

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Barbara Polajnar

**Uradna razvojna pomoč:
primerjava malih evropskih držav.
Primeri Danske, Luksemburga in Slovenije**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Barbara Polajnar

Mentor: doc. dr. Boštjan Udovič

**Uradna razvojna pomoč:
primerjava malih evropskih držav.
Primeri Danske, Luksemburga in Slovenije**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Zahvala

*Iskrena hvala vsem, ki ste me med študijem podpirali in verjeli vame,
mentorju pa za odzivnost in konstruktivne komentarje.*

Povzetek

Uradna razvojna pomoč: primerjava malih evropskih držav. Primeri Danske, Luksemburga in Slovenije

Uradna razvojna pomoč je instrument, ki je sestavni del zunanjepolitične strategije razvitih držav v mednarodni skupnosti. Različne oblike razvojne pomoči manj razvitim državam omogočajo, da si opomorejo ter stopijo na lastno pot razvoja. S teorijami razvoja, kot so linearna teorija, model strukturnih sprememb, teorija mednarodne odvisnosti, neoklasična teorija, evropska ali ortodoksna teorija, strukturalistična, antimodernistična teorija in s teorijama psihologije, teorijo prosocialnega vedenja in altruizmom, je razdelan koncept dodeljevanja uradne razvojne pomoči.

Magistrsko delo obravnava razvojno sodelovanje izbranih malih evropskih držav: Danske, Luksemburga in Slovenije. V prvem delu magistrskega dela je predstavljeno delovanje treh držav na področju razvojnega sodelovanja, zgodovinski pregled dodeljevanja razvojne pomoči, njihova organiziranost skozi čas in pravne podlage, ki razvojno pomoč omogočajo. Drugi del je namenjen primerjalni analizi izbranih držav. Pri primerjavi institucionalne organiziranosti mednarodnega razvojnega sodelovanja ugotovimo, da ima vsaka preučevana država drugačen model organiziranja institucij, ki se z razvojnim sodelovanjem ukvarjajo. Analiza pošiljanja uradne razvojne pomoči držav, vključenih v raziskavo, razkrije, kakšne so podobnosti in razlike pri prioritetah, organizacijski strukturi in izvedbi. Vse tri proučevane države so članice EU, s tem pa morajo upoštevati določila za področje razvojnega sodelovanja unije, kot so komplementarnost, koordinacija in skladnost.

V raziskavi je bilo ugotovljeno, kako se razvojne politike oblikujejo ter kako se odloča o dodeljevanju razvojne pomoči. Pojasnjen je tudi odnos med multilateralno in bilateralno uradno razvojno pomočjo ter usmeritev dodeljevanja, tako geografsko, kakor tudi po posameznih sektorjih, po metodologiji OECD. Analiza bilateralne uradne razvojne pomoči izbranih držav kaže na podobne sektorske in različne geografske usmeritve. Iz analize pridobljenih podatkov razberemo, da je uradna razvojna pomoč donirana skladno z usmeritvijo zunanjih politik držav donatoric in drugih notranjepolitičnih interesov. V obdobju raziskovanja so bile prepoznane dobre prakse glede organizacije delovanja drugih dveh držav, Danske in Luksemburga, ki bi jih ob konsenzu stroke morda lahko prenesli v Slovenijo.

Ključne besede

Razvoj, mednarodno razvojno sodelovanje, uradna razvojna pomoč.

Abstract

Official development Assistance: Comparative study of small European states. Case studies of Denmark, Luxembourg and Slovenia

Official development assistance is an instrument that is an integral part of the foreign policy strategy of developed countries within the international community. Various forms of development assistance to Least Developed Countries (LDCs) enable those countries to recover and embark on their own path of development. The concept of the allocation of Official Development Assistance (ODA) has been elaborated by the theories of development, such as linear theory, model of structural change, international dependency theory, neoclassical theory, European or orthodox theory, theory of structuralism, anti-modern theory and theories of psychology, such as the theory of prosocial behavior and altruism.

This master thesis deals with the development cooperation of selected small European countries: Denmark, Luxembourg and Slovenia. In the first part of the dissertation the activities of the three countries in the field of development cooperation are presented, as well as a historical overview of the allocation of development aid, their organisation over time and the legal basis for ODA. The second part is devoted to a comparative analysis of the selected countries. When comparing the institutional organisation of international development cooperation, it was found that each country researched uses a different model of organising institutions that deal with development cooperation. An analysis of sending ODA, by the countries included in the survey, reveals what the similarities and the differences are in priorities, organisational structure and implementation. All three studied countries are members of the European Union (EU), and thus must comply with the provisions for development cooperation of the union, such as complementarity, coordination and coherence.

In this study, it was discovered how development policy is shaped and how the allocation of development aid is decided. The research also clarifies the relationship between multilateral and bilateral official development assistance and guidelines for the allocation, both geographically as well as in various thematic sectors, according to the OECD methodology. The analysis of bilateral ODA of the selected countries shows a similar sector and different geographical directions. Analysis of the obtained data shows that the ODA is normally allocated in accordance with the orientation of the foreign policies of donor countries and other domestic policy interests. During the survey best practices regarding the organisation of development cooperation were identified in the cases of Denmark and Luxembourg, which upon the consensus of the group of expert might be transferred to Slovenia.

Key words

Development, International Development Cooperation, Official Development Assistance (ODA).

KAZALO

KAZALO GRAFOV, SHEM IN TABEL	8
SEZNAM KRATIC	10
1 UVOD.....	11
1.1 Opredelitev teme.....	11
1.2 Namen in cilji magistrskega dela, raziskovalna vprašanja in tezi.....	12
1.3 Metodologija in struktura magistrskega dela	13
2 ODNOS MED ZUNANJO POLITIKO DRŽAVE IN RAZVOJEM OZIROMA RAZVOJNO POMOČJO	15
2.1 Vrednote, cilji in sredstva zunanje politike	15
2.2 Ekonomska sredstva zunanje politike	17
2.3 Uradna razvojna pomoč kot sredstvo zunanje politike.....	20
3 KONCEPTUALIZACIJA URADNE RAZVOJNE POMOČI IN TEORETIČNI OKVIR	22
3.1 Izvori in definicije uradne razvojne pomoči	22
3.2 Razvojne in psihološke teorije ter umestitev mednarodne razvojne pomoči vanje.....	24
4 URADNA RAZVOJNA POMOČ DANSKE	32
4.1 Zgodovinski pregled pošiljanja uradne razvojne pomoči Danske.....	32
4.2 Organizacijska struktura in pravni okvir	35
4.3 Socialni sistem, podpora javnosti in vloga nevladnih organizacij	37
4.4 Danske geografske prioritete pošiljanja razvojne pomoči	38
5 URADNA RAZVOJNA POMOČ LUKSEMBURGA.....	42
5.1 Zgodovinski pregled pošiljanja uradne razvojne pomoči Luksemburga	42
5.2 Organizacijska struktura in pravni okvir	43
5.3 Zunanja politika male države in usmeritev razvojne politike	47
5.4 Komunikacijske dejavnosti in pomen leta 2015 kot Evropskega leta za razvoj	55
6 URADNA RAZVOJNA POMOČ SLOVENIJE	57
6.1 Zgodovinski pregled pošiljanja uradne razvojne pomoči Slovenije	57
6.2 Pravni in organizacijski temelji razvojnega sodelovanja Slovenije	58
6.3 Usmeritev razvojne politike: izbira področij in držav	60
6.4 Ozaveščanje javnosti o razvojni pomoči in ostale komunikacijske dejavnosti.....	63
7 PRIMERJALNA ANALIZA IZBRANIH MALIH DRŽAV	64
7.1 Sodelovanje vseh treh proučevanih držav na ravni EU, v okviru EuropAid in Generalnega direktorata Evropske komisije za razvoj in sodelovanje	64
7.2 Primerjava tokov neto ODA – razmerje bilateralna in multilateralna ODA	67

7.3 Organizacijska struktura – modeli izvedbe razvojnega sodelovanja v članicah DAC ...	68
7.4 Organizacijska struktura – modeli izvedbe razvojnega sodelovanja v izbranih malih evropskih državah.....	72
7.5 Uradna razvojna pomoč kot odstotek BND.....	80
7.6 Usmerjenost bilateralne razvojne pomoči – geografske prioritete vseh treh proučevanih držav.....	82
7.7 Usmeritev dodeljevanja razvojne pomoči po sektorjih – usmeritve vseh treh proučevanih držav	88
8 ZAKLJUČEK	92
9 LITERATURA.....	95

KAZALO GRAFOV, SHEM IN TABEL

KAZALO GRAFOV

Graf 4.1:	Razvojna pomoč Danske v partnerskih državah v letih 2012–2013 po kontinentih.....	41
Graf 5.1:	Odnos ODA in BND v odstotkih v Luksemburgu med 1985–2014.....	42
Graf 5.2:	Razvojna pomoč Luksemburga v partnerskih državah v letu 2014 po kontinentih.....	52
Graf 6.1:	Razvojna pomoč Slovenije v partnerskih državah v letu 2014 po kontinentih.....	61
Graf 7.1:	Delež poslanih bilateralnih ODA v odstotkih.....	67
Graf 7.2:	ODA v odstotkih BND Danske, Luksemburga in Slovenije ter povprečje DAC	81
Graf 7.3:	Usmeritev razvojne pomoči proučevanih držav po regijah, izraženo v odstotkih bruto ODA, povprečje let 2013–2014.....	83
Graf 7.4:	Usmeritev ODA proučevanih držav po državah glede na njihov dohodek, izraženo v odstotkih bruto ODA, povprečje let 2013–2014	85
Graf 7.5:	ODA po sektorjih, 2013–2014.....	90

KAZALO SHEM

Shema 5.1:	Načela učinkovitosti ODA v akcijskem načrtu Luksemburga.....	54
Shema 7.1:	Modeli organiziranosti razvojnega sodelovanja.....	69
Shema 7.2:	Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Danske	73
Shema 7.3:	Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Luksemburga	74
Shema 7.4:	Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije v okviru MZZ	76
Shema 7.5:	Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije, prikaz MZZ v odnosu z drugimi akterji.....	77

KAZALO TABEL

Tabela 5.1:	Razdeljevanje ODA v odstotkih s strani posameznih institucij v Luksemburgu.....	46
Tabela 5.2:	Izplačila preko DCF v letu 2014 po namembnosti.....	49
Tabela 6.1:	Razdelitev razpoložljive bilateralne ODA v Sloveniji po svetovnih regijah (leto 2014 v EUR).....	61
Tabela 6.2:	Razdeljevanje ODA v odstotkih s strani posameznih institucij v Sloveniji.....	62
Tabela 7.1:	Deset največjih prejemnic pomoči (v milijonih USD) s strani Danske, Luksemburga in Slovenije v letu 2013–2014.....	82
Tabela 7.2:	Usmeritev ODA proučevanih držav po državah glede na njihov dohodek, izraženo v odstotkih bruto ODA, povprečje let 2013–2014.....	84
Tabela 7.3:	ODA po sektorjih, 2013–2014.....	89

SEZNAM KRATIC

BDP	Bruto domači proizvod (<i>GDP - Gross Domestic Product</i>)
BND	Bruto nacionalni dohodek (<i>GNI - Gross National Income</i>)
CMSR	Center za mednarodno sodelovanje in razvoj
DAC	Odbor za razvojno pomoč v okviru OECD (<i>Development Assistance Committee of the OECD</i>)
DANIDA	Danska mednarodna razvojna agencija (<i>Danish International Development Agency</i>)
DG RELEX	Generalni direktorat za zunanje odnose (<i>The Directorate-General for the External Relations</i>)
DVR	države v razvoju
EDF	Evropski razvojni sklad (<i>European Development Fund</i>)
EU	Evropska unija (<i>European Union</i>)
FAO	Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>)
GD	generalni direktorat (<i>DG - Directorate General</i>)
GSP	Splošni sistem preferenc (<i>General System of Preferences</i>)
IBRD	Mednarodna banka za obnovo in razvoj (<i>The International Bank for Reconstruction and Development</i>)
IDA	Mednarodno razvojno združenje (Svetovna banka) (<i>International Development Association (of the World Bank)</i>)
ILO	Mednarodna organizacija dela (<i>International Labour Organization</i>)
IMF	Mednarodni denarni sklad (<i>International Monetary Fund</i>)
LDC	manj razvita država (<i>Less Developed Country</i>)
LIC	država z nizkimi prihodki (<i>Lower Income Country</i>)
LLDC	najmanj razvita država (<i>Least Developed Country</i>)
LuxDev	Luksemburška razvojna agencija (<i>Luxemburg Development Agency</i>)
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
MDG	Razvojni cilji novega tisočletja (<i>Millenium Development Goals</i>)
NVO	nevladna organizacija (<i>NGO - Non-Governmental Organization</i>)
NIEO	Novi mednarodni ekonomski red (<i>New International Economic Order</i>)
ODA	uradna razvojna pomoč (<i>Official Development Assistance</i>)
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>)
OZN	Organizacija združenih narodov (<i>United Nations Organization</i>)
PVO	zasebna prostovoljna organizacija (<i>Private Voluntary Organization</i>)
ROF	regionalna pisarna (<i>Regional Office</i>)
SDG	cilji trajnostnega razvoja (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SLOGA	Platforma NVO za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč
SUNFED	Posebni sklad ZN za gospodarski razvoj (<i>Special United Nations Fund for Economic Development</i>)
UNDP	Razvojni program Združenih narodov (<i>United Nations Development Program</i>)
ZMRS	Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije

1 UVOD

1.1 Opredelitev teme

Z namenom preprečevanja poglobljanja razlik v stopnji razvitosti med državami sveta so nekatere države in mednarodne organizacije razvile različne instrumente, s katerimi se omogoča razvoj zapostavljenim delom sveta. Eden takšnih instrumentov je pošiljanje uradne razvojne pomoči (*Official Development Assistance* – v nadaljevanju ODA). Kot ugotavlja Bučarjeva (2011), je uradna razvojna pomoč pomemben sestavni del delovanja razvitih držav v mednarodni skupnosti. V magistrskem delu preučujem pošiljanje uradne razvojne pomoči treh malih evropskih držav: Danske, Luksemburga in Slovenije.

Z analizo navedenih treh držav želim predvsem ugotoviti stopnjo primerljivosti mednarodnega razvojnega sodelovanja izbranih držav, kakšne smernice pri tem zasledujejo in kakšna je njihova organiziranost. Poleg tega v magistrskem delu preverjam, kaj vpliva na izbor geografske porazdelitve pošiljanja uradne razvojne pomoči in porazdelitve po sektorjih. Pri tem se zavedam omejitve, ki izhaja iz različnega položaja držav v Evropski uniji (v nadaljevanju EU), a hkrati trdim, da je podobnosti med državami dovolj, da so med seboj primerljive. Končno, omenjene tri države sem izbrala tudi zato, ker imajo popolnoma drugačno strukturo dodeljevanja mednarodne razvojne pomoči.

S konceptualno analizo se posvečam razlagi konceptov, kot sta uradna razvojna pomoč in zunanja politika. Poleg tega želim s pomočjo konceptualne analize ugotoviti, katere teorije bi bile najbolj primerne za proučevanje in razlago pošiljanja uradne razvojne pomoči. S teorijami razvoja, ki jih navajata in razlagata Todaro in Smith (2015), z linearno teorijo, modelom strukturnih sprememb, s pomočjo teorije mednarodne odvisnosti in teorije tržnega fundamentalizma bomo poskušali najti vzroke, zakaj se države poslužujejo instrumenta dodeljevanja uradne razvojne pomoči. S psihološkega vidika bi lahko uradno razvojno pomoč utemeljili z altruizmom, ki je nasprotje egoističnega vedenja (Ule 2004). Preverili bomo, koliko

takšnega vedenja je moč zaznati pri odločitvah za dodeljevanje razvojne pomoči pri treh državah, ki bodo središče naše analize: Danske, Luksemburga in Slovenije.

Te tri države smo izbrali za analizo zaradi več razlogov. Prvič, gre za tri članice Evropske unije. Kot take so zavezane skupnemu multilateralnemu okviru in kriterijem razvoja in dodeljevanja uradne razvojne pomoči (Larson 2003; Bučar 2011). Drugič, gre za tri male evropske države, z različno stopnjo razvitosti lastnega gospodarstva kot tudi z različno zgodovinsko preteklostjo. Tretjič, nobena izmed treh držav ni bila kolonialna velesila, zato so med seboj še bolj primerljive. Četrto, države so v sistem DAC kot donatorke vstopale v različnih časovnih obdobjih: Danska je v sistem vstopila že kmalu po njegovi ustanovitvi leta 1963, Luksemburg v začetku devetdesetih let, medtem ko se je Slovenija spremenila iz prejemnice v donatorko šele leta 2004 (DAC 2016; DANIDA 2014; MZZ 2014; Politique cooperation action humanitaire 2016; Udovič in Bučar, 2014).

1.2 Namen in cilji magistrskega dela, raziskovalna vprašanja in tezi

Namen magistrskega dela je predstaviti in pojasniti značilnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja v primerjalni perspektivi med tremi malimi državami, članicami EU. Za navedene tri male države sem se odločila – poleg njihove geografske/demografske in politične primerljivosti – tudi zato, ker menim, da bi Slovenija lahko v izvajanje lastnega mednarodnega razvojnega sodelovanja prenesla nekatere dobre prakse, ki so bile že izoblikovane v drugih državah.

Na podlagi navedenega sem oblikovala tri cilje, ki jih želim zasledovati v svojem magistrskem delu: (1) ugotoviti podobnosti in razlike v oblikovanju in odločanju o izvajanju razvojne pomoči med naštetimi državami, donatoricami razvojne pomoči; (2) pojasniti odnos med multilateralno in bilateralno ODA, tako v vsebinskem kot v geografskem smislu, v primerjalni perspektivi (med naštetimi državami); (3) izluščiti dobre prakse, ki bi jih lahko prenesli na Slovenijo, ter prikazati možnosti morebitnega oplajanja podeljevanja razvojne pomoči, če bi prišlo do sodelovanja med vsemi tremi državami na tem področju.

Osnova in okvir raziskovanja, oblikovanja in izvajanja razvojne pomoči v navedenih državah bosta dve širši raziskovalni vprašanji, ki ju navajam v nadaljevanju:

(1) kakšna je struktura oblikovanja in izvajanja razvojne pomoči navedenih držav (je razvojna pomoč vodena preko agencije, ministrstva ipd., prednosti in slabosti obeh struktur itd., usmerjenost bilateralne razvojne pomoči – geografske prioritete);

(2) kako in v kakšni meri je razvojna pomoč vezana na cilje zunanje politike in gospodarske diplomacije države.

Na podlagi navedenih raziskovalnih vprašanj, ciljev in namena magistrske naloge sem oblikovala dve tezi, ki ju želim v magistrskem delu preveriti:

T1: uradna razvojna pomoč izbranih malih evropskih držav je v države-prejemnice pomoči usmerjena skladno z usmeritvijo zunanjih politik držav donatorok.

T2: Analiza bilateralne uradne razvojne pomoči izbranih treh držav kaže na podobne sektorske in različne geografske usmeritve.

1.3 Metodologija in struktura magistrskega dela

V magistrski nalogi bom uporabila tako sekundarne kot primarne vire. Pri uporabi sekundarnih virov se bom osredotočila na kritično analizo, oceno podatkov, razlaganje virov, ugotavljanje in klasificiranje dejstev. Sekundarne vire (knjige, članke, znanstvena poročila) bom najprej analizirala, nato interpretirala. V končni fazi bom predstavila tisto, kar je bilo s proučevanjem virov odkrito ter s sintezo zaobjeto v bistvo proučenega.

Z analizo in interpretacijo primarnih virov (dokumentov, pogodb, ustav, zakonov, letnih poročil OECD, DANIDA, Ministrstva za zunanje in evropske zadeve Luksemburga, Agencije LuxDev, Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije) bom interpretirala pridobljene podatke in proučila njihovo podlago za konkretna dejanja in izvajanje v praksi. Uporabljena bodo letna poročila institucij, ki se ukvarjajo s pošiljanjem mednarodne razvojne pomoči vseh treh proučevanih držav.

Poleg tega se bom osredotočila na zgodovinsko-razvojno analizo, s pomočjo katere bom ugotovila, kakšen je bil zgodovinski razvoj pojava mednarodne razvojne pomoči na primeru držav, vključenih v raziskavo. Metodo analize bom uporabila za

opisovanje dejstev o danski, luksemburški in slovenski uradni razvojni pomoči. Dejstva bodo podkrepljena s teorijami, ki omogočajo razlago pojava. Z analizo uradnih statistik pa bom raziskala podobnosti in razlike pri pošiljanju uradne razvojne pomoči proučevanih držav.

S pomočjo omenjenih raziskovalnih metod bom magistrsko delo zasnovala po sledeči strukturi. V prvem, uvodnem poglavju magistrskega dela bom utemeljila izbrano temo in pojasnila relevantnost področja raziskovanja. Poleg tega bodo opredeljeni cilji magistrskega dela in opredeljene teze, ki jih bom preverila v nadaljevanju. Uvodnemu poglavju bo sledilo drugo poglavje, v katerem bom opredelila koncept zunanje politike in osnovala raziskovalni okvir za konceptualizacijo mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki se mu bom posvetila v tretjem poglavju.

Četrto, peto in šesto poglavje bodo namenjeni proučevanju posameznih izbranih malih držav na področju pošiljanja uradne razvojne pomoči. S pomočjo zgodovinsko-razvojne metode bom preučila razvoj in organiziranost institucij, ki se v posamezni državi ukvarjajo z dodeljevanjem uradne razvojne pomoči.

V sedmem poglavju bom s pomočjo primerjalne metode dejansko primerjala značilnosti oblikovanja mednarodnega razvojnega sodelovanja in dodeljevanja mednarodne razvojne pomoči v treh izbranih državah. Sledi zaključek, v katerem bom ovrgla ali potrdila zastavljeni tezi. V tem poglavju bodo predstavljene ugotovitve in izsledki raziskave, ki bo izvedena na podlagi statističnih podatkov. V zaključku bodo predstavljene tudi druge ugotovitve, povezane z obravnavano temo, kot na primer možnost prenosa modelov organiziranosti nekaterih drugih malih držav na Slovenijo.

2 ODNOS MED ZUNANJO POLITIKO DRŽAVE IN RAZVOJEM OZIROMA RAZVOJNO POMOČJO

2.1 Vrednote, cilji in sredstva zunanje politike

Petrič (1998, 878) zunanjo politiko definira kot

»dejavnost države oz. njenih organov, s katero poskuša v odnosih z drugimi subjekti (predvsem državami) v mednarodnem življenju ta država uresničiti lastne vrednote in konkretne cilje, s sredstvi in metodami, ki jih ima na razpolago. Torej so sestavine zunanje politike: organi države za zunanje zadeve; vrednote; cilji; sredstva in metode«. Cilji zunanje politike so običajno uresničevanje nacionalnega interesa. Kot pravi Petrič, *»so vrednote, za katerih uresničitve si prizadeva zunanja politika, v veliki meri skupne vsem državam«* (Petrič 1996, 878).

»Zunanja politika je sistem med seboj bolj ali manj povezanih akcij, ki potekajo v mednarodni skupnosti z namenom uresničevati cilje in interese držav« (Benko 1997, 221). Zunanja politika je sredstvo, s katerim se izraža bistvo države navzven, vendar ne kot čista replika notranjih družbenih procesov in razporeditev. Država nastopa v mednarodni skupnosti kot kompleksni predstavnik družbe, kar pomeni, da mora v določeni meri upoštevati interese vseh razredov in slojev, tudi tistih, ki niso zastopani v strukturi oblasti (Benko 1997). Predstavnik realistične šole Hans Morgenthau zunanjo politiko povezuje z močjo države. Meni, da je moč, ki je na voljo neki državi v določenem obdobju, tista realnost, na podlagi katere je mogoče opredeliti, kaj je v interesu države in kaj ni (Morgenthau 1985, 5–35).

Zunanja politika je sestavljena iz ciljev, ki jih zasleduje, postavljenih vrednot, odločitev in dejanj, ki jih naredijo države oziroma vlade, ki delujejo v imenu držav, na področju zunanjih odnosov z drugimi narodi. Zunanja politika je poskus ustvarjanja, upravljanja in kontrole zunanjih odnosov držav. Države, z namenom uresnitve svojih ciljev zunanje politike, organizirano delujejo v mednarodni skupnosti. S tem si želijo zagotoviti temeljne vrednote zunanje politike: ohranitev neodvisnosti, varnost državljanov, blagostanje in ne nazadnje razvoj (Weber in Smith 2013).

Ločimo lahko posredna in neposredna sredstva zunanje politike. Posredna sredstva so tista, ki izražajo njen položaj znotraj mednarodne skupnosti, lahko krepijo njen status oziroma ugled, ter se jih uporablja za zaščito lastnih interesov. Neposredna sredstva zunanje politike pa so diplomacija, pogajanja, prepričevanje, sankcije, vojaška sila. Običajno jih v teoriji delijo na sredstva prepričevanja in sredstva prisiljevanja. Drugo državo se poizkuša prepričati oziroma prisiliti, da deluje v skladu z interesi, željami, predvidevanji prve. Sredstva prisiljevanja se danes v mednarodnih odnosih bilateralno ne uporabljajo tako pogosto kot npr. multilateralno v okviru OZN in ukrepov njenega Varnostnega sveta (Petrič 1996).

Mednarodni odnosi so tekmovalen sistem odnosov med državami. Odločevalci o zunanji politiki so odgovorni za večanje pridobitev in zmanjševanje izgub, ki nastajajo v teh odnosih. Za učinkovitost zunanje politike je potrebna enotnost in usklajenost tako znotraj ministrstva za zunanje zadeve kot ostalih državnih organov in države kot celote. Vsaka država uresničitev lastnih zunanjepolitičnih ciljev izvaja z nastopanjem v mednarodni skupnosti preko državnih organov in z zato usposobljenimi kadri. Petrič še posebej poudarja pomen ustreznega in kompetentnega kadra v delovanju zunanjepolitičnih organov, predvsem za izvajanje diplomatskih sredstev zunanje politike, ki imajo v delovanju majhnih držav nesporno prednost pred sredstvi prisiljevanja (Weber in Smith 2013; Petrič 1996).

Benko (2000) meni, da cilje in vrednote, ki jih neka država zasleduje v mednarodnih odnosih, označujemo z ideologijo kot sredstvom njihovega udejanjanja. Ideologija izraža družbenoekonomske in politične razmere, v zunanji politiki pa odraža, kot pravi Benko, *od skrbno izdelanega in eksplicitno izraženega sistema principov in doktrin vse do pragmatičnega koncepta nacionalnega interesa in ravnotežja moči* (Benko 2000, 147). V ideologiji zunanje politike se odražajo vrednote, cilji in interesi neke države (Benko 1997, 221–241).

Cilji, ki potrebujejo za svojo uresničitve ekonomska sredstva, so naslednji:

- (1) ekonomski, npr. zagotovitev virov in surovin;
- (2) politični, kot so, npr. vplivi ene države na drugo s sredstvi prepričevanja, grožnjami, obljubami, kaznimi in nagradami;
- (3) vojaški, npr. s sredstvi si neka država zagotovi pravico do oporišč v drugi državi;

(4) psihološki, npr. z ekonomskimi sredstvi se lahko izražajo simpatije in naklonjenost neki drugi državi.

Benko meni, da cilji politike, ki je v ozadju uporabe ekonomskih sredstev, niso nujno ekonomski, ekonomska so predvsem sredstva (Benko 1997, 263). O tipih ekonomskih sredstev, ki jih države uporabljajo za ekonomske cilje, pa bo govora v naslednjem podpoglavju.

2.2 Ekonomska sredstva zunanje politike

O ekonomski zunanji politiki lahko govorimo takrat, kadar je zunanja politika podrejena ekonomiji. Ekonomija oziroma gospodarstvo določa smernice zunanje politike in jo oblikuje. Hirschman (1969, 8–9) meni, da si »država ustvarja politično moč v zunanji politiki skozi ekonomsko moč svoje zunanje politike«. Preko ekonomije si države po tej teoriji zagotavljajo zunanjepolitične koristi. Ekonomska sredstva dobivajo na pomenu, ker se jih lahko lažje in hitreje uporabi pri doseganju zunanjepolitičnih ciljev. Ekonomska sredstva so namreč širša po obsegu delovanja, saj se tičejo celotnega družbenega življenja, za razliko od na primer diplomacije, ki je pri svojem delovanju ožje usmerjena (Udovič 2009; Hirschman 1969).

Benko (1997) z ekonomskimi sredstvi pojmuje katerekoli ekonomske zmogljivosti, institucije, tehnike ali pa politiko, s katerimi države operirajo zato, da uresničujejo cilje v svoji zunanji politiki ali pa povzročajo druge pomembne posledice v mednarodnem smislu. Ekonomska sredstva zunanje politike po Benkovem mnenju (1997, 262–264) lahko razdelimo na tri tipe:

- sredstva, ki ustrezajo družbenoekonomskim odnosom v državi
- sredstva, ki se oblikujejo glede na materialne interese države
- sredstva, ki uresničujejo posebne interese države.

