

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Andrej Biljak Gerjevič**

**Proračunska podpora kot orodje v mednarodnem razvojnem sodelovanju**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2014**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Andrej Biljak Gerjevič**

**Mentorica: red. prof. dr. Maja Bučar**

**Proračunska podpora kot orodje v mednarodnem razvojnem sodelovanju**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2014**

*ZAHVALA*

*Iskrena hvala mentorici red. prof. dr. Maji Bučar  
za strokovne nasvete in pomoč.*

*Hvala mojima staršema za podporo, skrb  
in spodbudo.*

## **Proračunska podpora kot orodje v mednarodnem razvojnem sodelovanju**

Magistrsko delo obravnava povezavo med proračunsko podporo in učinkovitostjo procesa mednarodnega razvojnega sodelovanja. Donatorji in države prejemnice so na visokem forumu o učinkovitosti razvojnega sodelovanja v Parizu leta 2005 sprejeli Pariško deklaracijo o učinkovitosti razvojne pomoči. Ta za spodbujanje učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja uvaja pet načel: lastništvo, navezanost, usklajenost, upravljanje za rezultate in vzajemno odgovornost. V skladu s Pariško deklaracijo je proces razvojnega sodelovanja učinkovit v primeru, da so aktivnosti donatorjev usklajene in navezane na razvojno strategijo, ki jo je pripravila država prejemnica, pri čemer odgovornost za rezultate nosijo oboji. Da bi prispevali k uresničevanju načel Pariške deklaracije in dvigu učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja, donatorji pozornost posvečajo proračunski podpori. To je oblika razvojne pomoči, ki donatorjem omogoča nakazilo pomoči neposredno v proračun države prejemnice, ki s prejetimi sredstvi upravlja sama. Vpliv proračunske podpore na uresničevanje načel Pariške deklaracije je pozitiven. Donatorji in države prejemnice z izvajanjem proračunske podpore dvigajo učinkovitost procesa razvojnega sodelovanja.

Ključne besede: mednarodno razvojno sodelovanje, proračunska podpora, Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči, učinkovitost procesa razvojnega sodelovanja.

## **Budget support as a tool of international development cooperation**

The Master's thesis discusses the connection between budget support and the effectiveness of the international development cooperation process. At the High Level Forum on Aid Effectiveness in Paris in 2005 donor and recipient countries adopted the Paris Declaration on Aid Effectiveness. The Paris Declaration introduces five principles in order to promote effectiveness of the development cooperation process: ownership, alignment, harmonisation, managing for results and mutual accountability. According to the Paris Declaration, the development cooperation process is effective in the event that the activities of donor countries are harmonised and aligned with the development strategy prepared by the recipient country, while both are held accountable for the results. In order to contribute to the implementation of the Paris declaration principles and increase the effectiveness of the development cooperation process, donors are paying close attention to budget support. This is a type of development assistance, which allows donor countries to transfer assistance directly to the budget of the recipient country, which manages the received funds on its own. The impact of budget support on the implementation of the Paris declaration principles is positive. By implementing budget support, donor and recipient countries increase effectiveness of the development cooperation process.

Key words: international development cooperation, budget support, Paris Declaration on Aid Effectiveness, effectiveness of the development cooperation process.

## KAZALO

1 UVOD .....	7
1.1 Raziskovalno vprašanje .....	9
1.2 Metodologija.....	10
1.3 Struktura .....	10
2 SODOBNO RAZUMEVANJE UČINKOVITOSTI RAZVOJNEGA SODELOVANJA....	12
2.1 Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči in njeno razumevanje učinkovitosti .....	12
2.2 Načela Pariške deklaracije in potek njihovega uresničevanja .....	15
2.2.1 Lastništvo razvojnih politik .....	15
2.2.2 Navezanost na države prejemnice.....	16
2.2.3 Usklajenost med donatorji .....	17
2.2.4 Upravljanje za rezultate .....	19
2.2.5 Vzajemna odgovornost .....	20
3 APLIKACIJA PRORAČUNSKE PODPORE .....	22
3.1 Prednosti in tveganja proračunske podpore.....	22
3.2 Proračunska podpora v Zambiji in Tanzaniji .....	25
3.2.1 Okvir sodelovanja med Zambijo in donatorji .....	26
3.2.2 Izvedba proračunske podpore v Zambiji.....	27
3.2.3 Okvir sodelovanja med Tanzanijo in donatorji.....	31
3.2.4 Izvedba proračunske podpore v Tanzaniji .....	32
3.3 Primerjava izvedbe proračunske podpore v Zambiji in Tanzaniji.....	35
4 PRORAČUNSKA PODPORA IN UČINKOVITOST RAZVOJNEGA SODELOVANJA	40
4.1 Prispevek proračunske podpore k uresničevanju načel Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči.....	40
4.1.1 Proračunska podpora in lastništvo .....	40

4.1.2 Proračunska podpora in navezanost.....	41
4.1.3 Proračunska podpora in usklajenost.....	42
4.1.4 Proračunska podpora in upravljanje za rezultate .....	44
4.1.5 Proračunska podpora in vzajemna odgovornost .....	45
4.2 Vloga proračunske podpore v spodbujanju učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja .....	48
5 SKLEP.....	51
6 LITERATURA.....	55

# 1 UVOD

Razvojna pomoč je pomembno orodje za zmanjševanje razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju. Od devetdesetih let dalje njena količina, skupaj s številom donatorjev, narašča (Fengler in Kharas 2010, 6). Tako je tudi zato, ker se v mednarodni javnosti danes pričakuje, da države na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja aktivno delujejo (Bučar in Udovič 2007, 845). Kljub temu da je cilj razvojne pomoči običajno ustvarjanje ugodnega mednarodnega okolja za tistega, ki ekonomsko pomoč daje (Benko 1997, 266–7), nam novejša usmeritve, na primer premik od pogojevanja k lastništvu razvojnih politik in razširjenost razumevanja razvojnega sodelovanja kot partnerstva (White 2001, 1057–8; Killick 2004, 13), postopoma kažejo drugačno sliko.

Področje razvojnega sodelovanja ni brez težav. Zaradi naraščajočega števila donatorjev in razvojnih projektov se države prejemnice soočajo s t. i. fragmentacijo pomoči (Kim in Lee 2013, 792). Pomanjkanje koordinacije med donatorji razdrobljenost pomoči le stopnjuje. Dodaten problem držav prejemnic je nestanovitnost razvojne pomoči. V takšnih primerih je razvojna pomoč nekonsistentna in nenapovedljiva, kar onemogoča izvedbo načrtovanih politik in strategij (Bourguignon in Sundberg 2007, 319). Donatorji in države prejemnice so zaključile, da delijo odgovornost za oblikovanje in prihodnje rezultate mednarodnega razvojnega sodelovanja in temu primerno ukrepajo (Lele in Jain 1992, 606–7). Njihovo vodilo je zagotoviti večjo učinkovitost razvojnega sodelovanja.

V ta namen so donatorji, na čelu z Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD), organizirali štiri visoke forume o učinkovitosti razvojnega sodelovanja (Rim 2003, Pariz 2005, Akra 2008 in Busan 2011)<sup>1</sup>, kjer so skupaj z državami prejemnicami razpravljali o ukrepih za spodbujanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Leta 2005 so sprejeli Pariško deklaracijo o učinkovitosti razvojne pomoči (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*). Ta se osredotoča na proces razvojnega sodelovanja in dvig učinkovitosti znotraj njega. Za spodbujanje učinkovitosti procesa uvaja pet načel: lastništvo, navezanost, usklajenost, upravljanje za rezultate in vzajemno odgovornost. Ob tem velja izpostaviti, da se Pariška deklaracija ne

---

<sup>1</sup> Leta 2003 je bila na visokem forumu v Rimu sprejeta Rimska deklaracija o usklajevanju (*Rome Declaration on Harmonization*). Leta 2008 je bila na visokem forumu v Akri sprejeta Akrska agenda za akcijo (*Accra Agenda for Action*). Leta 2011 je bil na visokem forumu v Busanu sprejet dokument Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana (*Busan Partnership for Effective Development Co-operation*).

ukvarja z vprašanjem končnih učinkov razvojnega sodelovanja – torej zmanjševanjem razvojnega razkoraka.

Uresničevanje Deklaracije so v obdobju od leta 2005 do 2010 donatorji preverjali, rezultati raziskave so pokazali, da je bil od trinajstih zadanih ciljev dosežen le eden (OECD 2011a, 1). Ustreznost načel, ki jih Pariška deklaracija uvaja, s tem ni bila omajana. Neodvisna raziskava je pokazala, da so zaveze Pariške deklaracije, v primeru da so implementirane, vsekakor pomembne za izboljšanje kakovosti pomoči in vzpostavitev partnerstev (Wood in drugi 2011, 53). Poudarek Pariške deklaracije na merjenju in evalvaciji razvojne pomoči so številni avtorji označili kot velik dosežek (Todaro in Smith 2012, 707–8).

Dvig učinkovitosti donatorji skušajo doseči tudi s spreminjanjem mehanizmov, prek katerih usmerjajo razvojno pomoč (Hunt 2012, 90). Donatorji tako vedno več pozornosti posvečajo programskim oblikam pomoči; ena izmed njih je proračunska podpora. Ta donatorjem omogoča nakazilo pomoči neposredno v proračun države prejemnice, ki s prejetimi sredstvi upravlja sama. Pojavila se je v dobi navdušenja nad novimi pristopi za večanje učinkovitosti in kot panacea za zastarel sistem projektne pomoči (Hayman 2011, 11). Pri tem se zastavlja vprašanje, kako primerna je proračunska podpora za učinkovitejše mednarodno razvojno sodelovanje.

Proračunsko podporo lahko definiramo kot finančno pomoč, ki podpira srednjeročni razvojni program države prejemnice in je redno nakazana neposredno v proračun te države, ki prejeta sredstva upravlja v skladu z lastnim sistemom upravljanja javnih financ (Koeberle in Stavreski 2006, 4–5). Njene prednosti so naslednje: odpira možnosti za povečanje pomoči, zmanjšuje transakcijske stroške in krepi lastništvo razvojnih prizadevanj držav prejemnic (Združeni narodi 2005, 208; Koeberle in Stavreski 2006, 3). Od projektne pomoči se močno razlikuje. Proračunska podpora se usmerja v razvoj na ravni sektorja in/ali države, medtem ko projektna pomoč predstavlja enkratno intervencijo v ozko področje razvoja (Koeberle in Stavreski 2006, 4–5). Ker proračunska podpora naslavlja celotno razvojno področje posamezne države na daljši rok od projektne pomoči, se od nje pričakuje, da bo zmanjšala fragmentacijo in nestanovitnost razvojne pomoči (Fielding in Mavrotas 2008, 492).

Za donatorje je uporaba proračunske podpore lahko tvegana, saj je težko slediti porabi sredstev razvojne pomoči, ko so ta prenesena v proračun države prejemnice (Koeberle in



Stavreski 2006, 15–16). V primeru, da ima država prejemnica nekakovosten sistem upravljanja javnih financ, so sredstva lahko porabljena nenamensko, donator pa tega ne more spremljati (prav tam). Med številnimi avtorji vlada prepričanje, da je proračunska podpora uspešneje implementirana v državah, ki izkazujejo dobre politike, dobro upravljanje in razumne proračune (Collier 2007, 101–2; Hayman 2011, 12). Avtorji evalvacijskih študij zaključujejo podobno in dodajajo, da je za izvajanje proračunske podpore pomembno to, da so države prejemnice neomajno zavezane razvojnim politikam (Caputo in drugi 2011, 4) in se pristopi donatorjev in držav prejemnic k razvojnim ciljem ujemajo (USAID 2005, 12). Iz slednjega je razvidno, da je proračunska podpora orodje, pri katerem igra vlogo partnerstvo. Za njegovo vzdrževanje so odgovorni tako donatorji kot države prejemnice. Poudarek proračunske podpore partnerstvu nakazuje, da proračunska podpora uteleša nekatera načela Pariške deklaracije, in sicer lastništvo, navezanost in vzajemno odgovornost.

Kljub temu da donatorji in države prejemnice na področju razvoja sodelujejo iz različnih razlogov, jim je skupna želja po učinkovitejšem procesu razvojnega sodelovanja in manjšem razkoraku med razvitimi državami in državami v razvoju. Da bi prispevali k večanju učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja, donatorji vedno več pozornosti posvečajo proračunski podpori, a ostaja nejasno, ali je ta primerna za učinkovitejši proces razvojnega sodelovanja. Magistrsko delo obravnava povezavo med proračunsko podporo in učinkovitostjo procesa mednarodnega razvojnega sodelovanja. Dodana vrednost dela je v celoviti analizi prednosti in tveganj proračunske podpore in njeni umestitvi v proces spodbujanja učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Cilj magistrskega dela je oceniti ustreznost proračunske podpore kot orodja mednarodnega razvojnega sodelovanja in ugotoviti, ali ima ta pozitiven prispevek k učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja. Njegovo učinkovitost bom opredelil skozi načela in kriterije Pariške deklaracije, ki pravijo, da je proces učinkovit v primeru, da so aktivnosti donatorjev usklajene in navezane na razvojno strategijo, ki jo je pripravila država prejemnica, pri čemer odgovornost za rezultate nosijo oboji.

### **1.1 Raziskovalno vprašanje**

Raziskovalno vprašanje, ki je vodilo moje magistrsko delo, je naslednje: Kako proračunska podpora vpliva na uresničevanje načel Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči?

## **1.2 Metodologija**

V prvem delu z metodo analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov ter zgodovinsko-razvojno metodo osmišljam in preučujem razvoj paradigme učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja. Nato obravnavam načela Pariške deklaracije in skušam ugotoviti, kaj vpliva na njihovo uresničevanje.

Drugi del je namenjen analizi mehanizma proračunske podpore in njegove aplikacije. Z metodo analize in interpretacije sekundarnih virov predstavljam prednosti in tveganja proračunske podpore za donatorje in države prejemnice. Nato uporabljam študijo primera in spremljam izvedbo programa proračunske podpore v Zambiji ter Tanzaniji. Pri tem skušam izluščiti dejavnike, ki vplivajo na implementacijo programa proračunske podpore. Zambija je primer države, v kateri proračunska podpora ni dosegla svojega potenciala (De Kemp in drugi 2011, 4), Tanzanija pa primer države, v kateri je imela proračunska podpora takojšnje pozitivne učinke na vseh področjih sodelovanja (Lawson in drugi 2013, 113–14). Na primerih Zambije in Tanzanije nato preverjam predpostavke o prednostih in tveganjih proračunske podpore. Pri obravnavi primerov si pomagam s primerjalno analizo ter analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov.

V tretjem delu s pomočjo analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov analiziram prispevek proračunske podpore k uresničevanju načel Pariške deklaracije. Na osnovi zbranega gradiva skušam identificirati potrebne pogoje za uspešnost mehanizma proračunske podpore v dvigu učinkovitosti procesov v razvojnem sodelovanju.

## **1.3 Struktura**

V uvodu sem orisal relevantnost tematike magistrskega dela in navedel cilj, raziskovalno vprašanje ter metodologijo. Jedro magistrskega dela sem razdelil na tri poglavja. V prvem poglavju najprej osmišljam Pariško deklaracijo in njeno razumevanje učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja. Nato preučujem načela Pariške deklaracije in potek njihovega uresničevanja. V drugem poglavju najprej predstavljam predpostavke o prednostih in tveganjih proračunske podpore za donatorje in države prejemnice. Nato preučujem izvedbo proračunske podpore v Zambiji in Tanzaniji ter na koncu, s primerjalno analizo Zambije in Tanzanije, preverjam predpostavke o prednostih in tveganjih proračunske podpore. V tretjem poglavju najprej obravnavam prispevek proračunske podpore k uresničevanju načel Pariške

deklaracije. Nato ocenjujem vlogo mehanizma proračunske podpore v spodbujanju učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja. V sklepu podajam odgovor na zastavljeno raziskovalno vprašanje.

## **2 SODOBNO RAZUMEVANJE UČINKOVITOSTI RAZVOJNEGA SODELOVANJA**

To poglavje je razdeljeno na dva dela. V prvem delu (podpoglavje 2.1) osmišljam Pariško deklaracijo in njeno razumevanje učinkovitosti procesa mednarodnega razvojnega sodelovanja. V drugem delu (podpoglavje 2.2) vsako načelo Pariške deklaracije obravnavam posebej in analiziram potek njihovega uresničevanja. Pri tem ugotavljam, kaj vpliva na njihovo uresničevanje.

### **2.1 Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči in njeno razumevanje učinkovitosti**

Mednarodno razvojno sodelovanje v obdobju po koncu hladne vojne sta zaznamovala dva dogodka, in sicer Milenijski vrh, leta 2000, in Konferenca o financiranju razvoja v Monterreyu, leta 2002 (Bourguignon in Sundberg 2007, 319). Na Milenijskem vrhu so se države zavezale Milenijskim razvojnim ciljem (Milenijska deklaracija 2000). Da bi pospešile njihovo financiranje, so se na konferenci v Monterreyu zavezale povečati količino razvojne pomoči in izboljšati njeno kakovost (OECD 2006, 32). S tema dokumentoma so postavile okvir za mednarodno razvojno sodelovanje. Med donatorji je takrat potekala razprava o procesu razvojnega sodelovanja in načinih njegovega izboljšanja.

Na potrebo po izboljšanju procesa razvojnega sodelovanja je Odbor za razvojno pomoč (*Development Assistance Committee – DAC*) pri OECD<sup>2</sup> opozoril že leta 1996, in sicer v poročilu z naslovom *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. V njem je države pozval k trem vrstam aktivnosti, in sicer: i) vzpostaviti omejenega števila merljivih ciljev; ii) uveljaviti partnerstva kot temelja odnosov med donatorji in državami prejemnicami; iii) večji usklajenosti razvojnih politik in drugih politik, ki imajo na države prejemnice učinek (OECD DAC 1996). V okviru Organizacije združenih narodov (OZN) so države sprejele Milenijske razvojne cilje. V okviru visokih forumov o učinkovitosti razvojnega sodelovanja so se zavezale partnerstvu in večji usklajenosti razvojnih politik. Leta 2005 so donatorji in države prejemnice sprejeli Pariško deklaracijo in

---

<sup>2</sup> OECD DAC je skupina držav donatoric, ki oblikujejo in spremljajo globalne standarde na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja (OECD DAC 2014a).

prvič v zgodovini mednarodnega razvojnega sodelovanja privolili v merjenje napredka v zagotavljanju učinkovitejšega procesa razvojnega sodelovanja (Groff 2011, 93).

Prej omenjeni dogodki so odražali spremembe, ki jih je razvojna arhitektura doživljala. Med donatorji je prišlo do premika v načinu razmišljanja. Poudarjati so začeli pomen lastništva razvojnih politik s strani držav prejemnic (Bourguignon in Sundberg 2007, 319). Te so lastništvo dokazovale s pripravo lastnih razvojnih strategij, na katere so donatorji navezali svoja razvojna prizadevanja (prav tam). Donatorji so razvojno pomoč začeli usmerjati na podlagi uspešnosti (*performance*) držav, ki so jo merili s kakovostjo politik, in rezultati, ki jih te dosegajo (prav tam). Pariška deklaracija v tem kontekstu ni bila le okvir za spremembe, temveč tudi spodbuda donatorjem in državam prejemnicam k reformam sistemov upravljanja z razvojno pomočjo (Kim in Lee 2013, 790).

