2006 opredeljena kot visoka (za oceno tveganja je Svetovna banka uporabila več metodologij, med drugim tudi PEFA). Visoko fiduciarno tveganje pri uporabi programskih oblik pomoči, kot je proračunska podpora, so ocenili tudi pri DFID (2006), ki se je sicer odločil za sofinanciranje v okviru tega programa, ne pa za financiranje lastnega programa v obliki proračunske podpore (to se ni zgodilo vse do leta 2010, ko so pri DFID ocenili, da je zanje fiduciarno tveganje v Moldaviji sprejemljivo). Skupno šest ključnih pogojev ustreznosti, ki so zapisani v obeh programskih dokumentacijah Svetovne banke o sodelovanju z Moldavijo v obliki proračunske podpore in jih prikazujem v tabeli 6.21 zgoraj, je bilo z drugo proračunsko podporo nekoliko dodelanih in so gradili na tistih pogojih, ki jih doslej Moldaviji ni uspelo izpolniti, oziroma tistih, ki so se pokazali kot ključni za nadaljnji razvoj Moldavije. To so bili: i) izvrševanje zakona o mehanizmih državne regulacije poslovnih aktivnosti subjektov privatnega sektorja; ii) sprejetje novega zakona o javni upravi; iii) priprava strategije izboljšanja transportne infrastrukture; iv) priprava strategije optimiziranja mreže šol; ter v) sprejetje amandmajev k obstoječi pokojninski zakonodaji, ki bo omogočala vplačila na osnovi individualnih prispevkov (Svetovna banka 2008b, 17).

Na področju upravljanja javnih financ je Svetovna banka v sodelovanju s partnerji kot ključni pogoj za pridobitev proračunske podpore, ki pa je veljal tudi za eno izmed potencialnih koristi uporabe proračunske podpore, opredelila izboljšanje strateškega razdeljevanja javnih sredstev (Svetovna banka 2011). S prvo proračunsko podporo je želela, da Moldavija okrepi zmogljivosti na tem področju do te ravni, da bo lahko srednjeročni okvir izdatkov 2007–2009 dala v branje v parlament pred letnim proračunom ter da bo z drugo proračunsko podporo vzpostavila centralno enoto, ki bo usklajevala vse deležnike pri pripravi srednjeročnega okvira izdatkov in s tem izboljšala pokritost politik v tem inštrumentu ter pričela s prioritizacijo politik, programov in projektov. Hkrati je s pričetkom prvega programa v obliki proračunske podpore Svetovna banka v sodelovanju z Nizozemsko in Švedsko pričela s šestletnim projektom na področju upravljanja javnih financ, ki sem ga predstavila zgoraj in ki je dal donatorjem dodatno zagotovilo, da bodo moldavijske oblasti izboljšale kakovost sistema UJF. Kot ugotavlja poročilo Svetovne banke (2011c, 33–34) o obeh programih v podporo zmanjšanju revščine in spodbuditve gospodarske rasti, ki sta uporabila proračunsko

podporo, je Moldaviji uspelo tesneje povezati letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov, prav tako je napredovala pri identifikaciji nujnih projektov javnega financiranja.

Poleg Evropske komisije in Svetovne banke (programa so sofinancirale Nizozemska, Švedska in Velika Britanija) je proračunsko podporo v proučevanem obdobju Moldaviji namenila tudi Britanska razvojna agencija DFID. Kot sem ugotovila v poglavju o proračunski podpori, se pri DFID za uporabo proračunske podpore odločijo na osnovi analize zavez držav partneric k: i) zmanjšanju revščine in razvojnih ciljev tisočletja; ii) spoštovanju človekovih pravic in drugih mednarodnih zavez; iii) izboljšanju upravljanja javnih financ, spodbujanju dobrega upravljanja ter transparentnosti in boja proti korupciji; ter iv) zavezanosti h krepitvi mehanizmov notranje odgovornosti (DFID 2011). Na osnovi teh analiz sledijo še analize: i) vladne strategije, proračuna in zmogljivosti, kjer ključni dokument analize predstavlja nacionalna strategija za odpravo revščine; ii) fiduciarne tveganja, kjer gre za rigorozno oceno predvsem kakovosti sistema upravljanja javnih financ in ravni korupcije; iii) političnih tveganj; ter iv) pričakovanih koristi proračunske podpore v posamezni državi partnerici (DFID 2008). DFID je Moldaviji leta 2010 namenil sektorsko proračunsko podporo za učinkovito in trajnostno zagotavljanje socialnih storitev. V istem obdobju je financiral tudi program vzpostavitve učinkovitih mehanizmov za implementacijo nacionalne razvojne strategije (ni šlo za proračunsko podporo; dveletni program sodelovanja je skupno znašal 1,7 milijona britanskih funtov), sofinanciral proračunsko podporo Svetovne banke ter sodeloval pri reformnih procesih upravljanja javnih financ (DFID 2013a). V dokumentaciji o proračunski podpori DFID ne poroča o pogojih ustreznosti, ki jih je Moldavija morala izpolniti za pridobitev sredstev v dveh tranšah. Prav tako mi pri DFID niso pojasnili, katere pogoje ustreznosti je Moldavija morala izpolniti, so pa potrdili, da je bila kakovost sistema upravljanja javnih financ, v skladu s podatki študij PEFA, eden izmed ključnih pogojev.

6.3.3.4 Navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah

Med ključne prednosti proračunske podpore kot oblike uradne razvojne pomoči donatorji štejejo njeno zmogljivost neposredne navezave na nacionalne strategije odprave revščine in gospodarskega razvoja držav partneric, kar je v skladu s pariškimi načeli učinkovitega razvojnega sodelovanja. Donatorji se, preden dajo proračunsko podporo, o posameznih nacionalnih in/ali sektorskih politikah usklajujejo z državo partnerico ter se tako navezujejo na njene politike. Prav tako se usklajujejo z drugimi donatorji. Zato je ta vložek proračunske

podpore pomemben in loči proračunsko podporo od drugih projektnih in programskih oblik sodelovanja, saj prisili deležnike k strinjanju o politikah ter poti do zelenih ciljev, preden bodo nakazani določeni zneski. Ti so velikokrat precej višji kot v primeru projektov ali sodelovanja v obliki tehnične pomoči (primer so finančni zneski Evropske komisije v Moldaviji v obliki proračunske podpore, ki sem jih predstavila zgoraj).

Svetovna banka je Moldaviji v proučevanem obdobju skupaj s partnerji (SIDA, DFID in Nizozemsko ministrstvo za zunanje zadeve) namenila splošno proračunsko podporo in se je pred in med razdelitvijo sredstev z moldavijsko vlado ter drugimi donatorji usklajevala večinoma glede nacionalnih, a tudi sektorskih politik. S tem, ko so pri razdelitvi tega programa sodelovale skupno štiri donatorice, jim je to omogočilo pripravo skupnega programa sodelovanja. Še več, Svetovna banka, ki je bila v tem primeru vodilni donator, je k sodelovanju povabila tudi Mednarodni denarni sklad, ki je ravno v tem obdobju z Moldavijo sklenil sodelovanje o podpori njeni plačilni bilanci, ter Evropsko komisijo – ob zavedanju, da vizija Moldavije vključuje članstvo v EU ter da je dokument *EU–Moldavija akcijski načrt* eden ključnih dokumentov razvoja Moldavije (Svetovna banka 2006, 16–17). Povrh vsega so omenjeni donatorji ter UNDP leta 2006 podpisali tudi *Okvir razvojnega partnerstva: Sodelovanje in usklajevanje vladnih in donatorskih praks za učinkovitost razvojne pomoči v Republiki Moldaviji*, ki sem ga predstavila zgoraj in s katerim je Moldavija prevzela usklajevanje razvojnih aktivnosti, v skladu z lastnimi politikami in cilji. Hkrati je Vlada Republike Moldavije (2006) s tem dokumentom pozvala donatorje k čim večji uporabi proračunske podpore. Na drugi strani so se donatorji strinjali, da bodo opravljali skupne študije, finančno pomoč uskladili s proračunskim ciklom Moldavije ter stremeli k zmanjšanju transakcijskih stroškov, tudi preko skupnih razvojnih aktivnosti. Partnerice, ki so sodelovale pri programu Svetovne banke v podporo nacionalni strategiji razvoja, ki je bil izveden v obliki proračunske podpore, so hkrati z Moldavijo sodelovale tudi pri pripravi in vzpostavitvi mehanizmov izvrševanja strategije (Nizozemska in Velika Britanija sta v ta namen prispevali več kot šest milijonov evrov), vključno s tehnično pomočjo pri pripravi in izvrševanju srednjeročnega okvira izdatkov ter s financiranjem dolgoročnega projekta na področju upravljanja javnih financ (DFID 2013a; Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske 2013; Svetovna banka 2013f). Svetovna banka je v programski dokumentaciji izpostavila, da so se donatorji, ki so skupaj sodelovali pri tem programu in je bil neposredno namenjen Moldaviji v podporo njeni strategiji odprave revščine, navezovali na njen strateški

dokument (*Strategija gospodarske rasti in zmanjšanja revščine 2004–2006*) ter na *EU–Moldavija akcijski načrt* (Svetovna banka 2013f).

Evropska komisija se je v okviru štirih programov sodelovanja v proučevanem obdobju, ki so uporabili sektorsko proračunsko podporo, navezovala na *EU–Moldavija akcijski načrt* ter v skladu s sektorjem, ki ga je financirala proračunska podpora, tudi na strateške usmeritve na posameznih področjih. V okviru programa pomoči Evropske unije moldavijskemu sektorju socialne pomoči se je EK navezovala na nacionalni program razvoja in odprave revščine v Moldaviji, kot je zapisan v *EU–Moldavija akcijskem načrtu*. Specifičen cilj tega sektorskega programa je bil pomagati vladi Moldavije »pri oblikovanju in implementaciji zmernih makroekonomskih politik in tudi politike socialne pomoči« (Evropska komisija 2007c). Pri programu podpore zdravstvenemu sektorju se je Komisija prav tako navezovala na *EU–Moldavija akcijski načrt* in specifično na njegove prioritete s področja zdravstvenega sistema. Hkrati se je navezovala tudi na sektorski strateški načrt *Strategija moldavijskega zdravstvenega sektorja 2008–2017*. Program podpore sektorju upravljanja z vodami je bil vezan na *Strategijo oskrbe z vodo in sistemov kanalizacije skupnosti v Moldaviji*, ki jo je vlada Republike Moldavije sprejela leta 2007. Prav tako se je Komisija navezovala na cilje nacionalne razvojne strategije, ki se nanašajo na področje oskrbe z vodo (Evropska komisija 2009b). V okviru programa Evropske komisije podpora sektorski politiki na področju ekonomske stimulacije ruralnim področjem se je Komisija prav tako navezovala na cilje nacionalne razvojne strategije (Evropska komisija 2009c). Pri vseh štirih programih je Komisija sodelovala z drugimi donatorji, predvsem na področju socialnega in zdravstvenega sistema. Na področju socialne pomoči je tesno sodelovala z britansko in švedsko vlado, ki sta v proučevanem obdobju na tem področju izvajali več projektov. Na področju zdravstvenega sistema pa je sodelovala z Nizozemsko in Svetovno banko. Na področju oskrbe z vodo je Komisija po posvetovanju z vlado Moldavije in drugimi donatorji prevzela vlogo vodilnega donatorja (Evropska komisija 2009b).

Britanska razvojna agencija DFID, ki je v proučevanem obdobju Moldaviji prav tako namenila proračunsko podporo, je sodelovala z drugimi donatorji na več področjih razvojnih aktivnosti. Sodelovala ali sofinancirala je vse tri študije PEFA ter prevzela aktivno vlogo v okviru razvojnega partnerstva med Moldavijo in drugimi donatorji. DFID je aktivno sodeloval predvsem s SIDA na področju socialne zaščite ter z Evropsko komisijo, da bi

zagotovil komplementarnost reform z usmeritvami *EU–Moldavija akcijskega načrta* ter z dolgoročnim ciljem Moldavije po članstvu v EU (DFID 2013a).

Skupno vsem programom, ki so uporabljali proračunsko podporo v proučevanem obdobju, je, da so sodelovali pri procesih izgradnje zmogljivosti na področju upravljanja javnih financ. Svetovna banka je v posvetovanju z Mednarodnim denarnim skladom leta 2006 izrazila skrb nad dejstvom, da gospodarska rast v Moldaviji ni vzdržna in da v preveliki meri temelji na nakazilih emigrantov ter da bo zato donatorska pomoč na tem področju zelo pomembna (Svetovna banka 2006; MDS 2008b). Vodilne donatorice v Moldaviji – Svetovna banka, MDS, Evropska unija, Nizozemska, Švedska in Velika Britanija – so zato aktivno sodelovale tako pri študijah PEFA in sofinanciranju projekta izgradnje zmogljivosti na področju UJF kot tudi pri sofinanciranju posameznih manjših projektov ali programov zmogljivosti po posameznih fazah proračunskega cikla. Pomemben donator Moldavije so tudi Združene države Amerike, ki sodelujejo z Moldavijo pri izgradnji zmogljivosti na področju UJF, a ZDA niso zagovornice proračunske podpore. ZDA prav tako niso sodelovale pri analizi učinkovitosti razvojnega sodelovanja v skladu s kazalniki Pariške deklaracije, ki jih je OECD DAC pripravil leta 2005 in 2007. So pa ZDA sodelovale pri zadnjem preverjanju uresničevanja pariških načel pred visokim vrhom v Busanu konec leta 2011.

V nadaljevanju analiziram, ali so vložki proračunske podpore vplivali na kakovost sistema upravljanja javnih financ v Moldaviji v proučevanem obdobju od leta 2006 do 2011, pri čemer se bomo naslanjala na analizo kakovosti sistema UJF v skladu z metodologijo PEFA in njenimi predelanimi kazalniki na osnovi mojega razumevanja sistema UJF in šestih faz proračunskega cikla, ki sem ju predstavila pri analizi v okviru prvega raziskovalnega vprašanja v podpoglavju 6.2 zgoraj. Takrat sem ugotovila, da je Moldaviji v obdobju od leta 2006 do 2008 ter nato od leta 2008 do 2011 (v tem obdobju je donatorska skupnost pripravila tri študije PEFA) konstantno napredovala pri vseh šestih fazah proračunskega cikla.

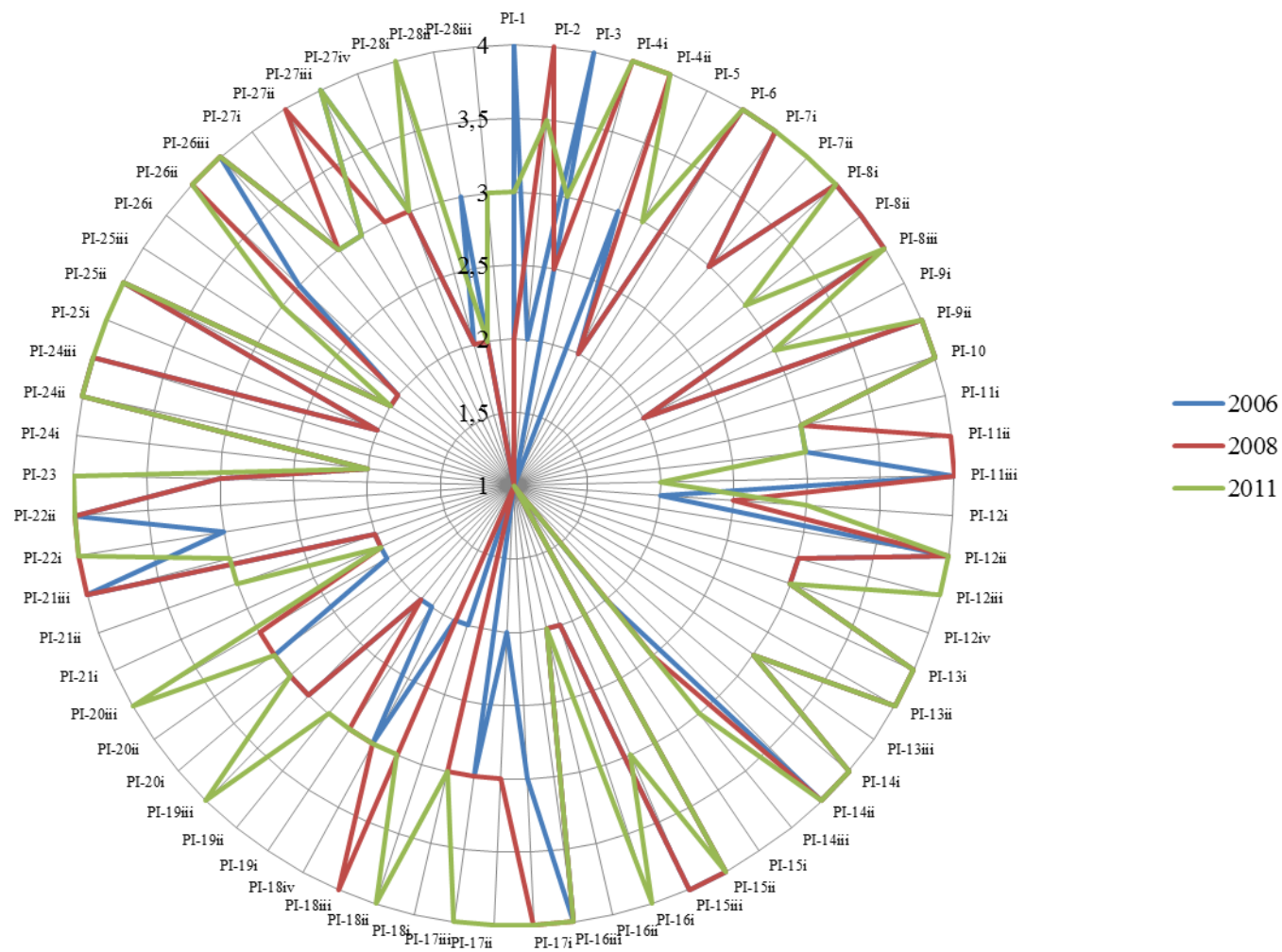
6.3.4 Vpliv uporabe sistema upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore na njegovo kakovost v Moldaviji

Z analizo posameznih, štirih sestavnih delov proračunske podpore na primeru izbrane enote Moldavije v obdobju od leta 2006 do 2011 želim ugotoviti, ali so posamezne sestavine

proračunske podpore vodile v okrepitev moldavijskega javnofinančnega sistema. Sledim raziskovalnemu modelu, ki sem ga predstavila v sliki 6.4 zgoraj. Raziskovalni model predvideva, da bodo štirje sestavni deli mojega razumevanja proračunske podpore (finančni del, tehnična pomoč in izgradnja zmogljivosti, pogoji ustreznosti in navezanost na politike) vodili do izboljšanja pri ocenah PEFA, preoblikovanih v šest faz proračunskega cikla. V pričujočem raziskovalnem delu upravljanje javnih financ namreč razumem kot proračunski cikel, sestavljen iz i) strateškega načrtovanja; ii) priprave proračuna; iii) upravljanja finančnih sredstev; iv) notranjega nadzora, notranje revizije in spremljanja; v) računovodstva in poročanja; ter vi) zunanje odgovornosti. Model predvideva, da obstajajo tudi drugi dejavniki, ki vplivajo na okrepitev sistemov UJF, kot so reformni programi držav partneric, politični pritiski in druge oblike donatorske pomoči.

Da bi razumela, ali je v obdobju od leta 2006 do 2008 in od leta 2008 do 2011 v Moldaviji prišlo do okrepitve njenega sistema UJF, sem uporabila metodologijo PEFA. V teh treh letih (2006, 2008, 2011) je namreč mednarodna donatorska skupnost financirala in izvedla tri študije PEFA. Najprej sem ocene po skupno vseh 69 dimenzijah (nisem upoštevala dimenzij, ki preverjajo donatorske prakse na področju upravljanja javnih financ) pretvorila v numerične ocene, da bi ugotovila, kako je Moldavija napredovala po posameznih dimenzijah. Slika 6.15 spodaj razkriva, da je Moldavija v proučevanem obdobju v povprečju napredovala pri večini dimenzij sistema upravljanja javnih financ. Do največjega napredka med letoma 2006 in 2011 je prišlo pri kazalniku PI-4i, ki meri obseg in spremljanje neplačanih obveznosti. Moldaviji je v proučevanem obdobju uspelo pomembno zmanjšati obseg neplačanih obveznosti in je leta 2011 znašal manj kot dva odstotka celotnih proračunskih izdatkov, kar je pomemben napredek od leta 2006, ko so neporavnane obveznosti predstavljale enega večjih izzivov fiskalni disciplini (PEFA 2011). Pomemben napredek je Moldavija naredila tudi pri dimenziji PI-16i, ki preverja predvidljivost pri razpoložljivosti sredstev za prevzem obveznosti za odhodke; kazalniku PI-18, ki meri učinkovitost nadzora nad izplačili plač; dimenziji PI-20iii, ki meri učinkovitost notranjih nadzorov nad odhodki, različnimi od plač; pri dimenziji PI-25i, ki meri kakovost in pravočasnost letnih računovodskih (finančnih) izkazov; ter pri kazalniku PI-28, ki preverja zakonodajni nadzor/pregled zunanjerevizijskih poročil.

Slika 6.15: Pregled napredka po posameznih dimenzijah upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA v Moldaviji od leta 2006 do 2011



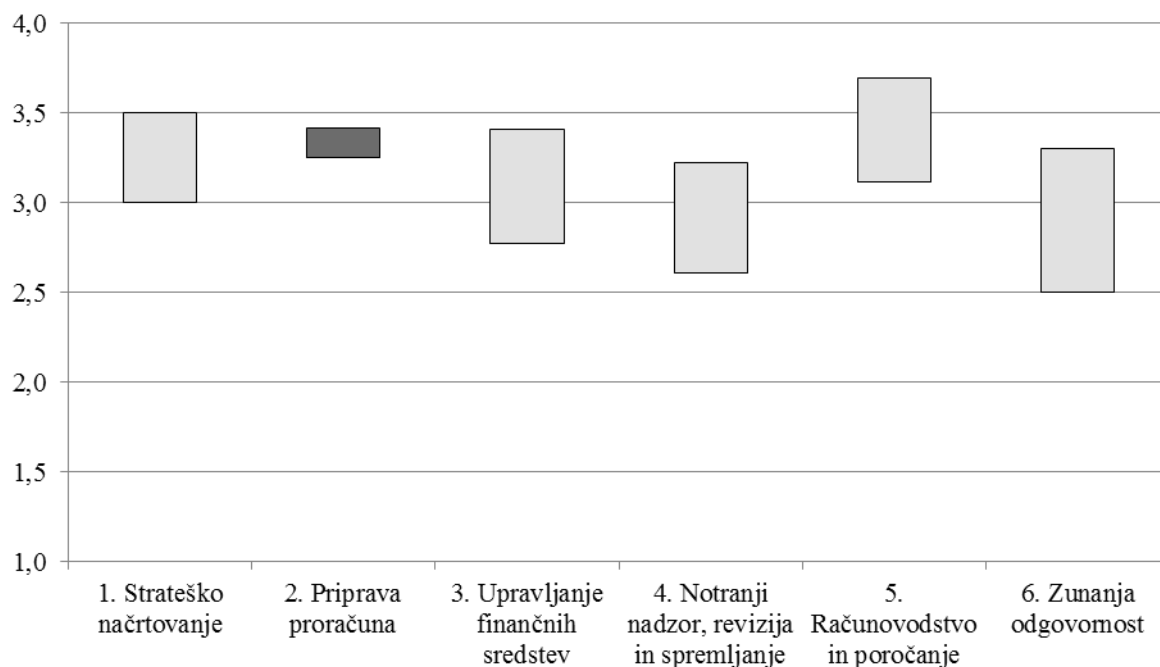
Vir: PEFA (2006a; 2008; 2011).