Sredstva, ki ustrezajo družbenoekonomskim odnosom oziroma ureditvi, izhajajo iz ekonomske ureditve države (na primer kapitalizem, centralno planiranje ipd.). Družbenoekonomska ureditev je določala primernost ukrepov in uporabe sredstev, zato so dejansko v Sovjetski zvezi po drugi svetovni vojni zavrnilo pomoč Marshallovega načrta. Sovjetska zveza je namreč menila, da je ta načrt nedopustno

vmešavanje v notranje zadeve vsake države, ki bi tako pomoč sprejela (Udovič 2009, 44–55; Benko 1997).

Splošni materialni interesi države so v skladu z družbenoekonomskimi odnosi znotraj države same. Nekatere države so tako bolj naklonjene prosti trgovini, spet druge protekcionističnim načelom znotraj ekonomske ureditve. Posebni materialni interesi države se lahko dosegajo z najrazličnejšimi protekcionističnimi ukrepi, ki ščitijo domačo industrijo in storitve. V državah v razvoju se na primer pogosto pojavlja ukrep ohranjanja otroške industrije (*Infant Industry Argument*). Pojav lahko poimenujemo tudi argument uvoznega nadomeščanja, saj gre za to, da je njegov namen nadomeščanje blaga iz uvoza z lastno proizvedenim. Države ukrepajo tako, da povišajo cene izdelkom s svetovnega trga in pospešijo proizvodnjo enakega izdelka na domačem trgu po višji ceni. S takšnimi začasnimi ukrepi države ščitijo domačo proizvodnjo, vse dokler ta ne bi postala konkurenčna na svetovnem trgu (Todaro in Smith 2015, 637–639).

Udovič (2009) ugotavlja, da so zadnjih petindvajset let v ospredje postavljena ekonomska sredstva zunanje politike, predvsem zaradi globalizacije, povezovanja med raznimi ekonomskimi akterji in sprememb družbenih ureditev mnogih držav. Ekonomska sredstva so po naravi hitra in učinkovita ob uvedbi, možno pa jih je tudi hitro ukiniti. Z ekonomskimi sredstvi je moč dosegati ne le blaginjo za državljane, temveč običajno tudi politične cilje zunanje politike. Baldwinova instrumente ekonomske zunanje politike loči na pozitivne (spodbujevalne) in negativne (kaznovalne). Med instrumente, ki kaznujejo, spadajo ekonomske sankcije, med tiste, ki spodbujajo, pa pošiljanje uradne razvojne pomoči (Udovič 2009; Baldwin 1993).

Ekonomske sankcije so predvsem namenjene doseganju neekonomskih ciljev. Običajno nosijo negativen predznak, ker se jih v večini primerov uporablja kot obliko kaznovanja, lahko pa so sankcije tudi pozitivne. Pozitivne oblike ekonomskih sankcij se na primer uporablja za spremembo obnašanja neke države. Pravna podlaga za ekonomske sankcije je določena v 41. členu Ustanovne listine OZN, vendar le, če jih odobri Varnostni svet. Za razliko od ekonomskih sankcij, pa je pošiljanje uradne razvojne pomoči pozitiven instrument ekonomske zunanje politike, čeprav temu dejanju nekateri očitajo prikrit imperializem. Dodeljuje se lahko v obliki koncesijskih

kreditov (*Official Concessional Loans*) iz javnih virov, v obliki daril (*Official Grants*) ali pa preko tehničnega sodelovanja strokovnjakov (Udovič 2009).

Glede ekonomske oziroma razvojne pomoči Benko (1997) meni, da je meja med zunanjo pomočjo in zunanjo trgovino pogosto zabrisana in nejasna. Še posebej pri podeljevanju kratkoročnih posojil za spodbujanje trgovine in med razvojno pomočjo ni jasne meje. Z ekonomsko pomočjo si države ustvarjajo ugodna mednarodna okolja, s tem si ustvarjajo zaveznike, dolgoročno pa razvijajo potencialne trge in si zagotavljajo surovinske vire (Benko 1997, 266–267). Vsaka država pa ima običajno pri tem poleg ekonomskih tudi posebne interese.

2.3 Uradna razvojna pomoč kot sredstvo zunanje politike

Mnogo povezav med državami-donatoricami pomoči in prejemnicami izhaja še iz kolonialnih časov, kot na primer to velja za donatorici Francijo in Veliko Britanijo (Stokke 1996). Večina azijskih in afriških dežel je bila do konca druge svetovne vojne pod politično in gospodarsko prevlado zahodnoevropskih kolonialnih sil. Ob dekolonizaciji pa je bila globalna raven mednarodnih odnosov postavljena pod vprašanje razvoja teh držav (Benko 1997). Kljub vsemu pa vse donatorice bilateralne pomoči nimajo kolonialne preteklosti, zato zanje velja, da njihov odnos do nerazvitega sveta temelji na drugih interesih (Kapoor 2008).

Odnosi med državami-donatoricami in prejemnicami pomoči so se skozi čas spreminjali (v korist prejemnic), a so še vedno ostali asimetrični (Morgenthau 1985). Če so v preteklosti odnosi center–obrobje omogočili stalen dotok bogastva in presežne vrednosti iz nerazvitih v razvite države, pa se razvite države danes trudijo, da bi presegle njihovo t. i. podedovano stanje nerazvitosti (Benko 1997). Ne glede na to pa še vedno velja, da imajo razvite države določene strateške, politične, ekonomske in druge cilje, ki jih želijo z dodelitvijo razvojne pomoči doseči. Tako, kot navaja Benko (1997), je eden izmed pomembnih ciljev uradne razvojne pomoči tudi ustvarjanje ugodnega mednarodnega gospodarskega okolja v državi-prejemnici za tistega, ki razvojno pomoč daje (Benko 1997).

To potrjuje tudi Holm (2002), ko ugotavlja, da je mednarodna razvojna pomoč lahko razvojni instrument ali pa manipulativno orodje za izvajanje lastnih interesov. To pomeni, da je lahko vzrok za pošiljanje mednarodne pomoči tudi lasten interes držav-donatoric, ki ga imajo v posameznih državah-prejemnicah pomoči. To so lahko standardni interesi (kot, na primer, zaščita lastnih državljanov in njihove lastnine, enakopraven dostop ostalih narodov do trgovanja in naložb) ali specifični interesi, tako gospodarski kot politični, na primer vojaški interesi, vzdrževanje vezi z zavezniki, krepitev obrambnih zmogljivosti in spodbujanje zahodu naklonjene usmerjenosti zunanje politike v manj razvitih državah (Nelson 1968).

Kadar gre za uresničevanje nacionalnih interesov, je lahko uradna razvojna pomoč instrument zunanje politike držav, ki jo Benko (1997, 231) opredeli kot

»proces, niz zaporednosti, nepretrgano vrsto dogajanj in dogodkov z nalogo uresničevanja ciljev in potreb določene družbe«. Cilji, še posebej tisti politični, pa se lahko štejejo za manipulativne, kadar na primer s poslano mednarodno pomočjo država-donatorica poizkuša vplivati, na primer, na izid volitev (Olsen 1995). Se pa z dodeljeno uradno razvojno pomočjo lahko izboljšuje gospodarske pogoje v določeni državi, tako da lahko ta sama vzdržuje gospodarsko rast brez nadaljnje zunanje pomoči, kar pozitivno vpliva na njen razvoj v prihodnje (Tisch 1994). Nelsonova (1968) pa pravi, da interesi držav, ki pošiljajo mednarodno pomoč, niso le ustvarjanje modernih gospodarstev, ki se sama vzdržujejo, temveč tudi ostali cilji, kot so ekonomski in politični, ali pa se zgolj zavzemajo za bolj pravično razdelitev bogastva (Nelson 1968, 18).

3 KONCEPTUALIZACIJA URADNE RAZVOJNE POMOČI IN TEORETIČNI OKVIR

3.1 Izvori in definicije uradne razvojne pomoči

Čeprav obstaja več definicij razvojne pomoči, je obče sprejeta tista, ki jo je vzpostavil Odbor za razvojno pomoč (*Development Assistance Committee* – v nadaljevanju DAC)¹, ki deluje v okviru Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – v nadaljevanju OECD) in je definirana kot »tokovi finančnih sredstev v obliki donacij ali posojil, v države in na ozemlja, ki so na DAC seznamu prejemnic pomoči in multilateralnim institucijam« (OECD 2008). Tokove uradne razvojne pomoči običajno dodeljuje javni sektor, se pravi vlade posameznih držav, lokalne oblasti in razne državne agencije. Uradna razvojna pomoč je tako vsaka transakcija, ki je namenjena spodbujanju gospodarskega razvoja in povečevanju blaginje v državah v razvoju in je v osnovi koncesijska ter vsebuje vsaj 25 % nepovratnih sredstev (OECD 2008).

Skladno z definicijo DAC lahko torej v koncept mednarodne razvojne pomoči vključimo vse finančne transferje, v obliki posojil oziroma donacij s strani vlad držav, mednarodnih organizacij, multilateralnih finančnih institucij ali zasebnih dobrodelnih ustanov, vladam ali nevladnim organizacijam v manj razvitih državah (Jenkins 2001). Po obliki zbiranja sredstev lahko ločimo uradno in prostovoljno pomoč. Uradna mednarodna razvojna pomoč je običajno iz davkoplačevalskega denarja in jo pošiljajo vlade. Prostovoljna pomoč se običajno zbira in pošilja v okviru nevladnih organizacij (Mrak 2002).

Poleg izpostavljenih delitev obstajajo tudi drugi sistemski pristopi k razvojni pomoči. Eden od teh, ki se pogosto uporablja pri analizi mednarodne razvojne pomoči, je tudi delitev na bilateralno in multilateralno uradno razvojno pomoč. Bilateralno dajejo države oziroma vlade držav same, običajno na podlagi njihovih zunanjepolitičnih prioritet (Bučar in Udovič 2007), medtem ko multilateralno uradno

¹ DAC definicijo mednarodne razvojne pomoči uporabljajo mnoge države, kakor tudi mednarodne organizacije (OZN, EU, ipd.).

razvojno pomoč² dajejo mednarodne organizacije, kot so na primer razvojne banke, mednarodni skladi, ali v evropskem primeru Evropska unija. Pri multilateralni uradni razvojni pomoči lahko ločimo tako imenovano »core funding« obliko pošiljanja pomoči, kjer gre za pošiljanje pomoči s strani donatorke preko mednarodnih organizacij do držav prejemnic pomoči, in »non-core funding«, kjer donatorke preko mednarodnih organizacij pošiljajo uradno razvojno pomoč v države prejemnice za točno določen namen, sektor, regijo ali projekt. Takšno obliko pošiljanja OECD označuje tudi kot »multi-bi« pomoč (OECD 2016b).

² Po definiciji se v multilateralno uradno razvojno pomoč všttevajo vsi prispevki institucijam, v kolikor le-te izpolnjujejo naslednje pogoje: institucija se v celoti ali v pretežnem delu ukvarja z razvojem; prispevek mora biti namenjen instituciji, katere članice so države, ali pa skladu, s katerim takšna institucija upravlja, in prispevki se v instituciji uporabljajo na tak način, da izgubijo svojo nacionalno identiteto in tako postanejo integralni del njenih sredstev (institucija torej sama razpolaga s tako zbranimi sredstvi). (Bučar in Udovič 2007).

3.2 Razvojne in psihološke teorije ter umestitev mednarodne razvojne pomoči vanje

Todaro in Smith (2015) definirata razvoj s strogega ekonomskega stališča kot *spodobnost nacionalnega gospodarstva, katerega prvoten gospodarski položaj je bil dolgo časa bolj ali manj statičen, da proizvede in vzdržuje letno povečanje bruto nacionalnega dohodka (BND) na višji ravni, kot je letno povečanje ravni rasti prebivalstva* (Todaro in Smith 2015, 16). Drugi takšen indikator razvoja je lahko stopnja rasti dohodka na prebivalca, pri katerem se šteje, da je gospodarstvo v razvojni fazi, če je stopnja rasti tega dohodka višja od stopnje rasti števila prebivalcev. Stopnja rasti realnega BND, pri kateri upoštevamo tudi stopnjo inflacije, pa odraža splošno ekonomsko blaginjo prebivalstva, kolikšen obseg dobrin in storitev je v danem trenutku dosegljiv povprečnemu državljanu (Todaro in Smith 2015, 16).

Za Dicksonovo (1997) razvoj pomeni proces spremembe ali transformacije v neko zadano, načrtovano smer in ga lahko smatramo kot kvalitativno izboljševanje socialnega, političnega in gospodarskega položaja v smeri progresivne spremembe, ki izboljšuje prejšnje stanje in je nosilka kvalitete življenja človeške družbe. Razvoj ni neka končna točka, ne stremi le k enemu cilju, temveč je to proces, ki traja (Dickson 1997, 16).

Ekonomska razvitost so nekoč merili s strukturo sektorjev gospodarske dejavnosti, ki je razdeljena na primarni sektor (kmetijstvo), sekundarni sektor (industrijsko proizvodnjo) in terciarni sektor (storitve). Čim večji je delež storitvenega sektorja in tem manjši delež kmetijstva, tem bolj razvito je državno gospodarstvo. Razvojne strategije so se osredotočale na čim hitrejšo industrializacijo, zanemarjale pa so ruralni razvoj. Zmotno je bilo tudi prepričanje glede pojma gospodarska rast, saj se je upoštevala kot zgolj ekonomski pojav. Razvoj je bil definiran preozko, saj sama gospodarska rast še ni pomenila razvoja in izboljšanja blaginje. Čeprav so kazalci gospodarske rasti ugodni, še ne pomeni, da so odpravljeni problemi, kot so revščina, nezaposlenost, nepravična distribucija dohodkov in diskriminacija. Izziv razvoja pa je prav odprava takšnih problemov in poleg pozitivnih kazalcev gospodarske rasti še izboljšanje kvalitete življenja ljudi (Goldstein 2004, 495–528).

Razvoj mora biti razumljen kot multidimenzionalni proces, ki vključuje bistvene spremembe v socialnih strukturah, ljudskem vedenju in nacionalnih institucijah, kakor tudi pospešitev ekonomske rasti, zmanjšanje neenakosti in izkoreninjene revščine. Razvoj, v svojem bistvu, mora zaobjeti spremembo celotnega socialnega sistema, prilagojenega potrebam in željam posameznikov ter različnih socialnih skupin, iz nezadovoljivih pogojev življenja v smer oziroma stanje, ki je materialno in duhovno boljše od prvotnega (Todaro in Smith 2015, 18).

Razvoj lahko definiramo kot trajnostni vzpon celotne družbe in socialnega sistema k boljšemu in bolj humanemu življenju. Bistvene vrednote razvoja so poleg dostojnega preživljanja oziroma sposobnosti zadovoljevanja osnovnih življenjskih potreb³ še samozavest ljudi, njihov občutek lastne vrednosti in samospoštovanja, ter svoboda odločanja posameznikov. Prednost ekonomske razvitosti je blaginja, ki poveča obseg človekove izbire; blagostanje omogoči ljudem, da imajo večjo kontrolo nad naravo, kar jim omogoča pridelavo hrane in nadzor nad fizičnim okoljem nasplah.

Iz teh osnovnih vrednot izhajajo tudi cilji razvoja, ki so:

- povečanje dostopnosti in razširjanje osnovnih življenjskih dobrin, kot so hrana, bivališče, zdravje in zaščita;
- dvig ravni kvalitete življenja, ki poleg višjih dohodkov zagotavlja boljše možnosti izobraževanja, upoštevanje kulturnih in humanističnih vrednot, več zaposlitvenih priložnosti, ki vodijo k povečanju materialnega blagostanja, to pa ima za posledico večjo individualno ter nacionalno samozavest;
- razširjanje obsega ekonomskih in socialnih alternativ, kar omogoča svobodno izbiro in neodvisnost odločanja tako posameznikov kakor tudi nacij (Todaro in Smith 2015, 24).

Razvoj ni zgolj ekonomski pojav, zato je potrebno pri načrtovanju razvojnih strategij uporabiti celovite pristope, tako socialne, humane, institucionalne,

³ K osnovnim življenjskim potrebam prištevamo hrano, bivališče, zdravje in zaščito. Kadar katera izmed teh osnovnih potreb ni zadovoljena ali je na voljo v omejenem obsegu, lahko govorimo o stanju tako imenovane absolutne nerazvitosti.

ekonomske, finančne in celo okoljevarstvene. Pristope k razvoju oziroma klasične teorije razvoja lahko razdelimo v štiri modele (Todaro in Smith 2015, 118–141):

- (1) linearna teorija (model linearne faze rasti)
- (2) teorija strukturnih sprememb
- (3) odvisnostna teorija
- (4) neoklasična teorija.

Zagovorniki linearne teorije vidijo proces razvoja kot serijo zaporednih faz ekonomske rasti, skozi katero morajo iti vse države. To je ekonomska teorija razvoja, po kateri mora biti za uspešen razvoj držav v razvoju prisoten pravi obseg in razmerje varčevanja, investiranja in mednarodne razvojne pomoči, če želijo te države stopiti na pot gospodarske rasti, ki so ji v preteklosti sledile danes razvite države. Izraz razvoj tako postane sinonim za hiter in celovit gospodarski razvoj. Manj razvite države naj bi se zgledovale po zgodovinskem vzorcu linearnega razvoja današnjih razvitih držav, ki bi ga uspele udejanjiti s pomočjo finančnih injekcij kapitala. Rostow (1991) zagovarja model sodobne teorije stadijev gospodarske rasti in pravi, da lahko tranzicijo od nerazvitosti k razvitosti označimo kot serijo faz, preko katerih morajo iti vse države. Vse države morajo pri prehodu iz tradicionalne družbe doseči fazo pripravljenosti za vzpon k samo-vzdržujoči rasti, doseči vzpon gospodarstva oziroma t.i. vzlet in razvitost, ki vodi v masovno potrošnjo (Rostow 1991, 17–35).

Osnovna strategija razvoja, potrebna za vzpon gospodarstva, je '*mobilizacija domačih in tujih prihrankov, s katerimi bi povzročili dovolj naložb za pospešitev gospodarske rasti*'. Podoben ekonomski mehanizem in stališče linearne teorije zagovarja Harrod-Domarjev model rasti, in sicer, da '*več naložb vodi v večjo gospodarsko rast*'. Poleg tega naj bi vsako gospodarstvo del svojega nacionalnega dohodka namenjalo varčevanju za morebitne kasnejše naložbe v izrabljene kapitalske dobrine in infrastrukturo, kot so stavbe, stroji in oprema. Nacionalne neto prihranke je mogoče povečati preko zvišanja določenih davkov ali prejete mednarodne razvojne pomoči. To je še posebej ključno pri fazi t.i. vzleta (*take off stage*) gospodarske razvitosti neke države. Glavna pomanjkljivost te teorije pa je dejansko relativno nizek delež prihrankov in 'svežega kapitala' v veliki večini revnih držav, tako da nastane tako imenovana varčevalna vrzel (*savings gap*), ki jo je moč zapolniti z bodisi prejeto mednarodno razvojno pomočjo, bodisi z neposrednimi tujimi

naložbami. S tem so bile manj razvite države nekako prisiljene sprejeti takšno pomoč, pošiljateljice pa so s tem opravičevale ogromne transferje kapitala iz razvitih v nerazvite države. Pomanjkljivost linearne teorije faz rasti je bilo neupoštevanje dejstva, da so prihranki in naložbe sicer potreben, ne pa zadosten pogoj za gospodarsko rast. Za slednjo so namreč potrebni še ustrezni strukturni in institucionalni pogoji (Todaro in Smith 2015, 118–141).

Teorija strukturnih sprememb zagovarja stališče, da morajo države v razvoju skozi proces strukturnih sprememb, če želijo doseči in ohranjati proces gospodarske rasti. Ta teorija se osredotoča na mehanizme, s pomočjo katerih manj razvite države preoblikujejo svoje na (samozadostnem) kmetovanju temelječe gospodarstvo v bolj moderno industrijsko in storitveno ekonomijo. Glavni zagovornik tega pristopa je Arthur Lewis, ki je razvil tezo o 'dvo-sektorskem presežku dela', in sicer je predvideval, da so nerazvita gospodarstva sestavljena iz tradicionalnega, prenaseljenega, eksistenčnega kmetijskega sektorja z ničelno marginalno delovno produktivnostjo, in iz visoko produktivnega, modernega, urbanega industrijskega sektorja, v katerega se transferira presežno delo iz kmetijskega sektorja. Prenos dela iz kmetijskega sektorja in povečevanje zaposlovanja v modernem sektorju povzroči povečanje proizvodnje v njem, hitrost njegove ekspanzije pa je odvisna od stopnje investiranja in akumulacije kapitala, ob predvidevanju, da se presežki ponovno investirajo. Sicer pa je razvoj odvisen tako od ekonomskih politik držav v razvoju, kakor tudi od zunanjih faktorjev, kot sta mednarodna trgovina in politika mednarodne pomoči razvitih držav – še posebej tista, ki je namenjena strukturnim reformam. Kritičen pogled na ta pristop pokaže na številne pomanjkljivosti in odkrije dejstvo, da so potrebne številne modifikacije predpostavk, če želimo, da teorija funkcionira v sodobnih manj razvitih deželah (Todaro in Smith 2015, 118–141).

Odvisnostna teorija je bolj radikalna in politično zaznamovana, saj išče vzroke za nerazvitost v mednarodnih in notranjepolitičnih odnosih moči. Teza dualističnega razvoja pravi, da je moč neenakomerno porazdeljena, saj vzpostavlja dvojni ekonomiji, dvojni družbi znotraj narodov in med narodi, to stanje pa ni le začasno, temveč stalno. Zato je potrebno najti nove načine boja proti revščini: z zagotovitvijo bolj enakomerne in pravične razdelitve bogastva, z zagotavljanjem novih zaposlitvenih možnosti in zmanjšanjem razlike v dohodkih tako znotraj držav kot v

globalnem svetu. Ta teorija pravi, da so države v razvoju v položaju odvisnosti, ogrožene tako politično, institucionalno, kakor tudi ekonomsko, skratka v podrejenem položaju nasproti dominantni vlogi razvitih. Ločimo tri modele odvisnostne teorije: neokolonialni model odvisnosti, model napačne paradigme in tezo dualističnega razvoja (Ferraro 2008).

Neokolonialni model odvisnosti je izpeljava marksistične miselnosti, saj pripisuje pojav in nadaljnji obstoj nerazvitosti predvsem zgodovinskemu razvoju zelo nepravilnega kapitalističnega sistema odnosov med bogatimi in revnimi državami. Bogate države so izkoriščevalske in brezbrizne, so center razvoja, nasproti so nerazvite države na periferiji, ujete v odvisnostnem položaju. V manj razvitih državah obstaja elitni vladajoči razred, ki služi in je odvisen od tujih interesnih skupin, kot so multinacionalke, nacionalne bilateralne agencije pomoči, multilateralne agencije pomoči, kot sta Svetovna banka in mednarodni denarni sklad (*International Monetary Fund - IMF*). Nerazvitost je tako od zunaj povzročena pojav. Model napačne paradigme pripisuje nerazvitost napačnim in neprimernim nasvetom dobronamernih, a premalo informiranih pristranskih mednarodnih strokovnjakov in svetovalcev, ki prihajajo iz bilateralnih razvojnih agencij in multinacionalnih donatorjev. Običajno manj razvitim predlagajo neprimerne politike, ki bolj ali manj koristijo le elitnim razredom, tako domačim kot mednarodnim. Danes se na teorijo odvisnosti opirajo predvsem antiglobalisti (Todaro in Smith 2015, 118–141).

V začetku devetdesetih let je prevladala neoklasična teorija razvoja, ki poudarja pozitivno vlogo prostega trga, »*laissez-faire*« gospodarstva, odprte ekonomije in privatizacijo neuspešnih javnih podjetij. Odprtje nacionalnega trga privabi domače in tuje naložbe ter s tem povzroči akumulacijo kapitala. Nerazvitost ni vzrok izkoriščevalskih notranjih ali zunanjih akterjev, temveč rezultat prevelikega vladnega vmešavanja v gospodarske tokove in njene regulacije trga, saj to upočasni gospodarsko rast. Potrebno je dopustiti prostim trgov, da cvetijo, privatizirati državna podjetja, odstraniti vladne regulacije cen, povečati izvoz, sprejeti vlagatelje iz razvitih držav, povečati sprejemanje mednarodne razvojne pomoči, prestrukturirati dualna gospodarstva, omejiti rast prebivalstva in razviti bolj učinkovite sisteme načrtovanja razvoja. IBRD je odobrvala kredite z namenom zmanjševanja dolžniške

obremenjenosti držav do upnikov. Zmanjševanje dolžniške obremenjenosti pa je državam omogočilo gospodarski razvoj (Mrak 459–461).

Potrebo po razvojni pomoči se je utemeljevalo tudi na t.i. teoriji dveh vrzeli (*two-gap theory*). Teorija pravi, da se države v razvoju srečujejo z eno od dveh vrzeli, in sicer glede njihovih naložb in varčevanja, oziroma glede deviznih sredstev. Obe vrzeli bi bilo mogoče premostiti z uradno razvojno pomočjo. Zaradi revščine, ki je posledica premajhnih dohodkov v državah, je njihovo varčevanje omejeno. Zaradi tega takšne države ne morejo investirati, manjša je njihova gospodarska rast. Te države se znajdejo v začaranem krogu, saj njihovi dohodki ne rastejo, kar pa zopet onemogoča varčevanje in investiranje. Gospodarska rast je prav tako omejena zaradi nezmožnosti pridobivanja deviznih sredstev iz mednarodne menjave. Edino, kar lahko reši takšna gospodarstva, je finančna pomoč od zunaj, ki bi omogočila njihov dvig in omilila omejitve pri razvoju. Večina držav v razvoju ima premalo deviznih sredstev, vendar dovolj produktivnih virov, da bi lahko s povečanjem sredstev izvajale naložbe in dosegale gospodarsko rast. Pri državah, ki imajo dovolj virov za produkcijo, bo učinek prilivov kapitala večji, saj imajo boljšo možnost učinkovito porabiti sredstva (Burnell 1997, 86–87; Todaro in Smith 2015, 130–141).

Po Hettneju, ki ga navaja Dicksonova (1997), je mogoče razlikovati tri glavne razvojne teorije, in sicer:

- (1) evropsko ali ortodoksno,
- (2) strukturalistično in
- (3) antimodernistično.

Evropska ali ortodoksna teorija temelji na ideji kopiranja evropske izkušnje in nujnosti industrializacije predvsem v nekdanjih kolonijah. Teorija predpostavlja, da je razvoj avtomatski proces, kadar obstajajo določeni predpogoji za to. Razvoj sledi univerzalni poti, ki v skrajni fazi razvoja vodi v modernost. Pomanjkljivost te teorije pa je, da se ne ukvarja s specifičnostmi razvoja na periferiji. Za razliko od te teorije, se strukturalistična osredotoča na globalno strukturo kapitalizma in neomarksistično paradigmo odvisnosti. Pomanjkanje razvoja tolmačijo s posledico strukture svetovnega gospodarstva, ki je razdeljeno na jedro in periferijo. Periferija, kamor so potisnjene države tretjega sveta, je sestavljena iz ranljivih, nemočnih akterjev. Zagovorniki antimodernistične teorije pa so nezadovoljni s celotno razlago razvoja,

saj menijo, da je ideja razvoja popolnoma zgrešena in da se je treba znebiti tako imenovane »zahodne miselnosti« ter zasnovati popolnoma novo obliko razvoja, ki se bo ukvarjala tudi s krizo okolja (Dickson 1997, 17–18).

Poleg teorij razvoja in teorij o mednarodni razvojni pomoči, lahko pošiljanje pomoči razlagamo z nekaterimi psihološkimi teorijami. Pošiljanje razvojne pomoči je mogoče utemeljevati tudi na primeru prosocialnega vedenja in na altruizmu. Človekovo vedenje ima dva aspekta, in sicer glede na to, ali gre za vedenje v prid njemu samemu ali v prid drugim osebam. Kadar gre za vedenje v prid drugemu, gre za prosocialno vedenje. Izraz izhaja iz latinščine in pomeni pro = za, socius = drugi. Prosocialno vedenje je na primer pomoč drugemu v stiski, nudenje uslug, posojanje, delitev, sodelovanje - za razliko od proindividualnega oziroma asocialnega vedenja, ki je usmerjeno predvsem v lastno korist; pri slednjem gre za tekmovalnost, odvzemanje, prilaščanje tujih stvari, sebičnost, izkoriščanje in egoizem (Musek 1994; Ule 2004).

Socialna psihologija je tista veda, ki proučuje prosocialno in asocialno vedenje. McDougall, ki je bil eden izmed začetnikov socialne psihologije, meni, da takšno vedenje izvira iz instinktov in emocij. Prosocialno vedenje je navadno altruistično (nesebično), proindividualno pa egoistično (sebično). Prvo je pogosto povezano z zblíževalnimi motivi in emocijami, kot so ljubezen, naklonjenost, simpatija, empatija; drugo pa z egoističnimi motivi in emocijami, z agresivnostjo, ki obsega tekmovalnost, borbenost, samopotrjevanje, celo nasilje (Schröder 1994; Musek 1994).