Pariško deklaracijo je leta 2005 v Parizu na drugem visokem forumu o učinkovitosti razvojnega sodelovanja podpisalo 35 donatorjev, 26 multilateralnih donatorjev, 56 držav prejemnic in 14 predstavnikov civilne družbe (Pariška deklaracija, Priloga B). Deklaracija uvaja pet načel, in sicer lastništvo, navezanost, usklajenost, upravljanje za rezultate in vzajemno odgovornost. Opredeljena so na naslednji način:

- a. lastništvo (*ownership*): države prejemnice prevzamejo vodenje razvoja in oblikujejo lastne nacionalne razvojne strategije;
- b. navezanost (*alignment*): donatorji svoje aktivnosti navežejo na prioritete držav prejemnic in uporabljajo njihove državne sisteme;
- c. usklajenost (*harmonisation*): donatorji svoje aktivnosti koordinirajo, poenostavijo postopke in delijo informacije, da bi preprečili podvajanje dela;
- d. upravljanje za rezultate (*managing for results*): donatorji in države prejemnice pozornost usmerijo k rezultatom razvojnih prizadevanj in jih začnejo meriti;
- e. vzajemna odgovornost (*mutual accountability*): za rezultate razvojnih prizadevanj so odgovorni tako donatorji kot države prejemnice (OECD 2014).

Odén in Wohlgemuth (2011, 2) opozarjata, da Deklaracija ne odraža politične realnosti, njeno besedilo ni rezultat konsenza med donatorji in državami prejemnicami. Pravita tudi, da njeno besedilo ne upošteva neenake porazdelitve moči med donatorji in državami prejemnicami (prav tam). Kljub vsemu pa si razvojnega sodelovanja brez Pariške deklaracije ne znata predstavljati (prav tam). Ta v razvojno sodelovanje uvaja univerzalne standarde. Njen dosežek

je, da je obstoječo prakso v razvojnem sodelovanju uspela združiti v transparenten in legitimen krovni dokument (Rogerson 2005, 539).

Namen Pariške deklaracije je dvigniti raven učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja. V prizadevanju za večjo učinkovitost ima zagotovo moč, da spremeni obstoječo razvojno arhitekturo. Rogerson (2005, 541) pravi, da v primeru popolne učinkovitosti potrebe po razvojnih agencijah ne bo več, hkrati pa zatrjuje, da do tega še nekaj časa ne bo prišlo. Donatorji, eni bolj, drugi manj, svoje obnašanje postopoma prilagajajo paradigmi učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja (Owa 2011, 996).

Pariška deklaracija pooseblja duh partnerstva in nadomešča odnos donator : država prejemnica z odnosom donator : država partnerica. Kljub spremembi odnosa pa so donatorji še vedno dominantnejši akter (Owa 2011, 995). Njihova politična in ekonomska moč sta večji. Tekmovalnost med njimi predstavlja oviro učinkovitejšemu procesu razvojnega sodelovanja. Donatorji kljub zagovarjanju koordinacije razvojne pomoči v praksi še vedno delujejo samovoljno (prav tam).

Dodatno oviro učinkovitejšemu procesu razvojnega sodelovanja predstavljajo donatorji, ki so hkrati tudi prejemniki razvojne pomoči, t. i. novi donatorji (na primer Brazilijska, Kitajska in Indija). Ti so se Pariški deklaraciji zavezali le kot prejemniki razvojne pomoči ali pa je niso podpisali. Da bi nove donatorje inkorporirali v zagotavljanje učinkovitejšega procesa razvojnega sodelovanja (Kim in Lee 2013, 788), so se države leta 2011 v Busanu sestale na četrtem visokem forumu o učinkovitosti razvojnega sodelovanja in sprejele dokument z naslovom Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana (*Busan Partnership for Effective Development Co-operation*). Novi donatorji so sicer podpisali dokument, a pod pogojem, da zaveze za njih veljajo na prostovoljni ravni (*voluntary participation*), kar dovoljuje možnost nesodelovanja (prav tam, 797). Nekateri kritiki dokumenta zaradi prostovoljnega sodelovanja novih donatorjev in premalo natančno določenih zavez dvomijo o dejanski vrednosti in potencialu partnerstva iz Busana (Eyben in Savage v Kim in Lee 2013, 794).

Pariška deklaracija predstavlja krovni dokument univerzalnih standardov v mednarodnem razvojnem sodelovanju. Njen namen je dvigniti raven učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja. Da bi lahko obravnavali vpliv proračunske podpore na uresničevanje načel

Pariške deklaracije, moramo načela najprej bolje razumeti. V nadaljevanju si bomo zato podrobno ogledali načela Pariške deklaracije in način, kako poteka njihovo uresničevanje.

## **2.2 Načela Pariške deklaracije in potek njihovega uresničevanja**

### **2.2.1 Lastništvo razvojnih politik**

Osemdeseta leta so bila obdobje politik strukturnega prilagajanja, ki so jih izvajale brettonwoodske institucije (Killick 2004, 12–13). Te so imele vnaprej pripravljen seznam politik, ki jih je država v razvoju, v zameno za finančno pomoč, morala izvesti. To je bila politika pogojevanja. Lastništvo politik je bilo v rokah institucij. V devetdesetih letih so avtorji razvojnih študij začeli kazati pomanjkljivosti politike pogojevanja (prav tam). Svetovna banka (1998, 18) je v raziskavi z naslovom *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* zaključila, da pogojevanje ne prinaša trajnih reform, če te ne uživajo domače podpore. Sporočilo raziskave je bilo jasno, lastništvo politik je bilo treba prestaviti iz rok donatorjev v roke držav prejemnic.

Lastništvo razvojnih politik lahko razumemo kot stanje, v katerem državi vladajo ljudje, ki jim je nacionalni razvoj prioriteta (Booth 2011, 3). Največjo oviro zavezanosti k razvoju predstavlja politično tekmovanje, saj v njem kratkoročne strategije za pridobivanje glasov volivcev in legitimnosti pogosto prevladajo nad dolgoročnimi (razvojnimi) strategijami (prav tam, 15). Zgodi se lahko tudi to, da zavezanost političnega vodstva k razvoju ni avtentična. Riddell (2008, 369) takšen fenomen imenuje psevdolastništvo; v tem primeru razvojne politike in načrte pripravijo svetovalci ali nacionalni eksperti, predstavniki države pa jih podprejo le simbolično.

Uveljavitev lastništva kot načela razvojnega sodelovanja je najprej odvisna od tega, kako močno države prejemnice ponotranjijo razvoj kot prioriteto. Upoštevati pa je treba tudi vlogo donatorjev, ki morajo lastništvo držav prejemnic podpreti in spoštovati. Hyden (2008, 259) opozarja, da prenos lastništva razvojnih politik v roke držav prejemnic ni dejstvo, temveč cilj, h kateremu je treba težiti. Za njegovo dosego je treba v odnosih med donatorji in državami prejemnicami razviti zaupanje (prav tam). Knack in Eubank (2009, 28) ugotavljata, da je zaupanje donatorjev v sposobnosti držav prejemnic večje, čim večjo podporo javnosti v državah donatoricah uživa razvojna pomoč.

Države prejemnice lastništvo izkazujejo s pripravo lastnih nacionalnih razvojnih strategij. Te so, na primer, pri brettonwoodskih institucijah pogoj za sodelovanje. Brettonwoodske institucije za izvedbo programa finančne pomoči ali odpisa dolgov od države prejemnice zahtevajo pripravo strateškega dokumenta za zmanjševanje revščine (*Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP*)<sup>3</sup>, v katerem država prejemnica opredeli triletni načrt za zmanjševanje revščine. Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad (2005, 14–15) ugotavljata, da je takšen pristop okrepil odgovornost držav prejemnic za nacionalni razvoj. Ugotavljata tudi to, da morajo za lažje doseganje ciljev načrti držav prejemnic še bolj upoštevati razmere in okoliščine v državi (prav tam).

Priprava nacionalnih razvojnih strategij in uveljavitev nacionalnega razvoja kot prioritete držav prejemnic je tako prvi korak k učinkovitejšemu procesu razvojnega sodelovanja. Naslednji korak predstavlja navezovanje donatorjev na te strategije in državne sisteme prejemnic pomoči.

### **2.2.2 Navezanost na države prejemnice**

Navezovanje donatorjev na strategije držav prejemnic poteka tako, da donatorji svoje razvojne aktivnosti oblikujejo na podlagi prioritet držav prejemnic. Na državne sisteme držav prejemnic se donatorji navežejo tako, da za izvajanje razvojnih aktivnosti namesto lastnih implementacijskih sistemov uporabljajo institucije držav prejemnic. Slabost donatorjevih implementacijskih sistemov je v tem, da se z njihovo uporabo zanemarja in spodkopava zmogljivost institucij držav prejemnic (OECD 2009, 18). S Pariško deklaracijo so se donatorji zavezali zmanjšati število paralelnih struktur in povečati uporabo državnih sistemov držav prejemnic (OECD 2009, 7). Uporaba državnih sistemov držav prejemnic naj bi izboljšala kakovost in transparentnost njihovih sistemov upravljanja javnih financ (OECD 2011b, 2).

Sistem upravljanja javnih financ lahko definiramo kot proračunski cikel, ki vključuje šest faz: i) strateško načrtovanje; ii) pripravo proračuna; iii) upravljanje finančnih sredstev; iv) notranji nadzor in spremljanje; v) računovodstvo in poročanje; ter vi) zunanjo odgovornost (Andrews 2010, 44). Države prejemnice so se s Pariško deklaracijo zavezale krepiti svoje sisteme upravljanja javnih financ (OECD 2009, 7). S krepitvijo sistemov upravljanja javnih financ želijo izboljšati porabo javnih sredstev in zagotavljanje javnih storitev (prav tam). Da bi

---

<sup>3</sup> Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad od držav prejemnic PRSP zahtevata od leta 1999 (MDS 2014).



državam prejemnicam pri reformi sistemov asistirali, so donatorji leta 2001 ustanovili program z imenom Javni izdatki in finančna odgovornost (*Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*)<sup>4</sup>, ki ponuja spremljanje in ocenjevanje kakovosti sistemov upravljanja javnih financ ter pomoč pri reformi (prav tam). PEFA omogoča izoblikovanje ocene, na podlagi katere se donatorji lahko prepričajo o kakovosti sistema upravljanja javnih financ države prejemnice.

Pripravljenost donatorjev za uporabo državnih sistemov prejemnic pomoči je odvisna od: i) kakovosti sistema upravljanja javnih financ in stopnje korupcije v državi prejemnici; ii) podpore javnosti v državi donatorici za učinkovitejši proces razvojnega sodelovanja; iii) koristi, ki jih donator pridobi z investiranjem v krepitev državnega sistema prejemnice pomoči (Knack in Eubank 2009, 4). Večji je delež razvojnih aktivnosti, ki jih donator v državi prejemnici izvaja, večje bo imel koristi od krepitev državnega sistema prejemnice pomoči (prav tam). Multilateralni donatorji so od bilateralnih donatorjev bolj pripravljeni uporabljati državne sisteme prejemnic pomoči (prav tam).

Načelo navezanosti se v mednarodnem razvojnem sodelovanju kaže tako, da donatorji razvojne aktivnosti oblikujejo na podlagi prioritet držav prejemnic in za izvajanje razvojnih aktivnosti uporabijo državne sisteme držav prejemnic. Naslednje izmed petih obravnavanih načel Pariške deklaracije je načelo usklajenosti.

### **2.2.3 Usklajenost med donatorji**

Potreba po večji usklajenosti med donatorji izhaja iz sprememb v razvojni arhitekturi. Število donatorjev in razvojnih projektov narašča. Takšen trend vodi v situacije, v katerih imajo nekatere države v razvoju lahko več kot 2000 razvojnih projektov na leto (Frot in Santiso 2010, 27). Implementacija tolikšnega števila razvojnih projektov lahko za državo prejemnico in njeno državno upravo predstavlja breme. Vlada v Kamerunu je, na primer, leta 2004 prejela 400 projektov in sodelovala v 60 koordinacijskih skupinah s 14 donatorji (Eyben 2007, 640). Predpostavlja se, da bo večja usklajenost razvojnih aktivnosti med donatorji razbremenila vlade držav prejemnic in povečala končni učinek teh aktivnosti (Vollmer 2013, 2). Prav tako naj bi zmanjšala podvajanje dela in transakcijske stroške držav prejemnic (prav tam).

---

<sup>4</sup> PEFA je rezultat partnerstva med sedmimi donatorji (Evropska komisija, Francija, Mednarodni denarni sklad, Norveška, Švica, Svetovna banka in Velika Britanija); njeni cilji so usklajeni z načeli Pariške deklaracije (PEFA 2014).

Usklajenost lahko razumemo kot stanje, v katerem imajo donatorji skupne programe in postopke, kar državi prejemnici omogoča komunikacijo z eno in enotno skupino razvojnih akterjev (Eyben 2007, 640). Donatorji tvorijo skupni program tako, da med seboj uskladijo razvojne aktivnosti. Lahko pa se zgodi, da donatorji niso pripravljeni usklajevati razvojnih aktivnosti. Richard Manning (2008, 17), predsedujoči OECD DAC, v obdobju od 2003 do 2007, poudarja, da so donatorji neodvisni igralci, zato od njih ne moremo pričakovati uniformnega pristopa. Donatorjem so lahko nekatere razvojne aktivnosti ljubše od drugih. Usklajevanje tako vidijo kot odrekanje tem razvojnim aktivnostim.

Vollmer (2013, 3–7) ugotavlja, da si donatorji prizadevajo doseči vidnost svojih razvojnih aktivnosti, in sicer zato, da domači javnosti pokažejo, kako so porabili sredstva in v skupnosti donatorjev gradijo svoj ugled, kar vključuje tudi oblikovanje razvojne pomoči kot blagovne znamke. Uspešno zaključeni razvojni projekti po navadi pritegnejo pozornost medijev in zato služijo promociji države in državne razvojne agencije. Usklajevanje sicer vodi v zmanjšano vidnost razvojnih aktivnosti posameznega donatorja, a to ne pomeni, da aktivnosti donatorjev ostanejo neopazne (prav tam). Te postanejo le del obsežnejšega programa. Pomembnejši od razvojnih aktivnosti so razvojni rezultati. Po mnenju Vollmerja (2013, 10) bi donatorji morali več pozornosti posvetiti rezultatom in sprejeti ukrepe za krepitev njihove vidnosti.

Usklajevanje med donatorji v praksi pomeni iskanje skupnega pristopa k razvojnemu sodelovanju. Tega lahko donatorji, na primer, oblikujejo z uvedbo delitve dela, ki donatorje razvrsti po sektorjih, v katerih so lahko aktivni; donatorji, ki so podobno misleči, se lahko združijo v skupino, kjer še bolj poenotijo pristope (Eyben 2007, 643). Primer takšne skupine je Utstein skupina<sup>5</sup>. Ta predstavlja forum za koordinacijo razvojnega sodelovanja in deluje predvsem na področju zmanjševanja revščine, boja proti korupciji in omejevanja vezane pomoči (Predstavništvo Norveške pri EU 2009). Do oblikovanja skupnega pristopa donatorjev lahko pride tudi na pobudo držav prejemnic. Nekatere prejemnice pomoči (na primer Ruanda, Zelenortski otoki in Vietnam) so s pomočjo OZN ustanovile posebne koordinacijske skupine, v katerih donatorji, ki so v državi prejemnici prisotni, med seboj in z vlado države prejemnice razpravljajo o skupnem pristopu k razvoju.

---

<sup>5</sup> Utstein skupina je bila ustanovljena leta 1999 in vključuje Kanado, Nemčijo, Nizozemsko, Švedsko, Veliko Britanijo in Norveško (Predstavništvo Norveške pri EU 2009).

Proces usklajevanja razvojnih aktivnosti torej vodi v zmanjšano vidnost posameznih razvojnih aktivnosti in od donatorjev zahteva, da svoj pristop podredijo skupnemu pristopu k razvojnemu sodelovanju. Priložnost, ki se ob tem ponuja, je prehod iz poudarjanja vidnosti razvojnih aktivnosti na poudarjanje vidnosti razvojnih rezultatov. Upravljanje za rezultate pa predstavlja naslednji korak k učinkovitejšemu procesu razvojnega sodelovanja.

#### **2.2.4 Upravljanje za rezultate**

S sprejetjem Milenijskih razvojnih ciljev se je v mednarodni razvojni skupnosti začela razprava o razvojnih rezultatih. Države v razvoju so doseganje Milenijskih razvojnih ciljev pričele meriti in o rezultatih poročati OZN. O vlogi rezultatov v procesih odločanja govori načelo upravljanja za rezultate. Upravljanje za rezultate je načelo s področja menedžmenta, ki zagovarja uporabo informacij o rezultatih z namenom izboljšati sprejemanje odločitev in povečati uspešnost (*performance*) pri doseganju ciljev (Aid Effectiveness Portal 2013). Odločitve, sprejete na podlagi informacij o rezultatih, so treznejše; politike, katerih učinek je mogoče izmeriti, je lažje ovrednotiti (prav tam).

Upravljanje za rezultate donatorje in države prejemnice spodbuja k sprejetju merljivih ciljev, merjenju le-teh in uporabi informacij o rezultatih v procesih odločanja. Načelo vključuje pet faz, in sicer: i) postavitve ciljev in indikatorjev; ii) dodelitev sredstev za doseganje želenih rezultatov; iii) spremljanje in ocenjevanje učinka; iv) obveščanje javnosti o uspešnosti; v) prenos informacij nazaj v proces odločanja (OECD 2008, 2). Za uresničevanje načela lahko donatorji z državo prejemnico sprejmejo dokument, v katerem opredelijo razvojne cilje in načine njihovega spremljanja.

V postopku merjenja rezultatov je treba določiti, kaj bo merjeno. Donatorji večinoma merijo vložke (*input*) in kratkoročne rezultate (*output*) razvojnih aktivnosti (White 2001, 1061). Z načelom upravljanja za rezultate naj bi se fokus preusmeril na merjenje dolgoročnih rezultatov (*outcome*) razvojnih aktivnosti (OECD 2008, 1). Na primer, na področju izobraževanja lahko vložek predstavlja izgradnja nove šole, pri čemer je rast v številu otrok, ki obiskujejo šolo, kratkoročni rezultat, rast v povprečnem številu let šolanja pa dolgoročni rezultat. Dolgoročni rezultati prikažejo končni učinek razvojne pomoči, ki se v državi prejemnici čuti šele nekaj let po zaključku razvojne aktivnosti.

Uresničevanje načela upravljanja za rezultate je odvisno od dostopnosti in transparentnosti informacij o doseganju razvojnih ciljev. Donatorji informacije o svojem razvojnem sodelovanju delijo pred lastno javnostjo in v okviru OECD DAC. Leta 2008 so na globalni ravni ustanovili Pobudo za transparentnost mednarodne pomoči (*International Aid Transparency Initiative – IATI*), katere namen je olajšati dostop, uporabo in razumevanje informacij o razvojni pomoči (IATI 2014). Tudi države prejemnice naj bi delile informacije o svojem razvojnem sodelovanju pred lastno javnostjo. Večja dostopnost in transparentnost informacij o razvojnem sodelovanju lahko poveča ozaveščenost javnosti o razvojnih aktivnostih. Od boljše ozaveščene javnosti je pričakovati glasnejše in bolj argumentirane zahteve po prevzemanju odgovornosti v razvojnem sodelovanju.

### **2.2.5 Vzajemna odgovornost**

V skladu z načelom vzajemne odgovornosti nosijo odgovornost za razvojne rezultate tako donatorji kot države prejemnice razvojne pomoči. Oboji naj bi prevzemali odgovornost za uspehe in neuspehe razvojnega sodelovanja. Prevzemanje odgovornosti naj bi pripomoglo k učinkovitejšemu procesu razvojnega sodelovanja. Uresničevanje načela vzajemne odgovornosti je odvisno od kakovosti razprave o rezultatih razvojnih aktivnosti med donatorji in državami prejemnicami ter dostopnosti informacij o rezultatih (Steer in Wathne 2009, 6–7).