V skladu z raziskovalnim modelom vrednotenja učinkov proračunske podpore na kakovost sistemov upravljanja javnih financ sem 65 dimenzij metodologije PEFA preoblikovala v šest faz proračunskega cikla. Leto 2006 za raziskavo predstavlja referenčno leto, zato so mi ocene po posameznih dimenzijah tega leta služile kot osnova za razumevanje, ali so posamezni sestavni deli proračunske podpore vodili do izboljšanja kakovosti sistema UJF. Kako se je spreminjala kakovost sistema UJF v Moldaviji v proučevanem obdobju na osnovi metodologije PEFA in šestih faz proračunskega cikla, sem predstavila v podpoglavju 6.2 zgoraj, ko sem v okviru prvega raziskovalnega vprašanja preverjala, ali kakovost sistemov UJF vodi v njihovo uporabo v obliki proračunske podpore. Takrat sem ugotovila, da je Moldavija med leti 2006, 2008 in 2011 napredovala pri vseh šestih fazah proračunskega cikla, kot kaže tudi slika 6.16 spodaj. Največji napredek je bil narejen pri šesti fazi zunanje odgovornosti, tej po vrsti sledijo (glede na povprečje predelanih ocen pri posameznih fazah): upravljanje finančnih sredstev, notranji nadzor, notranja revizija in spremljanje, računovodstvo in poročanje, strateško načrtovanje ter priprava proračuna. Pri slednji fazi sicer numerične ocene kažejo nazadovanje, vendar sem ob podrobni analizi posameznih dimenzij ugotovila, da je v letih 2006 in 2008 Moldavija prejela (pre)visoke ocene pri posameznih kazalnikih, na primer pri kazalnikih PI-6 in PI-10, ki v grobem poročata o transparentnosti fiskalnih informacij, kar navaja tudi poročilo PEFA iz leta 2011. To so mi potrdili tudi donatorji v Moldaviji (Hirbu 2011; Olden 2011) ter predstavniki ministrstva za finance (Cozumlici 2011).

Prvo poročilo PEFA o sistemu upravljanja javnih financ v Moldaviji leta 2006 je med pozitivne značilnosti sistema upravljanja javnih financ štelo zavezanost moldavijske vlade k implementaciji širše reforme javne uprave (PEFA 2006a). To je vključevalo tudi izboljšanje izvajanja javnih storitev, uvedbo srednjeročnega okvira izdatkov v proces proračunske priprave, namero o uvedbi novega informacijskega sistema za finančno upravljanje (leta 2006 je Moldavija načrtovala, da bo do leta 2009 vpeljala ta sistem, vendar ji to v začetku leta 2013 še vedno ni uspelo) in namero o strategiji na področju notranje in zunanje revizije. Poročilo PEFA je ocenilo, da je sistem upravljanja javnih financ v Moldaviji relativno šibek, ter med ključnimi pomanjkljivostmi sistema UJF izpostavilo: i) nizke zmogljivosti resornih ministrstev pri proračunskem načrtovanju, zaradi česar sektorske prioritete pogosto niso preslikane v proračun; ii) šibkost institucij notranje revizije; iii) relativna neučinkovitost sistema javnih naročil; ter iv) občasne pomanjkljivosti pri finančnem poročanju, ki ga ministrstvo za finance pripisuje pomanjkanju ustreznega integriranega informacijskega

sistema. Ne glede na to pa poročilo PEFA (2006a) ocenjuje, da je sicer nov informacijski sistem nujen, a ne sme biti izgovor za počasno izvajanje potrebnih reform. V istem letu je DFID, tudi na osnovi študije PEFA, ocenil, da je fiduciarno tveganje previsoko in da kakovost sistema upravljanja javnih financ v Moldaviji v skladu z njihovim razumevanjem dobrih praks ni zadovoljiva do te mere, da bi dovoljevala uporabo proračunske podpore (DFID 2006). Kljub temu so pri DFID tega leta sklenili sodelovanje s Svetovno banko o sofinanciranju splošne proračunske podpore v korist implementacije nacionalne strategije razvoja (Svetovna banka 2013f). Kot vidimo, je donatorska skupnost leta 2006, ki je za pričujočo raziskavo referenčno leto, opozorila na vrsto pomanjkljivosti sistema UJF v Moldaviji.

Slika 6.16: Borzni grafikon gibanja ocen PEFA po šestih fazah proračunskega cikla v Moldaviji od leta 2006 do 2011



Vir: PEFA (2006a; 2008; 2011).

Druga študija PEFA leta 2008, ki sta jo financirala Svetovna banka in DFID, je ugotovila, da je Moldavija v splošnem napredovala in pokazala večjo zavezanost k izvrševanju reform na področju javnih financ, na kar je vplival tudi obsežen projekt na tem področju, financiran s strani mednarodnih donatorjev (PEFA 2008). Kljub napredku od leta 2006 je študija tudi tokrat izpostavila nekaj ključnih pomanjkljivosti sistema, ki jih je poudarila že prva: i) resornim ministrstvom še vedno ne uspeva preslikati sektorskih politik iz nacionalne

strategije razvoja v srednjeročni okvir izdatkov; ii) sistema davčnih revizij in javnega dolga imata pomanjkljivosti; iii) potrebno je čim prej modernizirani informacijski sistem v podporo pripravi in izvrševanju nacionalnega proračuna; iv) potrebno je okrepiti notranje in zunanje revizijske institucije; ter v) izboljšati proces finančnega poročanja (PEFA 2008). Podobno kot leta 2006 je tudi leta 2008 Moldavija prejela relativno nizko oceno pri kazalniku PI-5 (proračunska klasifikacija). Ta je celo nižja od povprečja ocen vseh držav ECA pri tem kazalniku, kot smo videli v poglavju 6.2 zgoraj. Zato si je Ministrstvo za finance zadalo, da bo pri pripravi proračuna leta 2010 že uporabilo novo ekonomsko in funkcionalno proračunsko klasifikacijo (PEFA 2008, xii; 15–16), kar se sicer v nadaljevanju (zaradi zamud pri vpeljavi novega informacijskega sistema) ni zgodilo (Cozmulici 2011; Olden 2011).

Naslednja in doslej zadnja študija PEFA je bila v Moldaviji opravljena leta 2011. Študija je ocenila, da je Moldaviji od leta 2006 uspel pomemben napredek na področju reforme sistema upravljanja javnih financ, ki je razviden tudi v tem, da je Moldavija od leta 2006 opravila dve samoocenitvi⁴⁸ v skladu z metodologijo PEFA. Cilj je bil pridobiti boljše informacije po posameznih kazalnikih za pripravo reformnega akcijskega načrta UJF (PEFA 2011, vii). PEFA je izpostavila napredek Moldavije pri procesih strateškega načrtovanja, priprave proračuna ter notranje in zunanje revizije, vendar ocenila, da srednjeročni okvir izdatkov še vedno ni popolnoma integriran v letni proračuna (PEFA 2011). Resorna ministrstva imajo še vedno težave s srednjeročnim načrtovanjem; pokritost revizijskih aktivnosti je povečana, vendar akterji mehanizmov zunanje odgovornosti – računsko sodišče in parlament – še vedno zaostajajo za mednarodnimi dobrimi praksami na tem področju. Kot ključne pomanjkljivosti sistema UJF leta 2011 je poročilo PEFA identificiralo zaostanke pri uvedbi nove proračunske klasifikacije ter šibkost sistemov davčnih revizij in nadzora dolga. Ne glede na te pomanjkljivosti je Moldavija v splošnem naredila pomemben napredek od leta 2006.

⁴⁸ Moldavija je v obdobju od leta 2006 do 2011 poleg treh donatorskih študij PEFA opravila tudi dve samooceni v skladu s to metodologijo, da bi sama preverila napredek pri reformah ter hkrati informacije po posameznih kazalnikih uporabila za akcijske načrte izboljšane delovanja UJF v prihodnje. Na moldavijskem ministrstvu za finance so ocenili, da so na osnovi rezultatov študij PEFA izboljšali proračunski proces z revizijo proračunskega koledarja ter združitvijo dveh ključnih inštrumentov procesa priprave proračuna, to je letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov, in na ta način prav tako izboljšali proračunsko klasifikacijo, sistem notranje revizije ter uvedli enotni zakladniški račun. Čeprav je bilo osebje ministrstva tudi kritično do nekaterih kazalnikov in z njimi povezanih metodologij (na primer do kazalnikov PI-2 in PI-25), so v splošnem ocenili, da so jim študije PEFA pomagale ne le pri reformnem programu sistema UJF, ampak tudi pri izboljšanju donatorskih zahtev, kar je vodilo v povečan obseg donatorskih sredstev (PEM PAL 2009).

Na osnovi študij PEFA lahko sklenem, da je Moldavija v obdobju od leta 2006 do 2011 napredovala pri vseh fazah proračunskega cikla. Je k temu prispevala proračunska podpora, ki so ji jo donatorji namenili v tem obdobju? Pri analizi vpliva proračunske podpore na kredibilnost moldavijskega javnofinančnega sistema se zavedam, da so poleg proračunske podpore na kredibilnost sistema UJF vplivale tudi druge spremenljivke, kot na primer reformni program Moldavije, pomoč sistemu upravljanja javnih financ v drugih oblikah razvojne pomoči, ki ni proračunska podpora, ter razvojni projekti in tehnična pomoč, ki ni vezana na proračunsko podporo. Večina donatorjev, ki je v proučevanem obdobju Moldaviji namenila proračunsko podporo, je sicer sodelovala v aktivnostih tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti, povezanih s proračunsko podporo. Združene države Amerike, ki v Moldaviji niso donatorji proračunske podpore, so v proučevanem obdobju nudile tehnično pomoč na področju davkov ter upravljanja z dolgom (Cozmulici 2011). V tabeli 6.22 spodaj sem pripravila skupno analizo strateških usmeritev moldavijske vlade in okvirja sodelovanja z donatorji, ključne donatorje proračunske podpore, njihove zneske, skupne zneske proračunske podpore ter napredek pri ocenah PEFA, preoblikovanih v šest faz proračunskega cikla, v skladu z razumevanjem koncepta sistema upravljanja javnih financ pričujoče raziskave.

V proučevanem obdobju od leta 2006 do 2011 so Moldaviji v skladu s podatki, ki sem jih pridobila na moldavijskem ministrstvu za finance ter preverila pri posameznih donatorjih, proračunsko podporo namenili: Evropska komisija, Svetovna Banka s sofinanciranjem nizozemske vlade, Švedske in Britanske razvojne agencije ter Britanska razvojna agencija. Evropska komisija je v obliki sektorske proračunske podpore namenila 161 milijonov evrov in bila tako ključna donatorica proračunske podpore, Svetovna banka v obliki splošne proračunske podpore 20 milijonov ameriških dolarjev ter Velika Britanija v obliki splošne proračunske podpore 4,5 milijona britanskih funtov. To je skladno z mojimi izračuni o obsegu proračunske podpore, ki sem jih pripravila v okviru prvega raziskovalnega vprašanja. Tam sem ugotovila, da je obseg proračunske podpore kot delež celotne uradne razvojne pomoči od leta 2006 do 2011 v Moldaviji naraščal. Leta 2006 je znašal 2,1 odstotka in leta 2011 17,5 odstotka (leta 2010 pa kar 24,8) celotne uradne razvojne pomoči.

Tabela 6.22: Skupni pregled razvojnih strategij, obsega proračunske podpore ter ocene kakovosti sistema upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA v Moldaviji od leta 2006 do 2011

STRATEGIJA RAZVOJA		- 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 -	
Strateške usmeritve Republike Moldavije: Strateški dokumenti za zmanjšanje revščine in spodbuditev gospodarske rasti		Strategija gospodarske rasti in zmanjšanja revščine 2004–2006: i) trajnosten in vključujoč gospodarski razvoj; ii) zmanjšanje revščine in neenakosti; ter iii) človeški razvoj			Strategija nacionalnega razvoja 2008–2011: i) krepitev demokracije in vladavine prava; ii) razrešitev pridnestrškega konflikta in reintegracija področja; iii) izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva; iv) razvoj človeškega kapitala; v) zaposlitev in vključevanje; ter vi) regionalni razvoj			Moldavija 2020: Sedem rešitev Republike Moldavije		
		EU–Moldavija akcijski načrt (2004): i) razrešitev pridnestrškega konflikta; ii) okrepitev procesov demokratičnosti; iii) zagotovitev svobode medijev; iv) okrepitev administrativnih zmogljivosti ter sodstva; v) sodelovanje z mednarodnimi finančnimi institucijami; vi) izboljšanje investicijske klime; vii) okrepitev upravljanja z mejami; viii) zagotovitev kakovosti izvoznih izdelkov; ix) okrepitev boja proti organiziranemu kriminalu; ter x) učinkovito upravljanje z migracijami								
					Moldavija: Državni strateški dokument 2007–2013 v okviru inštrumenta evropske soseščine in partnerstva: i) demokratični razvoj in dobro upravljanje; ii) reforma pravnega sistema ter izgradnja administrativnih zmogljivosti; in iii) zmanjšanje revščine in spodbuditev gospodarske rasti					
								Načrt ekonomske stabilizacije in okrevanja 2009–2011		
								Premisliti Moldavijo 2010–2013: 5 ključnih prioritet gospodarskega razvoja		
Strateške usmeritve vlade Republike Moldavije na področju delovanja in usklajevanja donatorskih aktivnosti					Okvir razvojnega partnerstva: Sodelovanje in usklajevanje vladnih in donatorskih praks za učinkovitost razvojne pomoči v Republiki Moldaviji			Načela razvojnega partnerstva za sodelovanje in usklajevanje vladnih in partnerskih praks za okrepljeno učinkovitost tuje pomoči Republiki Moldaviji		
PRORAČUNSKA PODPORA		- 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 -	
Donator	Evropska komisija	Program varne preskrbe s hrano			Sektorska proračunska podpora: Sektor socialne pomoči (21 mio €)		Sektorska proračunska podpora: Ekonomska stimulacija ruralnih področij (45 mio + 14 mio €)			
						Sektorska proračunska				

						podpora: Zdravstveni sektor (46,6 mio + 6 mio €)			
						Sektorska proračunska podpora: Sektor oskrbe z vodo (50 mio €)			
	Svetovna banka (v sodelovanju z Nizozemsko, SIDA in DFID)		Splošna proračunska podpora: Posojilo v podporo zmanjšanju revščine (10 mio \$)		Splošna proračunska podpora: Posojilo v podporo zmanjšanju revščine (10 mio \$)				
	Britanska razvojna agencija DFID						Sektorska PP: Izvrševanje učinkovitih in trajnostnih socialnih storitev (4,5 mio £)		
		- 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 -
Finančni vložki	PP v mio USD		4,80	0,44	68,84	65,36	116,51	78,79	
	PP kot % URP		2,09 %	0,17 %	23,10 %	26,79 %	24,79 %	17,47 %	
	KAKOVOST SISTEMA UJF	- 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 -
Kakovost sistema UJF po šestih fazah proračunskega cikla v skladu z metodologijo PEFA (ocene od 1 do 4; 4 je najvišja ocena)	1. Strateško načrtovanje		3,00		3,13			3,50	
	2. Priprava proračuna		3,42		3,50			3,25	
	3. Upravljanje s fin. sredstvi		2,77		3,07			3,41	
	4. Notranji nadzor in revizija		2,61		3,00			3,22	
	5. Računovodstvo in poročanje		3,12		3,38			3,69	
	6. Zunanja odgovornost		2,50		2,50			3,33	

Vir: PEFA (2006a; 2008; 2011); Svetovna banka (2006; 2008b); Evropska komisija (2007c; 2008c; 2009b; 2009c); DFID (2013a).

Poleg finančnih zneskov med ključne vložke proračunske podpore sodijo tudi tehnična pomoč in procesi izgradnje zmogljivosti. Ti segajo tako na vsebinsko področje programa sodelovanja (na primer na področje tehnične pomoči zdravnikom in vodjem zdravstvenih zavodov v primeru proračunske podpore zdravstvenemu sektorju) kot tudi (večinoma) na področje javnih financ. Moldaviji so vsi donatorji proračunske podpore v proučevanem obdobju nudili tudi tehnično pomoč na področju UJF, ki je vključevala deležnike tako na ministrstvu za finance, resornih ministrstvih in pri lokalnih oblasteh kot tudi na Računskem sodišču. Povrh vsega je v tem obdobju Svetovna banka v sodelovanju z Nizozemsko in Švedsko financirala večletni obsežen projekt reforme sistema UJF, ki vključuje izboljšanje procesov priprave in izvrševanja proračuna ter tudi notranje in zunanje revizije. Evropska komisija je za obdobje dveh let financirala tujega strokovnjaka, ki je Moldaviji pomagal pri procesu priprave proračuna ter poročal neposredno ministru za finance. Kot sem ugotovila, je Moldavija prejela obsežne programe tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti pri vseh šestih fazah proračunskega cikla, v povezavi z zneski proračunske podpore, s katerimi je Moldavija sama upravljala. To bi lahko potencialno pomenilo, da so programi tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti, ki so spremljali proračunsko podporo, v Moldaviji vplivali na izboljšanje ocen po posameznih dimenzijah metodologije PEFA.

Pomembna sestavna dela proračunske podpore, poleg finančnega in nefinančnega vložka v obliki tehnične pomoči, predstavljata tudi zadostitev pogojev ustreznosti ter navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah, odvisno od tega, ali gre za splošno ali sektorsko proračunsko podporo. Donatorji proračunske podpore v Moldaviji so v proučevanem obdobju uporabili različne pogoje ustreznosti (v grobem je šlo za kakovost sistema UJF, kredibilnost makroekonomskega okvirja ter nacionalnih in/ali sektorskih politik), vendar je vsem bil skupen pogoj kredibilen sistem upravljanja javnih financ in/ali kredibilen reformni program na tem področju. Dejstvo, da je to bil eden izmed pogojev, je državo prejemnico prisililo k dokazovanju rezultatov uspešnosti na tem področju in tako zahtevalo večjo zavezanost k dejanskemu uresničevanju zavez pogodb o proračunskih podporah, saj sicer zneskov v naslednjih tranšah ne bi prejela (Cozmulici 2011; Hirbu 2011; Olden 2011). Izsledki empiričnega dela raziskave kažejo na potencialno pozitiven vpliv pogojevanja v obliki kakovosti sistema UJF na procese izvrševanja reformnega programa moldavijske vlade na tem področju. Do podobnih ugotovitev sem prišla tudi pri vložku navezanosti na in dialoga o nacionalnih in/ali sektorskih politikah. Intenziven dialog o politikah z donatorji je prisilil Moldavijo k bolj kredibilnemu procesu priprave strateških

politik in preslikave v nacionalni proračun in srednjeročni okvir izdatkov, kjer so tudi potekali obsežni programi tehnične pomoči. S tem je Moldavija okrepila lastništvo nad opredeljenimi politikami in programi, vključno s programom reforme sistema UJF, deloma tudi zato, ker je bila v to prisiljena zaradi bolj intenzivnih dialogov z donatorji. Prav tako je Moldavija prevzela vodilno vlogo pri usklajevanju donatorskih aktivnosti, kot je načrtano v ključnih dokumentih sodelovanja z donatorji (*Okvir razvojnega partnerstva: Sodelovanje in usklajevanje vladnih in donatorskih praks za učinkovitost razvojne pomoči v Republiki Moldaviji* ter *Načela razvojnega partnerstva za sodelovanje in usklajevanje vladnih in partnerskih praks za okrepljeno učinkovitost tuje pomoči Republiki Moldaviji*).

6.4 Ključne ugotovitve

Glavni namen raziskovalnega dela je bil proučiti razmerje med kakovostjo sistemov upravljanja javnih financ in njihovo uporabo. Trdim, da je to razmerje postalo ključna sestavina sodobnega razumevanja, kako narediti razvojno sodelovanje bolj učinkovito. Povzema ga tudi Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči. Vendar je 'pariško razmerje' v veliki meri neraziskano in teoretsko nepodkrepljeno. Nastalo je na osnovi razumevanja deležnikov v mednarodni donatorski skupnosti, kaj ni delovalo v preteklosti. Razmerje sem proučila z izvedbo študij primera v okviru dveh raziskovalnih vprašanj. Z odločitvijo o uporabi študije primera sem sledila preteklim raziskavam vpliva donatorskih aktivnosti na kakovost sistemov upravljanja javnih financ držav partneric. Raziskovalci (de Renzio in drugi 2009; Andrews 2010) so izpostavili, da bo za podrobnejše razumevanje vloge donatorskih aktivnosti pri krepitvi sistemov UJF v prihodnje potrebno dosedanje študije, ki so se posluževale večinoma kvantitativnih metod, nadgraditi s kvalitativnimi metodami, kot je študija primera, da bi bolje razumeli vlogo donatorske podpore. Študijo primera sem v pričujočem raziskovalnem delu razumela kot »intenzivno študijo posamezne enote, z namenom posploševanja o množici enot« (Gerring 2004, 341). Da bi zagotovila »veljavnost merjenja« (Adcock in Collier 2001, 529), sem s postopkom konceptualizacije (po Adcock in Collier 2011; Goertz 2006) najprej sistematizirala in operacionalizirala ključni pojem raziskave – proračunsko podporo.

Proračunska podpora je oblika razvojnega sodelovanja, ki je nastala v 1990-ih in 2000-ih kot odgovor mednarodne skupnosti na kritike, da je potrebno narediti razvojno sodelovanje bolj

učinkovito (Eifert in Gelb 2005; de Renzio 2006; Koeberle in drugi 2006; Hoang 2012). V pričujoči raziskavi proračunsko podporo razumem kot programsko obliko razvojnega sodelovanja, ki ima štiri ključne sestavne dele: i) prenos finančnih, neoznačenih sredstev v zakladnico države prejemnice, s katerimi država upravlja v skladu z lastnim javnofinančnim sistemom; ii) nefinančna pomoč v obliki tehnične pomoči in procesov izgradnje zmogljivosti; iii) pogoji ustreznosti, ki jih morajo države partnerice izpolniti, da pridobijo proračunsko podporo, in vključujejo spremljanje izpolnjevanja pogojev ne le pred pridobitvijo pomoči, temveč tudi med predpisanim obdobjem sodelovanja, saj je proračunska podpora po navadi dana v več tranšah; iv) navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah razvoja in odprave revščine z državo partnerico in drugimi donatorji. V raziskavi sem uporabo sistemov upravljanja javnih financ analizirala na osnovi uporabe proračunske podpore. Slednja je namreč oblika razvojnega sodelovanja, ki v celoti uporablja sisteme UJF držav partneric (Koeberle in drugi 2006).

Kako lahko na osnovi poglobljene analize posameznega primera povlečem zaključke in zagotovim veljavnost merjenja? Kot opozarja Jeffrey W. Lucas (2003), v grobem ločimo med notranjo (ang. *internal validity*) ter zunanjo veljavnostjo (ang. *external validity*). V primeru notranje veljavnosti raziskovalci želijo razviti pravilno pojasnitev za primere, ki jih proučujejo. Pri notranji veljavnosti se lahko zgodi, da le-ta ni nujno zunanje veljavna, ker izbrani primeri niso primerni za posploševanje (prav tam). Zunanja veljavnost se nanaša na razširitev pojasnitve iz majhnega deleža primerov na večji delež: lahko gre za razširitev iz vzorca na populacijo (v tem primeru lahko za podrobnosti in opazovanja, ki smo jih zbrali na proučevanem primeru, trdimo, da so enako veljavne za vse ostale primere v populaciji) ali pa za razširitev iz populacije na večjo populacijo (v tem primeru lahko dognanja na osnovi proučevane populacije razširimo na večjo populacijo) (Mahoney in Rueschemeyer 2003). Če je že dokazovanje notranje veljavnosti zahteven proces, pa lahko v primeru zunanje veljavnosti le domnevamo, da ta obstaja, saj raziskovalec ne more vedeti, kaj točno se dogaja na drugih primerih (Rohlfing 2012). Kaj lahko torej zaključim na osnovi izvedbe študij primera?