Prosocialno vedenje je v družbi definirano kot splošno koristno za druge ljudi in za družbo nasploh. Obstajati mora nek dobrotnik in eden ali več prejemnikov pomoči. Pomoč pomeni dejanje, katerega posledice so koristi oziroma izboljšanje za drugo osebo. V kategorijo prosocialnega vedenja spada tudi dobrodelnost, pri čemer gre pri tovrstnem dajanju za proces transakcije in ne prenosa, to pomeni, da darovalci darujejo zato, da dobijo nekaj nazaj, pa naj bo to hvaležnost, pohvala, ipd. Empatija je v primeru situacij v revnih in zapostavljenih delih sveta možna na primer preko medijev, fotografij, člankov v časopisih, ipd., gre pa za opazovanje trpečih ljudi, za doživljanje emocij med opazovanjem ljudi v težkih situacijah. Opazovalci si

predstavljajo, kako bi se počutili na mestu drugega. Gre pravzaprav za kognitivno rekonstruiranje dogodka (Musek 1994).

Mnogokrat pa so v ravnanju posameznikov združeni tudi proindividualni aspekti, ker hkrati, ko pomagajo drugemu, hote ali nehote skrbijo za lastno korist. Če to prenesemo na raven držav, je primer takšnega ravnanja lahko tudi pošiljanje uradne razvojne pomoči. Uletova (2004) meni, da je norma socialne odgovornosti tako imenovano globoko osebno stališče in osebna pripravljenost posameznika, da pomaga. Iz tega izhaja, da bolj ko ima družba neke države stabilne norme socialne odgovornosti, bolj verjetno bo prišlo do altruizma in družba kot celota je bolj pripravljena pomagati ljudem v stiski (Musek 1994; Ule 2004).

Če povzamem, linearna teorija poudarja ključno vlogo varčevanja in naložb pri zagotavljanju dolgoročnega razvoja, teorija strukturnih sprememb pa pomen strukturnih sprememb, skozi katere morajo države v razvoju. Odvisnostna teorija trdi, da je nerazvitost od zunaj povzročena pojav (eksogen pojav), za razliko od neoklasične teorije, ki krivdo za nerazvitost pripisuje notranjim vzrokom (endogen pojav), kot so slaba ekonomska politika in vladno vmešavanje. Ta teorija poudarja pozitivno vlogo prostega trga (Todaro in Smith 2015). Teorije, ki jih navaja Dicksonova (1997), temeljijo na razlagi odnosa med jedrom (razvitim svetom) in periferijo (nerazvitim svetom). Na podlagi psiholoških teorij pa je mogoče odnos do nerazvitosti povezovati s prosocialnim vedenjem in altruizmom.

Sicer pa so mnoge teorije razvoja tako rekoč pisane na kožo razvitim državam, tako da pogosto v praksi sploh niso uporabne, zaradi specifičnih, edinstvenih pogojev in drugih okoliščin v posameznih državah v razvoju.

Ni neke univerzalne doktrine, ki bi veljala vedno in povsod. Vsak od pristopov ponuja določene prednosti, a hkrati slabosti. Najboljša rešitev je kombinacija več pristopov hkrati, glede na posebnosti posamezne države. Kako se posamezne države lotevajo mednarodnega razvojnega sodelovanja in pošiljanja uradne razvojne pomoči, bom predstavila v naslednjih treh poglavjih.

4 URADNA RAZVOJNA POMOČ DANSKE

4.1 Zgodovinski pregled pošiljanja uradne razvojne pomoči Danske

Danska je bila med drugo svetovno vojno okupirana s strani Nemčije in je tudi sama preživljala težke čase (1939–1945). Kot mnoge druge zahodnoevropske države je po osvoboditvi sprejela pomoč za obnovo (pomoč Marshallovega načrta). Po vojni, leta 1945, je postala ustanovna članica OZN (*Organizacije Združenih narodov*). Zgodovina danske razvojne pomoči sega v pozna štirideseta leta prejšnjega stoletja, ko je prispevala v tako imenovani program EPTA⁴. Ob koncu kolonialnega obdobja leta 1962 in po ustanovitvi OECD-DAC je bila na pobudo številnih nevladnih organizacij ustanovljena Danska razvojna agencija, DANIDA (*Danish International Development Agency*). V času gospodarskega razcveta in osamosvajanja narodov v Afriki in Aziji, ko so potrebovali pomoč pri ustanavljanju novih držav, se je vzpostavil institucionalni okvir danskega razvojnega sodelovanja (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016č).

V šestdesetih letih se je vzpostavil tako imenovani »danski model« kot vzorčni model pošiljanja razvojne pomoči z geslom: »*Why not help others by showing them what worked well for the Danes?*« Danska je bila kmetijsko izredno razvita država, in s svojimi izkušnjami v živinoreji in kmetijstvu je pomagala mnogim državam v razvoju. V nekaterih od teh so ustanavljali kmetijske šole. Vodilna in gonilna sila danskega razvojnega sodelovanja je bila v tistem času civilna družba in prostovoljstvo. Od leta 1965 so želeli čim prej doseči cilj, da bi za razvojno pomoč namenjali 0,7 % BND. Do leta 1969 je bil prispevek Danske k razvojnemu sodelovanju že tako velik kot tisti od najbogatejših držav, ki so za razvojno pomoč namenjale 0,7 % BND ali več (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016č).

V sedemdesetih letih je danska razvojna pomoč postala bolj organizirana in profesionalna. Poleg tega so hoteli uravnotežiti razmerje med bilateralno in multilateralno razvojno pomočjo ter odstraniti kakršnokoli politično pogojevanje. Pod

⁴ EPTA je bil program tehnične pomoči (*Expanded Programme of Technical Assistance*), skupaj s SUNFED (*Special UN Fund for Economic Development*), predhodnika leta 1965 ustanovljenega UNDP.

okriljem Ministrstva za zunanje zadeve sta delovala *Odbor za mednarodno razvojno sodelovanje* in *Sekretariat za tehnično sodelovanje z državami v razvoju*, iz katerega je leta 1971 nastala tako imenovana *Danish International Development Assistance Unit* (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016č; Tarp in drugi 1998).

V tistem času je izginilo prepričanje, da lahko rast sama po sebi izkorenini revščino. Pomembno je postalo zagotavljanje osnovnih potreb prebivalstva v manj razvitih državah, poleg tega pa so upoštevali želje držav, kamor se je pomoč pošiljala. Dejavnosti so se usmerile v preprečevanje lakote in bolezni, preprečevanje pomanjkanja vode in zagotavljanje dostopa do izobraževanja. Danci so izvajali velike razvojne projekte celo obdobje sedemdesetih let. Od takrat sta zdravje in izobraževanje glavni prioriteti, kar se področij delovanja tiče (Olsen 2002).

V osemdesetih je na svetovni agendi prevladoval boj proti revščini⁵, lakoti in pomanjkanju. Raven uradne razvojne pomoči v svetovnem merilu je upadel, države v razvoju pa so postajale vse bolj zadolžene. Danska se je trudila vseeno povečevati obseg razvojne pomoči. Pojavila so se nova področja, na katera so se osredotočali: okolje, pravice žensk in človekove pravice nasploh. DANIDA se je osredotočala na posamezne projekte in podporo za izbrane države. Pojavila so se tudi prva ocenjevanja izvedenih projektov (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016č).

V devetdesetih letih se je danska razvojna pomoč osredotočila na razvojno sodelovanje in partnerstva. Države v razvoju so morale prevzeti odgovornost za svoj lasten razvoj. Niso se več osredotočali na majhne projekte, temveč na velike projekte oziroma programe in na graditev partnerstev. Leta 1989 so se odločili, da bo uradna razvojna pomoč usmerjena v dvajset držav, glede na sedem kriterijev, ki jih je pripravil parlamentarni odbor za zunanjo politiko. Postopek izbiranja teh držav je sicer trajal kar pet let. Poudarili so pomen zasebnega sektorja pri razvoju. Vzpostavili so tako imenovani »program za zasebni sektor«, s pomočjo katerega so povezovali mala podjetja in obrtnike iz držav v razvoju s tistimi na Danskem. Razvoj zasebnega sektorja ostaja še danes ena od priorit. V devetdesetih letih se je obseg razvojne pomoči v svetovnem merilu zmanjšal za skoraj tretjino, pomoč, poslana s strani Danske, pa se je celo povišala. Cilj, ki so si ga zastavili leta 1985, in sicer nameniti

⁵ Pod vplivom teorije osnovnih človekovih potreb (*Basic Human Needs*), postane glavna usmeritev razvojne pomoči boj proti revščini.

1% BND za razvojno pomoč, so dosegli leta 1992 (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016č).

Po konferenci Združenih narodov v Riu leta 1992 je Danski parlament odločil, da bodo več sredstev, poleg rednega proračuna, namenjenega razvojnemu sodelovanju, namenjali varstvu okolja. Odločili so, da mora razvojno sodelovanje potekati po načelih trajnostnega razvoja. Danska je postala vodilna donatorica v svetovnem merilu. Leta 1994 so sprejeli novo strategijo z naslovom »*A World in Development – Strategy for Danish Development Policy Towards the Year 2000*«. S to strategijo so uvedli sektorski pristop k razvojni pomoči in začeli uvajati doktrino aktivnega multilateralizma - predvsem od leta 1996 dalje. S sektorskim pristopom se donatorke ne posvečajo financiranju zgolj enega projekta, temveč pomoč usmerijo v celotni sektor (v šolstvo, zdravstvo, kmetijstvo, vodno oskrbo itd.). Leta 1999 so strategijo znova posodobili. Sprejeli so novo z naslovom »*Partnership 2000*«. Ta poudarja, da je razvojna politika integralen del zunanje. Nove prioritete tokrat postanejo boj proti boleznim (še posebej proti AIDS-u), demografski vidiki urbanizacije v revnih deželah in pomoč državam po koncu oboroženih spopadov (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016č; Olsen 2002).

Ob prelomu tisočletja so bili sprejeti razvojni cilji tisočletja (*The Millennium Development Goals (MDGs)*). Dolgo je namreč trajalo obdobje revščine in neenakosti, prišlo je obdobje globalizacije. Za uresničitev razvojnih ciljev tisočletja so postavili prelomnico, leto 2015. Do takrat naj bi zmanjšali globalno revščino in izboljšali pogoje zdravstvene oskrbe, izobraževanja in ostalih osnovnih dobrin. Desetletje med letoma 2000 in 2010 je bilo zaznamovano s terorističnim napadom 11. septembra 2001, v New Yorku, v Združenih državah Amerike. Ta dogodek je vplival tudi na dansko razvojno sodelovanje. Danska se je pridružila koaliciji, ki je po napadih posredovala v Afganistanu in Iraku. Nov fokus razvojnega sodelovanja so postale varnost, stabilnost in tako imenovane »ranljive države«. Danska je usmerila razvojno pomoč v muslimanske države - Afganistan, Irak, Pakistan in Sudan (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2012; 2016č).

Junija 2003 je bila sprejeta nova vladna vizija z naslovom »*A World of Difference*«, svet različnosti, ki je določila prioritete danske razvojne pomoči med letoma 2004–2008. Liberalno-konzervativna vlada je spremenila delovanje na

področju razvojnega sodelovanja. Namesto razvojni pomoči so del proračunskih sredstev namenili izboljšanju danskega zdravstvenega sistema. Proračunska sredstva, ki so ostala, so bila namenjena za projekte za zmanjševanje groženj nacionalni varnosti, spodbujanje demokratičnih procesov in boju proti terorizmu (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA. 2016d).

V tistem obdobju so zmanjšali število držav partneric (ostalo jih je 15) in opustili cilj, da bi 1 % BND namenili razvojnemu sodelovanju. Leta 2005 je bila Danska ena izmed več kot sto držav, ki so podpisale Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*). Glede razvojnega sodelovanja je, podobno kot druge države, Danska v skladu z načeli pariške deklaracije tedaj poudarjala ustvarjanje partnerstev (*partnership*), lastništvo (*ownership*), prilagajanje (*alignment*), uskladitev (*harmonisation*), upravljanje za doseganje rezultatov (*managing for results*) in medsebojno odgovornost (*mutual accountability*). Avgusta istega leta so objavili prioritete danske vlade za razvojno sodelovanje med leti 2006–2010 z naslovom »*Globalisation – progress through partnership*«. Avgusta 2009 so predstavili program za inovativna partnerstva za razvoj »*Partnership with a purpose: Innovative Partnerships for Development*«. Septembra 2015 pa je vlada izdala vladne prioritete danskega razvojnega sodelovanja za obdobje med leti 2016–2019 (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA. 2016d).

4.2 Organizacijska struktura in pravni okvir

V primeru Kraljevine Danske, se uradna razvojna pomoč pošilja preko ministrstva za zunanje zadeve, v okviru katerega deluje povsem integrirana DANIDA. DANIDA je tudi sicer koncept, ki se ga uporablja za označevanje danskega razvojnega sodelovanja, ni pa samostojna institucija, temveč le znamka za označevanje razvojnega sodelovanja. DANIDA obstaja od leta 1962, vendar s tem imenom šele od leta 1971 (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2012).

Ministrstvo za zunanje zadeve je bilo v preteklosti, do leta 2015, razdeljeno na severno in južno skupino, glede na geografsko razdelitev sveta. Južna skupina je bila odgovorna za odnose Danske z državami v razvoju - poleg političnih odnosov tudi za

zunanjo in trgovinsko politiko. Od leta 2015 je struktura na ministrstvu takšna, da v okviru izvršnega sekretariata deluje center za globalni razvoj in sodelovanje, v okvir katerega sodi tudi pošiljanje uradne razvojne pomoči (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016c; Olsen 2002).

Področje razvojnega sodelovanja je zadnjih petdeset let spadalo pod resor različnih ministrstev (zunanje zadeve, razvojno sodelovanje ipd.), odvisno od vlade na oblasti. Od leta 2005 do 2010 je bil položaj dokaj stabilen, ministrica za razvojno sodelovanje je bila Ulla Tørnæs. Od leta 2010 do 2015 so se vlade pogosto menjavale, s tem pa so se skoraj vsako leto menjavali tudi ministri za razvojno sodelovanje. Od 15. junija 2015 na Danskem ni več funkcije ministra za razvojno sodelovanje. Z nastopom nove vlade, je tedaj njegovo funkcijo prevzel zunanji minister Kristian Jensen (Statsministeriet Danmark 2016).

Pravna podlaga pošiljanja uradne razvojne pomoči je Zakon o razvojnem sodelovanju, ki je stopil v veljavo 1971 in določa, da je »*cilj danske razvojne pomoči s pomočjo sodelovanja z drugimi državami, podpirati prizadevanja držav v razvoju za gospodarsko rast in s tem prispevati k družbenemu napredku in politični neodvisnosti v skladu z Ustanovno listino OZN*« (Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Danske 2012). V kasnejših letih so zakon še večkrat revidirali, nazadnje junija leta 2012, nato pa je stopil v veljavo 1. januarja 2013 (Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Danske 2012).

Zakon vsebuje cilje in glavna načela razvojnega sodelovanja ter med drugim v drugem odstavku prvega člena določa, da *mora dansko razvojno sodelovanje prispevati k promociji danskih interesov in k bolj mirnemu, stabilnemu in enakopravnemu svetu*. (Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Danske 2012). Razvojna politika je osrednji in integralni del danske zunanje politike.

Minister za zunanje zadeve (do leta 2015 je bil to minister za razvojno sodelovanje) enkrat letno Folketingu (Danskemu parlamentu) predstavi štiriletni načrt. Poleg tega minister določa podrobnejša pravila glede razvojnega sodelovanja in tesno sodeluje s takoimenovanim Svetom za razvojno politiko (*A Council for Development Policy*), ki ga sestavlja do 15 članov in so imenovani za obdobje treh let, z možnostjo podaljšanja še za nadaljnja tri leta. Svet je, skupaj z ministrom, glavni politični odločevalec o političnih usmeritvah razvojnega sodelovanja. Poleg

ministrstva in DANIDA, v njegovem okviru, za sodelovanje z državami v razvoju skrbi tudi poseben sklad, ki se je prej imenoval Sklad za industrializacijo držav v razvoju, z zakonom iz leta 2012 pa so ga preimenovali v Investicijski sklad za države v razvoju (*Investment Fund for Developing Countries*). Sicer je neodvisna institucija, vendar tesno sodeluje z danskimi predstavniki za trgovino in industrijo (Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Danske 2012).

Že leta 1967 so torej ustanovili Sklad za industrializacijo držav v razvoju (*Industrialisation Fund for Developing Countries*). Na začetku je bil financiran z denarjem od carin na kavo, zato je poznan po imenu Fond kave (*The Coffee Fund*). Namen tega fonda je bilo investiranje v državah v razvoju. Prvi projekt so uspeli realizirati šele v dveh letih po ustanovitvi, in sicer so investirali v tovarno papirja v Turčiji, nato pa se je do leta 2010 zvrstilo kar 700 projektov v 85 državah. Po ocenah analitikov so s temi projekti v državah v razvoju ustanovili približno 140.000 delovnih mest. Fond se je izkazal za dober posel tudi za državo. Čeprav je šlo v fond precej denarja za državne podpore, se ga je še več, kot je bilo vložnega, vrnilo (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2012, 18).

4.3 Socialni sistem, podpora javnosti in vloga nevladnih organizacij

Danski socialni sistem s svojimi vrednotami in strukturo pospešuje skupno nacionalno prizadevanje k blagostanju vseh ljudi. Znotraj družbe se skuša vse skupine, tudi marginalizirane, čim bolj integrirati v družbo, da se ne čutijo odtujene od večinskega prebivalstva. Poudarjajo se vrednote kot so poštenost, spoštovanje človekovih pravic, enakost ljudi, ne pa družbe, v kateri bi vladal sistem privilegijev in kast. Dansko politiko mednarodne pomoči lahko pojmujejo kot podaljšek domače politike blaginje, ki se v veliki meri zanaša na transferje prihodkov, kot element redistribucije med bogatimi in revnimi skupinami prebivalstva. Politika pošiljanja mednarodne pomoči je uporaba nacionalnih vrednot socialne blaginje na mednarodni sceni (Olsen, 1995: 245).

Na Danskem obstaja velika podpora javnosti glede razvojnega sodelovanja. V letu 2012 je, po podatkih DANIDA, kar 69 odstotkov Dancev podpiralo dajanje razvojne pomoči. Sicer obstaja med anketiranci nekaj skepse, da ves donirani denar

konča v pravih rokah, pa vendar razvojnemu sodelovanju ne nasprotujejo. Res pa je, da si le peščica Dancev želi in prizadeva globlje spoznati dansko razvojno sodelovanje. DANIDA redno izdaja publikacije o razvojnem sodelovanju in ljudi ozavešča ter seznanja z dogajanjem v državah v razvoju. DANIDA prav tako tesno sodeluje z nevladnimi organizacijami, tako da jim namenja del proračunskih sredstev v okviru večletnega okvirja za sodelovanje. Nevladne organizacije pa informirajo splošno javnost o razvojni pomoči. Poleg tega imajo svoje predstavnike kot svetovalce v okviru DANIDA (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016e).

4.4 Danske geografske prioritete pošiljanja razvojne pomoči

V nadaljevanju, ko bomo proučevali geografsko usmerjenost danske razvojne pomoči, bomo preverili tudi, ali je usmerjanje pomoči v določene afriške in azijske države povezano z zgodovinskimi dejstvi ter nekdanjimi trgovskimi povezavami, ali ni.

Danska, čeprav nikoli ni bila kolonialna velesila, vendarle ima kolonialno preteklost, saj je skupaj z Norveško med letoma 1536 in 1945 posedovala ozemlja na celo štirih kontinentih (Evropi, Južni Ameriki, Afriki in Aziji). Ko sta v 17. stoletju Danska-Norveška izgubili nekaj ozemlja, sta se usmerili v kolonije, ustanavljanje trgovskih postojank in utrdb v Indiji, na Karibih in v Afriki. Prva dansko-norveška kolonialna utrdba je bila Danborg, vzpostavljena leta 1620 v kraju Tranquebar (današnji Tharangambadi) na južni obali Indije, ki sta jo z manjšimi prekinitvami obdržali v posesti približno dvesto let. Od 17. do 19. stoletja je Danska vzdrževala številne male kolonije, razpršene po indijskem polotoku. Glavni namen je bil trgovanje z začimbami in dostop do Kitajskega imperija. Leta 1814, po koncu Napoleonovih vojn, je Norveška pripadla Švedski, Danska pa je obdržala kolonialna ozemlja. Leta 1845 je Danska prav vse svoje postojanke v Aziji prodala Veliki Britaniji⁶ (Pedersen 2013).

⁶ Ostali danski kraji, ki so bili prodani Britancem so: Serampore, Achne, Pirapur v okolici Kalkute. V nekaterih so ustanovili celo šole.

Danska je vzdrževala nekaj trgovskih postojank in utrdb tudi na Zlati obali zahodne Afrike, še posebej na območju današnje Gane⁷. Leta 1807 so se zgodili upori proti afriškim trgovskim partnerjem, ki jih je imela Danska v regiji, zato so morali vse trgovske postojanke opustiti. Nato so jih leta 1850 prodali Veliki Britaniji. V Karibskem morju sta si Danska-Norveška prisvojili otoke St. Tomas (1672), St. John (1675) in leta 1733 od Francije kupili otok St. Croix. Glavni namen danske kolonizacije teh karibskih otokov je bila trikotna trgovina: izvoz orožja in ostalega proizvedenega blaga v Afriko, izmenjava za sužnje, ki so jih vozili kot delovno silo na plantaže sladkorja na Antilih, zadnja faza te trgovinske poti pa je bil izvoz sladkorja in ruma na Dansko. Danski Antili so bili nekaj časa zasedeni s strani Velike Britanije (v času Napoleonovih vojn med leti 1802–1803 in 1807–1815). Leta 1848, po uporuh delavcev na plantažah, so suženjstvo ukinili, kolonije pa so začele propadati. Po več desetletjih gospodarskega nazadovanja so Danci leta 1916 otoke prodali Združenim državam Amerike, ki so jih leta 1917 preimenovali v Deviške otoke Združenih držav (*US Virgin Islands*) (Pedersen 2013).

V severni Evropi je Danska posedovala kar nekaj ozemelj izven obsega današnje države. Poleg Grenlandije, Ferskih otokov, Islandije tudi del ozemlja, kjer leži današnja Estonija⁸. Danes sta dve, nekdanji norveški koloniji, ki jih je podedovala Danska, še vedno del ozemlja danske kraljevine, in sicer Grenlandija⁹ in Ferski otoki¹⁰, vendar imata lastno upravo in avtonomijo. Podobno je bilo z Islandijo, vendar so dobili avtonomijo že leta 1874, jo leta 1904 še razširili in končno je leta 1918 Islandija postala samostojna kraljevina – personalna unija, po drugi svetovni vojni pa republika (Jespersen 2011, 9, 12–14, 26–28).

Danske prioritete, kam je namreč ta država v zadnjih desetletjih pošiljala razvojno pomoč, so se skozi leta spreminjale. Leta 1968 so izbrali le osem »prioritetnih držav«: to so bile Indija, Pakistan, Tajska, Uganda, Kenija, Tanzanija,

⁷ Trgovske postojanke so bile: Fort Frederiksborg pri kraju Kpompo, grad Osu pri Accri in Frederiksborg. Utrdbe so bile Fort Prinsensten, zgrajena 1784, Fort Augustaborg leta 1787, Fort Friedensborg, Fort Kongensten. Edina, ki danes ni ruševina, je Fort Christiansborg, ki je zdaj predsedniška rezidenca ganskega predsednika, nekoč pa je bila glavna postojanka trgovine s sužnji za danska ozemlja na Karibih, na Danskih Antilih.

⁸ Kolonija se je imenovala Danska Estonija oziroma tako imenovano vojvodstvo Estonije. Obstajala je v 13. in 14. stoletju.

⁹ Grenlandija je bila danska kolonija do leta 1953, 1979 je dobila avtonomijo, popolno samostojnost pa šele leta 2009.

¹⁰ Ferski otoki so bili danska kolonija do leta 1948.

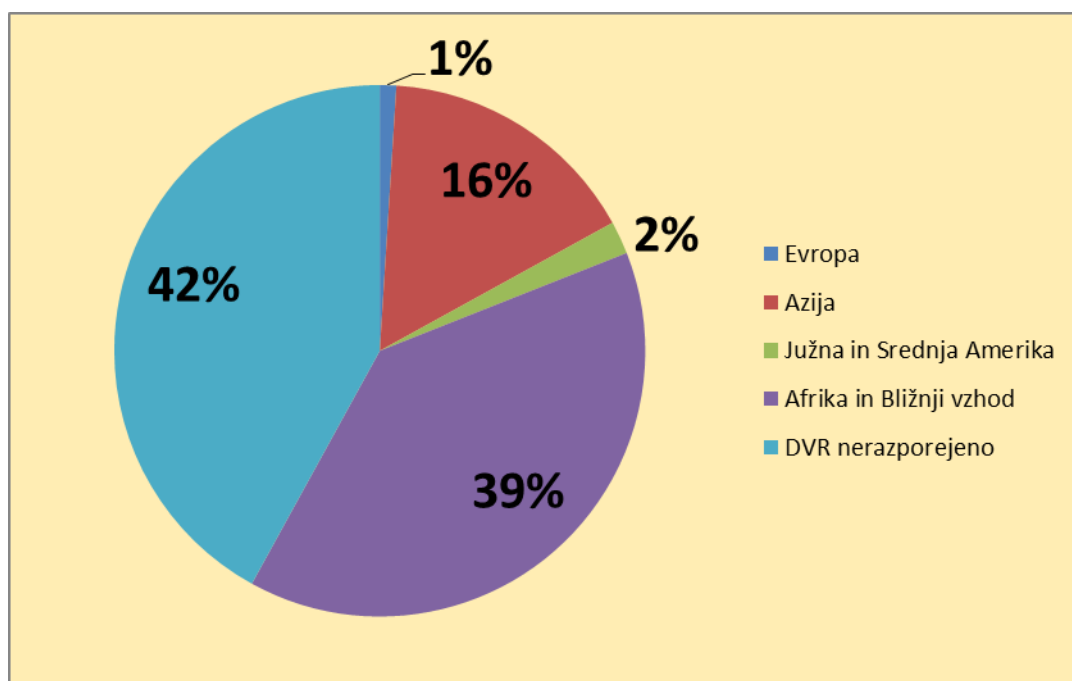
Zambija in Malawi. Leta 1975 so se prav tako osredotočili le na nekaj ključnih držav, kamor so namenjali pomoč. Štiri »glavne države prejemnice« so bile Indija, Bangladeš, Kenija in Tanzanija. Kot vidimo, je imela Danska v teh treh državah (če izvememo Bangladeš) trgovske postojanke. Tanzanija pa je bila od nekdaj danska prioriteta. Državi sta imeli odlične diplomatske odnose, prav tako je bil tedanji tanzanijski predsednik Julius Nyerere zelo naklonjen idejam nordijskega modela. Danska je na obrobju Dar es Salaama celo zgradila izobraževalni center. Poleg tega je bila Tanzanija država, ki je sprejela največ danskih prostovoljcev, občutno se je povečal izvoz blaga v to državo, v njej pa je celo živelo in delovalo 31 danskih strokovnjakov za najrazličnejša področja (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2012, 14).

V letih med 1984–1986 so razvojno pomoč pošiljali zelo razpršeno, in sicer v kar 66 držav. Leta 1988 je prišlo ponovno do koncentracije razvojne pomoči in število držav prejemnic je bilo ponovno zmanjšano na 24 tako imenovanih »držav programskega sodelovanja« (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA, 2012).

Med leti 1989 in 2005 je bilo obdobje, za katerega je parlamentarni odbor za zunanjo politiko določil kriterije za izbor držav-partneric. Ti so bili: stopnja gospodarskega in socialnega razvoja; obseg pomoči, pridobljene iz drugih virov, in sposobnost koristne uporabe razvojne pomoči; možno izboljšanje spoštovanja človekovih pravic; možnosti spodbujanja trajnostnega razvoja; možnost za izboljšanje položaja žensk; izkušnje s sodelovanjem v preteklosti in možnost poslovanja z danskimi podjetji. Podobnih načel oziroma usmeritev se držijo še danes (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2012).

Leta 2009 so tako imenovano poimenovanje »države programskega sodelovanja« zamenjali s terminom »države sodelovanja«. Mednje so vključili tudi Afganistan. Od leta 2010 do danes te države označujejo za »države sodelovanja« (*partnership countries*) in jih je skupaj 26. (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA, 2012; 2016).

Graf 4.1: Razvojna pomoč Danske v partnerskih državah v letih 2012–2013 po kontinentih



Vir: prirejeno po OECD (2015).

V grafu 4.1 je ponazorjena razdelitev uradne danske razvojne pomoči po kontinentih. Največji delež pomoči je sicer nerazporejen, drugi največji delež pa je namenjen Afriki in Bližnjem vzhodu, in sicer 39 %. Sledi Azija s 16 %. Najmanj pomoči je s strani Danske dodeljeno Južni in Srednji Ameriki ter Evropi.