Razprava o razvojnih rezultatih je del razvojnega sodelovanja. Donatorji in države prejemnice lahko zanj ustanovijo posebne forume, in sicer različne posvetovalne skupine, tehnične skupine in skupine neodvisnih strokovnjakov (prav tam, 4). Namen takšnih forumov je razpravljati o razvojnih rezultatih, krepiti zaupanje med donatorji in državo prejemnico ter zagotavljati spodbude za izvajanje zavez razvojnega sodelovanja (prav tam). Donatorji in države prejemnice lahko skozi takšne forume drug drugega spodbujajo k odgovornemu vedenju. Spodbude za prevzemanje odgovornosti za razvojne rezultate lahko prihajajo tudi od predstavnikov civilne družbe. Da bi jasno določili okvir sodelovanja, lahko donatorji in države prejemnice še pred začetkom razvojnega sodelovanja opredelijo svoje vloge in odgovornosti. Pri izvajanju proračunske podpore, na primer, države sprejmejo memorandum o razumevanju, ki za obdobje sodelovanja ureja odnos med akterji.

Spodbude za prevzemanje odgovornosti lahko prihajajo tudi od akterjev, ki niso direktno vpleteni v razvojno sodelovanje. V sklopu kolegijskih ocen (*peer review*) lahko aktivnosti

donatorjev ocenijo drugi donatorji (na primer OECD DAC kolegialna ocena)<sup>6</sup>, aktivnosti držav prejemnic pa lahko ocenijo druge države prejemnice (na primer afriški mehanizem kolegialnih ocen (*African Peer Review Mechanism*)) (Droop in drugi 2008, 5). Kolegialne ocene omogočajo dialog o razvojnih aktivnosti in njihov skrben pregled. Razvojne aktivnosti lahko postavijo pod žaromet tudi raziskovalni inštituti, nevladne organizacije in mediji (prav tam).

Droop in drugi (2008, 28–30) v raziskavi mehanizmov za promocijo vzajemne odgovornosti ugotavljajo, da ti pozitivno prispevajo k spremembi obnašanja donatorjev in držav prejemnic. Države ob njihovi prisotnosti prevzemajo več odgovornosti (prav tam). Za učinkovitejše delovanje mehanizmov za promocijo vzajemne odgovornosti predlagajo izgradnjo sistema, v katerem bodo ti delovali povezano in bo pokritost celovita (prav tam). Omenjajo tudi idejo o ustanovitvi ombudsmana razvojne pomoči, ki bi imel pooblastila, da uveljavlja spremembe obnašanja in odloča o izpolnjevanju zavez iz Pariške deklaracije (prav tam).

Spodbude za prevzemanje odgovornosti lahko prihajajo od akterjev v razvojnem sodelovanju in akterjev, ki vanj direktno niso vpleteni. Ker organov pregona v mednarodnem razvojnem sodelovanju ni, bo prevzemanje odgovornosti še naprej temeljilo na dialogu, političnemu angažmaju civilne družbe in kolegialnih ocenah.

Pojasnili smo načela Pariške deklaracije in načine njihovega uresničevanja. Njihovo uresničevanje vodi v učinkovitejši proces mednarodnega razvojnega sodelovanja. Da bi ga dosegli, donatorji pozornost posvečajo proračunski podpori, ki naj bi omogočala uresničevanje načel Pariške deklaracije. V naslednjem poglavju si bomo zato podrobno ogledali mehanizem proračunske podpore.

---

<sup>6</sup> Države članice OECD DAC opravijo kolegialno oceno vsaka štiri leta (OECD DAC 2014b).

### **3 APLIKACIJA PRORAČUNSKE PODPORE**

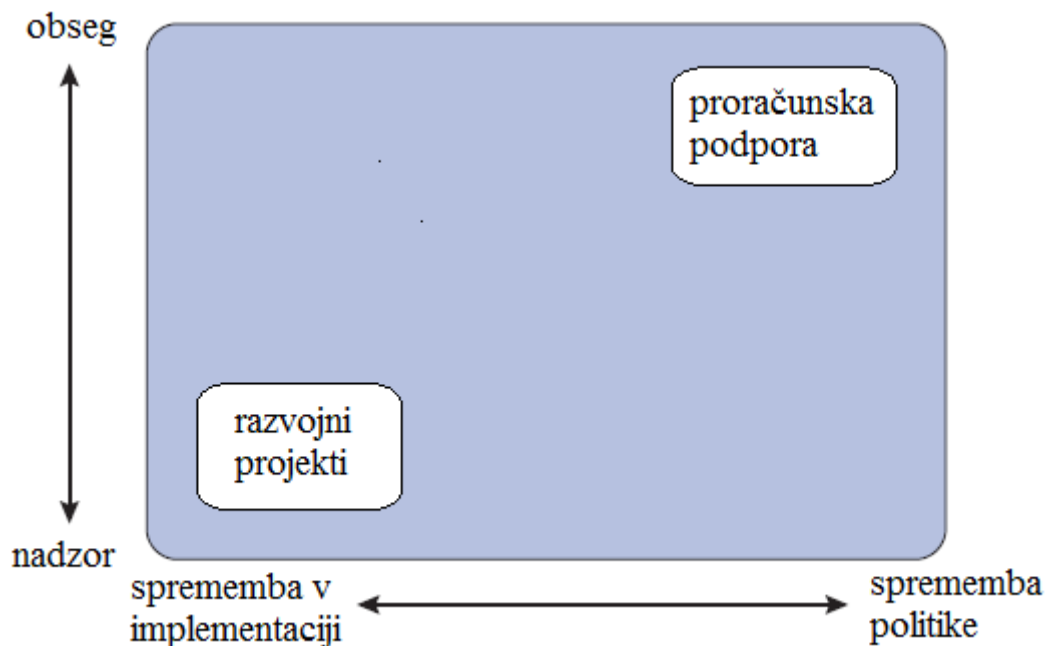
To poglavje je namenjeno analizi mehanizma proračunske podpore. Razdeljeno je na tri dele. V prvem delu (podpoglavje 3.1) predstavljam predpostavke o prednostih in tveganjih proračunske podpore za donatorje in države prejemnice. V drugem delu (podpoglavje 3.2) s pomočjo študije primera obravnavam izvedbo programa proračunske podpore v Zambiji in Tanzaniji. Pozornost posvečam procesu razvojnega sodelovanja med donatorji in državo prejemnico in ne končnemu učinku proračunske podpore v državi prejemnici. V tretjem delu (podpoglavje 3.3) s primerjavo izvedbe proračunske podpore v Zambiji in Tanzaniji preverjam predpostavke o prednostih ter tveganjih proračunske podpore.

#### **3.1 Prednosti in tveganja proračunske podpore**

Države, ki so vpete v razvojno sodelovanje, lahko svojo razvojno pomoč usmerjajo skozi različne oblike pomoči. Vsaka izmed njih ima svoje prednosti in tveganja. Pri odločanju o ustrezni obliki razvojne pomoči po navadi prideta v poštev naslednja dva elementa: i) stopnja strinjanja med donatorji in državami prejemnicami o politikah in proračunskih prioritetah; ii) institucionalna zmogljivost države prejemnice, da program politik implementira (Koeberle in Stavreski 2006, 11). V primeru da sta stopnja strinjanja in institucionalna zmogljivost visoki, naj bi državam najbolj ustrezala proračunska podpora (prav tam). Kadar med donatorji in državami prejemnicami ni mogoče doseči konsenza o politikah in je institucionalna zmogljivost držav prejemnic nizka, naj bi najbolj ustrezala projektna pomoč (prav tam).

Razvojni projekti predstavljajo enkratni ukrep za razvoj države prejemnice, medtem ko proračunska podpora predstavlja program ukrepov. Ker se proračunska podpora in razvojni projekti razlikujejo v obsegu intervencije, se razlikujejo tudi v učinku, ki ga ta ima v državi prejemnici (glej sliko 3.1). Razvojni projekti prinašajo spremembo v implementaciji posamezne politike, medtem ko proračunska podpora prinaša spremembo politik (Koeberle in Stavreski 2006, 12–13). Na primer, izgradnja šole lahko izboljša implementacijo že obstoječe politike izobraževanja, medtem ko lahko v okviru proračunske podpore donator in država prejemnica dosežeta menjavo politike izobraževanja. Donatorji imajo pri razvojnih projektih nad intervencijo večji nadzor kot pri proračunski podpori; proračunska podpora pa v primerjavi z razvojnimi projekti bolje odpira možnosti za povečanje razvojne pomoči (prav tam).

Slika 3.1: Primerjava lastnosti proračunske podpore in razvojnih projektov



Vir: prirejeno po Locussol in Brown v Koeberle in Stavreski (2006, 13).

Proračunska podpora je sveženj ukrepov, ki poleg finančnih sredstev vključuje dialog o politikah in tehnično pomoč (Hayman 2011, 3). Dialog o politikah predstavlja pogajanja in razpravo med donatorji ter državo prejemnico o implementaciji programa proračunske podpore in načinu merjenja rezultatov. Donatorji se z državo prejemnico, med drugim, pogovarjajo o reformah, politikah, pričakovanih rezultatih in pogojih za izplačevanje sredstev (Molenaers 2012, 795). Na podlagi teh razprav oblikujejo okvir ocene izvedbe (*performance assessment framework*), ki ga lahko razumemo kot seznam, ki jasno opredeljuje povezavo med doseganjem razvojnih ciljev in izplačevanjem sredstev razvojne pomoči (prav tam, 796). Države seznam po navadi posodobijo enkrat letno. Razvojni cilji za tekoče leto so določeni na podlagi rezultatov razvojnega sodelovanja, ki so doseženi v preteklem letu. Proračunska podpora se izplačuje v letnih tranšah. Po navadi vključuje fiksno in variabilno tranšo, ki je izračunana na podlagi doseženih rezultatov razvojnega sodelovanja (Lawson in drugi 2005, 6). Proračunsko podporo lahko spremlja tehnična pomoč<sup>7</sup>. Njen namen je z usposabljanjem izboljšati večšine posameznikov in zmogljivost države prejemnice. Izvaja se, na primer, v povezavi z reformo javnega sektorja in reformo upravljanja javnih financ.

<sup>7</sup> Tehnična pomoč vključuje usposabljanja in pomoč strokovnjakov; donatorji z njo krepijo človeške in institucionalne zmogljivosti držav prejemnic.

Prednosti proračunske podpore naj bi bile naslednje: i) krepiti lastništvo razvojnih politik držav prejemnic; ii) spodbuja usmerjenost k srednjeročnim rezultatom; iii) večja predvidljivost sredstev razvojne pomoči; iv) spodbuja prevzemanje odgovornosti države prejemnice; v) podpira proračunski postopek in sistem upravljanja javnih financ države prejemnice; vi) večja transparentnost porabe proračunskih sredstev države prejemnice; vii) zmanjšuje transakcijske stroške razvojnega sodelovanja za donatorje in države prejemnice (Koeberle in Stavreski 2006, 8–9).

Proračunska podpora predstavlja prenos finančnih sredstev neposredno v proračun države prejemnice, ki s sredstvi upravlja v skladu z lastnim sistemom upravljanja javnih financ. V primeru, da je sistem nekakovosten, je donatorje strah, da bodo sredstva porabljena nenamensko; tako tveganje imenujemo „fiduciarno“. Realizira se lahko na naslednje načine: i) sredstva ne dosežejo proračuna, ampak so iz neznanih razlogov usmerjena drugam; ii) sredstva sicer dosežejo proračun, vendar niso zanesljivo in pravočasno poročana v fazi izvrševanja proračuna; iii) sredstva dosežejo proračun, a so porabljena nenamensko, in sicer za neprimerne, neznane ali koruptivne namene (Shand 2006, 28–29). Donatorji ne morejo sami spremljati porabe sredstev. Zanašati se morajo na informacije, ki jih v okviru dialoga o politikah posreduje država prejemnica.

V praksi obstaja več držav, v katerih se je fiduciarno tveganje uresničilo. Nedavni škandal, poznan kot *cashgate* škandal, se je leta 2013 pripetil v Malaviju. Malavi je neobalna država na jugovzhodu Afrike, pripadnica skupine najmanj razvitih držav; prišlo je do plenjenja proračunskih sredstev, v višini 14,5 milijona ameriških dolarjev, domnevno s strani vladnih ministrov in visokih državnih uradnikov (Mhango 2014). V odgovor na škandal je skupina donatorjev Skupni pristop k proračunski podpori (*Common Approach to Budget Support*) zadržala 150 milijonov ameriških dolarjev razvojne pomoči, namenjene Malaviju v fiskalnem letu 2013/14 (prav tam). Donatorji so dejali, da s podporo skozi državne sisteme ne bodo nadaljevali, dokler ne dobijo jasnega in neodvisno preverjenega zagotovila, da bodo njihova sredstva porabljena namensko (Sanyahumbi 2013). Tokovi proračunske podpore so se tako ustavili. Pomoč z drugimi oblikami razvojne pomoči se je nadaljevala, saj ta ni bila usmerjena skozi državne sisteme Malavija (prav tam).



Fiduciarno tveganje skušajo donatorji premostiti s spodbujanjem reform sistema upravljanja javnih financ držav prejemnic in ponujanjem tehnične pomoči (Shand 2006, 37–38). To sta ukrepa na dolgi rok. Na kratki rok se donatorji pred fiduciarnim tveganjem skušajo zavarovati tako, da naročajo zunanjo revizijo proračunske porabe in z državo prejemnico sprejemajo sezname proračunskih izdatkov, ki jih ne želijo podpirati, t. i. negativne sezname (prav tam).

Proračunska podpora naj bi bila tvegana zato, ker: i) večja fiduciarno tveganje za donatorje, če ima država prejemnica nekakovosten sistem upravljanja javnih financ; ii) obremenjuje ministrstvo za finance države prejemnice, ki pri izvajanju proračunske podpore postane glavni sogovornik z donatorji in koordinator medsektorskih vprašanj; iii) na kratki rok povečuje transakcijske stroške razvojnega sodelovanja za donatorje in države prejemnice (Koeberle in Stavreski 2006, 8–9). Transakcijske stroške predstavljajo stroški izvajanja programa proračunske podpore, za katere avtorji ugotavljajo, da stroški na začetku sicer narastejo (to so predvsem zagonski stroški), a naj bi s pridobitvijo izkušenj donatorjev in držav prejemnic ter izgradnjo sistema ti postopoma upadli (Lawson in drugi v Killick 2004, 20–21).

Zgoraj sem predstavil proračunsko podporo ter predpostavke o njenih prednostih in tveganjih. Ker so to le predpostavke, je pomembno vedeti, kako izvajanje proračunske podpore poteka v praksi. S pomočjo študije primera si bomo zato ogledali izvedbo programa proračunske podpore<sup>8</sup> v Zambiji in Tanzaniji.

### **3.2 Proračunska podpora v Zambiji in Tanzaniji**

Zambija in Tanzanija sta pripadnici skupine najmanj razvitih držav<sup>9</sup>. Zambija je neobalna država na jugu Afrike, Tanzanija pa država na vzhodu Afrike. Obravnaval bom njun program proračunske podpore, v obdobju od 2006 do 2010. To je obdobje, v katerem je veljal petletni nacionalni razvojni načrt Zambije in Tanzanije, na katerega so donatorji navezali proračunsko podporo. Da bi bolje razumeli, kako pri proračunski podpori poteka proces razvojnega sodelovanja, si bomo najprej ogledali okvir sodelovanja med državo prejemnico in donatorji ter nato izvedbo proračunske podpore. Pri tem bomo poskušali izluščiti dejavnike, ki vplivajo

---

<sup>8</sup> Proračunsko podporo je mogoče ločiti na splošno in sektorsko proračunsko podporo. Pri obeh gredo finančna sredstva neposredno v proračun države prejemnice, le da so ob uporabi sektorske proračunske podpore sredstva vezana na konkreten sektor (Williamson in Dom 2010, 1). Tudi dialog o politikah je pri sektorski proračunski podpori osredotočen na politike konkretnega sektorja (prav tam). Programa proračunske podpore v Zambiji in Tanzaniji, ki ju obravnavam, sta programa splošne proračunske podpore.

<sup>9</sup> Najmanj razvite države (*least developed countries*) imajo nizek bruto nacionalni dohodek *per capita*, slabo razvite človeške vire in so ekonomsko ranljive na zunanje šoke (UN-OHRLS 2014).

na izvedbo proračunske podpore. Najprej bo na vrsti analiza proračunske podpore v Zambiji, nato v Tanzaniji.

### **3.2.1 Okvir sodelovanja med Zambijo in donatorji**

Donatorji so z izvajanjem proračunske podpore v Zambiji začeli leta 2005. Takrat so z vlado Zambije podpisali Sporazum o razumevanju glede zagotavljanja proračunske podpore za zmanjševanje revščine (De Kemp in drugi 2011, 61). Skupina donatorjev, ki je podpisala Sporazum, šteje šest bilateralnih donatorjev (Finska, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Švedska in Velika Britanija) in tri multilateralne donatorje (Evropska komisija, Afriška razvojna banka in Svetovna banka) (prav tam, 63). Donatorji so svoje aktivnosti navezali na razvojne prioritete, ki jih je Zambija opredelila v Petem nacionalnem razvojnem načrtu, za obdobje od 2006 do 2010 (Vlada Republike Zambije 2006a, 1). S sprejetjem nacionalnega razvojnega načrta leta 2006 je Zambija prekinila obdobje brez razvojnih načrtov, ki je trajalo od leta 1991 (prav tam). Ugotovili so, da nacionalnega socio-ekonomskega razvoja ne morejo doseči brez načrtovanja (prav tam). Polega petletnega razvojnega načrta so leta 2006 sprejeli tudi dolgoročno vizijo, po kateri želi Zambija do leta 2030 postati uspešna srednje razvita država<sup>10</sup> (Vlada Republike Zambije 2006b, 6).

V Sporazumu so donatorji skupaj z Zambijo opredelili temeljna načela sodelovanja. Za izvajanje proračunske podpore je zambijska vlada morala izkazati: i) zavezanost k boju proti revščini in skladnost javnih izdatkov s prioriteta, opredeljenimi v nacionalnem razvojnem načrtu; ii) zavezanost k miru, demokratičnim načelom, vladavini prava, dobremu upravljanju, integriteti v javnem življenju in boju proti korupciji; iii) zavezanost k reformi upravljanja javnih financ; iv) zavezanost k doseganju ustreznih makroekonomskih politik (Sporazum o razumevanju, 12. čl.). Kršenje zgoraj omenjenih načel je bilo dojet kot hujše od neizpolnjevanja ciljev razvojnega sodelovanja, opredeljenih v okviru ocene izvedbe; v primeru kršitve načel je bil predviden okrepljen dialog in možnost prenehanja sodelovanja (prav tam, 13. čl.). Sporazum je tako jasno opredelil povezavo med obveznostmi Zambije in sankcijami, ki jo v primeru nespoštovanja pravil doletijo.

---

<sup>10</sup> Srednje razvite države (*middle income countries*) imajo bruto nacionalni dohodek *per capita* višji od 1.045 in nižji od 12.746 ameriških dolarjev (Svetovna banka 2014a).