V okviru prvega raziskovalnega vprašanja sem na izbranih enotah Moldavije in Kirgizistana proučevala vpliv kakovosti sistemov upravljanja javnih financ na njihovo uporabo v obliki proračunske podpore. Moja populacija so bile prejemnice uradne razvojne pomoči, z izbiro Moldavije in Kirgizistana znotraj populacije pa sem zagotovila, da sta izbrani enoti imeli v

proučevanem obdobju od leta 2005 do 2010 različno kakovost sistemov upravljanja javnih financ. Na ta način sem želela razumeti, če, kako in zakaj je različna kakovosti sistemov vodila v (ne)uporabo sistemov UJF. Proučevano obdobje je sovpadalo z mednarodnimi napori za preverjanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja, v skladu s Pariško deklaracijo o učinkovitosti razvojne pomoči. Moldavija je imela v proučevanem obdobju tako v skladu z metodologijo CPIA kot metodologijo PEFA bolj kakovosten sistem upravljanja javnih financ kot Kirgizistan in tudi kot povprečje vseh držav Vzhodne Evrope in Srednje Azije. Vendar višja kakovost sistema upravljanja javnih financ v Moldaviji v proučevanem obdobju ni vodila v primerjalno večji obseg proračunske podpore kot v Kirgizistanu. V raziskavi sem upoštevala, da na odločitev donatorjev o uporabi proračunske podpore vplivajo tudi drugi pogoji ustreznosti, kot na primer stabilen makroekonomski okvir in kredibilnost nacionalnih razvojnih politik ter motivi donatorjev. Vendar so donatorji proračunske podpore v obeh izbranih državah izpostavili, da je bila zanje kredibilnost sistema upravljanja javnih financ ključni pogoj za odobritev pomoči v obliki proračunske podpore. Zakaj torej primerljiv obseg proračunske podpore v izbranih državah (v Moldaviji je leta 2010 proračunska podpora predstavljala 24,79 odstotka celotne URP, v Kirgizistanu pa istega leta 20,97 odstotka), ne glede na višjo kakovost sistema UJF v Moldaviji?

V proučevanem obdobju so Moldaviji proračunsko podporo namenile Evropska komisija, Svetovna banka (s sofinanciranjem Britanske razvojne agencije, nizozemskega ministrstva za finance in Švedske razvojne agencije) ter Britanska razvojna agencija. Donatorji so odločitev o uporabi proračunske podpore oblikovali tudi na osnovi zagotovil, da je sistem upravljanja javnih financ v Moldaviji dovolj kakovosten za uporabo sistema (Evropska komisija 2007c; 2008c; 2009c; Hirbu 2011; Svetovna banka 2013f). Sočasno z uporabo proračunske podpore so financirali programe tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti, da bi še dodatno okrepili sistem UJF ter zmanjšali fiduciarno tveganje (prav tam). Kirgizistan je v proučevanem obdobju proračunsko podporo prejel od Azijske razvojne banke, Evropske komisije in Svetovne banke. Svetovna banka je v proučevanem obdobju Kirgizistanu namenila proračunsko podporo, vezano na izvedbo strategije za odpravo revščine, čeprav je ocenila, da ima Kirgizistan težave pri preslikavi politik iz strategije v nacionalni letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov (OECD DAC 2011a; Svetovna banka 2013g). Svetovna banka je sicer izrazila zaskrbljenost nad visokim fiduciarnim tveganjem pri uporabi proračunske podpore v Kirgizistanu, vendar je želela s pomočjo v obliki proračunske podpore prispevati k naporom Kirgizistana po zmanjšanju (ruralne) revščine (Svetovna banka 2013g).

Podobno so k uporabi proračunske podpore pristopili pri Evropski komisiji (2011c), kjer so, ne glede na ocenjeno visoko fiduciarno tveganje, financirali programe v obliki sektorske proračunske podpore. Evropska komisija (2011b, 4) ugotavlja, da je sektorska proračunska podpora pogosto »uporabno orodje, kadar ni pogojev, ki bi dovoljevali uporabo [splošne proračunske podpore], saj je pogosto najboljši mehanizem zagotavljanja pomoči in se lahko uporabi kot spodbuda za izboljšanje upravljanja«. Ocenjujem, da sta Evropska komisija in Svetovna banka odločitev, da financirata proračunsko podporo Kirgizistanu ne glede na ugotovljeno relativno šibkost sistema UJF in zato visoko fiduciarno tveganje pri uporabi programskih oblik pomoči, kot je proračunska podpora, oblikovali na osnovi razumevanja njune vloge kot ključnih institucij za odpravo svetovne revščine. Čeprav nista povsem sledili tekstu Pariške deklaracije, sta vendarle s pomočjo prispevali k naporom Kirgizistana k zmanjšanju revščine.

Na drugi strani odločitev Azijske razvojne banke, da uporabi proračunsko podporo, sproža določene pomisleke. Kot sem ugotovila, je Azijska razvojna banka odobrila proračunsko podporo Kirgizistanu za financiranje programa izboljšanja transportne infrastrukture z namenom boljše transportne povezanosti Biškeka, kirgiške prestolnice, z drugimi srednjeazijskimi državami in predvsem Kitajsko. Na to so me opozorili tudi predstavniki donatorske skupnosti v Kirgizistanu in izrazili skrb nad vlogo Kitajske kot nove članice donatorske skupnosti. Drugi donatorji so ocenili, da je v resnici pri uporabi proračunske podpore Azijske razvojne banke šlo za vezano obliko pomoči⁴⁹, kar je v nasprotju s sodobnim razumevanjem učinkovitega razvojnega sodelovanja. Prav tako proračunska podpora v tem primeru ni bila vezana konkretno na cilj zmanjšanja revščine. Kitajska, ki naj bi financirala to proračunsko podporo preko Azijske razvojne banke, je hkrati prejemnica pomoči in donator. Kitajska tudi ni podpisnica Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči in zato ni zavezana k spoštovanju mednarodnih načel učinkovitega razvojnega sodelovanja. Kitajska se je sicer, kot druge države BRIKJ, zavezala h končnemu dokumentu s četrtega visokega vrha v Busanu, Južni Koreji (*Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana*) (OECD

⁴⁹ OECD DAC (2013) vezano obliko pomoči (ang. *tied aid*) opredeljuje kot »uradne donacije in posojila, kjer je naročilo blaga in storitev omejeno na državo donatorico ali na skupino držav in ne vključuje držav prejemnic pomoči. Vezana posojila, krediti ter povezani finančni paketi so predmet določene discipline glede stopnje darila, držav, v katere so lahko usmerjena, in njihovega razvojnega pomena, da bi se izognili uporabi razvojnih sredstev v namene projektov, ki bi bili komercialno dostopni preko finančnih trgov in z zagotovilom, da država prejemnica zanje dobi ugodno vrednost«.

DAC 2011f), vendar ta dokument ne uvaja tako natančno določenih zavez, kako narediti razvojno sodelovanje bolj učinkovito, kot jih Pariška deklaracija (Rogerson 2011).

Na osnovi izvedbe študije primera, kjer sem analizirala dve enoti (Moldavijo in Kirgizistan), lahko zaključim, da so donatorji v Moldaviji sledili zavezam iz Pariške deklaracije, da bodo stremeli k uporabi sistemov upravljanja javnih financ v tistih državah, ki bodo dokazale večjo kredibilnost sistema UJF oziroma večjo zavezanost k reformam teh sistemov. »Uporaba institucij in sistemov držav partneric, kjer le-te nudijo zagotovila, da bo pomoč uporabljena v dogovorjene namene, povečuje učinkovitost pomoči z okrepitevijo trajnostnih zmogljivosti držav partneric, da razvijejo, izvršijo ter odgovarjajo za svoje politike svojim državljanom in parlamentu«. ⁵⁰ Izboljšanje kakovosti sistema UJF je v Moldaviji vodilo v večjo uporabo tega sistema v obliki proračunske podpore. V Kirgizistanu temu ni bilo tako. Slednji je v proučevanem obdobju prejel primerjalno podobne vrednosti proračunske podpore kot Moldavija, ne glede na precej nižjo kakovost sistema UJF. Vendar odločitev Evropske komisije in Svetovne banke, da sta proračunsko podporo, ne glede na nizko kakovost sistema upravljanja javnih financ, namenili Kirgizistanu, nujno ne pomeni, da donatorja nista spoštovala mednarodnih zavez za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Pomeni le, da donatorja nista strogo sledila razumevanju, da mora biti razvojna pomoč usmerjena le v države z dobrimi politikami in institucijami, v skladu z izvečki študije Burnsida in Dollarja (2000), da je pomoč bolj učinkovita v državah z dobrimi politikami. Pomeni tudi, da sta multilateralna donatorja sledila zavezam, da je pomoč potrebno nameniti tistim državam, ki jo tudi najbolj potrebujejo. Odobritev proračunske podpore Azijske razvojne banke, ki je, kot menijo drugi predstavniki donatorske skupnosti v Kirgizistanu, pomoč v tej obliki namenila izpolnjevanju konkretnih ciljev določenega donatorja (v tem primeru Kitajske, ki je tudi financirala program v obliki proračunske podpore Azijske razvojne banke) in ne v podporo nacionalni strategiji odprave revščine Kirgizistana, pa sproža pomisleke o sledenju donatorjev mednarodnim zavezam. Izvedba študije primera Moldavije in Kirgizistana v okviru prvega raziskovalnega vprašanja je tako razkrila, da implementacija mednarodnih zavez za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja še vedno ostaja izziv mednarodne donatorske skupnosti.

⁵⁰ Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči – *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. 2005. Deklaracijo je na visokem vrhu o učinkovitosti pomoči 2. marca 2005, ki ga je gostila francoska vlada in je potekalo pod vodstvom OECD, s podpisi podprlo več kot 100 vlad ter bilateralnih in multilateralnih razvojnih agencij.

Z drugim raziskovalnim vprašanjem sem želela preveriti nasprotno stran 'pariškega razmerja', se pravi, ali uporaba sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore vodi v okrepitev kakovosti teh sistemov. Razumevanje vloge proračunske podpore pri krepitvi sistemov upravljanja javnih financ je pomembno v kontekstu sodobnih razprav o učinkovitem razvojnem sodelovanju, saj je ravno okrepitev sistemov UJF ena ključnih pričakovanih prednosti te 'nove' oblike razvojnega sodelovanja (de Renzio 2006; Koeberle in drugi 2006). Okrepljeni sistemi upravljanja javnih financ pa naj bi igrali središčno vlogo pri zmanjšanju svetovne revščine (predvsem v okviru Razvojnih ciljev tisočletja) in spodbujanju gospodarske rasti (Bourguignon in Sundberg 2007; Allen 2009; Andrews 2010). Med ključne prednosti uporabe sistemov upravljanja javnih financ ne sodi le okrepitev sistemov upravljanja javnih financ, temveč tudi povečanje navezanosti donatorjev na nacionalne in/ali sektorske politike držav partneric, osredotočenost na skupne cilje, okrepitev doseganja (trajnosti) razvojnih ciljev, zmanjšanje transakcijskih stroškov ter okrepitev usklajevanja med donatorji (OECD DAC 2009, 18–19), ki so ključna vodila sodobnega razumevanja, kako narediti razvojno sodelovanje bolj učinkovito. OECD DAC (2009, 13) v skladu s Pariško deklaracijo (kazalnikom 5a) razume, da pomoč uporablja sistem UJF, ko so donatorska sredstva vključena v proces izvrševanja proračuna države partnerice, v proces finančnega poročanja ter so del nacionalnih revizorskih zahtev. Pariška deklaracija, Akrska agenda za akcijo in končni dokument iz Busana, ki sodijo med ključne dokumente sodobnega razumevanja učinkovitega razvojnega sodelovanja (Rogerson 2011), pozivajo donatorje k večji uporabi sistemov upravljanja javnih financ (OECD DAC 2008e; 2011f).

Dosedanje raziskave vpliva proračunske podpore na kakovost javnofinančnih sistemov (IDD 2006; Williamson 2006; Caputo in drugi 2011) so pokazale, da je proračunska podpora v splošnem okrepila javnofinančne sisteme držav partneric. Študije so kot največji izziv pri uporabi proračunske podpore izpostavile nepredvidljivost tokov pomoči v tej obliki, zaradi česar imajo prejemnice pomoči nemalo izzivov pri pripravi nacionalnih proračunov in srednjeročnih okvirov izdatkov. Študija Računskega sodišča Velike Britanije (NAO 2008) je na primeru uporabe proračunske podpore Britanske razvojne agencije DFID ugotovila, da je proračunska podpora resda okrepila sisteme UJF držav partneric ter povečala obseg socialnih storitev, a velikokrat za ceno kakovosti le-teh, ter da je bil napredek na področju krepitve sistemov UJF precej bolj počasen kot načrtovano. Do podobnih ugotovitev je prišlo tudi Evropsko računsko sodišče (2010) na osnovi revizije proračunske podpore Evropske komisije afriškim, karibskim in pacifiškim državam. Študije donatorske podpore (ne le v obliki

proračunske podpore) procesom UJF (Diamond 2006; Allen 2009; Andrews 2010; de Renzio 2010; OECD DAC 2011d; 2011e) so sicer ugotovile, da so pri reformah sistemov UJF bolj uspešne države, ki beležijo pozitivno gospodarsko rast, so stabilne (niso vključene v notranje ali mednarodne oborožene spopade), imajo uspešno davčno politiko ter politično zavezanost k reformam. Prav tako so ugotovile, da so za uspeh reform poleg politične zavezanosti ključni še sposobnost upravljanja sprememb ter upravljanja kadrov na institucijah, ki so vključene v izvajanje reform, ter donatorski pristopi, ki ne ponujajo standardnih rešitev, temveč stremijo k iskanju aktivnosti in podpore, ki odražajo reformne potrebe držav partneric.

Je proračunska podpora z uporabo sistemov upravljanja javnih financ v Moldaviji le-te okrepila? Za proučitev vpliva uporabe sistemov upravljanja javnih financ na kakovost sistemov UJF je bila moja enota analize Moldavija v obdobju od leta 2006 do 2011. V tem obdobju je donatorska skupnost izvedla tri študije kakovosti sistemov UJF v skladu z metodologijo PEFA. Kirgizistana v okviru drugega raziskovalnega vprašanja nisem vključila v analizo, saj je donatorska skupnost doslej v tej državi izvedla le dve študiji PEFA in tako bi bilo obdobje od leta 2006 do 2009 prekratko za analizo učinkov na sistem UJF. V skladu z mojim raziskovalnim modelom sem proučila vpliv štirih sestavnih delov proračunske podpore na šest faz proračunskega cikla. To je povezano z mojim razumevanjem pojma upravljanja javnih financ, ki ga povzemam po Matthewu Andrews (2007; 2010) in ga razumem kot proračunski cikel, sestavljen iz med seboj povezanih faz: i) strateško načrtovanje; ii) priprava proračuna; iii) upravljanje finančnih sredstev; iv) notranji nadzor, notranja revizija in spremljanje; v) računovodstvo in poročanje; vi) zunanja odgovornost. Raziskovalni model predvideva, da so na kakovost javnofinančnih sistemov v proučevanem obdobju vplivali tudi drugi dejavniki (lastni reformni program države partnerice in drugi donatorski programi) ter da proračunske podpore ni mogoče v celoti izolirati od drugih vplivov na UJF.

Ugotovila sem, da je Moldavija v proučevanem obdobju od leta 2006 do 2011 okrepila sistem upravljanja javnih financ. Najbolj je napredovala na področju zunanje odgovornosti (okrepitev znanj in veščin osebja Računskega sodišča pri pripravi zunanjerevizijskih poročil in okrepitev znanj in veščin parlamentarcev pri zunanjem nadzoru proračuna), kjer je donatorska skupnost financirala obsežne programe tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti. Večina teh (največ so jih financirali Britanska razvojna agencija, nizozemsko

ministrstvo za zunanje zadeve in Švedska razvojna agencija) je bila povezana tudi z dodelitvijo proračunske podpore, ko so donatorji z okrepitevijo zmogljivosti zunanje odgovornosti želeli dobiti zagotovilo o okrepljenem nadzoru nad proračunskim procesom. S tem se namreč zmanjša fiduciarno tveganje pri uporabi proračunske podpore (Cant in drugi 2008, 19). V proučevanem obdobju Moldavija ni napredovala le na področju priprave proračuna, kjer sicer potekajo obsežni donatorski programi. Po zagotovilih predstavnikov donatorske skupnosti in v skladu z ugotovitvami poročila PEFA (2011) je razloge za to moč iskati predvsem v previsokih ocenah v skladu z metodologijo PEFA v letih 2006 in 2008, ki niso odsevale realnega stanja. Donatorji v Moldaviji ocenjujejo, da je Moldavija sicer napredovala tudi na tem področju (Hirbu 2011; Olden 2011; Svetovna banka 2013f). Prav tako so donatorji pozitivno ocenili zavezanost vodstva ministrstva za finance k uspešni izvedbi reform javnofinančnega sistema (prav tam).

V raziskavi nisem ločevala med splošno in sektorsko proračunsko podporo, saj so sredstva v obeh primerih neoznačena in država z njimi, ko so enkrat v proračunu, v celoti sama upravlja. Proračunska podpora v Moldaviji v proučevanem obdobju ni vključevala le prenosa finančnih sredstev, temveč tudi obsežne programe tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti pri vseh šestih fazah proračunskega cikla. Prav tako je bila kredibilnost javnofinančnega sistema eden izmed ključnih pogojev za pridobitev proračunske podpore. Vsi donatorski programi, financirani v obliki proračunske podpore, so napredek na področju UJF tudi spremljali med programom sodelovanja in prenos finančnih sredstev v nadaljnjih tranšah je bil odvisen tudi od ocene donatorjev, da je Moldavija napredovala pri reformnem procesu na tem področju. Hkrati so se preko dialoga o politikah donatorji skupaj z Moldavijo ves čas usklajevali o reformnem programu sistema UJF ter zmogljivostih resornih in finančnega ministrstva pri preslikavi (predvsem sektorskih) politik v nacionalni letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov. Zato ocenjujem, da so štirje sestavni deli proračunske podpore v proučevanem obdobju imeli pozitiven vpliv na kakovost javnofinančnega sistema Moldavije.

Raziskava je tako na primeru Moldavije in Kirgizistana pokazala, da kakovost sistema upravljanja javnih financ ne vodi nujno v uporabo sistemov v obliki proračunske podpore. V Kirgizistanu so se namreč donatorji odločili, da bodo pomagali državi partnerici s slabšim sistemom upravljanja javnih financ ne glede na 'pariške zahteve'. To je sicer pozitiven znak zavezanosti donatorjev k mednarodnim naporom za zmanjšanje revščine. Na drugi strani sem

na primeru iste države ugotovila, da spet drugi donatorji vedno ne sledijo mednarodnim zavezam za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja in pomoč namenijo, da bi zasledovali lastne strateške usmeritve, brez preverjanj kakovosti institucij in politik upravljanja v državi partnerici. To glede na številne kritike razvojnega sodelovanja ni presenetljiva ugotovitev, a je toliko bolj pomembna ob aktualnih razpravah o tem, kako v razvojno sodelovanje vključiti nove deležnike, kot so države BRIKJ, ki niso zavezane k mednarodnim naporom, zbranih okoli Pariške deklaracije, k povečanju učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Na drugi strani je raziskava na primeru Moldavije pokazala, da uporaba sistemov upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore lahko vodi v okrepitev teh sistemov. Proračunska podpora kot 'nova' oblika razvojnega sodelovanja je nastala ravno na domnevi, da bo okrepila sisteme UJF, ki naj bi bili ključni za zmanjšanje revščine. Ugotovitev je toliko pomembnejša ob nedavnih razpravah (Evropsko računsko sodišče 2010; Tavakoli in Hedger 2011), da je potrebno to obliko pomoči revidirati. Po začetnem obdobju 'navdušenja' nad uporabo te oblike pomoči donatorji vse bolj izpostavljajo, da je ta oblika sodelovanja, ki v veliki meri temelji na odnosu zaupanja, izredno tvegana. Donatorje skrbi, da bodo sredstva v tej obliki uporabljenja za namene, ki niso povezani s politikami odprave revščine, kot je zapisano v strateških dokumentih razvoja držav partneric. Vendar je študija primera Moldavije pokazala, da ob močni politični zavezanosti k reformnim procesom države partnerice in omejenemu številu donatorjev, ki se med seboj usklajujejo, proračunska podpora lahko pozitivno vpliva na kakovost javnofinančnih sistemov držav partneric.

7 SKLEP

Kritične razprave o pomenu in učinkih inštrumenta razvojne pomoči spremljajo mednarodno razvojno sodelovanje že od samih začetkov po drugi svetovni vojni (Harriss 2005; Thorbecke 2006; Riddell 2007). Očitki se osredotočajo na neuspeh mednarodne skupnosti, da bi omejila svetovno revščino, ne glede na številne mednarodne zaveze in pozive k povečanju obsega in kakovosti razvojnih aktivnosti (Burnell 2008; Desai in Potter 2008; Easterly 2008). Razvojna pomoč kot ključni inštrument razvojnega sodelovanja je nastala brez »potrebnih dokazov, ki bi potrjevali, da bi pomoč lahko delovala, [in tako predstavlja] gospodarski eksperiment brez primere« (Boone 1995, 1). Kritiki razvojnega sodelovanja pogosto omenjajo hiter gospodarski razvoj držav jugovzhodne Azije (Radelet in Sachs 2008) kot dokaz, da tuje posredovanje v obliki razvojne pomoči ni nujen pogoj za gospodarski razvoj in posledično upad stopnje revščine (Alesina in Dollar 2000; Banerjee in He 2008; Duflo in Kremer 2008). Raziskave o potencialnih učinkih uradne razvojne pomoči so prišle do nasprotujočih rezultatov, ki jih je mogoče v grobem razdeliti v tri kategorije: i) razvojna pomoč je škodljiva (Boone 1995; Rajan in Subramanian 2005); ii) razvojna pomoč ima lahko ob določenih pogojih pozitivne učinke na zmanjšanje revščine in gospodarsko rast (Cassen 1986; Burnside in Dollar 2000; Easterly 2003; Riddell 2007); ter iii) razvojna pomoč je ključna za zmanjšanje revščine in donatorji morajo povečati obseg razvojnih aktivnosti ter izboljšati kakovost razvojnega sodelovanja za doseg Razvojnih ciljev tisočletja (Hansen in Tarp 2000; Sachs 2005; Bourguignon in Sundberg 2007). Ne glede na nesoglasja o učinkih pomoči, pomanjkljive dokaze in metode za preverjanje razmerja med pomočjo in pričakovanimi končnimi rezultati ter učinki vendarle ne gre prehitro sklepati, »da je pomoč zato nepomembna ali nerelevantna« (Riddell 2007, 175).

Konec hladne vojne in s tem bipolarne razdelitve sveta je prinesel razprave o tem, kako z novimi konstelacijami v mednarodni skupnosti preoblikovati razmerja moči in vzpostaviti nove vzorce razvojnega sodelovanja z merljivimi dokazi o učinkih inštrumenta razvojne pomoči na gospodarsko rast in zmanjšanje revščine (Burall in Maxwell 2006; de Renzio in Mulley 2006; Rocha in Mulley 2006; Burnell 2008; Eyben 2008). Kritičen premislek o preteklih načinih, konceptih in oblikah razvojnega sodelovanja se je osredotočal na neuspeh politik strukturnega prilagajanja pod vodstvom Mednarodnega denarnega sklada in Svetovne

banke v 1980-ih in 1990-ih letih (Cypher in Dietz 1997; Killick 2004; Booth 2005; Riddell 2007; Brad in Cavanagh 2009) in posledično težavami z visokim, neobvladljivim zunanjim dolgom držav v razvoju (Remenyi 2004; Cassimon in van Campenhout 2006). Kritike so se osredotočale tudi na proliferacijo razvojnih projektov (Ohno in Niiya 2004; Dijkstra in Komives 2008), neusklajevanje med donatorji (Cassen 1986; Easterly in Pfitze 2008), neupoštevanje lokalnih zmogljivosti in kontekstov (Bräutigam 1992; Gray 2007; Jenkins 2008) ter pomanjkanje mehanizmov (vzajemne) odgovornosti za pričakovane rezultate in učinke razvojnega sodelovanja (Eifert in Gelb 2005; de Renzio 2006), bodisi v obliki zmanjšanja revščine in/ali spodbujanja gospodarske rasti. S sprejetjem osmih Razvojnih ciljev tisočletja na milenijskem vrhu Združenih narodov leta 2000 ter ob zavedanju napak iz preteklosti je mednarodna donatorska skupnost razvila sodobno razumevanje učinkovitega razvojnega sodelovanja (Johson in Subramanian 2005; Thorbecke 2006; Claessens in drugi 2007), nekateri celo govorijo o novi razvojni paradigmi (Renard 2006; de Haan in Everest-Phillips 2007) s pričakovanim končnim učinkom korenitega zmanjšanja svetovne revščine (Bendana 2004; Riddell 2007; de Renzio in drugi 2008; Rigg 2008).