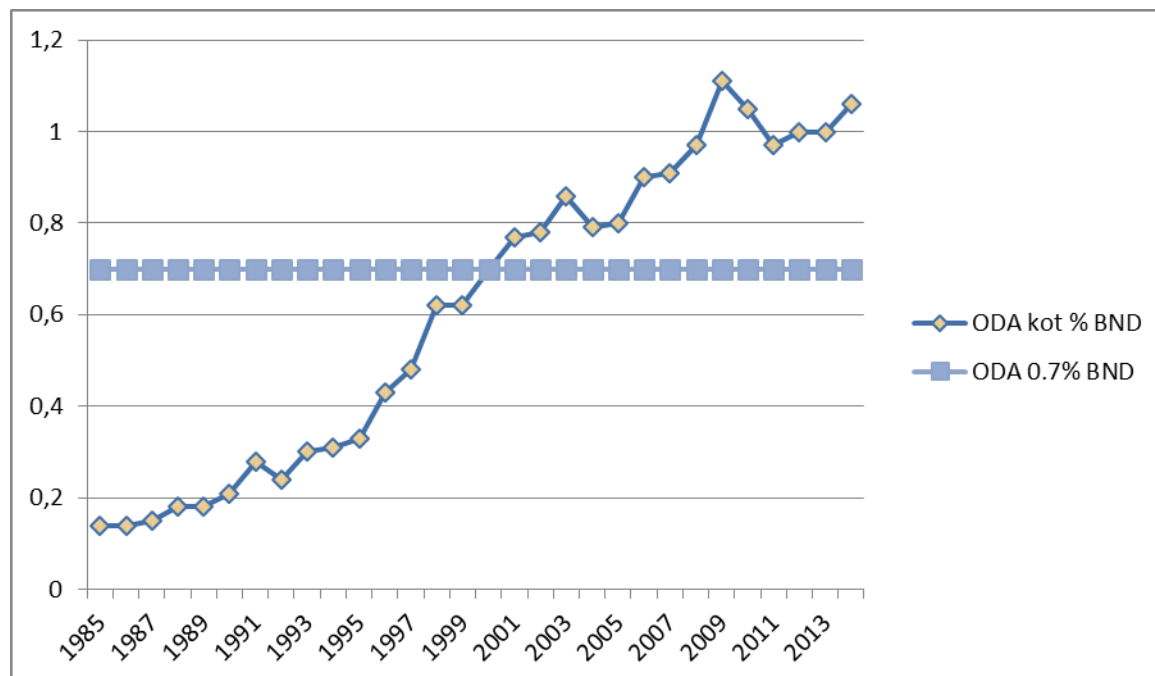
V letu 2015 je DANIDA izvajala svoje dejavnosti v 73 državah in regijah po vsem svetu. Izmed teh jih je 21 označenih kot visoka prioriteta, največ jih je v Afriki in Aziji. Pomemben cilj pošiljanja pomoči Kraljevine Danske je povečanje stabilnosti v svetu in preprečitev izbruhov vojaških spopadov (Olsen 1995). Poleg tega si Danska prizadeva za obojestranske koristi, zase in za države-prejemnice pomoči (DANIDA 2014, 2016). Največ pomoči namenja državam podsaharske Afrike in Afganistanu (OECD 2015; Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2005; 2009; 2012).

5 URADNA RAZVOJNA POMOČ LUKSEMBURGA

5.1 Zgodovinski pregled pošiljanja uradne razvojne pomoči Luksemburga

Leta 1970 so Združeni narodi sprejeli resolucijo 2626¹¹, ki je razglasila Drugo razvojno desetletje. Z njo so poudarili, da je glavna odgovornost razvitih držav, da tudi nerazvitim pomagajo napredovati, jim omogočijo ugodnejšo trgovinsko politiko in rast gospodarstva. Takrat so določili tudi, da bi morala vsaka razvita država nameniti 0,7 % BND za razvojno pomoč. Sprva je bil Luksemburg daleč od tega cilja, vendar je odstotek BND, namenjen razvojni pomoči, ves čas naraščal. Do začetka devetdesetih let je Luksemburg za razvojno pomoč namenjal manj kot 0,2 % BND. Od leta 1981 do 1991 je odstotek narastel z 0,1 % na 0,28 % (Luxemburg's development cooperation, Annual report 2014).

Graf 5.1: Odnos ODA in BND v odstotkih v Luksemburgu med 1985–2014



¹¹ Resolucija OZN številka 2626 (XXV). *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*, sprejeta s strani Generalne skupščine.

Vir: prirejeno po Luxembourg's development cooperation: Annual report (2014).

Leta 1991 si je vladni svet zadal cilj doseči 0,35 % BND, namenjenega za razvojno pomoč do leta 1995. Ta cilj je bil dosežen in presežen leta 1996, ko so razvojni pomoči namenili 0,43 % BND. Leta 1992 je bil postavljen cilj 0,7 % BND za razvojno pomoč do leta 2000, s čimer se je leta 1994 strinjala tudi nova vlada. Do leta 1998 je bila za razvojno pomoč dosežena vrednost 0,62 % BND. Kasneje, okrog leta 2000, se je ta odstotek uspel dvigniti na 0,7 % BND (za kar si je prizadevala vlada v letu 1999). Od takrat dalje odstotek, namenjen razvojni pomoči, ni padel pod 0,7 % BND; leta 2009 pa je celo presegel 1 %. S tem je Luksemburg postal država, ki v svetovnem merilu namenja največji odstotek BND za razvojno pomoč, šteto po odstotku BND, ne v absolutnih številkah (Luxembourg's development cooperation, Annual report 2014).

5.2 Organizacijska struktura in pravni okvir

V Luksemburgu področje uradne razvojne pomoči spada pod Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve, v čigar okrilje sodi minister za sodelovanje in humanitarne zadeve. Znotraj ministrstva razvojno pomoč pokriva Direktorat za razvojno sodelovanje in humanitarne zadeve. Luksemburg ima poleg ministrstva tudi posebno agencijo za razvojno sodelovanje LuxDev (*Luxembourg Agency for Development Cooperation, fr. Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement*). Agencija je bila ustanovljena že leta 1978 kot agencija za podporo malim in srednjim podjetjem. Šele leta 1992 je postala razvojna agencija, istega leta pa Luksemburg postane član DAC OECD (Cooperation au développement et action humanitaire 2016).

LuxDev ima sedež v mestu Luksemburg. Poleg glavnega sedeža organizacije ima tudi območne službe (*regional offices - ROF*), ki pa si prostore delijo s tako imenovanimi Uradi za sodelovanje Ministrstva za zunanje zadeve, v okviru veleposlaništev Luksemburga. Območne službe nadzirajo dvostranske razvojne programe na svojem območju ter skrbijo za splošno operativno usklajevanje. Območno službo običajno vodi regionalni predstavnik z enim ali več programskimi uradniki, ki nadzirajo lokalno osebje ter tehnične svetovalce in njihove pomočnike, ki

delajo na posameznih projektih oziroma programih. Regionalni predstavniki delujejo kot usmerjevalni odbor agencije, sodelujejo z nacionalnimi oblastmi in mednarodnimi partnerji. Prav tako sodelujejo pri razvoju in izvajanju programov (LuxDev – Luxembourg Agency for Development Cooperation 2016).

Območne službe imajo nalogo nadzirati bilateralne razvojne programe pomoči na svojem območju in zagotavljajo celotno operativno koordinacijo delovanja ter tesno sodelujejo z lokalnimi oblastmi, pa tudi z nacionalnimi in mednarodnimi partnerji. Posamezno območno službo vodi regijski predstavnik z enim ali več programskimi uradniki, ki vodijo delo lokalnega osebja in se povezujejo z vodilnimi tehničnimi svetovalci in njihovimi pomočniki, ki izvajajo naloge oziroma programe na terenu. Geografska območja, kjer deluje LuxDev, so: v Evropi: Kosovo; v Aziji: Laos, Mongolija, Vietnam in Mjanmar; v Latinski Ameriki: Salvador in Nikaragva; v Afriki: Burkina Faso, Mali, Niger, afriška regija¹², Senegal in Zelenortski otoki (LuxDev – Luxembourg Agency for Development Cooperation 2016).

Vizija do leta 2020 vsebuje štiri glavne usmeritve, kaj naj bi LuxDev storila za uspešno opravljanje svojega poslanstva. Luksemburg je zanesljiv in učinkovit partner pri izpolnjevanju zavez razvojnega sodelovanja. Poleg tega je zaradi številnih območnih služb blizu realnosti in dogajanja na terenu. Skupaj s partnerji je LuxDev zavezan k doseganju trajnostnega, vključujočega razvoja preko krepitev zmogljivosti (*Capacity Building*). V okviru agencije se precej vlaga v razvoj lastnih sposobnosti ter ohranjanje znanja in izkušenj, pridobljenih v letih delovanja agencije. Za doseg vizije 2020 je načrtovanih 16 operativnih ciljev, ti pa so vezani na štiri glavne dimenzije organizacije LuxDev (LuxDev Annual Report 2014, 2015).

Pravna osnova razvojnega sodelovanja v Luksemburgu je Zakon o razvojnem sodelovanju¹³. Zakon, ki je bil sprejet 6. januarja 1996, so nadomestili z novim, in sicer 9. maja 2012¹⁴. Poleg tega zakona smernice razvojnega sodelovanja določa tudi splošna strategija, ki je bila sprejeta leta 2012. S programi sodelovanja (*Indicative Cooperation Programmes*) pa so določene politike in zaveze razvojnega

¹² Afriška regija: s tem pojmom je mišljeno več držav v Afriki, ker se pomoč ne usmerja v eno samo.

¹³ Zakon o razvojnem sodelovanju, v fr. *Loi du 6 janvier sur la coopération au développement*

¹⁴ Zakon o razvojnem sodelovanju z dne 9. maja 2012, ki zamenjuje zakon s 6. januarja 1996, v fr. *Loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement*.

sodelovanja (Zakon o razvojnem sodelovanju Luksemburga 2012; Luxembourg's development cooperation, Annual report 2014).

Minister za razvojno sodelovanje – Romain Schneider – vsako leto predstavi izjavo o politiki razvojnega sodelovanja (*La déclaration sur la politique de la coopération au développement*), ki jo nato pošljejo v poslansko zbornico v odobritev. V izjavi iz leta 2014 je znova poudaril velik pomen razvojnega sodelovanja (kot dela zunanje politike Luksemburga). Menil je, da: »so revščina in ostali globalni izzivi teme, na katere se mora mednarodna skupnost, vključno z Luksemburgom, odzivati. Razvojno sodelovanje in humanitarnost nista razkošje, temveč del globalne odgovornosti« (Déclaration sur la politique de coopération 2014).

Vendar pa je minister opozoril, da bi moralo razvojno sodelovanje voditi k dolgoročnemu razvoju, tako, da bi se pojavile trajnostne strukture, ki bi omogočile samostojen razvoj, torej brez stalne zunanje pomoči. Luksemburška vlada je dolgoročno zavezana, da razvojnemu sodelovanju namenja 1 % BND. Konferenca v Adis Abebi¹⁵ je določila nove cilje pri financiranju razvoja in Luksemburg jih v celoti upošteva (Déclaration sur la politique de coopération 2014).

Zakon iz leta 2012 o razvojnem sodelovanju in humanitarni akciji v svojem 50. členu določa pristojnosti medministrskega odbora za razvojno sodelovanje, med katere sodi tudi usklajenost razvojnih politik, in odbor zavezuje, da, kot določa 6. člen, poslanski zbornici vsako leto predloži letno poročilo o delu, vključno s poročilom o skladnosti delovanja. V zakonu je določena sestava in način delovanja medministrskega odbora za razvojno sodelovanje (Zakon o razvojnem sodelovanju Luksemburga 2012). Velja pravilo, da vsak član vlade določi po enega predstavnika, ki bo sedel v odboru. Vsi člani odbora so bili z oblikovanjem nove vlade decembra 2013 zamenjani. V letu 2014 je odbor zasedal šestkrat, približno na vsaka dva meseca. Na nekaterih sejah prisostvujejo tudi predstavniki tako imenovanega »Cercle de Coopération«, nevladnih organizacij, ki delujejo na področju razvojnega sodelovanja (Zakon o razvojnem sodelovanju Luksemburga 2012).

¹⁵ Konferenca o financiranju razvoja v Addis Abebi, Etiopija, je potekala med 13. in 16. julijem 2015. Akcijski program določa 17 ciljev trajnostnega razvoja, ki naj bi jih dosegli med letoma 2015–2030, predvsem s pomočjo mehanizma dostopa do tehnologij. Poleg mobilizacije razvojnih virov so se države zavezale, da bodo okrepile mobilizacijo domačih virov, zlasti z izboljšanjem učinkovitosti davčne uprave. Najbolj razvite države so se zavezale, da bodo razvojni pomoči namenile 0,7 % BND, tiste malo manj razvite pa med 0,15 % in 0,2 % (OZN 2015).

V vladnem programu za leta 2013–2018 je zapisano, da se vlada zavezuje razvojno sodelovanje ohranjati na visoki ravni in bo še naprej zagotavljala 1 % BND v te namene. Vladni svet je 3. oktobra 2014 določil minimalni prag luksemburške uradne razvojne pomoči v prihodnje: 323 milijonov evrov. V letu 2014 je ODA Luksemburga znašala 318.347.927 evrov, kar je znašalo 1,06 % BND (Cooperation au developpement et action humanitaire 2016).

Glede razdeljevanja uradne razvojne pomoči lahko v tabeli 5.1 razberemo, da je največ razdelijo prek ministrstva za zunanje in evropske zadeve, in sicer 85,46 %, od tega pa je veliko večino sredstev razdelil Direktorat za razvojno sodelovanje in humanitarno akcijo. Ostalo je razdeljeno preko nekaterih drugih ministrstev, okoli 5 % pa gre v proračun EU. Poleg tega pa gre iz sredstev za multilateralno sodelovanje preko organov EU še 5,07 % ODA (približno 16 milijonov evrov) v Evropski razvojni sklad (*European Development Fund – EDF*). V celoti Luksemburg preko vseh organov EU prispeva okoli 26 milijonov evrov razvojne pomoči (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

Tabela 5.1: Razdeljevanje ODA v odstotkih s strani posameznih institucij v Luksemburgu

Ministrstvo za zunanje zadeve – ne Direktorat za razvojno sodelovanje	1,34 %	85,46 %
Ministrstvo za zunanje zadeve – Direktorat za razvojno sodelovanje	84,12 %	
Ministrstvo za kulturo, visoko šolstvo in raziskave	0,10 %	1,65 %
Ministrstvo za javni sektor in upravno reformo	1,48 %	
Ministrstvo za zdravje	0,07 %	
Ministrstvo za finance	7,82 %	7,82 %
Prispevek v proračun EU	5,07 %	5,07 %
Skupaj	100 %	100 %

Vir: prirejeno po Luxembourg's development cooperation: Annual report (2014).

Glede na tip sodelovanja je bilo razdeljevanje razvojne pomoči Luksemburga takšno, da je po DAC definiciji 72,10 % predstavljalo bilateralno pomoč in 27,90 % multilateralno. Humanitarna pomoč je vključena v bilateralno razvojno sodelovanje in je v letu 2014 predstavljala 12,58 %. Nevladne organizacije so uporabile približno četrtno bilateralne pomoči (27,92 %) in petino od celotne luksemburške uradne razvojne pomoči (20,13 %). Razlika med neto in bruto ODA je dejansko v povračilih, ki so bila vplačana v Sklad razvojnega sodelovanja (*Development Cooperation Fund – DCF*) ali direktno v državno blagajno (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

5.3 Zunanja politika male države in usmeritev razvojne politike

Ker je Luksemburg majhna država, svojo razvojno pomoč usmerja strateško, glede na interese svoje zunanje politike in v skladu s svojimi zmožnostmi. Kot pravi Heyeva (2012), je za male države, kot je Luksemburg, običajno, da se pri zunanji politiki poslužujejo diplomatskih instrumentov zunanje politike in ekonomske zunanje politike, ne pa vojaških instrumentov. Kot dva glavna elementa zunanje politike Luksemburga omenja varnost in ohranjanje bogastva. Svoje bogastvo pa Luksemburg deli z manj razvitimi državami, saj se zaveda, da lahko s tem izboljša varnostno situacijo v manj razvitih državah. Prav zato velik delež BND namenja razvojnemu sodelovanju (Hey 2002: 211–224).

Izbiro področij, ki jih bo pokrivalo razvojno sodelovanje, se določi s soglasjem članov medministrskega odbora za razvojno sodelovanje (*Le Comité interministériel pour la coopération au développement – CID*), vključno z ministrom, ki področje pokriva. V primeru odsotnosti člana odbora ali ministra, ki se ga zadeva neposredno tiče, se postopek odločanja nadaljuje s pisnim postopkom. Področja, o katerih se odloča, so običajno določena vnaprej za letoletno obdobje. Tako ima CID na voljo letni program delovanja. Izbor tematik oz. področij lahko predlagajo člani CID, predstavniki civilne družbe, predstavniki OECD-DAC, ali pa EU. Tematike se obravnavajo običajno na dveh zasedanjih odbora, pri tem pa sodelujejo izvedenci za posamezno tematiko. Po razpravi z vladnimi strokovnjaki, CID prisluhne mnenjem predstavnikov civilne družbe. Drugo zasedanje je namenjeno povzemanju prejšnjih

razprav na določeno tematiko. Končno odločanje in potrditev mnenja CID je nato izvedeno s konsenzom. (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014). Pri izbiri področij in držav, sodelujočih na področju razvoja, se Luksemburg poslužuje skladnosti razvojne politike (*Policy Coherence for Development – PCD*). CID je tako junija 2014 uporabil pravila uskajevanja razvojne politike in pripravil seznam tematik, ki so bile nato obravnavane v letu 2015: kompenzacijski skladi, sporazumi partnerstev v gospodarstvu, na področju kmetijske politike in socialne zaščite (LuxDev Annual Report 2014 2015; OECD 2012).

5.3.1 Razvojno sodelovanje Luksemburga po posameznih sektorjih v letu 2014

Glede na odhodke v okviru razvojne pomoči Luksemburga, poslane v letu 2014, lahko ugotovimo, da je bil največji odstotek pomoči namenjen kategoriji *infrastruktura in socialne storitve* (36,91 %) celotne pomoči in približno 45 % bilateralne razvojne pomoči. Znotraj te kategorije je bil najpomembnejši sektor *izobraževanje in zdravstvo*: 17,31 % celotne pomoči oziroma 13,84 % bilateralne. To sta glavna sektorja luksemburškega razvojnega sodelovanja. Kar se področij tiče, je Luksemburg v ospredju na področju poklicnega usposabljanja.

Kategoriji *infrastruktura in storitve* je bilo namenjenih 6,08 % (kar predstavlja 7,64 % bilateralne pomoči), od tega pa je bil skoraj celotni delež namenjen podkategoriji *naložbe v bančni sektor in finančne storitve* (5,25 % bilateralne pomoči). Za kategorijo *sektorji proizvodnje* je bilo namenjenih 4,53 % luksemburške uradne razvojne pomoči (od tega 5,93 % bilateralne pomoči), v glavnem namenjene kmetijstvu, ribištvu in gozdarstvu.

Pri multilateralni pomoči velik delež namenjenih sredstev (79,7 %) ne more biti opredeljen za katerikoli sektor; narava te pomoči je namreč takšna, da se denar zlije v proračune multilateralnih agencij in institucij. V letu 2014 je bilo s strani Luksemburga za razvojno pomoč namenjenih okoli 90 milijonov evrov, kar znaša približno 28 % celotne ODA. Luksemburg je namenil približno 37 milijonov evrov organizaciji OZN, 25 milijonov evrov Evropski uniji, programom Svetovne banke 17 milijonov evrov in regionalnim razvojnim bankam nekaj manj kot 7 milijonov evrov. Multilateralno sodelovanje poteka preko dveh kanalov: z neposrednimi prispevki

proračunom mednarodnih organizacij (obvezni, prostovoljni ali tematski prispevki) in preko financiranja tako imenovanih »multi-bi« programov in projektov (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

Z zakonom iz leta 1996 je bil ustanovljen Sklad za razvojno sodelovanje (*Development Cooperation Fund – DCF*), instrument, ki ministrstvu za zunanje in evropske zadeve omogoča izvajanje razvojnih programov in projektov v obdobju nekaj let. V letu 2014 je razvojni sklad iz proračuna dobil približno 180 milijonov evrov, temu pa so prišteli še približno 7 milijonov evrov sredstev, ki so v skladu ostala iz prejšnjega leta. Polovica sredstev – okoli 91 milijonov evrov – je bila namenjena agenciji Lux-Development (50,69 %) kot glavnemu partnerju, ki za državo izvaja projekte in programe bilateralnega razvojnega sodelovanja. Približno 20 % razpoložljivih sredstev je bilo namenjenih nevladnim organizacijam za sofinanciranje njihovih programov (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

Tabela 5.2: Izplačila preko DCF v letu 2014 po namembnosti

	ODA	%
Programi in projekti, izvedeni s strani Lux-Dev	91.768.671,07 €	50,69 %
Programi in projekti, izvedeni s strani multilateralnih agencij in programov	21.065.984,46 €	11,64 %
Ostali bilateralni programi in projekti	25.537.683,25 €	14,11 %
Sodelovanje z NGO	35.171.429,39 €	19,43 %
Podpora programom	3.194.685,98 €	1,76 %
Humanitarna pomoč	4.233.269,92 €	2,34 %
Razno	63.184,02 €	0,03 %
Skupaj	181.034.908,09 €	100 %

Vir: prirejeno po Luxembourg's development cooperation: Annual report (2014).

Področje, ki bi ga bilo glede razvojnega sodelovanja Luksemburga vredno omeniti, je področje mikrofinanc. Glede na to, da ima mnogo finančnih institucij v Luksemburgu svoj sedež, Luksemburško razvojno sodelovanje podpira tako imenovane »vključujoče finance«, pri čemer poudarja, da je to orodje pomemben mehanizem za zmanjševanje revščine. Prizadevajo si usmerjati finančno podporo v točno določene sektorje, z namenom, da se finančna sredstva bolje porabijo in obrestujejo, učinkovitost izrabe poslanih sredstev v posamezne partnerske države pa izboljša. S tem, na učinkovitosti temelječim pristopom, se je luksemburško razvojno sodelovanje povežalo z Evropsko platformo za mikrofinance (*European Microfinance Platform*), nevladnima organizacijama ADA in SOS Faim, Mrežo malih zavarovalnic (*Microinsurance Network*) in Svetovalno skupino za pomoč revnim (*Consultative Group to Assist the Poor – CGAP*).

V letu 2014 so s pomočjo in podporo Direktorata za razvojno sodelovanje in humanitarno akcijo ustanovili organizacijo »Inclusive Finance Network Luxembourg« – InFiNe.lu, platformo za podeljevanje kreditov majhne vrednosti. To je nekakšna okrogla miza za mikrofinanciranje, institucija, ki je nastala leta 2003, združuje pa enaindvajset članov tako iz javnega kot tudi zasebnega sektorja iz Luksemburga; spodbujajo tako imenovano vključujoče financiranje. Skupaj z Evropsko platformo za mikrofinance, InFiNe.lu v partnerstvu z Evropsko investicijsko banko organizira natečaj za Evropsko mikrofinančno nagrado. V letu 2014 je potekal že šesti zapored, imenovan »mikrofinance in okolje« (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

5.3.2 Razvojni programi kot orodje razvoja partnerstev

Luksemburg namenja pomoč afriškim, azijskim, pa tudi, presenetljivo, eni balkanski državi (OECD 2015b, LuxDev 2016, Zakon o razvojnem sodelovanju Luksemburga). Ključno načelo luksemburškega pošiljanja razvojne pomoči je geografsko osredotočenje na devet partnerskih držav. Te so naslednje: Zelenortski otoki, Mali, Senegal, Burkina Faso, Niger, Laos, Vietnam, Nikaragva in Salvador.

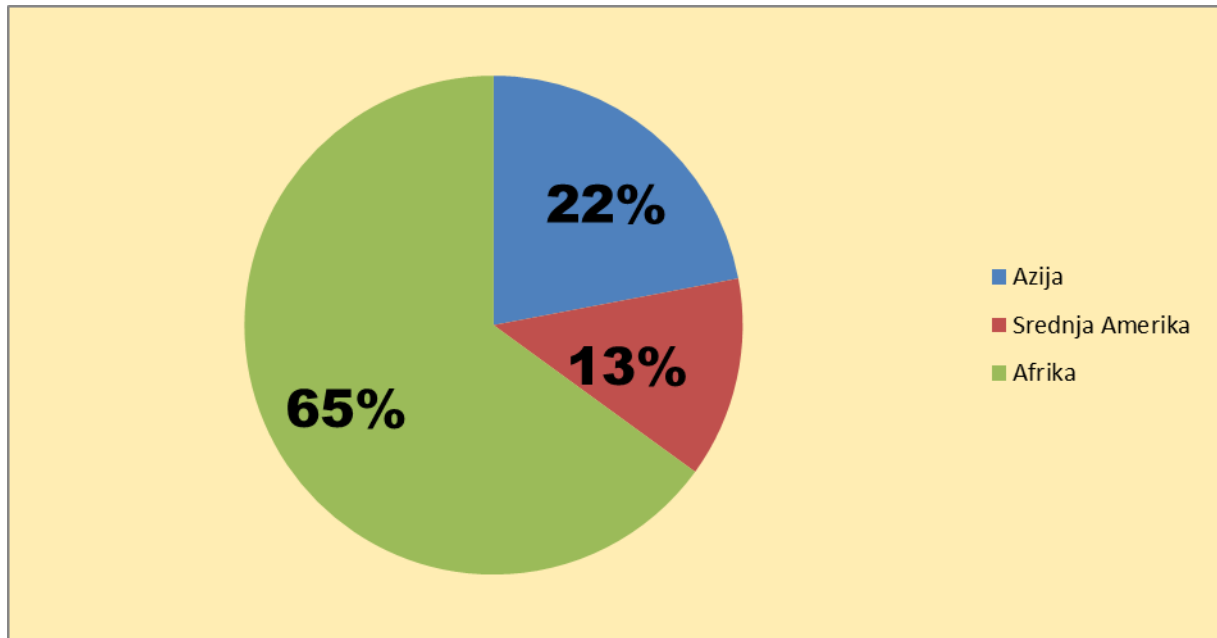
Poleg teh pa imajo poseben status še Kosovo in zasedena palestinska ozemlja. (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

V vseh teh državah se izvajajo programi sodelovanja (*Indicative Cooperation Programmes – ICPs*), ki so usklajeni s srednjeročnimi in dolgoročnimi nacionalnimi strategijami razvoja ter zagotavljajo financiranje za obdobje štirih do petih let. Pristop je prilagojen stopnji razvoja partnerskih držav. Mešanica različnih orodij, kot so, na primer, na sektorjih temelječa proračunska podpora, proračunska pomoč, vzajemni skladi, operativni partnerski sporazumi ipd., imajo namen krepiti uporabo nacionalnih sistemov, s tem pa zmanjšati zanašanje na zunanjo razvojno pomoč (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

O ICPs kot učinkovitemu razvojnemu orodju so razpravljali tudi na konferenci v Busanu leta 2011, ter na forumu z naslovom Globalno partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*) v Mexico Cityu leta 2014. Na tem forumu so določili okvirje glede koordinacije in usklajevanja razvojnega sodelovanja z delovanjem ostalih držav donatoric, kakor tudi vključevanja zasebnega sektorja. To zajema tudi neposredno strateško podporo subjektom civilne družbe v partnerskih državah, njihovim izboljšavam, dobremu lokalnemu upravljanju, podporo procesu izvedbe davčnih reform, pa tudi ukrepe za vključevanje marginaliziranih skupin prebivalstva v družbo (LuxDev Annual Report 2014 2015).

Glavni partner Luksemburga v letu 2014 so bili Zelenortski otoki. V ostalih državah partnericah, kot so Nikaragva, Laos in Niger, so programi potekali utečeno, brez posebnih zapletov, razen da se je varnostna situacija v Nigrju nekoliko poslabšala. Ker se je iz te države Danska kot donatorica umaknila, je Luksemburg sredi cikla prevzel glavni projekt oskrbe z vodo in izgradnje komunalne infrastrukture. Projekt je bil izredno tehnično in administrativno zahteven (LuxDev Annual Report 2014 2015; Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

Graf 5.2: Razvojna pomoč Luksemburga v partnerskih državah v letu 2014 po kontinentih



Vir: prirejeno po Luxembourg's development cooperation: Annual report (2014).

Luksemburško sodelovanje z glavnimi partnerskimi državami je dopolnjeno z regionalnim pristopom, regijskim sodelovanjem z drugimi državami, vendar se je z namenom večje učinkovitosti osredotočilo le na nekaj držav. Tako je Luksemburg na področju razvoja sodeloval tudi s Kosovom, s Črno goro, Srbijo, Mongolijo, Afganistanom in Tadžikistanom. V zahodni Afriki so bili v letu 2014 izvedeni številni projekti na zdravstvenem področju. Predvsem so se ukvarjali z zaježitvijo problema širjenja ebole in virusa AIDS/HIV. V Srednji Ameriki so izvedli projekt socialne odgovornosti podjetij preko regionalnega partnerja, poleg tega pa so delovali na področju učinkovite rabe proračunskih sredstev in mikrofinanciranja (LuxDev Annual Report 2014 2015).