Okvir ocene izvedbe proračunske podpore v Zambiji je v obdobju od 2006 do 2010 vseboval okoli 30 ciljev na leto (De Kemp in drugi 2011, 70–71). Največ jih je bilo na področju reforme javnega sektorja. Cilji so zajeli naslednja štiri področja: i) reforma javnega sektorja (decentralizacija, upravljanje javnega sektorja, upravljanje javnih financ, obdavčitev in razvoj finančnega sektorja); ii) ustvarjanje blaginje (kmetijstvo, infrastruktura in razvoj zasebnega sektorja); iii) socialna pravičnost (zdravstvo in izobraževanje); iv) medsektorska vprašanja (virus HIV/AIDS in okolje) (prav tam).

Vlada Zambije je v okviru programa proračunske podpore prejela tehnično pomoč, in sicer pri izgradnji zmogljivosti Urada generalnega revizorja, izgradnji zmogljivosti parlamenta in poslancev ter izgradnji zmogljivosti Ministrstva za finance in nacionalno načrtovanje (MFNN) (De Kemp in drugi 2011, 74–75). Pomoč ministrstvu in poslancem parlamenta je vključevala pomoč in izobraževanja pri pripravi ter izvrševanju proračuna (prav tam). Vzporedno s temi aktivnostmi so donatorji izvajali program za upravljanje javnih izdatkov in finančno odgovornost (*Public Expenditure Management and Financial Accountability – PEMFA*).<sup>11</sup> Namen programa je bil pomagati vladi Zambije v izgradnji zmogljivosti pri upravljanju z javnimi sredstvi in krepitvi finančne odgovornosti (Sporazum PEMFA, 7. čl.).

### **3.2.2 Izvedba proračunske podpore v Zambiji**

Donatorji so leta 2007 izplačali 77 odstotkov načrtovanih sredstev, leta 2008 in 2009 pa so izplačali več sredstev od načrtovanih (De Kemp in drugi 2011, 80). Donatorji so, razen prvega leta, ko so izplačali četrtno sredstev manj, izplačali obljubljeno vsoto proračunske podpore. Na sektorski ravni ni bilo tako; korupcijski škandal leta 2009 je pripeljal dočasne prekinitve proračunske podpore v zdravstvenem sektorju s strani Nizozemske in Švedske. Ti sta zadržali izplačilo 30 milijonov ameriških dolarjev, kar je predstavljalo 55 odstotkov zdravstvenega proračuna Zambije; sredstva so bila namenjena zagotavljanju zdravstvenega varstva na podeželju, preprečevanju malarije, tuberkuloze in virusa HIV ter usposabljanju zdravstvenega osebja (IRIN 2009). Zdravstveni sektor ni prejel načrtovane vsote sredstev, kar je imelo negativen učinek na sposobnost zagotavljanja storitev (prav tam). Proračunska podpora je zaradi korupcijskega škandala tako postala nepredvidljiva. Začasna prekinitve proračunske podpore je trajala 6 mesecev. Za predvidljivost proračunske podpore si je

---

<sup>11</sup> Program sta poleg devetih donatorjev, vključenih v program proračunske podpore, podpirala še Irska in OZN (De Kemp in drugi 2011, 73).

Zambija po metodologiji PEFA leta 2005 prisluzila oceno D, saj so izplačila proračunske podpore zamujala (Mwansa in drugi 2005, 44). Primerjava z oceno ob koncu proučevanega obdobja zaradi pomanjkanja poročil PEFA za Zambijo ni bila mogoča.

Zamude pri izplačilu proračunske podpore so bile uvodoma dolge, a so se nato skrajšale. Leta 2007 je bila povprečna zamuda 5 mesecev, leta 2008 je padla na 0,8 meseca, leta 2009 pa je rahlo narasla, in sicer na 3,1 mesece (MFNN v De Kemp in drugi 2011, 82). Razlogi za zamude leta 2007 in 2008 niso bili povezani z rezultati Zambije, temveč so bili administrativne narave (Strateško partnerstvo za Afriko 2008). Skrajšanje zamud nakazuje, da so donatorji in vlada Zambije po začetnih težavah uspeli rešiti nekatere administrativne probleme.

Leta 2009 se je zgodil korupcijski škandal. Zambijska protikorupcijska komisija je na podlagi anonimne prijave odkrila, da je na Ministrstvu za zdravje s strani visokih državnih uradnikov prišlo do poneverbe 2 milijonov ameriških dolarjev (IRIN 2009). Novica je najprej sprožila odziv tistih donatorjev, ki so v zdravstvenem sektorju delovali. Nizozemska in Švedska sta proračunsko podporo začasno prekinili. Nato so reagirali tudi ostali proračunski donatorji. Na podlagi 13. člena Sporazuma so okrepili dialog z Zambijo; ta je trajal od junija do novembra leta 2009. Udeležili so se ga veleposlaniki donatorjev (Molenaers in drugi 2010, 35). Čeprav je kazalo, da je krizo v razvojnem sodelovanju sprožil en dogodek, je bilo nezadovoljstvo med donatorji prisotno že pred tem, in sicer zaradi počasnega napredka pri vprašanih korupcije, reforme upravljanja javnih financ, decentralizacije, kmetijstva, cest in zdravstva (prav tam). V okviru okrepljenega dialoga so donatorji z Zambijo sprejeli načrt za prihodnje sodelovanje. V skladu z načrtom je Zambija sprejela protikorupcijsko politiko, začela oblikovati zakon o svobodi informiranja, usmerila reformo upravljanja javnih financ v pravo smer in okrepila napredek v zdravstvu (prav tam, 37). Donatorjem je tako uspelo doseči napredek na nekaterih področjih, a le z izvajanjem pritiska na Zambijo. Težave, ki so prišle na plano v krizi, bi donatorji lahko naslovili v okviru navadnega dialoga o politikah, a jim to ni uspelo.

Glavni sogovornik z donatorji je bil MFNN. Leiderer in Faust (2012, 89) ugotavljata, da je MFNN prikazal močno lastništvo nad dialogom, medtem ko je bilo lastništvo drugih ministrstev šibko. Ta niso imela dovolj zmogljivosti za popolno integracijo v dialog in niso z odprtimi rokami sprejela vloge MFNN kot glavnega koordinatorja v distribuciji finančnih sredstev, saj so zaradi MFNN izgubila moč neposrednega pogajanja z donatorji (prav tam,

90–91). Dialog je potekal na nacionalni in sektorski<sup>12</sup> ravni. Organizacija dialoga je bila pomanjkljiva. Donatorjem in Zambiji v dialogu na sektorski ravni ni uspelo pregledati vseh tehničnih vprašanj, povezanih z doseganjem razvojnih ciljev, zato so ta vprašanja obravnavali v dialogu na nacionalni ravni (prav tam). Sestanki na sektorski ravni so bili neredni; izdaja poročil je pogosto zamujala (prav tam). Slabo organiziran dialog na sektorski ravni je negativno vplival tudi na potek dialoga na nacionalni ravni, saj v sklopu njega ni bilo mogoče reševati vprašanj strateške in politične narave (prav tam). Zaradi prenasičenosti dialoga o politikah s tehničnimi problemi je bilo za donatorje vodenje razvojnega sodelovanja oteženo. Kljub temu da so se donatorji zavedali pomanjkljivosti sektorskega dialoga, v njegovo izboljšavo truda niso vložili (prav tam, 94) in vodenje dialoga je bilo tako prepuščeno usodi. Donatorje je predramil šele korupcijski škandal.

Okvir sodelovanja, definiran v Sporazumu, je zdržal korupcijski škandal in donatorjem pomagal prebroditi krizo. Omogočil je stabilnost in nadaljevanje sodelovanja (Molenaers in drugi 2010, 36–37). Donatorji so upravljanje javnih financ podpirali s finančnimi sredstvi in programom izgradnje zmogljivosti PEMFA. Fiduciarno tveganje se je kljub temu uresničilo. Na škandal je opozorila zambijska protikorupcijska komisija, kar kaže na zrelost te zambijske institucije. V političnem vrhu Zambije je korupcija pogost pojav, hkrati pa boj proti njej uživa visoko politično podporo. Prve večstrankarske volitve v Zambiji so bile organizirane leta 1991. Od takrat so državo vodili štirje predsedniki. Dvema (Frederick Chiluba in Rupiah Banda) je zambijski parlament zaradi korupcijskih obtožb odvzel imuniteto (Taylor 2006, 281; Powell 2013). Michael Sata, predsednik Zambije od leta 2011, se je zavezal boju proti korupciji; obljubil je, med drugim, krepitev protikorupcijske zakonodaje in več pristojnosti protikorupcijski komisiji (Chiminde-Mataka 2013). Rupiah Banda, ki je Zambijo vodil v času korupcijskega škandala v zdravstvenem sektorju, je bil leta 2013 obtožen kraje 11 milijonov dolarjev, in sicer prek pogodbe o nafti z nigerijsko vlado (Powell 2013). V proučevanem obdobju pa je tekel sodni proces proti bivšemu predsedniku Fredericku Chilubi<sup>13</sup>.

Proračunska podpora je leta 2007 predstavljala 40 odstotkov vse uradne razvojne pomoči skupine devetih donatorjev, leta 2008 je narasla na 59 odstotkov in leta 2009 padla na 53

---

<sup>12</sup> Dialog na sektorski ravni je potekal v okviru 21 sektorskih svetovalnih skupin (*Sector Advisory Group*), ki jih je Zambija uvedla leta 2002; v njih so sodelovali predstavniki vlade Zambije, donatorjev in civilne družbe (Vlada Republike Zambije 2006a, 2).

<sup>13</sup> Frederick Chiluba je bil leta 2003 obtožen korupcije in leta 2009 oproščen vseh obtožb (Powell 2013).

odstotkov (MFNN v De Kemp in drugi 2011, 79). Preostali delež uradne razvojne pomoči so predstavljale druge programske oblike razvojne pomoči in projektna pomoč. Delež proračunske podpore je leta 2008 in 2009 znašal več kot 50 odstotkov vse uradne razvojne pomoči, kar nakazuje, da so bili donatorji zavezani programu proračunske podpore in je zanj predstavljal glavno obliko razvojne pomoči.

Da bi koordinirali vse razvojne aktivnosti v Zambiji, so donatorji leta 2007 sprejeli Skupno strategijo pomoči za Zambijo, za obdobje od 2007 do 2010. Strategijo je poleg devetih donatorjev, vključenih v program proračunske podpore, podpisalo še sedem donatorjev (Kanada, Danska, Irska, Italija, Japonska, Združene države Amerike in OZN) (Thomson in drugi 2010, 7); njena priprava je trajala dve leti. Toliko časa so potrebovali donatorji, da so oblikovali sistem delitve dela. Vlada Zambije je na podlagi Petega nacionalnega razvojnega načrta identificirala 19 sektorjev in zahtevala, da se donatorji po njih razporedijo po ključu delegiran donator, aktivni donator in vodilni donator (Thomson in drugi 2010, 41–42). Naloga vodilnega donatorja je bila voditi in koordinirati aktivne donatorje v posameznem sektorju ter delovati kot osrednja kontaktna točka (*focal contact point*) v komunikaciji med donatorji in vlado države prejemnice (prav tam). Naloga aktivnega donatorja je bila dajati podporo vodilnemu donatorju in voditi posamezen podsektor razvojnega sodelovanja (prav tam). Delegiran donator je prispeval finančna sredstva, a v dialogu o politikah neposredno ni sodeloval, zastopali so ga aktivni donatorji (prav tam). Najbolj priljubljeni sektorji v Zambiji so bili zdravstvo, izobraževanje, dobro upravljanje in makroekonomija (prav tam). Donatorji so razvojne aktivnosti uskladili tudi na področju izgradnje zmogljivosti. Da bi izvajali skupne analize potreb zmogljivosti in skupna izobraževanja, so sprejeli kodeks ravnanja (prav tam, 24).

Po zaključenem programu proračunske podpore za obdobje od 2006 do 2010 so donatorji z Zambijo leta 2011 revidirali Sporazum o razumevanju glede zagotavljanja proračunske podpore za zmanjševanje revščine in svoje aktivnosti navezali na Šesti nacionalni razvojni načrt za obdobje od 2011 do 2015 (Revidiran sporazum o razumevanju 2011). Od devetih donatorjev proračunske podpore jih je sedem nadaljevalo z izvajanjem proračunske podpore, prenehali sta Nizozemska in Švedska (prav tam). Svetovna banka je leta 2011 Zambijo uvrstila med srednje razvite države, kot razloga za rast bruto nacionalnega dohodka je navedla intervencije razvojne pomoči in naraščajoče cene bakra (Lusaka Times 2011).

### 3.2.3 Okvir sodelovanja med Tanzanijo in donatorji

Tanzanija je prejemnica proračunske podpore postala leta 2001. Že leta 1999 je sprejela nacionalno razvojno vizijo, po kateri je želela do leta 2025 postati srednje razvita država, z visoko stopnjo človekovega razvoja (Vlada Združene republike Tanzanije 1999, 2). Leta 2005 je sprejela petletni nacionalni razvojni načrt, in sicer Nacionalno strategijo za rast in zmanjševanje revščine za obdobje finančnih let<sup>14</sup> od 2005/06 do 2009/10. Na njen petletni razvojni načrt je leta 2006 14 donatorjev (Afriška razvojna banka, Kanada, Danska, Evropska komisija, Finska, Irska, Japonska, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Švedska, Švica, Velika Britanija in Svetovna banka) navezalo program proračunske podpore in s Tanzanijo podpisalo Okvirni sporazum o partnerstvu (Lawson in drugi 2013, 28). To je bil za Tanzanijo že drugi program proračunske podpore; z izvajanjem proračunske podpore je tako že imela izkušnje.

Glavni cilj partnerstva med donatorji in Tanzanijo je bil nuditi podporo pri financiranju, implementaciji in spremljanju petletnega nacionalnega razvojnega načrta ter na ta način prispevati h gospodarski rasti Tanzanije in zmanjševanju revščine v vseh njenih razsežnostih (Okvirni sporazum o partnerstvu, 4. čl.). Duh partnerstva je bil upoštevan do te mere, da so temeljna načela sodelovanja veljala tako za Tanzanijo kot za donatorje. Veljala so naslednja načela: i) stabilna makroekonomska politika; ii) zavezanost k doseganju ciljev razvojnega načrta in Milenijskih razvojnih ciljev; iii) kakovosten sistem upravljanja javnih financ; iv) ohranjanje miru, spoštovanja človekovih pravic, vladavine prava, demokratičnih načel in neodvisnosti sodstva; v) dobro upravljanje, odgovornost vlade, integriteta v javnem življenju in boj proti korupciji (prav tam, 5. čl.). V primeru neupoštevanja načel je bil predviden dodaten dialog.

Okvir ocene izvedbe proračunske podpore v Tanzaniji je v finančnem obdobju od 2006/07 do 2010/11 vseboval okoli 75 ciljev na leto (Lawson in drugi 2013, 31). Pokril je naslednja štiri področja: i) gospodarska rast in zmanjševanje dohodkovne revščine; ii) kakovost življenja in socialna blaginja; iii) upravljanje in odgovornost; iv) upravljanje javnih financ in makroekonomska stabilnost (prav tam). Največ ciljev je bilo na področju gospodarske rasti in zmanjševanja dohodkovne revščine.

---

<sup>14</sup> Finančno leto v Tanzaniji traja od 1. julija do 30. junija.

Program proračunske podpore v Tanzaniji v proučevanem obdobju ni vseboval tehnične pomoči. Tanzanija je prejemnica proračunske podpore že od leta 2001 in je določene programe tehnične pomoči že izvedla. Prejela je tehnično pomoč pri reformi upravljanja javnih financ, pripravi proračuna in vodenju nacionalnega statističnega sistema (Lawson in drugi 2013, 39–40). Pri pripravi novega programa proračunske podpore Tanzanija ni izrazila želje po tehnični pomoči (prav tam). Predstavniki vlade so dejali, da se zaradi velike količine tehnične pomoči v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja v Tanzaniji čuti utrujenost od tehnične pomoči (*technical assistance fatigue*) (prav tam).

#### **3.2.4 Izvedba proračunske podpore v Tanzaniji**

Donatorji so v finančnem letu 2005/06 izplačali 96 odstotkov načrtovanih sredstev, v finančnem obdobju od 2006/07 do 2009/10 pa so vsako leto izplačali več sredstev od načrtovanih (Ministrstvo za finance Tanzanije v Lawson in drugi 2013, 23). Donatorji so vsako finančno leto, razen prvega, izplačali obljubljeno vsoto proračunske podpore. Primera začasne prekinitve podpore ni bilo. Tanzanija si je leta 2010 po metodologiji PEFA za predvidljivost proračunske podpore prislužila oceno A (Delovna skupina 2010, 46). Izplačilo proračunske podpore s strani donatorjev je bilo ocenjeno kot pravočasno in v skladu z načrtovano vsoto (prav tam). V primerjavi z oceno C iz leta 2005 se je predvidljivost proračunske podpore v proučevanem obdobju znatno izboljšala (prav tam).

Dialog o politikah je potekal tekoče. Postopki za spremljanje doseganja razvojnih ciljev na sektorski in nacionalni ravni so bili formalizirani (Lawson in drugi 2013, 31). Kakovost dialoga o politikah je omajal škandal, ki je leta 2007 izbruhnil v Banki Tanzanije, tanzanijski centralni banki. Revizorji so ugotovili, da so uradniki na Banki Tanzanije kot odplačilo dolgov 22 lokalnim podjetjem neupravičeno izplačali 131 milijonov ameriških dolarjev (ICAR 2009). Zaupanje donatorjev v vlado Tanzanije je po škandalu začelo padati (Lawson in drugi 2013, 32–33). Proračunska podpora se je nadaljevala, saj izplačan denar ni bil del programa proračunske podpore. Prav tako se je nadaljeval dialog o politikah, a se je postopoma spremenil iz mehanizma za skupno spremljanje rezultatov v nadzorni mehanizem donatorjev (prav tam). S padcem zaupanja donatorjev v vlado Tanzanije je tako dialog o politikah začel izgubljati duh partnerstva. Tanzanija se je z bančnim škandalom leta 2008 spopadla z odrešitvijo guvernerja banke in kazenskim pregonom poslovnih ter bančnih uradnikov (ICAR 2009).



V finančnem obdobju od 2005/06 do 2009/10 je proračunska podpora znašala od 40 do 45 odstotkov vse uradne razvojne pomoči 14 donatorjev (Ministrstvo za finance Tanzanije v Lawson in drugi 2013, 25). Delež proračunske podpore je bil primerljiv z deležem projektne pomoči, ki je znašala od 38 do 45 odstotkov vse uradne razvojne pomoči (prav tam). Deleži nakazujejo, da donatorji proračunske podpore niso izbrali za glavno obliko razvojne pomoči v Tanzaniji, temveč so proračunski podporni posvetili enako pozornost kot projektni pomoči.

Vzporedno s procesom proračunske podpore je vlada Tanzanije vodila proces koordinacije razvojne pomoči, ki je vključeval vse donatorje v Tanzaniji in poleg proračunske podpore pokrival projektno pomoč ter druge programske oblike razvojne pomoči. Za vodenje koordinacije razvojne pomoči je leta 2002 z donatorji sprejela Strategijo pomoči za Tanzanijo. Leta 2006 jo je nadgradila s Skupno strategijo pomoči za Tanzanijo in akcijskim načrtom za njeno izvajanje. Za implementacijo Strategije niso bile uvedene nove strukture dialoga. Njena implementacija je potekala v okviru dialoga Skupine razvojnih partnerjev (*Development Partners Group*), ki je bila ustanovljena leta 2004. Združila je donatorje<sup>15</sup>, prisotne v Tanzaniji. Skupina je obsegala tematske delovne skupine, ki so bile ustanovljene z namenom promocije načel Pariške deklaracije v razvojnem sodelovanju s Tanzanijo (DPG Tanzania 2007, 1). V sklopu tematskih delovnih skupin so donatorji torej promovirali načela Pariške deklaracije in izvajali Skupno strategijo pomoči za Tanzanijo.