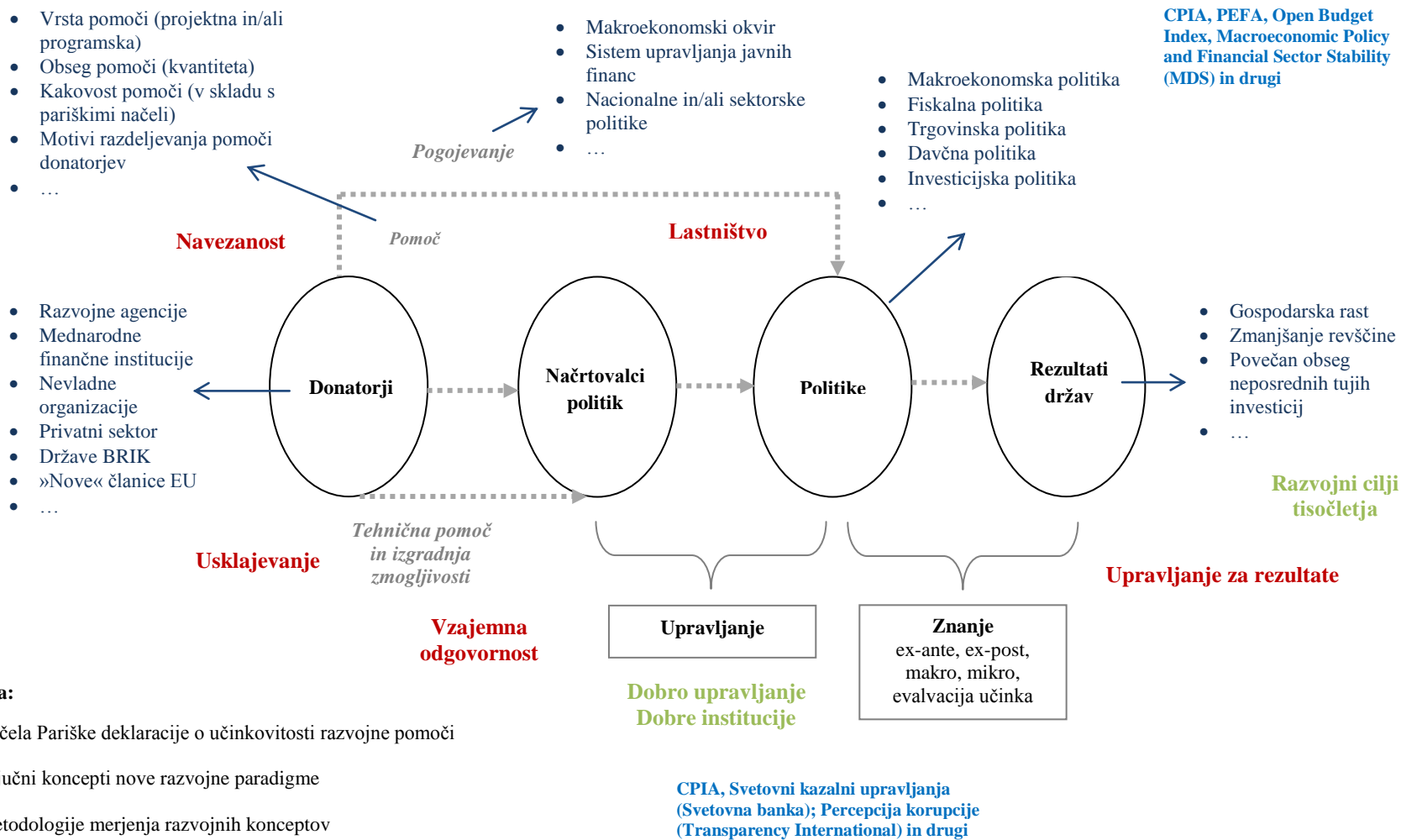
Sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja je osnovano na razumevanju, da je razmerje med inštrumentom razvojne pomoči in pričakovanimi rezultati ter učinki kompleksno ter da morajo raziskovalci za razumevanje tega razmerja podrobno pogledati v 'črno skrinjico' razvojnega sodelovanja (Bourguignon in Sundberg 2007). Pogled vanjo naj bi natančno razkrival kompleksna razmerja med donatorsko pomočjo in rezultati držav. Sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja gradi na spoznanjih študij iz konca 1990-ih let in začetka novega stoletja (Dollar in Princhett 1998; Burnside in Dollar 2000), da je razvojna pomoč učinkovita, ko je usmerjena v države z dobrimi politikami, ter da pomoč nima učinkov v državah s slabimi (monetarnimi, fiskalnimi, trgovinskimi in drugimi) politikami. Čeprav so nadaljnje študije (Hansen in Tarp 2000; Easterly in drugi 2003; Claessens in drugi 2007) zavrnilo to razmerje, je razmišljanje prepojilo donatorske aktivnosti (Kingsbury in drugi 2004; de Renzio in Mulley 2006; Koeberle in drugi 2006) – in to ne glede na opozorila, da ima lahko takšno razmišljanje nevarne posledice za tiste države in skupino milijarde ljudi na dnu (Collier 2007), ki zaradi te domneve pomoči ne bodo dobile, čeprav jo zaradi visokih stopenj revščine in ujetosti v pasti revščine najbolj potrebujejo (Sachs 2005; Collier 2007; Chari in Corbridge 2008; Sumner 2012).

Razmišljanje o dobrih politikah in predvsem dobrem upravljanju je prepojilo sodobno razumevanje učinkovitega razvojnega sodelovanja (Aubut 2004; Gray 2007; Jenkins 2008; Kaufmann 2009). »Brez 'dobrega' ali vsaj 'dovolj dobrega' upravljanja ne moremo zmagati v boju proti revščini« (DFID 2007a, 2). Donatorji hkrati verjamejo, da je dobro upravljanje mogoče natančno kvantitativno izmeriti (Punyaratabandhu 2004; Crawford 2006; DFID 2007a). Z razmišljanjem o politikah dobrega upravljanja in njihovi merljivosti je prepojena tudi Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči (de Renzio 2006; Booth 2008). Slednja velja za ključni dokument sodobnega razumevanja, kako narediti razvojno sodelovanje bolj učinkovito (Booth 2008; Hayden 2008). Pariška deklaracija, sprejeta leta 2005, uvaja pet načel za doseg tega cilja: lastništvo držav partneric nad razvojno strategijo (in politikami), navezanost donatorjev na strategije držav partneric, usklajevanje med donatorji, vzajemna odgovornost donatorjev in držav partneric ter upravljanje za rezultate – z razumevanjem, da je politike in dobro upravljanje mogoče izmeriti (OECD DAC 2008e).

H kompleksnosti razmerij razvojnega sodelovanja (po Bourguignon in Sundberg 2007), ki ga prikazujem v sliki 7.1 spodaj, nadalje prispevajo različni motivi donatorjev pri razdeljevanju pomoči (Riddell 2007; Burnell 2008) in tudi raznovrstnost akterjev razvojnega sodelovanja (Bourguignon in Sundberg 2007), ki vključuje tako uveljavljene bilateralne razvojne agencije kot tudi nove deležnike na tem področju. To vključuje države članice Evropske unije, ki so v povezavo stopile po letu 2004 (med njimi je tudi Slovenija), pred tem pa so bile prejemnice pomoči (Bučar 2007), države BRIKJ (Brazilija, Ruska federacija, Indija, Kitajska in Južna Afrika), ter številne nevladne organizacije, predstavnike civilne družbe in deležnike privatnega sektorja. Temu sledita tudi različna pripravljenost in zavezanost h gospodarskemu razvoju in odpravi revščine političnih elit držav partneric (Tavares 2003; Riddell 2007). Ključna predpostavka sodobnega razumevanja razvojnega sodelovanja je, da morajo države prejemnice imeti močno lastništvo nad lastnimi politikami razvoja in odprave revščine (Cling in drugi 2002; Abrahamsen 2004; Booth 2005), donatorji pa se bodo v razvojnih aktivnostih na te politike navezovali (Koeberle in drugi 2006; OECD DAC 2008e). Takšno razumevanje vsebuje tudi Pariška deklaracija (Booth 2008; de Renzio in drugi 2008). Sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja predvideva, da bodo države partnerice lastništvo dokazale s kredibilno pripravo nacionalnih in sektorskih politik, zapisanih v strateških dokumentih za zmanjševanje revščine (Cling in drugi 2002; Earle in Scott 2010), ki bodo nato preslikane v nacionalni letni proračun in srednjeročni okvir izdatkov (Willhelm in Krause 2008). Oblike razvojnega sodelovanja pa morajo biti takšne, da bodo upoštevale

nacionalne razvojne strategije in krepile institucije ter sisteme držav prejemnic (Ohno in Niiya 2004; Eifert in Gelb 2005; Koeberle in drugi 2006).

Slika 7.1: Sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja



Vir: prirejeno po Bourguignon in Sundberg (2007).

Od tehnične k politični proračunski podpori?

Mednarodna donatorska skupnost je del odgovorov na pretekle neuspehe poiskala tudi v oblikah razvojnega sodelovanja (Lancaster 1999; Koeberle in drugi 2006; Riddell 2007). Kritičnega premisleka so bile deležne tako programske oblike v okviru politik strukturnega prilaganja (Cordella in Dell' Ariccia 2003; Eifert in Gelb 2005) kot tudi številni, med seboj neusklajeni razvojni projekti v podporo aktivnostim javnega sektorja (Ohno in Niiya 2004; Williamson in Dom 2010). Slednji naj bi s tem, ko so vztrajno zaobšli sisteme upravljanja javnih financ držav partneric, spodkopavali lokalne institucije in sisteme dobrega upravljanja (Kaufmann 2003; Abrahamsen 2004; de Renzio 2006; DFID 2007a), pri čemer upravljanje javnih financ sodi med ključne sestavine tega koncepta (Allen 2009; Hedger in de Renzio 2010). Kot odgovor na napake iz preteklosti ter na osnovi petih načel učinkovitega razvojnega sodelovanja je nastala nova oziroma preoblikovana oblika programske pomoči – proračunska podpora (Koeberle in drugi 2006; Dijkstra in Komives 2008). Slednja vsebuje neposreden prenos finančnih sredstev v zakladnico države prejemnice, s katerimi ta upravlja sama, s čimer krepi lastništvo nad razvojem (OECD DAC 2006f). Finančna sredstva so dana v podporo in navezana na razvojne politike države partnerice, o katerih se donatorji, preden nakažejo pomoč, uskladijo tako s partnerico kot tudi z drugimi donatorji v izbrani državi (Koeberle in drugi 2006; Hoang 2012). Številne koristi, ki naj bi jih imela proračunska podpora, prinašajo po mnenju donatorjev tudi številna tveganja, ki se jim želijo preko politik pogojevanja ter preverjanja kakovosti institucij in sistemov dobrega upravljanja v največji možni meri izogniti (de Renzio 2006; Cant in drugi 2008; DFID 2008; NAO 2010).

Dosedanje študije vrednotenja učinkov proračunske podpore so v grobem pokazale, da se pričakovanja, povezana s to obliko pomoči, uresničujejo v praksi (IDD 2006; Lawson 2010; Caputo in drugi 2011). Hkrati so potrdile, v skladu z ugotovitvami študije Burnsida in Dollarja (2000), da je pomoč v obliki proračunske podpore bolj učinkovita v državah z dobrimi makroekonomskimi in fiskalnimi politikam (IDD 2006; Cant in drugi 2008). Doslej najboljše študija učinkov proračunske podpore na zmanjšanje revščine v sedmih državah od leta 1994 do 2004 (IDD 2006) sicer neposredno ni potrdila, da je bilo zmanjšanje revščine v proučevanih državah posledica uporabe proračunske podpore, je pa ugotovila, da proračunska podpora povečuje odstotek izdatkov, vezanih na zmanjšanje revščine, in vodi k okrepitvi sistemov upravljanja javnih financ. Podobno so o potencialno pozitivnem vplivu proračunske podpore na sisteme upravljanja javnih financ v primeru Britanske razvojne agencije DFID ugotavljali pri Računskem sodišču Velike Britanije (NAO 2008), kjer so,

podobno kot Evropsko računsko sodišče (2005; 2010), v dveh analizah proračunske podpore Evropske komisije izpostavili predvsem nevarnost visokih tveganj, povezanih s to obliko pomoči.

Zaradi opozoril o visokih tveganjih ter potencialnem financiranju koruptivnih režimov (Santiso 2001; Tavares 2003) so v preteklih letih donatorji pričeli s preoblikovanjem te oblike sodelovanja iz primarno koncipirane tehnične vaje v obliko pomoči z bolj poudarjeno politično noto (Hayman 2011; Tavakoli 2011; Vanheukelom 2011). Temu je sledila tudi Evropska komisija, ki velja za enega največjih podpornikov proračunske podpore in namenja dvajset odstotkov celotne uradne razvojne pomoči Unije v tej obliki več kot 80 državam partnericam (Evropska komisija 2010a). Nova navodila Evropske komisije o pripravi in izvrševanju proračunske podpore (Evropska komisija 2012), ki sledijo novi politiki proračunske podpore Evropske unije, kot eno ključnih načel in sestavin partnerstva Evropske unije in držav prejemnic proračunske podpore navajajo »močnejšo povezavo med temeljnimi vrednotami človeških pravic, demokracije in vladavine prava« (Evropska komisija 2012, 5). Evropska komisija z novim pristopom k proračunski podpori, v skladu s priporočili Evropskega računskega sodišča (2010), uveljavlja štiri (prej so bili trije) pogoje ustreznosti za pridobitev te oblike pomoči: i) kredibilnost nacionalnih in/ali sektorskih politik; ii) stabilen makroekonomski okvir; iii) upravljanje javnih financ; ter (ta pogoj je dodan z novim pristopom) iv) transparentnost in nadzor nad celotnim proračunskim procesom (Evropska komisija 2012, 7). Nov pristop daje še večji poudarek kredibilnosti sistemov upravljanja javnih financ, pri čemer je upravljanje javnih financ tako eden izmed pogojev ustreznosti za pridobitev proračunske podpore kot tudi eden od petih pričakovanih učinkov te oblike pomoči (prav tam; Evropska komisija 2010a). Ravno razumevanje razmerja med kakovostjo in uporabo sistemov upravljanja javnih financ, ki je tudi del Pariške deklaracije, je bil vodilni namen pričujoče raziskave, kjer sem uporabo javnofinančnih sistemov proučila v obliki proračunske podpore.

Uporaba krepi javnofinančne sisteme, a kredibilnost sistema ni pogoj za uporabo

Sodobno razumevanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja uvaja razmerje med kakovostjo sistemov upravljanja javnih financ in njihovo uporabo. Trdim, da je razmerje v veliki meri neraziskano in teoretsko nepodkrepljeno. Takšno razmerje uvaja tudi Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči. Ta predvideva, da bodo države partnerice okrepile sisteme upravljanja javnih financ (to preverja kazalnik 2a), čemur bo sledila uporaba sistemov s strani

donatorjev (to preverja kazalnik 5a), ki bodo nadalje okrepili te sisteme (OECD DAC 2008e). Kredibilni sistemi upravljanja javnih financ so v skladu s sodobnim razumevanjem razvojnega sodelovanja ključni za dobro upravljanje in pogoj za doseganje Razvojnih ciljev tisočletja (DFID 2007a; SIDA 2007; Allen 2009; OECD DAC 2009). S Pariško deklaracijo so se donatorji zavezali, da bodo podporo državam partnericam namenili na osnovi »nacionalnih razvojnih strategij partneric in periodičnega preverjanja napredka pri izvrševanju teh strategij« (OECD DAC 2008e). Medtem ko Pariška deklaracija predvideva, da bodo države partnerice prevzele lastništvo nad reformnim programom sistemov upravljanja javnih financ, so se donatorji zavezali, da bodo državne sisteme in postopke »uporabljali do največje možne mere« (prav tam). Kjer to ne bo mogoče, »bodo vzpostavili dodatna varovala in ukrepe na način, ki krepí in ne spodkopava državnih sistemov in postopkov« (prav tam). Končni dokument iz Busana⁵¹ je opozoril, da se donatorji pogosto izognejo uporabi sistemov upravljanja javnih financ, zato ker vidijo v tem predvsem visoka tveganja in manj koristi za države prejemnice. Dokument zato donatorje opominja, da »uporaba in krepitev sistemov držav v razvoju ostajata v središču naših naporov za izgradnjo učinkovitih institucij« (OECD DAC 2011f, 4). Busanski dokument je v tem kontekstu nadgradil zaveze iz Pariza in Akre (Rogerson 2011) ter predlagal, da uporaba državnih sistemov postane »privzeti pristop k razvojnemu sodelovanju v podporo aktivnostim, ki jih upravlja javni sektor« (OECD DAC 2011f, 5).

Na primeru izbranih enot Moldavije in Kirgizistana sem z uporabo študije primera v okviru prvega raziskovalnega vprašanja analizirala, ali je v obdobju od leta 2005 do 2010, ki sovпада z mednarodnimi naporí za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja v okviru Pariške deklaracije, kredibílen sistem upravljanja javnih financ in/ali kredibílen reformni program vodil v uporabo sistemov v obliki proračunske podpore. Z izborom Moldavije in Kirgizistana (obe sta državi nekdanje Sovjetske zveze, obe z visoko stopnjo revščine predvsem ruralnega prebivalstva in visoko stopnjo emigracij) sem želela dopolniti obstoječe študije vpliva donatorske podpore na procese upravljanja javnih financ. Te se v veliki meri osredotočajo na afriške države (Andrews 2010; de Renzio in drugi 2010; Lawson 2010). Z analizo proračunov izbranih držav, študijami PEFA, podatki OECD, Mednarodnega denarnega sklada in Svetovne banke sem ugotovila, da sta bili obe državi v proučevanem

⁵¹ Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana – *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*. Sprejet na četrtem visokem vrhu v Busanu, Južni Koreji, pod okriljem OECD od 29. novembra do 1. decembra 2011.

obdobju prejemnici proračunske podpore. Analize kakovosti sistemov UJF izbranih držav na osnovi metodologije CPIA in PEFA so pokazale večjo kredibilnost sistema upravljanja javnih financ v Moldaviji – v skladu z mojo opredelitvijo sistema UJF kot proračunskega cikla, sestavljenega iz šestih med seboj povezanih faz (strateško načrtovanje; priprava proračuna; upravljanje finančnih sredstev; notranji nadzor, notranja revizija in spremljanje; računovodstvo in poročanje; zunanja odgovornost) (po Andrews 2010). Z analizo strateških dokumentov gospodarskega razvoja in odprave revščine v Moldaviji in Kirgizistanu sem prav tako ugotovila, da je imela Moldavija v proučevanem obdobju veliko bolj podrobno razdelano strategijo reforme javnofinančnega sistema kot Kirgizistan. Tako je imela Moldavija v proučevanem obdobju na osnovi ocen metodologij CPIA in PEFA bolj kakovosten sistem UJF kot Kirgizistan ter tudi bolj izčrpen reformni program sistema UJF. Vendar Moldavija zaradi tega v proučevanem obdobju ni prejela primerjalno več proračunske podpore kot Kirgizistan.

Na osnovi analize dokumentov donatorjev o njihovem pristopu do uporabe proračunske podpore ter intervjujev sem ugotovila, da na odločitev o uporabi te oblike pomoči poleg kakovosti sistemov upravljanja javnih financ vplivajo tudi drugi dejavniki. Med ključne pogoje za pridobitev proračunske podpore v grobem poleg kakovosti sistema UJF sodijo tudi stabilen makroekonomski okvir ter kredibilnost nacionalnih in sektorskih politik razvoja (Factora 2006; DFID 2009a; Evropska komisija 2011b). Tega sem se zavedala še pred empirično analizo. Vendar so mi donatorji proračunske podpore v izbranih državah potrdili, da je kakovost sistemov UJF držav partneric zanje ključni pogojev za dodelitev proračunske podpore. Kljub zavedanju o drugih pogojih za pridobitev proračunske podpore sem v grobem z analizo izbranih enot želela razumeti, v kolikšni meri donatorji sledijo mednarodnim zavezam, kot je Pariška deklaracija, o povečanju učinkovitosti razvojnega sodelovanja. S študijo primera sem ugotovila, da je Moldavija s tem, ko je v proučevanem obdobju vztrajno dokazovala, da je močno zavezana h krepitvi sistema UJF, proporcionalno dobivala več proračunske podpore. Donatorji proračunske podpore v Moldaviji so napredek na področju UJF nagradili s povečano uporabo njenega sistema v obliki proračunske podpore in na ta način sledili pariškim zavezam. Kirgizistan je v istem obdobju imel precej več izzivov z reformo sistema UJF, vendar sta se Evropska komisija in Svetovna banka odločili, da bosta ne glede na visoko fiduciarno tveganje vendarle uporabili javnofinančni sistem te države. Odločitev sicer ne sledi duhu pariških zavez, vendar ocenjujem, da je v skladu z zavezami obeh donatorjev, da bosta stremela k odpravi revščine tudi v državah s slabšimi politikami.

V proučevanem obdobju je pomoč Kirgizistanu namenila tudi Azijska razvojna banka, ki je s sektorsko proračunsko podporo financirala program izboljšanja transportne infrastrukture. V okviru tega programa je Azijska razvojna banka financirala gradnjo cestne in železniške infrastrukture, ki povezuje kirgiško prestolnico Biškek z drugimi srednjeazijskimi državami ter Kitajsko. To je pri drugih donatorjih v Kirgizistanu sprožilo pomisleke o tem, da gre v resnici pri financiranju tega programa za zasledovanje kitajskih interesov in ne financiranje politik in programov razvoja, ki so v skladu s strategijo odprave revščine Kirgizistana. To dognanje v okviru prvega raziskovalnega vprašanja odpira vprašanje vključevanja novih donatorjev držav BRIKJ v mednarodno razvojno sodelovanje. Vključevanje držav BRIKJ je v zadnjem desetletju hkrati tudi eno vodilnih vprašanj tako med deležniki razvojnega sodelovanja kot raziskovalci s področja razvojnih študij. Države BRIKJ, ki so hkrati donatorice in prejemnice pomoči, namreč niso podpisnice Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči in tako niso zavezane k spoštovanju njenih petih načel razvojnega sodelovanja. 'Tradicionalni' oziroma uveljavljeni donatorji zato iščejo načine, kako sodelovati z 'novimi' akterji razvojnega sodelovanja (Davey 2012; Greenhill in drugi 2013). V okviru prvega raziskovalnega vprašanja tako na primeru Moldavije kot Kirgizistana ugotavljam, da donatorji v celoti ne sledijo pariškim zavezam, da bodo v tistih državah, ki dokažejo večjo kredibilnost javnofinančnega sistema, te sisteme (v večji meri) uporabili.