Na Balkanu se je razvojno sodelovanje s Črno goro in Srbijo po petnajstih letih uspešnega delovanja izteklo z letom 2014. Obe državi sta namreč dobili dostop do pred-pristopnih sredstev Evropske unije (v letu 2012 in 2013). Luksemburško razvojno sodelovanje v regiji Balkana se tako osredotoča le na Kosovo, s katerim je

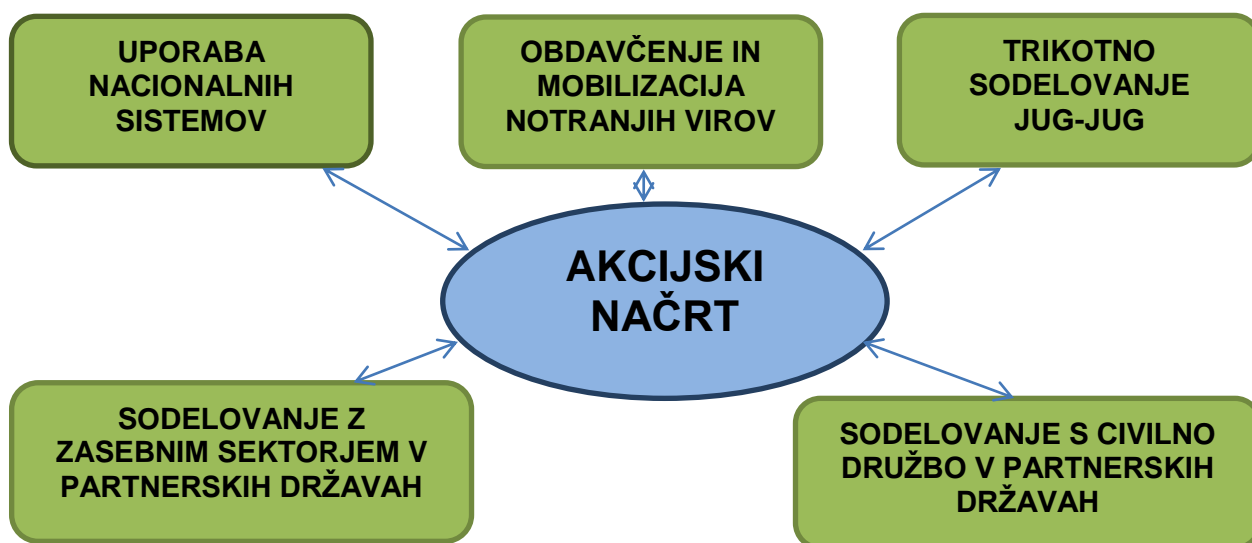
bil podpisan sporazum o sodelovanju med leti 2013–2016. Usmerjeno je na področja izobraževanja, poklicnega usposabljanja, zdravstva in sanitete ter oskrbe z vodo. Na okupiranih palestinskih ozemljih pa Luksemburg podpira lokalne nevladne organizacije in misije ZN. V Afganistanu se izvaja projekt podpore Fundaciji Patrip, v Mongoliji pa Luksemburg sodeluje na področju programa medicine na daljavo in usposabljanja v bančnem sektorju (LuxDev Annual Report 2014 2015).

Akcijski načrt za učinkovitost razvojnega sodelovanja 2014–2016

V letu 2014 je bil prvič izdan akcijski načrt za krepitev učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Dokument temelji na načelih tako imenovanega »globalnega partnerstva za učinkovito razvojno sodelovanje«, ki so bila določena v Busanu 2011 in dodelana na forumu v Mexico Cityu leta 2014. Akcijski načrt vključuje tudi priporočila DAC-ovrednotenja (*DAC peer review*) iz leta 2012. Namen akcijskega načrta je spodbujanje sistematične uporabe načel lastništva, poravnav, transparentnosti, vključujočega partnerstva, vzajemne odgovornosti, kakor tudi koordinacije in harmonizacije luksemburškega razvojnega sodelovanja v praksi.

Naslednja načela oziroma cilji učinkovitosti luksemburškega razvojnega sodelovanja so v skladu z okvirom spremljanja globalnega partnerstva (*Global Partnership monitoring framework*): količina in kakovost; politika koncentracije; vključujoča partnerstva; poravnave; predvidljivost; preglednost in vzajemna odgovornost; koordinacija in usklajevanje; obdavčitev in mobilizacija notranjih virov.

Shema 5.1: Načela učinkovitosti ODA v akcijskem načrtu Luksemburga



Vir: prirejeno po Luxembourg's development cooperation: Annual report (2014).

Akcijski načrt bo v letu 2016 ponovno pregledan in usklajen z novo zastavljenimi cilji SDG (*Sustainable Development Goals*) in pretehtan bo napredek. Omenjeni cilji in načela so bili v največji možni meri sistematično vključeni v programe razvojnega sodelovanja z državami partnericami in drugimi partnerji razvojnega sodelovanja (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

5.4 Komunikacijske dejavnosti in pomen leta 2015 kot Evropskega leta za razvoj

Leto 2015 je bilo ključno leto za razvojno sodelovanje, saj je bilo določeno za uresničitev Razvojnih ciljev novega tisočletja (*Millenium Development Goals*) in leto, ko naj bi bili uresničeni cilji za trajnostni razvoj (*Sustainable Development Goals*). Ni naključje, da je bilo prav leto 2015, s sklepom Sveta Evropske unije in Evropskega parlamenta z dne 16. aprila 2014¹⁶, razglašeno za Evropsko leto za razvoj (*European Year of Development – EYD*), katerega geslo je bilo »Naš svet, naše dostojanstvo, naša prihodnost« (*Our World, Our Dignity, Our Future*). Pobuda Evropskega leta za razvoj je bila dvig ozaveščenosti javnosti in postavitve vloge Evropske unije pri mednarodnem razvojnem sodelovanju v središče pozornosti.

Luksemburg je imel v drugi polovici leta 2015 posebno vlogo, saj je predsedoval Svetu Evropske unije. Luksemburg daje precejšen prispevek k evropskemu razvojnemu sodelovanju ter v njem dejavno sodeluje, zato je bilo Evropsko leto za razvoj izvrstna priložnost za izboljšanje poznavanja razvojnega sodelovanja med državljani ter vključevanja novih akterjev vanj. V Luksemburgu so potekali številni družbeno-kulturni dogodki, namenjeni ozaveščanju ljudi o pomenu razvojnega sodelovanja. Tako luksemburško razvojno sodelovanje podpira tudi dogodke, ki se odvijajo na domačih tleh (na primer: že več let zapored sponzorirajo festival monodrame). Sofinancirali so tudi teden kulture Haitija (*Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014*).

V Luksemburgu so prebivalci naklonjeni razvojnemu sodelovanju. Velika večina, več kot 90 %, jih meni, da je razvojno sodelovanje pomembno in da je treba pomagati manj razvitim državam. Področje razvojnega sodelovanja podpirajo tudi vse politične stranke. Zavzemajo se za ohranitev namenjanja okrog 1 % BND razvojni pomoči. Direktorat za razvojno sodelovanje in humanitarno akcijo skrbi za komunikacijske dejavnosti, za izdajo promocijskega in informativnega gradiva, kot so

¹⁶ Na podlagi *Predloga sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem letu za razvoj (2015)*, COM(2013) 509 final je bil sprejet Sklep št. 472/2014/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 16. aprila 2014 o Evropskem letu za razvoj (2015).

letaki, zloženke, kratki predstavitveni filmi o luksemburškem razvojnem sodelovanju ipd. Časopis o razvojnih dejavnostih je bil štirikrat letno poslan približno osemsto osebam. Samo v letu 2014 je bilo za kampanjo ozaveščanja o razvojnem sodelovanju vloženi okoli 1.800.000,00 EUR. Direktorat za razvojno sodelovanje pa je sodeloval tudi v projektu »*Global Education Network Europe*«, kjer so sodelovali pri izmenjavi dobrih praks na področju razvojnega izobraževanja (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

6 URADNA RAZVOJNA POMOČ SLOVENIJE

6.1 Zgodovinski pregled pošiljanja uradne razvojne pomoči Slovenije

Slovenija je začela samostojno pot delovanja na področju razvojnega sodelovanja z osamosvojitvijo leta 1991, pred tem pa je bila del jugoslovanskega razvojnega sodelovanja. Jugoslavija je bila dejavna, ustanovna članica skupine neuvrščenih držav in je podeljevala pomoč drugim, manj razvitim neuvrščenim državam, predvsem na politični in ideološki podlagi. Ko je Jugoslavija razpadla, se je pomoč prenehalo pošiljati. Slovenija je morala vzpostaviti lastne strukture v okviru samostojnih institucij, ki so nadaljevale delo na področju razvojnega sodelovanja (Bučar, Mrak 2007).

V Sloveniji, še v okviru takratne Jugoslavije, je kot institucija razvojnega sodelovanja deloval Center za proučevanje sodelovanja z deželami v razvoju. Ustanovljen je bil leta 1967 in je nudil tako kadrovsko kot institucionalno osnovo razvojnega sodelovanja. Na začetku obstoja je deloval na Fakulteti za sociologijo, politične vede in novinarstvo, sprva kot raziskovalna enota, nato pa od leta 1973 kot samostojna institucija. Soustanovitelji so bile številne institucije, kot so Gospodarska zbornica Jugoslavije, Gospodarska zbornica Slovenije, Izvršni svet Skupščine SR Slovenije, Ljubljanska banka, Jugobanka, Jugoslovanska banka za mednarodno ekonomsko sodelovanje, Zvezni sekretariat za zunanje zadeve in še nekatere druge. Center ni deloval s podporo proračunskega denarja zvezne Jugoslavije, temveč se je financiral popolnoma samostojno, sicer z določenimi letnimi pogodbami z državnimi institucijami, ter z lastnimi projekti in komercialno dejavnostjo za svoje stranke (Vodopivec 2013).

Osnovna dejavnost Centra za proučevanje sodelovanja z deželami v razvoju so bile raziskave, tako makroekonomske kakor tudi interdisciplinarne, vendar so temeljile na proučevanju jugoslovanskega sodelovanja z državami v razvoju na bilateralnem in multilateralnem področju. Države so bile razvrščene in proučevane v treh skupinah, glede na interese Jugoslavije za sodelovanje z njimi. Razvili so tudi sistem za ocenjevanje tveganj poslovanja s posameznimi DVR. Delo Centra je

potekalo na treh področjih: svetovanje podjetjem in članom po pogodbah, delo za Zvezno in Republiško upravo in njihove organe, ter oblikovanje politik in mednarodno sodelovanje. Projekti, ki jih je center izvedel, so bili na primer: Proučevanje različnih vidikov mednarodnega sodelovanja, Ekonomski odnosi Jugoslavije z DVR, Spremljanje gospodarskega in družbeno političnega razvoja DVR, Nova mednarodna ekonomska ureditev, Ekonomsko sodelovanje med DVR, Primarni proizvodi, Investicijska izgradnja v DVR, Multinacionalke in DVR, Dolgoročni razvoj Slovenije do leta 2000, itd. Poleg tega je Center izdeloval študije za številne agencije ZN (Vodopivec 2013).

Center za proučevanje sodelovanja z deželami v razvoju je postavil temelje za raziskovanje in proučevanje DVR v Sloveniji, vendar pa je začel po osamosvojitvi nazadovati. Prioritetna usmeritev so postale evro-atlantske institucije in ne več sodelovanje z DVR. Kljub temu se je del centra ohranil in deluje še danes kot Center za mednarodno sodelovanje in razvoj (CMSR)¹⁷, ki je samostojna raziskovalna in svetovalna neprofitna organizacija, ustanovljena s strani države in SID banke ter deluje v obliki zavoda. Vodi ga direktor, upravlja pa Svet zavoda (Vodopivec 2013).

6.2 Pravni in organizacijski temelji razvojnega sodelovanja Slovenije

Slovenija od samostojnosti dalje nima samostojne agencije za razvojno sodelovanje, zato to poteka preko Ministrstva za zunanje zadeve. V okviru ministrstva se z razvojnim sodelovanjem ukvarja Direktorat za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč. Vlada Republike Slovenije je s sklepom CMSR podelila javno pooblastilo za izvajanje tehničnega in operativnega dela na področju razvojnega sodelovanja, odločitve o smernicah in politiki pa še vedno oblikujejo na MZZ. Pravilnik Centra za mednarodno sodelovanje in razvoj za izvajanje uradne razvojne pomoči, sprejet leta 2007, določa pravila glede pošiljanja uradne razvojne pomoči Republike Slovenije. Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije iz leta 2006 pa opredeljuje cilje Republike Slovenije pri

¹⁷ Center za mednarodno sodelovanje in razvoj (CMSR) je samostojna raziskovalna in svetovalna neprofitna organizacija na področju mednarodnih ekonomskih odnosov. Republika Slovenija in SID - Slovenska izvozna in razvojna banka - sta ustanovitelja zavoda s pravico javnosti, ki ga upravlja Svet Centra in vodi direktor (Center za mednarodno sodelovanje in razvoj: 2016).

mednarodnem razvojnem sodelovanju (MZZ 2015). Poleg Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju iz leta 2006 področje sistemsko ureja tudi Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015, ki je bila sprejeta v letu 2008. V njej so določene geografske in tematske prioritete razvojnega sodelovanja Slovenije in mehanizmi za njihovo izvajanje. Vlada je v letu 2002 ustanovila tudi tako imenovano »medresorsko delovno skupino za koordinacijo mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči«, z namenom, da se v odločanje o razvojni pomoči vključijo strokovnjaki z več ministrstev (MZZ 2016).

Slovenija v okviru multilateralnega razvojnega sodelovanja največji delež (kar 67 %) multilateralne pomoči namenja v razvojni sklad EU (*European Development Fund – EDF*). V letu 2014 so ti prispevki znašali približno 20 milijonov evrov, to pa je le približno 3,3 % od celotnega razvojnega proračuna EU, ki znaša 6,66 milijard evrov. Največ se je namenilo za dejavnosti držav-kandidatk za vstop v EU, za evropsko sosedsko politiko, za države Azije in Latinske Amerike, v manjšem obsegu pa za države podsaharske Afrike, Karibov in Oceanije. Kar se tiče razmerja med bilateralno in multilateralno pomočjo, je Slovenija v letu 2014 multilateralni namenila večino, kar 67 % vse razvojne pomoči (približno 31 milijonov evrov).

Slovenija poleg prispevka v EDF prispeva še v zunajproračunski EDF, namenjen sodelovanju s podsaharsko Afriko, Karibi, Oceanijo in drugimi čezmorskimi ozemlji; v letu 2014 je bilo slovenske multilateralne uradne razvojne pomoči kar 18 %. Slovenija daje še prispevke v Skupino Svetovne banke, npr. v Mednarodno združenje za razvoj (IDA), Mednarodno banko za obnovo in razvoj (IBRD), ter plačuje članarine in prispevke za OZN (npr. WHO, ILO, UNESCO, UNIDO, FAO). Prispeva tudi drugim organizacijam (v Sklad za svetovno okolje), del članarine namenja Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), pa za Montrealski protokol, Razvojno banko Sveta Evrope ter nekatere druge razvojne banke (MZZ 2015).

6.3 Usmeritev razvojne politike: izbira področij in držav

Leta 2014 so sredstva, ki jih je Slovenija namenila razvojnemu sodelovanju, predstavljala 0,13 % bruto nacionalnega dohodka. Takšen delež je bil konstanten med leti 2010 in 2014. Po resoluciji, kot je že bilo omenjeno, razvojno pomoč ločimo na bilateralno in multilateralno. Glede vsebinskih in geografskih usmeritev se metodologija po resoluciji o razvojnem sodelovanju nekoliko razlikuje od tiste po metodologiji OECD-DAC. V poglavju o primerjavi pošiljanja razvojne pomoči malih držav bomo zato uporabili slednjo (MZZ 2015).

Kar se tiče geografskih usmeritev, se Slovenija usmerja predvsem na Zahodni Balkan, v države nekdanje skupne države, saj ima z njimi tesne gospodarske in zgodovinske vezi. Po drugi strani pa manjši delež pomoči namenja tudi doseganju razvojnih ciljev tisočletja v Afriki (OECD 2015c, MZZ 2014, Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju, Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju). Geografske usmeritve razvojne pomoči s strani Slovenije so: Črna gora, Makedonija, Bosna in Hercegovina, Srbija, Kosovo, Albanija, celotna regija Zahodni Balkan, Moldavija in Zelenortski otoki. Geografske usmeritve pa niso določene za humanitarno in postkonfliktno pomoč (MZZ 2015).

V Resoluciji o mednarodnem razvojnem sodelovanju je predpisana raven koncentracije razvojne pomoči, in sicer naj bi Slovenija približno 80 % razpoložljive uradne razvojne pomoči (tako bilateralne, kakor tudi multilateralne) usmerila v dejavnosti, ki so prednostne ali geografsko ali vsebinsko, najmanj 50 % te pomoči pa v dejavnosti, ki so prednostne po obeh kriterijih.

Geografske prioritete Slovenije so:

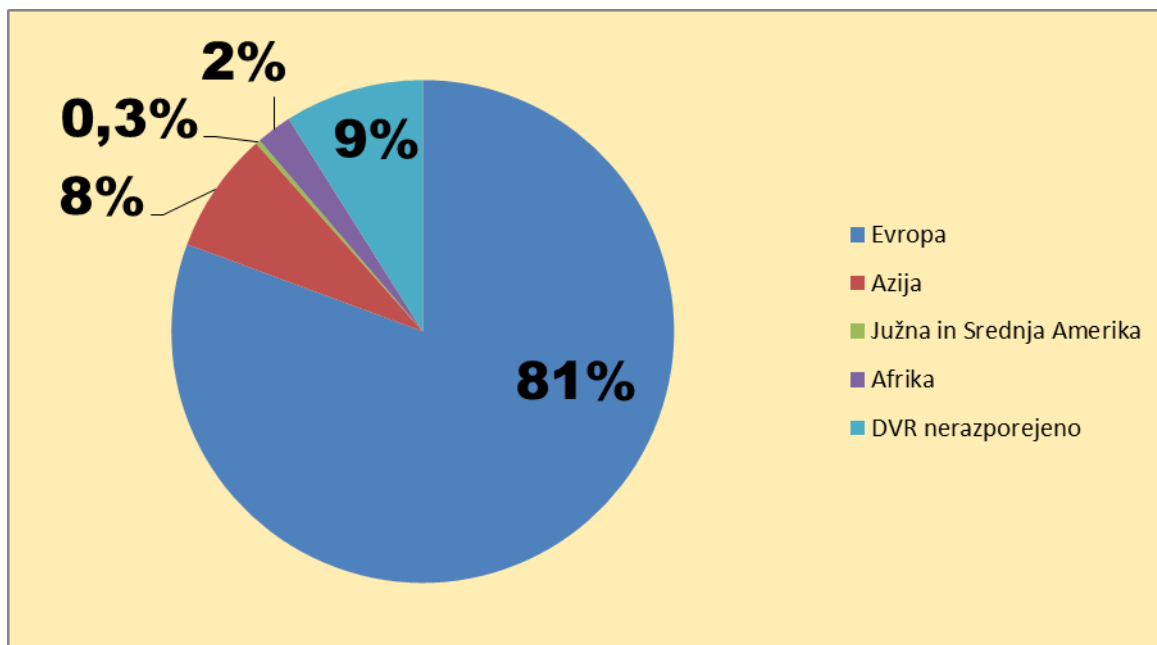
- (1) Zahodni Balkan (projektna pomoč za Bosno in Hercegovino, Srbijo, Kosovo, Albanijo; programska pomoč za Makedonijo in Črno goro)
- (2) Vzhodna Evropa, Kavkaz in srednja Azija (programska pomoč za Moldavijo)
- (3) Afrika (programska pomoč za Zelenortske otoke), ostalo multilateralno (MZZ 2015).

Tabela 6.1: Razdelitev razpoložljive bilateralne ODA Slovenije po svetovnih regijah (leto 2014 v EUR)

Zahodni Balkan	8.623.010
Države v razvoju, nerazporejeno	932.562
Vzhodna Evropa, Kavkaz in srednja Azija	484.701
Afrika	243.335
Bližnji vzhod	215.071
Vzhodna in jugovzhodna Azija	132.763
Južna in Srednja Amerika	28.576

Vir: prirejeno po MZZ (2015).

Graf 6.1: Razvojna pomoč Slovenije v partnerskih državah v letu 2014 po kontinentih



Vir: prirejeno po MZZ (2015).

Vsebinske prioritete mednarodnega razvojnega sodelovanja, brez humanitarne in postkonfliktne pomoči, so določene v resoluciji ter so naslednje:

- (1) Sektor: družbene storitve
- (2) Sektor: gospodarske storitve
- (3) Sektor: večsektorske in horizontalne oblike pomoči

(Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju; MZZ 2015).

Tabela 6.2: Razdeljevanje ODA v odstotkih s strani posameznih institucij v Sloveniji

Ministrstvo za finance	51 %
Ministrstvo za zunanje zadeve	27 %
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	9 %
Ministrstvo za notranje zadeve	5 %
Ministrstvo za obrambo	3 %
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	1 %
Ministrstvo za okolje in prostor	1 %
Ministrstvo za zdravje	1 %
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	1 %
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	1 %
Ministrstvo za pravosodje	1 %
Skupaj	100 %

Vir: prirejeno po MZZ (2015).

Tabela 6.2 prikazuje, da se največ ODA razdeli preko Ministrstva za finance, šele nato sledi Ministrstvo za zunanje zadeve. Na tretjem mestu je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, ki prispeva predvsem štipendije za študente iz balkanskih držav, ki pridejo na študij v Slovenijo (MZZ 2015).

6.4 Ozaveščanje javnosti o razvojni pomoči in ostale komunikacijske dejavnosti

Slovenija je pozornost usmerila k celovitejšemu in sistemskemu pristopu glede ozaveščanja splošne javnosti o razvojnem sodelovanju in razvojni pomoči. Izraziteje se je to odražalo v letu 2015, ko je potekalo »Evropsko leto za razvoj«. MZZ je bil nacionalni koordinator tega projekta. V ospredju je bilo ozaveščanje, denimo mladih, strokovne in splošne javnosti, politikov, o vsebinah mednarodnega razvojnega sodelovanja. V projekt so bili vključeni številni vrtci, osnovne in srednje šole, hkrati pa se je na to tematiko usposabljal tudi pedagoške delavce. Z večjo informiranostjo splošne in politične javnosti pa se zvišuje tudi podpora tako nacionalnim kot mednarodnim projektom razvojnega sodelovanja. Enkrat letno je organiziran tudi poseben dogodek, tako imenovani »Razvojni dnevi« (MZZ 2015).

Že leta 2014 je MZZ uredil spletno stran z informacijami o izvajanju projektov razvojnega sodelovanja. S tem zagotavlja večjo transparentnost izvajanja razvojnega sodelovanja in obvešča javnost o projektih, ki jih sofinancira in izvaja. Na enem mestu je mogoče najti aktualne informacije o upravljanju s programskimi sredstvi, namenjenimi za uradno razvojno pomoč. S tem Slovenija zagotavlja standarde transparentnosti poročanja in je pri oceni indeksa transparentnosti razvojne pomoči (*Aid Transparency Index*) že v letu 2014 napredovala v primerjavi z letom 2013 (MZZ 2015).

7 PRIMERJALNA ANALIZA IZBRANIH MALIH DRŽAV

7.1 Sodelovanje vseh treh proučevanih držav na ravni EU, v okviru EuropAid in Generalnega direktorata Evropske komisije za razvoj in sodelovanje

Izvor razvojne politike Evropske skupnosti (*European Community – EC*) sega v čas podpisa Rimske pogodbe, ki je določila okvire sodelovanja šestih držav članic s svojimi nekdanjimi kolonijami po vsem svetu. Sprva ni bilo izoblikovanih koherentnih načrtov in mehanizmov za razdeljevanje razvojne pomoči. Nato je bil leta 1957 ustanovljen Evropski razvojni sklad (*European Development Fund – EDF*), v prakso pa vpeljan v letu 1959. EDF je glavni instrument EU za pošiljanje razvojne pomoči v afriške, karibske in pacifiške države, tako imenovane ACP-države (*ACP states*), ter v čezmorske države in ozemlja (*Oversee Countries and Territories – OCT*) (GD za mednarodno sodelovanje in razvoj 2016).

Teoretiki razvojne pomoči so se sprva delili na regionaliste in globaliste. Regionalisti so poudarjali strateške povezave med Evropo in nekdanjimi kolonijami, globalisti so bolj poudarjali izkoreninjenje revščine. Francija, Belgija in Italija so zagovarjale regionalistični pristop, medtem ko so Nemčija, Nizozemska, Luksemburg ter kasneje dežele severne Evrope podpirale globalistični pristop. To obdobje je trajalo nekje do sredine osemdesetih let. Kompromis med obema poloma je bila Konvencija Lomé, ki je bila v veljavi od 1975 do 2000 (Carbone 2007, 30–32).

Pod pritiski Nemčije in Nizozemske je EC leta 1971 sprejela tako imenovani Splošni sistem preferenc (*General System of Preferences – GSP*), ki je, na neregipročni osnovi, uvedel carinske ugodnosti na kmetijske proizvode in vse končne izdelke ter polizdelke, veljavne za vse države v razvoju (članice skupine G-77). Nato je sledilo obdobje po hladni vojni, nekje od druge polovice osemdesetih do konca devetdesetih let prejšnjega stoletja, ko se je precejšen delež razvojne pomoči usmeril v srednjo in vzhodno Evropo. Prav tako je imel vstop Španije in Portugalske v EC vpliv na usmerjanje pomoči v države Latinske Amerike in na Mediteran. Vstop Švedske in Finske je povzročil razširitev področja razvojnega sodelovanja na nove

teme, kot so, na primer, pristopi s sodelovanjem oziroma vključevanjem, enakost spolov in trajnostni razvoj (Carbone 2007, 32–34).

Že z Maastrichtsko pogodbo leta 1991 so določili načela koordinacije in dopolnjevanja glede pošiljanja mednarodne pomoči, kar so še okrepili po letu 2000. Takrat je bil podpisan tudi tako imenovani Cotonou sporazum, ki je nasledil Lomé konvencijo. Glavna sprememba je bila v tem, da dodeljevanje razvojne pomoči ni temeljilo le na potrebah (*needs*), temveč tudi na kakovosti izvajanja (*performance*). Dogodki leta 2001 so vplivali na odnose EU z državami v razvoju, saj je bilo v ospredje postavljeno vprašanje varnosti. V Evropski varnostni strategiji, sprejeti s strani EU v letu 2003, je bilo, na primer, zapisano, da je varnost predpogoj za razvoj in ne obratno (Carbone 2007, 2–3, 32–36).

Od leta 2000 dalje je bil sicer glavni cilj doseganje razvojnih ciljev tisočletja, leta 2001 pa ustanovljeno novo telo, in sicer EuropeAid. Odgovorno je za izvajanje, opazovanje (*monitoring*) in ocenjevanje vseh instrumentov mednarodne pomoči, medtem ko določanje politik še vedno ostaja v domeni GD za razvoj (*DG Development*) in GD za zunanje odnose (*DG RELEX*). Med številnimi reformami znotraj Evropske komisije je bila tudi ta, da so omejili število instrumentov za financiranje razvoja. Tako so imeli za finančno perspektivo 2007–2013 na voljo le dva instrumenta: že omenjeni EDF in tako imenovani Instrument razvojnega sodelovanja) (*Development Cooperation Instrument – DCI*). EDF je financiral dejavnosti predvsem v ACP-državah, medtem ko DCI tudi v drugih, predvsem v Latinski Ameriki, Aziji, na Bližnjem vzhodu in v Južni Afriki, na področjih okolja, azila in migracij, nevladnih organizacij, zagotavljanja varnosti hrane, investiranja v ljudi (predvsem v njihovo zdravje). Mehanizem za dodeljevanje razvojne pomoči je postal bolj fokusiran in usklajevan (Carbone 2007, 35; GD za mednarodno sodelovanje in razvoj 2016).

V letu 2014 je bila sprejeta odločitev o financiranju razvoja s strani EU za obdobje 2014–2020. Trenutno je v uporabi 11. Evropski razvojni sklad. Njegovi glavni cilji so: odprava revščine, trajnostni razvoj in postopno vključevanje držav AKP v svetovno gospodarstvo, še posebno pozornost pa je potrebno nameniti pomoči najrevnejšim državam. Večina držav je sporazum ratificirala do konca leta 2014. Dejansko izvajanje se je začelo v prvi polovici leta 2015. Ministri so leta 2014 največ

razpravljali predvsem o pomenu zasebnega sektorja pri razvoju ter o povezavi med razvojem in migracijami. Glavna cilja sta promocija vključujoče rasti in kreiranje spodobnih delovnih mest s strani zasebnega sektorja v DVR. Predstavniki Generalnega direktorata za mednarodno sodelovanje in razvoj (DG DEVCO, EuropeAid) so ponovno poudarili pomen konsekventnosti in usklajenosti razvojnih politik držav-članic EU, skratka skladnosti politike za razvoj (*Policy Coherence for Development*) (GD za mednarodno sodelovanje in razvoj 2016).