Pobuda za izboljšanje procesa razvojnega sodelovanja med Tanzanijo in donatorji je prišla leta 1994, in sicer s strani Ministrstva za zunanje zadeve Kraljevine Danske (Helleiner in drugi 1995, 2). Danska in Tanzanija sta ustanovili mednarodno neodvisno skupino petih svetovalcev, ki so ocenili razvojno sodelovanje med Tanzanijo in donatorji ter podali 21 predlogov za njeno izboljšanje. Plod njihovega dela je bilo t. i. Helleinerjevo poročilo. Z njim so donatorji in Tanzanija želeli izboljšati svoje odnose, ki so se v obdobju med 1992 in 1994 občutno poslabšali (Lawson in drugi 2005, 11). Donatorji so takrat zmanjšali količino razvojne pomoči, Tanzanija pa jih je obtožila čezmernega vmešavanja v reforme in postavljanja nerealnih zahtev (Wangwe 2002, 3). Donatorji in Tanzanija so predloge

---

<sup>15</sup> Leta 2007 je Skupina razvojnih partnerjev štela 21 članov. To so bili: Belgija, Kanada, Danska, Evropska komisija, Finska, Francija, Nemčija, Irska, Italija, Japonska, Nizozemska, Norveška, Španija, Švedska, Švica, Velika Britanija, Združene države Amerike, OZN, Afriška razvojna banka, Mednarodni denarni sklad in Svetovna banka (DPG Tanzania 2007, 1).

Helleinerjevega poročila upoštevali in postopoma izboljšali proces razvojnega sodelovanja (prav tam).

Skupna strategija pomoči za Tanzanijo iz leta 2006 in akcijski načrt za njeno izvajanje sta predstavljala nacionalni srednjeročni okvir za upravljanje razvojnega sodelovanja med donatorji ter Tanzanijo (Vlada Združene republike Tanzanije 2006, 1). Cilji Strategije so bili: i) krepitev lastništva in vodenja razvoja s strani Tanzanije; ii) navezovanje donatorjev na prioritete in državne sisteme Tanzanije; iii) usklajevanje med donatorji in Tanzanijo; iv) upravljanje za rezultate; v) zagotavljanje vzajemne odgovornosti donatorjev in Tanzanije; vi) krepitev odgovornosti vlade Tanzanije do njenih državljanov (prav tam, 5). Prej omenjeni cilji so precej podobni načelom Pariške deklaracije. Njihova potrditve v novem dokumentu kaže veliko zavezanost Tanzanije in njenih donatorjev Pariški deklaraciji. Za izvajanje Strategije je bilo načrtovanih pet ukrepov, in sicer: i) priprava in izvajanje nacionalne politike za tehnično pomoč; ii) krepitev projekcij proračunskih izdatkov; iii) integracija tokov razvojne pomoči v sistem državne zakladnice Tanzanije; iv) vzpostavitev učinkovitega sistema delitve dela med donatorji; v) uskladitev procesov med vlado Tanzanije in donatorji (Ministrstvo za finance Tanzanije 2013, 11). Tanzanija je za integracijo tokov razvojne pomoči leta 2010 uvedla spletno programsko opremo z imenom Platforma za upravljanje pomoči (*Aid Management Platform*) (prav tam, 17). Z njo je Tanzaniji informacije o tokovih razvojne pomoči uspelo združiti na eno mesto in povečati njihovo dostopnost. Donatorji so informacije o načrtovanih in izplačanih sredstvih v platformo vnašali sami, predstavnikom vlade je bilo zbiranje podatkov tako olajšano. S prej omenjenim spletnim orodjem je vladi Tanzanije uspelo povečati transparentnost in zanesljivost podatkov o razvojni pomoči (prav tam).

Za večjo usklajenost med donatorji je Tanzanija leta 2006 vzpostavila sistem delitve dela. Donatorji so se po sektorjih razvojnega sodelovanja tako kot v Zambiji razporedili po ključu delegiran donator, aktivni donator in vodilni donator. Sistem delitve dela je bil vsaki dve leti posodobljen. Pri delitvi dela leta 2006 in leta 2008 so bili najbolj priljubljeni sektorji v Tanzaniji zdravstvo, izobraževanje, industrija in trgovina ter naravni viri in turizem (DPG Tanzania 2008a). Da bi oblikovali učinkovitejši sistem delitve dela, so donatorji leta 2008 privolili v njegovo evalvacijo (DPG Tanzania 2008b, 2). Izpolnili so samoocenjevalni vprašalnik glede delovanja v posameznih sektorjih in opravili kolegialno oceno razporeditve po sektorjih (prav tam). Donatorji in Tanzanija so rezultate evalvacije upoštevali pri oblikovanju sistema delitve dela leta 2010 (Ministrstvo za finance Tanzanije 2013, 26).

Po zaključenem programu proračunske podpore za obdobje finančnih let od 2005/06 do 2009/10 so donatorji s Tanzanijo leta 2011 sprejeli nov Okvirni sporazum o partnerstvu in svoje aktivnosti navezali na Drugo nacionalno strategijo za rast in zmanjševanje revščine Tanzanije za obdobje finančnih let od 2010/11 do 2014/15 (Ministrstvo za finance Tanzanije 2011, 2). Skupina donatorjev proračunske podpore je ostala enaka, zapustili sta jo le Nizozemska in Švica (prav tam, 13–14).

Zgoraj smo si najprej ogledali izvedbo proračunske podpore v Zambiji, nato v Tanzaniji. Dejavnika, ki sta na izvedbo proračunske podpore v Zambiji vplivala negativno, sta bila prisotnost korupcije in nizka institucionalna zmogljivost. V Tanzaniji je na izvedbo proračunske podpore pozitivno vplivala prisotnost izkušenj. Pridobili smo informacije o proračunski podpori iz prakse, s pomočjo katerih lahko preverimo predpostavke o prednostih in tveganjih proračunske podpore. V nadaljevanju bomo zato s primerjalno analizo Zambije in Tanzanije preverili predpostavke o prednostih in tveganjih proračunske podpore.

### **3.3 Primerjava izvedbe proračunske podpore v Zambiji in Tanzaniji**

Predpostavlja se, da proračunska podpora krepi lastništvo razvojnih politik držav prejemnic. Kar se tiče lastništva razvojnih politik Zambije in Tanzanije, sta obe v donatorsko skupnost poslali jasno sporočilo, da imata dolgoročno vizijo razvoja in sta pripravljene za njeno uresničitev ukrepati. Zambija je oblikovala vizijo do leta 2030, medtem ko jo je Tanzanija do leta 2025. Obe sta sprejeli petletne razvojne načrte. Z oblikovanjem prej omenjenih dokumentov sta državi pokazali, da jima je nacionalni razvoj prioriteta. Naznanitev programa proračunske podpore s strani donatorjev je potrdila ustreznost njunih razvojnih načrtov in zaupanje, ki ga med donatorji uživata. Donatorji so program proračunske podpore oblikovali na osnovi razvojnih načrtov Zambije in Tanzanije ter tako podprli njuno lastništvo razvojnih politik. Proračunska podpora torej podpira lastništvo razvojnih politik držav prejemnic.

Naslednja predpostavka je, da proračunska podpora spodbuja usmerjenost k srednjeročnim rezultatom. Proračunska podpora po definiciji podpira srednjeročni razvojni program držav prejemnic. V Zambiji in Tanzaniji je podpirala petletni razvojni načrt, cilji razvojnega sodelovanja pa so bili enoletni. Proračunska podpora s postavitvijo petletnega okvira za razvojno sodelovanje donatorje in države prejemnice zaveže k srednje dolgemu obdobju

sodelovanja in doseganju srednjeročnih rezultatov. Proračunska podpora torej razvojno sodelovanje usmerja k srednjeročnim rezultatom.

Predpostavlja se, da proračunska podpora veča predvidljivost sredstev razvojne pomoči. Izplačila proračunske podpore so bila v Tanzaniji v proučevanem obdobju v skladu z načrti donatorjev, medtem ko je v Zambiji po korupcijskem škandalu leta 2009 proračunska podpora postala nepredvidljiva. Donatorji so za 6 mesecev začasno prekinili podporo v zdravstvenem sektorju. Podpora se je nadaljevala po zaslugi zaključenega okrepljenega dialoga med Zambijo in donatorji ter obnovljeno zavezo Zambije k razvoju. Institucionalni okvir, v katerem se je proračunska podpora izvajala, je omogočil povrnitev zaupanja donatorjev v Zambijo in nadaljevanje predvidljivih tokov razvojne pomoči. Zaključimo lahko, da institucionalni okvir proračunske podpore omogoča stabilnost razvojnega sodelovanja in tako lahko veča predvidljivost sredstev razvojne pomoči.

Naslednja predpostavka je, da proračunska podpora spodbuja prevzemanje odgovornosti držav prejemnic. Z njo se med donatorji in državo prejemnico spletejo mnoge vezi, preko katerih lahko donatorji vplivajo na razvojne politike in reforme države prejemnice. Z vključitvijo v dialog o politikah si donatorji zagotovijo sedež za mizo in pridobijo dovoljenje za postavljanje vprašanj glede katerihkoli sektorskih ali medsektorskih zadev (Swedlund 2013, 365–67). V primerjavi s projektno pomočjo je pri proračunski podpori obseg dovoljenih vprašanj širši, zaradi česar je tudi dialog globlji (prav tam). Donatorji vprašanja lahko postavljajo po lastni želji. Na podlagi intervjujev s predstavniki donatorjev v Ruandi in Tanzaniji je Swedlund (2013, 365–66) zaključil, da donatorji dialog o politikah razumejo kot prostor, kjer lahko z državo prejemnico razpravljajo in vplivajo na teme, ki so za njih pomembne. Nekaj donatorjev je povedalo, da so se za izvajanje proračunske podpore odločili samo zato, da pridobijo sedež za mizo (prav tam). V primeru krize v Zambiji je bil odprt in globok dialog dobrodošel. V njegovem okviru so donatorji Zambijo spodbudili, da prevzame odgovornost za korupcijski škandal in sprejme ukrepe, kot je protikorupcijska politika, da prepreči ponovitev škandalov. Proračunska podpora torej države prejemnice lahko spodbuja k prevzemanju odgovornosti.

Glede proračunske podpore se predpostavlja, da podpira proračunski postopek in sistem upravljanja javnih financ držav prejemnic. Tako Zambija kot Tanzanija sta vsaj enkrat v programu proračunske podpore prejeli tehnično pomoč, ki je podpirala njun proračunski

postopek in sistem upravljanja javnih financ. V Zambiji je bila tehnična pomoč usmerjena v izgradnjo zmogljivosti finančnega ministrstva, poslancev parlamenta in Urada generalnega revizorja. Za razliko od Zambije Tanzanija v proučevanem obdobju tehnične pomoči ni prejela, saj je ni želela, a je podobno pomoč prejela v preteklosti.

Poleg tega, da proračunska podpora podpira proračunski postopek in sistem upravljanja javnih financ držav prejemnic, naj bi ju tudi izboljšala (Shand 2006, 41). Zrinski (2013, 283) je pri analizi proračunske podpore na primeru Moldavije ugotovila, da je imela proračunska podpora pozitiven vpliv na njen javnofinančni sistem. Pri tem pa je treba omeniti, da so na okrepitev javnofinančnega sistema Moldavije vplivali tudi zavezanost države k reformam in programi izgradnje zmogljivosti brez donatorske podpore (prav tam).

Po podatkih o upravljanju javnega sektorja v Zambiji in Tanzaniji, v obdobju od 2006 do 2010, je imela Tanzanija ves čas boljše javnofinančno upravljanje od Zambije (Svetovna banka 2014b). Podatki so bili zbrani po metodologiji Svetovne banke, ki jo imenujemo Ocena državnih politik in institucij (*Country Policy and Institutional Assessment – CPIA*)<sup>16</sup> in v tem konkretnem primeru meri na pravilih zasnovano upravljanje, kakovost upravljanja financ in proračuna, kakovost javne uprave ter transparentnost, odgovornost in korupcijo v javnem sektorju (prav tam). Povprečje Tanzanije je na lestvici od 1 do 6, kjer 6 pomeni boljše povprečje, leta 2006 znašalo 3,8 in je leta 2010 padlo na 3,3, medtem ko je povprečje Zambije leta 2006 znašalo 3,2 in je leta 2010 padlo na 3,1 (prav tam). Podatki kažejo, da je kakovost javnofinančnega sistema v obeh državah v proučevanem obdobju padla. V Tanzaniji, ki tehnične pomoči ni prejela, je bil padec kakovosti večji, kar nakazuje na to, da zavrnitev tehnične pomoči ni bila ustrezna odločitev, saj je potreba po izgradnji zmogljivosti obstajala. V Zambiji, ki je tehnično pomoč prejela, je bil padec kakovosti manjši. Tanzanija je izvajala reformo upravljanja javnih financ brez donatorske podpore, a so bili njeni rezultati omejeni (Lawson in drugi 2013, 60). Glede na to, da je reforma upravljanja javnih financ dolgotrajen proces (Allen 2009, 24), petletno obdobje ni zadoščalo za konkretne pozitivne rezultate. Kakovosten sistem upravljanja javnih financ je za dobro upravljanje v državi prejemnici in doseganje ciljev razvojnega sodelovanja ključen (OECD 2009, 18). Proračunska podpora v Zambiji in Tanzaniji njunega sistema upravljanja javnih financ sicer ni izboljšala, a je ponudila programe izgradnje zmogljivosti, ki sisteme upravljanja javnih financ krepijo.

---

<sup>16</sup> Ocena državnih politik in institucij je del zbirke *World Development Indicators* Svetovne banke (Svetovna banka 2014b).

Predpostavlja se, da proračunska podpora zvišuje fiduciarno tveganje za donatorje, če ima država prejemnica nekakovosten sistem upravljanja javnih financ. V Zambiji se je fiduciarno tveganje uresničilo, v Tanzaniji se ni. Obe državi sta se po metodologiji CPIA glede na kakovost javnofinančnega sistema uvrstili na spodnjo sredino lestvice. Po Indeksu percepcije korupcije, ki ga meri mednarodna nevladna organizacija *Transparency International*, sta bili na lestvici od 0 do 10 ocenjeni pod 5, pri čemer ocena 0 pomeni, da je država percepirana kot zelo koruptivna, ocena 10 pa pomeni, da korupcije ni; pri obeh je bila korupcija torej problem. Ob začetku proučevanega obdobja je višjo oceno prejela Tanzanija; leta 2006 je prejela oceno 2,9 in se uvrstila na 93. mesto, medtem ko je Zambija prejela oceno 2,6 in se uvrstila na 111. mesto od skupaj 163 ocenjenih držav (Transparency International 2014). Ob koncu proučevanega obdobja je višjo oceno prejela Zambija. Leta 2010 je Zambija prejela oceno 3,0 in se uvrstila na 101. mesto, medtem ko je Tanzanija prejela oceno 2,7 in se uvrstila na 116. mesto od skupaj 178 ocenjenih držav (prav tam)<sup>17</sup>. Rezultati nakazujejo, da je protikorupcijska politika, ki jo je Zambija sprejela kot odgovor na korupcijski škandal, izboljšala percepcijo stopnje korupcije v državi. Nanjo je imel potencialen vpliv tudi sodni proces proti bivšemu predsedniku Fredericku Chilubi. Tanzanija je v primeru bančnega škandala sicer ustrezno ukrepala, a se je percepcija stopnje korupcije kljub temu poslabšala. Uresničitev fiduciarnega tveganja v Zambiji je pripomogla k okrepljenemu boju proti korupciji. Pritisk donatorjev, ki ga v Tanzaniji ni bilo, je prinesel potrebno zavezanost Zambije k boju proti korupciji. Proračunska podpora torej večja fiduciarno tveganje, a hkrati donatorjem omogoča izvrševanje pritiska na države prejemnice; s pomočjo pritiska lahko donatorji dosežejo krepitev protikorupcijskih politik.

Predpostavlja se, da proračunska podpora povečuje transparentnost porabe proračunskih sredstev države prejemnice. Transparentnost proračuna Zambije in Tanzanije se je po Indeksu odprtosti proračuna<sup>18</sup>, ki meri transparentnost proračunov, v proučevanem obdobju zmanjšala. Leta 2006 je Zambija za transparentnost prejela 37, Tanzanija pa 48 točk (International Budget Partnership 2014). Leta 2010 sta obe prejeli manj točk, in sicer Zambija 36 in Tanzanija 45 točk od 100 možnih (prav tam)<sup>19</sup>. V primeru Zambije in Tanzanije lahko

---

<sup>17</sup> Za primerjavo: Slovenija je leta 2006 prejela oceno 6,4 in se uvrstila na 28. mesto, leta 2010 je prejela enako oceno in se uvrstila na 27. mesto (Transparency International 2014).

<sup>18</sup> Indeks odprtosti proračuna meri mednarodna nevladna organizacija *International Budget Partnership* (International Budget Partnership 2014).

<sup>19</sup> Za primerjavo: Slovenija je leta 2006 prejela 82, leta 2010 pa 70 točk (International Budget Partnership 2014).

zaključimo, da proračunska podpora ni povečala transparentnosti proračuna. Avtorji evalvacijskih študij ugotavljajo, da proračunska podpora drugod povečuje transparentnost proračunov in upravljanja javnih financ (IDD 2006, 56; Caputo in drugi 2011, 8). Glede transakcijskih stroškov izvajanja proračunske podpore se predpostavlja, da ti na začetku narastejo in čez nekaj časa padejo. Zaradi pomanjkanja informacij o transakcijskih stroških donatorjev in držav prejemnic te predpostavke ni bilo mogoče preveriti.

Naslednja predpostavka je, da izvajanje proračunske podpore obremenjuje ministrstvo za finance države prejemnice, saj ta postane glavni sogovornik z donatorji. V Zambiji in Tanzaniji se je ministrstvo za finance v svoji novi vlogi dobro znašlo. V Tanzaniji je finančno ministrstvo uvedlo spletno platformo za upravljanje tokov razvojne pomoči in poenostavilo zbiranje podatkov. V Zambiji je finančno ministrstvo pokazalo zadostno zmogljivost za dialog in koordinacijo medsektorskih vprašanj, do izraza pa je prišlo pomanjkanje zmogljivosti drugih ministrstev. Izkušnja Zambije kaže, da lahko izvajanje proračunske podpore predstavlja breme za vse deležnike v državi prejemnici in ne le za finančno ministrstvo. Institucijam države prejemnice pa lahko proračunska podpora pomaga nositi breme, saj nudi tehnično pomoč pri izgradnji njihove zmogljivosti.

V tem poglavju smo pojasnili, kako se pri proračunski podpori odvija proces razvojnega sodelovanja in preverili predpostavke o prednostih ter tveganjih proračunske podpore. Dotaknili pa se nismo vpliva proračunske podpore na učinkovitost procesa razvojnega sodelovanja. V naslednjem poglavju si bomo zato ogledali doprinos proračunske podpore k učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja.

## **4 PRORAČUNSKA PODPORA IN UČINKOVITOST RAZVOJNEGA SODELOVANJA**

To poglavje je namenjeno obravnavi povezave med proračunsko podporo in učinkovitostjo procesa mednarodnega razvojnega sodelovanja. V poglavju ugotavljam, kako proračunska podpora vpliva na uresničevanje načel Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči. Razdeljeno je na dva dela; v prvem (podpoglavje 4.1) analiziram prispevek proračunske podpore k uresničevanju vsakega načela Pariške deklaracije posebej. V drugem delu (podpoglavje 4.2) ocenjujem vlogo mehanizma proračunske podpore v spodbujanju učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja.