Za natančno razumevanje razmerja med kakovostjo in uporabo javnofinančnih sistemov sem analizo dopolnila tudi z analizo naprotne strani 'pariškega razmerja'. V okviru drugega raziskovalnega vprašanja sem proučila vpliv uporabe sistemov upravljanja javnih financ na njihovo okrepitev. S študijo primera sem želela dopolniti obstoječe, čeprav redke raziskave donatorskega vpliva na sisteme upravljanja javnih financ (Andrews 2010; de Renzio in drugi 2010; Caputo in drugi 2011), ki so se večinoma posluževale kvantitativnih metod za pojasnitev vpliva uporabe sistemov UJF na njihovo kakovost. Avtorji študij so opozorili, da bodo morali raziskovalci vpliva donatorske podpore na sisteme UJF v prihodnje uporabiti kvalitativne metode, vključno s študijo primera, da bi bolj poglobljeno razumeli to razmerje. S pričujočo raziskavo sem proučila vpliv proračunske podpore na kakovost sistema UJF na nacionalni ravni. Enota raziskave je bila Moldavija. Kirgizistana zaradi pomanjkanja analiz javnofinančnega sistema in posledično kratkega časovnega obdobja raziskave nisem vključila v analizo. Na primeru Moldavije sem v obdobju od leta 2006 do 2011, ko je mednarodna donatorska skupnost v tej državi izvedla tri analize sistema upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo PEFA (2006, 2008 in 2011), preverjala vpliv uporabe sistema

upravljanja javnih financ v obliki proračunske podpore na njegovo kakovost. Analizirala sem vpliv štirih sestavnih delov mojega razumevanja vodilnega koncepta raziskave, to je proračunske podpore (finančni vložek, nefinančni vložek v obliki tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti, izpolnitev pogojev ustreznosti ter navezanost na in dialog o nacionalnih in/ali sektorskih politikah), na šest faz proračunskega cikla.

Proračunska podpora Moldaviji je v proučevanem obdobju naraščala (leta 2006 je znašala le 2,1 odstotka celotne uradne razvojne pomoči, leta 2011 že 17,5 odstotka). Vodilni donator proračunske podpore v tem obdobju je bila Evropska komisija, medtem ko so proračunsko podporo Moldaviji namenili tudi Svetovna banka, s sofinanciranjem Britanske razvojne agencije, nizozemskega ministrstva za zunanje zadeve in Švedske razvojne agencije, ter Britanska razvojna agencija DFID. Poleg finančnih vložkov so vsi donatorji proračunske podpore Moldaviji namenili obsežne programe tehnične pomoči in izgradnje zmogljivosti na področju javnih financ, ki je potekalo pri vseh šestih fazah proračunskega cikla. Ti programi so vključevali tako deležnike na finančnem kot tudi resornih ministrstvih, javnih agencijah, lokalnih ravneh ter Računskem sodišču. Moldavija je morala v proučevanem obdobju prav tako, med drugim, zadostiti pogoju kredibilnega sistema upravljanja javnih financ proračunske podpore, ki so ga donatorji spremljali tudi med programom sodelovanja v obliki proračunske podpore. Hkrati je morala Moldavija preko dialoga o nacionalnih in/ali sektorskih politikah, odvisno od tega, ali je šlo za splošno ali sektorsko proračunsko podporo, dokazati kredibilnost politik, vključno s politikami upravljanja javnih financ, ter lastništvo nad njimi. Kredibilnost javnofinančnega sistema je bila pogoj za pridobitev proračunske podpore. V raziskovalnem modelu vpliva štirih sestavnih delov proračunske podpore na šest faz proračunskega cikla sem upoštevala, da so sicer reformni programi javnofinančnih sistemov dolgotrajen proces (Schick 1998; Allen 2009; Adrews 2010; Diamond 2013; Schick 2013). Prav tako sem upoštevala, da so na okrepitev javnofinančnega sistema v Moldaviji vplivali tudi drugi dejavniki, kot je politična zavezanost k reformam nove vlade, ki je bila v tem obdobju visoka (Hirbu 2011; Oleg 2011), notranji programi usposabljanja in izgradnje zmogljivosti brez donatorske podpore ter tudi drugi donatorski projekti in programi tehnične pomoči, ki niso bili vezani na proračunsko podporo. S študijo primera in analizo primarnih in sekundarnih virov ter intervjujev v okviru študije sem ugotovila, da je imela proračunska podpora v proučevanem obdobju, ko je obseg proračunske podpore kot deleža celotne uradne razvojne pomoči vztrajno naraščal, pozitiven vpliv na javnofinančni sistem Moldavije.

Izsledki pričujoče raziskave v Moldaviji, ki kažejo na potencialno pozitiven vpliv proračunske podpore na sisteme upravljanja javnih financ, so pomembni predvsem v kontekstu nedavnih iniciativ donatorjev po ponovnem premisleku in preoblikovanju te oblike pomoči, ki je, kot ocenjujejo donatorji, preveč tvegana in v preveliki meri temelji na odnosu zaupanja. Zato proračunska podpora, ki je bila oblikovana na petih načelih Pariške deklaracije, predvsem lastništva držav partneric in navezanosti donatorjev na strategije partneric, in kot tehnična oblika pomoči, dobiva vse bolj politično konotacijo v procesu priprave. Tudi multilateralni donatorji, kot je Evropska komisija, v proces vnašajo spoštovanje človekovih pravic, demokratičnih vrednot in vladavine prava. S tem pa zamenjujejo zmanjšanje revščine kot končnega cilja razvojnih aktivnosti s spodbujanjem demokracije (Faust in drugi 2012). To spreminja namen proračunske podpore kot oblike razvojnega sodelovanja, ki je nastala v kontekstu sodobnih razprav o povečanju učinkovitosti razvojnega sodelovanja.

Od sodobne k postsodobni razvojni paradigmi?

Zgodovina razvojnega sodelovanja vse od začetkov po koncu druge svetovne vojne ponuja nenehno izmenjavanje obdobj zavez in obljub ter obdobj razočaranj, ki jim znova sledijo obdobja (novih) zavez in obljub (Harriss 2005, 19; Thorbecke 2006, 1–2; Riddell 2007). Podobno je mogoče trditi tudi za sodobno razumevanje razvojnega sodelovanja, ki je s petimi načeli Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči vneslo kritičen premislek o napakah preteklosti in kako jih preseči. Vendar je mednarodni skupnosti v obdobju od leta 2005 do 2010 od skupno 12 kazalnikov oziroma 13 ocenjenih dimenzij Pariške deklaracije uspelo doseči cilj le pri eni dimenziji (tehnična pomoč donatorjev poteka na osnovi usklajenih programov, ki so v skladu z razvojnimi strategijami držav partneric) (OECD DAC 2011g). Pred ciljem uresničitve Razvojnih ciljev tisočletja leta 2015 je jasno, da mednarodna skupnost tudi pri naporih razvojnih aktivnost za zmanjšanje revščine ne bo uspešna (Greenhill in drugi 2013). Kaj sledi po letu 2015 in v katero smer bodo šli mednarodni napor za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja po zadnjem, četrtem visokemu forumu o učinkovitosti, ki je bil konec leta 2011 v Busanu, Južni Koreji? Bo razočaranju, da ne glede na povečane zaveze in obljube mednarodne skupnosti, da bo povečala učinkovitost razvojnega sodelovanja, sledilo obdobje novih zavez in obljub?

Delovna skupina za učinkovitost razvojne pomoči v okviru OECD je junija 2012 na srečanju v Parizu že predlagala okvir spremljanja učinkovitosti razvojne pomoči v postbusanskem

obdobju, s cilji za leto 2015. Predlog namesto 12 kazalnikov Pariške deklaracije predlaga skupno 10 kazalnikov, ki gradijo na zavezah iz Akre (Booth 2008; Rogerson 2011), da je treba v proces razvojnega sodelovanja vključiti množice deležnikov, vključno z bolj poudarjeno vlogo civilne družbe, privatnega sektorja in parlamentov, ter z zavezami iz Busana po okrepitvi sodelovanja jug-jug (ang. *South-South Cooperation*). Vodilna gospodarstva sveta, kot so Kitajska, Indija in Brazilija, ki so bila še pred kratkim in še vedno so prejemniki razvojne pomoči, hkrati stopajo v procese razvojnega sodelovanja tudi v vlogi donatorjev (Davey 2012). Novi kazalniki se tako dotikajo številnih področij razvojnega sodelovanja in preverjajo: i) osredotočenost razvojnega sodelovanja na rezultate, ki so odraz prioritet držav v razvoju; ii) vključenost civilne družbe; in iii) privatnega sektorja v razprave o razvoju; iv) transparentnost informacij o razvojnem sodelovanju; v) predvidljivost tokov razvojne pomoči v letnem proračunu in srednjeročnem okviru izdatkov; vi) delež pomoči, ki je v proračunu in je predmet parlamentarnega nadzora; vii) vzajemen nadzor med donatorji s skupnimi ocenami rezultatov; viii) enakost med spoloma in opolnomočenje žensk; ix) učinkovitost institucij, kjer predlagani okvir preverja tako kakovost kot uporabo sistemov upravljanja javnih financ v skladu z metodologijo CPIA; ter x) (ne)vezanost pomoči (OECD DAC 2012, 8). Predlog kazalnikov napredka učinkovitosti razvojnega sodelovanja je precej bolj obširen kot v primeru Pariške deklaracije, zato bo zanimivo opazovati, v kolikšni meri bo mednarodna skupnost uspešna pri doseganju zadanih ciljev. Vprašanje je tudi, koliko ti cilji dejansko odsevajo pomankljivosti v sistemu razdeljevanja razvojne pomoči v praksi. Prav tako menim, da predlog novih ciljev v veliki meri predstavlja kompromis o vključevanju čim večjega števila interesov v mednarodno razvojno sodelovanje, podobno kot dokument iz Busana (Rogerson 2011), in ga bo zato težko uresničiti v praksi.

Razvojno sodelovanje je priča nenehnim spremembam v mednarodni skupnosti, ki se jim včasih bolj, včasih manj uspešno prilagaja. Z globalno finančno krizo se zmanjšujejo finančni prispevki donatorjev, namenjeni za uradno razvojno pomoč, saj je razvojno sodelovanje ob načrtovanih zmanjšanih finančnih odhodkih pogosto prva tarča proračunskih varčevanj. Poleg zmanjšanih in tudi manj predvidljivih prispevkov v obliki razvojne pomoči se hkrati spreminja tudi realnost držav v razvoju, ko študije globalne revščine kažejo na povečanje revščine v državah s srednjim prihodkom *per capita* (Sumner 2012) ter krhkih državah (Svetovna banka 2011d). Pozivi donatorjev, vključno z Evropsko unijo in njenim novim pristopom k razvojnemu sodelovanju v okviru *Agende za akcijo* (Evropska komisija 2011a), gredo vedno bolj v smer okrepitve mobilizacije domačih virov držav partneric v obliki

davkov ter pozivom k večji vlogi privatnega sektorja in človekoljubnih organizacij. Uveljavljeni razvojni deležniki, kot so mednarodne finančne institucije ter razvojne agencije držav članic OECD DAC, pa še vedno iščejo načine sodelovanja z novimi donatorji, kot so članice BRIKJ, ki niso podpisnice Pariške deklaracije in tako tudi ne podpornice sodobnih naporov za povečanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Hkrati uveljavljeni donatorji zaradi ugotovljenih visokih tveganj ob uporabi nekaterih oblik razvojne pomoči, kot je proračunska podpora, že iščejo nove oblike sodelovanja, namesto da bi premislili o tem, kako obstoječe modalitete prilagoditi realnostim (novega) razvojnega konteksta. Tako se zdi, da ob starih izzivih razvojnemu sodelovanju ter številnih novih trendih raziskovalcem s področja razvojnih študij tudi v prihodnje ne bo zmanjkalo raziskovalnih tem.

8 SEZNAM LITERATURE

- ABIA (The Advisory Board for Irish Aid). 2008. *Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction: From Better Theory to Better Practice*. Final Synthesis Report. Dublin: The Advisory Board for Irish Aid (ABIA).
- Abrahamsen, Rita. 2004. The Power of Partnerships in Global Governance. *Third World Quarterly* 25 (8): 1453-1467.
- Acosta, Andrés Mejía in Paolo de Renzio. 2008. Aid, Rents and the Politics of the Budget Process. *Institute of Development Studies Working Paper* št. 311. Brighton: Institute of Development Studies.
- ADB (Asian Development Bank). 2008. Mainstreaming the Multi-tranche Financing Facility. *Asian Development Bank Policy Paper*. Manila: Asian Development Bank. Dostopno prek: <http://www.adb.org/documents/mainstreaming-multitranche-financing-facility?ref=site/public-sector-financing/publications> (12. januar 2013)
- 2013. *Kyrgyz Republic: Project Records*. Dostopno prek: <http://www.adb.org/projects/search/508?ref=countries/kyrgyz-republic/projects> (26. januar 2013).
- Adcock, Robert in David Collier. 2001. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review* 95 (3): 529-36.
- Alesina, Alberto in David Dollar. 2000. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth* (5): 33-63.
- Allen, Richard in Daniel Tommasi, ur. 2001. *Managing Public Expenditures: A Reference Book for Transition Countries*. Pariz: OECD SIGMA.
- Allen, Richard. 2009. The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries. *IMF Working Paper* 09/96. Washington: International Monetary Fund.
- Andrews, Matt. 2007. What Would an Ideal Public Finance Management System Look Like? V *Budgeting and Budgetary Institutions*, ur. Anwar Shah, 359-386. Washington: The World Bank.
- 2010. How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa? *Faculty Research Working Paper Series* 10 (18). Cambridge, Massachusetts: Harvard Kennedy School, John F. Kennedy School of Government.
- Atamanov, Aziz in Marrit van den Berg. 2010. Determinants of Remittances in Central Asia: Evidence Based on the Household Budget Survey in the Kyrgyz Republic. *MGSOG Working Paper* 2010 (7). Maastricht: Maastricht School of Governance (MGSOG).

- Aubut, Julie. 2004. The Good Governance Agenda: Who Wins and Who Loses. Some Empirical Evidence for 2001. *Development Studies Institute Working Paper Series* 04-48. London: London School of Economics and Political Science.
- Bailey, Stephen James. 2003. *Public Sector Economics: Theory, Policy, and Practice*. New York: Palgrave.
- Banerjee, Abhijit in Ruimin He. 2008. Making Aid Work. V *Reinventing Foreign Aid*, ur. William Easterly, 47-92. Cambridge: The MIT Press.
- Bendana, Alejandro. 2004. *Good Governance and the MDGs: Contradictory or Complementary?* Članek, predstavljen na konferenci Institute for Global Network, Information and Studies, Oslo, Norveška, 20. september 2004. Dostopno prek: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/211/44424.html> (28. november 2012).
- Benko, Vlado. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Benko, Vladimir. 2000. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. 2. izdaja. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Beynon, Jonathan in Andra Dusu. 2010. Budget Support and MDG Performance. *Development Paper* št. 2010/01. Bruselj: Evropska komisija.
- Bietenhader, Daniel in Andreas Bergmann. 2010. Principles for Sequencing Public Financial Reforms in Developing Countries. *International Public Management Review* 1 (11): 52-66.
- Bøås, Morten. 2008. Multilateral Institutions and the Developing World: Changes and Challenges. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 547-550. London: Hodger Education.
- Boone, Peter. 1995. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *Center for Economic Performance: Discussion Paper* št. 272. London: London School of Economics and Political Science.
- Boonstra, Jos. 2007. *Moldova, Transnistria and European Democracy Policies*. Madrid: FRIDE. Dostopno prek: <http://www.fride.org/publication/130/moldova,-transnistria-and-european-democracy-policies> (6. december 2012).
- Booth, David. 1985. Marxism and Development Sociology: Interpreting the Impasse. *World Development* 13 (7): 761-787.
- 2005. Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment. *ODI Working Paper* št. 256. London: Overseas Development Institute.
- 2008. Aid Effectiveness after Accra: How to Reform the 'Paris Agenda'. *ODI Briefing Paper* št. 39. London: Overseas Development Institute.

- 2011. Aid Effectiveness: Bringing Country Ownership (and Politics) Back in. *ODI Working Paper* št. 336. London: Overseas Development Institute.
- Bourguignon, François in Mark Sundberg. 2007. *Aid Effectiveness – Opening the Black Box*. Pittsburgh: American Economic Association (AEA). Dostopno prek: http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2007/0106_1430_2001.pdf (22. september 2009).
- Bräutigam, Deborah. 1992. Governance, Economy, and Foreign Aid. *Studies in Comparative International Development* 27 (3): 3-25.
- Broad, Robin in John Cavanagh. 2009. *Development Redefined: How the Market Met Its Match*. Colorado: Paradigm Publishers.
- Bučar, Maja in Mojmir Mrak. 2007. Challenges of Development Cooperation for EU New Member States. Strokovni prispevek na konferenci *ABCDE World Bank Conference*, Bled, Slovenija, 17.-18. maj, 2007.
- Bučar, Maja, ur. 2007. *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Case Studies*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Burall, Simon in Simon Maxwell. 2006. Reforming the International Aid Architecture: Options and Ways Forward. *ODI Working Paper* št. 278. London: Overseas Development Institute.
- Burghart, Daniel L. 2002. The Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path to the 21st Century. V *The Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path to the 21st Century*, ur. Dan Burghart in Theresa Sabonis-Helf. Washington DC: National Defense University Center for Technology and National Security Policy.
- Burnell, Peter. 2008. Foreign Aid in a Changing World. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 500-503. London: Hodger Education.
- Burnside, Craig in David Dollar. 2000. Aid, Policies, and Growth. *The American Economic Review* 90 (4): 847-868.
- Cagé, Julia. 2009. *Growth, Poverty, Reduction and Governance in Developing Countries: A Survey*. Pariz: Ecole normale Supérieure. Dostopno prek: <http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb0904.pdf> (6. december 2012).
- Cangiano, Marco, Teresa Curristine in Michael Lazare. 2013. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington: International Monetary Fund.
- Cant, Jeremy, Rebecca Carter in Stephen Lister. 2008. *Stocktake on Donor Approaches to Managing Risks*. Oxford: Mokoro.
- Caputo, Enzo, Antonie de Kemp in Andrew Lawson. 2011. Assessing the Impacts of Budget Support: Case Studies in Mali, Tunisia and Zambia. *OECD DAC Network on Development Evaluation*

- and European Commission Evaluation Insights* št. 2. Pariz: OECD.
- Carter, Rebecca. 2008. *Putting Aid on Budget. A Study for Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and the Strategic Partnership with Africa (SPA)*. Oxford: Mokoro.
- Cassen, Robert ur. 1986. *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*. New York in Oxford: Oxford University Press.
- Cassen, Robert ur. 1994. *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*. Washington, DC: Overseas Development Council.
- Cassimon, Danny in Bjorn Van Campenhout. 2006. Aid Effectiveness, Debt Relief and Public Finance Response: Evidence from a Panel of HIPC Countries. *IOB Working Paper 2006/02*. Antwerp: Institute of Development Policy and Management (IOB).
- CEF (Center of Excellence in Finance). 2012. *Internal Auditing Fundamentals*. Študijsko gradivo v okviru programa Training of Internal Auditors in the Public Sector: The CIPFA International Certificate in Public Sector Internal Auditing. Ljubljana: The Center of Excellence in Finance.
- Centralna Banka Kirgizistana. 2013. *Official Exchange Rates*. Dostopno prek: <http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1562&lang=ENG> (16. januar 2013).
- Centralna Banka Moldavije. 2013. *Official Exchange Rates*. Dostopno prek: http://www.bnm.md/en/official_exchange_rates (16. januar 2013).
- Chari, Sharad in Stuart Corbridge. 2008. *The Development Reader*. London in New York: Routledge.
- Christiansen, Karin in Ingie Hovland. 2003. The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research. *ODI Working Paper* št. 216. London: Overseas Development Institute.
- Claessens Stijn, Danny Cassimon in Bjorn Van Campenhout. 2007. Empirical Evidence on the New International Architecture. *IMF Working Paper WP/07/277*. Washington: International Monetary Fund.
- Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto in François Roubaud. 2002. *The PRSP Initiative: Old Wine in New Bottles?* Pariz: The French Institute for Research on Development/Institut de Recherche pour le Développement. Dostopno prek: http://www.dial.prd.fr/dial_evenements/conf_scientifique/pdf/abcde2002/razafindrakoto.pdf (13. september 2009).
- Collier, Paul in David Dollar. 2000. Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals? *World Bank Policy Research Working Paper* št. 2403. Washington: The World Bank.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion, Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press.
- Conway, Dennis in Nikolas Neynen. 2008. V *The Companion to Development Studies, Second*

- Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 92-96. London: Hodger Education.
- Cordella, Tito in Giovanni Dell' Ariccia. 2003. Budget Support Versus Project Aid. *IMF Working Paper* 03/88. Washington: International Monetary Fund.
- Cozmulici, Eugeniu. 2011. Intervju. Kišinjev, Moldavija. 12. januar 2011.
- Crawford, Gordon. 2004. The World Bank and Good Governance: Rethinking the State or Consolidating Neo-Liberalism. V *The IMF, World Bank and Policy Reform*, ur. Alberto Paloni in Maurizio Zanardi, 115-142. New York: Routledge.
- Cypher, James M. in James L. Dietz. 1997. *The Process of Economic Development*. London: Routledge.
- Davey, Eleanor. 2012. New Players Through Old Lenses: Why History Matters in Engaging with Southern Actors. *Humanitarian Policy Group (HPG) Policy Brief* št. 48. London: Overseas Development Institute.
- de Haan, Arjan in Max Everest-Phillips. 2007. Can New Aid Modalities Handle Politics? *UNU-WIDER Research Paper* št. 2007/63. Helsinki: United Nations World Institute for Development Economics Research (WIDER).
- de Renzio, Paolo in Andrew Rogerson. 2005. Power to Consumers? A Bottom-Up Approach to Aid Reform. *ODI Opinions* št. 40. London: Overseas Development Institute.
- de Renzio, Paolo in Sarah Mulley. 2006. *Donor Coordination and Good Governance: Donor-led and Recipient-led Approaches*. Oxford: University of Oxford. Dostopno prek: <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Renzio%20Mulley%20Donor%20Coordination.pdf> (5. september 2009).
- de Renzio Paolo, Lindsay Whitfield in Isaline Bergamaschi. 2008. Reforming Foreign Aid Practices: What Country Ownership is What Donors Can Do to Support It? *Global Economic Governance Programme Briefing Paper*. Dostopno prek: <http://www.globaleconomicgovernance.org> (5. september 2009).
- de Renzio, Paolo, Matt Andrews in Zac Mills. 2010. *Evaluation of Donor Support to Public Financial Management (PFM) Reform in Developing Countries: Analytical Study of Quantitative Cross-Country Evidence*. London: Overseas Development Institute.
- de Renzio, Paolo. 2006. Aid Budget and Accountability: A Survey Article. *Development Policy Review* 24 (6): 627-645. Oxford: Blackwell Publishing.
- 2009a. *Approach and Methodology for the Evaluation of Donor Support to Public Finance Management (PFM) Reform in Developing Countries. PART A: Assessing Budget Institution and Budget Reforms in Developing Countries: Overview of Theoretical Approached and Empirical Evidence*. Oxford: Fiscus.
- 2009b. Taking Stock: What Do PEFA Assessments Tell Us About PFM Systems Across

- Countries? *ODI Working Paper* št. 302. London: Overseas Development Institute.
- Desai, Vandana in Robert B. Potter, ur. 2008. *The Companion to Development Studies, Second Edition*. London: Hodger Education.
- DFID (United Kingdom's Department for International Development). 2000a. *Halving World Poverty by 2015: Economic Growth, Equity and Security. Strategies for Achieving the International Development Targets (IDTs)*. London: Department for International Development (DFID).
- 2000b. *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor. White Paper on International Development*. London: Department for International Development (DFID).
- 2000c. *Central Asia and South Caucasus Strategy Paper*. London: Department for International Development (DFID).
- 2002. *Moldova Country Strategy Paper*. London: Department for International Development (DFID).
- 2004a. *Central Asia, South Caucasus and Moldova: Regional Assistance Plane 2004-2007*. London: Department for International Development (DFID).
- 2004b. *Poverty Reduction Budget Support. A DFID Policy Paper*. London: Department for International Development (DFID). Dostopno prek: www.dfid.gov.uk/Documents/publications/prbspaper.pdf (13. september 2009).
- 2005. *A Platform Approach to Improving Public Financial Management: DFID Briefing*. London: Department for International Development (DFID).
- 2006. *Moldova: Fiduciary Risk Assessment*. London: Department for International Development (DFID).
- 2007a. *Governance, Development and Development Politics: DFID's Work in Building More Effective States*. London: Department for International Development (DFID).
- 2007b. *Understanding the Politics of the Budget: What Drives Change in the Budget Process?* DFID Briefing. London: Department for International Development (DFID).
- 2008. *Poverty Reduction Budget Support. A DFID Policy Paper*. London: Department for International Development (DFID).
- 2009a. *Implementing the UK's Conditionality Policy*. A DFID How to Note. London: Department for International Development (DFID).
- 2009b. *Managing Fiduciary Risk When Providing Financial Aid*. A DFID How to Note. London: Department for International Development (DFID).
- 2011. *Implementing DFID's Strengthened Approach to Budget Support: Technical Note*. London: Department for International Development (DFID). Dostopno prek:

- https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/137328/Strengthened-approach-budget-support-Technical-Note.pdf.pdf (22. maj 2012).
- 2013a. *Moldova: Project Information*. Dostopno prek:
<http://projects.dfid.gov.uk/Default.aspx?countrySelect=MD-Moldova> (18. januar 2013).
- 2013b. *Kyrgyzstan: Project Information*. Dostopno prek:
<http://projects.dfid.gov.uk/Default.aspx?countrySelect=KG-Kyrgyz%20Republic> (18. januar 2013).
- Diamond, Jack. 2006. Budget System Reform in Emerging Economies: The Challenges and the Reform Agenda. *IMF Occasional Paper* št. 245. Washington: International Monetary Fund.
- 2013. *Good Practice Note on Sequencing PFM Reforms*. Washington: PEFA Secretariat.
Dostopno prek: http://pefa.org/sites/pefa.org/files/v8-Good_Practice_Note_on_Sequencing_PFM_Reforms_%28Jack_Diamond__January_2013%29_0.pdf (5. februar 2013).
- Dijkstra, Geske in Kristin Komives. 2008. From Project Aid to Budget Support: How Far Have We Come and What We Have Gained in Latin America? Članek, predstavljen na konferenci: *12th EADI General Conference Global Governance for Sustainable Development*. Dostopno prek:
<http://www.eadi.org> (4. september 2009).
- Dodds, Klaus. 2008. The Third World, Developing Countries, the South, Poor Countries. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 3-7. London: Hodger Education.
- Dollar, David in Lant Princhett. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Washington: World Bank in Oxford University Press.
- Donatorji Moldavije. 2009. *Moldova: Policy Notes for the Government*. Dostopno prek:
<http://ncu.moldova.md/?l=en> (14. marec 2012).
- Duflo, Esther in Michael Kremer. 2008. Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness. V *Reinventing Foreign Aid*, ur. William Easterly, 93-120. Cambridge: The MIT Press.
- Earle, Lucy in Zoë Scott. 2010. Assessing the Evidence of the Impact of Governance on Development Outcomes and Poverty Reduction. *Governance and Social Development Resource Center Paper*. Brighton: International Development Department.
- Easterly, William, Ross Levine in David Roodman. 2003. New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies, and Growth'. *Center for Global Development Working Paper* št. 26. Washington: Center for Global Development.
- 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.