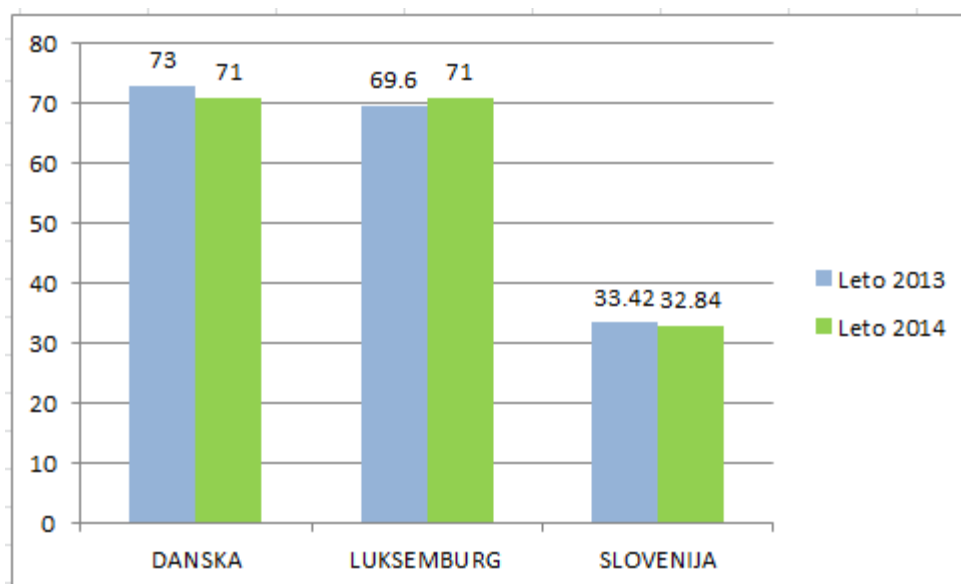
Osrednji instituciji razvojnega sodelovanja znotraj EU sta Evropska komisija s svojim Generalnim direktoratom za mednarodno sodelovanje in razvoj, ter Svet Evropske unije. Evropski parlament ima stransko vlogo, saj običajno Odbor za razvojno sodelovanje podpira predloge in odločitve Evropske komisije. Programi, izvedeni preko EDF, se dogovarjajo na medvladni ravni, medtem ko ima parlament besedo pri programih, ki se financirajo neposredno iz evropskega proračuna (Carbone 2007, 49–50).

Vse tri proučevane države, ki jih v magistrskem delu primerjam, so članice EU, s tem pa se morajo držati okvirov in pravil, ki so določena na evropski ravni. Danska, Luksemburg in Slovenija so kot članice Evropske unije tudi del evropskega razvojnega sodelovanja, zato morajo pri dodeljevanju razvojne pomoči upoštevati tri kriterije: kriterij komplementarnosti, koordinacije in skladnosti (Udovič in Bučar 2014). Dve izmed držav, Danska in Luksemburg, se poslužujeta bolj bilateralnega pošiljanja mednarodne razvojne pomoči, medtem ko Slovenija večji delež, skoraj dve tretjini pomoči, pošilja preko multilateralnih kanalov (OECD 2015a; 2015b; 2015c).

7.2 Primerjava tokov neto ODA – razmerje bilateralna in multilateralna ODA

Iz podatkov OECD za leti 2013 in 2014 lahko razberemo, da imata Danska in Luksemburg podoben delež oziroma razmerje med poslano bilateralno in multilateralno razvojno pomočjo, in sicer se odstotek giblje nekje okoli 70 % v prid bilateralni. Slovenija za bilateralno pomoč nameni le tretjino celotne razvojne pomoči, saj dve tretjini pošlje preko multilateralnih organizacij. Graf 7.1 prikazuje delež poslane bilateralne pomoči v odstotkih za vse tri države za leti 2013 in 2014.

Graf 7.1: Delež poslane bilateralne ODA v odstotkih



Vir: prirejeno po OECD (2016a).

V primerjalni analizi bom primerjala dve državi, Dansko in Luksemburg, ki namenjata precejšnji delež BND za razvojno sodelovanje in pošiljanje razvojne pomoči, ter Slovenijo, ki zaenkrat temu področju namenja nekoliko manjši delež, v skladu z njenimi zmožnostmi. Kot bomo videli v nadaljevanju, so tri proučevane države razvile različne modele organiziranosti razvojnega sodelovanja. Poleg tega se razlikujejo tudi v času začetka sodelovanja v DAC. Najdlje je v njem Danska (od leta

1963), Luksemburg je postal član DAC šele leta 1992, Slovenija pa po vstopu v Evropsko unijo leta 2004 (OECD 2006).

V naslednjem poglavju bodo najprej predstavljeni modeli organiziranosti razvojnega sodelovanja, ki se pojavljajo v različnih članicah DAC. V nadaljevanju si bomo ogledali modele organiziranosti razvojnega sodelovanja v državah, ki jih v magistrskem delu primerjam.

7.3 Organizacijska struktura – modeli izvedbe razvojnega sodelovanja v članicah DAC

Članice OECD-DAC se soočajo z najrazličnejšimi organizacijskimi izzivi, kako izvajati razvojno sodelovanje in pošiljanje mednarodne razvojne pomoči v praksi. Zastavljajo si številna vprašanja, kot na primer v kolikšni meri naj se s pošiljanjem pomoči ukvarja ministrstvo za zunanje zadeve, v kolikšni meri pa kakšna izmed drugih državnih institucij. Poleg tega se morajo odločati, kako najbolje upravljati s sredstvi in jih učinkovito pošiljati do ciljnih uporabnikov. Nekatere donatorke razmišljajo tudi o najbolj primernih načinih zastopanja v partnerskih državah in kako ga decentralizirati (OECD 2009).

Razvojno sodelovanje oziroma pošiljanje uradne razvojne pomoči (kot del zunanje politike) običajno spada pod področje delovanja zunanjega ministrstva v večini držav članic OECD-DAC.

Obstajajo štiri različni organizacijski modeli razvojnega sodelovanja.

(1) Ministrstvo za zunanje zadeve vodi razvojno sodelovanje in je odgovorno tako za razvojno politiko kot izvedbo.

(2) Direktorat za razvojno sodelovanje ali pa agencija znotraj ministrstva za zunanje zadeve vodi razvojno politiko in izvajanje razvojnega sodelovanja.

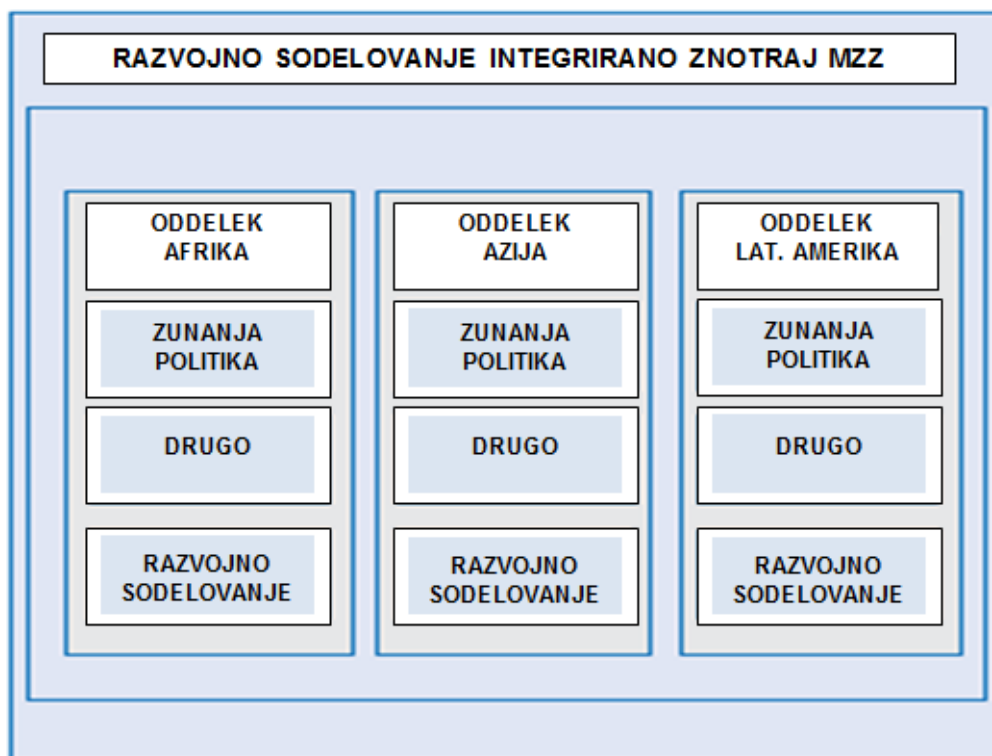
(3) Ministrstvo za zunanje zadeve je v celoti odgovorno za razvojno politiko, za izvajanje pa je pristojna ločena izvajalska agencija.

(4) Ministrstvo (ki ni ministrstvo za zunanje zadeve) ali agencija je odgovorno tako za razvojno politiko kakor izvedbo razvojnega sodelovanja (OECD 2009).

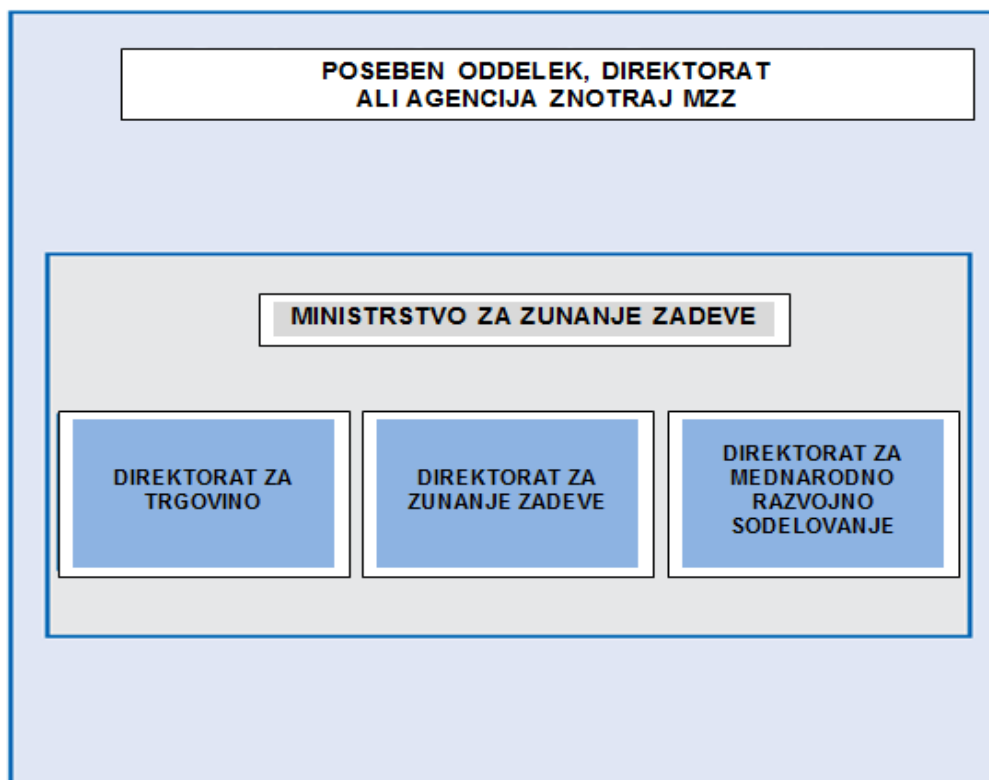
V nadaljevanju bom predstavila shematske prikaze vseh štirih različnih modelov organiziranosti razvojnega sodelovanja, ki se ga poslužujejo različne države.

Shema 7.1 Modeli organiziranosti razvojnega sodelovanja

Model 1



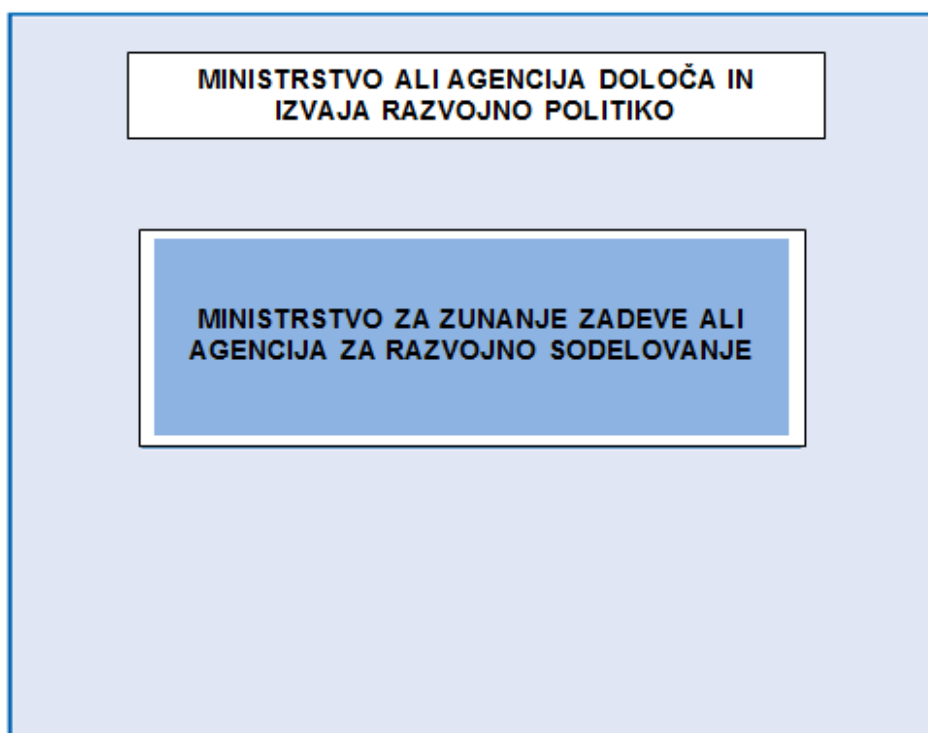
Model 2



Model 3



Model 4



Vir: prirejeno po OECD (1999; 2009).

Kot je shematsko prikazano v shemi 7.1 v modelu 1, ministrstvo za zunanje zadeve vodi razvojno sodelovanje in je odgovorno tako za razvojno politiko kot izvedbo. Vsak oddelek oziroma direktorat se ukvarja z razvojnim sodelovanjem, običajno pa je delo razdeljeno po geografskih področjih. Primera držav s takšno ureditvijo sta Danska in Norveška (OECD 1999; 2009).

Pri modelu 2 običajno direktorat za razvojno sodelovanje ali agencija znotraj ministrstva za zunanje zadeve vodi razvojno politiko in izvajanje razvojnega sodelovanja. Takšno ureditev imajo na primer Finska, Grčija, Irska, Italija, Nizozemska, Nova Zelandija in Švica. Grčija razvojno pomoč pošilja preko dvanajstih ministrstev. Podobna ureditev je v Sloveniji, kjer pomoč koordinira Ministrstvo za zunanje zadeve, pošilja pa se kar preko enajstih različnih ministrstev (kot je razvidno iz tabele 6.2). Morda ima za Slovenijo zanimivo različico ureditve Nova Zelandija: slednja ima znotraj ministrstva napol-avtonomno telo, imenovano *New Zealand Agency for International Development* (OECD 1999; 2009; MZZ 2015).

Model 3 je takšen, da je ministrstvo za zunanje zadeve v celoti odgovorno za razvojno politiko, za izvajanje pa je pristojna ločena, izvajalska agencija. Primeri takšnih držav so Avstrija, Belgija, Francija, Japonska, Luksemburg, Nemčija, Portugalska, Španija, Švedska in Združene države Amerike (OECD 1999; 2009).

Model 4 prikazuje ureditev, da je ministrstvo (ki ni ministrstvo za zunanje zadeve) ali agencija odgovorna tako za razvojno politiko kakor izvedbo razvojnega sodelovanja. Takšne primere najdemo v Avstraliji, Kanadi in Veliki Britaniji (OECD 2009). Razvojne agencije so popolnoma ločene institucije, ki pa tesno sodelujejo z ministri (ministrstvi) oziroma parlamenti v posameznih državah (OECD 1999; 2009).

V naslednjem podpoglavju bom predstavila organiziranost razvojnega sodelovanja v proučevanih treh malih evropskih državah.

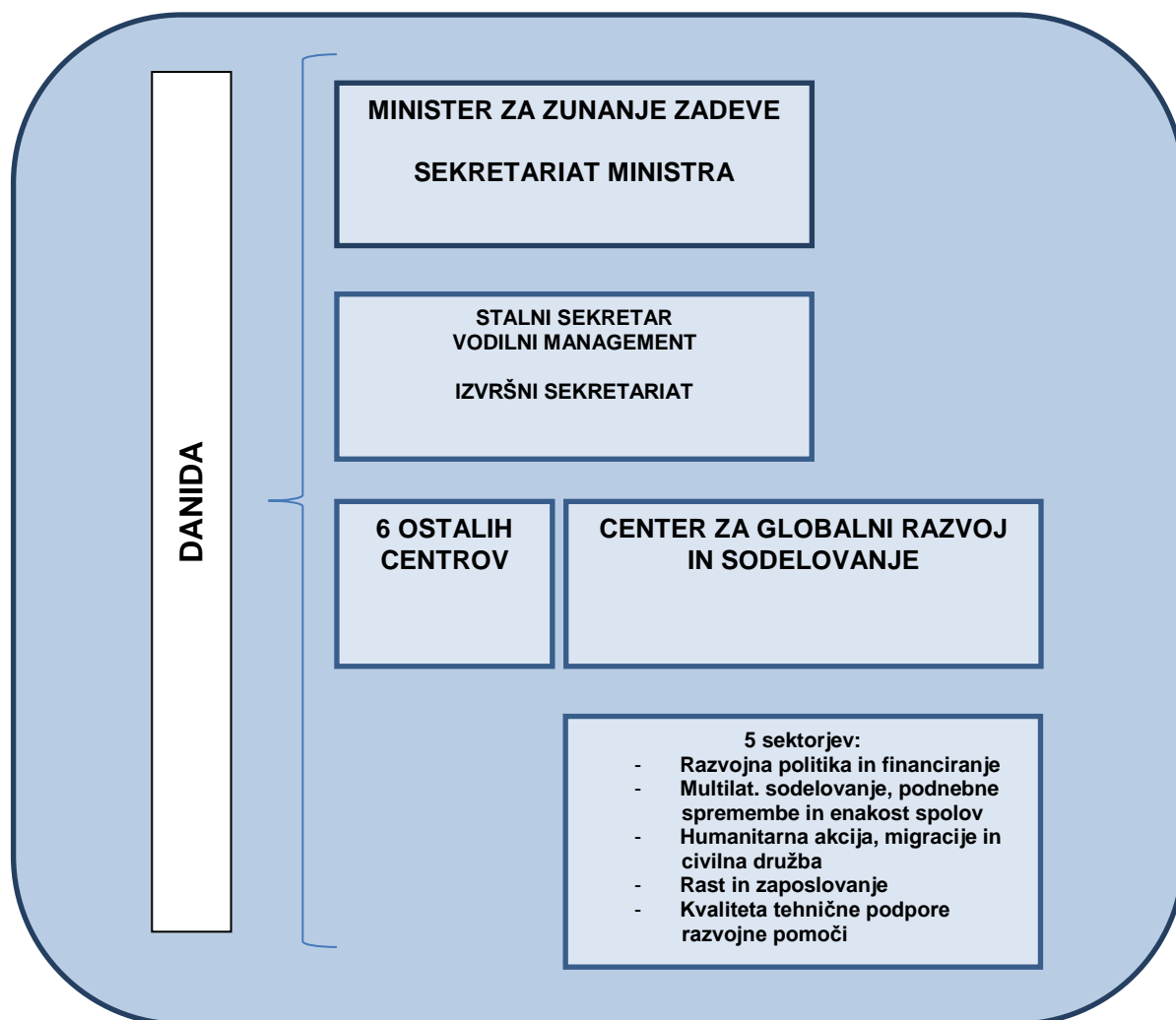
7.4 Organizacijska struktura – modeli izvedbe razvojnega sodelovanja v izbranih malih evropskih državah

Če si поблиže ogledamo proučevane tri male evropske države, lahko ugotovimo, da imajo zasnovane različne modele organiziranosti pošiljanja uradne razvojne pomoči. V primeru Danske: ministrstvo za zunanje zadeve vodi razvojno sodelovanje in je odgovorno za oblikovanje in izvajanje razvojne politike. DANIDA deluje v okviru ministrstva, vsak oddelek se ukvarja z razvojnim sodelovanjem za svojo regijo oziroma področje delovanja, ni pa posebnega oddelka ali sektorja, ki bi se imenoval DANIDA. Dansko lahko uvrstimo v model 1 (OECD 2009).

DANIDA pravzaprav ni neodvisna organizacija ali samostojna agencija, čeprav njen naziv vsebuje besedo agencija. Področje razvojnega sodelovanja vodi minister za zunanje zadeve, saj so 28. junija 2015 (z nastopom nove vlade) funkcijo ministra za razvojno sodelovanje ukinili. Minister vodi ministrstvo, pomaga mu sekretariat. Poleg kabineta političnega direktorja, oddelka za protokol, kontrolne službe in oddelka za ocenjevanje, ministrstvo sestavlja še sedem tako imenovanih centrov. Centri so naslednji: Center za globalno politiko in varnost, Center za Evropo in Severno Ameriko, Center za globalni razvoj in sodelovanje, Center za trgovinski svet, Center za konzularne zadeve in javno diplomacijo, Center za pravne zadeve ter Center za vire in operacije (Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2016c).

Naše področje zanimanja je predvsem Center za globalni razvoj in sodelovanje, ki je razdeljen na pet sektorjev: razvojna politika in financiranje; multilateralno sodelovanje, podnebne spremembe in enakost spolov; humanitarna akcija, migracije in civilna družba; rast in zaposlovanje; kvaliteta tehnične podpore razvojne pomoči (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016a).

Shema 7.2: Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Danske

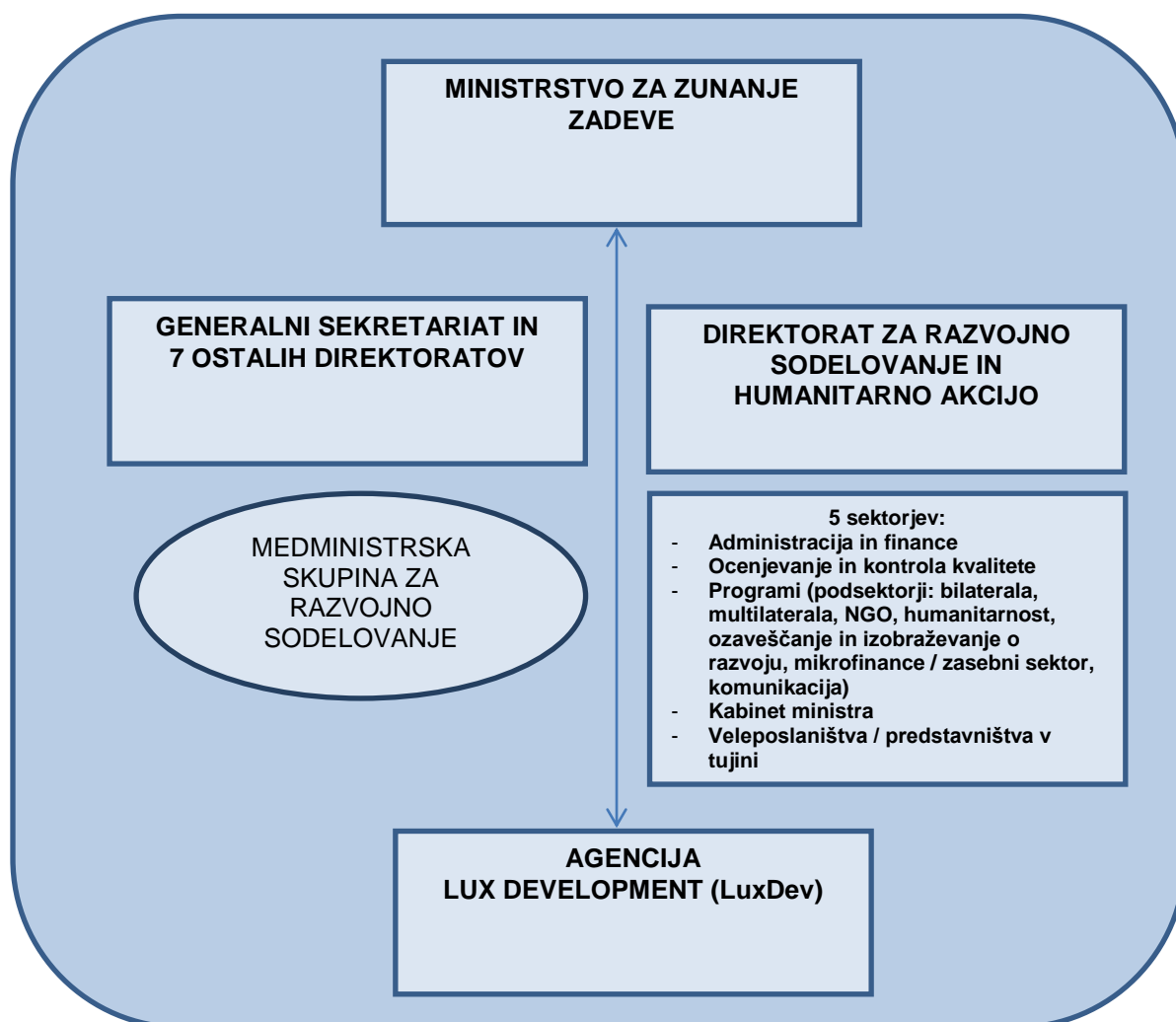


Vir: prirejeno po Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA (2016a).

Kot je razvidno iz sheme 7.2, na izvedbeni ravni Danska poleg DANIDA nima posebnih, ločenih institucij za pošiljanje ODA, ima pa 71 veleposlaništev, ki delujejo v skladu z danskimi zunanjepolitičnimi interesi in koordinirajo projekte razvojnega sodelovanja. Veleposlaništva so praktično skoraj v vseh državah-članicah EU, v večini velikih neevropskih držav in v vseh državah v razvoju, ki so partnerice v razvojnem sodelovanju (Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2016).

V Luksemburgu ministrstvo za zunanje zadeve oblikuje razvojno politiko, ločena, samostojna agencija Luxembourg Development (skrajšano LuxDev) pa skrbi za njeno izvajanje. Po metodologiji OECD takšno ureditev lahko opredelimo kot model 3. Kot vidimo na shemi 7.3, je ministrstvo sestavljeno iz sedmih direktoratsv in generalnega sekretariata. Direktorat za razvojno sodelovanje in humanitarno akcijo je del ministrstva, v okviru katerega poteka razvojno sodelovanje.

Shema 7.3: Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Luksemburga



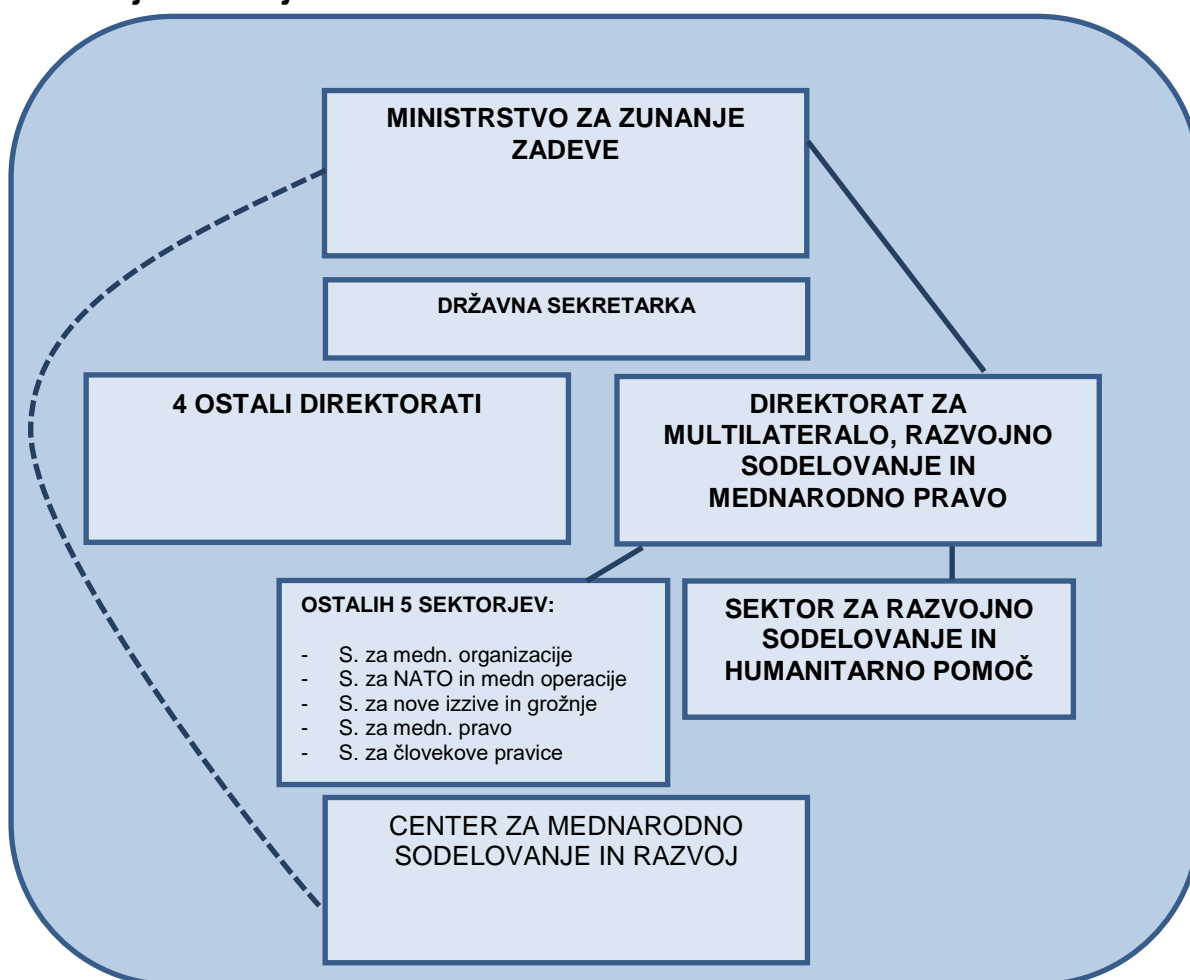
Vir: prirejeno po Vlada Luksemburga (2016).