### **4.1 Prispevek proračunske podpore k uresničevanju načel Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči**

#### **4.1.1 Proračunska podpora in lastništvo**

Z navezanostjo na nacionalni razvojni načrt države prejemnice je tako v primeru Zambije kot Tanzanije proračunska podpora podprla njuno lastništvo razvojnih politik. Donatorji v obeh državah so se večanju lastništva razvojnih politik tudi politično zavezali. Donatorji v Zambiji so se v Sporazumu o razumevanju glede izvajanja proračunske podpore iz leta 2005 zavezali, da bodo stremeli k povečanju lastništva Zambije nad razvojnimi politikami in učinkoviti implementaciji nacionalnega razvojnega načrta (Sporazum o razumevanju, 3. čl.). Donatorji v Tanzaniji so se v Okvirnem sporazumu o partnerstvu, sprejetem januarja leta 2006, zavezali, da bodo pri izvajanju proračunske podpore večali lastništvo Tanzanije nad razvojno agendo (Okvirni sporazum o partnerstvu, 4. čl.). V obeh državah prejemnicah se je državno vodstvo v proučevanem obdobju spremenilo, kar bi lahko ogrozilo njuno politično zavezanost k razvoju. Državno vodstvo Zambije se je zamenjalo leta 2008 in ohranilo politično zavezanost k viziji razvoja iz leta 2006. Državno vodstvo Tanzanije se je zamenjalo decembra leta 2005, v času pogajanj z donatorji o programu proračunske podpore, a tako kot v Zambiji to na politično zavezanost k razvoju ni imelo učinka, saj se je tudi novo vodstvo zavezalo k razvoju.

Proračunska podpora je lastništvo Zambije in Tanzanije nad razvojnimi politikami vseskozi vzdrževala, saj je z dialogom o politikah vzpostavila institucionalni okvir, ki je razvojne aktivnosti ohranjal na agendi. V času korupcijske krize v Zambiji, ko je dogajanje v državi



skrenilo s začrtane poti, je okrepljen dialog deloval kot varnostni mehanizem in Zambijo privedel do obnovitve zaveze k razvoju. Z okrepljenim dialogom je proračunska podpora okrepila lastništvo Zambije nad razvojnimi politikami. Agencija za mednarodni razvoj Združenih držav Amerike (*United States Agency for International Development – USAID*) je v študiji proračunske podpore v petih državah (Malavi, Mozambik, Nikaragva, Tanzanija in Vzhodni Timor) v letih 2003 in 2004 ugotovila, da se je lastništvo razvojnih programov v obravnavanih državah okrepilo, in sicer skozi dialog o politikah (USAID 2005, 11). USAID je tudi ugotovil, da je lastništvo lahko ogroženo, če imajo ministrstva za finance, ki so v dialogu o politikah glavni sogovornik z donatorji, omejene zmogljivosti (prav tam, 4). V Zambiji in Tanzaniji sta se ministrstvi za finance dobro znašli v svoji novi vlogi in nista ogrozili lastništva. Avtorji evalvacijskih študij zaključujejo, da je krepitev lastništva večja, če je proračunska podpora del širšega političnega in/ali gospodarskega partnerstva med donatorji in državami prejemnicami (Caputo in drugi 2011, 8). Donatorji imajo, kadar z državo prejemnico sodelujejo poleg področja razvoja tudi na drugih področjih, več priložnosti, da z državo prejemnico razpravljajo o razvojnih aktivnosti in jih ohranjajo na agendi.

Vpliv proračunske podpore na lastništvo razvojnih politik bi lahko bil večji, če bi ta bolj spodbujala lastništvo. Donatorji v primeru, da ob menjavi državnega vodstva na oblast pride predsednik, ki ne podpira razvojnega sodelovanja, poleg pogojevanja proračunske podpore in njene postopne prekinitve, ne morejo storiti nič drugega. Pokazatelj strateškega razmišljanja bi bila lahko investicija v programe usposabljanj, ki (mlade) voditelje usposobijo za vodenje razvoja države. Razvoj je dolgotrajen proces, ki zahteva podporo več generacij voditeljev. Če so voditelji zavezani k razvoju, proces lahko teče bolj gladko.

#### **4.1.2 Proračunska podpora in navezanost**

Proračunska podpora po definiciji podpira nacionalni razvojni načrt države prejemnice, ki prejeta sredstva upravlja v skladu z lastnim sistemom upravljanja javnih financ. Proračunska podpora tako uteleša načelo navezanosti. Razvojne aktivnosti, ki so del programa proračunske podpore, temeljijo na prioritetah države prejemnice. Nanje donatorji lahko vplivajo enkrat letno, in sicer pri sprejetju okvira ocene izvedbe. Takrat se donatorji z državo prejemnico pogajajo glede specifičnih prioritet razvojnega sodelovanja. Donatorji se v izvajanje proračunske podpore vključujejo tudi zato, da si zagotovijo sedež za mizo pri prej omenjenih pogajanjih. Takrat lahko razvojno sodelovanje poskusijo oblikovati po svoji meri. Delo jim je

olajšano, saj proračunska podpora donatorje približa kanalom vplivanja. Donatorji v Ruandi poročajo, da jim proračunska podpora omogoča dostop do zaupnih informacij in daje večji dostop do vladnih uradnikov kot v primeru drugih oblik razvojne pomoči (Swedlund 2013, 365).

Proračunska podpora uteleša načelo navezanosti tudi s tem, da uporablja državne sisteme držav prejemnic. V Zambiji in Tanzaniji je proračunska podpora podprla njune državne sisteme in ponudila programe izgradnje zmogljivosti. Avtorji študij ugotavljajo, da proračunska podpora podpira reforme upravljanja javnih financ, a zavezanosti k reformam, v primeru, da ta manjka, ne more ustvariti ali spodbuditi (Caputo in drugi 2011, 5–6). Tanzanija tehnične pomoči v proučevanem obdobju ni želela. Kljub temu so ji donatorji tehnično pomoč ponudili, vendar je niso uspeli prepričati, da jo sprejme. Kakovost njenega sistema upravljanja javnih financ je ob koncu proučevanega obdobja padla. Če bi donatorji proračunsko podporo pogojevali z izgradnjo zmogljivosti, bi jo Tanzanija mogoče sprejela in padca kakovosti ne bi bilo. S pogojevanjem so donatorji, na primer, v Zambiji spodbudili sprejetje protikorupcijske politike.

Med dejavnike, ki vplivajo na pripravljenost donatorjev za navezovanje na državne sisteme, spadata, med drugim, stopnja korupcije in kakovost sistema upravljanja javnih financ države prejemnice. Proračunska podpora na oba dejavnika vpliva pozitivno, in sicer podpira reforme upravljanja javnih financ ter omogoča krepitev protikorupcijskih politik. V upravljanju javnih financ povečuje transparentnost in odgovornost ter tako pripomore v boju proti korupciji (prav tam, 8). Kljub temu da uporaba državnih sistemov povečuje fiduciarno tveganje za donatorje, je proračunska podpora opremljena z ukrepi, ki državne sisteme lahko okrepijo in fiduciarno tveganje na dolgi rok zmanjšajo. Proračunska podpora torej načelo navezanosti uteleša in na njegovo uresničevanje vpliva pozitivno.

#### **4.1.3 Proračunska podpora in usklajenost**

V Zambiji je proračunsko podporo izvajalo 9 donatorjev, medtem ko jih je bilo v Tanzaniji 14. Razvojne aktivnosti donatorjev so bile usklajene in so tvorile skupen program, in sicer program proračunske podpore. Enoletne cilje razvojnega sodelovanja so določili v okviru dialoga o politikah. Ta je služil spremljanju implementacije programa proračunske podpore in omogočal koordinacijo razvojnih aktivnosti proračunske podpore. V Tanzaniji so donatorji

uskladili postopke izplačevanja sredstev proračunske podpore. Skupen postopek za načrtovanje in izplačevanje sredstev so definirali v Okvirnem sporazumu o partnerstvu (Lawson in drugi 2013, 23). Donatorji v Zambiji postopkov niso uskladili. V študiji proračunske podpore v sedmih državah (Burkina Faso, Malavi, Mozambik, Nikaragva, Ruanda, Uganda in Vietnam) v obdobju od 1994 do 2004 je Oddelek za mednarodni razvoj (*International Development Department – IDD*) pri Univerzi v Birminghamu ugotovil, da je proračunska podpora imela pozitiven učinek na usklajenost aktivnosti in postopkov med donatorji (IDD 2006, 42–43). Zaradi palete postopkov in pristopov k proračunski podpori pa je za nadaljnje usklajevanje še vedno veliko prostora (prav tam). V Ugandi je bilo, na primer, leta 2004 29 različnih programov proračunske podpore, ki med seboj niso bili usklajeni (Lister in drugi 2006, 29); Uganda je sicer izreden primer. Proračunska podpora torej pozitivno vpliva na usklajenost med njenimi donatorji. Na usklajenost med vsemi donatorji v državi prejemnici pa vpliva nima. Proračunska podpora združuje donatorje, ki razvojne aktivnosti želijo uskladiti. Tisti, ki tega ne želijo, razvojno pomoč usmerjajo skozi druge oblike razvojne pomoči. V Zambiji in Tanzaniji so donatorji za usklajevanje med vsemi donatorji v državi prejemnici sprejeli ukrepe, a so to storili izven okvira proračunske podpore.

V Zambiji in Tanzaniji je bil na pobudo držav prejemnic oblikovan sistem delitve dela, ki je vključeval vse donatorje<sup>20</sup> v državi. V proučevanem obdobju je bilo v Zambiji prisotnih 16 donatorjev, v Tanzaniji pa 21. Donatorji v Zambiji so za koordinacijo razvojne pomoči leta 2007 sprejeli Skupno strategijo pomoči za Zambijo. Donatorji v Tanzaniji so leta 2006 sprejeli Skupno strategijo pomoči za Tanzanijo in leta 2004 ustanovili Skupino razvojnih partnerjev. Njen namen je bil promocija načel Pariške deklaracije v razvojnem sodelovanju s Tanzanijo in izvajanje Skupne strategije. Usklajevanje med donatorji je vključevalo vse oblike razvojne pomoči, ki so jih donatorji v razvojnem sodelovanju z Zambijo in Tanzanijo uporabljali. Za uresničevanje načela usklajenosti so donatorji tako dobro poskrbeli.

Proračunska podpora podpira sistem upravljanja javnih financ držav prejemnic, večja odgovornost ter tako prinaša koristi vsem donatorjem, ki bodo kdaj uporabljali državne sisteme prejemnic (IDD 2006, 102). Ponekod je imela na donatorje demonstracijski učinek, saj je pokazala, da je državne sisteme prejemnic mogoče uporabljati (prav tam). Izvajanje proračunske podpore lahko torej prikaže njene prednosti donatorjem, ki so do proračunske

---

<sup>20</sup> Vse, ki spadajo pod tradicionalne donatorje. Novi donatorji, ki niso del OECD DAC, niso bili vključeni.

podpore skeptični. Tako lahko privabi donatorje, da se priključijo izvajanju proračunske podpore in v njenem okviru uskladijo razvojne aktivnosti in postopke.

#### **4.1.4 Proračunska podpora in upravljanje za rezultate**

Donatorji in države prejemnice v okviru proračunske podpore sprejmejo kopico dokumentov, s katerimi definirajo potek razvojnega sodelovanja. Eden izmed njih je okvir ocene izvedbe proračunske podpore. V njem države definirajo cilje razvojnega sodelovanja, ki so po navadi merljivi. Okvir ocene izvedbe je v Zambiji v proučevanem obdobju vseboval okoli 30 ciljev na leto, medtem ko je v Tanzaniji vseboval okoli 75 ciljev na leto. Avtorji študij ugotavljajo, da proračunska podpora postavitve merljivih razvojnih ciljev spodbuja (Alonso in drugi 2006, 161). V času posodabljanja okvira ocene izvedbe je dialog o politikah rezerviran izključno za evalvacijo in postavitve razvojnih ciljev. Dialog je preostali del leta namenjen spremljanju doseganja ciljev. Avtorji študij v procesu spremljanja ciljev zaznavajo nekatere pomanjkljivosti, in sicer države ne določijo dovolj jasno, katera institucija države prejemnice je pristojna za spremljanje posameznega cilja in pogosto ne upoštevajo zmogljivosti države prejemnice za zbiranje informacij o rezultatih razvojnega sodelovanja (prav tam). Zaradi takih pomanjkljivosti je spremljanje razvojnih ciljev oteženo. Donatorji lahko na pomanjkljivosti opozorijo v dialogu o politikah.

Načelo upravljanja za rezultate predvideva merjenje dolgoročnih rezultatov razvojnega sodelovanja. Donatorji v Zambiji in Tanzaniji so v izvajanju proračunske podpore merili kratkoročne in dolgoročne rezultate. Pod kratkoročnimi rezultati (*output*) so merili potek reform in razvojnih aktivnosti, pod dolgoročnimi rezultati (*outcome*) pa končni učinek razvojnih aktivnosti (De Kemp in drugi 2011, 70; Lawson in drugi 2013, 29). Proračunska podpora v Tanzaniji je imela pomemben vpliv na gospodarsko rast, zmanjševanje dohodkovne revščine in napredek v izobraževanju, kjer sta vpis na prvo stopnjo izobraževanja in število prehodov iz prve na drugo stopnjo izobraževanja narasla (Lawson in drugi 2013, 115–16). Proračunska podpora v Zambiji je imela pozitiven vpliv na reformo upravljanja javnih financ, zagotavljanje zdravstvenih storitev in porast vpisa na primarno stopnjo izobraževanja (De Kemp in drugi 2011, 15–18). Med donatorji proračunske podpore je merjenje kratkoročnih in dolgoročnih rezultatov razvojnega sodelovanja postala razširjena praksa (Lawson in drugi 2005, 45). S postavitvijo merljivih razvojnih ciljev, njihovim

spremljanjem in merjenjem dolgoročnih rezultatov je prispevek proračunske podpore k uresničevanju načela upravljanja za rezultate torej pozitiven.

#### **4.1.5 Proračunska podpora in vzajemna odgovornost**

Donatorji in države prejemnice svoje vloge in odgovornosti po navadi definirajo v sporazumu o razumevanju glede proračunske podpore. V njem lahko opredelijo tudi korake ukrepanja v primerih nespoštovanja sprejetih zavez. Odgovornost za razvojne rezultate naj bi nosili tako donatorji kot države prejemnice, a v praksi večjo odgovornost nosijo slednje. V sklopu dialoga o politikah donatorji nenehno gledajo pod prste državam prejemnicam. Slednje podobne priložnosti v okviru mehanizma proračunske podpore nimajo. Kadar želijo donatorjem gledati pod prste in jih spodbuditi k prevzemanju odgovornosti, morajo to storiti z lastnimi iniciativami, na primer z oblikovanjem sistema delitve dela med donatorji in/ali strategije za upravljanje razvojnega sodelovanja. S prej omenjenima iniciativama lahko države prejemnice poskušajo obnašanje donatorjev prirediti po svoji meri.

Pogoj za prevzemanje odgovornosti je transparentnost proračunskega postopka in upravljanja javnih financ (IDD 2006, 56). Ker proračunska podpora povečuje transparentnost (prav tam), ima pozitiven prispevek k prevzemanju odgovornosti za razvojne rezultate. Proračunska podpora države prejemnice spodbuja k prevzemanju odgovornosti skozi dialog o politikah, saj morajo ministrstva držav prejemnic v njem zagovarjati svoje politike (USAID 2005, 11). Donatorji lahko državam prejemnicam postavljajo široko paleto vprašanj in tako podrobno spremljajo razvojne aktivnosti. Potencial dialoga o politikah kot foruma za spodbujanje odgovornosti je velik.

V Zambiji je bil dialog o politikah sicer slabo organiziran, a je v primeru korupcijskega škandala upravičil svoj obstoj. Zambija je po zaslugi spodbud donatorjev prevzela odgovornost za korupcijski škandal. Sodelovanje v dialogu o politikah je po navadi omogočeno tudi predstavnikom civilne družbe. Ti prav tako sodelujejo v spodbujanju odgovornosti vlade. V dialogu o politikah v Zambiji je bila civilna družba večinoma odsotna (De Kemp in drugi 2011, 86), v Tanzaniji pa aktivna (Lawson in drugi 2013, 70). Njeni predstavniki so organizirali delovne skupine, kjer so razpravljali o transparentnosti porabe proračunskih sredstev in odgovornosti vlade Tanzanije ter koordinirali svoje delo (prav tam). Nadzor civilne družbe nad delom vlade je bil v Tanzaniji torej močnejši kot v Zambiji. Indeks

glasu in odgovornosti (*Voice and Accountability Index*)<sup>21</sup> meri sposobnost udeležbe državljanov v izbiri vlad ter svobodo izražanja, svobodo združevanja in svobodo medijev (Kaufmann in drugi 2010, 4). Obe državi sta po Indeksu glasu in odgovornosti na lestvici od -2,5 do +2,5 prejeli oceno manjšo od 0, pri čemer pozitivna ocena pomeni močnejši glas državljanov. Tanzanija se je odrezala bolje od Zambije, in sicer je leta 2006 prejela oceno -0,20, leta 2010 pa se je njena ocena izboljšala na -0,13, medtem ko je Zambija leta 2006 prejela oceno -0,22, leta 2010 pa je njena ocena padla na -0,26 (Svetovna banka 2013). Glas državljanov Tanzanije je tako bil močnejši od glasov državljanov Zambije. V spodbujanju odgovornosti vlade države prejemnice sodelujejo tudi nadzorne institucije, kot so protikorupcijska komisija, računsko sodišče in parlament. Proračunska podpora ponuja tehnično pomoč za izgradnjo zmogljivosti le-teh.

Spodbujanje odgovornosti donatorjev za razvojne rezultate poteka izven okvira proračunske podpore. Tanzanija in donatorji so na primer leta 2002 ustanovili neodvisno skupino za nadzor,<sup>22</sup> ki je štela 5 strokovnjakov in je spremljala ter ocenjevala obnašanje donatorjev in Tanzanije v njenem razvojnem sodelovanju (Wangwe 2002, 3). Neodvisna skupina za nadzor je z rednimi priporočili, ki so temeljila na nepristranskih in transparentnih ocenah, opozarjala na pomanjkljivosti procesa razvojnega sodelovanja ter pozivala donatorje in Tanzanijo k ukrepom za izboljšanje razvojnega sodelovanja (Courtnadge 2010). Potencial neodvisnega nadzora je velik. Ta lahko razvojno sodelovanje dvigne na višjo raven (prav tam). Z vidika uresničevanja načela vzajemne odgovornosti je neodvisni nadzor koristen, saj nepristransko spodbuja tako donatorje kot države prejemnice k prevzemanju odgovornosti za svoja dejanja.

Proračunska podpora torej spodbuja države prejemnice k prevzemanju odgovornosti za razvojne rezultate. Da pa bi bolje spodbujala odgovornost donatorjev, bi morali donatorji in države prejemnice v program proračunske podpore formalno uvesti neodvisni nadzor.

Prispevek proračunske podpore k uresničevanju petih načel Pariške deklaracije je pozitiven (glej tabelo 4.1). Načelo navezanosti uteleša že po definiciji, medtem ko preostala štiri načela uresničuje skozi svojo izvedbo. Donatorji in države prejemnice z izvajanjem proračunske podpore torej dvigajo učinkovitost procesa razvojnega sodelovanja. Proračunska podpora

---

<sup>21</sup> Indeks glasov in odgovornosti je del projekta *Worldwide Governance Indicators* Svetovne banke (Svetovna banka 2013).