- Easterly, William. 2003. Can Foreign Aid Buy Growth? *Journal of Economic Perspectives* 17 (3): 23-48. Sydney: AEA Publications.
- 2006. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*. Oxford: Oxford Policy Press.
- Easterly, William, ur. 2008. *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: The MIT Press.
- Eastern Partnership Index. 2013. Dostopno prek: <http://www.eap-index.eu> (11. februar 2013).
- Eifert, Benn in Alan Gelb. 2005. Improving the Dynamics of Aid: Towards More Predictable Budget Support. *World Bank Policy Research Working Paper* št. 3732. Washington: The World Bank.
- Escobar, Arturo. 2008. The Problematization of Poverty: The Tale of Three World and Development. V *The Development Reader*, ur. Sharad Chari in Stuart Corbridge, 131-140. London in New York: Routledge.
- Evangelista, Matthew. 1996. Historical legacies and the politics of intervention in the former Soviet Union. V *The international dimension of internal conflict*, ur. Michael E. Brown, 107-140. Cambridge: The MIT Press.
- Evropska komisija. 2004. *EU-Moldova Action Plan*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2005. European Neighbourhood Policy: Economic Review of ENP Countries. *European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Occasional Paper* št. 18. Bruselj: Evropska komisija.
- 2007a. *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Republic of Moldova Country Strategy Paper 2007-2013*. Bruselj: Evropska komisija. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf (3. oktober 2010).
- 2007b. *Guidelines on the Programming, Design and Management of General Budget Support*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2007c. *Assistance to Reform in the Moldovan Social Assistance Sector: Financing Agreement ENPI/2007/018-964*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2008a. *Budget Support: A Question of Mutual Trust*. Luksemburg: Office for Official Publications of the European Commission.
- 2008b. *Methodology for Evaluations of Budget Support Operations at Country Level: Issue Paper*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2008c. *Assistance to Reform in the Moldovan Health Sector: Annex II to Financing Agreement No. ENPI/2008/019-655*. Bruselj: Evropska komisija.

- 2009a. *Moldova. Methodology for Evaluations of Budget Support Operations at Country Level: Methodological Details*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2009b. *Moldova. Sector Policy Support Programme in The Water Sector: Financing Agreement Special Conditions*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2009c. *Moldova. Sector Policy Support Programme on Economic Stimulation in Rural Areas: Financial Agreement Special Conditions*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2010a. *Green Paper From the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Future of EU Budget Support to Third Countries*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2010b. *Green Paper: EU Development Policy in Support of Inclusive Growth and Sustainable Development. Increasing the Impact of EU Development Policy*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2011a. *Communication From the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Increasing the Impact of EU Development Policy: An Agenda for Change*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2011b. *Communication Paper From the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2011c. *Commission Implementing Decision of 16.12.2011 of the Annual Action Programme 2011 in favour of Kyrgyzstan for Social Protection Reform and Income-generating Activities to be financed under Article 19.100200 of the general budget of the European Union*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2012. *Budget Support Guidelines Executive Guide: A Modern Approach to Budget Support*. Bruselj: Evropska komisija.
- 2013. *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Republic of Moldova Country Strategy Paper 2007-2013*. Bruselj: Evropska komisija. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf (3. oktober 2010).

Evropski parlament. 2010. *Monitoring Budget Support in Developing Countries: A Comparative Analysis of National Control Mechanisms*. Bruselj: Evropski parlament.

Evropsko računsko sodišče. 2005. *Posebno poročilo št. 2/2995 o proračunski pomoči ERS državam AKP: upravljanje vidika »reforma javnih financ« s strani Komisije, z odgovori Komisije*, 7. oktober 2005 (2005/C 249/01). Luksemburg: European Court of Auditors.

--- 2010. *Posebno poročilo št. 11/2010 o upravljanju Komisije proračunske podpore v podporo državam AKP, Latinske Amerike in Azije*. Luksemburg: European Court of Auditors.

Eyben, Rosalind. 2008. *Power, Mutual Accountability and Responsibility in the Practice of International Aid: A Relational Approach*. *Institute of Development Studies Working Paper št.*

305. Brighton: Institute of Development Studies.
- Faust, Jorg, Svea Koch, Nadia Molenaers, Heidi Tavakoli in Jan Vanheukelom. 2012. *The Future of EU Budget Support: Political Conditions, Differentiation and Coordination*. London: Overseas Development Institute.
- Flyvbjerg, Bent. 2011. Case Study. V *Handbook of Qualitative Research*, 4. izdaja, ur. Norman K. Denzin in Yvonna S. Lincoln, 301-316. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Factora, John M. 2006. Poverty Reduction Support Credits (PRSC): A Stocktaking. V *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lesson*, ur. Stefan Koeberle, Zoran Stavreski in Jan Walliser, 47-80. Washington: The World Bank.
- George, Alexander L. in Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: The MIT Press.
- Gerring, John. 2001. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2004. What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review* 98 (2): 341-354.
- Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Gray, Hazel. 2007. *Governance for Economic Growth and Poverty Reduction: Empirical Evidence and New Directions Reviewed*. London: School of Oriental and African Studies, University of London.
- Greenhill, Romilly, Annalisa Prizzon in Andrew Rogerson. 2013. *How are Developing Countries Managing the New Aid Landscape?* London: Overseas Development Institute.
- Hafner-Fink, Mitja. 2010. Program Slovensko javno mnenje v okviru mednarodnega družboslovnega anketnega programa ISSP. V *Primerjalno družboslovje: metodološki in vsebinski vidiki*, ur. Toš Niko in Karl H. Müller, 187-211. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hammond, Mike A. 2006. A Framework for Evaluating General Budget Support. V *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lesson*, ur. Stefan Koeberle, Zoran Stavreski in Jan Walliser, 91-104. Washington: The World Bank.
- Hansen, Henrik in Finn Tarp. 2000a. Aid and Growth Regressions. *Centre for Research in Economic Development and International Trade Research Paper* št 00/08. Nottingham: University of Nottingham, Centre for Research in Economic Development and International Trade.
Dostopno prek:
<http://www.ony.unu.edu/Hansen,%20H,%20and%20F.%20Tarp%20%282001%29,%20%27Aid%20and%20Growth%20Regressions%27,%20Journal%20of%20Development%20Economics,%2064%20547%E2%80%9370.pdf> (22. December 2009).
- 2000b. Aid Effectiveness Disputed. *Journal of International Development* 12 (3): 375-398.

- Harriss, John. 2005. Great Promise, Hubris and Recovery: A Participant's History of Development Studies. V *A Radical of Development Studies*, ur. Uma Kothari, 17-64. Cape Town: David Philip in London, New York: Zed Books.
- Hayman, Rachel. 2011. *The Evolution of an Aid Instrument: How Budget Support Became Political*. Članek, predstavljen na konferenci EADI, University of York. Dostopno prek: <http://eadi.org/gc2011/hayman-167.pdf> (22. maj 2012).
- Hedger, Edward in Paolo de Renzio. 2010. What do Public Financial Management Assessments Tell Us About PFM Reform? *ODI Background Note*. London: Overseas Development Institute.
- Hettne, Björn. 2008. Current Trends and Future Options in Development Studies. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 8-11. London: Hodger Education.
- Hirbu, Oleg. 2011. Intervju. Kišinjev, Moldavija. 13. januar 2011.
- 2013. Intervju. Ljubljana, Slovenija (telefonski pogovor). 2. februar 2013.
- Hoang, Ha. 2012. How to Evaluate Budget Support Conditionality and Policy Dialogue: Using the Qualitative Approach. *DIE Discussion Paper št. 8*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Hoebink, Paul. 2006. European Donors and 'Good Governance': Condition or a Goal? *The European Journal of Development Research* 18 (1): 131-161.
- Hunt, Janet. 2004. Aid and Development. V *Key Issues in Development*, ur. Damien Kingsbury, Joe Remenyi, John McKay in Janet Hunt, 67-90. New York: Palgrave Macmillan.
- Hyden, Goran. 2008. After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power. *Development Policy Review* 26 (3): 259-274.
- IBON. 2007. *Primer on Aid Effectiveness*. Quezon, Filipini: IBON International. Dostopno prek: <http://iboninternational.org/resources/primers/27> (30. april 2011).
- ICAI (Independent Commission for Aid Impact). 2012. *The Management of UK Budget Support Operations*. London: ICAI.
- IDD (International Development Department at the University of Birmingham). 2006. *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. Birmingham: University of Birmingham. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/development/evaluationofdevelopmentprogrammes/dcdndep/37426676.pdf> (13. marec 2008).
- IOB. Institute of Development Policy and Management. 2010. *Budget Support and Policy/Political Dialogue: Donor Practices in Handling (Political) Crises*. Antwerp: Universitet Antwerpen.

- Jarabik, Balasz. 2009. Moldova between Elections: Europe or Isolation? *FRIDE Policy Brief* št. 16. Madrid: FRIDE.
- Jelovac, Izabela in Frieda Vandeninden. 2008. How Should Donors Give Foreign Aid? Project Aid Versus Budget Support. *WP 08-13*. GATE Lyon St Etienne.
- Jenkins, Rob. 2008. The Emergence of the Governance Agenda: Sovereignty, Neoliberal Bias and the Politics of International Development. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 521-525. London: Hodger Education.
- Johnson, Simon in Arvind Subramanian. 2005. Aid, Governance, and the Political Economy: Growth and Institutions. Članek, predstavljen na seminarju "Foreign Aid and Macroeconomic Management", Maputo, Mozambik. Dostopno prek: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/johnso.pdf> (6. december 2012)
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay in Pablo Zoido-Lobaton. 1999. Governance Matters. *The World Bank Institute Policy Research Paper* št. 2196. Washington: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel. 2003. *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. Dostopno prek: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/rethink_gov_stanford.pdf (13. oktober 2009).
- 2009. *Aid Effectiveness and Good Governance: The Good, the Bad and the Ugly*. *World Bank Institute Special Report 2009*. Washington: The World Bank.
- Killick, Tony. 2004. Politics, Evidence and the New Aid Agenda. *Development Policy Review* 22 (1): 5-29.
- 2008a. Aid Conditionality. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 511-515. London: Hodger Education.
- 2008b. Structural Adjustment and Poverty Alleviation: An Interpretative Survey. *Development and Change* 26 (2): 305-330.
- King, Charles. 1994-1995. Eurasia Letter: Moldova with a Russian Face. *Foreign Policy* 97: 106-120.
- King, Gary, Robert O. Keohane in Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingsbury, Damien, Joe Remenyi, John McKay in Janet Hunt, ur. 2004. *Key Issues in Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Knoll, Martin. 2008. Budget Support: A Reformed Approach or Old Wine in New Skins? *United Nations Discussion Papers* št. 190. New York: United Nations.

- Koeberle, Stefan in Zoran Stavreski. 2006. Budget Support: Concept and Issues. V *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lesson*, ur. Stefan Koeberle, Zoran Stavreski in Jan Walliser, 3-26. Washington: The World Bank.
- Koeberle, Stefan, Zoran Stavreski in Jan Walliser. 2006. *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lesson*. Washington: The World Bank.
- Kothari, Uma in Martin Minogue. 2002. *Development Theory and Practice*. London: Palgrave Publications.
- Kothari, Uma, ur. 2005. *A Radical of Development Studies*. Cape Town: David Philip in London, New York: Zed Books.
- Kusek, Zall Jody in Ray C. Rist. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington: The World Bank.
- Lancaster, Carol. 1999. Aid Effectiveness in Africa: the Unfinished Agenda. *Journal of African Economies* 8 (4): 487-503.
- Lawson, Andrew. 2009. *Evaluating the Transaction Costs in Implementing the Paris Declaration: Concept Paper*. Oxford: Fiscus.
- 2012. *Joint Evaluation of Public Financial Management Reform; Burkina Faso, Ghana and Malawi 2001-2010*. Stockholm: SIDA.
- Lawson, Andrew in Paolo de Renzio. 2009. *Approach & Methodology for the Evaluation of Donor Support to Public Finance Management (PFM) Reform in Developing Countries: Indicative Evaluation Framework*. Oxford: Fiscus.
- Lawson, Andrew, Mailan Chiche in Idrissa Ouedraogo. 2012. *Evaluation of Public Financial Management Reform in Burkina Faso, 2001-2010. Final Country Case Study Report*. Stockholm: SIDA.
- Leiderer, Stefan. 2005. Diagnosis and Reform of Public Financial Management Systems: A Key Cross-Cutting Issue for Program-Based Approaches in Development Policy. *German Development Institute Briefing Paper 3/2005*.
- Lepenis, Philipp. 2008. New Institutional Economics and Development. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 20-24. London: Hodger Education.
- Levy, Brian in Francis Fukuyama. 2010. Development Strategies: Integrating Governance and Growth. *Policy Research Working Paper* št. 5196. Washington: The World Bank.
- Lucas, Jeffrey W. 2003. Theory-Testing, Generalization, and the Problem of External Validity. *Sociological Theory* (21:3): 236-253.

- Lynch, Dov. 2000. *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS: The Cases of Moldova, Georgia and Tajikistan*. New York: St. Martin's Press.
- 2002. Separatist States and Post-Soviet Conflicts. *International Affairs* 78 (4): 831-848.
- Mahoney, James in Dietrich Rueschemeyer. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Mahoney, James in Gary Goertz. 2006. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis* 14: 227-249.
- Mansoor, Ali in Bryce Quilling, ur. 2007. *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: The World Bank.
- Matveeva, Anna. 2011. Kyrgyzstan: Balancing on the Verge of Stability. *Policy Brief* št. 19. Madrid: FRIDE. Dostopno prek: <http://www.fride.org/publication/928/kyrgyzstan:-balancing-on-the-verge-of-stability> (12. januar 2013).
- Maxwell, Simon in Paul Engel, ur. 2003. *European Development Cooperation to 2010*. London: Overseas Development Institute.
- McKay, John. 2004. Reassessing Development Theory: 'Modernisation' and Beyond. V *Key Issues in Development*, ur. Damien Kingsbury, Joe Remenyi, John McKay in Janet Hunt, 45-66. New York: Palgrave Macmillan.
- MDS in Svetovna banka. 2005. *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*. Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and World Bank. Washington: International Monetary Fund and the World Bank.
- MDS (Mednarodni denarni sklad). 2004. *Republic of Moldova Economic Growth and Poverty Reduction Strategy Paper 2004-2006*. Washington: International Monetary Fund.
- 2007. *Kyrgyz Republic: Poverty Reduction Strategy Paper – Country Development Strategy (2007–2010)*. Washington: International Monetary Fund.
- 2008a. *Republic of Moldova: Poverty Reduction Strategy Paper – National Development Strategy Report for 2008-2011*. Washington: International Monetary Fund.
- 2008b. *Republic of Moldova: Fourth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion*. Washington: International Monetary Fund.
- 2009. *Kyrgyz Republic: 2009 Article IV Consultation and First Review Under the 18-Month Arrangement Under the Exogenous Shocks Facility - Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Kyrgyz Republic*. Washington: International Monetary Fund.

- 2010. *Staff Guidance Note on the Use of Fund Resources for Budget Support*. Washington: International Monetary Fund.
- 2011. *Republic of Moldova: Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report*. Washington: International Monetary Fund.
- 2012a. *Republic of Moldova – Staff Report for the 2012 Article IV Consultation, Fifth Reviews Under the Extended Arrangement and Under the Extended Credit Facility, and Requests for Waivers for Non-Observance and Modification of Performance Criteria*. Dostopno prek: <http://www.imf.org/external/country/MDA/index.htm> (13. januar 2013).
- 2012b. *Kyrgyz Republic Under the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility and Request Modification of Performance Criteria – Staff Report; Staff Supplement and Statement; Press Release on the Executive Board Discussion, and Statement by the Executive Director for Kyrgyz Republic*. Dostopno prek: <http://www.imf.org/external/country/KGZ/index.htm> (13. januar 2013).
- 2013. *Republic of Moldova and the IMF*. Dostopno prek: <http://www.imf.org/external/country/MDA/index.htm> (23. februar 2013).
- Meyer, Stefan. 2008. *From Paris to Accra: Building the Global Governance of Aid*. Madrid: FRIDE.
- Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske. 2012. *Budget Support: Conditional Results: Review on an Instrument 2000-2011*. IOB Evaluation. Haag: Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske.
- 2013. *Development Cooperation with Moldova*. Dostopno prek: <http://ukraine.nlembassy.org/organization/departments/development-cooperation-with-moldova.html#anchor-2-3-general-budget-support-via-the-world-bank-s-poverty-reduction-support-credit> (23. februar 2013).
- Molteberg, Elisabeth in Cassandra Bergström. 2000. *Our Common Discourse: Diversity and Paradigms in Development Studies*. Center for International Environment and Development Studies, Agricultural University of Norway (NORAGRIC) *Working Paper* št. 20. Ås, Norveška: NORAGRIC.
- Morra Imas, Linda G. in Ray C. Rist. 2009. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington: The World Bank.
- Mosley, Paul. 1987. *Foreign Aid: Its Defense and Reform*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Mrak, Mojmir. 2002. *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV založba.
- MZZ (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije). 2011. *Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije v letu 2011*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

NAO (United Kingdom National Audit Office). 2008. *Department for International Development: Providing Budget Support to Developing Countries*. London: National Audit Office.

Negatu, Gabriel, Emanuele Santi in Kate Tench. Improving Governance and Public Financial Management Through Budget Support: The Experience of the African Development Bank. *ECDPM Discussion Paper* št. 88B. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2002. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Pariz: OECD

--- 2007. *OECD Cooperation Development Report 2007*. Pariz: OECD.

--- 2013. *OECD Statistics: Creditor Reporting System*. Dostopno prek: <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1> (13. februar 2013).

OECD DAC (Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee). 1991. *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*. Pariz: OECD.

--- 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Pariz: OECD.

--- 2001. *The DAC Guidelines: Poverty Reduction*. Pariz: OECD.

--- 2003. *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery: Good Practice Papers – A DAC Reference Document*. Pariz: OECD.

--- 2005a. *Making Poverty Reduction Work: OECD 's Role in Development Partnership*. Pariz: OECD.

--- 2005b. *Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*. Pariz: OECD.

--- 2005c. *DAC Guidelines and Reference Series, Development Co-operation Report, Volume 7, No. 1*. Pariz: OECD.

--- 2005d. *DAC Guidelines and Reference Series, Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. Pariz: OECD.

--- 2006a. *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters. Kyrgyz Republic*. Pariz: OECD.

--- 2006b. *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters. Moldova*. Pariz: OECD.

--- 2006c. *DAC Guidelines and Reference Series, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Pariz: OECD.

- 2006d. *Strengthening Trust in Government. What Role for Government in the 21st Century*. Pariz: OECD.
- 2006e. *DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-Operation*. Pariz: OECD.
- 2006f. *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*. DAC Guidelines and Reference Series. Pariz: OECD.
- 2008a. *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What It Will take? Vol. I. Overview*. Pariz: OECD.
- 2008b. *Aid Effectiveness. A Progress Report on Implementing the Paris Declaration*. Pariz: OECD.
- 2008c. *Development Co-operation Report 2007*. Pariz: OECD.
- 2008č. *Moldova. 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Country Chapters*. Pariz: OECD. Dostopno prek: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_41395474_1_1_1_1,00.html (22. september, 2009).
- 2008d. *Report on the Use of Country Systems in Public Financial Management. 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness*. Pariz: OECD.
- 2008e. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. Pariz: OECD. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (3. januar 2010).
- 2008f. *Is It ODA? OECD DAC Factsheet*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/investment/aidstatistics/34086975.pdf> (3. maj 2010).
- 2009. *Managing Development Resources. The Use of Country Systems in Public Financial Management*. Pariz: OECD.
- 2011a. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters. Kyrgyz Republic*. Pariz: OECD.
- 2011b. *2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters. Moldova*. Pariz: OECD.
- 2011c. *Supporting Capacity Development in PFM – A Practitioner’s Guide. Volume I*. Pariz: OECD.
- 2011d. *Supporting Capacity Development in PFM – A Practitioner’s Guide. Volume II Country Cases: Lesotho, Mali, Morocco, Nepal, Rwanda*. Pariz: OECD.