V okviru Direktorata za razvojno sodelovanje in humanitarno akcijo, kot je razvidno iz sheme 7.3, delujejo naslednji sektorji: sektor administracija in finance, ocenjevanje in kontrola kvalitete ter kabinet ministra. Pod ta direktorat spadajo tudi vsa veleposlaništva in predstavništva v tujini, ki imajo pri razdeljevanju pomoči izredno dejavno vlogo. Direktoratu poleg tega pripada še sektor »programi« s podsektorji za bilateralno pomoč, multilateralno sodelovanje, nevladne organizacije, humanitarnost, ozaveščanje in izobraževanje o razvoju, mikrofinance in zasebni sektor ter podsektor za komunikacijo (Vlada Luksemburga 2016).

Medministrska skupina za razvojno sodelovanje je ločeno telo, ki ima posvetovalno in svetovalno funkcijo. Sestavljena je iz predstavnikov, ki so imenovani s strani članov vlade. Sicer pa največjo vlogo igra Ministrstvo za zunanje zadeve, saj prispeva kar 85 % vse razdeljene uradne razvojne pomoči, ostala ministrstva pa le manjši delež (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

V Sloveniji Ministrstvo za zunanje zadeve vodi razvojno sodelovanje, ga oblikuje in izvaja, ne obstaja pa ločena agencija za razvojno sodelovanje. Obstaja ločena institucija, ki po pooblastilu Vlade Republike Slovenije izvaja tehnično in operativno delo na področju razvojnega sodelovanja. To je Center za mednarodno sodelovanje in razvoj. Struktura na samem ministrstvu je izredno vertikalno razporejena. Med ministrom in Direktoratom za multilateralno, razvojno sodelovanje in mednarodno pravo, delo koordinira državna sekretarka, ki deluje v funkciji razvojne ministric brez listnice. Direktorat je razdeljen na šest sektorjev; eden izmed njih je Sektor za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč. Slovenija bi po metodologiji OECD (2009) sodila v model 2, saj razvojno sodelovanje vodi Direktorat znotraj ministrstva (OECD 2009).

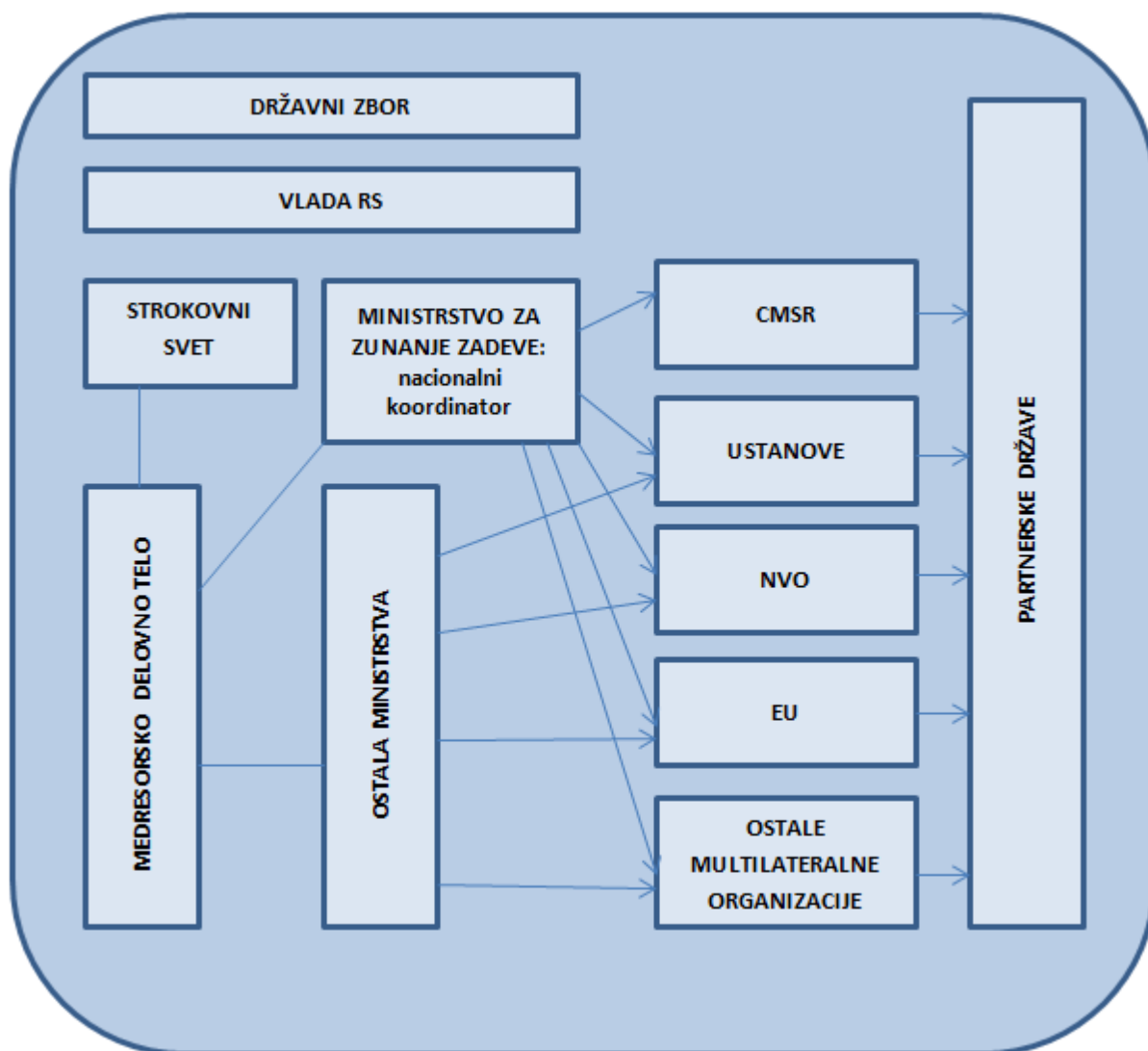
Shema 7.4: Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije v okviru MZZ



Vir: prirejeno po Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije (MZZ) (2016b).

Na spletni strani slovenskega ministrstva za zunanje zadeve pa je prikazana shema 7.5, ki prikazuje institucionalno organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije v odnosu z drugimi akterji, ki delujejo na tem področju.

Shema 7.5: Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije, prikaz MZZ v odnosu z drugimi akterji



Vir: prirejeno po Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije (MZZ) (2016c)

Iz sheme 7.5 je razvidno, da je osrednja institucija oziroma nacionalni koordinator mednarodnega razvojnega sodelovanja v Sloveniji Ministrstvo za zunanje zadeve. Strokovno se s pošiljanjem uradne razvojne pomoči ukvarja Direktorat za

multilateralo, razvojno sodelovanje in mednarodno pravo v okviru MZZ, ima pa naslednje naloge: načrtovanje politik mednarodnega razvojnega sodelovanja na nacionalni in mednarodni ravni; izvajanje, koordiniranje in spremljanje izvajanja mednarodne razvojne pomoči; načrtovanje in izvedbo humanitarne pomoči. Preko medresorskega delovnega telesa tesno sodeluje z ostalimi ministrstvi, strokovnim svetom, CMSR, NVO, EU in ostalimi mednarodnimi organizacijami. Preko vseh teh institucij pa uradna razvojna pomoč prispe v partnerske države (MZZ 2016c).

Kot je zapisano v Okvirnem programu mednarodnega razvojnega sodelovanja do leta 2016, Slovenija namenja veliko pozornosti izgradnji kapacitet za učinkovito izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja ter spodbujanju aktivne udeležbe zainteresiranih akterjev pri oblikovanju političnih usmeritev s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja. »Slovenski razvojni dnevi« so dogodek, na katerem je omogočeno posvetovanje strokovnjakov o tej tematiki in razpravljanje o smernicah za naprej. Poleg tega pri oblikovanju razvojne politike s svetovanjem in posvetovanjem sodeluje tudi organizacija SLOGA – mreža nevladnih organizacij za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč (Vlada Republike Slovenije 2015).

Med pomanjkljivosti slovenskega razvojnega sodelovanja pa lahko prištevamo dejstvo, da v Sloveniji še ni ločene, specializirane razvojne agencije, kadri na Ministrstvu za zunanje zadeve so številčno oz. kadrovsko omejeni in ni strokovnjakov, ki bi bili specializirani prav za razvojno sodelovanje. Poleg tega pa v Sloveniji ne obstaja študij, ki bi pokrival razvojno sodelovanje. Pomanjkanje infrastrukture se odraža v omejenih možnostih za raziskovanje in svetovalno dejavnost (Bučar 2011).

V tem poglavju sem predstavila različne modele organiziranosti oblikovanja in izvajanja razvojne pomoči vseh treh držav. Ugotovimo lahko, da je v vseh treh proučevanih državah vloga Ministrstva za zunanje zadeve pri pošiljanju uradne razvojne pomoči osrednja. Edina izmed treh proučevanih držav, ki ima popolnoma ločeno agencijo za razvojno sodelovanje, je Luksemburg. S tem se določen del nalog (predvsem njihovo izvajanje) prenese na agencijo, na ministrstvu pa se lahko posvetijo političnim usmeritvam.

Slovenija ima praktično vse procese, tako odločanje, določanje smernic in implementacijo teh, centralizirano v okviru ministrstva. Morda bi bilo v prihodnje

vredno pretehtati vzpostavitev razvojne agencije ali zasnovati vsaj kakšno obliko napol samostojne institucije, ki bi morda nadgradila že obstoječi Center za mednarodno sodelovanje in razvoj.

Razen konkretne organizacijske strukture je za izvajanje projektov uradne razvojne pomoči pomemben obseg sredstev, ki je na voljo. V naslednjem podpoglavju bom primerjala uradno razvojno pomoč kot odstotek BND po posameznih proučevanih treh državah in ga primerjala s povprečjem držav članic DAC.

7.5 Uradna razvojna pomoč kot odstotek BND

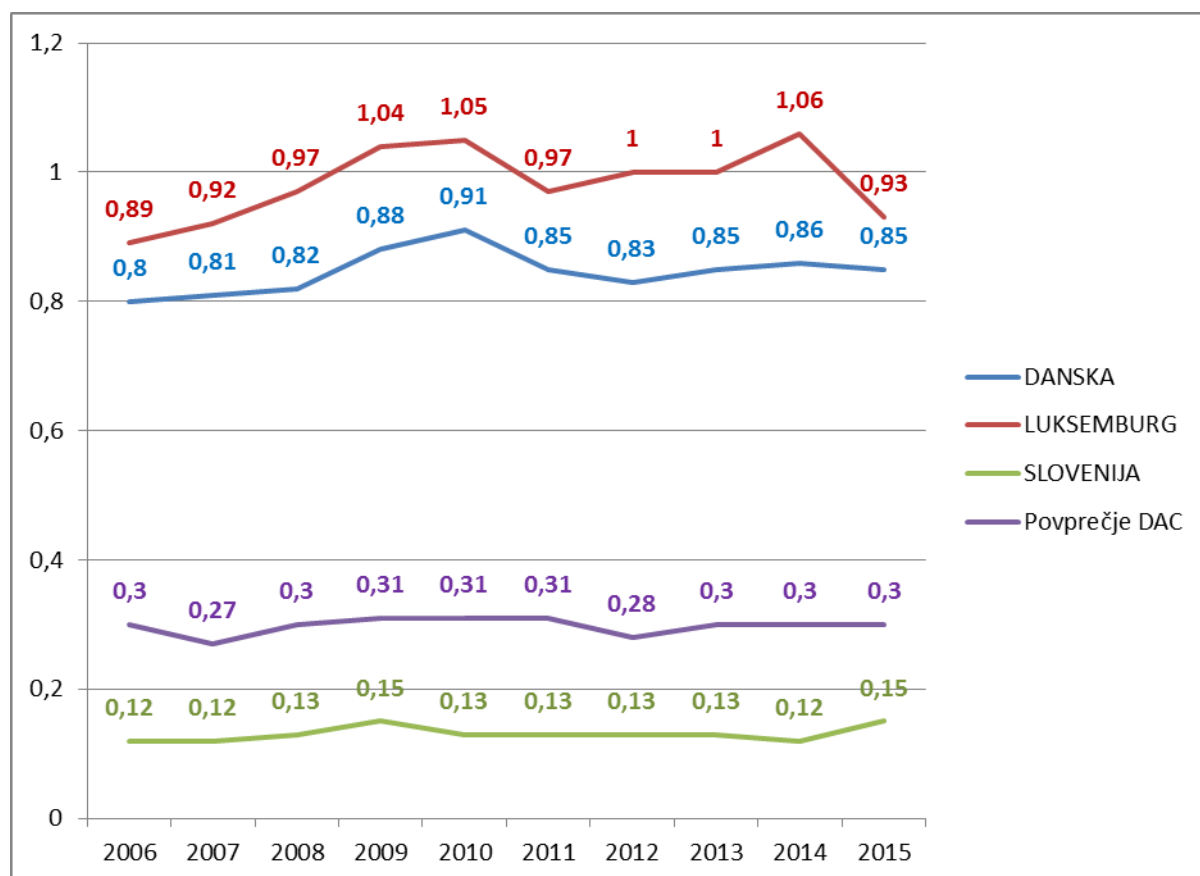
V absolutnem smislu so največje donatorke razvojne pomoči v svetovnem merilu seveda gospodarsko močne, velike države: ZDA, Velika Britanija, Nemčija, Francija in Japonska. Kar pa se tiče odstotka BND, ki ga države namenjajo za razvojno sodelovanje, so to: Luksemburg, Danska, Norveška, Švedska in Velika Britanija. Te države so presegle cilj Združenih narodov, in sicer namenjati 0,7 % BND za razvojno pomoč. Povprečje OECD-DAC v letu 2014 je bilo 0,29 %. Države G7 so preskrbele 71 % vse ODA v letu 2014. 28 držav članic EU je skupaj poslalo za približno 75 milijard evrov ODA, kar je približno 0,41 % njihovega BND (OECD 2016; Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014).

Le šest izmed osemindvajsetih držav-članic DAC, in sicer Danska, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska in Velika Britanija, je zagotavljalo več kot 0,7 % BND za ODA v letu 2015. Povprečje ODA vseh 28 držav-članic OECD-DAC je v letu 2015 znašalo 0,30 % BND in je ostalo približno na enaki ravni kot leto prej. Celotna ODA držav-članic DAC se je od leta 2000, ko so bili sprejeti razvojni cilji tisočletja, povečala za 83 %, upoštevajoč inflacijo in padec nekaterih valut v primerjavi z ameriškim dolarjem (OECD, 2016c).

Graf 7.2 prikazuje ODA v odstotkih BND za tri države: Dansko, Luksemburg in Slovenijo, ter povprečje DAC, povprečne vrednosti držav članic DAC v % BND, ki ga namenijo za uradno razvojno pomoč. Povprečne vrednosti za zadnjih deset let se gibljejo za Dansko okoli 0,85 % BND za uradno razvojno pomoč, za Luksemburg okoli 0,98 %; Slovenija ima v povprečju zadnjih desetih let 0,13 % BND namenjenega uradni razvojni pomoči, medtem ko je povprečje vseh članic OECD-DAC v zadnjih desetih letih približno 0,30 %. Kot vidimo, Slovenija ne doseže niti polovice vrednosti povprečja držav članic OECD-DAC. Je pa res, da je Slovenija članica DAC le zadnjih deset let, medtem ko imata drugi dve državi daljšo tradicijo članstva v tem odboru¹⁸ (OECD 2006; 2013).

¹⁸ Danska od leta 1963, Luksemburg od 1992, Slovenija pa od leta 2004 (OECD 2006).

Graf 7.2: ODA v odstotkih BND Danske, Luksemburga in Slovenije ter povprečje DAC



Vir: prirejeno po OECD (2016).

Uradna razvojna pomoč Slovenije v odstotkih BND in povprečje držav članic DAC sta, kot je razvidno iz grafa 7.2, v zadnjem desetletju dokajšnji stalnici in nimata velikega nihanja. Pri Luksemburgu in Danski je odstotek BND, namenjen uradni razvojni pomoči, med letoma 2006 in 2010 naraščal, nato je v obeh državah prišlo do rahlega upadanja, odstotek pa se je ponovno začel dvigovati leta 2013 (OECD 2016).

Iz grafa lahko razberem, da je razlika med višino uradne razvojne pomoči Slovenije in povprečjem držav-članic DAC približno tolikšna, kot je razlika med Dansko in Luksemburgom (OECD 2016).

7.6 Usmerjenost bilateralne razvojne pomoči – geografske prioritete vseh treh proučevanih držav

Kot je razvidno iz tabele 7.1, je uradna razvojna pomoč Danske usmerjena večinoma v podsaharsko Afriko. Izjeme so Afganistan, Sirija, Mjanmar in Vietnam. Luksemburg ima med desetimi največjimi prejemnicami uradne razvojne pomoči afriške, latinskoameriške in azijske države ter Kosovo. Slovenija se osredotoča predvsem na Balkan, v države nekdanje skupne države Jugoslavije, ki so tudi njena geografska prednostna področja – prioritete po Resoluciji o mednarodnem razvojnem sodelovanju Slovenije za obdobje do leta 2015 (OECD 2015a; 2015b; 2015c; Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015).

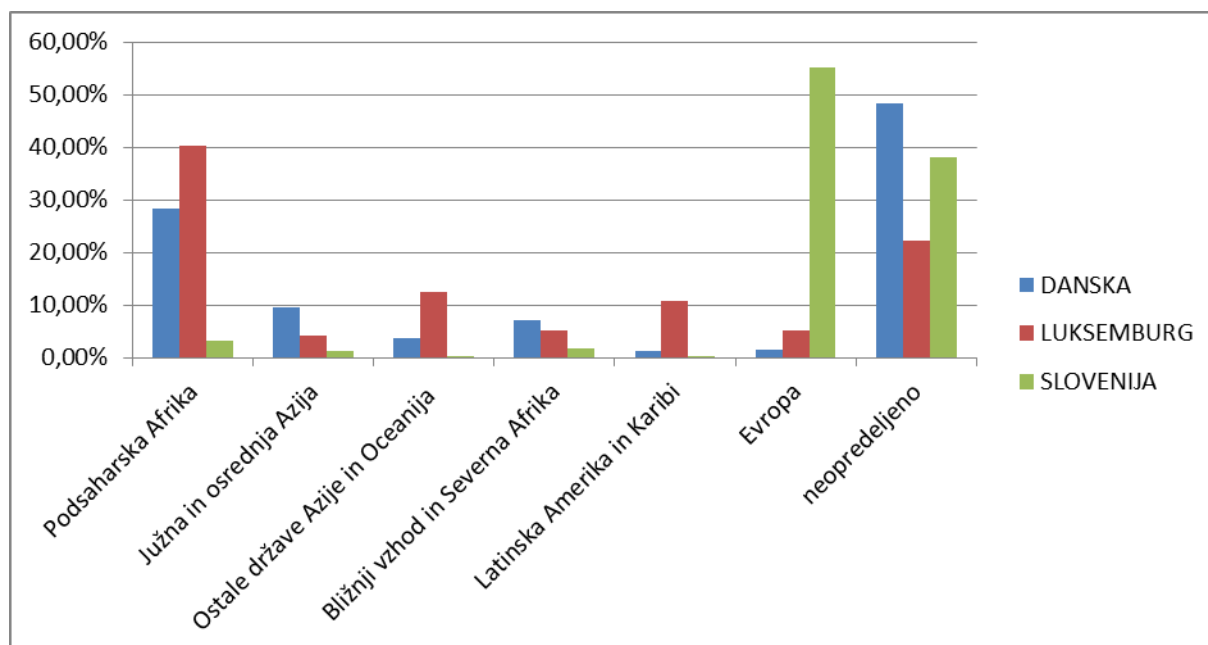
Zanimivo pri primerjavi je to, da sta imeli v proučevanih letih Danska in Luksemburg med desetimi največjimi prejemnicami pomoči tako ena kot druga isti državi: Burkina Faso in Vietnam. Podobno je, če primerjamo Luksemburg in Slovenijo: obe državi imata med največjimi prejemnicami Zelenortske otoke in Kosovo. Slovenija in Danska pa sta pošiljali pomoč v Afganistan, vendar slednjega ne najdemo med desetimi največjimi prejemnicami ODA Luksemburga (OECD 2015a; 2015b; 2015c).

Tabela 7.1: Deset največjih prejemnic pomoči (v milijonih USD) s strani držav donatork: Danske, Luksemburga in Slovenije v letu 2013–2014

	DANSKA	LUKSEMBURG	SLOVENIJA
1	Tanzanija	Burkina Faso	Nek. jug. republika Makedonija
2	Mozambik	Senegal	Bosna in Hercegovina
3	Afganistan	Mali	Črna gora
4	Gana	Laos	Kosovo
5	Burkina Faso	Niger	Srbija
6	Kenija	Zelenortske otoki	Države nekdanje Jugoslavije
7	Uganda	Nikaragva	Zelenortske otoki
8	Sirija	Vietnam	Albanija
9	Mjanmar	Salvador	Moldavija
10	Vietnam	Kosovo	Afganistan

Vir: prirejeno po OECD (2015a; 2015b; 2015c).

Graf 7.3: Usmeritev razvojne pomoči proučevanih držav po regijah, izraženo v odstotkih bruto ODA, povprečje let 2013–2014



Vir: prirejeno po OECD (2015a; 2015b; 2015c).

Kot je razvidno tudi iz grafa 7.3, po podatkih OECD Luksemburg in Danska največ uradne razvojne pomoči namenita državam podsaharske Afrike, Slovenija pa daleč največ evropskemu kontinentu (od tega predvsem državam na Balkanu). To je razvidno že iz tabele 7.1, kjer je prikazan seznam držav-prejemnic ODA. Najbolj geografsko razpršeno uradno razvojno pomoč očitno dodeljuje Luksemburg, čeprav tudi pri njem prevladuje usmeritev večine uradne razvojne pomoči predvsem na afriški kontinent.

V nadaljevanju se bom ukvarjala predvsem z vprašanjem, po kakšnih kriterijih tri proučevane države dodeljujejo uradno razvojno pomoč: ali se torej usmerjajo v manj ali bolj razvite države prejemnice.

Države uradno razvojno pomoč dodeljujejo različno razvitim prejemnicam pomoči. Pri odločitvah, katerim državam nameniti več ODA, države upoštevajo faktorje, ki jim najbolj ustrezajo in so zapisani v strategijah zunanjih politik držav-donatorok.

Kot vidimo, so si proučevane države v tem oziru precej različne. Slovenija, ki ima BND najnižji izmed vseh treh proučevanih držav¹⁹, največji delež ODA nameni državam z višjimi srednjevisokimi prihodki v primerjavi z ostalimi, in sicer okoli 43 %. Res pa je, da ima približno tolikšen delež tudi nerazporejen, kar pomeni, da ni opredeljeno, v katere države je pomoč namenjena. Danska ima delež »neopredeljeno« največji, in sicer 52,2 %. Od tistih držav, ki so opredeljene, Danska največji delež nameni manj razvitim državam (LDC), nekaj manj kot 30 %, sledijo pa jim države z nižjimi srednjevisokimi prihodki (12,1 %).

Tabela 7.2: Usmeritev ODA proučevanih držav po državah glede na njihov dohodek, izraženo v odstotkih bruto ODA, povprečje let 2013–2014

	DANSKA	LUKSEMBURG	SLOVENIJA
manj razvite države (LDC)	29.60%	42.10%	2.50%
države z nizkimi prihodki (LIC)	3.60%	0.40%	0.00%
države z nižjimi srednje visokimi prihodki	12.10%	28.10%	11.70%
države z višjimi srednjevisokimi prihodki	2.50%	5.10%	42.80%
neopredeljeno	52.20%	24.30%	43.00%

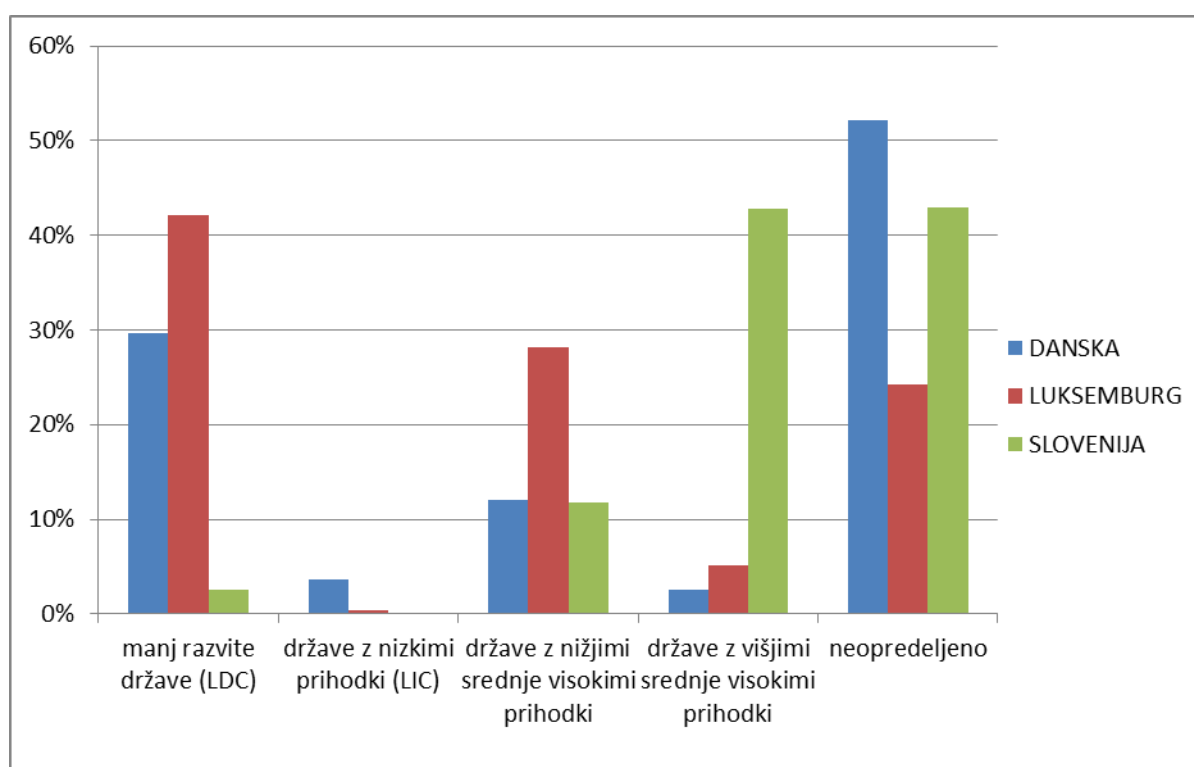
Vir: prirejeno po OECD (2015a; 2015b; 2015c).

Luksemburg četrtno vse ODA nameni državam, za katere ni opredeljeno, v katero kategorijo pravzaprav sodijo. Največji odstotek ODA, podobno kot Danska, nameni manj razvitim državam (LDC), in sicer 42,1 %. Druga največja kategorija držav, kamor pošiljajo 28,1 % ODA, so države z nižjimi srednjevisokimi prihodki.

¹⁹ Po podatkih OECD za leto 2015 o višini BDP je imela Danska 46.510 \$ na prebivalca, Luksemburg 100.309 \$ na prebivalca in Slovenija 31.627 \$ na prebivalca (OECD 2016d).

Če strnemo, lahko iz grafa 7.4 spodaj in tabele 7.2 zgoraj ugotovimo, da Danska in Luksemburg uradno razvojno pomoč namenjata res najmanj razvitim državam, medtem ko se Slovenija usmerja bolj v države z višjimi srednjevisokimi prihodki.

Graf 7.4: Usmeritev ODA proučevanih držav po državah glede na njihov dohodek, izraženo v odstotkih bruto ODA, povprečje let 2013–2014



Vir: prirejeno po OECD (2015a; 2015b; 2015c).

V Resoluciji o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 so zapisani kriteriji, po katerih je Slovenija dodeljevala uradno razvojno pomoč, in sicer je izhajala iz izhodišč skladnosti z vrednotami in razvojnimi usmeritvami slovenske družbe in gospodarstva, skladnosti s cilji mednarodne skupnosti na področju razvoja, predvsem EU in OZN, ter nenazadnje skladnosti s cilji zunanje politike.

Poleg temeljnih izhodišč pa so bili upoštevani še prednostni dejavniki, kot so:

- najmanj razvite države, ki imajo največje potrebe po razvojni pomoči
- politični, gospodarski in diplomatski odnosi s Slovenijo
- zgodovinske, gospodarske in kulturne vezi med državami
- stopnja prisotnosti drugih donatorjev ter možnost usklajenega delovanja z njimi
- prednost imajo države, v katerih deluje majhno število donatoric in kjer bi imela slovenska razvojna pomoč večjo dodano vrednost (Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015).