<sup>22</sup> Neodvisna skupina za nadzor je delovala pod okriljem nevladne organizacije Fundacija za ekonomske in socialne raziskave (Wangwe 2002, 3).

podpira in vzdržuje lastništvo držav prejemnic nad razvojnimi politikami, donatorje navezuje na razvojni načrt in državne sisteme držav prejemnic, usklajuje razvojne aktivnosti in postopke donatorjev proračunske podpore, spodbuja upravljanje za rezultate in spodbuja države prejemnice k prevzemanju odgovornosti za razvojne rezultate.

Tabela 4.1: Vpliv proračunske podpore na uresničevanje načel Pariške deklaracije

Načelo	Vpliv proračunske podpore
Lastništvo	<p>Skozi dialog o politikah podpira in vzdržuje lastništvo držav prejemnic, saj razvojne aktivnosti ohranja na agendi.</p> <p>Dialog o politikah lahko deluje kot varnostni mehanizem, če je lastništvo držav prejemnic ogroženo.</p> <p>Ne spodbuja lastništva pri novih generacijah voditeljev držav prejemnic.</p>
Navezanost	<p>Utelega načelo, saj je po definiciji navezana na nacionalni razvojni načrt in državne sisteme držav prejemnic.</p> <p>Donatorje približa kanalom vplivanja, kar je eden od razlogov, zakaj donatorji izvajajo proračunsko podporo.</p> <p>Podpira reforme upravljanja javnih financ in omogoča krepitev protikorupcijskih politik ter tako na dolgi rok zmanjšuje fiduciarno tveganje za donatorje.</p>
Usklajenost	<p>Na usklajenost razvojnih aktivnosti in postopkov med donatorji proračunske podpore vpliva pozitivno.</p> <p>Na usklajenost med vsemi donatorji v državi prejemnici vpliva nima.</p> <p>Usklajevanje med vsemi donatorji v državi prejemnici poteka izven okvira proračunske podpore.</p>
Upravljanje za rezultate	<p>Spodbuja postavitev merljivih razvojnih ciljev.</p> <p>Spremljanje razvojnih ciljev ni vedno jasno definirano.</p> <p>Donatorji merijo kratkoročne in dolgoročne rezultate razvojnega sodelovanja.</p>
Vzajemna odgovornost	<p>Skozi dialog o politikah spodbuja države prejemnice k prevzemanju odgovornosti za razvojne rezultate.</p> <p>V dialogu o politikah omogoča udeležbo civilne družbe.</p>

	Spodbujanje donatorjev k prevzemanju odgovornosti za razvojne rezultate poteka izven okvira proračunske podpore.
--	--

Zgoraj smo pojasnili, kako proračunska podpora vpliva na uresničevanje načel Pariške deklaracije. V nadaljevanju pa bomo ocenili vlogo mehanizma proračunske podpore v spodbujanju učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja in poskušali identificirati potrebne pogoje za njegovo uspešnost v dvigu učinkovitosti procesov v razvojnem sodelovanju.

#### **4.2 Vloga proračunske podpore v spodbujanju učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja**

Proračunska podpora je oblika razvojne pomoči, ki donatorjem in državam prejemnicam omogoča dvig učinkovitosti procesov v razvojnem sodelovanju. Pripravljenost donatorjev za usmerjanje razvojne pomoči skozi proračunsko podporo je odvisna od tega, ali ti podpirajo paradigmo učinkovitosti razvojnega sodelovanja. Donatorji, ki se v nacionalni politiki politično zavežejo paradigmi učinkovitosti, ji v zunanji politiki sledijo bolj vestno kot tisti, ki se paradigmi politično ne zavežejo (Gulrajani 2014, 100). Pogoj za izvajanje proračunske podpore je izkazovanje lastništva držav prejemnic nad razvojnimi politikami. Zaradi njega je doseg proračunske podpore omejen, saj lahko spodbuja učinkovitost razvojnega sodelovanja le v državah prejemnicah, za katere je nacionalni razvoj že postal prioriteta. Za druge države prejemnice je primernejša oblika razvojne pomoči projektna pomoč. Na dolgi rok imajo vse države prejemnice možnost prejemanja proračunske podpore, morajo se le razviti do te mere, da so sposobne oblikovati in izpeljati lasten nacionalni razvojni načrt. Avtorji pravijo, da je pogoj za izvajanje proračunske podpore visoka institucionalna zmogljivost držav prejemnic (Koeberle in Stavreski 2006, 11–13). To je res, saj proračunska podpora od države prejemnice zahteva, da je ta sposobna sama upravljati s prejetimi finančnimi sredstvi, a proračunska podpora hkrati ponuja tehnično pomoč za izgradnjo zmogljivosti institucij in na ta način lahko državam prejemnicam z nizko institucionalno zmogljivostjo pomaga zmogljivost krepiti.

Mehanizem proračunske podpore vključuje finančna sredstva, dialog o politikah in tehnično pomoč (Hayman 2011, 3). Največji vpliv na učinkovitost procesa razvojnega sodelovanja ima skozi dialog o politikah. Skozi le-tega prispeva k uresničevanju treh načel Pariške deklaracije, in sicer načela lastništva, upravljanja za rezultate in vzajemne odgovornosti. K uresničevanju



načela navezanosti prispeva po definiciji, k načelu usklajenosti pa tako, da donatorje proračunske podpore poveže v program proračunske podpore.

Pogoj za uspešnost proračunske podpore v dvigu učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja je organiziran in utečen dialog o politikah. Skozi njega se vzdržuje lastništvo držav prejemnic, spremlja doseganje razvojnih ciljev in spodbuja države prejemnice k prevzemanju odgovornosti za razvojne rezultate. Organiziran in utečen dialog o politikah omogoča, da se vse prej našteto opravi temeljito in brez zaostanka. Naslednji pogoj za uspešnost proračunske podpore v dvigu učinkovitosti je pripravljen scenarij za primere nespoštovanja političnih zavez držav prejemnic. Vnaprej pripravljen scenarij omogoča hitro ukrepanje in v razvojno sodelovanje vnaša občutek stabilnosti. Brez scenarija bi bilo treba ukrepati *ad hoc*, kar lahko ukrepanje zavleče, lahko pa zaradi nestrinjanja o postopku do ukrepanja sploh ne pride. Pogoj za uspešnost proračunske podpore v dvigu učinkovitosti predstavlja tudi pripravljenost akterjev za učenje. Tekom proračunske podpore je s pomočjo modifikacij mogoče odpraviti pomanjkljivosti izvajanja proračunske podpore, če so te prisotne (Dom 2007, 5). Akterji se učijo s prevzemanjem odgovornosti za svoja dejanja in sprejemanjem ukrepov za izboljšanje razvojnega sodelovanja. Učijo se lahko tudi s pomočjo neodvisnega nadzora razvojnega sodelovanja, ki opozarja na prisotne pomanjkljivosti.

Tudi če prej omenjeni pogoji niso popolnoma izpolnjeni, ima proračunska podpora pozitiven vpliv na učinkovitost procesa razvojnega sodelovanja, vendar je njen vpliv temu primerno manjši. Proračunska podpora dviguje učinkovitost procesa razvojnega sodelovanja v tistih razvojnih aktivnostih, ki so del programa proračunske podpore. Na razvojne aktivnosti izven programa nima vpliva. Le-te pogosto spodkopavajo pozitiven prispevek proračunske podpore k proračunskemu postopku in sistemu upravljanja javnih financ držav prejemnic (IDD 2006, 58). Donatorji se kljub mnogim prednostim izvajanja proračunske podpore pri usmerjanju razvojne pomoči odločajo za kombinacijo različnih oblik razvojne pomoči (Hayman 2011, 5). Razvojno pomoč pogosto diverzificirajo zato, da bi dosegli ravnotežje med oblikami razvojne pomoči in izravnali njihova tveganja (IDD 2006, 104). Ocenjuje se, da proračunska podpora predstavlja okoli 10 odstotkov vseh tokov uradne razvojne pomoči (Hayman 2011, 3). Proračunska podpora v praksi pogosto sobiva z drugimi oblikami razvojne pomoči. Področje komplementarnosti proračunske podpore in drugih oblik razvojne pomoči pa je premalo raziskano (Tavakoli in Smith 2013, 72). Da bi ugotovili, ali je mogoče prispevek proračunske podpore k učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja s pomočjo drugih oblik razvojne

pomoči okrepiti, bi bilo priporočljivo preučiti njeno komplementarnost z drugimi oblikami razvojne pomoči.

Proračunska podpora ima mnogo prednosti, od nje se tudi veliko pričakuje. Nekateri avtorji razvojnih študij menijo, da se od nje pričakuje preveč stvari in obstaja nevarnost preobremenitve instrumenta (IDD 2006, 92). Nekateri menijo, da bi bilo treba določiti prednostne stvari, ki bi jih donatorji s proračunsko podporo dosegali (Tavakoli in Smith 2013, 71). Drugi v njenih prednostih vidijo predvsem moč instrumenta (Koeberle in Stavreski 2006, 5). Definicija koncepta proračunske podpore je v rokah donatorjev, ki jo z izvajanjem oblikujejo.

Proračunska podpora je za spodbujanje učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja torej primeren mehanizem. Njen prispevek k uresničevanju vseh petih načel Pariške deklaracije je pozitiven. Izvajanje proračunske podpore ponuja donatorjem in državam prejemnicam priložnost, da dvignejo učinkovitost svojega procesa razvojnega sodelovanja in prispevajo k globalnim prizadevanjem za učinkovitejši proces razvojnega sodelovanja.

## 5 SKLEP

Države na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja stremijo k učinkovitejšemu procesu razvojnega sodelovanja in manjšemu razkoraku med razvitimi državami in državami v razvoju. Uresničevanje načel Pariške deklaracije – lastništva, navezanosti, usklajenosti, upravljanja za rezultate in vzajemne odgovornosti – predstavlja pot k učinkovitejšemu procesu razvojnega sodelovanja.

Načelo *lastništva* razvojnih politik se uresničuje z oblikovanjem nacionalnih razvojnih načrtov in vizij razvoja držav prejemnic. S pomočjo prej omenjenih dokumentov te oblikujejo lastno razvojno pot in dokažejo, da jim je nacionalni razvoj prioriteta. Uvrstitev nacionalnega razvoja med prioritete države prejemnice je pogosto žrtev političnega tekmovanja, v katerem kratkoročni cilji prevladajo nad dolgoročnimi. Politično zavezanost k razvoju lahko ogrozi tudi menjava državnega vodstva, ki na oblast pripelje ljudi, ki podpirajo drugačne zaveze.

Načelo *navezanosti* na države prejemnice se uresničuje tako, da donatorji program razvojnih aktivnosti oblikujejo na podlagi prioritet držav prejemnic in za izvajanje programa uporabijo državne sisteme prejemnic. Pri odločanju glede uporabe državnih sistemov prejemnic donatorji upoštevajo kakovost sistema upravljanja javnih financ in stopnjo korupcije v državah prejemnicah.

Načelo *usklajenosti* med donatorji se uresničuje skozi oblikovanje skupnega pristopa donatorjev k razvojnemu sodelovanju v posamezni državi prejemnici. Skupen pristop vključuje skupen program in postopke izvajanja razvojnega sodelovanja. Skupen pristop vodi v zmanjšano vidnost posameznih razvojnih aktivnosti donatorjev. Uresničevanje načela usklajenosti ovirajo prizadevanja donatorjev za ohranjanje vidnosti razvojnih aktivnosti.

Načelo *upravljanja za rezultate* se uresničuje s postavitvijo merljivih razvojnih ciljev, njihovim spremljanje in uporabo informacij o rezultatih v procesih odločanja. Uresničevanje načela je odvisno od dostopnosti in transparentnosti informacij o doseganju razvojnih ciljev.

Načelo *vzajemne odgovornosti* se uresničuje s prevzemanjem odgovornosti donatorjev in držav prejemnic za rezultate razvojnega sodelovanja. Spodbude za prevzemanje odgovornosti

prihajajo od donatorjev in držav prejemnic. S kolegialnimi ocenami in neodvisnim nadzorom pa k spodbujanju odgovornosti prispevajo akterji, ki v razvojno sodelovanje niso direktno vpleteni. Prevzemanje odgovornosti za rezultate razvojnega sodelovanja je odvisno od dostopnosti in transparentnosti informacij o razvojnih rezultatih.

Pot k učinkovitejšemu procesu razvojnega sodelovanja od držav zahteva spremembo obnašanja in uporabo orodij, ki imajo k učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja pozitiven prispevek. Proračunska podpora je oblika razvojne pomoči, ki zaradi svojih mnogih prednosti privlači pozornost držav, ki želijo prispevati k dvigu učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja.

Mehanizem proračunske podpore vključuje finančna sredstva, dialog o politikah in tehnično pomoč (Hayman 2011, 3). Donatorjem in državam prejemnicam prinaša mnoge prednosti in nekaj tveganj. Program proračunske podpore je oblikovan na osnovi razvojnih načrtov držav prejemnic in tako podpira njihovo lastništvo razvojnih politik. Po definiciji podpira srednjeročni razvojni načrt in tako razvojno sodelovanje usmerja k srednjeročnim rezultatom. Proračunska podpora tvori institucionalni okvir, ki omogoča stabilnost razvojnega sodelovanja in lahko povečuje predvidljivost sredstev razvojne pomoči. V okviru dialoga o politikah lahko donatorji državam prejemnicam postavljajo vprašanja glede palete sektorskih in medsektorskih zadev. Z omogočanjem odprtega dialoga med donatorji in državami prejemnicami lahko proračunska podpora slednje spodbuja k prevzemanju odgovornosti za svoja dejanja. Proračunska podpora se izvaja skozi državne sisteme prejemnic pomoči in tako podpira njihov proračunski postopek ter sistem upravljanja javnih financ. Ponuja tudi tehnično pomoč za izgradnjo zmogljivosti sistema upravljanja javnih financ držav prejemnic. Kadar ima država prejemnica nekakovosten sistem upravljanja javnih financ, proračunska podpora povečuje možnosti nenamenske porabe razvojne pomoči. Ker med donatorji in državami prejemnicami poteka odprt dialog, lahko donatorji v primeru nenamenske porabe po njej poizvedujejo in na države prejemnice vršijo pritisk. S pomočjo pritiska lahko donatorji dosežejo reševanje primerov nenamenske porabe. Proračunska podpora povečuje transparentnost proračunov in upravljanja javnih financ držav prejemnic (IDD 2006, 56; Caputo in drugi 2011, 8). Pri izvajanju proračunske podpore postane glavni sogovornik z donatorji ministrstvo za finance države prejemnice. Izvajanje proračunske podpore lahko zanj in druge deležnike v državi prejemnici predstavlja breme. Proračunska podpora se izkazuje

kot vsestransko orodje mednarodnega razvojnega sodelovanja. Njene prednosti prevladajo nad njenimi tveganji.

Pri pisanju magistrskega dela me je vodilo naslednje raziskovalno vprašanje: Kako proračunska podpora vpliva na uresničevanje načel Pariške deklaracije o učinkovitosti razvojne pomoči? Na zastavljeno vprašanje lahko odgovorim, da ima proračunska podpora na uresničevanje vseh petih načel Pariške deklaracije pozitiven vpliv. Načelo navezanosti uteleša po definiciji, medtem ko preostala štiri načela uresničuje s svojo izvedbo. Proračunska podpora skozi dialog o politikah, ki razvojne aktivnosti ohranja na agendi, podpira in vzdržuje lastništvo razvojnih politik držav prejemnic. Kadar je lastništvo držav prejemnic ogroženo, lahko dialog o politikah deluje kot varnostni mehanizem, ki razvojno sodelovanje povrne na pravo pot. Proračunska podpora je po definiciji navezana na nacionalni razvojni načrt in državne sisteme prejemnic pomoči. K sistemu upravljanja javnih financ držav prejemnic prispeva tako, da podpira njegove reforme. Proračunska podpora ima na usklajenost med donatorji proračunske podpore pozitiven vpliv, saj jim omogoča, da v programu proračunske podpore uskladijo razvojne aktivnosti in postopke izplačevanja sredstev. Na usklajenost med vsemi donatorji v državi prejemnici pa proračunska podpora vpliva nima. Načelo upravljanja za rezultate se uresničuje skozi okvir ocene izvedbe proračunske podpore, v katerem donatorji proračunske podpore z državo prejemnico postavijo merljive razvojne cilje. Njihovo doseganje spremljajo v dialogu o politikah. Postopek spremljanja razvojnih ciljev pa ni vedno jasno definiran. Informacije o rezultatih uporabijo pri evalvaciji in postavitvi novih razvojnih ciljev. Proračunska podpora prispeva k prevzemanju odgovornosti držav prejemnic za razvojne rezultate, k večji odgovornosti donatorjev pa ne. Proračunska podpora je z doprinosom k uresničevanju načel Pariške deklaracije primeren mehanizem za spodbujanje učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja.

Na osnovi zbranega gradiva sem uspel identificirati tri pogoje za uspešnost proračunske podpore v dvigu učinkovitosti procesa razvojnega sodelovanja. Tudi če ti niso popolnoma izpolnjeni, ima proračunska podpora pozitiven vpliv na učinkovitost procesa razvojnega sodelovanja, a je njen vpliv temu primerno manjši. Prvi pogoj je organiziran in utečen dialog o politikah. Drugi pogoj je pripravljen scenarij za primere nespoštovanja političnih zavez držav prejemnic. Tretji pogoj predstavlja pripravljenost akterjev za učenje. Donatorji in države prejemnice se lahko učijo s prevzemanjem odgovornosti za svoja dejanja in sprejemanjem ukrepov za izboljšanje razvojnega sodelovanja.

Kljub mnogim prednostim izvajanja proračunske podpore ta predstavlja majhen odstotek vseh tokov uradne razvojne pomoči. Donatorji zaradi možnosti nenamenske porabe sredstev s strani držav prejemnic in zato, ker sredstvom ne morejo slediti, dvakrat premislijo odločitev o usmerjanju razvojne pomoči skozi proračunsko podporo. Za začetek izvajanja proračunske podpore donatorji postavljajo visoke kriterije, ki jih države prejemnice pogosto niso sposobne izpolniti. Tudi v državah prejemnicah, ki jih donatorji smatrajo kot ustrezne za izvajanje proračunske podpore, prihaja do neizpolnjevanja postavljenih kriterijev, kar vodi včasne prekinitve proračunske podpore.

## 6 LITERATURA

*Aid Effectiveness Portal*. 2013. Dostopno prek: <http://www.aideffectiveness.org/index.html> (3. maj 2014).

Allen, Richard. 2009. *The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries*, IMF Working Paper 09/96. Washington: International Monetary Fund.

Alonso. Rosa, Lindsay Judge in Jeni Klugman. 2006. PRSPs and Budgets: A Synthesis of Five Case Studies. V *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lesson*, ur. Koeberle, Stefan, Zoran Stavreski in Jan Walliser, 155–92. Washington: World Bank.

Andrews, Matt. 2010. *How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa? HKS Faculty Research Working Paper Series 10 (18)*. Dostopno prek: [http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4448885/Andrews\\_HowFar.pdf?sequence=1](http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4448885/Andrews_HowFar.pdf?sequence=1) (3. maj 2014).

Benko, Vlado. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Založba FDV.

Booth, David. 2011. *Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in*. London: Overseas Development Institute.

Bučar, Maja in Boštjan Udovič. 2007. Oblikovanje strategije mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije ob upoštevanju načel EU. *Teorija in praksa* 44 (6): 842–61.