- 2011e. *Using Country Public Financial Management Systems: A Practitioner's Guide*. Pariz: OECD.
- 2011f. *Busan Partnership for Effective Development Co-Operation*. Pariz: OECD . Dostopno prek: http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/Documents/Post-Busan_03_2012/Busan_FINAL_EN.pdf?PHPSESSID=676429f1ff11085f8399f01af656fbbc (4. december 2011).
- 2011g. *Aid Effectiveness 2005-2010: Progress in Implementing the Paris Declaration*. Pariz: OECD.
- 2011h. *Manila Consensus on Public Financial Management: Partnering to Strengthen Public Financial Management for Effective States*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48780763.pdf> (13. december 2012).
- 2012. *Working Party on Aid Effectiveness. Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring of the Busan Partnership for Effective Development Cooperation: Proposal by the Post-Busan Interim Group*. Pariz: OECD.
- 2013. *Glossary*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/glossary.htm#P> (6. januar 2013).
- Ohno, Izumi in Yumiko Niiya. 2004. Good Donorship and the Choice of Aid Modalities: Matching Aid with Country Needs and Ownership. *GRIPS Development Forum Paper*. Dostopno prek: <http://www.grips.ac.jp/forum-e/> (3. oktober 2009).
- Olden, Brian. 2011. Intervju. Kišinjevi, Moldavija. 12. januar 2011.
- Öniş, Ziya in Fikret Şenses. 2005. Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus. *Development and Change* 36 (2): 263-290.
- ODI (Overseas Development Institute). 2012. *Old Puzzles, New Pieces: Development Cooperation in Tomorrow's World*. London: Overseas Development Institute.
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). 2005. *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington: PEFA Secretariat.
- 2006a. *Republic of Moldova: Public Expenditure and Financial Accountability Assessment, Public Financial Management Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/moldova_pefa_en.pdf (3. september 2009).
- 2006b. *Kyrgyz Republic: PEFA Public Financial Management Assessment*. Oxford: Oxford Policy Management. Dostopno prek: <http://www.pefa.org> (8. oktober 2009).
- 2006c. *Moldova Fiduciary Risk Assessment. Draft Report of the PEFA Assessment Team*. Dostopno prek: <http://www.pefa.org> (8. oktober 2009).

- 2008. *Republic of Moldova: Public Expenditure and Financial Accountability Assessment, Public Financial Management Report*. Dostopno prek: <http://www.pefa.org> (25. oktober 2010).
- 2009a. *Issues in Comparison and Aggregation of PEFA Assessments Results Over Time and Across Countries*. Washington: PEFA Secretariat. Dostopno prek: <http://www.pefa.org> (8. oktober 2009).
- 2009b. *Kyrgyz Republic: Public Expenditure and Financial Accountability Assessment 2009*. Dostopno prek: <http://www.pefa.org> (25. oktober 2010).
- 2011. *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment Update for Moldova (2008-2010)*. Dostopno prek: <http://www.mf.gov.md> (22. november 2012).
- PEM PAL. Public Expenditure Management Peer Assisted Learning Network. 2009. *PEM PAL Budget Community of Practice PEFA Working Group Report*. Dostopno prek: http://www.pempal.org/data/upload/files/2010/09/liuba-ivanciuova_en.pdf (11. februar 2013).
- Popescu, Nicu in Andrew Wilson. 2009. Moldova's Fragile Pluralism. V *Democracy's Plight in the European Neighborhood: Struggling Transitions and Proliferating Dynasties*, ur. Michael Emerson in Richard Youngs, 95-105. Bruselj: Centre for European Policy Studies.
- Potter, Robert B. 2008. Theories, Strategies and Ideologies of Development. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 67-71. London: Hodger Education.
- Potter, Robert B., Tony Binns, Jennifer A. Elliott, David Smith. 2008. *Geographies of Development: An Introduction to Development Studies*. Third Edition. Harlow: Pearson Education Ltd.
- Punyaratabandhu, Suchitra. 2004. Commitment to Good Governance, Development and Poverty Reduction: Methodological Issues in the Evaluation of Progress at the National and Local Levels. *Committee for Development Policy (CDP) Background Paper* št. 4. New York: United Nations.
- Računsko sodišče Republike Slovenije. 2006. *Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
- Radelet, Stephen in Jeffrey Sachs. 2008. Asia's Reemergence. V *The Development Reader*, ur. Sharad Chari in Stuart Corbridge, 488-490. London in New York: Routledge.
- Ragin, Charles C. 2007. *Družboslovno raziskovanje: enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rajan, Raghuram G. in Arvind Subramanian. 2005. Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? *IMF Working Paper* št. WP/05/127. Washington: International Monetary Fund.
- Remenyi, Joe. 2004. What is Development? V *Key Issues in Development*, ur. Damien Kingsbury,

- Joe Remenyi, John McKay in Janet Hunt, 22-44. New York: Palgrave Macmillan.
- Renard, Robrecht. 2006. The Cracks in the Aid Paradigm. *Institute of Development Policy and Management Discussion Paper* 2006.01. Dostopno prek: <http://www.ua.ac.be/dev> (5. september 2009).
- Riddell, Roger C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Rigg, Jonathan. 2008. The Millenium Development Goals. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 30-37. London: Hodger Education.
- Rihoux, Benoît in Charles C. Ragin. 2009. *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. London: Sage Publications Ltd.
- Rocha Menocal, Alina in Sarah Mulley. 2006. Learning from Experience? A Review of Recipient-Government Efforts to Manage Donor Relations and Improve the Quality of Aid. *ODI Working Paper* št. 268. London: Overseas Development Institute.
- Rogerson, Andrew, Adrian Hewitt in David Waldenberg. 2004. The International Aid System 2005-2010: Forces For and Against Change. *ODI Working Paper* št. 235. London: Overseas Development Institute.
- Rogerson, Andrew. 2011. *Key Busan Challenges and Contributions to the Emerging Development Effectiveness Agenda*. ODI Background Note. London: Overseas Development Institute. Dostopno prek: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7299.pdf> (9. maj 2012).
- Rohlfing, Ingo. 2009. *Methodologies of Case Studies*. Študijsko gradivo. European Consortium for Political Research (ECPR) Summer School in Methods and Techniques, avgust 2009, Ljubljana, Slovenija.
- 2012. *Case Studies and Causal Interference: An Integrative Framework*. London: Palgrave Macmillan.
- Sachs, Jeffrey. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. London: Penguin Press.
- Santiso, Carlos. 2001. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review* 7 (1): 1-22. Washington: Georgetown University.
- Sartori, Giovanni. 1984. *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. London: Sage Publications Ltd.
- Schiavo-Campo, Salvatore. 2007. The Budget and Its Coverage. V *Budgeting and Budgetary Institutions*, ur. Anwar Shah, 53-88. Washington: The World Bank.
- Schick, Allen. 1998. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. *The*

- World Bank Research Observer* 13 (1): 123-131. Washington: The World Bank.
- Schick, Allen. 2013. Reflections on Two Decades of Public Financial Management Reforms. V *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, ur. Marco Cangiano, Teresa Curristine in Michael Lazare, 21-105. Washington: International Monetary Fund.
- Schuurman, Frans J. 2008. The Impasse in Development Studies. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 12-16. London: Hodger Education.
- Sen, Amartya. 1977. Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy and Public Affairs* 6 (4): 317-344.
- Shah, Anwar, ur. 2007. *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington: The World Bank.
- Shand, David. 2006. Managing Fiduciary Issues in Budget Support Operations. V *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lesson*, ur. Stefan Koeberle, Zoran Stavreski in Jan Walliser, 27-44. Washington: The World Bank.
- SIDA. Swedish International Development Agency. 2007. *Public Finance Management in Development Cooperation: A Handbook for SIDA Staff*. Stockholm: SIDA. Dostopno prek: http://www.learn4dev.net/fileadmin/Resources/General_Documents/SIDA_PFM%20in%20Development%20Co-operation_Handbook.pdf (25. april 2011).
- 2013. Moldova. Dostopno prek: <http://www.sida.se/English/Countries-and-regions/Europe/Moldova/> (12. januar 2013).
- Sidaway, James D. 2008. Post-Development. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 16-20. London: Hodger Education.
- Siegel, Melissa in Jennifer Waidler. 2012. Migration and Multi-Dimensional Poverty in Moldovan Communities. *UNU-MERIT Working Paper Series 2012 (077)*. Maastricht: Maastricht Graduate School of Governance.
- Simon, David. 2008. Neoliberalism, structural adjustment and poverty reduction strategies. V *The Companion to Development Studies, Second Edition*, ur. Vandana Desai in Robert B. Potter, 86-91. London: Hodger Education.
- Snyder, Jack. 1993. Nationalism and the Crisis of the Post-Soviet State. *Survival* 35 (1): 5-26.
- Sobhan, Rehman. 2002. Aid Effectiveness and Policy Ownership. *Development and Change* 33 (3): 539-548.
- Stanovnik, Janez. 1982. *Mednarodni gospodarski sistem: Od dominacije k enakopravnosti*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Stanovnik, Tine. 2008. *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

- Stiglitz, Joseph E. 1998. *Aid Effectiveness and Development Partnership*. Dostopno prek: <http://archive.unu.edu/unupress/owada.html#aide> (13. maj 2010).
- 2003. *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton.
- Sumner, Andy in Michael Tribe. 2008. *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice*. London: Sage Publications Ltd.
- Sumner, Andy. 2012. From Deprivation to Distribution: Is Global Poverty Becoming A Matter of National Inequality. *IDS Working Paper št. 394*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Svetovna banka. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington: The World Bank.
- 1992. *Governance and Development*. Washington: The World Bank.
- 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?* Washington: The World Bank.
- 2003. *Achieving the Human Development in ECA*. Washington: The World Bank.
- 2004. *Economies in Transition: An Evaluation of World Bank Assistance*. Washington: The World Bank.
- 2005a. *MDG Progress and Prospects in Europe and Central Asia*. Washington: The World Bank.
- 2005b. *Project Appraisal Document on a Proposed Credit to the Republic of Moldova for a Public Financial Management Project*. Dostopno prek: <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/projects> (13. januar 2013).
- 2006. *International Development Association Program Document for a Proposed Poverty Reduction Support Credit in the Amount of SDR 6.8 Million (US\$ 10 Million Equivalent) to the Republic of Moldova*. Washington: The World Bank.
- 2007. *Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenged Ahead*. Washington: The World Bank.
- 2008a. *Governance, Growth, and Development-Decision Making*. Washington: The World Bank.
- 2008b. *Using Training to Build Capacity for Development: An Evaluation of the World Bank's Project Based and WBI Training*. Washington: The World Bank.
- 2008c. *International Development Association Program Document for a Proposed Second Poverty Reduction Support Credit in the Amount of SDR 6.1 million (US\$ 10 Million Equivalent) to the Republic of Moldova*. Washington: The World Bank.
- 2010a. *Consultative Group Meeting: Moldova Partnership Forum. Final Statement*. Dostopno prek:

- http://siteresources.worldbank.org/MOLDOVAEXTN/Resources/Final_Statement_CG_Meeting_Final_19_March.pdf (5. januar 2013).
- 2010b. *Providing Budget Aid in Situations of Fragility: A World Bank – African Development Bank Common Approach Paper*. Washington: The World Bank.
- 2011a. *Migration and Remittances Factbook 2011*. Second Edition. Washington: The World Bank.
- 2011b. *Migration and Remittances Profiles. Armenia, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Moldova, Russian Federation, Tajikistan, Ukraine and Uzbekistan*. Dostopno prek: <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/MIRPALCountryProfiles102411E.pdf> (6. januar 2013).
- 2011c. *Implementation Completion and Results Report on a Poverty Reduction Support Credits in the amount of US\$20 Million to the Republic of Moldova*. Washington: The World Bank.
- 2011d. *World Development Report: Conflict, Security, and Development*. Washington: The World Bank.
- 2012. *Restructuring Paper on a Proposed Project Restructuring of Public Financial Management Technical Assistance Project to Moldova*. Dostopno prek: <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/projects> (16. februar 2013).
- 2013a. *The World Bank DataBank: World Development Indicators*. Dostopno prek: <http://databank.worldbank.org/Data/Views/VariableSelection/SelectVariables.aspx?source=World%20Development%20Indicators> (16. februar 2013).
- 2013b. *About Development*. Dostopno prek: <http://go.worldbank.org/N174APV2T0> (3. februar 2013).
- 2013c. *Country and Lending Groups*. Dostopno prek: http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Low_income (29. januar 2013).
- 2013d. *Europe and Central Asia*. Dostopno prek: <http://go.worldbank.org/9SWI2VVFG0> (16. februar 2013).
- 2013e. *Actionable Governance Indicators Data Portal*. Dostopno prek: <https://agidata.org/site/> (16. februar 2013).
- 2013f. *Moldova Projects and Programs*. Dostopno prek: <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/projects> (16. februar 2013).
- 2013g. *Kyrgyzstan Projects and Programs*. Dostopno prek: <http://www.worldbank.org/en/country/kyrgyzrepublic/projects> (16. februar 2013).

Tandberg Eivind in Mia Pavešić-Škerlep. 2008. Advanced Public Financial Management Reforms in

- South East Europe. *IMF Working Paper* št. 2008/12. Washington: International Monetary Fund.
- Tavakoli, Heidi in Edward Hedger. 2011. *Pieces of the Puzzle: Evidence, Dilemmas and the Emerging Agenda for Budget Support*. London: Overseas Development Institute.
- Tavakoli, Heidi. 2011. EU Budget Support: Both a 'Name Changer' and a 'Game Changer'. *ODI Blog*. Dostopno prek: <http://www.odi.org.uk/opinion/6045-budget-support-european-commission-new-approach> (20. februar 2012).
- Tavares, José. 2003. Does Foreign Aid Corrupt? *Economics Letters* 79 (2003): 99-106. Lizbona: Universidade Nova de Lisboa.
- Tekavčič, Metka in Alojz Megušar. 2008. Merila uspešnosti poslovanja v sodobnem gospodarstvu. *Teorija in praksa* 45 (5): 459-479.
- Thomas, Caroline. 2008. Revščina, razvoj in lakota. V *Globalizacija svetovne politike. Zv. 2, Mednarodni problem*, ur. Johna Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, 354-381. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Thomas, Vinod. 2010. *Poverty Reduction Support Credits: An Evaluation of World Bank Support*. IEG Study Series. Washington: The World Bank.
- Thorbecke, Erik. 2006. The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005. *UNU-WIDER Research Paper* št. 2007/63. Helsinki: United Nations World Institute for Development Economics Research (WIDER).
- Thornton, Paul ur. 2008. *DFID Regional Programme Evaluation: Central Asia, South Caucasus and Moldova*. London: Department for International Development (DFID).
- Todaro, Michael P. in Stephen C. Smith. 2006. *Economic Development. Ninth Edition*. Harlow: Pearson Addison-Wesley.
- Tommasi, Daniel. 2009. *Strengthening Public Expenditure Management in Developing Countries: Sequencing Issues*. Dostopno prek: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/article/strengthening-public-expenditure-management-developing-countries> (27. maj 2011).
- Toš, Niko. 1988. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Toš, Niko in Karl H. Mueller, ur. 2010. *Primerjalno družboslovje: Metodološki in vsebinski vidiki*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Transparency International. 2013. *Corruption Perceptions Index 2012*. Dostopno prek: <http://www.transparency.org/cpi2012/results> (3. januar 2013).
- Tribe, Michael and Andy Sumner. 2008. *International Development Studies: Theories and Methods in Research and Practice*. London: Sage Publications.

- UNDP (United Nations Development Programme). 2013. Human Development Index (HDI). Dostopno prek: <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/> (3. januar 2013).
- UNIRSD (United Nations Research Institute for Social Development). 2010. *Combating Poverty and Inequality*. Ženeva: UNIRSD.
- Uradni list. 2008. *Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015*. Ur.l. RS, št. 73/2008. Ljubljana: Uradni list.
- USAID (United States Agency for International Development). 2005. General Budget Support: Key Findings of Five USAID Studies. *PPC Evaluation Paper št. 7*. Washington: USAID.
- Vanheukelom, Jan. 2011. The EU Policy on Budget Support: What is New? And Can it Work? *ECDPM Blog*. Dostopno prek: <http://www.ecdpm-talkingpoints.org/analysis-of-new-eu-dev-policy2/> (20. februar 2012).
- Vlada Republike Moldavije. 2006. *A Development Partnership Framework. Co-ordination and Harmonisation of Government and Donor Practices for Aid Effectiveness in the Republic of Moldova*. Dostopno prek: <http://ncu.moldova.md/?l=en> (14. marec 2012).
- 2009. *Republic of Moldova Economic Stabilization and Recovery Program 2009-2011*. Dostopno prek: <http://www.onu.mfa.md/img/docs/economic-stabilization-recovery-plan.pdf> (14. marec 2012).
- 2010a. *Republic of Moldova Partnership Principles Implementation Plan*. Dostopno prek: <http://ncu.moldova.md/?l=en> (14. marec 2012).
- 2010b. *Rethink Moldova: Priorities for Medium-Term Development*. Dostopno prek: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOLDOVA/Resources/Rethink-Moldova-2010-2013-Final-edit-110310.pdf> (14. marec 2012).
- 2012. *Moldova 2020. National Development Strategy: 7 Solutions for Republic of Moldova*. Dostopno prek: <http://ncu.moldova.md/?l=en> (14. marec 2012).
- Vogel, Isabel. 2012. *Review of the Use of 'Theory of Change' in International Development: Review Report*. London: Department for International Development (DFID). Dostopno prek: http://www.dfid.gov.uk/r4d/pdf/outputs/mis_spc/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf (3. januar 2013).
- Wescott, Clay G. 2008. World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact. Background Paper for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact. *Independent Evaluation Group (IEG) Working Paper 2008/--*. Washington: The World Bank.
- 2009. World Bank Support for Public Financial Management and Procurement: From Theory to Practice. *Governance* 22 (1): 139-153.

- Willhelm, Vera A. in Philipp Krause, ur. 2008. *Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability*. Washington: The World Bank.
- Williamson, John. 2008. Democracy and the 'Washington Consensus'. V *The Development Reader*, ur. Sharad Chari in Stuart Corbridge, 288-296. London in New York: Routledge.
- Williamson, Tim. 2006. General Budget Support and Public Financial Management Reform: Emerging Lessons from Tanzania and Uganda. V *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lesson*, ur. Stefan Koeberle, Zoran Stavreski in Jan Walliser, 139-151. Washington: The World Bank.
- Williamson, Tom in Catherine Dom. 2010. Making Sector Budget Support Work for Service Delivery: An Overview. *ODI Project Briefing Paper* št. 36. London: Overseas Development Institute.
- Yusuf, Shahid in Joseph E. Stiglitz. 2000. Development Issues: Settled and Open. V *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, ur. Gerald M. Meier in Joseph E. Stiglitz, 227-268. Oxford: Oxford University Press.
- Združeni narodi. 2003. *Monterreysko soglasje o financiranju za razvoj končni tekst o sporazumih in zavezah*, sprejetih na mednarodni konferenci o financiranju za razvoj, Monterrey, Mehika, 18.-22. marec 2002 (Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development). New York: United Nations. Dostopno prek: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (14. junij 2008).
- 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York: United Nations. Dostopno prek: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportComplete-lowres.pdf> (14. junij 2008).
- Zrinski, Urška. 2008. Politika Evropske unije do Srednje Azije in Kavkaza. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 295-299. Ljubljana: Uradni list.
- 2011. Pomembnost vključevanja 'novih' evropskih donatoric v razpravo o proračunski podpori Evropske unije. *Slogopis: Informativni časopis za razvojne teme* št. 3/2011. Ljubljana: SLOGA.

9 STVARNO IN IMENSKO KAZALO

A

Abrahamsen, Rita · 72, 78
ADB · *Glej Azijska razvojna banka*
Adcock, Robert · 26, 29, 151, 152, 155, 252
Allen, Richard · 125, 141, 142
Andrews, Matt · 121, 138, 140, 181
Azijska razvojna banka · 186, 199

B

Boone, Peter · 40
Booth, David · 71
Bourguignon, François · 47, 48, 78
Bučar, Maja · 216, 263
Burnside, Craig · 46

C

Cant, Jeremy · 107
Caputo, Enzo · 101
Carter, Rebecca · 128
Cassen, Robert · 60, 86
Cling, Jean-Pierre · 71
Collier, David · 26, 29, 151, 152, 155, 252
Collier, Paul · 78, 109
Cordella, Tito · 101, 103
CPIA · 77, 98, 123, 129, 135, 176, 177, 187, 200

D

de Hann, Arjan · 71
de Renzio, Paolo · 28, 59, 83, 90, 102, 137, 138, 142, 148, 162
Dell' Ariccia, Giovanni · 101, 103
DFID · 76, 97, 104, 122, 195, 228, 232, 239, 241, 246
Diamond, Jack · 28, 140, 205
Dobro upravljanje · 22, 75
Dodds, Klaus · 40, 59
Dollar, David · 46, 87, 103
Društvo narodov · 40

E

Easterly, William · 40, 44, 46, 74
Evangelista, Matthew · 172

Everest-Phillips, Max · 71
Evropska komisija · 99, 105, 112, 138, 162, 214, 227, 229, 266
Evropska unija · 99, 185, 195, 225
Evropsko računsko sodišče · 94

F

Fiduciarno tveganje · 109
Flyvbjerg, Bent · 150

G

Gerring, John · 149, 159
Goertz, John · 152
Gospodarnost · 43

H

Hansen, Henrik · 46, 74
Harriss, John · 40, 49
HIPC · 102
Hyden, Goran · 80

I

Instrumentalnost · 35

K

K ciljem usmerjeni proračun · 121
Kakovost sistema upravljanja javnih financ · 167, 204, 234, 239, 242, 246
Kaufmann, Daniel · 79
Killick, Tony · 60, 71, 72, 90, 103
Kirgizistan · 27, 168, 172, 176, 183, 188, 194, 198
Knoll, Martin · 102
Koeberle, Stefan · 28, 87, 102, 104

L

Lancaster, Carol · 89
Lastništvo · 71, 79, 82, 83, 88, 89, 92, 124, 155, 178, 191, 203, 210, 212, 252, 263
Lawson, Andrew · 144, 162
Logframe · 110

Lynch, Dov · 174

M

Marshallov načrt · 20, 51
Mednarodna donatorska skupnost · 43
Mednarodni denarni sklad · 20, 49, 216
Moldavija · 27, 28, 168, 172, 175, 188, 194, 208, 227, 232, 238, 251
Monterrey (sporazum iz Monterreya) · 102, 218
Mosley, Paul · 40
Mrak, Mojmir · 55

N

Naftna kriza · 55
Navezanost · 82, 92, 155, 263
Notranja revizija · 121

O

OECD · 30, 196, 206, 216, 257
OECD DAC · 60, 116, 119, 125, 130, 138, 142, 163, 176
Okvir ocene izvedbe · 104
Ohno, Izumi · 21, 50, 64, 89, 118
Olden, Brian · 73, 109, 195, 215, 240, 259

P

Pariška deklaracija · 22, 64, 79, 80, 86, 128, 176, 188, 263
Pariško razmerje · 31, 148
Parlament · 1127
Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana · 129
PEFA · 23, 105, 119, 129, 130, 135, 163, 167, 179, 187, 193, 199, 200, 232, 235, 245, 246
Posojilo · 42, 200
Potter, Robert B. · 20, 35, 50, 52
Priprava proračuna · 27, 121, 144
Programske oblike pomoči · 101
Projekt · 127
Proračun · 73, 120, 127, 131
Proračunska podpora · 24, 26, 97, 103, 109, 147, 157, 161, 166, 192, 198, 200, 202, 219, 223, 227, 241, 253, 265

R

Računovodstvo · 121, 131, 144
Rajan, Raghuram G. · 46
Razvojna pomoč · 20, 41, 46, 63, 66, 68, 71, 74, 103, 262

Razvojne študije · 32, 35, 53, 56
Razvojno sodelovanje · 21, 24, 31, 41, 43, 49, 51, 53, 57, 60, 62, 66, 67, 68, 83, 160, 229, 272
Renard, Robrecht · 69
Revščina · 40, 59
Riddell, Roger C. · 40, 44, 59, 70
Rogerson, Andrew · 74
Rohlfing, Ingo · 149, 151, 159, 160, 165

S

Sachs, Jeffrey · 44
Schiavo-Campo, Salvatore · 122
Schuurman, Frans J. · 60
Sektorska proračunska podpora · 95
Shah, Anwar · 122
Schick, Allen · 141
SIDA · 98, 230
Slovenija · 79
Splošna proračunska podpora · 112
Srednjeročni okvir izdatkov · 121
Stiglitz, Joseph · 78
Strateški dokumenti zmanjšanja revščine · 71, 72
Strateško načrtovanje · 121, 144
Subramanian, Arvind · 46
Summer, Andy · 40
Sundberg, Mark · 42, 43, 73
Svetovna banka · 20, 40, 58, 60, 98, 136, 195, 216, 225, 230, 232, 238, 246
Svetovni razvojni kazalniki · 29, 196

Š

Študija primera · 29, 148, 150

T

Tarp, Finn · 46, 74
Tavakoli, Heidi · 100, 105
Thorbecke, Erik · 40, 49, 69
Tommasi, Daniel · 141
Transakcijski stroški · 89

U

Učinkovitost razvojnega sodelovanja · 36, 42, 43, 44, 65, 125, 271
UNDP · 169
Uporaba sistema upravljanja javnih financ · 38
Upravljanje javnih financ · 28, 105, 120, 165, 229, 265, 266
Upravljanje za rezultate · 82, 92, 155, 263
URP · *Glej Upravljanje javnih financ*
Usklajevanje · 82, 92, 155, 263

V

Vzajemna odgovornost · 82, 92, 155, 264

W

Washingtonski konsenz · 58

Wescott, Clay G. · 138

Z

ZDA · *Glej Združene države Amerike*

Združene države Amerike · 20, 40

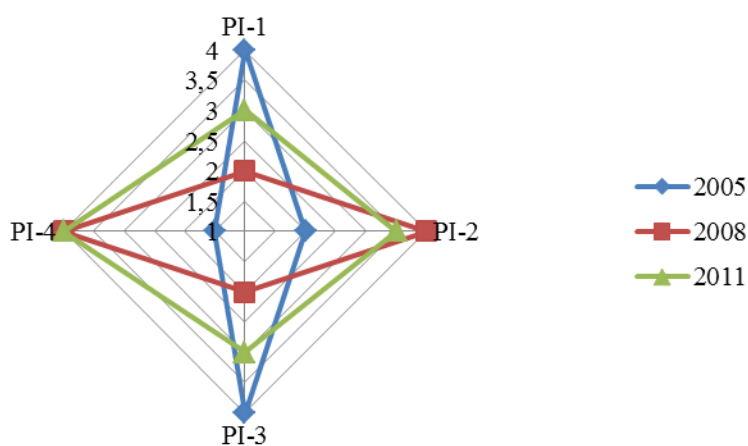
Združeni narodi · 63

Zunanja revizija · 121, 144

10 PRILOGE

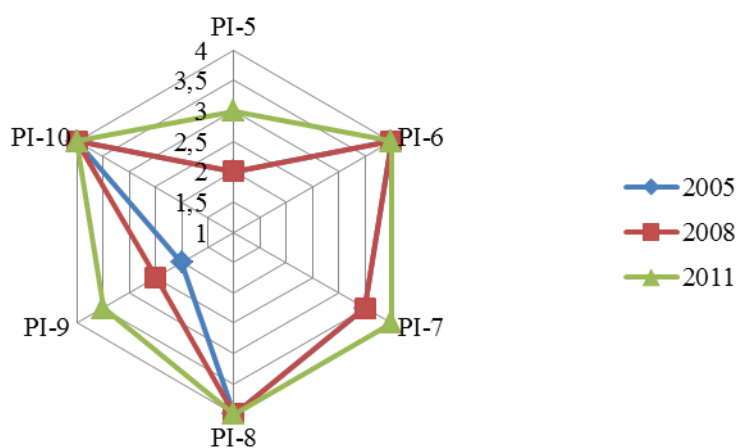
Priloga A: Ocena kakovosti upravljanja javnih financ v Moldaviji v skladu z metodologijo PEFA v letih 2006, 2008 in 2011

Slika: Del A – Učinkovitost upravljanja javnih financ: kredibilnost proračuna (kazalniki PEFA od PI-1 do PI-4)



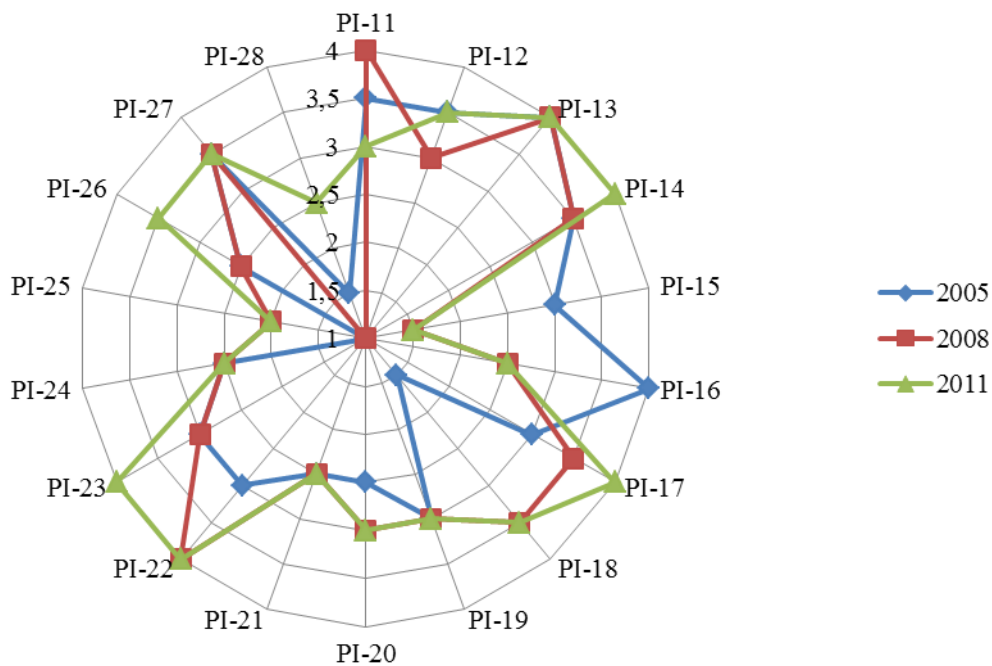
Vir: PEFA (2006a; 2008; 2011).

Slika: Del B – Ključne medsektorske značilnosti: celovitost in preglednost (kazalniki PEFA od PI-5 do PI-10)



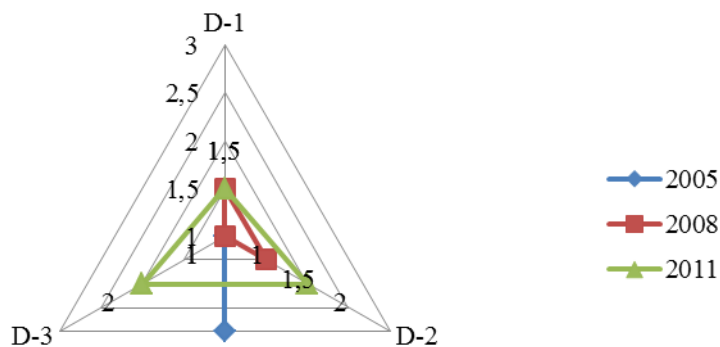
Vir: PEFA (2006a; 2008; 2011).

Slika: Del C – Proračunski cikel (kazalniki PEFA od PI-11 do PI-28)



Vir: PEFA (2006a; 2008; 2011).

Slika: Del D – Donatorske prakse (kazalniki PEFA od D-1 do D-3)



Vir: PEFA (2006a; 2008; 2011).

Priloga B: Črkovne in numerične ocene po posameznih dimenzijah PEFA, preoblikovane v šest faz proračunskega cikla, v Moldaviji v letih 2006, 2008 in 2011

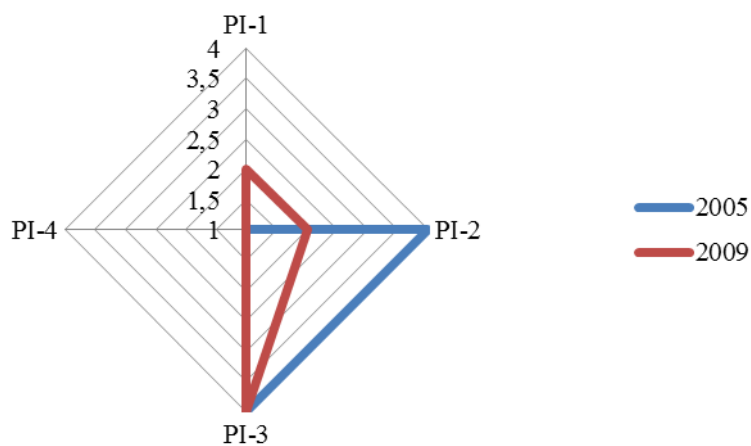
Dimenzija	Ocene PEFA			Numerične ocene		
	2006	2008	2011	2006	2008	2011
1. Strateško načrtovanje						
PI-12i	C	C↑	B	2	2,5	3
PI-12ii	A	A	A	4	4	4
PI-12iii	B	B	A	3	3	4
PI-12iv	B	B	B	3	3	3
2. Priprava proračuna						
PI-5	C	C↑	B	2	2	3
PI-6	A	A	A	4	4	4
PI-8i	A	A	A	4	4	4
PI-8ii	A	A	B	4	4	3
PI-10	A	A	A	4	4	4
PI-11i	B	B	B	3	3	3
PI-11ii	B	A	B	3	4	3
PI-11iii	A	A	C	4	4	2
PI-27i	B	B	B	3	3	3
PI-27ii	B	A	B	3	4	3
PI-27iii	A	B	A	4	3	4
PI-27iv	B	B	B	3	3	3
3. Upravljanje finančnih sredstev						
PI-13i	A	A	A	4	4	4
PI-13ii	A	A	A	4	4	4
PI-13iii	B	B	B	3	3	3
PI-14i	A	A	A	4	4	4
PI-14ii	A	A	A	4	4	4
PI-14iii	C	C↑	B	2	2,5	3
PI-15i	D	D	D	1	1	1
PI-15ii	A	A	A	4	4	4
PI-15iii	A	A	B	4	4	3
PI-16i	C	C	A	2	2	4
PI-16ii	C	C	C	2	2	2
PI-16iii	A	A	A	4	4	4
PI-17i	B	A	A	3	4	4
PI-17ii	C	B	A	2	3	4
PI-17iii	B	B	A	3	3	4
PI-18i	D	B	B	1	3	3
PI-18ii	C	D	A	2	1	4
PI-18iii	C	A	B	2	4	3
PI-18iv	B	B	B	3	3	3
PI-19i	C	B	B	2	3	3
PI-19ii	C	C	B	2	2	3
PI-19iii	B	B	A	3	3	4

4. Notranji nadzor, revizija in spremljanje						
PI-4i	D+	A	A	1.5	4	4
PI-9ii	C	C↑	B	2	2	3
PI-9ii	A	A	A	4	4	4
PI-20i	B	B	B	3	3	3
PI-20ii	B	B	B	3	3	3
PI-20iii	C	B	A	2	3	4
PI-21i	C	C↑	C	2	2	2
PI-21ii	C	C	B	2	2	3
PI-21iii	A	A	B	4	4	3
5. Računovodstvo in poročanje						
PI-4ii	D+	A	A	1.5	4	4
PI-7i	A	A	A	4	4	4
PI-7ii	B	B	A	3	3	4
PI-8iii	A	A	A	4	4	4
PI-22i	B	A	A	3	4	4
PI-22ii	A	A	A	4	4	4
PI-23	B	B	A	3	3	4
PI-24i	C	C	C	2	2	2
PI-24ii	A	A	A	4	4	4
PI-24iii	A	A	A	4	4	4
PI-25i	C	C	A	2	2	4
PI-25ii	A	A	A	4	4	4
PI-25iii	C	C	C	2	2	2
6. Zunanja odgovornost						
PI-26i	C	C	B	2	2	3
PI-26ii	B	A	A	3	4	4
PI-26iii	A	A	A	4	4	4
PI-28i	D	D	A	2	2	4
PI-28ii	C	D	C	3	2	2
PI-28iii	D	D	B	1	1	3

Vir: prirejeno po PEFA (2006a; 2008; 2011).

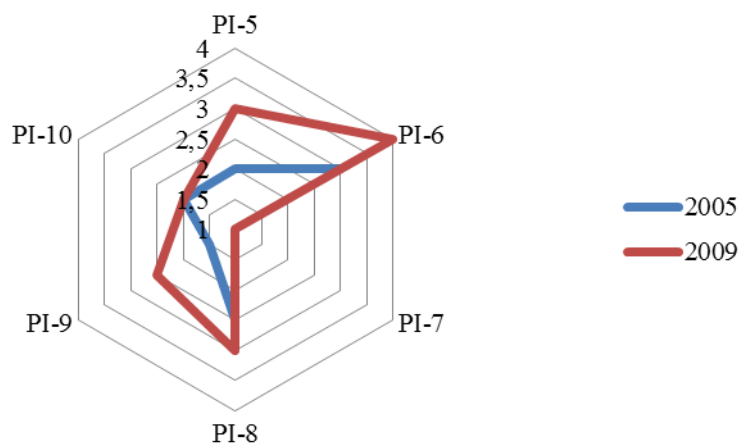
Priloga C: Ocena kakovosti upravljanja javnih financ v Kirgizistanu v skladu z metodologijo PEFA v letih 2006 in 2009

Slika: Del A – Učinkovitost upravljanja javnih financ: kredibilnost proračuna (kazalniki PEFA od PI-1 do PI-4)



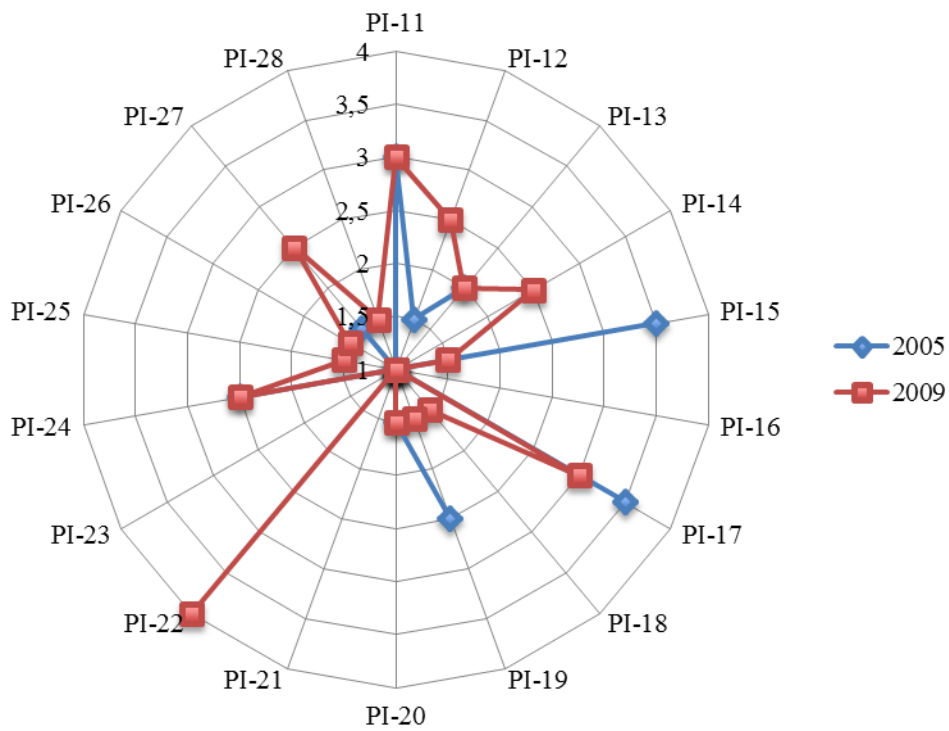
Vir: PEFA (2006b; 2009).

Slika: Del B – Ključne medsektorske značilnosti: celovitost in preglednost (kazalniki PEFA od PI-5 do PI-10)



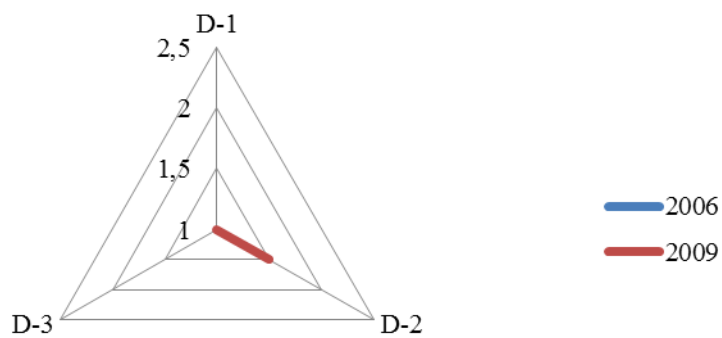
Vir: PEFA (2006b; 2009).

Slika: Del C – Proračunski cikel (kazalniki PEFA od PI-11 do PI-28)



Vir: PEFA (2006b; 2009).

Slika: Del D – Donatorske prakse (kazalniki PEFA od D-1 do D-3)



Vir: PEFA (2006b; 2009).

Priloga Č: Črkovne in numerične ocene po posameznih dimenzijah PEFA, preoblikovane v šest faz proračunskega cikla, v Kirgizistanu v letih 2006 in 2009

Dimenzija	Črkovne ocene		Numerične ocene	
	2006	2009	2006	2009
1. Strateško načrtovanje				
PI-12i	C	C	2	2
PI-12ii	B	A	3	4
PI-12iii	D↑	C	1.5	2
PI-12iv	D↑	D	1.5	2
2. Priprava proračuna				
PI-5	C	B	2	3
PI-6	B	A	3	4
PI-8i	C	C	2	2
PI-8ii	D	B	1	3
PI-10	C	C	2	2
PI-11i	B	B	3	3
PI-11ii	D	A	1	4
PI-11iii	A	D	4	1
PI-27i	C	B	2	3
PI-27ii	C	A	2	4
PI-27iii	D	A	1	4
PI-27iv	D	C	1	2
3. Upravljanje finančnih sredstev				
PI-13i	C	C	2	2
PI-13ii	C	C	2	2
PI-13iii	C	C	2	2
PI-14i	Ni ocene	C	Ni ocene	2
PI-14ii	Ni ocene	B	Ni ocene	3
PI-14iii	Ni ocene	C	Ni ocene	2
PI-15i	B	D	3	1
PI-15ii	A	A	4	4
PI-15iii	B	A	3	4
PI-16i	D	D	1	1
PI-16ii	D	D	1	1
PI-16iii	D	D	1	1
PI-17i	A	A	4	4
PI-17ii	A	C	4	2
PI-17iii	C	B	2	3
PI-18i	Ni ocene	D	Ni ocene	1
PI-18ii	Ni ocene	D	Ni ocene	1
PI-18iii	Ni ocene	C	Ni ocene	2
PI-18iv	Ni ocene	D	Ni ocene	1
PI-19i	C	D	2	1
PI-19ii	C	D	2	1
PI-19iii	B	C	3	2
4. Notranji nadzor, revizija in spremljanje				
PI-4i	D	D	1	1

PI-9ii	D	C	1	2
PI-9ii	B	A	3	4
PI-20i	D	D	1	1
PI-20ii	C	C	2	2
PI-20iii	C	C	2	2
PI-21i	D	D	1	1
PI-21ii	D	D	1	1
PI-21iii	D	D	1	1
5. Računovodstvo in poročanje				
PI-4ii	D	D	1	1
PI-7i	Ni ocene	D	Ni ocene	1
PI-7ii	Ni ocene	D	Ni ocene	1
PI-8iii	A	A	4	4
PI-22i	A	A	4	4
PI-22ii	Ni ocene	A	Ni ocene	4
PI-23	D	D	1	1
PI-24i	C	C	2	2
PI-24ii	A	A	4	4
PI-24iii	C	C	2	2
PI-25i	D	B	1	3
PI-25ii	D	A	1	4
PI-25iii	D	D	1	1
6. Zunanja odgovornost				
PI-26i	D	D	1	1
PI-26ii	D	B	1	3
PI-26iii	D	D	1	1
PI-28i	Ni ocene	D	Ni ocene	1
PI-28ii	Ni ocene	C	Ni ocene	2
PI-28iii	Ni ocene	D	Ni ocene	1

Vir: prirejeno po PEFA (2006b; 2009).

Priloga D: Črkovne ocene PEFA v državah ECA od leta 2005 do 2010

Številka	Albanija (2006)	Armenija (2008)	Belorusija (2009)	Gruzija (2008)	Kirgizistan (2006)	Kirgizistan (2009)	Kosovo (2007)	Kosovo (2009)	Makedonija (2007)	Moldavija (2006)	Moldavija (2008)	Srbija (2007)	Srbija (2010)	Tadžikistan (2007)	Ukrajina (2007)
PI-1	B	B	C	D	B	C	D	C	A	A	C	A	B	B	B
PI-2	D	A	A	C	D	A	A	C	A	A	A	C	A	C	B
PI-3	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	C	A	A
PI-4	D	B+	A	B+	D+	B+	D	D	A	B	A	C+	B	C+	B+
PI-5	A	A	A	B	D+	A	C	B	A	C	C	C	B	D	A
PI-6	C	A	A	A	C	B	B	B	(ni ocene)	A	A	B	B	A	A
PI-7	D+	A	C+	B+	C+	A	(ni ocene)	D	(ni ocene)	B+	B+	B+	B+	C+	D+
PI-8	C+	B	B	B	A	B	C+	B	(ni ocene)	A	A	B+	B	B	B+
PI-9	C+	D+	A	C+	C+	C+	D+	C+	(ni ocene)	C+	C+	C	D+	C	D+
PI-10	B	A	C	B	A	B	C	C	C	A	A	B	A	D	B
PI-11	A	A	B	A	B+	B	B	B	B	B+	A	A	A	B	B+
PI-12	C	B	D+	C+	D+	C	D+	C+	(ni ocene)	B	B	C	C	D+	C
PI-13	C+	C+	C+	C+	B+	B	C	C	(ni ocene)	A	A	B	B+	C	C
PI-14	(ni ocene)	B	A	B	C	D+	(ni ocene)	C+	(ni ocene)	B+	B+	B	B	D+	C
PI-15	(ni ocene)	B+	A	D+	B	D+	B+	D+	(ni ocene)	D	D+	D+	D+	(ni ocene)	D+
PI-16	C+	A	B	B+	B+	A	D	D	B+	C+	C+	C+	C+	D+	D+
PI-17	B	A	C+	A	A	A	B+	B	A	B	B+	B	A	C+	B
PI-18	B+	B+	A	(ni ocene)	D	D+	(ni ocene)	D+	C+	D+	B+	C+	C+	D+	D+
PI-19	D+	A	C	D+	D+	B	C+	D+	D+	C+	B	C+	B	C	D+
PI-20	B	C+	B+	C+	C+	B	D+	D+	B	C+	B	C	C+	C+	C+
PI-21	C+	D+	D+	D+	C	B+	D	D	C	C+	C+	C+	B	D+	C+
PI-22	B	A	A	A	B	B+	(ni ocene)	A	A	B+	A	B+	A	B	A
PI-23	D	C	B	D	D	D	D	D	C	B	B	B	A	C	B
PI-24	C+	C+	B+	B+	B+	B+	C+	C+	C+	C+	C+	B+	A	C+	C+
PI-25	B+	D+	C+	D+	A	A	D	D+	C+	C+	C+	D	A	D+	D+
PI-26	C+	D+	D+	D+	D+	B	D	D+	B	C+	C+	D	C	D+	D+
PI-27	B+	A	B+	B+	B+	C+	D+	C+	B+	B+	B+	C+	C+	C	B+
PI-28	C+	D+	B+	C+	D	C+	D	D+	C	D+	D	D	D+	D	D+

Vir: Svetovna banka (2013e).