Pri dodeljevanju pomoči državam Balkana je Slovenija upoštevala predvsem gospodarske in politične vezi (gre namreč tudi za nekdanjo skupno državo), pomen gospodarskih odnosov s temi državami in stopnjo prisotnosti drugih donatorjev. Zato je izbrala države z višjimi srednjevisokimi prihodki (kamor balkanske države dejansko spadajo) in ne v prvi vrsti tistih manj razvitih afriških držav, s katerimi Slovenija nima tesnih gospodarskih ali političnih stikov (Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015).

Danska in Luksemburg največji delež svoje uradne razvojne pomoči usmerjata v manj razvite države (LDC) (OECD 2015a; 2015b). Zgodovinsko gledano je bila Danska povezana z določenimi afriškimi državami, kot sta na primer Tanzanija in Gana. O tem sem pisala že v poglavju 4.4. Poleg tega je študija o vplivu bilateralne uradne razvojne pomoči na izvoz pokazala pozitivne učinke. Povprečno vračilo vplačane razvojne pomoči preko izvoznega sodelovanja je po raziskavah okoli 30 centov za vsak dodatni dolar poslane pomoči (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2014).

Danska dejansko največ uradne razvojne pomoči nameni manj razvitim državam (LDC). Njena glavna strategija je zmanjševati revščino preko promocije in udejanjanja človekovih pravic ter gospodarske rasti. Prav zato se usmerja na najmanj razvite afriške države in želi v njih promovirati človekove pravice, demokracijo, zeleno rast, socialni napredek, varnost in zaščito. Človekove pravice so glavno vodilo sprememb, še toliko bolj, ker se k temu zavežejo tudi same države-prejemnice pomoči (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA 2016f).

Luksemburg nima zgodovinske navezanosti na manj razvite države, v katere pošilja razvojno pomoč. V svoji strategiji iz leta 2012 ima zapisano, da uradno razvojno pomoč dodeljuje na podlagi UNDP-indeksa o človekovem razvoju, kakor tudi vidikov regionalnega pristopa in ranljivosti držav, predvsem pa na podlagi načel mednarodne solidarnosti (Vlada Luksemburga 2012).

Vendar pa poslana uradna razvojna pomoč sama po sebi še ne zagotavlja, da bo zagotovo obrodila sadove, predvsem ko gre za manj razvite države (LDC) in tiste z nizkimi prihodki (LIC). Zgodi se namreč lahko, da države v razvoju nimajo zadostnih tehničnih kapacitet in administrativnih podpor, ki bi omogočile dobro absorpcijo pomoči. Za produktivno uporabo poslanih sredstev je namreč potrebno ustvariti pogoje, ki bi to omogočili. Oblike pomoči so se skozi čas spreminjale in se usmerjale k reformam politik in institucionalnih okvirjev, kar je omogočalo boljše upravljanje s pomočjo. Za bistven predpogoj učinkovitosti se danes poudarja t.i. dobro vladanje²⁰, ki je razumljeno kot sinonim za zdravo razvojno upravljanje. Prav iz tega razloga donatorke pri razporejanju sredstev za uradno razvojno pomoč, običajno upoštevajo tudi absorpcijske sposobnosti držav-prejemnic in že obstoječo višino njihovih lastnih prihodkov (Burnell, 1997: 99).

²⁰ Izraz »dobro upravljanje« iz angleške besedne zveze »good governance«.

7.7 Usmeritev dodeljevanja razvojne pomoči po sektorjih – usmeritve vseh treh proučevanih držav

Pri primerjavi bo zaradi primerljivosti podatkov uporabljena metodologija OECD-DAC. OECD-DAC razvojno sodelovanje deli na osem sektorjev:

- (1) družbene storitve (dve kategoriji: izobraževanje, zdravstvo in prebivalstvo ter vsa ostala družbena infrastruktura)
- (2) gospodarska infrastruktura
- (3) proizvodnja
- (4) multisektorska pomoč
- (5) programska pomoč (pomoč v blagu in splošna podpora)
- (6) humanitarna pomoč
- (7) dolg DVR
- (8) drugo / administrativni stroški, neopredeljeno (OECD, 2016č).

OECD je pripravil tako imenovane CRS-kode za klasifikacijo, ki služijo namenu poročanja s strani držav-članic DAC. V CRS-sistemu je področje pošiljanja uradne razvojne pomoči zabeleženo s pomočjo 5-številke namenske kode.

V nadaljevanju bom primerjala dodeljevanje razvojne pomoči treh proučevanih držav v letih 2013 in 2014 po sektorjih oziroma področjih.

Iz tabele 7.3 in grafa 7.5 je razvidno, da največji odstotek razvojne pomoči Luksemburg nameni izobraževanju, zdravstvu in prebivalstvu, medtem ko ga, nasprotno, Slovenija namenja ostali družbeni infrastrukturi, če ne upoštevamo deleža, ki gre pod »neopredeljeno«. Pravzaprav Slovenija izmed vseh treh držav največji odstotek nameni ostalim področjem, torej neopredeljenim zadevam. Sledi ji Danska, najmanjši delež pa temu nameni Luksemburg. Najbolj razpršeno pošiljanje uradne razvojne pomoči, kar se tiče sektorjev, ima Danska.

Tabela 7.3: ODA po sektorjih, 2013–2014

ODA po sektorjih	DANSKA	LUKSEMBURG	SLOVENIJA
Izobraževanje, zdravstvo in prebivalstvo	9.70%	33%	26.50%
Ostala družbena infrastruktura	26.10%	12.30%	29.50%
Gospodarska infrastruktura	10.70%	8.70%	2.80%
Proizvodnja	10.40%	5.90%	0.70%
Multisektorska pomoč	9.60%	7.30%	4.30%
Programska pomoč	2.20%	1.10%	0.00%
Humanitarna pomoč	11.10%	16.20%	3.60%
Neopredeljeno	20.20%	15.30%	32.60%

*kategorijo 'odpis dolgov' (dolg DVR) smo izključili iz tabele, saj ne velja za nobeno od proučevanih držav

Vir: prirejeno po OECD (2015a; 2015b; 2015c).

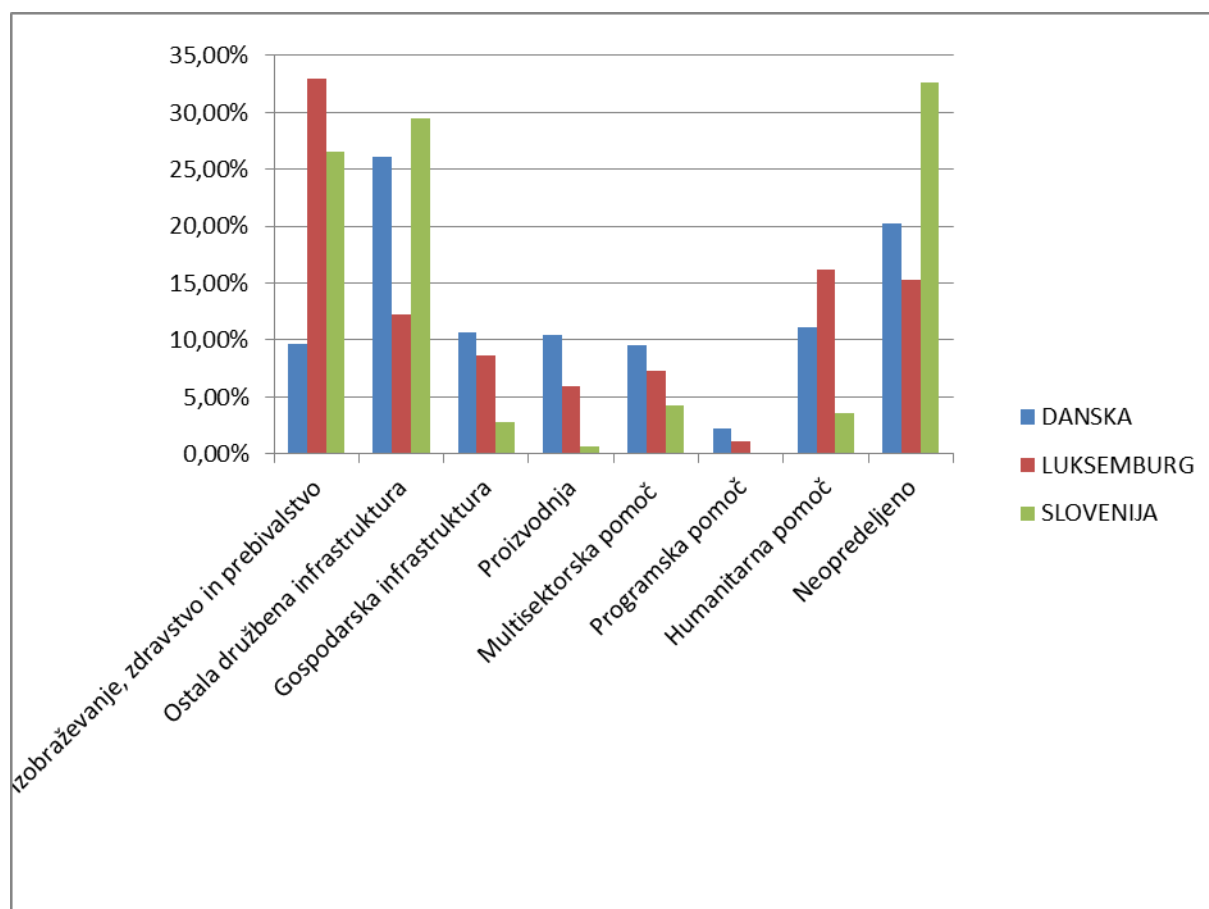
Za področje »izobraževanja, zdravstva in prebivalstva« je največ sredstev v letih 2013–2014 namenil Luksemburg, in sicer nekaj več kot 30 % poslane ODA. Sledi Slovenija s 26 %, na zadnjem mestu pa je Danska z manj kot 10 %. Zato pa Danska več sredstev nameni ostali družbeni infrastrukturi (nekaj več kot 25 %), Slovenija pa je temu področju namenila blizu 30 %. Na zadnjem mestu je Luksemburg z 12 % za ostalo družbeno infrastrukturo.

Pri področjih gospodarske infrastrukture, proizvodnje in multisektorske pomoči so razmerja med državami podobna: največji delež ODA nameni tem področjem Danska, sledi Luksemburg, šele nato Slovenija. Slovenija v tem pogledu negativno izstopa, saj za proizvodne dejavnosti nameni daleč najmanj razvojne pomoči.

Za programsko pomoč Slovenija v proučevanih letih ni namenila sredstev, Danska in Luksemburg pa sta temu namenila le po 2,2 % in 1,1 %. Pri humanitarni pomoči je v ospredju Luksemburg, ki je za to področje namenil približno 16 % ODA. Na drugem mestu je Danska z 11 %. Slovenija pa je za humanitarno pomoč v proučevanih letih namenila 3,6 % ODA.

Slovenija ima izmed vseh treh držav največji delež sredstev dodeljen »neopredeljenim« področjem, in sicer kar 32,6 %. Sledi ji Danska s približno 20 %, nato pa Luksemburg s približno 15 % (OECD 2015a; 2015b; 2015c).

Graf 7.5: ODA po sektorjih, 2013–2014



Vir: prirejeno po OECD (2015a; 2015b; 2015c).

Iz primerjave je razvidno, da (če izvzamemo neopredeljena področja) vse tri države precejšen delež svojih sredstev uradne razvojne pomoči namenjajo za obe kategoriji družbene infrastrukture. Usmeritve vseh treh držav glede na sektorje so podobne (OECD 2015a; 2015b; 2015c).

8 ZAKLJUČEK

Vse večja neenakost v svetu bi v prihodnosti lahko vodila v povečano politično in socialno nestabilnost. Cilji so doseči ekonomsko in socialno enakost držav, zaježitev revščine, uveljavitev nacionalne suverenosti narodov, vpeljavo demokratičnih vrednot, univerzalno izobraževanje ter modernizacijo institucij in infrastrukture. Razvite države se danes zavedajo perečega problema svetovne revščine in njenih posledic, saj se tudi same dejavno vključujejo v proces izboljševanja položaja manj razvitih in stremijo k izpolnitvi njihovih zastavljenih ciljev. Z uradno odobreno oz. dodeljeno razvojno pomočjo želijo tudi manj razvitim državam omogočiti razvoj in napredek v ekonomskem smislu.

Skozi čas so kolonialni odnosi, trgovinske vezi in usmeritve ekonomskih zunanjih politik držav vplivale na odločanje o pošiljanju in usmerjanju uradne razvojne pomoči. Države se ozirajo na lastne prioritete oziroma interese v določeni regiji. V severnjaškem modelu, kamor od proučevanih držav lahko uvrščamo Dansko, uradna razvojna pomoč služi kot altruistično sredstvo zunanje politike, ki ima humanitarni namen. Luksemburg s svojimi mikrofinančnimi projekti in posojili pomaga pri izvedbi projektov v manj razvitih državah, poleg tega pa jim nudi razvojno pomoč, ki predstavlja zajeten delež lastnega BND. Slovenija je na področju pošiljanja uradne razvojne pomoči dejavna zadnjih deset let odkar je članica DAC, vendar pa so na področju organiziranosti delovanja še možne določene izboljšave. Za vse tri proučevane države pa lahko ugotovimo, da ne moremo spregledati pomena strateških in ideoloških faktorjev, ki jih pri pošiljanju uradne razvojne pomoči, vodijo gospodarski, še posebej pa trgovinski interesi.

Za uradno razvojno pomoč proučevanih treh držav lahko rečemo, da je skladna z usmeritvami njihovih zunanjih politik. Danska svojo razvojno pomoč usmerja predvsem v podsaharsko Afriko, Luksemburg pa tako v Afriko, Azijo kot države Latinske Amerike, s čimer želita zaježiti revščino in države spodbuditi k razvoju. Slovenija svojo pomoč usmerja in pošilja predvsem na Balkan, kar je prav tako v skladu z njenimi zunanjepolitičnimi cilji. Lahko ugotovimo tudi, da je razvojna pomoč vezana na cilje tako zunanjih politik kakor tudi cilje ekonomskih zunanjih

politik, ki so zapisani v deklaracijah o zunanji politiki, resolucijah o razvojnem sodelovanju in podobnih dokumentih.

Glede sektorske usmerjenosti po metodologiji OECD lahko ugotovimo, da tri poučevane male države uradno razvojno pomoč namenjajo podobnim sektorjem. Pri geografski distribuciji uradne razvojne pomoči lahko sicer ugotovimo nekaj stičnih točk, pa vendar so usmeritve drugačne.

Pri primerjavi institucionalne organiziranosti mednarodnega razvojnega sodelovanja lahko ugotovimo, da ima vsaka izmed treh proučevanih držav drugačen model po metodologiji OECD: Danska z agencijo DANIDA, ki je povsem integrirana znotraj ministrstva, Luksemburg z ministrstvom in povsem ločeno agencijo LuxDev, Slovenija pa ima Ministrstvo za zunanje zadeve kot osrednjo institucijo mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Kar se tiče institucionalne ureditve razvojnega sodelovanja oziroma pošiljanja uradne razvojne pomoči, bi se Slovenija lahko zgledovala po Danski ali Luksemburgu, saj imata daljšo tradicijo delovanja na tem področju in sodelovanja v odboru OECD-DAC. Glede na omejene kadrovske vire znotraj ministrstva bi lahko razvojno sodelovanje vzpostavili preko zunanje institucije, napol avtonomne agencije, ločene od ministrstva, vendar z letnimi priporočili glede delovanja, poslanimi s strani Ministrstva za zunanje zadeve (OECD 2009).

Kot poudarja Bučarjeva (2011), je pri oblikovanju strategije razvojnega sodelovanja pomembno sodelovanje različnih akterjev, kot so parlament, civilna družba in tudi širša javnost. Za uspešno izvajanje dejavnosti je pomembno tudi pozitivno javno mnenje glede usmeritev razvojne politike, in da je njen namen skladen s pričakovanji javnosti (Bučar 2011, 741). Tega se zavedajo prav vse proučevane države. Danska izdaja številne publikacije in redno informira javnost o razvojnem sodelovanju. Enako ravnata tudi Luksemburg in Slovenija, saj preko številnih dogodkov in brošur informirata svoje državljane o delovanju na področju razvoja v partnerskih državah.

Od leta 2000, ko so bili sprejeti »Razvojni cilji tisočletja«, se je razvojna pomoč po vsem svetu zvišala za 66 % (Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014). Naslednji mejnik, ki si ga je globalna skupnost zastavila, je izvajanje Agende za trajnostni razvoj 2030, sprejete na zasedanju Vrha OZN o trajnostnem

razvoju septembra 2015. Nova razvojna agenda je univerzalna, zato bo uresničevanje ciljev trajnostnega razvoja skupen izziv. Agenda 2030 je še posebej pomembna za mednarodno razvojno sodelovanje, ker postavlja sistemsko zahtevo povečanja skladnosti politik za trajnostni razvoj. Ni več govora o razvoju samem, temveč o razvoju na temelju trajnosti (OZN 2016).

Dežele v razvoju predstavljajo zajeten del sveta, njihov prihodnji razvoj pa mora biti skrb vseh narodov, ne glede na politično, ideološko in gospodarsko usmerjenost. Obstaja namreč le ena skupna prihodnost. Tega se zavedajo tudi države, ki zagotavljajo uradno razvojno pomoč. Za prihodnja leta in desetletja se zdi, da se bo napredku navkljub še nadalje potrebno posluževati tega mehanizma.

9 LITERATURA

Baldwin, David. 1993. *Key concepts in international political economy*. Aldershot; Brookfield: Elgar.

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

--- 2000. *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Bučar, Maja. 2011. Mednarodno razvojno sodelovanje in slovenska diplomacija: primer Jugovzhodne Evrope. *Teorija in praksa* 48 (3): 734–750.

Bučar, Maja in Mojmir Mrak. 2007. *Challenges of development cooperation for EU new member states*. World Bank Conference, Bled. 17.–18. maj 2007. Dostopno prek: <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDESLO2007/Resources/PAPERABCDEBucarMrak.pdf> (1. marec 2016).

Bučar, Maja in Boštjan Udovič. 2007. Oblikovanje strategije mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije ob upoštevanju načel EU. *Teorija in praksa* 44 (6): 842–861.

Burnell, Peter. 1997. *Foreign Aid in a Changing World*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

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

Center za mednarodno sodelovanje in razvoj (CMSR). 2016. Dostopno prek: <http://www.cmsr.si/Podjetje/> (1. marec 2016).

Cooperation au developpement et action humanitaire. 2016. Grand-Duche de Luxembourg. Dostopno prek: <http://cooperation.mae.lu/fr> (15. februar 2016).

DAC. 2016. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/developmentassistance/committeedac.htm> (15. februar 2016).

Danish Foreign policy. Dostopno prek: <http://um.dk/en/foreign-policy/> (1. februar 2016).

Deklaracija o zunanji politiki Luksemburga 2015. Dostopno prek: <http://www.gouvernement.lu/5787181/08-asselborn-declaration-chd> (9. marec 2016).

Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije (DeZPRS). Ur. l. RS 53/2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DEKL37> (23. februar 2016).

Dickson, K. Anna. 1997. *Development and International Relations*. Cambridge: Polity Press.

Ferraro, Vincent. 2008. Dependency theory: An introduction. V *The development economics reader*, ur. Giorgio Secondi, 58–64. London: Routledge.

Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj. Evropska komisija. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/europeaid/general_en (1. marec 2016).

Goldstein, S. Joshua. 2004. *International Relations*. Fifth Edition. New York: Longman.

Hirschman O. Albert. 1969. *National Power and the structure of Foreign Trade*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

Hey, Jeanne. 2002. Luxembourg's Foreign Policy: Does small size Help or Hinder? *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 15 (3): 211–225.

Holm, Hans-Henrik. 2002. Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline. V *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, ur. Bertel, Heurlin in Hans, Mouritzen, 19–42. Copenhagen: DUPI.

Jenkins, Rob. 2001. Mistaking 'Governance' for 'Politics': Foreign Aid, Democracy and the Construction of Civil Society. V *Civil Society: History and Possibilities*, ur. Sudipta Kaviraj in Sunil Khilnani, 250–268. Cambridge: Cambridge University Press.

Jespersen, J. V. Knud. 2011. *A History of Denmark*. New York: Palgrave Macmillan.

Kapoor, Ilan. 2008. *The postcolonial politics of development*. London, New York: Routledge.

Larson, Henrik. 2003. *Danish Foreign Policy in an EU Context: an analytical Framework*. Working paper. København: Institut for Statskundskab.

LuxDev Annual Report 2014. 2015. Luxembourg: Lux-development.

LuxDev – Luxembourg Agency for Development Cooperation. 2016. Dostopno prek: <http://www.luxdev.lu/en/agency/organisation> (15. februar 2016).

Luxembourg's development cooperation: Annual report 2014. Directorate for Development Cooperation and Humanitarian Affairs: The Government of the Grand Duchy of Luxembourg, Ministry of Foreign and European Affairs.

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije (MZZ). 2015. *Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju Slovenije 2014*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Ozavescanje_javnosti/Porocila_MRS/Porocilo_MRS_2014.pdf (22. februar 2016).

--- 2016a. *Mednarodno razvojno sodelovanje RS*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/mednarodno_razvojno_sodelovanje_rs/obseg_uradne_razvojne_pomoci_slovenije/ (22. februar 2016).

--- 2016b. *Organigram ministrstva za zunanje zadeve*. Dostopno prek: <http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Ministrstvo/organigram.pdf> (1. marec 2016).

--- 2016c. *Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/mednarodno_razvojno_sodelovanje_rs/institucionalna_organiziranost_mednarodnega_razvojnega_sodelovanja_slovenije/ (1. marec 2016).

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2016. Dostopno prek: <http://um.dk/en/> (22. februar 2016).

Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA. 2005. *Globalisation – progress through Partnership. Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance 2006–2010*. Copenhagen: Danida.

--- 2009. *IPD Partnership with a purpose. Programme for Innovative Partnerships for Development*. Copenhagen: Danida.

--- 2012. Anniversary publication: *Danida 50 years*. Danish Development cooperation 1962–2012. Copenhagen: Danida.

--- 2014. *Danish Exports and Danish Bilateral Aid*. Dostopno prek: http://www.netpublikationer.dk/um/14_evaluation_study_02/Pdf/978-87-7087-841-8.pdf (1. marec 2016).

--- 2016a. Dostopno prek: <http://um.dk/en/danida-en/> , <http://um.dk/en/danida-en/about-danida/> (1. februar 2016).

--- 2016b. *Aid management Guidelines*. Dostopno prek: <http://amg.um.dk/en/> (22. februar 2016).

--- 2016c. *Organisation chart*. Dostopno prek: <http://um.dk/en/about-us/organisation/organisation-chart> (22. februar 2016).

--- 2016č. *Danida through five decades*. Dostopno prek: <http://um.dk/en/danida-en/about-danida/history/danida-through-five-decades/> (1. februar 2016).

--- 2016d. *Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance*. Dostopno prek: <http://um.dk/en/danida-en/goals/government-priorities---danish-development-assistance/> (1. februar 2016).

--- 2016e. *Public support*. Dostopno prek: <http://introductiontodanida.um.dk/en/the-danida-brand/danida-characteristics/public-support/> (1. februar 2016).

--- 2016f: *Strategy for Denmark's Development Cooperation*. Dostopno prek: <http://um.dk/en/danida-en/goals/strategy/> (1. marec 2016).

Morgenthau, J. Hans. 1985. *Politics Among Nations, Sixth Edition*. 5–35. New York, Alfred A. Knopf.

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

Nelson, M. Joan. 1968. *Aid, Influence and Foreign Policy*. The Center for International Affairs, Harvard University. New York: The Macmillan Company.

OECD. 1999. *A comparison of management systems for development co-operation in OECD-DAC members*. Paris: OECD Publications. Dostopno prek: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/2094873.pdf> (1. marec 2016).

--- 2006. *DAC in Dates. The History of OECD's Development Assistance Committee*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf> (1. marec 2016).

--- 2008. *Is it ODA?* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/IsitODA.pdf> (25. februar 2016).

--- 2009. *Better Aid: Managing Aid. Practices of DAC member countries*. Paris: OECD Publications. Dostopno prek: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/35051857.pdf> (1. marec 2016).

--- 2012. *DAC Peer Review of Luxembourg*. Dostopno prek: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/LUXEMBOURG%20in%20CRC%20template%20April%202013.pdf> (1. marec 2016).

--- 2015a. Denmark, V *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. Paris: OECD Publishing.

--- 2015b. Luxembourg, V *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. Paris: OECD Publishing.

--- 2015c. Slovenia, V *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. Paris: OECD Publishing.

--- 2016a. *Aid at glance*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> (22. februar 2016).

--- 2016b. *What do we know about the Multilateral Aid*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/13_03_18%20Policy%20Briefing%20on%20Multilateral%20Aid.pdf (28. februar 2016).

--- 2016c. *Development aid rises again in 2015, spending on refugees doubles*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm> (28. april 2016).

--- 2016č. *Aid statistics by donor, recipient and sector*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/statistics/datalab/oda-recipient-sector.htm> (1. februar 2016).

--- 2016d. *OECD Data: Gross domestic product (GDP)*. <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm> (1. marec 2016).

Olsen, Gorm Rye in Lars Udsholt. 1995. *The Danish Aid Administration: Between Politics and Technical Rationality*. CDR Working Paper No. 95.12. Copenhagen: Centre for Development Research.

OZN. 2015. *L'Assemblée générale approuve le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement*. Dostopno prek: <http://www.un.org/press/fr/2015/ag11663.doc.htm> (15. februar 2016).

--- 2016. Sustainable Development knowledge platform. *United Nations Sustainable Development Summit 2015*. Dostopno prek: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit> (1. marec 2016).

Pedersen, Mikkel Venborg. 2013. *Luksus: forbrug og kolonier i Danmark i det 18. århundrede*. Copenhagen: Museum Tusulanum.

Petrič, Ernest. 1996. Zunanja politika majhnih držav. *Teorija in praksa* 33 (6): 876–897.

Politique cooperation action humanitaire. Dostopno prek: <http://www.gouvernement.lu/4482917/politique-cooperation-action-humanitaire> (22. februar 2016).

Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 (ReMRS15). Ur. l. RS 73/2008. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO58#> (15. februar 2016).

Rostow, Walt Whitman. 1991. *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schröder A. David, John F. Dovidio, Louis A. Penner in Jane A. Piliavin. 1994. *The social psychology of helping and altruism*. 1st Edition. Boston: McGraw-Hill Humanities.

Statsministeriet Danmark. 2016. Dostopno prek: http://www.stm.dk/_a_2820.html (1. marec 2016).

Stokke, Olav. 1996. *Foreign Aid towards the Year 2000: Experiences and Challenges*. Frank Cass, London, Portland. EADI (The European Association of Development Research and Training Institute, Geneva) Book Series 18. No. 85 in the series of *Norwegian Foreign Policy Studies*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.

The official portal of the Grand Duchy of Luxembourg: *Official Development Assistance (ODA)*. Dostopno prek: <http://www.luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/luxembourg-monde/cooperation-au-developpement/apd/index.html> (15. februar 2016).

Tisch, Sarah J. in Michael B. Wallace. 1994. *Dilemmas of development assistance: the what, why, and who of foreign aid*. Zbirka: Dilemmas in World Politics. Boulder: Westview Press.

Todaro, Michael P. in Stephen C. Smith. 2015. *Economic Development. Twelfth Edition*. Harlow: Pearson Education.

Udovič, Boštjan. 2009. *Ekonomska in gospodarska diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Udovič, Boštjan in Maja Bučar. 2014. Slovenia's International Development Cooperation: Between (Declarative) Commitments and (Outspoken) Reality. *Studia Historica Slovenica*, 14 (1): 75–95.

Ule, Mirjana. 2004. Psihologija altruizma. *Dostop*. 1 (3): 36–37.

Vlada Luksemburga. 2012. *Stratégie générale*. Dostopno prek: <http://www.gouvernement.lu/4497211/strategie-generale-2012.pdf> (1. marec 2016)

--- 2016. *Organigramme*. Dostopno prek: <http://www.gouvernement.lu/4210169/organigramme> (1. marec 2016).

Vlada Republike Slovenije. 2015. *Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije za leto 2015 – druga revizija okvirnega programa za obdobje od 2013 do 2015 in načrt izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja za leto 2016*.

Vodopivec, Rok. 2013. *Institucionalna ureditev mednarodnega razvojnega sodelovanja*. Ljubljana: FDV.

Weber, Mark in Michael Smith. 2013. *Foreign policy in a transformed world*. New York: Routledge.

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Danske. 18. junij 2012. The International Development Cooperation Act. Dostopno prek: <http://amg.um.dk/en/policies-and-strategies/new-law-development-cooperation/> (15. februar 2016).

Zakon o razvojnem sodelovanju Luksemburga. Cooperation au developpement. Journal Officiel du Grand-Duche de Luxembourg. 1er juin 2012. Dostopno prek: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0111/a111.pdf> (15. februar 2016).

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 (ReMRS15). Ur. l. RS 70/2006. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12563A400338836C12571990026C27F&db=spr_zak&mandat=VII (15. februar 2016).