Caputo, Enzo, Andrew Lawson in Antonie de Kemp. 2011. *Application of new approach to the evaluation of Budget Support operations: Findings from Mali, Zambia and Tunisia, A synthesis report from the OECD DAC Network on Development Evaluation*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/countries/mali/49716695.pdf> (21. marec 2014).

Chimpinde-Mataka, Kombe. 2013. *Government will blacklist plunderers – Sata*. Dostopno prek: [http://www.postzambia.com/post-read\\_article.php?articleId=41422](http://www.postzambia.com/post-read_article.php?articleId=41422) (12. maj 2014).

Collier, Paul. 2007. *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. New York: Oxford University Press.

Courtnadge, Philip. 2010. *Independent monitoring*. Dostopno prek: <http://www.capacity.org/capacity/opencms/en/topics/accountability/independent-monitoring.html> (25. junij 2014).

De Kemp, Antonie, Jörg Faust in Stefan Leiderer. 2011. *Between high expectations and reality: an evaluation of budget support in Zambia, Synthesis Report*. Bonn, The Hague, Stockholm: BMZ, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Sida.

Delovna skupina – Delovna skupina za upravljanje javnih financ v Tanzaniji. 2010. *Public Financial Management Performance Report on Mainland Tanzania*. Dostopno prek: <https://www.pefa.org/en/assessment/tz-nov10-pfmpr-public-en> (2. junij 2014).

Dom, Catherine. 2007. *What are the effects of General Budget Support? Thematic Briefing Paper No. 1*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/38339258.pdf> (25. junij 2014).

DPG Tanzania. 2007. *Development Partners Group Tanzania - Revised Terms of Reference*. Dostopno prek: [www.tzdpdpg.or.tz/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media/DPG\\_ToR\\_2006\\_\\_revised\\_2010\\_\\_Final.doc&t=1500330828&hash=4cf4e97e51d5ddfe50a61388f984c3d788370765](http://www.tzdpdpg.or.tz/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media/DPG_ToR_2006__revised_2010__Final.doc&t=1500330828&hash=4cf4e97e51d5ddfe50a61388f984c3d788370765) (12. maj 2014).

---. 2008a. *DPG Division of labour – Tanzania*. Dostopno prek: [www.tzdpdpg.or.tz/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media/04-06-08\\_Revised\\_DP\\_Division\\_of\\_Labour\\_vers\\_2.xls&t=1505246163&hash=9ea043ac16fd8c3a1f00c7d1d50d2d597298046b](http://www.tzdpdpg.or.tz/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media/04-06-08_Revised_DP_Division_of_Labour_vers_2.xls&t=1505246163&hash=9ea043ac16fd8c3a1f00c7d1d50d2d597298046b) (10. julij 2014).

---. 2008b. *Towards a More Optimal Division of Labour (DoL) among Development Partners – Self-Assessment and Peer Review Terms of Reference*. Dostopno prek: [www.tzdpdpg.or.tz/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media/18-11-08\\_DoL\\_Self\\_Assessment\\_and\\_Peer\\_Review\\_ToRs\\_2008-Final.doc&t=1505246163&hash=6b3d2294d0780794b0d12ef89290ecf2edafa951](http://www.tzdpdpg.or.tz/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media/18-11-08_DoL_Self_Assessment_and_Peer_Review_ToRs_2008-Final.doc&t=1505246163&hash=6b3d2294d0780794b0d12ef89290ecf2edafa951) (10. julij 2014).



Droop, James, Paul Isenman in Baki Mlalazi. 2008. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Study of existing mechanisms to promote mutual accountability between donors and partner countries at the international level*. Oxford: Oxford Policy Management.

Eyben, Rosalind. 2007. Harmonisation: How Is the Orchestra Conducted? *Development in Practice* 17 (4/5): 640–46.

Fengler, Wolfgang in Homi Kharas. 2010. Overview: Delivering Aid Differently. V *Delivering Aid Differently: Lessons from the Field*, ur. Wolfgang Fengler in Homi Kharas, 1–42. Washington: Brookings Institution Press.

Fielding, David in George Mavrotas. 2008. Aid Volatility and Donor-Recipient Characteristics in 'Difficult Partnership Countries'. *Economica* 75 (299): 481–94.

Frot, Emmanuel in Javier Santiso. 2010. *Crushed Aid: Fragmentation in Sectoral Aid, Working Paper No. 284*. Paris: OECD.

Groff, Stephen. 2011. Getting value for money: effective aid, effective development. *Global Asia* 6 (2): 89–96.

Gulrajani, Nilima. 2014. Organising for Donor Effectiveness: An Analytical Framework for Improving Aid Effectiveness. *Development Policy Review* 32 (1): 89–112.

Hayman, Rachel. 2011. *The Evolution of an Aid Instrument: How Budget Support Became Political*. Članek, predstavljen na konferenci EADI, University of York. Dostopno prek: <http://eadi.org/gc2011/hayman-167.pdf> (21. marec 2014).

Helleiner, Gerry K., Tony Killick in Nguyuru Lipumba, ur. 1995. *Development Cooperation Issues Between Tanzania and its Aid Donors - Report of the Group of Independent Advisers*. Dostopno prek: <http://www.docstoc.com/docs/80217573/Helleiner-Report-KB-II> (2. junij 2014).

Hunt, Janet. 2012. Aid and Development. V *International Development: Issues and Challenges, Second Edition*, ur. Damien Kingsbury, John McKay in Janet Hunt, 79–111. London: Palgrave Macmillan.

Hyden, Goran. 2008. After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power. *Development Policy Review* 26 (3): 259–74.

IATI. 2014. Dostopno prek: <http://www.aidtransparency.net/> (10. junij 2014).

ICAR – International Centre for Asset Recovery. 2009. *Bank of Tanzania - External Payment Arrears*. Dostopno prek: <http://www.assetrecovery.org/kc/node/c3db0290-6a0e-11de-805d-551e161363cd.0;jsessionid=A7C465722CEA25C8995C93B66C4B7325> (12. maj 2014).

IDD – International Development Department at the University of Birmingham. 2006. *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. Birmingham: University of Birmingham.

International Budget Partnership. 2014. *Open Budget Survey*. Dostopno prek: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/> (25. junij 2014).

IRIN. 2009. *ZAMBIA: Health funding frozen after corruption alleged*. Dostopno prek: <http://www.irinnews.org/report/84578/zambia-health-funding-frozen-after-corruption-alleged> (8. maj 2014).

Kaufmann, Daniel, Art Kraay in Massimo Mastruzzi. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington: World Bank.

Killick, Tony. 2004. Politics, Evidence and the New Aid Agenda. *Development Policy Review* 22 (1): 5–29.

Kim, Eun Mee in Jae Eun Lee. 2013. Busan and Beyond: South Korea and the Transition from Aid Effectiveness to Development Effectiveness. *Journal of International Development* 25: 787–801.

Knack, Stephen in Nicholas Eubank. 2009. *Aid and Trust in Country Systems, Policy Research Working Paper 5005*. Washington: World Bank.

Koerberle, Stefan in Zoran Stavreski. 2006. Budget Support: Concept and Issues. V *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lesson*, ur. Koerberle, Stefan, Zoran Stavreski in Jan Walliser, 3–26. Washington: World Bank.

Lawson, Andrew, David Booth in Meleki Msuya, ur. 2005. *Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania*. London: Overseas Development Institute in Dar es Salaam: Daima Associates.

Lawson, Andrew, Jonas Kipokola in Tim Ruffer, ur. 2013. *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future, Final Report: Volume 1*. Hove: ITAD.

Lawson, Andrew, Richard Gerster in David Hoole. 2005. *Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support*. Dostopno prek: [http://www.gersterconsulting.ch/docs/synthesis\\_paf\\_report.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/synthesis_paf_report.pdf) (15. junij 2014).

Leiderer, Stefan in Jörg Faust. 2012. *Evaluation of Budget Support in Zambia - Implementation, direct effects and political economy*. Bonn: German Development Institute.

Lele, Uma in Rahul Jain. 1992. Aid to African Agriculture: Lessons From Two Decades of Donors' Experience. V *Aid to African agriculture: lessons from two decades of donors' experience*, ur. Uma Lele, 574–612. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lister, Stephen, Wilson Baryabanoha in Jesper Steffensen, ur. 2006. *Evaluation of General Budget Support – Uganda Country Report*. Birmingham: University of Birmingham.

Lusaka Times. 2011. *World Bank gives Zambia middle-income ranking*. Dostopno prek: <http://www.lusakatimes.com/2011/07/14/world-bank-zambia-middleincome-ranking/> (10. julij 2014).

Manning, Richard. 2008. *The DAC as a central actor in development policy issues: experiences over the past four years*. Bonn: German Development Institute.

MDS – Mednarodni denarni sklad. 2014. *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*. Dostopno prek: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm> (10. julij 2014).

Mhango, George. 2014. *Germany suspends budget support to Malawi*. Dostopno prek: <http://www.dw.de/germany-suspends-budget-support-to-malawi/a-17604234> (8. maj 2014).

Milenijska deklaracija – Milenijska deklaracija Združenih narodov – *United Nations Millennium Declaration*. 2000. Sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov A/Res/55/L.2, 8. septembra. Dostopno prek: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/2](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2) (10. julij 2014).

Ministrstvo za finance Tanzanije. 2011. *Partnership Framework Memorandum governing General Budget Support for implementation of MKUKUTA II*. Dostopno prek: [www.tzdp.gov.tz/index.php?eID=tx\\_nawsecured1&u=0&file=uploads/media/GBS\\_PFM\\_May\\_2011.pdf&t=1505291602&hash=c24204e25188c9fcea6b43c066733a700d016087](http://www.tzdp.gov.tz/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=uploads/media/GBS_PFM_May_2011.pdf&t=1505291602&hash=c24204e25188c9fcea6b43c066733a700d016087) (10. julij 2014).

---. 2013. *Joint Assistance Strategy Implementation Report for Tanzania 2006-2011*. Dostopno prek: [http://www.tzdp.gov.tz/fileadmin/documents/external/national\\_development\\_frameworks/JAST\\_Implementation\\_Report\\_FINAL.pdf](http://www.tzdp.gov.tz/fileadmin/documents/external/national_development_frameworks/JAST_Implementation_Report_FINAL.pdf) (22. maj 2014).

Molenaers, Nadia, Linas Cepinskas in Bert Jacobs. 2010. *Budget support and policy/political dialogue – Donor practices in handling (political) crises*. Antwerpen: Institute of Development Policy and Management.

Molenaers, Nadia. 2012. The Great Divide? Donor perceptions of budget support, eligibility and policy dialogue. *Third World Quarterly* 33 (5): 791–806.

Mwansa, John M., Douglas Kunda in George Luombe, ur. 2005. *Public Financial Management Performance Report on Zambia*. Dostopno prek: <https://www.pefa.org/en/assessment/zm-dec05-pfmpr-public-en> (2. junij 2014).

Odén, Bertil in Lennart Wohlgemuth. 2011. *Where is the Paris Agenda heading? Changing relations in Tanzania, Zambia and Mozambique, ECPDM Briefing Note 21*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

OECD DAC. 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris: OECD. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf> (10. julij 2014).

---. 2014a. *The DAC: Enabling effective development*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/> (10. julij 2014).

---. 2014b. *Peer reviews of DAC members*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/> (10. julij 2014).

OECD. 2006. *DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee*. Paris: OECD.

---. 2008. *Managing for Development Results – Information Sheet*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/41175611.pdf> (3. maj 2014).

---. 2009. *Managing Development Resources: The Use of Country Systems in Public Financial Management*. Paris: OECD.

---. 2011a. *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/48734301.pdf> (21. marec 2014).

---. 2011b. *Improving Aid Quality: The Paris Declaration and the Accra Agenda for Action*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48458542.pdf> (29. april 2014).

---. 2014. *Paris Declaration and Accra Agenda for Action*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm> (29. april 2014).

Okvirni sporazum o partnerstvu – Okvirni sporazum o partnerstvu pri splošni proračunski podpori za implementacijo MKUKUTA – *Partnership Framework Memorandum governing General Budget Support for implementation of MKUKUTA*. 2006. Dostopno prek: [www.tzdp.org.tz/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media/GBS\\_PFM\\_Jan\\_2006.pdf&t=1500186432&hash=e93eee38f670735297e0e5c40a2fa79e58a8efc3](http://www.tzdp.org.tz/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media/GBS_PFM_Jan_2006.pdf&t=1500186432&hash=e93eee38f670735297e0e5c40a2fa79e58a8efc3) (12. maj 2014).

Owa, Masumi. 2011. Revisiting the Paris Declaration Agenda – an inclusive, realistic orientation for aid effectiveness. *Development in Practice* 21 (7): 987–98.

Pariška deklaracija – Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči – *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. 2005. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf> (29. april 2014).

PEFA. 2014. Dostopno prek: <https://www.pefa.org/> (25. junij 2014).

Powell, Anita. 2013. *Former Zambian President Faces Corruption Trial*. Dostopno prek: <http://www.voanews.com/content/zambia-ex-president-faces-corruption-trial/1633165.html> (12. maj 2014).

Predstavništvo Norveške pri EU. 2009. *Development cooperation*. Dostopno prek: [http://www.eu-norway.org/eu/policyareas/Bakgrunn\\_utviklingspolitikk\\_Torunn/#.U5bh5Cjabch](http://www.eu-norway.org/eu/policyareas/Bakgrunn_utviklingspolitikk_Torunn/#.U5bh5Cjabch) (10. junij 2014).

Revidiran sporazum o razumevanju – Revidiran sporazum o razumevanju glede proračunske podpore za zmanjševanje revščine v Zambiji – *Revised Memorandum of Understanding concerning Poverty Reduction Budget Support to Zambia*. 2011. Dostopno prek: <http://www.norway.org.zm/PageFiles/585302/Budget%20Support%20III%20MOU%202011.pdf> (10. julij 2014).

Riddell, Abby. 2008. Issues and challenges raised by development agencies in implementing the new modalities of aid to education. *Prospects* 38: 363–76.

Rogerson, Andrew. 2005. Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda. *Development Policy Review* 23 (5): 531–52.

Sanyahumbi, Sarah. 2013. *Donors statement on withholding of budget support to Malawi*. Dostopno prek: <http://www.nyasatimes.com/2013/11/07/donors-statement-on-withholding-of-budget-support-to-malawi/> (8. maj 2014).

Shand, David. 2006. Managing Fiduciary Issues in Budget Support Operations. V *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lesson*, ur. Stefan Koeberle, Zoran Stavreski in Jan Walliser, 27–44. Washington: World Bank.

Sporazum o razumevanju – Sporazum o razumevanju glede proračunske podpore za zmanjševanje revščine v Zambiji – *Memorandum of Understanding concerning Poverty Reduction Budget Support to Zambia*. 2005. Dostopno prek: [http://www.norad.no/en/\\_attachment/164802/binary/104635?download=true](http://www.norad.no/en/_attachment/164802/binary/104635?download=true) (8. maj 2014).

Sporazum PEMFA – Sporazum o razumevanju glede programa za upravljanje javnih izdatkov in finančno odgovornost – *Memorandum of Understanding concerning the Public Expenditure Management and Financial Accountability Programme*. 2004. Dostopno prek: [http://www.norway.org.zm/PageFiles/232975/Public\\_Expenditure\\_Management\\_and\\_Financial\\_Accountability\\_PEMFA\\_Programme.pdf](http://www.norway.org.zm/PageFiles/232975/Public_Expenditure_Management_and_Financial_Accountability_PEMFA_Programme.pdf) (8. maj 2014).

Steer, Liesbet in Cecilie Wathne. 2009. *Mutual Accountability at country level: Emerging good practice*. London: Overseas Development Institute.

Strateško partnerstvo za Afriko. 2008. *Survey of the Alignment of Budget Support with National PRS Processes*. Dostopno prek: <http://www.spasurvey.info/charts.php> (8. maj 2014).

Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad. 2005. *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*. Washington: World Bank in International Monetary Fund.

Svetovna banka. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?* New York: Oxford University Press. Dostopno prek: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/>

WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/23/000094946\_99030406212262/Rendered/PDF/multi\_page.pdf (10. julij 2014).

---. 2013. *Worldwide Governance Indicators*. Dostopno prek: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (25. junij 2014).

---. 2014a. *Country and Lending Groups*. Dostopno prek: <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups> (10. julij 2014).

---. 2014b. *CPIA public sector management and institutions cluster average*. Dostopno prek: <http://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.PUBS.XQ?page=1> (2. junij 2014).

Swedlund, Haley J. 2013. From Donorship to Ownership? Budget Support and Donor Influence in Rwanda and Tanzania. *Public Administration and Development* 33: 357–70.

Tavakoli, Heidi in Gregory Smith. 2013. Back under the Microscope: Insights from Evidence on Budget Support. *Development Policy Review* 31 (1): 59–74.

Taylor, Scott D. 2006. Divergent Politico-Legal Responses to past Presidential Corruption in Zambia and Kenya: Catching the 'Big Fish', or Letting Him off the Hook? *Third World Quarterly* 27 (2): 281–301.

Thomson, Anne, Oliver Saasa, Dennis Chiwele in Sam Gibson. 2010. *Evaluation of the Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007-10*. Århus: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

Todaro, Michael P. in Stephen C. Smith. 2012. *Economic Development, Eleventh Edition*. Boston: Pearson Education.

Transparency International. 2014. *Corruption Perceptions Index*. Dostopno prek: <http://www.transparency.org/research/cpi/> (2. junij 2014).

UN-OHRLLS – United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States. 2014.



*Criteria for Identification and Graduation of LDCs*. Dostopno prek: <http://unohrlls.org/about-ldcs/criteria-for-ldcs/> (10. julij 2014).

USAID – United States Agency for International Development. 2005. *General Budget Support: Key Findings of Five USAID Studies, PPC Evaluation Paper No. 7*. Washington: USAID.

Vlada Republike Zambije. 2006a. *Fifth National Development Plan 2006-2010*. Dostopno prek: [http://www.mofnp.gov.zm/jdownloads/National%20Development%20Plans/zambia\\_fndp.pdf](http://www.mofnp.gov.zm/jdownloads/National%20Development%20Plans/zambia_fndp.pdf) (8. maj 2014).

---. 2006b. *Vision 2030 – A prosperous Middle-income Nation By 2030*. Dostopno prek: <http://www.africaportal.org/sites/default/files/Zambia%20Vision%202030.pdf> (8. maj 2014).

Vlada Združene republike Tanzanije. 1999. *The Tanzania Development Vision 2025*. Dostopno prek: <http://www.tzonline.org/pdf/theTanzaniadevelopmentvision.pdf> (12. maj 2014).

---. 2006. *Joint Assistance Strategy for Tanzania*. Dostopno prek: <http://www.mof.go.tz/mofdocs/news/jast.pdf> (12. maj 2014).

Vollmer, Frank. 2013. *Debating 'visibility' and its effects on the effective delivery of Official Development Assistance – diagnosis, justification and possibilities*. Bonn: German Development Institute.

Wangwe, Samuel M. 2002. *NEPAD at Country Level - Changing Aid. Relationships in Tanzania*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.

White, Howard. 2001. Will the New Aid Agenda Help Promote Poverty Reduction? *Journal of International Development* 13: 1057–70.

Williamson, Tom in Catherine Dom. 2010. *Making Sector Budget Support Work for Service Delivery: An Overview*. London: Overseas Development Institute.

Wood, Bernard, Julia Betts in Florence Etta, ur. 2011. *The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/derec/dacnetwork/48152078.pdf> (21. marec 2014).

Združeni narodi. 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York: United Nations.

Zrinski, Urška. 2013. *Učinkovitost razvojnega sodelovanja in upravljanje javnih financ: primera Moldavije in Kirgizistana*. Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani.