

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tina Štangelj

Uveljavljanje male države članice EU v mednarodnem prostoru
Študija primera: Danska

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tina Štangelj

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Uveljavljanje male države članice EU v mednarodnem prostoru
Študija primera: Danska

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Najlepša hvala prof. dr. Ferfili za mentorstvo in širjenje obzorja.

Najlepša hvala staršema za vso podporo tekom študijskih let.

*Jeg siger mange tak til hele min danske familie og til mine søde venner,
især min forlovede Filip, for alt den støtte og kærlighed.*

Uveljavljanje male države članice EU v mednarodnem prostoru. Študija primera: Danska

Za male države se zdi, da so vedno v podrejenem položaju velikih držav, saj imajo manjšo pogajalsko moč pri zagovarjanju lastnih interesov. Manj imajo tudi strokovnega kadra in finančnih sredstev, ki bi vplivali na uveljavljanje male države v mednarodnem prostoru. Zato je pomembno sklepanje zavezništev in vključevanje v mednarodne organizacije. Analize kažejo, da je stopnja vključevanja v mednarodne organizacije pri malih državah članicah EU visoka. Za uspešno mednarodno sodelovanje je potrebno, da je mala država članica EU zelo aktivna. Z uporabo diplomacije in njenih strategij vplivanja na oblikovanje politik EU lahko merimo aktivnost oz. pasivnost zunanje politike države. Izkazalo se je, da je ekonomsko sredstvo zunanje politike – uradna razvojna pomoč, dober pokazatelj aktivnosti države donatorice. Med najbolj aktivnimi malimi državami članicami in največjimi donatoricami EU so države, ki so v EU včlanjene že od začetka (Danska, Belgija, Luksemburg). Danska je predstavljena kot netipična mala država, saj je zelo uspešna pri vplivanju na mednarodni prostor. S svojimi trdno zastavljenimi zunanjepolitičnimi cilji vodi močno zunanjo in razvojno politiko ter uspešno mednarodno razvojno sodelovanje. Aktivni multilateralizem, veliko podpiranje zasebnega sektorja in korporativistična narava NVO pripomorejo k uspešnosti danskega sistema razvojne pomoči. Danska že od leta 1978 uspešno izpolnjuje minimalne pogoje prispevanja URP. Slika evropske razvojne pomoči se v letu 2016 drastično spreminja, saj donatorice namenijo velike deleže URP za lažje prestajanje begunske krize, medtem ko DVR na ta račun prejema manjšo količino URP.

Ključne besede: mala država, Evropska unija, zunanja politika, uradna razvojna pomoč, Danska.

The establishment of a small EU member state in the international environment. Case study: Denmark

It seems that small countries are always at disadvantage compared to large countries, since they have less bargaining power to defend their own interests. They also have less of professional staff and financial resources to impact the international arena. Therefore, it is important to enter into alliances and to become a member of international organizations. Analyses show that the degree of integration into international organizations for small EU countries is high. For a successful international cooperation it is necessary that the small EU country is very active. Using diplomacy and its strategies of influencing EU policymaking we can measure activity or passivity of one country's foreign policy. It turns out that an economic instrument of foreign policy - ODA, is a good indicator of donor countries international activity. The most active small EU member states and the largest donor countries have been within EU since its beginning (Denmark, Belgium, and Luxembourg). Denmark is presented as an atypical small country, which is very successful in influencing the international arena. Denmark leads strong foreign and development policies and effective international development cooperation. Active multilateralism, great support for the private sector and the corporatist nature of NGOs contribute to the success of the Danish system of development aid. Denmark has been since 1978 successfully reaching the minimum condition of contributing ODA. The image of European development aid in 2016 is drastically changing as donors devote a large share of ODA for accommodation of refugees.

Key words: small state, European Union, foreign policy, official development aid, Denmark.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	9
1.1	Opredelitev problema in cilj raziskovanja.....	9
1.2	Raziskovalna vprašanja in hipotezi	11
1.3	Raziskovalne metode	12
1.4	Struktura dela.....	13
2	MALE DRŽAVE ČLANICE EVROPSKE UNIJE	15
2.1	Definicije in kriteriji malih držav	15
2.2	Teoretična izhodišča malih držav	17
2.3	Pomembnost vključevanja male države v mednarodno skupnost	19
2.4	Možnost vplivanja malih držav članic EU na dogajanje v EU	22
3	ZUNANJA POLITIKA MALIH DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE	25
3.1	Zunanja politika in nacionalni interesi malih držav članic EU	25
3.2	Sredstva zunanje politike pri oblikovanju politik EU	26
3.3	(Ne)aktivnost male države članice EU pri oblikovanju politik EU.....	30
3.3.1	Preglednica učinkovitosti zunanje politike malih držav članic EU.....	31
4	URADNA RAZVOJNA POMOČ KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE	35
4.1	Bilateralna pomoč.....	36
4.2	Multilateralna pomoč.....	37
4.3	Pomoč nevladnih organizacij.....	37
4.4	Uradna razvojna pomoč za zasebni sektor	38
4.5	Motivi in interesi v razvojnem sodelovanju	38
4.6	Pomen in namen uradne razvojne pomoči.....	41
5	MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE MALIH DRŽAV ČLANIC EU	43
5.1	Male države donatorice EU in njihova vloga	43
5.2	Analiza prispevanja malih držav donatoric EU k svetovnemu razvoju.....	45

6	ŠTUDIJA PRIMERA: MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE DANSKE	
	49	
6.1	Predstavitev danske razvojne politike	49
6.1.1	Zgodovinski pregled danske razvojne politike.....	50
6.2	Uradna razvojna pomoč Danske.....	54
6.2.1	Bilateralna pomoč	55
6.2.2	Multilateralna pomoč	58
6.3	Posebnosti danskega razvojnega sodelovanja	59
6.3.1	Aktivni multilateralizem	59
6.3.2	Donacije zasebnemu sektorju	62
6.3.3	Nevladne razvojne organizacije	63
6.4	Evalvacija trenutnega stanja in načrti za prihodnost	66
6.4.1	Vsesplošno zmanjšanje proračuna za dansko uradno razvojno pomoč.....	68
7	ZAKLJUČEK.....	70
8	LITERATURA	75

KAZALO GRAFOV

Graf 5.1 Prikaz držav članic EU v prispevanju URP v % BNP leta 2015	46
Graf 5.2 Primerjava URP povprečja malih in velikih držav članic EU v % BNP	47
Graf 6.1 Krivulja danske URP po letih	55

KAZALO TABEL

Tabela 2.1 Pregled držav članic EU po določenih kriterijih	16
Tabela 2.2 Pregled malih držav članic EU in leta včlanitve v mednarodne organizacije EU, NATO, OECD in OECD-DAC	21
Tabela 2.3 Delež malih držav članic EU v mednarodnih organizacijah	22
Tabela 2.4 Število predsedovanj malih držav članic EU Svetu EU	23
Tabela 3.1 Grafični prikaz sredstev ekonomske diplomacije po Udoviču.....	26
Tabela 3.2 Grafični prikaz sredstev zunanje politike po Udoviču	27
Tabela 3.3 Pregled pogajalskih strategij po Panke	29
Tabela 3.4 Pregled vodilnih in pasivnih držav članic EU v letu 2015	34
Tabela 5.1 Primerjava URP v % BNP za leta 1980, 1990, 2002, 2010 in 2015	45
Tabela 5.2 Povprečje URP malih in velikih držav članic EU v letih 2010 in 2015	47
Tabela 6.1 Danska URP po letih kot % BNP in v milijon dolarjih.....	55
Tabela 6.2 Danska bilateralna pomoč po letih v milijon dolarjih	55
Tabela 6.3 Deset največjih sektorjev porabe danske bilateralne pomoči v letu 2015.....	56
Tabela 6.4 Deset največjih prejemnic danske bilateralne pomoči leta 2015.....	57
Tabela 6.5 Danska multilateralna pomoč po letih v milijon dolarjih, skupna ter podeljena preko OZN in EU	58
Tabela 6.6 Prikaz indeksa zavezanosti k razvoju, prvih deset mest med DAC državami	66
Tabela 6.7 Zmanjšanje proračuna danske URP konec leta 2016	69

SEZNAM KRATIC

3GF – Global Green Growth Forum

APEC – Asia-Pacific Economic Cooperation

BDP – bruto domači proizvod

BNP – bruto nacionalni proizvod

DAC – Development Assistance Committee

DANIDA – Danish International Development Agency

DVR – država v razvoju

ECFR – European Council on Foreign Relations

EFTA – European Free Trade Association

EU – Evropska unija

GNI – gross national income

HIV/AIDS – human immunodeficiency virus/acquired immune deficiency syndrome

IDA – International Development Association

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NIEO – New International Economic Order

NVO – nevladna organizacija

NVRO – nevladna razvojna organizacija

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

OZN – Organizacija Združenih narodov

PZS – program zasebnih sektorjev

SGD – Sustainable Development Goals

TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership

UN – United Nations

UNCED – United Nations Conference on Environment and Development

UNDP – United Nations Development Programme

UNICEF – United Nations Children's Fund

UNIDO – UN Industrial Development Organization

URP – uradna razvojna pomoč

USAID – United States Agency for International Development

ZDA – Združene države Amerike

ZP – zunanja politika

QMV – qualified majority voting system (sistem kvalificirane večine)

1 UVOD

Razvojna pomoč je bolj kompleksen pojem, kot se zdi na prvi pogled. Tukaj ne gre samo za čisto solidarnost do revnih držav, prav tako ne za novo obliko kolonializma in niti ne za potrato denarja, kot nekateri menijo. Še posebej v današnjem času, ko je dostop do informacij tako enostaven, je takšno mišljenje nedopustno. Cilj mnogih mednarodnih organizacij in vlad je zmanjšanje revščine v državah v razvoju. Mnogo je strategij in akcijskih načrtov za doseganje razvojnih ciljev, pa ni vendar univerzalne rešitve, ki bi delovala pri vseh državah. To privede do razočaranja, saj so rezultati vidni le v nekaterih državah. Rezultati pa so odvisni od kadrovske in finančne sredstev, stroškov administracije, kapacitet države prejemnice pomoči itd. Seveda pa so rezultati uspeha močno odvisni tudi od nacionalnih interesov države donatorice. Ti se od države do države razlikujejo, hkrati pa velja nenapisano pravilo, da »nobena pomoč ni zastoj« in zato vse države donatorice iščejo načine, kako dobiti nekaj v zameno. Lahko gre za poslovna sodelovanja med državo donatorico in prejemnico ali pa za promocijo določene politike, ki je v interesu donatorice. Država prejemnica razvojne pomoči je pod določenimi pogoji upravičena do njenega prejemanja. Multilateralne organizacije ne morejo vsiliti razvoja, prav tako ne bilateralne partnerice. Potrebno je razumno razvojno sodelovanje med različnimi akterji, posvajanje strategij in veliko koordinacije. Če so ukrepi uspešni, lahko čez čas država preide iz statusa prejemnice v status donatorice, tako kot večina držav članic EU. Zaradi trenutne begunske krize v Evropi, je tematika še bolj aktualna. Države donatorice, v katere se begunci zatekajo, so namreč v neugodnem položaju. Sredstva za URP za DVR se namreč manjšajo na račun nastanitve beguncev v donatoricah. Tudi v prihodnje države donatorice načrtujejo znatno zmanjšanje URP, da bodo lahko upravljale s stroški v lastni državi.

1.1 Opredelitev problema in cilj raziskovanja

Namen magistrskega dela je predstaviti odnos med malo državo članico EU in radodarnostjo prispevanja k svetovnemu razvoju. Zato je za naše izhodišče najprej potrebno definirati male države EU. Definicija male države ni strogo zamejena, saj pri avtorjih, ki preučujejo to tematiko, zasledimo različne opredelitve. Običajno so v meritev vzeti kvantitativni (velikost nacionalnega ozemlja ali število prebivalstva) in kvalitativni indikatorji (gospodarska rast, višina BDP ali delež visokokvalificirane delovne sile). Ker raziskujem male države EU, bom za indikator majhnosti vzela število glasov v Svetu EU, ki ga uporabi tudi Panke (2010). Pri

uporabi omenjenega indikatorja pridemo do ugotovitve, da je od 28 držav članic EU malih držav kar 20.

V nadaljevanju me zanima, koliko so male države članice EU v primerjavi z velikimi državami članicami EU aktivne pri svojih zunanjih politikah. Glede na interese, sredstva in politične ter gospodarske cilje se država članica sama odloči ali bo svojo zunanjo politiko vodila aktivno ali pasivno. Dejstvo je, da male države članice EU lahko pridobijo velik vpliv, ko predsedujejo Svetu EU. Države, ki imajo manj kot povprečje glasov v Svetu EU, imajo po navadi tudi manjše gospodarstvo in manjšo pogajalsko moč pri zagovarjanju lastnih interesov. Poleg tega imajo tudi manj administrativnega in strokovnega kadra in so tako večinoma v neugodnem položaju glede vplivanja na veliko število politik EU. To so le nekatere omejitve malih držav pri vplivanju na mednarodni prostor. Male države se učijo postavljati prednostne naloge, delovati v omejitvah sredstev in se osredotočati na konkretne politike niš (ang. niche).

V ta namen so se razvile številne strategije in številni načini vplivanja malih držav v mednarodnem prostoru. Panke (2010) razdeli strategije v dve večji skupini. V prvi skupini so t.i. strategije za sooblikovanje politik, ki jih države uporabljajo za vplivanje na rezultate določene politike, medtem ko so v drugi skupini t.i. strategije za krepitev zmogljivosti, ki jih države uporabljajo kot sredstva, ki pomagajo pri izvajanju strategij za sooblikovanje politik. S pomočjo podatkov o predsedovanju Svetu EU, o članstvu v mednarodnih organizacijah in s pomočjo že izvedenih analiz moči vplivanja, bom prišla do zaključka, katere male države članice EU so najbolj aktivne na področju zunanje politike.

Stopnja aktivnosti države pa je seveda odvisna tudi od lastnih interesov, kar privede do izbire različnih sredstev zunanje politike. Sredstva zunanje politike so aktivnosti, ki na podlagi vrednosti in sprejetih strategij zagotavljajo uresničevanje ciljev, in dejavniki, ki omogočajo prelitje vrednostnega sistema (abstraktno) v namene, cilje (konkretno) zunanje politike (Udovič 2009). Jazbec (2010) poudarja, da je diplomacija še vedno najpomembnejše orodje zunanje politike. To velja zlasti za male države, ki morajo biti še posebej aktivne s sodelovanjem v mednarodnem okolju.

In ker le-te vedno posegajo dlje, se je izkazalo, da so nekatere male države tudi velike donatorice razvojne pomoči (Súilleabháin 2014). Priznana sredstvo zunanje politike je prispevanje k svetovnemu razvoju v obliki uradne razvojne pomoči. Tukaj preidemo na naslednjo stopnjo raziskovanja, saj me zanimajo dejavniki, ki vplivajo na to, koliko so male

države članice EU zmožne prispevati k svetovnemu razvoju. Zanima me, katere so tiste države članice donatorice EU, ki uspešno dosegajo zahtevo OZN in prispevajo najmanj 0,7 % BNP za svetovni razvoj v obliki multilateralne in bilateralne pomoči, in koliko izmed njih je malih držav. V magistrski nalogi bom s pomočjo opiranja na različne metode in tehnike poskušala dokazati, da tiste male države članice EU, ki so mednarodno bolj aktivne v svoji zunanji politiki, prispevajo tudi več k svetovnemu razvoju. Prav tako me zanima, ali zgoraj omenjene omejitve malih držav dejansko vplivajo na višino prispevane URP. Na splošno bom raziskovala, ali je razvojna pomoč kot sredstvo zunanje politike pokazatelj državnega vpliva in ugleda.

Da lahko poglobljeno predstavim povezavo med aktivnostjo male države članice EU, uspešnostjo prispevanja k svetovnemu razvoju in uživanju ugleda, je sestavni del magistrske naloge tudi študija primera. Danska je po geografske velikosti, populaciji in številu glasov v Svetu EU mala država, a vendar premožna in ekonomsko ter tehnološko napredujoča. Izredno je radodarna pri zagotavljanju razvojne pomoči za gospodarsko revne države. Danska je ena izmed redkih držav, ki že več desetletij uspešno izpolnjuje minimalne pogoje za zagotavljanje uradne razvojne pomoči revnim državam. Zanima me, katere so tiste posebnosti danske zunanje politike, ki ji kot mali državi omogočajo dosegati razvojne cilje in hkrati ostati ena najbolj spoštovanih in premožnih držav. V ta namen bo treba podrobno preučiti zgodovino razvojne politike Danske in njene nacionalne interese. Zaradi trenutne begunske krize je Danska, kot ena izmed držav z zelo odprto migracijsko politiko, zelo na udaru, zato bom ovrednotila tudi trenutno stanje in pregledala načrte za prihodnost danske uradne razvojne pomoči.

1.2 Raziskovalna vprašanja in hipotezi

V povezavi z začetnimi cilji magistrske naloge želim odgovoriti na naslednja raziskovalna vprašanja: v kolikšni meri so male države članice mednarodno aktivne pri uporabi strategij za vplivanje na oblikovanje politik EU? Katere so tiste male države članice donatorice EU, ki uspešno dosegajo minimalno zahtevano količino URP – 0,7 % BNP? Zakaj nekatere male države članice EU namenijo več sredstev za svetovni razvoj kot druge?

Od tod **hipoteza 1**: »Mala država članica EU, ki je mednarodno bolj aktivna, prispeva večji odstotek BNP za svetovni razvoj.«

Specifično se bom osredotočila na Dansko. Zanima me, kateri so razlogi za dansko uspešnost in radodarnost glede velikih prispevkov k URP ter zgodovinski kontekst. S svojim

raziskovanjem želim izpostaviti posebnosti danske razvojne politike in preveriti, ali so te tiste, ki pripomorejo, da ima Danska ugled velike donatorice razvojne pomoči. Vodili me bosta raziskovalni vprašanji: Kaj so posebnosti danske razvojne politike? Kakšni so nacionalni interesi Danske za veliko radodarnost pri prispevanju sredstev za svetovni razvoj?

Od tod **hipoteza 2:** »Dobro in konkretno zasnovani temelji danske razvojne politike od sredine 20. stoletja naprej, so ključni dejavniki za uspešno zagotavljanje razvojne pomoči gospodarsko revnim državam.«

1.3 Raziskovalne metode

V magistrskem delu bom uporabila naslednje metode in tehnike družboslovnega raziskovanja, ki mi bodo pomagale do potrditve oz. zavrnitve zgoraj navedenih hipotez:

➤ Analiza in interpretacija primarnih virov

Z analizo in interpretacijo primarnih virov bom preučila številne relevantne uradne dokumente – strategije, akcijske načrte, poročila, direktive in uredbe. Glede na obravnavano tematiko bodo ti viri iz mednarodne, regionalne (EU) in nacionalne ravni (Danska).

➤ Analiza in interpretacija sekundarnih virov

Analizo in interpretacijo sekundarnih virov bom uporabila pri preučevanju že obstoječih teorij in dejstev. Z relevantno strokovno literaturo – znanstvenimi monografijami in strokovnimi članki, bom prišla do pomembnih spoznanj, ki bodo osnova za nadgradnjo in raziskovanje v nadaljevanju naloge. Med drugim bom uporabila tudi primerne zbornike in ustrezne internetne strani.

➤ Študija primera

Po analizi in interpretaciji primarnih in sekundarnih virov bo prišla na vrsto metoda študije primera. Študija primera bo opravljena na nacionalni ravni in bo v mojem primeru zadevala državo Dansko. Konkretno se bom osredotočila na primarne in sekundarne vire, ki bodo zadevali samo Dansko. Takšen pristop me bo pripeljal do nekaterih zaključkov, hkrati pa mi bo dal izhodišča za posplošitev nekaterih dejstev, ki zadevajo uveljavljanje male države v mednarodnem prostoru.

➤ Zgodovinska analiza

V magistrskem delu bo zgodovinska analiza osredotočena na razvoj in zgodovino uradne razvojne pomoči na splošno in še posebej podrobno v študiji primera. Zgodovinska analiza mi bo omogočila tudi nekatere zaključke s področja danske razvojne politike, saj poznavanje zgodovinskih dejstev pripomore k širšem razumevanju tematike.

➤ **Primerjalno raziskovanje**

Ob analizah v širšem prostoru, nacionalnem, regionalnem ali mednarodnem, je metoda primerjalnega raziskovanja skoraj neizogibna. Primerjalno raziskovanje bom uporabila v primeru držav EU na področju ugotavljanja majhnosti držav, prispevanja k uradni razvojni pomoči in aktivnosti držav ter v okviru Danske in njenih indikatorjev.

➤ **Opisna statistika**

Večino primerjalnih pokazateljev bom pridobila iz uradnih statističnih baz, ki so javno dostopne na spletnih straneh mednarodnih organizacij, nacionalnih baz in različnih relevantnih podjetij. Za preglednejši opis bodo ti podatki predstavljeni v obliki tabel in grafov.

➤ **Družboslovni intervju**

Preko elektronske pošte bom opravila intervju z danskim veleposlanikom v Mozambiku. S pomočjo intervjuja bom pridobila aktualna znanja o obravnavani tematiki ter morebitne potrditve/zavrnitve že obstoječega znanja. Johnny Flentø je trenutni danski veleposlanik v Mozambiku. Na tem mestu je aktiven od leta 2015, pred tem pa je bil danski veleposlanik v Tanzaniji.

1.4 Struktura dela

Magistrsko delo je sestavljeno iz 9 poglavij. **(1)** Prvo poglavje je uvodno poglavje, kjer je predstavljen predmet raziskovanja in metode za raziskovanje. **(2)** Drugo poglavje obravnava teoretična izhodišča malih držav na splošno in na podlagi določenih indikatorjev loči male države EU od velikih. V ta namen je predstavljena tabela indikatorjev majhnosti. Poglavje obravnava tudi pomembnosti vključevanja malih držav v mednarodno skupnost in predstavi tabelo aktivnosti malih držav članic EU pri vključevanju v mednarodne organizacije ter oriše možnosti vplivanja malih držav članic EU na dogajanja v EU. **(3)** Tretje poglavje obravnava zunanjo politiko in interese malih držav članic EU. Poglavje vsebuje tudi pregled sredstev zunanje politike in analizo aktivnosti oz. neaktivnosti malih držav članic EU pri oblikovanju

politik EU. **(4)** Četrto poglavje govori o uradni razvojni pomoči kot sredstvu zunanje politike. V to tematiko se boljše poglobim in opredelim različne tipe pomoči ter izpostavim interese držav za razvojno sodelovanje. Zaključim z ugotavljanjem namena uradne razvojne pomoči. **(5)** Peto poglavje se osredotoča na razvojno obliko sodelovanja malih držav članic EU. Opredelim njihovo vlogo in podrobno analiziram njihovo prispevanje k svetovnemu razvoju. **(6)** Šesto poglavje predstavlja študijo primera, kjer sem osredotočena na izbrano državo, Dansko. V začetku predstavim zgodovino danske razvojne politike, ki je nujna za nadaljnjo obravnavo tematike. Nato podrobno preučim dansko uradno razvojno pomoč, kjer se osredotočim na prispevek Danske k bilateralni in multilateralni pomoči. Kar me je vodilo v odločitev, da izberem Dansko za študijo primera, so njene posebnosti v razvojni politiki. Raziščem tri posebnosti, ki so ključne za uspešno dansko razvojno sodelovanje. Poglavje zaključim z evalvacijo trenutnega stanja in predstavim načrte za prihodnost, ki so precej negativni. **(7)** Sedmo poglavje predstavlja zaključek magistrske naloge, kjer podam končne ugotovitve in potrdim/zavržem hipotezi. **(8)** V osmem poglavju je predstavljena celotna uporabljena literatura.

2 MALE DRŽAVE ČLANICE EVROPSKE UNIJE

2.1 Definicije in kriteriji malih držav

Ali velikost resnično šteje? Definicija male države ni strogo zamejena, saj je le-ta med številnimi avtorji različno opredeljena. Običajno se pri meritvah upošteva kvantitativne indikatorje (na primer velikost nacionalne ozemlja, število prebivalstva, višina BDP ali gospodarska razvitost) in kvalitativne indikatorje (na primer kakovostna diplomacija, delež visoko kvalificirane delovne sile ali visoko kakovostne informacije) (Sundelius 1980).

Jože P. Damijan (1996, 60) za lažjo analizo in preverjanje ustreznosti indikatorjev še podrobneje razdeli kvantitativne kriterije v tri vsebinske sklope, in sicer v geografske, demografske in ekonomske, medtem ko kvalitativne kriterije vsebinsko razdeli na psihološke in politične. Geografski kriteriji so najstarejši, najpreprostejši in hkrati tudi najbolj neustrezni kriteriji. Pri številnih avtorjih se površina male države razvršča med 10.000 in 100.000 km². Demografski kriteriji so zaradi svoje preprostosti in enoznačne opredeljenosti verjetno najbolj splošno uporabljeno merilo države. Običajna in najpogosteje uporabljena oblika demografskega kriterija je absolutno število prebivalcev države. Pri številnih avtorjih ima mala država med enim in 10 milijoni prebivalcev. Ekonomski kriteriji so še najustreznejši za opredelitev velikosti države, vendar pa so predlogi različni. BDP na prebivalca seveda ne more biti ustrezen kriterij velikosti države, kajti potem bi bil Luksemburg zelo velika država. Psihološki kriteriji oz. kriteriji prestiža in moči so izredno subjektivni, saj velikosti, razen z rangom, praktično ni mogoče ovrednotiti. Politični kriteriji oz. zmožnost vodenja samostojne zunanje, notranje in ekonomske politike so v veliki meri povezani s stopnjo gospodarske razvitosti.

Seveda pa je jasno, da noben izmed posamičnih kriterijev ne more popolnoma zajeti vseh razsežnosti velikosti (P. Damijan 1996, 69).

V Evropski uniji je velikost države pogosto določena na osnovi gospodarske in finančne moči (BDP) ali politične moči (glasovi v Svetu EU, število sedežev v Evropskem parlamentu) (Panke 2010). Glede na to, da preučujem države članice EU, se bom osredotočila na indikator, ki je neposredno povezan z državami članicami EU. Panke (2010) izpostavi indikator – število glasov države članice EU pri glasovanju v Svetu EU oz. t.i. sistem kvalificirane večine. V primerjavi s soglasnim odločanjem je sistem s kvalificirano večino (ang. QMV system) sicer neugoden za male države. Države z nižjim številom glasov težje oblikujejo zmagovalno

koalicijo v Svetu EU. Poleg tega se Evropska komisija pogosto osredotoča na velike države članice v fazi oblikovanja dnevnega reda, ker imajo le-te močnejša pogajalska izhodišča v Svetu EU (Panke 2010). Evropska unija ima trenutno 28 držav članic in skupno 352 glasov v Svetu EU, ki se sorazmerno porazdelijo glede na populacijo države članice. Od tukaj dobimo povprečje glasov, ki znaša 12,57. Države članice, ki imajo število glasov pod to vrednostjo, so definirane kot male države.

Za lažji pregled sem naredila tabelo, v kateri primerjam tri indikatorje velikosti države (št. glasov v Svetu EU, št. prebivalcev in površino države) pri 28 državah članicah EU.

Tabela 2.1 Pregled držav članic EU po določenih kriterijih

Št. članic	Država članica EU	Št. glasov v Svetu EU	Št. prebivalcev	Površina države
1	Avstrija	10	8 576 261	83 879 km ²
2	Belgija	12	11 258 434	30 528 km ²
3	Bolgarija	10	7 202 198	110 370 km ²
4	Ciper	4	847 008	9 251 km ²
5	Češka	12	10 538 275	78 868 km ²
6	Danska	7	5 659 715	42 924 km ²
7	Estonija	4	1 313 271	45 227 km ²
8	Finska	7	5 471 753	338 440 km ²
9	Francija	29	66 415 161	633 187 km ²
10	Grčija	12	10 858 018	131 957 km ²
11	Hrvaška	7	4 225 316	56 594 km ²
12	Irska	7	4 628 949	69 797 km ²
13	Italija	29	60 795 612	302 073 km ²
14	Latvija	4	1 986 096	64 573 km ²
15	Litva	7	2 921 262	65 286 km ²
16	Luksemburg	4	562 958	2 586 km ²
17	Madžarska	12	9 855 571	93 011 km ²
18	Malta	3	429 344	315 km ²
19	Nemčija	29	81 197 537	357 376 km ²
20	Nizozemska	13	16 900 726	41 542 km ²
21	Poljska	27	38 005 614	312 679 km ²
22	Portugalska	12	10 374 822	92 226 km ²
23	Romunija	14	19 870 647	238 391 km ²
24	Slovaška	7	5 421 349	49 035 km ²
25	Slovenija	4	2 062 874	20 273 km ²
26	Španija	27	46 449 565	505 944 km ²
27	Švedska	10	9 747 355	438 574 km ²
28	Velika Britanija	29	64 875 165	248 528 km ²

Vir: Evropska unija (2016).

Legenda Mala država

Iz tabele 2.1 je razvidno, da ima 20 držav članic EU število glasov v Svetu EU pod povprečjem, t.j. 12,57 glasov. Te države vzamemo za male države članice EU: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Grčija, Hrvaška, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Portugalska, Slovaška, Slovenija in Švedska.

Dodatna kontrolna indikatorja – število prebivalcev in površina države, z majhnim odstopanjem podata podobne rezultate. Po P. Damijanovi opredelitvi kriterija števila prebivalcev države je v EU 16 malih držav članic (Avstrija, Bolgarija, Ciper, Danska, Estonija, Finska, Hrvaška, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Slovaška, Slovenija in Švedska), kjer se število prebivalcev države giblje med enim in desetimi milijoni prebivalci. Po opredelitvi kriterija površine države pa je v EU 17 malih držav članic (Avstrija, Belgija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Hrvaška, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Portugalska, Slovaška, Slovenija in Nizozemska), ki imajo površino države do 100.000 km².

2.2 Teoretična izhodišča malih držav

Tako kot ne obstaja neka fiksna definicija male države, tako tudi ni nekakšne specifične teorije glede malih držav. Lahko pa pojmu prilagodimo veliko drugih teorij, preko katerih podrobneje razjasnimo pomen in razloge za delitev na male države kot take.

Recimo, da se teoretično opremo na darvinizem, saj je že Charles Darwin dejal, da »ne preživi najmočnejša vrsta, niti ne najbolj inteligentna; preživi tista, ki se najbolje prilagaja spremembam.« (Svetličič in Brinar 2002).

P. Damijan (1996, 27) tematiko malih držav v ekonomski teoriji razdeli v dve fazi. Prva faza je t.i. klasična in meščanska ekonomska teorija o malih državah. Zaradi majhnega števila malih držav in predvsem njihove nepomembnosti se tega v 19. stoletju in začetku 20. stoletja ni bistveno preučevalo. Poleg tega je klasična ekonomska teorija kot kriterij velikosti držav uporabljala produktivno površino države, torej odšteti je bilo potrebno puščave, gorovja, reke, kar pa ekonomsko gledano ni pokazatelj državne razvitosti. Kasneje je zaradi razvoja transporta in svetovne trgovine prišlo do povečanega (čeprav še vedno omejenega) vključevanja politično in gospodarsko osamosvojenih malih držav v svetovno trgovino, s tem pa sta tudi njihova vloga in pomen začela naraščati. Vendar pa se je takrat, ko je problem malih držav zaradi svetovnih dogodkov (svetovna gospodarska depresija in propad zlatega standarda, proces politične

dekolonizacije sveta po drugi svetovni vojni) postal aktualen, tudi že izteklo obdobje klasičnega oz. meščanskega ekonomskega pogleda na svet.

Druga faza je t.i. sodobna ekonomska teorija o malih državah. Po drugi svetovni vojni se je predmet proučevanja ekonomske teorije preselil k razvojnim možnostim nerazvitih držav, pri tem pa se je na male države večinoma gledalo z enakimi očmi kot na vse nerazvite države. Za povečanje proučevanja malih držav je prelomnico pomenila šele lizbonska konferenca Mednarodne zveze ekonomistov leta 1957. Bistven prispevek lizbonske konference je najprej v opredelitvi enote proučevanja (opredelitev pojmov država in velikost države) in nato v načrtnem obravnavanju prav specifičnih problemov malih držav. Lizbonska konferenca je dokončno zavrnila površino kot ustrezen kriterij velikosti države. Uveljavil se je namreč demografski kriterij – število prebivalcev in že je tukaj tudi ideja o ekonomski velikosti. Vendar tudi Lizbonski konferenci ni uspelo postaviti dovolj jasne ločnice med malimi in nerazvitimi državami (P. Damijan 1996, 35).

Kasneje je podmeno o povezanosti majhnosti z nerazvitostjo zelo učinkovito ovrigel predvsem D. S. Pearson, ki v svojem delu ni mogel najti statistično značilne povezave med gospodarsko razvitostjo (BDP na prebivalca) in velikostjo države (število prebivalcev, površina ali gostota naseljenosti). V 60. letih 20. stoletja so številni avtorji že ločili med ozemeljsko, demografsko in ekonomsko velikostjo, vendar se jim je pomembnejša od razlike med velikimi in manjšimi državami zdela razlika med razvitimi in nerazvitimi. Kasneje, v 70. in 80. letih se zdi, da je industrijski razvoj v svetu že toliko napredoval, da se je nasprotje med razvitimi in nerazvitimi državami nekoliko zmanjšalo, tako da se je ekonomska teorija lahko nekoliko bolj posvetila specifičnim problemom nekaterih malih držav. V okviru sekretariata Commonwealth je bila v Londonu leta 1981 organizirana mednarodna konferenca na temo ekonomskih problemov in politike malih držav, leta 1991 na Malti pa tudi druga konferenca Mednarodne zveze ekonomistov o malih državah. Obe konferenci sta dodatno osvetlili nekatera področja v zvezi z malimi državami. V zadnjih dvajsetih letih se je močno povečal obseg literature o modeliranju posameznih konkretnih gospodarskih problemov z uporabo t.i. predpostavke male države (ang. small country assumption) (P. Damijan 1996, 36).

Peter J. Katzenstein (v Thorhallsson 2000) argumentira, da velikost države omogoča posebne politične rezultate, ki jih je treba obravnavati kot spremenljivko, ne pa kot stalnico. Velikost vpliva na gospodarsko odprtost (ang. economic openness) in značilnost političnega režima. Katzenstein izpostavi tri izrazite karakteristike malih držav v Zahodni Evropi: 1. male države

EU se razlikujejo od velikih držav EU po svoji gospodarski odprtosti, ki krepi korporativne dogovore, 2. korporativna razlika se kaže v treh pomembnih značilnostih korporativizma (ideologija socialnega partnerstva; centraliziran in koncentriran sistem gospodarskih interesnih skupin; nemoteno pogajanje med glavnimi političnimi akterji v različnih sektorjih politik), 3. korporativizem je tudi posledica značilnega strankarskega sistema malih držav EU (Thorhallsson 2000).

Tudi P. Damijan povezuje gospodarsko rast z gospodarsko odprtostjo. Velika prednost nekaterih visoko razvitih malih držav je prav v njihovi geografski bližini trgom nekaterih večjih evropskih držav. Male države svojo ekonomsko politiko v praksi prilagajajo politiki, ki jo izvaja ena ali več sosednjih velikih držav (primer Avstrije in Nemčije) (P. Damijan 1996). Thorhallsson (2010, 5) poudarja, da naj bi se male države bolj zanašale na tuje trge za dobrine in storitve zaradi njihove specializirane produkcije. Kar pomeni, da so odvisne od uvoza. Odvisne pa so tudi od izvoza in jim je zato v interesu odprti mednarodni trg.

2.3 Pomembnost vključevanja male države v mednarodno skupnost

Za zagotovitev lastne varnosti se mala država ne more kaj prida zanašati na svojo moč. Varnost si mala država lahko zagotovi predvsem s tem, da kot cilje svoje zunanje politike izpostavi in uresniči dobre in urejene odnose s sosedi in da se vključi v ustrezna zaveznitva. Urejenost odnosov s sosedi in vključenost v ustrezna zaveznitva sta temeljna stebra varnosti malih držav. Zato morajo biti urejeni odnosi s sosedi za zunanjo politiko male države posebej pomemben in poudarjen cilj, za katerega je potrebno stalno prizadevanje. Urejeni odnosi s sosedi so navadno tudi pomemben pogoj za vključitev v širša zaveznitva. Zaveznika ali člana zavezniške skupnosti, ki vnaša v zaveznitvo majhen prispevek, kar velja za male države, hkrati pa velike težave, tveganja in spore s sosedi, si ne želi nobeno zaveznitvo (Petrič 2010, 450). Male države si zaradi svoje majhnosti ter zaradi upoštevanja nacionalnih interesov prizadevajo biti vključene v procese sodelovanja na mednarodni ravni. To zmanjšuje njihovo ranljivost ter krepi njihovo dejansko pozicijo, obenem pa povečuje njihov profil, prisotnost in možnost sodelovanja v procesih, ki se odvijajo v mednarodni skupnosti (Jazbec 2001, 56).

Mala država je lahko izpostavljena pritiskom in tveganjem, še zlasti če je izven integracijskih povezav in izven zanesljivih zavezniških grupacij. Zato ni presenetljivo, da so si praktično vse srednjeevropske države od Baltika do Črnega morja prizadevale za včlanitev v EU in NATO, ki sta osrednji »zahodni« grupaciji, ki zagotavljata dolgoročno varnost in blagostanje. Država,

kot članica EU ali NATO, je tudi bolj varna prej izsiljevanjem in pritiski svojih sosednih držav. Varnejša je tudi pred tveganji in izzivi, ki utegnejo obremenjevati evropske in svetovne mednarodne odnose v prihodnjih desetletjih. Tako kot si male države z lastno močjo ne morejo zagotoviti varnosti, tudi ne morejo same ustvarjati in voditi širše zavezniške grupacije in integracijskih procesov. Lahko pa se (in morajo) bolj ali manj kreativno prilagajati integracijskim procesom in se vključevati vanje skladno z lastnimi interesi (Petrič 2010, 450).

Za male države velja, da prevladujejo predvsem povezovalne težnje, ki jih narekujejo potrebe za doseganje ekonomij obsega (EU, EFTA, APEC, itd.) (P. Damijan 1996). Tudi Flentø (2016) poudarja pomembnost vključevanja male države v relativne mednarodne organizacije predvsem na regionalni ravni, saj to vpliva pozitivno na premagovanja majhnosti in na mednarodni prostor.

Rothstein (v Vegič 1999) poda nekaj razlogov, zakaj so zavezništva atraktivna za male države: 1. v večjem zavezništvu je manj možnosti, da bo le-to postalo sredstvo za izvajanje neke politike, ki je v interesu zgolj ene velesile; 2. moč v takšnih zavezništvih ni skoncentrirana v rokah ene, najmočnejše članice, pač pa je difuzna; zato redko prevlada interes ene same članice in tako se za ostale poveča možnost vplivanja na odločitve; 3. večje število članic po navadi pomeni več pogajanj in več kompromisov, kar tudi povečuje možnosti malih držav za uveljavljanje lastnih nacionalnih interesov; in 4. v določenih razmerah lahko mala država v multilateralnih zavezništvih igra vlogo balanserja moči in s tem poveča svoj ugled in vpliv.

Male države potrebujejo zanesljive prijatelje med vodilnimi državami, čeprav si jih, ker same niso ne močne in ne pomembne, težje pridobivajo. Tudi blagostanje je vrednota, ki jo tako kot vse države skušajo s svojo zunanjo politiko uresničiti tudi male države. V sodobnem svetu, še zlasti pa v sedanjih evropskih razmerah, blagostanja ni moč uresničiti z gospodarskim zapiranjem in ubiranjem avtarkičnih poti. Za male evropske države je včlanitev v EU najpomembnejši in hkrati dolgoročno najbolj racionalen zunanjepolitični cilj. Ne glede na težave, ki jih ima EU pri uresničevanju nekaterih svojih ciljev, tudi pri vzpostavljanju skupne zunanje in varnostne politike, male evropske države ne morejo računati, da bi lahko dolgoročno ostale izven te gospodarske, vse bolj tudi politične in varnostne grupacije, če naj si zagotovijo trdne, dolgoročne temelje gospodarske stabilnosti in razvoja (Petrič 2010, 451).

2.3.1 Analiza vključevanja malih držav članic EU v mednarodne organizacije

Zanimivo bi bilo primerjati male države članice EU in njihova članstva v mednarodnih organizacijah, ob tem pa se vprašati v kolikšni meri male države članice EU dejansko upoštevajo priporočila o zavezništvu. Zanima me, kolikšen je delež malih držav članic EU v različnih relevantnih mednarodnih organizacijah in v katero mednarodno organizacijo se male države članice EU najpogosteje včlanjujejo. V ta namen sem pripravila spodnjo tabelo.

Tabela 2.2 Pregled malih držav članic EU in leta včlanitve v mednarodne organizacije EU, NATO, OECD in OECD-DAC

	Mala država članica EU	EU	NATO	OECD	OECD - DAC
1	Avstrija	1995		1961	1966
2	Belgija	1958	1949	1961	1961
3	Bolgarija	2007	2004		
4	Ciper	2004			
5	Češka	2004	1999	1995	2013
6	Danska	1973	1949	1961	1963
7	Estonija	2004	2004	2010	
8	Finska	1995		1969	1975
9	Grčija	1981	1952	1961	1999
10	Hrvaška	2013	2009		
11	Irska	1973		1961	1985
12	Latvija	2004	2004	2016	
13	Litva	2004	2004		
14	Luksemburg	1958	1949	1961	1992
15	Madžarska	2004	1999	1996	
16	Malta	2004			
17	Portugalska	1986	1949	1961	1961-1974; 1991-
18	Slovaška	2004	2004	2000	2013
19	Slovenija	2004	2004	2010	2013
20	Švedska	1995		1961	1965

Viri: Evropska unija (2016); NATO (2016); OECD (2016a); OECD (2016b).

Kot je razvidno iz tabele 2.3, je večina malih držav članic EU poleg EU tudi članica katere druge mednarodne organizacije. Izjemi sta Malta in Ciper. Z izjemo Madžarske in Baltskih držav, so države članice OECD tudi članice OECD-DAC. Osem od 20 malih držav članic EU je članic vseh štirih mednarodnih organizacij. Medtem ko so gospodarsko bolj razvite male države Belgija, Danska, Luksemburg in Švedska članice omenjenih organizacij že od začetka njihovega obstoja, so gospodarsko manj razvite male države (Češka, Slovaška, Slovenija, Bolgarija) začele svojo pot vključevanja v mednarodno skupnost šele ob vstopu v novo tisočletje.

Od 20 malih držav članic EU je 14 včlanjenih tudi v NATO, kar pomeni 70 odstotkov. 15 malih držav članic EU je tudi članic OECD, kar predstavlja 75 odstotkov. Nekaj manj, 12 malih držav članic EU je včlanjenih še v OECD-DAC, kar predstavlja 60 odstotkov.

Upoštevajoč celotno članstvo, je kar polovica članic NATO tudi malih držav članic EU. Delež malih držav članic EU v OECD je 43 odstoten, v OECD-DAC pa 41 odstoten.

Tabela 2.3 Delež malih držav članic EU v mednarodnih organizacijah

	NATO	OECD	OECD-DAC
Delež malih držav članic EU v celotnem članstvu mednarodne organizacije	50 % (14/28)	43 % (15/35)	41 % (12/29)
Delež malih držav članic EU v določeni mednarodni organizaciji med malimi državami članicami EU	70 % (14/20)	75 % (15/20)	60 % (12/20)

Iz analize je razvidno, da je delež malih držav EU v mednarodnih organizacijah visok. Predvsem pa je pomembno, da se trend vključevanja v mednarodno skupnost povečuje, saj male države vidijo prednost članstva, ki pretehta odrekanje in prilagajanje.

Večina malih držav v EU v mednarodnem sistemu vidi zagotovilo, ki preko razvejane institucionalne strukture kroti enostranske apetite večjih držav, hkrati pa njim samim nudi polno vpetost v procese odločanja in s tem zagotavlja boljše možnosti, da je njihov glas slišan (Zupančič v Brglez in Zajc 2004).

2.4 Možnost vplivanja malih držav članic EU na dogajanje v EU

Država lahko preseže svojo majhnost, če se uveljavi na določenem področju. To pripomore k večji prepoznavnosti, večjemu ugledu in vplivu.

Thorhallsson in Wivel (2006) menita, da k vplivanju na mednarodno skupnost še najbolj pripomorejo kakovostne administrativne kompetence, diplomatske spretnosti, znanje in iniciativnost, ugled države, močno vodstvo, izjemna sposobnost graditve koalicij in zmožnost prioritiziranja.

Z vidika obvladovanja lastne majhnosti v mednarodnem okolju je članstvo v EU lahko samo po sebi privlačno za male države in kot takšno sredstvo za večanje vpliva. Članstvo v EU državam zagotavlja vključenost v procese odločanja, ki imajo ključne posledice za okolje, v katerega so umeščene. S trdno postavljeno nadvladovano institucionalno strukturo jim EU nudi okvir, v katerem svoje interese v odnosu do interesov večjih držav lažje uveljavljajo, kot bi jih

v neintegrirani Evropi, v kateri bi se ključne odločitve sprejemale v ekskluzivnem krogu večjih sil. Njihov politični pomen je večji, saj so kot integralni del tega kompleksnega sistema s trdnim pravnim redom ključne za sprejemanje in implementacijo odločitev tudi globalnega učinka (Zupančič v Brglec in Zajc 2004).

Dinan (1999) pravi, da Evropska komisija tradicionalno brani interese manjših držav. Male države, katerih moč v Svetu EU je razmeroma omejena, imajo največ priložnosti za vpliv na vsebino nove zakonodaje v fazi, ko osnutek piše Evropska komisija. Takrat male države najbolj intenzivno lobirajo.

Tabela 2.4 Število predsedovanj malih držav članic EU Svetu EU

	Država članica EU	Članstvo v EU	Predsedovanje Svetu EU
1	Avstrija	1995	2x
2	Belgija	1958	12x
3	Bolgarija	2007	0
4	Ciper	2004	1x
5	Češka	2004	1x
6	Danska	1973	7x
7	Estonija	2004	0
8	Finska	1995	2x
9	Grčija	1981	5x
10	Hrvaška	2013	0
11	Irska	1973	7x
12	Latvija	2004	1x
13	Litva	2004	1x
14	Luksemburg	1958	12x
15	Madžarska	2004	1x
16	Malta	2004	0
17	Portugalska	1986	3x
18	Slovaška	2004	0
19	Slovenija	2004	1x
20	Švedska	1995	2x

Vir: Evropska unija (2016).

Iz tabele 2.4 je razvidno, da je večina bolj razvitih starejših malih držav članic imelo priložnost predsedovati Svetu EU že velikokrat, medtem ko nekatere novejšje male države članice EU sploh še niso imele priložnosti predsedovanja. Včasih je to odraz nepripravljenosti, neaktivnosti ali nezmožnosti administracije. Od 20 malih držav članic EU jih kar pet ni še nikoli predsedovalo Svetu EU, medtem ko jih je šest predsedovalo enkrat.

Diana Panke (2010, 66) v svoji raziskavi »Small states in the European union. Coping with structural disadvantages« med drugim raziskuje tezo, ali ima predsedovanje Svetu EU dolgoročni vpliv na malo državo članico EU. S pomočjo družboslovnih intervjujev s predstavniki držav potrdi tezo, da so države, ki so že predsedovale Svetu EU bolj aktivne v mednarodnem prostoru kot neizkušene države, ki še niso predsedovale Svetu EU. Bistveno je učenje in pridobivanje izkušenj, saj ima z njimi država boljši pregled nad celotnim dogajanjem v EU in razširjeno mrežo. Država pridobi ugled in izkušnje delovanja pod različnimi pritiski in s tem tudi izboljša svoje pogajalske spretnosti. Jasno je, da dalj časa kot je država v EU, bolje razume procese v njej in lahko poskuša oblikovati politiko EU.

Cilj predsedovanja je doseči napredek pri delu EU, pri čemer je pomembno, da se iščejo in pa predvsem dosegajo kompromisi med državami članicami. Tekom predsedovanja se mora predsedujoča država članica vzdržati favoriziranja svojih lastnih interesov in mora v osredje postavljati skupni, evropski interes. Izkušnje kažejo, da so male države članice manj usmerjene k uveljavljanju svojih lastnih interesov v času predsedovanja, ter jim prednostno nalogo predstavlja prevlada in uveljavitev skupnega evropskega interesa (Urad Vlade RS za komuniciranje 2007). Flentø (2016) je mnenja, da ima predsedujoča država po navadi več vpliva po koncu predsedovanja, če je seveda opravila dobro delo. Takrat je bolj prepoznavna in lahko bolje zastopa lastne nacionalne interese.

Petrič (2010, 453) poudarja, da domišljenost državnih mednarodnih nastopov in aktivnosti, pripravljenost igrati aktivno, pozitivno vlogo v mednarodnih dogajanjih, načelnost njene zunanje politike, usposobljenost njenih politikov in diplomatov je tisto, kar bistveno prispeva k pozitivni prepoznavnosti vsake države. K prepoznavnosti male države, ki ni posebej opazna zaradi svoje majhne moči in omejene vloge, ki jo ima v svetu, pa še posebej.

3 ZUNANJA POLITIKA MALIH DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE

3.1 Zunanja politika in nacionalni interesi malih držav članic EU

Opredelevanje zunanje politike predstavlja izziv avtorjem, saj se kot pri opredeljevanju malih držav tudi tukaj pojavlja več različnih definicij. Na kratko lahko razložimo, da je zunanja politika proces in sistem akcij, ki jih neka država izvaja v mednarodni sferi z namenom vplivanja in zagotavljanja lastnih političnih in ekonomskih interesov (Benko, 1997). Ker imajo tako velike kot male države članice enake interese v mednarodni sferi, Petrič (2010, 444) potrjuje, da je v teoriji zunanje politike malo del, ki bi dejansko skušala določiti splošne razlike med zunanjo politiko držav, različnih po »moči« oziroma velikosti ali pomenu. Torej, zunanja politika države deluje kot sredstvo mednarodnega vplivanja države za zagotavljanje lastnih interesov.

Prvotni nacionalni interes zunanje politike male države je ureditev odnosov s sosedi, zanesljiva zaveznitva in vključenost v zanjo pomembne integracije. Za male države, zlasti tiste, ki so utemeljene na lastni narodni samobitnosti, je ohranitev narodnostne, etnične, kulturne, jezikovne itd. samobitnosti med najpomembnejšimi vrednotami, ki naj bi jih zagotavljala zunanja politika. Konkretni cilj zunanje politike male države so zato taki mednarodni dogovori, ki zagotavljajo, da bodo sodobni neizbežni integracijski procesi čim manj prizadeli njeno narodno samobitnost (Petrič 2010).

Thorhallsson (2010) pa meni, da so gospodarski interesi države tisti, ki vplivajo na mednarodno obnašanje male države. Gospodarstva malih držav so bolj odprta in odvisna kot gospodarstva velikih držav. Njihov domači trg je namreč majhen. Njihovo gospodarsko odprtost je mogoče razložiti z dvema dejavnikoma. Prvič, male države uvozijo veliko količino dobrin, ki jih velike države proizvedejo same. Drugič, mali domači trgi vodijo male države v iskanje specializacije in ekonomije obsega v izvoznih trgih. Posledica izvoza svojih proizvodov in istočasne odvisnosti od uvoza je bolj odprto in specializirano gospodarstvo male države. Male države članice EU imajo zelo raznolike gospodarske interese v EU, saj so specializirane v različnih sektorjih. Njihova raven gospodarske razvitosti se široko razlikuje. Pri kmetijstvu je denimo geografska lokacija ključnega pomena. Posledično male države niso oblikovale nobenega stabilnega zaveznitva v poskusu opredelitve svojih gospodarskih interesov v EU in dotičnih sektorskih politik.

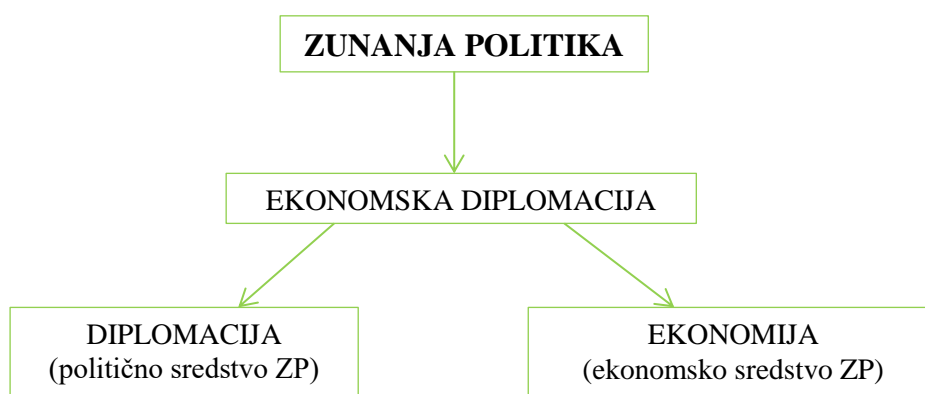
Dejstvo je, da administracije malih držav navadno ne sodelujejo pri procesu odločanja, če nimajo interesa na tistem določenem področju ali pa minimalno sodelujejo pri pogajanjih brez namena vplivanja na oblikovanje politik. Peter J. Katzenstein (v Thorhallsson 2000) poudarja, da je cilj male države odnesti največ kar lahko v tistem sektorju, ki jim je najbolj v interesu. Thorhallsson (2010) je mnenja, da se na tak način male države naučijo prioritizirati. Prioritizacija je pri malih državah nujna zaradi majhne velikosti administracije, pomanjkanja kadrov in sredstev.

3.2 Sredstva zunanje politike pri oblikovanju politik EU

Za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev države uporabljajo sredstva zunanje politike. Sredstva za zagotovitev uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev katere koli države morajo biti ciljem ustrezna in seveda določeni državi dosegljiva. Brez uporabe ustreznih sredstev bo cilj ostal neresničen, namesto zunanjepolitičnega uspeha bo sledil poraz (Petrič 2010).

Za lažje razumevanje spodnji prikaz prikazuje delitev sredstev zunanje politike.

Tabela 3.1 Grafični prikaz sredstev ekonomske diplomacije po Udoviču



Vir: Prirejeno po Udovič (2009).

Sredstva zunanje politike so aktivnosti, ki na podlagi vrednosti in sprejetih strategij zagotavljajo uresničevanje ciljev, in dejavniki, ki omogočajo prelitje vrednostnega sistema (abstraktno) v namene, cilje (konkretno) zunanje politike (Udovič 2009).

Udovič (2009) poudarja, da sredstva zunanje politike večina avtorjev deli na tri temeljne kategorije, in sicer: vojaška sredstva oz. sredstva prisile, politična sredstva (diplomacija in javno mnenje) in ekonomska sredstva (ekonomske sankcije in uradna razvojna pomoč). Za razliko od Udoviča pa Benko (1997) razdeli sredstva zunanje politike na sredstva prepričevanja

in sredstva prisiljevanja, kjer vojaška in gospodarska moč skupaj spadata v drugo skupino. Med sredstva prepričevanja pa spadajo diplomacija in javno mnenje.

Tabela 3.2 Grafični prikaz sredstev zunanje politike po Udoviču



Vir: Prirejeno po Udovič (2009).

Pri uporabi sredstev Udovič (2009) utemeljuje, da je zunanja politika omejena s kvalitativnimi in kvantitativnimi značilnostmi posamezne države, kar pomeni, da na izbor sredstev zunanje politike vplivajo tako realni dejavniki (npr. število prebivalstva, površina zemlje, ekonomska moč itd.) kot tudi dejavniki percepcije (dejanski pomen države v mednarodni skupnosti, vpliv in moč države ipd.). Ti dejavniki so posebej pomembni za uporabo sredstev zunanje politike v mali državi. Z domišljeno uporabo sredstev prepričevanja, s spretno diplomacijo, ki se zna opreti tudi na mednarodno pravo in si je sposobna pridobiti podporo in pomoč prijateljev in zaveznikov, mala država lahko doseže diplomatske uspehe, zlasti dobre kompromise pri zaščiti in uveljavljanju svojih interesov (Petrič 2010).

Jasno je, da je vsako sredstvo zunanje politike usmerjeno navzven, kot tudi, da se zunanja politika pri izbiri slednjih dnevno sooča z zunanji in notranji omejitvami. Zunanje omejitve so običajno omejitve, ki izhajajo iz mednarodnega prava, pogodbenega ali občega oz. splošnih pravnih načel, medtem ko so notranje omejitve pri uporabi sredstev vezane na javno mnenje in zakone, v katerih je lahko predpisano, katera sredstva lahko zunanja politika uporablja za doseganje svojega cilja (Udovič 2009).

Glede vojaških oz. sredstev prisile Petrič (2010) pravi, da lahko zunanja politika male države prav malo doseže v mednarodnih odnosih z uporabo sredstev prisiljevanja, hkrati pa veliko tvega. Zato je nujno, da mala uporablja v svoji zunanji politiki predvsem sredstva prepričevanja, zlasti diplomacijo. Opozarja tudi, da pretiran oboroževalni napor v mali državi utegne ne le neugodno vplivati na njen gospodarski razvoj, prispevati k neuravnoteženi proračunski porabi itd. – temveč lahko zlasti pri sosednjih državah povzroči neugodne reakcije, pogosto pa tudi protiukrepe. Skratka, nepremišljeni oboroževalni napor male države lahko privedejo v oboroževalno tekmo, ki je mala država praviloma ne zmore (Petrič 2010).

Jazbec (2010) poudarja, da je diplomacija še vedno tisto najpomembnejše orodje zunanje politike. Še posebno če gre za male države, ki morajo biti še posebej aktivne pri sodelovanju v mednarodnem okolju. K temu stremi tudi Benko (1997), ki pravi, da je diplomacija male države najpomembnejši način vodenja poslov z drugimi političnimi subjekti, hkrati pa je pomembna značilnost današnje diplomacije, da deluje preko strategij in tehnik ter preko osebnih kakovostih in spretnosti njenih izvajalcev. Petrič (2010) še posebej izpostavi ustreznost kadra za opravljanje nalog diplomacije. Za kakovostno, elitno diplomacijo, s katero lahko mala država vsaj delno nadoknadi primanjkljaj pri drugih sredstvih zunanje politike, so vsekakor najpomembnejši kadri. Za uspešno delo vsake diplomacije je pomembno, da se zagotovi ustrezno zahtevne priprave tistih, ki odhajajo na delo v diplomatska in konzularna predstavništva. To je še posebej pomembno za diplomate male države, saj za njihovimi besedami ne stoji velika moč države, pač pa le njihova sposobnost argumentiranja. Pomembno je tudi kakovostno dodatno in stalno izobraževanje delavcev v diplomatski službi in tudi na drugih mestih v državni administraciji, ki se stalno profesionalno ukvarjajo z različnimi vidiki mednarodnih odnosov.

V sklopu diplomacije naj se bi mala država in njena diplomatska služba posluževala pogajalskih strategij za doseganje zastavljenih ciljev. Panke (2010) oblikuje dve skupini strategij – strategije za sooblikovanje politik in strategije za krepitev zmogljivosti.

Tabela 3.3 Pregled pogajalskih strategij po Panke

POGAJALSKE STRATEGIJE	
Strategije za sooblikovanje politik	Strategije za krepitev zmogljivosti
➤ Splošno utemeljevanje	➤ Prioritizacija
➤ Strokovno utemeljevanje	➤ Obračanje na Evropsko komisijo
➤ Oblikovanje okvirjev EU	➤ Obračanje na Predsedstvo
➤ Reševanje problemov	➤ Regionalna koordinacija
➤ Dogovarjanja	
➤ Nevtralno posredovanje	
➤ Tvorjenje koalicij	
➤ Lobiranje pri EU institucijah	
➤ Povezovanje z malimi državami	
➤ Povezovanje z velikimi državami	

Vir: Povzeto po Panke (2010).

Države, male in velike, ki želijo zagovarjati nacionalne interese kar se da dobro, lahko uporabijo eno vrsto strategij ali pa le-te kombinirajo. Najprej se lahko odločijo za eno od strategij za sooblikovanje politik in nato na le-to aplicirajo strategijo za krepitev zmogljivosti. Strategije za krepitev zmogljivosti posredno pomagajo k uspešnejšemu sodelovanju v mednarodnih pogajanjih. Male države, ki imajo premalo ekspertnega znanja in pomanjkanje pregleda potencialnih problemov in situacij v Bruslju, se lahko obrnejo na Evropsko komisijo ali predsedujočo državo za pridobitev dodatnih informacij. Prav tako lahko male države prioritizirajo, kam bodo investirale svoja sredstva, da lahko uspešno vplivajo na vsebine politik EU, ki so jim bolj v interesu. Strategije za sooblikovanje politik se ne osredotočajo na kognitivne in administrativne zmogljivosti, ampak se usmerjajo neposredno na vplivanje na izid pogajanj.

Med ekonomskimi sredstvi je še najbolj dejavno in prepoznavno sredstvo uradne razvojne pomoči. Uradna razvojna pomoč bo podrobno predstavljena v 4. poglavju.

3.3 (Ne)aktivnost male države članice EU pri oblikovanju politik EU

Glede na interese, sredstva in politične ter gospodarske cilje se država članica sama odloči ali bo svojo zunanjo politiko vodila aktivno ali pasivno. Benko (1997) obrazloži, da si država, ki vodi svojo zunanjepolitično strategijo aktivno, sama določi cilje, medtem ko je državi, ki pasivno vodi zunanjepolitično strategijo, cilj ohranjanje statusa quo.

Pasivnost in aktivnost zunanje politike male države se meri tudi v pogostosti uporabe pogajalskih strategij in sredstev za vplivanje pri oblikovanju politik. V ta namen Panke (2010) izvede raziskavo o uporabi pogajalskih strategij malih držav članic pri oblikovanju politik v EU. Ugotovitve so sledeče. Male države članice EU, ki so najbolj aktivne v uporabi strategij za vplivanje na oblikovanje politik, so Danska, Luksemburg, Irska, Finska, Švedska in Belgija. Avstrija in Portugalska predstavljata srednje polje. Ostalih 12 malih držav članic (Malta, Češka, Slovenija, Latvija, Slovaška, Estonija, Grčija, Hrvaška, Litva, Madžarska, Bolgarija, Ciper) pa predstavljajo skupino držav, ki je manj dejavna pri vplivanju na oblikovanje politik v EU. Panke razloge za bolj pasivno zunanjo politiko večine malih držav članic EU vidi v nejasnosti zunanjepolitičnih ciljev male države in v kratkotrajnem članstvu države v EU.

Aktivno in pasivno sodelovanje malih držav članic EU lahko na tej točki povežemo s prednostnimi nalogami, ki jih ima država za zagotavljanje lastnih interesov v EU. Mala država bo bolj aktivna na področjih, ki se jo neposredno zadevajo in ima od njih korist. Pasivna bo na področjih, na katere nima vpliva, ter pri sooblikovanju politik, ki nimajo neposrednega vpliva na njeno delovanje. Thorhallsson (2010) izpostavi primer Danske in njenih interesov pri Skupni evropski kmetijski politiki. Leta 1973, ko je Danska vstopila v EU, so bili njeni uradniki prisotni na vseh sestankih delovnih teles, tudi tistih, ki niso imeli neposredne povezave z njenimi interesi. Kmalu zatem, ko je spoznala, kakšen je način oblikovanja politik v EU, je začela gledati na lastne interese. Danska je začela prioritizirati področja interesov in se udeleževala samo bistvenih sestankov, kar ji je bilo celo očitano. Danski uradniki so zatrjevali, da je Danska dala veliko poudarka na Skupno evropsko kmetijsko politiko, saj je bilo kmetijstvo glavni razlog za vstop v EU. Ministrstvo za kmetijstvo je zmanjšalo svoje osebje, zato je bila država primorana še bolj ozko zastopati svoje interese. Tudi v samem kmetijskem sektorju se je osredotočila samo na panoge, ki se je direktno zadevajo. Danska ima tako zaradi pomanjkanja administrativnih sredstev manjšo sposobnost sodelovanja pri Skupni kmetijski politiki. A vendar je to ni ustavilo pri doseganju svojih zunanjepolitičnih ciljev in je tako še vedno aktivna s predlogi iniciativ za promocijo lastnih interesov pri Skupni evropski kmetijski politiki.

Danska ima interes v izvozu njenih kmetijskih proizvodov, zato je prevzela vodilno vlogo v pritiskih na EU glede kmetijskih izdelkov.

Pastore (2013) v svoji študiji »Small new member states in the EU foreign policy: Toward small state smart strategy«? opiše primer Malte. Malta se osredotoča predvsem na svojo geopolitično pomembnost, kadar želi povečati svoj vpliv. Zato ji je v interesu stabilnost v Sredozemlju. Malta sicer nima neposredne varnostne grožnje, vendar pa se sooča z nevojaškimi grožnjami, kot je nezakonito priseljevanje. Zato je vprašanje migracij in nacionalne varnosti postalo primarni interes Malte pri njeni zunanji politiki in pri oblikovanju politik v EU.

3.3.1 Preglednica učinkovitosti zunanje politike malih držav članic EU

Evropski svet za zunanje odnose (European Council on Foreign Relations¹) od leta 2010 izvaja projekt The European Foreign Policy Scorecard. To je inovativen projekt, ki omogoča sistematično letno oceno učinkovitosti Evrope v sodelovanju z ostalim svetom. Preglednice ocenjujejo delovanje institucij in držav članic EU na 80 področjih politik v 6 ključnih temah – multilateralne zadeve, odnosi EU-Rusija, odnosi EU-širša Evropa, odnosi EU-Bližnji vzhod in Severna Afrika, odnosi EU-ZDA in odnosi EU-Azija (Evropski svet za zunanje odnose 2016a).

Raziskava za posamezno državo poda oceno, ali je bila za določeno leto med vodilnimi na nekem področju politike, ali je bilo njeno sodelovanje pasivno oz. je zanemarjala določeno področje politike. Povzela bom kazalnike za leto 2015 za 20 malih držav članic EU (Evropski svet za zunanje odnose 2016b):

- Avstrija je bila za leto 2015 označena kot dvakrat vodilna. Okrepila je sodelovanje EU z Zahodnim Balkanom in organizirala Vrh Zahodnega Balkana. Vodilna je bila tudi v TTIP pogajanjih.
- Belgija je bila pasivna kar dvakrat, obakrat pri prispevkih za mednarodno sodelovanje. Prvič zato, ker je zmanjšala proračun za razvojno pomoč in drugič, ker je zmanjšala število čet in policije v tujini.

¹ ECFR je večkrat nagrajena mednarodna think-tank skupina, ki si prizadeva za izvajanje vrhunskih neodvisnih raziskav in zagotoviti varen prostor za oblikovalce politik, aktiviste ter intelektualce za izmenjavo idej. Ustanovljena je bila leta 2007. Danes ima več kot 50 zaposlenih iz več kot 20 držav sveta. Financira se s sprejemanjem sredstev različnih dobrodelnih fundacij, nacionalnih vlad, podjetij in zasebnikov. Evropski svet za zunanje odnose ima trenutno več kot 270 članov iz različnih držav. Člani so različni ambasadorji, bivši premieri, ministri, komisarji idr. (Evropski svet za zunanje odnose 2016a).

- Bolgarija je bila vodilna enkrat in pasivna dvakrat. Vodilna je bila pri povečanju deleža uradne razvojne pomoči, pasivna pa pri nizki napotitvi čet in policije v tujino ter pri nizkih prispevkih za humanitarno krizo na Bližnjem vzhodu glede na njen BDP.
- Ciper je označen kot dvakrat pasiven glede nizkega števila napotitve čet in policije v tujino ter pri nizkih prispevkih za humanitarno krizo na Bližnjem vzhodu.
- Češka je bila dvakrat vodilna in enkrat pasivna v letu 2015. Vodila je pot h krepitvi evropskih obvez do držav Vzhodnega partnerstva. Bila je zelo dejavna pri opozarjanju na kršitev človekovih pravic na Kitajskem. Negativno oceno pa je Češka pridobila zaradi nizkega števila napotitve čet in policije v tujino.
- Danska je bila v lanskem letu obravnava kot dvakrat vodilna. Predvsem se je izkazala pri diplomatskih odnosih, politični podpori in humanitarni pomoči pri podpori Ukrajine. Vodilna pa je bila tudi v prispevanju razvojne pomoči za humanitarno krizo na Bližnjem vzhodu.
- Estonija je bila v 2015 ocenjena kot dvakrat vodilna in enkrat pasivna država na področju določene politike. Estonija je bila vodilna pri spodbujanju strogih sankcij proti Rusiji. Veliko je tudi pripomogla k reformam Vzhodnega partnerstva.
- Finska je bila v letu 2015 označena kot vodilna in pasivna država. Vodilna je bila na področju osveščanja o človekovih pravicah na Kitajskem. Na drugi strani pa je bila negativno označena zaradi zmanjšanja proračuna za razvojno pomoč.
- Grčija je bila dvakrat označena kot pasivna država, zaradi nizkega števila napotitve čet in policije v tujino in nizkih prispevkov za humanitarno krizo na Bližnjem vzhodu.
- Hrvaška je bila dvakrat označena kot pasivna država zaradi nizkega števila napotitve čet in policije v tujino in nizkih prispevkih za humanitarno krizo na Bližnjem vzhodu.
- Irska je igrala podporno vlogo v evropski zunanji poziciji, kjer se ni nikjer vodilno ali pasivno izkazala.
- Latvija je bila ocenjena dvakrat kot vodilna pri spodbujanju strogih sankcij proti Rusiji in organiziranju Vrha Vzhodnega partnerstva. Negativno oceno pa je dobila zaradi nizkih prispevkov za humanitarno krizo na Bližnjem vzhodu.
- Litva je bila ocenjena kot trikrat vodilna in trikrat pasivna. Vodilna je bila pri spodbujanju strogih sankcij proti Rusiji, pri podpori Ukrajine in pri krepitvi evropskih obvez do držav Vzhodnega partnerstva. Negativno oceno pa je pridobila zaradi nizkega števila napotitve čet in policije v tujino, zaradi relativno nizkih prispevkov za humanitarno krizo na Bližnjem vzhodu in zaradi odpora pri osveščanju o človekovih pravicah na Kitajskem.

- Luksemburg je bil proglašen enkrat kot vodilna in enkrat kot pasivna država v letu 2015. Vodilna je bila v veliki obvezi za razvojno pomoč in pasivna pri napotitvi čet v tujino.
- Madžarska je bila označena kot pasivna zaradi obnašanja do beguncev in relativno nizke finančne podpore za humanitarno krizo na Bližnjem vzhodu.
- Malta je bila ocenjena dvakrat kot pasivna država zaradi slabega odziva glede humanitarne pomoči pri begunski krizi in nizkega števil čet v tujini.
- Portugalska je bila v dveh situacijah ocenjena negativno, in sicer zaradi slabega odziva glede humanitarne pomoči pri begunski krizi in nizkega števil čet v tujini.
- Slovaška je bila ocenjena kot vodilna pri podpori Ukrajine in dvakrat pasivna zaradi slabega odziva glede humanitarne pomoči pri begunski krizi in nizkega števil čet v tujini.
- Slovenija je bila v letu 2015 označena kot pasivna na področju humanitarne pomoči pri krizi na Bližnjem vzhodu.
- Švedska je bila v letu 2015 ocenjena kot vodilna kar na petih področjih – na področju razvojne pomoči, na področju osveščanja javnosti o kršenju človekovih pravicah na Kitajskem, pri podpori Ukrajini, pri spodbujanju strogih sankcij proti Rusiji in pri obvezi do držav Vzhodnega partnerstva.

Skoraj vse male države članice EU so bile pasivne predvsem na dveh izpostavljenih področjih – številu napotenih čet v tujino in višini prispevkov humanitarne pomoči.

V spodnji tabeli je pregled držav članic EU, razvrščenih po tem, katere so bile najbolj aktivne in katere najbolj pasivne v letu 2015. Za lažjo predstavbo so male države članice EU označene z zeleno barvo. Vodilna oz. aktivna država je po angleško imenovana »leader«, medtem ko je pasivna država imenovana »slacker«.

Z lestvice najbolj aktivnih držav je razvidno, da je v samem vrhu aktivnosti več velikih kot malih držav. Tako je bilo osem velikih držav ocenjenih, da so bile vodilne kar v 29 situacijah, medtem ko je 11 malih držav bilo vodilnih v 22 situacijah. Na drugi strani pa imamo lestvico najbolj pasivnih držav, med katerimi so v samem vrhu predvsem male države. Tako je bilo 16 malih držav ocenjenih kot pasivnih v 26 situacijah, medtem ko je bilo sedem velikih držav pasivno ocenjenih v 13 situacijah.

Tabela 3.4 Pregled vodilnih in pasivnih držav članic EU v letu 2015

“LEADERS” AND “SLACKERS” AMONG EU MEMBER STATES

TOP LEADERS	# of leaders rankings	TOP SLACKERS	# of slackers rankings
Germany	8	Lithuania	3
Netherlands	5	Poland	3
Sweden	5	Belgium	2
UK	5	Bulgaria	2
France	4	Croatia	2
Lithuania	3	Cyprus	2
Poland	3	France	2
Austria	2	Greece	2
Czech Republic	2	Malta	2
Denmark	2	Portugal	2
Estonia	2	Romania	2
Italy	2	Slovakia	2
Latvia	2	Spain	2
Bulgaria	1	UK	2
Finland	1	Czech Republic	1
Luxembourg	1	Estonia	1
Romania	1	Finland	1
Slovakia	1	Germany	1
Spain	1	Hungary	1
		Latvia	1
		Luxembourg	1
		The Netherlands	1
		Slovenia	1

Vir: Evropski svet za zunanje odnose (2016c).

Sklepamo lahko, da že zaradi večkrat omenjenih ovir malih držav – nezadostno število kadrovskih in finančnih sredstev, pomanjkanje znanja in izkušenj itd., so male države članice EU manj uspešne v svojih zunanjih politikah kot velike države članice EU.

Rezultati raziskave Evropskega sveta za zunanje odnose so primerljivi z rezultati raziskave Diane Panke, ki so predstavljeni v poglavju 3.3. Dejstvo je, da so male države članice EU, ki so bile v skupnost sprejete po letu 2000, manj dejavne in vplivne pri oblikovanju politik EU.

4 URADNA RAZVOJNA POMOČ KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE

Uradna razvojna pomoč (ang. official development assistance), v nadaljevanju URP, je ekonomsko sredstvo zunanje politike države. V obravnavani literaturi najdemo različna poimenovanja in različne definicije. Nekateri avtorji jo poimenujejo tudi kot tuja pomoč (ang. foreign aid) ali kot gospodarska pomoč (ang. economic aid). Za lažjo predstavo uporabimo definicijo OECD-DAC, ki jo uporabi tudi Udovič (2009): »Uradna razvojna pomoč je skupen izraz za vse tiste mednarodne tokove državam prejemnicam pomoči, ki izpolnjujejo naslednje kriterije:

1. Njihov vir je javni sektor,
2. So usmerjeni v spodbujanje gospodarskega razvoja in blaginje v državah prejemnicah,
3. So dani po koncesijskih pogojih, kar pomeni, da vsebujejo stopnjo finančne pomoči, ki ni manjša od 25 % «.

URP se lahko podeljuje v dveh oblikah – koncesijskih kreditih/posojilih (ang. official concessional loans) iz javnih virov in t.i. darilih – nepovratnih sredstvih (ang. official grants). Tretja možnost, na katero se običajno pozablja, pa je t.i. tehnično sodelovanje strokovnjakov, ki zagotavlja prenos znanja in tehnične pomoči, zlasti prek strokovnjakov, tehnikov, učiteljev ipd. (Udovič 2009). Država prejemnica občuti različne posledice, ko gre za nepovratna sredstva ali za posojilo. Posojila vodijo do dolgov, nepovratna sredstva pa ne. Nekatere države donatorice prispevajo URP samo v obliki nepovratnih sredstev (na primer Irska), medtem ko druge države še vedno v velikem deležu ponudijo URP kot posojilo. Kljub nedavnemu trendu preoblikovanja pomoči iz posojil na nepovratna sredstva je problem kopičenja dolga še vedno prisoten. Močno zadolžene države kot so Niger, Ruanda in Etiopija pridobijo URP zahodnega sveta za odpis dolgov v obliki koncesijskih posojil, kar samo še doda vrednost obremenitvi celotnega dolga (Kapoor 2008).

URP se, glede na to, kdo jo podeljuje, deli na bilateralno in multilateralno. Skozi leta se je delež multilateralne pomoči povečeval na račun bilateralne pomoči. Zgovoren je podatek, da je bilo sredi 60ih let multilateralne pomoči le 5 odstotkov celotne URP v primerjavi s 95 odstotkov bilateralne pomoči. Leta 2004 se je delež multilateralne pomoči znatno povečal na 32 odstotkov in delež bilateralne pomoči zmanjšal na 68 odstotkov celotne URP (Kapoor 2008). OECD

(2016d) poroča, da je bil v letu 2014 delež multilateralne pomoči 40 odstotkov, medtem ko se je delež bilateralne pomoči zmanjšal na 60 odstotkov.

4.1 Bilateralna pomoč

Bilateralna URP je razvojna pomoč, ki jo ena bolj razvita država nameni drugi manj razviti državi. Za to obliko URP se odločajo večinoma države, ki imajo z drugo državo določene zgodovinske ali kulturne vezi in s pomočjo, ki je namenjena zlasti izgradnji institucij, doprinesejo k večji medsebojni povezanosti. Države donatorice bilateralno pomoč izvajajo v različnih oblikah: največkrat se daje v obliki t.i. vezane pomoči, ko država donatorica pogojuje črpanje sredstev – ali z izbiro dobavitelja za opravljanje uslug ali z določanjem namena porabe pomoči. Obseg vezave pomoči je med državami različen, kar je odvisno tudi od njihovega notranjega socialnega ustroja. Kapoor (2008) pa še poudarja, da pri vezani pomoči dobi država prejemnica med 10 do 40 procentov manj vrednosti pomoči, kot jo je ponudila država donatorica. Države, ki vežejo svojo pomoč, imajo običajno določene strateške (zunanje), politične, ekonomske ali druge cilje, ki jih želijo z dodelitvijo pomoči in vezavo le-te doseči (Udovič 2009).

Kapoor (2008) doda še vpogled v vojaško pomoč. Do začetkov 1970 je namreč DAC pod URP štel tudi vojaško pomoč. Po tem je URP izločila izdatke namenjene vojaški opreми in storitvam, čeprav še vedno vključuje stroške vojaškega osebja za zagotavljanje humanitarne pomoči. Samo Združene države Amerike, največji svetovni ponudnik orožja (največ se dostavi Izraelu, Egiptu in Kolumbiji), nadaljuje kategorizacijo vojaške pomoči pod URP. Trenutno je 4,8 milijard dolarjev od skupno 19 milijard dolarjev letnega proračuna URP namenjenih za vojaško pomoč, približno 26 odstotkov proračuna pomoči iz leta 2000. Vključujoč vojaško pomoč v skupno URP ZDA, prikazuje nepravilno skupno vrednost prispevanja ZDA k svetovnemu razvoju.

DAC poroča samo o posojilih kot URP, če so ta pridobljena po bolj »mehkih« pogojih (ko je element nepovratnega sredstva najmanj 25 odstotkov, nizka obrestna mera in dolgo obdobje odplačevanja). Delež DAC bilateralne pomoči v posojilih postopoma upada, od povprečja 51 odstotkov leta 1965 do 13 odstotkov leta 2004 (Kapoor 2008).

4.2 Multilateralna pomoč

Drugi vir pomoči je t.i. multilateralna pomoč, ki jo nudijo mednarodne organizacije, mednarodne vladne in nevladne institucije ter druge javne zainteresirane finančne in nefinančne ustanove. Te institucije običajno delujejo po načelu korenčka in palice, saj so finančni viri (običajno gre za koncesijska posojila), ki jih države dobivajo, pogojeni z določenimi strukturnimi reformami, ki jih morajo države narediti, da lahko črpajo nadaljnja sredstva. Za multilateralno URP je pomembno, da 1. je prispevek posamezne države brez nacionalne identitete in 2. da država nameni prispevek instituciji, ki se ukvarja z razvojem in ta z njim prosto razpolaga (Udovič 2009).

Multilateralne organizacije lahko delujejo kot mediator med državo donatorico in državo prejemnico. To pomeni, da ima država donatorica veliko manj vpliva na odločitve pri pomoči. Medtem pa prejemnica pomoči identificira pomoč preko multilateralne organizacije, predstavnice ne samo ene države, temveč skupnosti narodov (Kapoor 2008).

Pri multilateralnem sodelovanju imajo še posebno pomembno vlogo moralni in humanitarni motivi. Multilateralna pomoč v okviru sistema OZN je imela prvotno korenine v moralnih, humanitarnih in globalno-varnostnih političnih motivih, medtem ko večina bilateralne pomoči temelji na motivih nacionalne varnosti in gospodarstva. Ko države donatorice usmerijo del svoje pomoči prek razvojnih organizacij OZN, je to zato, ker želijo prispevati k mednarodnem sodelovanju. Medtem pa so motivi za usmerjanje velikih sredstev pomoči prek razvojnih bank in EU bolj podkrepljeni z idejo o zastopanju lastnih interesov države donatorice (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999). Kapoor (2008) še opozarja, da so multilateralne organizacije lahko tudi škodljive. Svetovni banki je namreč očitano, da ji primanjkuje odgovornosti, saj pri procesu odločanja dominirajo velike zahodne donatorice, prejemnice DVR pa so premalo zastopane. Agencije OZN, še zlasti UNICEF in UNDP pa so na dobrem glasu predvsem zaradi visoko zastopanosti DVR v različnih svetih. Vendar se tudi OZN očita, ker zastopa samo dejansko priznane državne tvorbe, izključuje pa narodne skupine in nedržavne skupnosti.

4.3 Pomoč nevladnih organizacij

Pomoč nevladnih organizacij (NVO) je že dolgo pomemben element razvojne pomoči v večini držav. Pomoč NVO je sredstvo, s katerim se organizacije povežejo s prebivalstvom DVR in pomagajo pri razvoju le-te, mimo neposrednega stika z njihovo vlado. Tako omogočajo

povezovanje ljudi iz bolj razvitih držav, da pomagajo narodom v manj razvitih ali nerazvitih državah, s katerimi se identificirajo na takšen ali drugačen način (Geelan v Hoebink in Schulpen 2014). Kot multilateralne organizacije so tudi NVO mediatorji med državo donatorico in državo prejemnico. Z razliko, da sta identiteti obeh držav navadno anonimni in je tudi nadzor države donatorice znatno manjši, če ne celo nični. NVO se očita pomanjkanje odgovornosti, iskanje publicitete in vsiljevanje svoje institucionalne identitete na »kliente« (Kapoor 2008).

V zadnjih dveh desetletjih so NVO, ki delujejo na področju razvoja, povečale svoj profil na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni. NVO so postale prepoznavne kot pomembni akterji na področju razvoja. Kampanje skupin so ključni dejavniki medvladnih pogajanj, ki segajo od ureditve nevarnih odpadkov do globalne prepovedi protipehotnih min in odprave suženjstva. Nemogoče je predvidevati, koliko takšnih organizacij je v svetu, saj so si med seboj zelo različne. OZN trenutno ocenjuje, da obstaja približno 35.000 velikih nevladnih organizacij. V letu 2004 so nevladne organizacije prispevale za skoraj tretjino vse svetovne razvojne pomoči (Lewis in Kanji 2009).

Pri večini NVO prevladujejo moralni in humanitarni motivi za prispevanje k svetovnemu razvoju (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

4.4 Uradna razvojna pomoč za zasebni sektor

Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen (1999) izpostavita še pomen razvojne pomoči za zasebni sektor. Večina donatorskih organizacij, ki so oblikovale politike za razvoj zasebnega sektorja, je osredotočenih predvsem na okolje podjetij. Izhodišče je, da so podjetja sama zmožna upravljanja. Neposredna pomoč obstoječim podjetjem se razume kot nekonkurenčna in predstavlja poseg v visoko cenjen način tržnega mehanizma obratovanja. To je osnovni način delovanja Svetovne banke in USAID pri podpori zasebnega sektorja. Zato je pomoč dodeljena v obliki svetovanja o deregulaciji s strani države, v obliki podpore privatizacije javnih podjetij ter podpore za vzpostavitev dobrega institucionalnega okvira za zasebna podjetja in proste trge.

4.5 Motivi in interesi v razvojnem sodelovanju

Kapoor (2008) utemeljuje, da uporaba URP kot političnega orodja, ni nič novega. V času Hladne vojne je bila pomoč sestavni del velesil rivalstva. Vzhodne države in Kuba so prejele znatno pomoč od takratne Sovjetske Zveze, medtem ko so Južna Koreja, Tajvan, Južni Vietnam, Grčija in Turčija bile prejemnice URP s strani ZDA kot del slednje politike

zadrževanja. Administracija G. W. Busha je npr. namenila veliko vojaških sredstev Iraku in Afganistanu kot del globalne vojne proti terorju. Če gre pri ZDA za strateške interese, pa gre pri Franciji in Veliki Britaniji za post-kolonialne interese. Pri Japonski so denimo v osredju regionalni interesi, ker je velik del japonske URP namenjen azijskim državam. Tudi pomoč v hrani, čeprav je po navadi razumljena kot najbolj čista oblika pomoči, saj je za nujno pomoč in v humanitarne namene, je lahko politično motivirana. Mnogi očitajo državam donatoricam, da s prispevanjem pomoči pripomorejo predvsem samim sebi in da je njihov primarni cilj iz te zveze iztržiti največ zase. Ni presenetljivo, da včasih pomoč dobijo bolj politično in strateško pomembne države (npr. Izrael) kot tiste, ki jo dejansko potrebujejo (npr. Bangladeš). Kapoor (2008) domiselno uporabi izjavo R. Nixona iz leta 1968: »Let us remember that the main purpose of American aid is not to help other nations but to help ourselves.«

Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen (1999) delita glavne motive držav donatoric v štiri skupine: moralni in humanitarni motivi, politični in gospodarski motivi, varstveni motivi in okoljevarstveni motivi:

➤ **Moralni in humanitarni motivi**

Moralni in humanitarni razlogi za dodelitev pomoči temeljijo na ideji, da imajo bogati ljudje neizpodbitno obveznost pomagati revnim in prikrajšanim ljudem. Enako načelo velja med revnimi in bogatimi državami. V razpravi o mednarodni pomoči so čisti moralni in humanitarni razlogi sicer zelo redki. V zadnjih letih razprav je kombinacija moralne obveze in osvetljenega lastnega interesa pogosto združena pod pojmom "človeški internacionalizem". Norveški razvojni raziskovalec Olav Stokke je predstavil človeški internacionalizem kot splošno sprejetje zaveze za boj proti svetovni revščini s spodbujanjem gospodarskega, socialnega in političnega razvoja na jugu. Izvajanje te obveznosti je nadalje povezana s predpostavko, da bo bolj pravična razdelitev svetovnih virov bistveni dolgoročni interes industrializiranih držav. Eden najvidnejših kritikov moralne obveznosti zagotavljanja pomoči je Peter Bauer, katerega osnovni pogled je, da ne posamezniki ne države nimajo moralne dolžnosti pomagati drugim. Imajo jo le v primeru, če se je pridobitev premoženja zgodila na nepošten način in to z moralnega vidika zahteva prerazporeditev.

➤ **Politični in gospodarski ter varnostni motivi**

Politika pomoči je le redko osrednji instrument držav donatoric pri uveljavljanju političnih in varnostnih interesov. Tukaj ima vzpostavitev vojaških in političnih zavezništev v okviru vojaške pomoči na splošno velik pomen. URP je bila le redko upravičena ozkih nacionalnih varnostnih interesov držav donatoric. Vendar to ne spremeni dejstva, da so zlasti velike industrijske države razdelile zelo velik del svoje razvojne pomoči po političnih in varnostnih prioritetah. Kar zadeva interese gospodarske in trgovinske politike, so le-ti uradno drugotnega pomena za politike pomoči razvitih držav – in le skromna upravičenost za zagotavljanje pomoči. Kljub temu pa so bili ti interesi pogosto zamolčani pri izbiri upravičenca in prakse.

➤ **Okoljevarstveni motivi**

Okoljski vidiki so od sredine 1980 pridobili veliko vlogo pri multilateralnih in bilateralnih donatorjih uradne razvojne pomoči. Sicer pa sega povezava med okoljskimi in razvojnimi problemi v globalni perspektivi precej bolj nazaj, vsaj od objave publikacije Rimskega kluba – Omejitve rasti iz leta 1972. Toda v zvezi z razpravo o pomoči je bil le z objavo tako imenovanega poročila komisije Brundtland, leta 1987, problem zares postavljen na dnevni red. To poročilo je poudarilo skupne globalne interese in soodvisnost mnogih državah na svetu. Trdilo je, da so okoljski problemi sedaj dosegli takšne razsežnosti, da se mora mednarodna skupnost enotno osredotočiti na skupno strategijo za rast in razvoj na trajnostni podlagi. Pomemben element tukaj bi bil povečanje pomoči bogatih držav državam v razvoju za podporo njihove okoljevarstvene politike. Sydkommissionens poročilo iz leta 1990 je sledilo tem ugotovitvam in med drugim poudarilo, da je naraščajoča in močno razširjena revščina v državah v razvoju močno prispevala k degradaciji okolja v teh državah in v svetu. Z OZN UNCED okoljsko konferenco v Riu de Janeiru leta 1992 je bila skrb za okolje še bolj poudarjena kot celostna obveznost, ki naj služi tudi kot motiv za zagotavljanje pomoči. Od takrat je razvojna pomoč državam v razvoju v najbolj industrializiranih državah postala pomembno sredstvo za ohranjanje in izboljšanje globalnega okolja. V zadnjih letih so se nadaljevale razprave, da so skrbi za okolje zadosten razlog za razširitev državnega koncepta varnosti za zagotavljanje pomoči. Zlasti v državah EU je bilo izpostavljeno, da je treba pomoč uporabljati tudi za preprečevanje migracij in tokov beguncev z Bližnjega vzhoda in Afrike v Evropo. Posebna različica takega razmišljanja predvideva uporabo pomoči kot nagrado za države, ki sprejemajo prosilce za azil iz držav EU (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

4.6 Pomen in namen uradne razvojne pomoči

Udovič (2009) poudarja, da je URP pozitiven instrument ekonomske zunanje politike posameznih držav in organizacij, ki se zadnje čase vse več uporablja, čeprav je sama kontroverzen pojav, tako za donatorice kot za prejemnice (nekateri očitajo URP prikrit imperializem). Benko (v Udovič 2009) dodaja, da je potreba in razvoj URP rezultat zgodovinskih neravnotežij v razvoju sveta, začevši s kolonialno ekspanzijo evropskih držav, ki je vodila do preboja kapitalističnega načina proizvodnje. Viri, ki so jih evropske države izvažale iz kolonij za potrebe svoje proizvodnje, so bili temelj ustvarjanja domačega bogastva, zato ni čudno, da se je v letih 1500-1998 raven bruto domačega proizvoda v zahodnih razvitih državah povečala za 30-krat, medtem ko se je v državah v razvoju (DVR) povečala »le« za 6-krat. Sočasno se je število prebivalstva v DVR povečalo za 16-krat (iz 362 milijonov na 5.000 milijonov), medtem ko se je v razvitih državah povečalo za 11-krat (iz 70 milijonov na 800 milijonov). Tudi Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen (1999) pravita, da so motivi nekdanjih kolonialnih velesil za pomoč njihovim nekdanjim kolonijam še zelo prisotni.

Vse te spremembe, kot tudi učinki druge industrijske revolucije v 19. stoletju in počasnega ukinjanja kolonialnih sistemov in osvobajanja posameznih držav izpod kolonialnega jarma, so vodile do samostojnosti držav, ki so bile slabše razvite. Proces »osvobajanja« se je dogajal zlasti v 60-ih letih 20. stoletja. Ta postopek politične emancipacije DVR se je pospešil z ustanovitvijo gibanja Neuvrščenih, ki je nastalo leta 1961, v katerega so se združile ne samo države t.i. tretjega sveta, ampak tudi določene socialistične države (t.i. drugi svet), med njimi je bila vodilna Jugoslavija. Neuvrščeni in skupina 77 so v začetku 70-ih let zahtevali sklic izredne seje Generalne skupščine OZN o novi ekonomski ureditvi, kar se je zgodilo na VI. Izrednem zasedanju OZN, kjer so sprejeli Resolucijo o novem mednarodnem ekonomskem redu (NIEO), ki je poudarjala pomen enakovrednih odnosov v svetovni ekonomski strukturi in odnosih in v katerih je pisalo, da bo »mednarodna skupnost nudila aktivno podporo deželam v razvoju, ki ne bo pogojena ne s političnimi ne z vojaškimi pogoji, kot tudi, da bo zagotavljala, da bo prenovljen mednarodni denarni sistem zagotavljal deželam v razvoju tok kapitala, ki bo pospeševal možnosti razvoja«.

V Akcijskem programu k Deklaraciji o NIEO je bilo natančno pojasnjeno, kateri ukrepi morajo biti izvedeni, da bi se pospešil razvoj dežel v razvoju (med njimi izpostavljamo ključne za obravnavano tematiko: 1. pospeševanje dajanja pomoči s strani mednarodnih finančnih institucij, 2. spremembe v pogojih že danih kreditov, 3. nameniti več pozornosti najmanj

razvitim državam, 4. razvite države naj z uradno pomočjo pomagajo ustvarjati industrializacijo in prenos tehnologije v DVR. A vendar tudi ta predlog ni obrodil obilo sadov, kajti zahodne države so še vedno pomoč pogojevale, kot tudi so jo namenjale le tistim režimom, ki so jim bili povšeči. DVR so nato vsaka posamično ubirale svojo gospodarsko pot, večina med njimi je tudi zašla v težave, kar se je pokazalo zlasti v dolžniški krizi v začetku 80-ih let in sredi 90-ih. Leta 2000 je URP z deklaracijo Generalne skupščine stopila v novo obdobje, saj 3. točka deklaracije določa ukrepe, ki jih morajo razvite in nerazvite države uvesti, da bi zmanjšale prepad med stopnjo njihove razvitosti. Med kriterije, ki bodo pospeševali razvoj, deklaracija uvršča: 1. primerno vladanje in upravljanje držav, 2. liberalizacijo tržišč in prehajanja blaga, 3. opustitev vračila dolgov s strani razvitih držav ter 4. spodbuditev dajanja daril in razvojne pomoči nerazvitim državam (Udovič 2009).

V zadnjih 30 letih se države donatorice osredotočajo tudi na ohranitev in izboljšanje globalnega okolja, omejitve mednarodnega preseljevanja, zajezitev pritoka drog in na zmanjšanje tveganje za širjenje epidemij, kot je HIV/AIDS (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

5 MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE MALIH DRŽAV ČLANIC EU

5.1 Male države donatorice EU in njihova vloga

Dejstvo je, da so male države EU fleksibilne in hitre v prilagajanju in posvajanju direktiv, dajejo prednost mednarodnemu pravnemu redu in močno delujejo na pridobivanju ugleda in vpliva. To so le nekateri dejavniki, ki pripomorejo malim državam k prepoznavnosti in uveljavitvi. In ker le-te vedno posegajo dlje, se je izkazalo, da so nekatere male države tudi velike donatorice razvojne pomoči (Súilleabháin 2014). Flentø (2016) pravi, da velike donacije URP in aktivno mednarodno razvojno sodelovanje v okviru pravičnega vzroka, lahko naredi malo državo zelo vplivno. To je t.i. mehka moč.

Hoadley (1980) poudarja, da male države donatorice prek multilateralnih organizacij pomagajo ožjemu obsegu prejemnikov uradne razvojne pomoči kot velike države, a vendar so pri tem bolj radodarne. Pri bilateralnem partnerstvu pa se osredotočajo predvsem na najrevnejše države sveta. Male države donatorice so v absolutnem in relativnem smislu zelo pomembne donatorice pri OZN in drugih multilateralnih agencijah. Razlogi za to so v podpori malih držav pri OZN (sredi rivalstva velesil), v želji doseči vse več držav v razvoju in zaskrbljenosti zaradi prihrankov pri stroških z uporabo multilateralnih za razliko od bilateralnih kanalov. Male donatorice so zato večino svoje multilateralne pomoči prispevale kot nevezana nepovratna sredstva v okviru multilateralnih agencij (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999). Hilmarsson (2011) dodaja, da je razumljivo, da lahko male države donatorice oklevajo pri vključitvi v operacije, ki zahtevajo usklajeno proračunsko podporo. To pa ne le zaradi svojih relativno majhnih proračunov za razvojno pomoč, temveč tudi zaradi možnosti, da njihovo mnenje ne bo dobilo ustrezne pozornosti v večji skupini donatoric. Poleg tega je možno izgubiti prepoznavnost in identiteto. EU je edinstven primer v mednarodnem razvoju. Je tako bilateralna donatorica – dodeljevanje pomoči preko EU, kot tudi multilateralna donatorica, ki uteleša prizadevanja svojih držav članic. Vsota teh dveh dimenzij jo naredi največjo svetovno donatorico razvojne pomoči (Carbone 2007). Posvojitve Evropskega soglasja o razvoju leta 2005 in Kodeksa ravnanja EU o dopolnjevanju in delitvi dela leta 2007 pomenita prelomnico v odnosih med EU in svetom v razvoju, saj so se kot prvič države članice, Evropska komisija in Evropski parlament strinjali glede skupnega pogleda in nabora strategij za usmerjanje njenih politik za promocijo svetovnega razvoja. Vse te iniciative predstavljajo sad zavez držav članic

v Barceloni leta 2002, na konferenci Financing for Development, za pospešitev kvantitete in povečanje kvalitete razvojne pomoči (Carbone 2007).

V primeru moči prispevanja URP je pomembno razlikovati med starimi in novimi državami članicami EU. Namreč kar 11 od skupno 20 malih držav članic EU je novih držav članic, včlanjenih po letu 2000. Male države članice se same najprej znajdejo v post tranzicijskem obdobju, kjer se novi politični sistem najbolj uveljavlja in je zato potrebno veliko učenja, prizadevanja in potrpljenja. Potem, s priključitvijo k EU, pride do novih posvajanj zakonodaje in različnih sprememb sistemov, recimo šolskega ali monetarnega. Zato male države članice vlagajo veliko energije in sredstev za uspeh in delovanje po evropskih načelih.

Članstvo v EU je tako za male države izrednega pomena. Tudi za EU je pomembno širjenje in pridobivanje novih članic, ki bi s svojimi politikami prispevale k razvoju. Večina držav članic ima najmanj oddelek na ministrstvu za zunanje zadeve, ki se ukvarja z mednarodno razvojno politiko. Vse države imajo URP kot del svojega BNP. Seveda pa s to novo odgovornostjo novih držav članic, ki so šele na poti učenja, pride tudi veliko novih izzivov. Tudi v najbolj razvitih državah med novimi članicami, kot so Češka, Slovaška in Slovenija, najdemo majhno predanost k razvojni politiki in pomanjkanje interesa za mednarodno razvojno sodelovanje. Pojavljajo se tudi šibki politični in zakonodajni okvirji, kot je recimo pomanjkanje podrobnih zakonov in več letnih proračunov. Zato je področje razvojne politike v večini novih držav članic EU v negotovem položaju. Še posebno v primerih različnih kriz je proračun za URP med prvimi na razpolago. Tako je v času finančne krize leta 2008/9 večina malih držav rezala proračun na račun URP – npr. Bolgarija za 27 % in Madžarska za 9 %. Samo Slovenija in Litva sta bili na poti doseganja njunih zastavljenih ciljev. Male države članice so nagnjene k prioritiziranju sosednjih držav, ki potrebujejo URP. Primer so države, kot so Moldavija, Ukrajina in Jordanija (Lightfoot 2013). Že Petrič (2010) opozarja na nevarnost familiarnosti v zunanji politiki male države. Osredotočanje na sosednje države namreč privede do manjka URP državam v razvoju v Afriki. Nove članice donatorice se zato osredotočajo na tiste države in tiste sektorje, kjer imajo primerljivo prednost. Dejavnosti so v primeru demokratizacije, osvoboditve trga in pomagajo pri priključitvi držav v EU. Po drugi strani pa so nekatere nove članice še vedno dejavne na podlagi bilateralnih programskih pristopov, kot recimo infrastrukturni projekti Slovaške in Avstrije v Keniji ali Češke in Luksemburga na področju kvalitete vode. Dejstvo pa je, da so nove male države članice in donatorice videle razvojno sodelovanje preko EU kot nov začetek, ki so se ga lotile zelo optimistično. Dokler jih ni zadel realni šok bremen, še posebej ko je prišlo do soočenja s finančnimi sredstvi (Lightfoot 2013).

5.2 Analiza prispevanja malih držav donatoric EU k svetovnemu razvoju

Marca 2002 so se države članice EU skupno odločile povečati obseg uradne razvojne pomoči iz 0.33 na 0.39 % GNI. Maja 2005 so si zadale cilj doseči 0.56 % GNI do leta 2010 in 0.7 % GNI do leta 2015 (Carbone 2007). Za preverjanje, ali so države članice izpolnile zastavljene cilje URP ter kakšna je razlika med malimi in veliki državami članicami EU, sem pripravila tabelo 5.1. Spodnja tabela predstavlja države članice EU razporejene od najbolj radodarne do najmanj radodarne donatorice v letu 2015. Za splošno predstavo sem dodala še osemdeseta in devetdeseta leta dvajsetega stoletja ter leti 2002 in 2010 z namenom ugotavljanja ali so bili cilji doseženi.

Tabela 5.1 Primerjava URP v % BNP za leta 1980, 1990, 2002, 2010 in 2015

	1980	1990	2002	2010	2015
Švedska	0,78	0,91	0,84	0,97	1,41
Luksemburg	0,11	0,21	0,78	1,05	0,93
Danska	0,74	0,94	0,96	0,91	0,85
Nizozemska	0,97	0,92	0,81	0,82	0,76
Velika Britanija	0,35	0,27	0,31	0,57	0,71
Finska	0,22	0,65	0,35	0,55	0,56
Nemčija	0,44	0,42	0,27	0,39	0,52
Belgija	0,5	0,46	0,43	0,64	0,42
Francija	0,44	0,6	0,38	0,5	0,37
Irski	0,16	0,16	0,4	0,52	0,36
Avstrija	0,23	0,11	0,26	0,32	0,32
Italija	0,15	0,31	0,2	0,15	0,21
Portugalska	0,02	0,24	0,27	0,29	0,16
Estonija	..	..	..	0,1	0,15
Slovenija	..	..	..	0,13	0,15
Malta	..	..	..	0,18	0,15
Grčija	..	..	0,21	0,17	0,14
Španija	0,08	0,2	0,26	0,43	0,13
Madžarska	..	..	..	0,09	0,13
Češka	..	..	0,07	0,13	0,12
Litva	..	..	..	0,11	0,11
Poljska	..	..	..	0,08	0,1
Slovaška	..	..	0,02	0,09	0,1
Hrvaška	..	..	..	0,22	0,09
Latvija	..	..	..	0,06	0,09
Romunija	..	..	..	0,07	0,11 (2014)
Ciper	..	..	..	0,23	0,1 (2013)
Bolgarija	..	..	..	0,09	0,09 (2014)

Vir: OECD (2016č).

Legenda Mala država

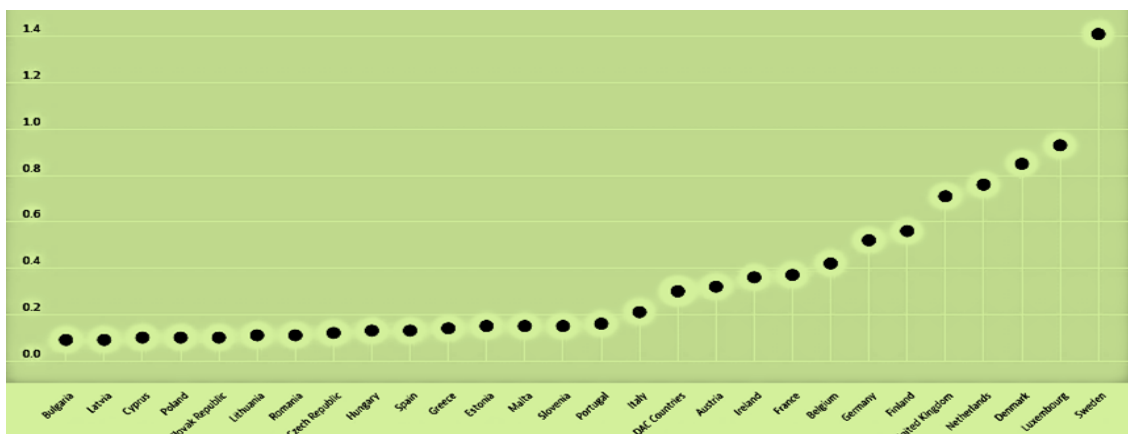
Na podlagi tabele 5.1 sem prišla do naslednjih ugotovitev:

- V letu 2002 je zastavljen cilj URP – 0.39 % BNP, uspelo uresničiti samo petim državam članicam EU (Švedski, Luksemburgu, Danski, Nizozemski in Belgiji) → torej štirim malim državam in samo eni veliki državi članici EU
- V letu 2010 je zastavljen cilj URP – 0.56 % BNP, uspelo uresničiti samo šestim državam članicam EU (Švedski, Luksemburgu, Danski, Nizozemski, Belgiji in Veliki Britaniji) → torej štirim malim državam in samo dvema velikima državama članicama EU
- V letu 2015 je zastavljen cilj URP – 0.7 % BNP, uspelo uresničiti samo petim državam članicam EU (Švedski, Luksemburgu, Danski, Nizozemski in Veliki Britaniji) → torej trem malim državam in samo dvema velikima državama članicama EU
- Vodilne tri države donatorice EU leta 2002, 2010 in 2015 so male države (Švedska, Luksemburg in Danska)
- Nizozemska je vodilna velika država v EU v prispevanju URP
- V zgornjo polovico lestvice sodijo t.i. stare države članice EU, članice včlanjene po letu 2002 pa sodijo v spodnjo polovico lestvice

Zaradi velikega priključevanja desetih novih držav članic v EU po letu 2002 je Komisija Evropskih skupnosti leta 2005 izdala nova navodila za pospeševanje napredka v smeri uresničevanja razvojnih ciljev novega tisočletja. Za nove članice EU je začelo veljati, da morajo doseči individualno osnovno raven uradne razvojne pomoči – 0,17 % BNP do leta 2010 in nato po »barcelonski obvezi« 0,33 % BNP do leta 2015 (EUR-Lex 2005). Iz tabele 5.1 je razvidno, da je edino Ciper dosegel zastavljen cilj v letu 2010 z 0,23 % BNP. Ostale države niso dosegle zastavljenega cilja ne v letu 2010 in prav tako ne v letu 2015.

Na tem mestu pa se postavlja vprašanje, ali so nove male države članice EU že dovolj razvite, da jim je »vsiljena« določena stopnja prispevanja k mednarodnemu razvoju sveta, glede na to, da so kot tranzicijske države ne dolgo tega bile same prejemnice razvojne pomoči. Dobro desetletje je namreč kratko časovno obdobje, da država namesto prejemnica postane donatorica (Lightfoot 2013).

Graf 5.1 Prikaz držav članic EU v prispevanju URP v % BNP leta 2015



Vir: OECD (2016d).

Ker pa me tudi zanima, kakšna je razlika med prispevanjem malih (EU20) in velikih držav (EU8) članic EU ter ali se URP pri obeh skupinah povečuje ali zmanjšuje, sem sestavila spodnjo tabelo. Za primerjavo sem vzela leti 2010 in 2015. V sklopu ene skupine sem seštel odstotke BNP vseh držav ter vsoto delila s številom držav. Tako sem dobila povprečje URP merjene v % BNP za določeno skupino držav in leto. Spodaj so rezultati.

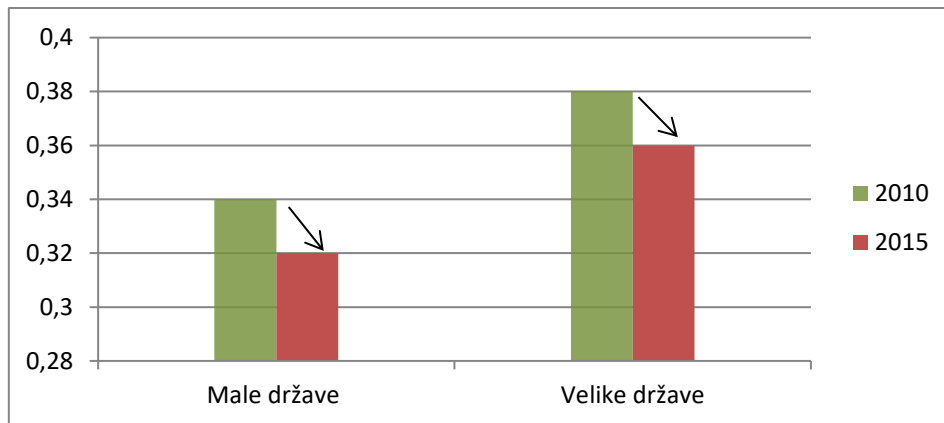
Tabela 5.2 Povprečje URP malih in velikih držav članic EU v letih 2010 in 2015

	2010	2015	Trend
Male države (EU20)	0,34 % BNP	0,32 % BNP	↓
Velike države (EU8)	0,38 % BNP	0,36 % BNP	↓

Iz tabele 5.2 je razvidno, da je bilo povprečje URP malih držav v letu 2010 0,34 % BNP, v letu 2015 pa 0,32 % BNP. To pomeni, da se je URP zmanjšala za 0,02 % BNP. Skupno so leta 2015 male države EU (EU20) prispevale manj kot leta 2010. Pri velikih državah članicah EU (EU8) je bilo povprečje prispevka URP v letu 2010 0,38 % BNP, medtem ko je v letu 2015 tudi ta padla za 0,02 % BNP na 0,36 % BNP. Pri obeh skupinah držav vidimo trend padanja prispevanja k URP. Torej, celotna URP donatoric članic EU28 pada.

Glede na to, da so glavne tri države donatorice članice EU male države, je zanimiv podatek, da so v obeh časovnih obdobjih, v letu 2010 in 2015, več URP prispevale velike države članice EU.

Graf 5.2 Primerjava URP povprečja malih in velikih držav članic EU v % BNP



Marsikateri vir trdi, da je trend upadanja URP pri državah članicah EU v letu 2015 povzročen z krizo na Bližnjem vzhodu in posledično z nepričakovanim tokom množičnega priseljevanja beguncev. Gre za to, da države donatorice namenijo razvojna sredstva, ki so sicer namenjena državam v razvoju, za lažje prenašanje finančnega in kadrovskega manjka v državi, kamor se zatekajo begunci. Ker Evropa sprejema največ beguncev v primerjavi z ostalimi državami donatoricami, in ker so nekatere evropske države največje donatorice pomoči, se begunci zatekajo predvsem tja. To povzroča še dodatni pritisk na sistem pomoči ene države (Brown 2016).

Države članice so se na begunsko krizo odzvale različno. Danska namerava nameniti eno tretjino URP (600 mio dolarjev) za nastanitev beguncev v letošnjem letu. Švedska se odloča o 60 odstotnem rezu URP za nastanitev beguncev doma. Z enakim namenom jima sledi tudi Nizozemska. Male donatorice URP, kot sta Bolgarija in Poljska, sta se odločili, da ne bosta vključili stroška beguncev v prispevek URP, prav tako ne Luksemburg. Ali vključiti strošek nastanjanja beguncev doma, so trenutne polemike. OECD zaenkrat še ni podal jasnih navodil. Zato je vprašanje, ali bodo poročila o URP v naslednjih letih dejanski odsev nudene pomoči državam v razvoju (Fejerskov in Keijzer 2015).

6 ŠTUDIJA PRIMERA: MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE DANSKE

Danska je po kriterijih mala država, a vendar ne tipična predstavnica malih držav. Na eni strani ima kvantitativne kriterije male države, a po nekaterih kvalitativnih kriterijih bi jo lahko uvrščali med velike države članice EU. Je namreč zelo premožna in ekonomsko ter tehnološko napredna. Poleg tega je izredno radodarna pri zagotavljanju razvojne pomoči za gospodarsko revne države. Njen primarni cilj je zmanjšati revščino v DVR. Danska je ena redkih držav, ki uspešno izpolnjuje minimalne pogoje za zagotavljanje URP revnim državam že od leta 1978, ko je prvič dosegla zastavljen cilj OZN – 0,7 odstotka BNP. Doseganje zastavljenega cilja URP in s tem dobro mednarodno razvojno sodelovanje sta sredstvi, ki ju Thorhallsson (2000) povezuje z uživanjem visokega ugleda mednarodne skupnosti. Flentø (2016) izpostavi še kakovost danske razvojne pomoči, ki že tradicionalno temelji na pravi nameri – pomagati najrevnejšim.

6.1 Predstavitev danske razvojne politike

V primerjavi z velikimi industrijskimi državami in tudi z večino manjših držav DAC razlikujemo dansko politiko pomoči in razvojno politiko na ključnih točkah. Danska politika pomoči je že od nekdaj usmerjena proti revnim državam in daje prednost multilateralnemu sodelovanju. Danska se od drugih DAC članic razlikuje tudi v tem, da se delež prispevkov pomoči absolutno in relativno povečuje, medtem ko je trend v večini držav DAC stagnacija ali upadanje. Poleg tega je danska politika vedno izrazito usmerjena k mednarodnemu humanizmu in sodelovanju, medtem ko imata obrambna in varnostna politika malo teže. Danska ima tudi dobro usposobljeno diplomatsko službo in močno tradicijo odprtosti ter veliko sposobnost združevanje različnih elementov zunanje politike (Flentø 2016).

Paldam (v Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999) je označil dansko politiko kot skoraj čisti izraz altruizma. Glede na inherentno delovanje danske industrijske politike v širšem smislu, gre le-ta izjava nekoliko predaleč. Je pa res, da so načela vključitve Danske v interesu nacionalnega razvojnega sodelovanja oblikovana manj sebično, kot je to primer v mnogih drugih državah DAC. Dodati je potrebno, da Danska v zvezi s tem ni edinstven primer, ampak se jo lahko obravnava kot predstavnico skupine majhnih držav ali »podobno mislečih držav DAC«. V to skupino sodita poleg skandinavskih držav tudi Nizozemska in Kanada (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

6.1.1 Zgodovinski pregled danske razvojne politike

Od konca 2. svetovne vojne pa do danes lahko dansko razvojno sodelovanje razdelimo v štiri faze (Hoebink in Schulpen 2014):

1. Faza, 1962 – 1971

V tej fazi je danska razvojna politika poudarjala rast in prenos tehnologije zlasti na področjih, kjer je Danska imela zaznano primerjalno prednost v smislu znanja in sposobnosti. Dobra primera sta živinoreja in zadružna gibanja. Prav danske razvojne izkušnje, recimo transformacija kmetijstva in razvoj industrije, so bile zelo zaželene v razvijajočem se svetu. Veliko energije je bilo vložene v razvoj programov pomoči, ki so se hitro množili. V tej fazi je bilo ustanovljeno pravilo delitve multilateralne in bilateralne pomoči: 50 % - 50 %. Delo danskih nevladnih razvojnih organizacij je bilo primarno osredotočeno na razvojno izobraževanje, nujno pomoč in pošiljanje prostovoljcev v tujino. Danske NVRO so bile videne kot povezave danskega prebivalca z razvijajočim se svetom. Prostovoljstvo je služilo dvema namenoma: prenosu tehnološkega znanja in pošiljanju izkušenih obrtnikov v DVR (Tanzanija, Kenija, Uganda, Indija) ter osebni izkušnji prostovoljcev, ki so širili informacije o manj razvitem svetu med svoje sonarodnjake in jih tako podučili o svetu izven Danske. Solidarnost je bila hrbtenica danskega sistema pomoči. Socialni demokrati so se v šestdesetih letih zavezali, da bo Danska imela program razvojnega sodelovanja, ki bo financiran s strani davkov in bo prispeval zahtevano vsoto URP. Javno mnenje je pokazalo, da 80 odstotkov podpira ta program (Flentø 2016).

2. Faza, 1971 – 1986

Zakon o danskem sodelovanju v mednarodnem razvoju predstavi vsesplošni cilj – gospodarsko rast v povezavi z družbenim napredkom in politično neodvisnostjo. Leta 1971 je Ministrstvo za zunanje zadeve postavilo URP pod svoje okrilje in tako še okrepilo to politiko znotraj zunanje politike. Leta 1978 je bil prvič dosežen cilj OZN – 0,7 % BNP. Zaradi osamosvajanja portugalskih kolonij, gibanja proti apartheidu in predlogov za Novi mednarodni ekonomski red, gospodarska rast države ni bila dovolj. Družbeni in politični problemi so morali biti naslovljeni tudi s strani zunanje politike. Začeli so se veliki integrirani projekti za razvoj podeželja. Nova politična usmeritev glede razvojnega sodelovanja je močno vplivala na NVO na tem področju. Ustanavljale so se različne organizacije, študentske prostovoljske aktivnosti v Angoli, Namibiji, Mozambiku in Južni Afriki.

3. Faza, 1986 – 2001

Ta faza je zaznamovana s povečanim profesionalizmom danskih nevladnih razvojnih organizacij. DANIDA (Danish International Development Agency), kot del Ministrstva za zunanje zadeve, je bila leta 1986 preurejena in prestrukturirana ter začela z zaposlovanjem specialistov. Na drugi strani je večina v parlamentu izglasovala, da se URP poveča na 1 % BNP do leta 1992, in takšen nivo je ostal skozi vsa 90. leta 20. stoletja. Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen (1999) utemeljujeta, da je prilagoditev politike na podlagi DANIDA, ki jo je parlament sprejel leta 1989, potrdila obstoječe splošne cilje in približno enakomerno porazdelitev med bilateralno in multilateralno pomočjo. Načrt je predstavil tri ključne prilagoditve: geografsko koncentracijo pomoči, nov princip za vezavo pomoči danskih dobrin in poravnava pomoči posojila. Načrt je vključeval okrepljeno decentralizacijo upravljanja pomoči pri sodelujočih državah in poudarek na spoštovanju človekovih pravic. Pred uveljavitvijo akcijskega načrta je bila danska pomoč razpršena med 66 držav. Od tega je približno 95 % razvojne pomoči romalo v 27 držav. Načrt predlaga koncentracijo na 20 – 24 držav, govora pa je tudi o preusmeritvi večjih t.i. programskih držav k skupini glavnih štirih upravičencev (Tanzanija, Kenija, Indija in Bangladeš). Zato je bistveno to, da so formalno koncentracijo držav spremljale nove usmeritve za bolj jasne cilje in strategije pri sodelovanju z izbranimi državami. To je prispevalo k ustvarjanju boljše povezanosti pobud. V zvezi z opuščanjem posojil v korist pomoči v obliki nepovratnih sredstev za vse prihodnje programske države v bilateralnem območju so bile spremembe tu v skladu s splošnimi težnjami v državah DAC, čeprav je Danska šla dlje od večine. Motivacija je bila tukaj predvsem v tem, da so se državna posojila izkazala kot neprimerna, zlasti v najrevnejših državah v razvoju, in da so le-ta oslabila možnosti za prožnost razvojne pomoči, ki so sicer bile vse večje prednosti.

Tako je odpadlo nekje 40 držav prejemnic, ki so v preteklosti dobile zelo majhen delež pomoči. Leta 1994 je bila posvojena nova strategija za dansko zunanjo politiko. Fokus je bil predvsem na političnih pogojih, pomembnih za podporno pomoč. V liniji z mednarodnimi trendi je bilo tudi dansko razvojno sodelovanje povezano s tematikami demokracije, dobrega upravljanja, človekovimi pravicami in podobnimi medsektorskimi problematikami. Vzpostavljati se je začel t.i. aktivni multilateralizem. Prilagoditve v letu 1994 – povzete v dokumentu o Strategiji za dansko razvojno politiko do leta 2000 – pojasnijo orientacijo na revščino in poudarijo, da bo Danska prispevala k URP v višini 1 % BNP. Poleg tega so poudarile tri medsektorske vidike v razvojni pomoči v zvezi z udeležbo žensk v razvojnem procesu; varstvo globalnega okolja in trajnostno rabo naravnih virov; ter spodbujanje demokratizacije in spoštovanja človekovih

pravic. Poleg tega so bile politike oblikovane tako, da zadevajo prebivalstvo, trgovino z DVR in odpis dolgov. Od leta 1994 je DANIDA vse bolj nadomeščala tradicionalna projektna prizadevanja s podporo sektorskih programov.

Leta 1994 je bilo število držav programa sodelovanja določeno na dvajset, ni pa bilo natančneje določeno, koliko celotne bilateralne pomoči pripada tej skupini držav. Uradno je DANIDA ocenila, da bi nadaljnja koncentracija bila nerealistična, saj obstaja močna potreba za prehodno pomoč v druge države, pomoč preko NVO, pa tudi dodeljevanje sredstev za mešane kredite, pomoč osebja in raziskav. To vse je možen vidik, pa vendar je dejstvo, da se danska pomoč še naprej širi čez toliko dejavnosti in držav, kar lahko zmanjša možnosti za doseg zelenih učinkov (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

Gledano v širšem kontekstu, spremembe politike v letu 1994 so predstavljale prilagoditev danske politike pomoči po koncu hladne vojne, tako v svetu kot v državah prejemnicah. Danska politika se v pomembnih pogledih razlikuje od splošne težnje DAC držav v zvezi s to prilagoditvijo. To je še posebej opazno, ko se danska pomoč za najrevnejše države v razvoju ohrani ali celo poveča, čeprav so dodane nove države prejemnice v Vzhodni in Srednji Evropi, pa tudi v Srednji Aziji, in četudi so bile dane velike količine prehodne in humanitarne pomoči. Ta razširitev danske URP ni povzročila zmanjšanja pomoči za najrevnejše DVR, saj so se sredstva za pomoč povečala skupaj s povečanjem nacionalnega proizvoda.

Poleg tega so humanitarna pomoč in vse pobude v Evropi in nekdanji Sovjetski zvezi bile večinoma financirane z novo odobrenimi proračunskimi sredstvi Sklada za okolje, mir in stabilnost. Ta odobrena proračunska sredstva naj bi se povečala do leta 2002, ko naj bi dosegla 0,5 % danskega BNP. Veliki delež te nove donacije je namenjen okoljskim pobudam v jugovzhodni Aziji in južni Afriki. Skupni znesek danskih nepovratnih sredstev za razvojno pomoč, okolje, mir in stabilnost je opisan kot nenavaden v primerjavi z drugimi DAC državami – skupno 1-1,5 % BNP, in še posebej v primerjavi z ZDA - 0,1 %.

Prilagoditve, narejene leta 2000 so bile manj obsežne kot katere koli poprej. Večinoma pa obsegajo večji poudarek na sektorskih pristopih in spoštovanju države v razvoju kot partnerja v sodelovanju. Vendar pa je v primerjavi s Francijo in Veliko Britanijo Danska dolgo časa kazala večje spoštovanje za partnerstva v zvezi z oblikovanjem strategij države – posvetovanje z državo prejemnico skozi celoten postopek in javna objava centralnih dokumentov, tudi v angleškem jeziku (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

Civilno družbene organizacije so postale zelo pomembne z vidika razvojno-izobraževalnega procesa in procesa demokratizacije v državah prejemnicah. Danske NVRO so veljale za zelo uporabne zaradi omejitve nadzora države in nizkih stroškov dostavljanja pomoči. Približno 17 odstotkov bilateralne pomoči je bilo speljanih preko danskih NVRO v 90-tih letih. Zahteve pa so se samo še povečevale.

4. Faza, 2001 – danes

Leta 2001 je na oblast prišla nova vlada. Ta se je odločila zmanjšati odstotek URP iz 1 % na 0,8 % BNP in prekinitev razvojnega sodelovanja z Eritrejo, Malavijem in Zimbabvejem. Podpora velikim danskim NVRO je bila tudi zmanjšana za 10 odstotkov. Medtem ko so nekako zajezili problematiko revščine, pa so na tapeto prišle nove problematike. Pozornost je bila usmerjena na varnost, terorizem in begunce. T.i. Inicijativa Bližnjega vzhoda je bila osredotočena na demokracijo in človekove pravice. Takratna vlada je bila počasna pri sprejemanju odločitev glede sprostitev pomoči. Leta 2007 je bila Danska s strani DAC kritizirana, da se preveč osredotoča na finančni nadzor in da je premalo pripravljena tvegati in preizkusiti inovativne iniciative. Nova vlada je težko obremenila delo danskih NVRO, saj so bile le-te vezane na državno podporo. Tako so bile organizacije prisiljene v samostojno zbiranje sredstev. Organizacije so začele rekrutirati zbiralce sredstev s ciljem zbrati najmanj 10 odstotkov lastnega proračuna. Vlada je oblikovala svoje nove razvojne prioritete na podlagi le malo svetovalcev. Tako so bile zasebne organizacije postavljene na stranski tir s spoštovanjem do politike URP. Usmerjenost danske politike tuje pomoči v revščino se je pokazala tudi pri izbiri partnerskih držav: približno 47 % bilateralne pomoči gre za najmanj razvite države in nadaljnjih 40 % za države z nizkimi dohodki. Regionalno gledano je velik poudarek na podsaharski Afriki, ki dobiva 55 % danske pomoči. Usmerjenost v revščino se kaže tudi pri prioritiziranju socialnega sektorja in pobud, ki so neposredno pomembne za revne družbene skupine ali tiste družbene skupine, ki imajo manj sredstev, recimo ženske. Poleg tega DANIDA usmerja velike količine prispevkov mimo nevladnih organizacij, tako iz Danske in v državah v razvoju, saj so nevladne organizacije v zelo dobrem položaju, da dosežejo revne in njihove organizacije v civilni družbi (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

6.2 Uradna razvojna pomoč Danske

Danska je svojo »kariero« v sistemu URP začela kot prejemnica Maršalove pomoči (ang. Marshall Plan Aid). V 50. letih 20. stoletja pa je situacija šla na bolje in začele so se debate, ali je mogoče čas, da tudi Danska nudi razvojno pomoč revnim narodom (Grøndahl 2004).

Danski je bilo namreč samoumevno, da ji je kot razumni socialni državi dolžnost prispevati razvojno pomoč revnim državam, katerih politični in ekonomski sistem je neenakopraven in nedemokratski. Seveda pa so bili tukaj vpleteni tudi nacionalni interesi. Danski kot mali državi brez dostopa do donosnih trgov nekdanjih kolonij je bila uporaba URP v interesu za odpiranje novega trga. Namen je bil, da bo Danska lažje prodala svoje izdelke in storitve na novih trgih v DVR, če se izkaže kot velika donatorica URP v tistih državah.

Poleg mednarodnih strategij (UN Millenium Development Goals iz leta 2000, The UN Sustainable Development Goals iz leta 2015, Paris Declaration iz leta 2008, NEC-Strategy iz leta 2013, idr.) je Danska razvila še vrsto lastnih strategij in akcijskih načrtov za doseganje razvojnih ciljev. Med drugimi najbolj izstopajo Strategy 2000, A World of Difference: Vision for New Priorities in Danish Development Assistance iz 2004, The Right for a Better life iz leta 2012, Together for a Better World: Strategic Framework for Denmark's Participation in EU Development Cooperation iz leta 2013, Danish Arab Partnership Programme iz leta 2013 itd. Poročila evalvacij strategij so vedno zelo ugodna za Dansko, saj je njeno prizadevanje za svetovni razvoj veliko. V svojih strategijah se Danska najbolj osredotoča na področje boja proti revščini in promociji človekovih pravic. V zadnjih letih strategijam doda še zeleno rast, družbeni napredek in trajnostni razvoj. Danska deluje po načelu nediskriminacije, participacije, transparentnosti in odgovornosti (DANIDA 2016). Vse te strategije, akcijski načrti in načelno ravnanje pripeljejo Dansko v sam vrh držav, ki prispevajo največ za svetovni razvoj.

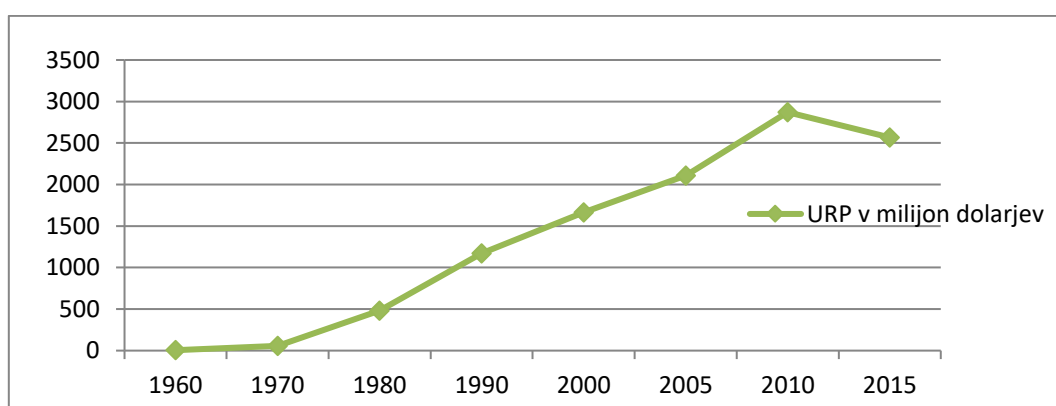
Kot je prikazano na spodnji tabeli 6.1 in grafu 6.1, se je Danska URP skozi leta (z razliko zadnjih let) samo še povečevala. Na tabeli 5.1 pa je vidno, da je Danska tretja največja donatorica URP med 28 državami EU, takoj za Švedsko in Luksemburgom. Visoko mesto je obdržala že od začetka prispevanja k URP. Leta 2015 je Danska prispevala 0,85 % BNP za URP, medtem ko je bilo povprečje DAC držav za enako leto – 0,30 odstotka BNP.

Tabela 6.1 Danska URP po letih kot % BNP in v milijon dolarjih

Leto	URP v % BNP	URP v milijon dolarjih
1960	0,09	5.3
1970	0,38	59.13
1980	0,74	480.6
1990	0,94	1171.16
2000	1,06	1664.18
2005	0,81	2108.92
2010	0,91	2871.24
2015	0,85	2565.56

Vir: OECD (2016c).

Graf 6.1 Krivulja danske URP po letih



6.2.1 Bilateralna pomoč

Kot je razvidno iz tabele 6.2 je v letu 2015 bilo prispevane 1878.64 milijonov dolarjev bilateralne pomoči s strani Danske. To znaša kar 73,2 odstotka skupne danske URP. Danska sodi na 12. mesto med DAC državami glede prispevanja bilateralne pomoči v letu 2015 (OECD 2016c).

Tabela 6.2 Danska bilateralna pomoč po letih v milijon dolarjih

Leto	v milijon dolarjih
1960	0,7
1970	37.45
1980	265.98
1990	695.03
2000	1 023.52
2005	1 357.48
2010	2 109
2015	1 878.64

Vir: OECD (2016c).

Leta 1994 je DANIDA predstavila strategijo imenovano »A world in development – Strategy for danish development policy towards the year 2000«. Med drugim je govora o t.i. sektorskem pristopu. Gre namreč zato, da se donatorice lotijo reševanje problemov na ravni sektorja, in s tem preusmerijo pozornost od projektnih nalog (Larsen 2003). Danes je Danska osredotočena na 2 do 4 sektorje v državi prejemnici, nov pristop pa je zahteval intenziven dialog z državo prejemnico in večje organizacijske zmogljivosti (Olsen 2002). V spodnji tabeli 6.3 je predstavljenih deset sektorjev, ki so v letu 2015 dobili največ danske bilateralne pomoči. Kot največ sredstev prejme sektor vlade in civilne družbe. 43 odstotkov pomoči v tem sektorju gre za namene demokratične participacije in civilne družbe. Visok odstotek pomoči je bil namenjen beguncem na Danskem, kar je zaradi nastale begunske krize razumno. Nekaj manj kot deset odstotkov bilateralne pomoči je namenjene humanitarni pomoči. Tukaj gre predvsem za materialno pomoč in storitve. Izobrazbi, kmetijstvu, vodi in zdravju je bilo skupno namenjenih dobrih 14 odstotkov pomoči. Tukaj gre predvsem za osnovne dejavnosti, kot so osnovne sanitarije, osnovna dobava vode, izobraževalne ustanove in usposabljanja, okoljska ter zdravstvena politika.

Tabela 6.3 Deset največjih sektorjev porabe danske bilateralne pomoči v letu 2015

Sektor	Odstotek bilateralne pomoči	Namen
Vlada in civilna družba	22.98 %	Demokratična participacija in civilna družba (43.06 %)
Begunci v donatorici	21.76 %	
Humanitarna pomoč	9.93 %	Materialna pomoč in storitve (98.47 %)
Stroški administracije donatorice	7.71 %	
Večsektorska/medsektorska pomoč	7.28 %	Okoljske politike in administracija vodstva (68.91 %)
Nerazporejeno/nedoločeno	5.52 %	
Izobrazba	4.18 %	Izobraževalne ustanove in usposabljanja (61.08 %)
Kmetijstvo	4.08 %	Razvoj kmetijstva (85.99 %)
Sanitarije in voda	2.96 %	Osnovne sanitarije in osnovna vodna dobava (47.16 %)
Zdravje	2.80 %	Zdravstvena politika in administracija vodstva (71.89 %)

Vir: Danida Open Aid (2016).

Danska je v letu 2015 namenila bilateralno pomoč 68 DVR. Od tega jih je v tabeli 6.3 naštetih deset največjih prejemnic. Daleč največ danske bilateralne pomoči je v letu 2015 dobil Afganistan, in to kar 86,3 milijonov dolarjev. Pomoč je visoka, saj Danska s tem tudi vojaško utrjuje Afganistan. Danska bo še do najmanj leta 2020 namenila izredno visoko sredstev NATO misijam v Afganistanu, saj so politiki mnenja, da se mora Afganistan znova postaviti na noge in se bojevati proti terorizmu (DANIDA 2016b).

Afrika je bila vedno danska prioriteta v razvojni politiki. Danski politiki so namreč mnenja, da je še največ pomoči potrebne na afriškem kontinentu. Zato seveda ni nič nenavadno, da gre večina bilateralne pomoči na afriško celino. Izjeme so trenutno tukaj države Bližnjega vzhoda zaradi novejših kriz. Leta 2007 je Danska URP Afriki še povečala. To je bilo možno uresničiti na primer z ustanovitvijo programskega sodelovanja z Malijem in z znatnim povečanjem danskega prispevka v mednarodnih sporazumih o odpisih dolgov ter dolgoročna programska podpora. Glede pomoči Afriki je vlada pripisala velik pomen za ohranjanje in podporo odgovornosti afriških držav in odgovornost za lasten razvoj. Vlada pravi, da je dolgoročni napor ključen za boj proti revščini in povečanju učinka razvojne pomoči. Izhodišče bo oblikovanje lastnih strategij države prejemnice za zmanjšanje revščine, katerih cilj je zagotoviti tudi močno nacionalno lastništvo. Geografski poudarek je bil na 16 bilateralnih državah programa, od katerih je bilo deset držav afriških (Axmark 2007).

Tabela 6.4 Deset največjih prejemnic danske bilateralne pomoči leta 2015

	Prejemnica	Odstotki celotne bilateralne pomoči	V milijon dolarjih
1.	Afganistan	4,73 %	86,3
2.	Mozambik	2,64 %	48
3.	Sirija	2,51 %	45,7
4.	Tanzanija	2,24 %	40,8
5.	Burkina Faso	2,23 %	40,6
6.	Gana	2,04 %	37,1
7.	Kenija	2,00 %	36,5
8.	Uganda	1,54 %	28
9.	Zimbabve	1,46 %	26,7
10.	Gaza/Zahodni breg	1,41 %	25,7

Vir: Danida Open Aid (2016).

Po letu 2007 je Danska zmanjšala število prednostnih držav in jih je po letu 2015 samo še 14: Afganistan, Bangladeš, Burkina Faso, Etiopija, Gana, Kenija, Mali, Mjanmar, Niger, Zahodni breg in Strip Gaze, Somalija, Južni Sudan, Tanzanija in Uganda. Deset od teh jih je v Afriki in 11 jih je najmanj razvitih držav (OECD 2016e). Glede na zgornjo tabelo je očitno, da tri izmed top desetih držav prejemnic danske bilateralne pomoči v letu 2015 (Mozambik, Sirija in Zimbabve) niso več prioritete države v letu 2016.

6.2.2 Multilateralna pomoč

Iz spodnje tabele 6.4 je razvidno da je z desetletji danska multilateralna pomoč naraščala in je leta 2015 znašala 686,92 milijona dolarjev. To predstavlja 26,8 odstotkov celotne danske URP. Iz tabele je tudi razvidno, da gre večina multilateralne pomoči skozi OZN in EU. V letu 2010 se je prispevek EU skoraj približal prispevku OZN, ki že od nekdaj dobiva največ danske multilateralne pomoči. Tako OZN prejme 36,15 odstotkov in EU 34,62 odstotkov danske multilateralne pomoči. Ostale multilateralne organizacije, ki prejmejo znatno manjše deleže, so še Svetovna banka, fond IDA, razne regionalne razvojne banke in ostale organizacije. Danska sodi na 14. mesto med DAC državami glede prispevanja bilateralne pomoči leta 2015 (OECD 2016c).

Tabela 6.5 Danska multilateralna pomoč po letih v milijon dolarjih, skupna ter podeljena preko OZN in EU

Leto	v milijon dolarjih	OZN	EU
1960	4.6	1.2	Ni podatka
1970	21.68	18.14	Ni podatka
1980	214.62	111.56	35.59
1990	476.13	230.33	68.47
2000	640.66	252.41	92.61
2005	751.44	307.27	195.57
2010	762.24	277.06	251.88
2015	686.92	248.3	237.81

Vir: OECD (2016c).

Danska se z novejšimi strategijami veliko posveča okrepitevi sodelovanja v multilateralnih organizacijah in predvsem skuša povečati pretok multilateralnih sredstev za promocijo ciljev danske razvojne politike. Danska je namreč med prvimi desetimi donatoricami v kar petih mednarodnih organizacijah, manjše vsote pa prispeva tudi veliko drugim organizacijam. Ker je Danska zagovornica aktivnega multilateralizma (več o tem v naslednjem poglavju), podpora mednarodnim organizacijam niha. Podpora je namreč odvisna od tega, v kolikšni meri

mednarodna organizacija upošteva zahteve glede zaposlovanja Dancev v mednarodnih organizacijah in nabave blaga ter storitev danskih podjetij. Učinek aktivnega multilateralizma je očitno uspešen, saj podatek zaposlenosti Dancev v mednarodnih organizacijah kaže na porast le-teh. Namreč, v letu 1998 jih je bilo zaposlenih cca. 300, leta 2002 cca. 550, leta 2015 pa že 1225. Na rast zaposlenih zagotovo vpliva tudi nov sedež OZN v Kopenhagnu, zgrajen leta 2002, kjer je trenutno zaposlenih več kot 1200 ljudi iz več kot 100 držav (DANIDA 2016b, OECD 2016e).

6.3 Posebnosti danskega razvojnega sodelovanja

Po pregledu relevantne literature so tri področja danske razvojne politike, ki še posebej izstopajo. Aktivni multilateralizem, velike donacije zasebnemu sektorju in korporativistična narava nevladnih razvojnih organizacij so dejavniki, po katerih se danska razvojna politika razlikuje od ostalih razvojnih politik malih držav donatoric EU.

6.3.1 Aktivni multilateralizem

Posebna stran danske politike pomoči je t.i. aktivni multilateralizem, ki je bil sprejet leta 1996 v okviru akcijskega načrta. Temeljlil je na treh načelih: ohranjanje pomembnega multilateralnega sodelovanja s približno enako porazdelitvijo sredstev med bilateralno in multilateralno pomočjo; želja vplivati in okrepiti mednarodni sistem v skladu s cilji danske politike pomoči in s spoštovanjem do različnih mandatov organizacije; ter uporaba političnega pritiska, strokovnih vložkov in različnih finančnih prispevkov za vplivanje na organizacije v skladu s cilji danske razvojne politike (Degnbol-Martinussen 2011).

Aktivni multilateralizem pomeni prelom s prvotno dansko politiko za multilateralno pomoč, ki je do konca osemdesetih let 20. stoletja pustila, da organi organizacij sami določijo prednostne naloge. To je delno temeljilo na filozofiji, da je treba podpreti še posebej močan položaj držav v razvoju v OZN. Akcijski načrt je oblikoval številne cilje, ki jih je mogoče povzeti, kot sledi (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999):

1. Boj proti revščini mora biti osrednji cilj dejavnosti multilateralnih razvojnih organizacij.
2. Multilateralne organizacije morajo izvajati programe ukrepov, sprejete na ključnih konferencah OZN in vrhovih o trajnostnem razvoju, ženskah, prebivalstvu, socialnemu razvoju itd. Za zagotovitev izboljšanja splošne učinkovitosti je potrebna večja preglednost in boljša delitev dela v okviru multilateralnega sistema.

3. Pobude za odpis dolga bi bilo treba sprožiti v luči Socialnega vrha v Kopenhagnu leta 1995. Multilateralne agencije bi morale spodbujati dobro upravljanje po vsem svetu, delno s pomočjo razvojne pomoči. Multilateralne agencije bi morale izboljšati humanitarno pomoč s povezovanjem olajšav in razvojne pomoči ter z večjim poudarkom na preventivnih ukrepih v zvezi s človeškimi in naravnimi nesrečami.
4. Multilateralne organizacije bi morale zaposlovati več Dancev na visokih položajih in bi morale kupiti več blaga in storitev na Danskem.

Ta raven ciljev za aktivni multilateralizem je nedvomno precej realna. Cilji niso tako splošni, da izgubijo pomen, niti niso tako ozki, da bi tako Danska kot multilateralne organizacije izgubile prožnost pri vzdrževanju multilateralnih značilnosti. Danska je oblikovala štiri načine za doseganje aktivnega multilateralizma (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999):

1. Zaveznitva z drugimi državami članicami: da bi bili učinkoviti, je potrebno poseči dlje od nordijskih držav in podobno mislečih donatoric. Danska prizadevanja za reformo UNIDO, na primer, so bila izvedena v tesnem sodelovanju z Argentino in Veliko Britanijo. V analizah UNDP pa je bila pomemben partner Indija.
2. Politični in tehnični dialog z multilateralnimi organizacijami na 3 ravneh: upravni organi, sekretariati in dejavnosti v državah v razvoju. Sodelovali so pri večjih analizah učinkovitosti in uspešnosti multilateralnih organizacij, tako na terenu kot tudi na sedežu organizacij, ki naj bi imele nekaj vpliva na politike, prednostne naloge in postopke v teh agencijah.
3. Politika razdeljevanja: multilateralne organizacije je potrebno kaznovati in nagrajevati v zvezi z izpolnjevanjem danskih ciljev. Cilj je bolj diferencirana, politično usmerjena finančna politika, tako da si mora organizacija še posebno prizadevati za ohranitev deleža danske multilateralne pomoči.
4. Povečana povezanost med dansko bilateralno in multilateralno pomočjo, na primer z uporabo bilateralne izkušnje v multilateralni pomoči ter financiranje posebnih multilateralnih prizadevanj v glavnih 20 bilateralnih državah, s katerimi Danska sodeluje.

Uporabljeni načini v aktivnem multilateralizmu delujejo najboljše skozi zaprt in birokratski postopek. Politični in tehnični dialog, podprt s političnimi zavezništvi z drugimi državami do posameznih multilateralnih organizacij, zahteva temeljito pripravo s strani javnih uslužbencev, svetovalcev in raziskovalcev iz držav donatoric. Če želimo, da je aktivni multilateralizem

učinkovit, ni veliko prostora za splošno mobilizacijo politične razprave v državi donatorici. To je neugodno v zvezi z zagotavljanjem potrebnega razumevanja in podpore glede velike danske multilateralne pomoči. Degnbol-Martinussen (2011) poudarja, da aktivni multilateralizem zahteva temeljito pripravo in trdo delo. Bilo bi namreč uničujoče, v povezavi z dansko verodostojnostjo v multilateralnih organizacijah, če bi začetek aktivnega multilateralizma pritegnil veliko pozornost, a brez potrebnih sredstev za njegovo nadaljevanje.

V reviziji politike aktivnega multilateralizma leta 2000 je Danska uvedla nov instrument v obliki tematskih skladov za spodbujanje posebnih politik in programov v celotnem multilateralnem sistemu. Tematske prednostne naloge so bolj podvržene vsebinskim političnim dialogom z multilateralnimi organizacijami (v nasprotju s poudarkom na organizacijsko zmogljivost, ki je bistveni del prejšnjega multilateralizma) in mobilizacijskimi kampanjami v domovini. Tako se je Danska odločila, da se osredotoči na HIV/AIDS in na nasilne konflikte, kot prvi dve tematiki aktivnega multilateralizma. Razvije se t.i. tematski multilateralizem, ki mora biti velik in sistematičen, da lahko vpliva na multilateralne agencije mimo simbolike in političnih kampanj doma. Danska je dodelila le majhen delež svoje multilateralne pomoči tematskim skladom. Sklenila je, da se ta sredstva uporabljajo predvsem v nekaterih izbranih državah v razvoju (na primer Etiopiji in Južni Afriki), ki jih želi Danska podpreti zunaj svojih bilateralnih programov pomoči. To je hvalevredno, da je Danska prepoznala potrebo po multilateralni pomoči še naprej v obliki nevezanih nepovratnih sredstev za multilateralne organizacije, vendar pa kaže, da to kljubuje ciljem aktivnega multilateralizma (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

Stoke in Hoebink (2005) poročata, da je zaradi te politike aktivnega multilateralizma Danski uspelo zagotoviti večji vpliv v organizacijah, ki prejemajo njeno URP. Leta 2000 je bilo skozi evalvacijo ugotovljeno, da je Danska s pomočjo politike aktivnega multilateralizma povečala svoj vpliv na oblikovanje politik v mednarodnih organizacijah. V zvezi z OZN je Danska povečala spremljanje prizadevanj nekaterih organizacij OZN v državah, s katerimi je Danska v razvojnem sodelovanju.

Tudi Flentø (2016) potrjuje, da je aktivni multilateralizem pomembni del danske razvojne pomoči. Danska se vedno povezuje z podobno mislečimi zavezniki, da skupaj vplivajo na multilateralni sistem. Danska je zelo aktivna znotraj afriške skupine v OZN, Svetovni banki in Afriški uniji.

6.3.2 Donacije zasebnemu sektorju

Danska je šla precej dlje v smeri neposredne podpore zasebnih podjetij prek tako imenovanega Programa zasebnega sektorja (PZS). Program temelji na ideji, da obstaja velika potreba po okrepitvi proizvodnega sektorja v DVR. To pa lahko dosežemo z modernizacijo in sanacijo obstoječih zasebnih podjetij. DANIDA tako ni neposredno vpletena, ampak ponuja sofinanciranje, če je možno vzpostaviti zavezujoče partnerstvo med danskim podjetjem in v podjetjem v izbrani DVR. Smisel tega programa je, da se danska podjetja s podjetji v državah prejemnicah povežejo v dolgoročna sodelovanja in na tak način Danska podpre razvoj zasebnega sektorja v teh državah. Pričakovati je, da lahko nekatere poslovne interese danskih podjetij združimo s cilji danske politike razvojne pomoči in z razvojnimi potrebami držav v razvoju (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999). Takšen program danes imenujemo B2B program (ang. Business-to-Business) (Buch-Hansen in Hertz 2007).

Program podpira vzpostavitev komercialno obetavnih sodelovanj danskih podjetij in podjetij v izbranih DVR. DANIDA razširi svetovanje in nepovratna sredstva za identificiranje partnerjev, medsebojnih obiskov in študij v pripravljalni fazi. V fazi projekta so donacije dodeljene za vodstveno svetovanje, zagonsko fazo, usposabljanja, pošiljanje strokovnjakov, promocijo izvoza in ukrepe za izboljšanje delovnega okolja in zagotavljanje okolju prijazne proizvodnje. Pomemben element programa je podpreti vzpostavitev komercialno trajnostnih partnerstev. Namen ni, da se partnerstvo ohrani, ampak da deluje kot katalizator za vzpostavitev in nato postopno odpravo javnih programov pomoči. Na ta način daje PZS danskim podjetjem boljše možnosti za uveljavitev v oddaljenih trgih. Prednost sodelovanja danskih podjetij s podjetji DVR je pridobitev dostopa do okolju manj destruktivne in bolj napredne tehnologije ter strokovnega znanja v okviru številnih področjih. Nadaljnja perspektiva je doseči trajno izboljšanje njihove sposobnosti, da lahko tekmujejo v sodelovanju z danskimi podjetji, tudi po odpravi pomoči DANIDA (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

Buch-Hansen in Hertz (2007) izpostavita generalno kritiko PZS – ali Danska dejansko deluje v podpori razvoja podjetij v DVR ali s tem načinom pomaga predvsem svojemu gospodarstvu? Najbolj pereč primer v danski javnosti je bil podpora za PZS, dana enemu izmed največjih in uspešnih danskih podjetij – A.P. Møller-ju, ki jo je podjetje uporabilo v Egiptu. Podpora namreč ni bila porabljena v sodelovanju A.P. Møller-ja z egipčanskim podjetjem, temveč za šolanje in usposabljanje egipčanskih delavcev za nadaljnje delo v koncernih danskega podjetja A.P. Møller. Postavljalo se je vprašanje, ali ima ta način z uporabo sredstev učinek, ki ga sicer ne bi

bilo in ali je ta učinek v skladu z zahtevo po usmerjenosti v reševanje revščine. Pridemo do zaključka, da je prepričanje, da bodo sredstva končala v danskem podjetju, namesto da bi bila porabljena za odpravo revščine v DVR, napačno. Namreč, sredstva morajo nujno do neke mere biti porabljena za »nakup« strokovnega znanja tako na Danskem kot tudi v drugih državah, saj je primanjkljaj določenih strokovnih znanj v DVR izjemno velik. Strokovna znanja pa so potrebna za zmanjšanje revščine. Dejansko ni pomembno, ali pomoč konča v danskih podjetjih, temveč ali je naredila pozitivno razliko. Pomemben je vpliv na razvoj in ta mora biti povzročen s pomočjo donacije. Če sta ti dve zahtevi uresničeni, je donacija usmerjena k reševanju revščine, in ni pomembno, če to koristi tudi danski industriji.

6.3.3 Nevladne razvojne organizacije

Medtem, ko na prvi pogled zgleda nastanek in razvoj NVO na Danskem bolj ali manj enak kot pri vseh ostalih državah zahodnega sveta, so le tukaj opazne nekatere razlike. Korporativistična narava danskega razvoja je poskrbela za močno organizacijsko podlago, iz katere izvira organizacija zasebne pomoči in močan danski smisel za solidarnost do tistih, ki se soočajo z družbeno izključenostjo in ekonomsko marginalizacijo. Velik je tudi pritisk javnosti za vladno podporo zasebne pomoči in njenih iniciativ. Za Dansko se je izkazalo, da so takšna povezovanja več kot primerna za njeno vlado, saj lahko na ta račun uveljavlja nekatere druge politike (Webster v Hoebink in Schulpen 2014).

Zgodovina danske zasebne pomoči sega nazaj v obdobje po koncu Druge svetovne vojne. Medvojni pogovori so leta 1945 vodili v ustanovitev Odbora za sodelovanje pri mednarodni pomoči. Ta odbor je bil ustanovljen samo za koordinacijo danske pomoči, ki pa je bila izvajana s strani zasebnih organizacij. Odbor predstavlja tesno sodelovanje med zasebnimi in javnimi institucijami. Že takoj na začetku delovanja je Danska pomagala Norveški s pomočjo hrane. Medtem ko je dansko Ministrstvo za socialne zadeve odigralo pomembno vlogo pri pridobivanju resursov za pomoč hrane, pa je dejansko izvajanje pomoči bilo pod okriljem danskega Rdečega križa. Danska se je namreč morala izogniti obtožbam političnega vmešavanja pri nemški okupaciji Norveške in resnim grožnjam protiudarca okupacijske sile na Danskem (Hoebink in Schulpen 2014).

Med leti 2002 in 2007 je bilo naštetih 288 danskih nevladnih razvojnih organizacij, ki so prejemale podporo s strani Ministrstva za zunanje zadeve ali pa so bile del društva Civilne družbe v razvoju. Te organizacije so vključevale tako razvojne organizacije kot tudi

organizacije za pomoč. Od 288 danskih NVRO jih je okoli 25 imelo najmanj 1,34 milijona EUR proračuna. Od teh 25 jih je 21 dobilo znatno uradno pomoč, medtem ko so ostale 4 (Otroški fond, Zdravniki brez meja, SOS Otroci in UNICEF) zbrale večino svojega proračuna preko privatnih virov. Večina od 10 organizacij je relativno majhnih med 25 največjih danskih NVRO. To prikazuje, da je mednarodno povezovanje koristno za rast in razvoj male danske NVRO ter njeno dokazovanje kot pomemben akter (Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen 1999).

Sredstva danskih NVRO izhajajo predvsem iz zasebnih donacij, državnih subvencij in subvencij mednarodnih organizacij. Vladna subvencija za aktivnosti razvoja in pomoči je v letu 2009 znašala skoraj 203 milijone EUR. Od tega je 69 odstotkov bilo namenjenih aktivnosti razvoja, in preostalih 31 odstotkov za aktivnosti pomoči. Skupni delež podpore danskih NVRO predstavlja 17 odstotkov bilateralne pomoči in 10 odstotkov celotne URP (Fejerskov v Hoebink in Schulpen 2014). Tematsko danske NVRO krijejo vse aspekte razvojnega sodelovanja: razvoj in pomoč, socialni sektor in politiko zagovorništva, partnerski pristop in neposredna implementacija idr. Nekatere manjše organizacije so usmerjene na določeno problematiko, npr. čebelarstvo, druge so prijateljsko povezane z različnimi državami ali geografskimi področji. Vloga danskih NVO je tudi krepitev dela in vloge civilne družbe v DVR. Potrebno je povezati lokalno skupnost z nacionalno vlado in mednarodnim prostorom za zagotovitev pravice marginaliziranih skupin. Danske NVRO se osredotočajo predvsem na države, kjer Ministrstvo za zunanje zadeve izvaja podporne programe. To so predvsem afriške, azijske in južnoameriške države (Geelan v Hoebink in Schulpen 2014).

Hoebink in Schulpen (2014) izpostavljata, kako je pomemben aspekt podpore javnosti pri razvojnem sodelovanju. Zgodovinsko gledano, so DNRO igrale pomembno vlogo pri izobraževanju o razvoju. Ampak od 60. let 20. stoletja je bila država tista, ki je najbolj financirala izobraževalne aktivnosti. Konec 90. let 20. stoletja je država porabila skoraj 7 milijonov EUR letno za promocijo in izobraževanje o razvoju. Investicija so bili tudi razni festivali (Images of Africa, Images of the World, Images of the Asia), ki jih je Danska organizirala v informativne namene. Mnoge danske NVRO so vključene v kampanje in politično zagovorništvo, kjer je pomembno informiranje, komuniciranje in mobilizacija javnosti. Solidarnost in humanizem sta globoko zasidrana v dansko zavest. Dansko Ministrstvo za zunanje zadeve pogosto naredi ankete javnega mnenja. Nekje 50 odstotkov danske javnosti se strinja naslednjo izjavo: »Večina razvojne pomoči konča v administraciji in tako ne pomaga revnim.« To izjavo lahko takoj zavrnilo s podatkom, da danskim NVRO ni dovoljeno

uporabiti več kot 7 odstotkov državne podpore za administracijo. Na vprašanje kakšen vpliv ima globalizacija, pomoč in humanitarizem na vsakdanjik Danca, jih je 56 odstotkov odgovorilo, da je vpliv pozitiven, 8 odstotkov jih je odgovorilo, da je vpliv negativen, 17 odstotkov naj se zunanji vpliv upočasni, in ostali ne vedo (Grøndahl 2004).

Degnbol-Martinussen in Engberg-Pedersen (1999) predstavita ugotovitve študije s terena. Študija se imenuje Študija učinkov danskih nevladnih organizacij: Pregled dejavnosti danskih NVO v DVR in je bila dokončana leta 199. Temelji na študijah primerov v Bangladešu, Nikaragvi in Tanzaniji. Študije primera vključujejo tako ocene učinkov prejemnic in interesnih skupin kot tudi neodvisne analize. Študija učinkov NVO med drugim ugotavlja:

- Splošne prednosti danskega razvoja NVO ležijo v: osredotočenosti na revščino, predvsem zmanjševanju revščine; partnerstvu z južnimi organizacijami civilne družbe kot temeljna dejavnost nevladnih organizacij; dobri oceni in nadzoru nad projekti z izogibanjem morebitnim napakam; dobrem zapisu zagotavljanja osnovnih storitev; in široki podpori civilne družbe.
- Splošne slabosti danskega razvoja NVO ležijo v: pomanjkanju sistematične vsebinske analize; obsežnih poročevalskih zahtevah, ki niso stroškovno učinkovite in brez visoko kakovostnega monitoringa ali evalvacije; šibki bazi človeških virov na tehničnem področju v primerjavi s preštevilnim osebjem v danskih nevladnih organizacijah; preveč mikro-projektih pri malih specializiranih nevladnih organizacijah in brez širše perspektive na nacionalni ravni. Kljub t.i. »na ljudi osredotočenem« pristopu k razvoju, sodelovanje z lokalnimi partnerji ni zelo razširjeno, saj projekti niso obojestransko dogovorjeni, temveč le dostavljeni.

Te kritične ugotovitve se nanašajo na NVO ene izmed vodilnih držav donatoric. Lahko je predpostavljati, da bi podobne študije učinkov mednarodnih nevladnih organizacij ter bilateralnih in multilateralnih agencij v drugih državah prinesle še bolj kritične ugotovitve. Potrebno je zagotoviti bolj učinkovito razvojno sodelovanje z večjim učinkom na revščino in marginalizacijo.

6.4 Evalvacija trenutnega stanja in načrti za prihodnost

OECD Odbor za razvojno pomoč (DAC) periodično izvaja redne preglede individualnih razvojnih prizadevanj držav članic DAC. Politike in programe države posameznice podrobno in kritično pregledajo na približno vsakih pet let. DAC je junija 2016 izdalo poročilo za Dansko. V nadaljevanju sledi povzetek ključnih relevantnih ugotovitev na področju danskega razvojnega sodelovanja. V primerjavi s prejšnjim poročilom DAC iz leta 2011 lahko jasno vidimo, koliko priporočil OECD je Danska vzela resno in vpeljala zahtevane spremembe. Podatki kažejo, da je Danska implementirala 47 odstotkov (7) priporočil v celoti, 40 odstotkov (6) priporočil je delno implementirala in 13 odstotkov (2) priporočil ni implementirala (OECD 2016e, 9).

Kot članica Open Working Group pri Sustainable Development Goals (SGD) je Danska leta 2015 igrala močno vlogo voditeljice pri razvoju strategije Agenda 2030. Predvsem je delovala na področju zagotavljanja človekovih pravic in pri podpori vzpostavitve miru in stabilizacije. Danska visoka politična prizadevanja za enakopravnost spolov so vplivala na progresivnost v globalnih ciljih. Danska trenutno razvija akcijski načrt za sledenje Agendi 2030 in deluje na razvojni novi strategiji, ki bo izdana s strani SGD. Danska ima tako dober položaj za potrditev ciljev SGD in njihovo vpeljavo na nacionalno raven. Prav tako Danska visoko dokazuje svoje »nevmešavanje« in v potrjevanje lastnega truda države prejemnice njene URP, kar jo je leta 2015 uvrstilo na prvo mesto lestvice indeksa zavezanosti k razvoju (Commitment to Development Index²) (OECD 2016e, 12).

Tabela 6.6 Prikaz indeksa zavezanosti k razvoju, prvih deset mest med DAC državami

² Indeks zavezanosti k razvoju je izračunan vsako leto. Premožne države uvršča na lestvico, glede na to kako dobro izkoriščajo svoj potencial pomagati revnim državam. Indeks meri sedem področij, ki vplivajo na življenje posameznika okoli sveta: pomoč, trgovanje, finance, migracija, okolje, varnost in tehnologija (OECD 2016e).

		Overall	Aid	Finance	Technology	Environment	Trade	Security	Migration
* - TIE	RANK ^	COUNTRY v	SCORE	POLICIES			INFO	TREND	COMPARE
	1	Denmark	6.1						
	2	Sweden	5.8						
	3	Norway	5.7						
	4*	Finland	5.6						
	4*	Netherlands	5.6						
	6*	France	5.5						
	6*	United Kingdom	5.5						
	8*	Portugal	5.4						
	8*	New Zealand	5.4						
	10*	Australia	5.2						
	10*	Canada	5.2						
	10*	Germany	5.2						

Vir: Center for Global Development (2016).

V zgodnji tabeli je prikazano, da je Danska prva v pripravljenosti in zavezanosti k razvoju. To pomeni, da je zavezana bolj kot velike države in tiste države, ki na splošno prispevajo več URP.

Zaradi dobro zasnovane strategije *The Right for a Better Life* iz leta 2012, ima Danska jasno vizijo svojega razvojnega sodelovanja. Strategija je bila namreč sprejeta s strani vseh strank v parlamentu, kar je še okrepilo dansko prizadevanje. Danska se tako osredotoča na delovanje za bolj pravičen in enakopraven svet, kar bi zmanjšalo svetovno revščino. S to strategijo je povečan tudi fokus na zasebni sektor kot motor razvoja. Danska je izrazito uspešna na področju humanitarne pomoči. Danska humanitarna pomoč je osredotočena na malo število dolgotrajnih kriz. Močno deluje pri povezovanju humanitarne pomoči z razvojno pomočjo ter politiko migracij. Kljub globalni selitveni krizi Danska uživa široko podporo javnosti in politike za svoje humanitarna prizadevanja (OECD 2016e, 45).

Danska je zelo uspešna v sklepanju različnih partnerstev na različnih področjih. Tako je recimo na področju zelene rasti sklenila partnerstvo z novimi razvojnimi državami Korejo in Mehiko, leta 2011, imenovano *The Global Green Growth Forum* (3GF). V letu 2012 so se partnerstvu pridružile še Kitajska, Kenija in Katar. Leta 2014 se jim je pridružila še Etiopija. Od takrat se je lista članic še samo povečevala. Misija partnerstva je raziskovanje in skupno sodelovanje različnih podjetij, investorjev in javnih institucij za potencialno prizadevanje dolgoročnih globalnih ciljev zelene rasti. Primer takšnih partnerstev pomaga Danski povezovati se z novimi razvojnimi akterji in priti še bližje zastavljenim zelenim ciljem (OECD 2016e, 69).

Po priporočilih DAC iz leta 2011 je Danska izboljšala organizacijsko strukturo in vodenje svojih razvojnih sodelovanj. Okrepila je mehanizme za oblikovanje politik in koordinacijo v vladi. Prav tako je pregledala svojo politiko človekovih sredstev za bolj učinkovito implementacijo strategije Right to a Better Life. Po drugi strani pa je zaradi zmanjšanja proračuna bilo odpuščenih okoli 9 odstotkov osebja v predstavništvih in v tujini.

Nekatera priporočila za izboljšanje danskega razvojnega sodelovanja:

- Danska je sedaj v močnem položaju za oblikovanje novega modela pomoči, ki bo integral humanitarne in razvojne tokove. Pri oblikovanju nove strategije naj se Danska osredotoči tudi na operativen del razvojnega sodelovanja, ki bo podal jasnejšo podobo vodenja in okrepil koherenco med strateškimi cilji in porazdelitev URP (OECD 2016e, 12)
- Ohranjanje obstoječih moči danskega decentraliziranega modela za razvojno sodelovanje (OECD 2016e, 19)
- Raziskave danskega javnega mnenja glede podpore razvojnega sodelovanja kažejo, da je podpora v zadnjih letih padla iz 70 na 60 odstotkov. Čeprav je v primerjavi z ostalimi državami DAC podpora javnosti še vedno visoka. Danski je priporočeno, da ukrepa in investira v podporo javnosti, še posebej takrat, ko gre za nacionalni interes in poslovno sodelovanje (OECD 2016e, 20)

6.4.1 Vsesplošno zmanjšanje proračuna za dansko uradno razvojno pomoč

Podoba danske URP se bo konec leta 2016 drastično spremenila. Namreč, ena od danskih predvolilnih obljub zahteva zmanjšanje prispevanje danske URP. Ta bo po novem znašala 0,7 odstotka BNP. Danska bo seveda še vedno spoštovala vse že prej določene dogovore glede zastavljenih ciljev URP, a vendar bo postopoma znižala celotno URP na 0,7 odstotka BNP in jo tam za enkrat tudi fiksno obdržala. Za stroške nastanitve beguncev na Danskem je predvideno trojno povečanje, kar bo ob koncu leta predstavljalo 30 odstotkov bruto URP. Skupaj z vsesplošnim zmanjšanjem URP to pomeni, da bo financiranje razvojne pomoči s strani Ministrstva za zunanje zadeve ali DANIDA upadlo za 42 odstotkov.

Možna posledica zmanjšanja sredstev URP je, da se bo zmanjšala bilateralna pomoč afriškim državam v razvoju, ki to najbolj potrebujejo. Tako kot je to bilo že v preteklosti, leta 2014, ko

je samo 25 odstotkov bilateralne URP bilo namenjene top desetim prejemnicam, za razliko od leta 2007, ko jim je bilo namenjenih 40 odstotkov (OECD 2016e).

V preteklosti danski finančni dogovori in porazdelitev URP niso bili vedno dosledni ciljem strategij. Zato porazdelitev velikega dela URP za upravljanje stroškov nastanitve beguncev postavlja vprašanja, ali bodo takšne porazdelitve URP še v skladu z zmanjševanjem revščine v DVR.

Danska je vedno bila ugledna donatorica in cenjena partnerica multilateralne pomoči s procesi upravljanja in s slovesom za predvideno in fleksibilno financiranje. Ne glede na to pa je delež danske multilateralne pomoči v zadnjih letih začel upadati. Financiranje organizaciji OZN UNDP je iz leta 2014 v leto 2015 padlo za 22 odstotkov. Pomoč Otroškega fonda je iz leta 2014 v leto 2015 padlo iz 28 milijonov dolarjev na 15 milijonov dolarjev. Glede na načrtovane reze proračuna za pomoč, se bo upadanje URP samo še nadaljevalo.

V spodnji tabeli 4.2 lahko vidimo predvidena zmanjševanja oz. povečanja URP na različnih področjih konec leta 2016 (OECD 2016e).

Tabela 6.7 Zmanjšanje proračuna danske URP konec leta 2016

Danish Government: ODA budget commitments	August 2015 allocations (million USD)	November 2016 allocations (million USD)	Change (%)
Bilateral assistance	1131	515	-54.5
Assistance through NGOs	196	135	-31.3
Natural resources, energy and Climate change	116	54	-53.8
Multilateral assistance through UN	250	168	-42.0
Development banks and EU fund	346	329	-4.8
Humanitarian relief	316	325	2.8
EU assistance	186	241	29.5
Asylum seekers in Denmark	174	790	352.7
Total Danish aid	3007	2630	-12.5

Vir: OECD (2016e).

Iz tabele 4.2 je razvidno, da se bo bilateralna pomoč zmanjšala za 54,5 odstotkov in multilateralna pomoč skozi OZN za 42 odstotkov. Pomoč nevladnim organizacijam se bo

zmanjšala za skoraj tretjino. Področje naravnih virov, energije in klimatskih sprememb bo dobivalo za 53,8 odstotkov manj sredstev. Multilateralna pomoč skozi razvojne banke in fonda EU se bo zmanjšala za 4,8 odstotka. Po drugi strani pa bo humanitarna pomoč pridobila 2,8 odstotka sredstev in EU pomoč 29,5 odstotka. Največ sredstev pa bo namenjenih beguncem na Danskem, in sicer za 352,7 odstotka več kot leta 2015. Naproti celotni danski URP leta 2015 bo URP leta 2016 za 12,5 odstotkov manjša.

7 ZAKLJUČEK

V pričujočem magistrskem delu sem preučevala odnos male države donatorice EU in uspešnost prispevanja k svetovnemu razvoju. Najprej bom predstavila ugotovitve prvega dela raziskovanja, odgovorila na raziskovalna vprašanja in posledično potrdila oz. zavrnila

zastavljeno hipotezo. Nato se bom osredotočila na študijo primera in podala relevantne zaključke.

Pri določitvi malih držav članic EU sem se oprla na indikator število glasov v Svetu EU in prišla do spoznanja, da je velika večina evropskih držav malih držav. Od 28 držav članic EU jih je kar 20 malih: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Grčija, Hrvaška, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Portugalska, Slovaška, Slovenija in Švedska. Male države EU se med seboj razlikujejo na več nivojih, a vendar obstaja nekaj lastnosti, ki so skupne vsem. Gospodarstva malih držav so bolj odprta, saj so le-ta bolj odvisna od uvoza in izvoza dobrin. Male države so dobre v prioritiziranju, saj nimajo zadosti kadrovske ali finančne sredstev za široko pokritost politik. Male države se lažje prilagajajo in, če so mednarodno aktivne, znajo izkoristiti še tako majhno priložnost za izpostavljanje in morebitno vplivanje na mednarodno sfero. Zato je za male države značilno tudi vse bolj pogosto včlanjevanje v različna zavezništva, v mednarodne organizacije, kar sem dokazala na podlagi članstva v treh relevantnih mednarodnih organizacijah – NATO, OECD in OECD-DAC. Glede na celotno članstvo v mednarodnih organizacijah je kar polovica članic NATO tudi malih držav EU. Delež malih držav članic EU v OECD je 43 odstoten, v OECD-DAC pa 41 odstoten. Delež malih držav v mednarodnih organizacijah je torej visok. Pomembno pa je, da se ta delež še povečuje, saj to pomeni, da članice vidijo prednost članstva, ki jim jih organizacija ponuja. Pomembna možnost vplivanja male države je tudi v primeru, ko le-ta predseduje Svetu EU. To je za malo državo velika čast in hkrati breme, saj mora imeti članica zagotovljenih veliko sredstev in kapacitet. Iz narejenega pregleda je razvidno, da so starejše članice EU – Belgija, Danska, Grčija, Irska in Luksemburg, predsedovale že velikokrat. Medtem ko nekatere novejšje male članice še niso imele priložnost predsedovanja. Teh je kar 5, 6 pa jih je predsedovalo samo enkrat. Bistveno tukaj pa je učenje in pridobivanje izkušenj, saj ima na podlagi teh država boljši pregled nad celotnim dogajanjem v EU in se lahko dobro pripravi na čas, ko je na vrsti za predsedovanje. Je pa res, da med časom predsedovanja predsedujoča članica poudarja in predstavlja skupne evropske interese in cilje, zato je na državi sami, da tudi ko ne predseduje uporablja različna sredstva zunanje politike za vplivanje in doseganje lastnih ciljev.

Male države so si med seboj različne, zato se ne grupirajo v skupino malih držav in tukaj ne iščejo zavezništva med seboj. Vsaka ima svoje lastne interese in sredstva, kako doseči cilje. Sredstva zunanje politike delimo na vojaška, ekonomska in politična. Med najbolj uporabljenimi sta diplomacija kot politično sredstvo in uradna razvojna pomoč kot ekonomsko sredstvo. Diplomacija je še posebno pomembna pri državah članicah, ki hočejo biti mednarodno

aktivne. Pasivnost oz. aktivnost države se lahko meri tudi v pogostosti uporabe pogajalskih strategij za vplivanje na oblikovanje politik. Že opravljena raziskava poda ugotovitve, da med najbolj aktivne male članice EU v uporabi pogajalskih strategij sodijo Danska, Luksemburg, Irska, Finska, Švedska in Belgija. Avstrija in Portugalska predstavljata srednje polje. Ostalih 12 malih držav pa predstavljajo skupino, ki je manj dejavna pri poskusu vplivanja na oblikovanje politik EU. Urad za mednarodne odnose vsako leto naredi raziskavo glede držav članic EU in njihove zunanje politike. Med malimi državami članicami EU, ki so najbolj vodilne na področju različnih politik, sodijo Švedska, Luksemburg, Avstrija in Danska. Glede mednarodne aktivnosti malih držav EU lahko potegnemo črto, da so mednarodno najbolj aktivne tiste male države članice EU, ki so tudi najdlje v članstvu EU – Danska (1973), Luksemburg (1958), Belgija (1958), Irska (1973), Avstrija (1995) in Švedska (1995).

Ker pa sama diplomacija ni dovolj za vplivanje na mednarodni prostor, predstavim male države članice EU še kot donatorice uradne razvojne pomoči. Motivi držav donatoric so različni, saj ima vsaka različne zunanjepolitične cilje. Pa vendar motive delimo v štiri večje skupine: moralni in humanitarni motivi, politični in gospodarski motivi, varstveni motivi in okoljevarstveni motivi. Moralni in humanitarni motivi so še najbolj prisotni pri nudenju multilateralne pomoči skozi različne organizacije. Pri bilateralni pomoči pa gre za mednarodno sodelovanje razvite države z državo v razvoju. V tem primeru po navadi prevladujejo politični ali gospodarski motivi. Vse članice EU so se s svojim članstvom zavezale k prispevanju k svetovnemu razvoju in nudenju URP. Od večjih dejavnikov, ki so bolj kot ne podobni dejavnikom omejitve malih držav, je odvisna višina prispevane URP države. Z analizo prispevanja držav donatoric EU k svetovnemu razvoju sem prišla do ugotovitve, da so tiste države članice, ki največ prispevajo, prav male države članice EU. Tako so na prvih treh mestih že več let zapored tri male države – Švedska, Luksemburg in Danska. Tem sledijo Nizozemska, Velika Britanija, Finska, Nemčija in Belgija. V letu 2002 je bil zastavljen cilj URP – 0.39 % BNP, to pa je uspelo uresničiti samo petim državam članicam EU (Švedski, Luksemburgu, Danski, Nizozemski in Belgiji). V letu 2010 je bil zastavljen cilj URP – 0.56 % BNP, kar je uspelo uresničiti samo šestim državam članicam EU (Švedski, Luksemburgu, Danski, Nizozemski, Belgiji in Veliki Britaniji). In v letu 2015 zastavljen cilj URP – 0.7 % BNP je uspelo uresničiti samo petim državam članicam EU (Švedski, Luksemburgu, Danski, Nizozemski in Veliki Britaniji). Iz analize pa je razvidno tudi to, da v zgornji del tabele sodijo t.i. stare države članice EU, medtem ko nove članice (včlanjene po 2002) sodijo v spodnjo polovico lestvice. Četudi je Komisija Evropskih skupnosti na račun novih članic EU izdala

direktivo in nova navodila za zmanjšanje URP, so nove članice EU bile neuspešne pri doseganju nove minimalne zahteve URP – 0,17 % BNP oz. 0,33 % BNP do leta 2015.

Kot je razvidno iz analize o uradni razvojni pomoči malih držav, pridemo spet do spoznanja, da so starejše članice EU tiste male države donatorice, ki prispevajo največ k svetovnemu razvoju. Tako kot so starejše članice tudi bolj mednarodno aktivne. Na tem mestu lahko **potrdim prvo hipotezo**, ki pravi: »Mala država članica EU, ki je mednarodno bolj aktivna, prispeva večji odstotek BNP za svetovni razvoj«. Pri mednarodnem sodelovanju in prispevanju k mednarodnem razvoju v primeru t.i. novih držav članic EU opazimo, da so manj aktivne predvsem na podlagi dejstva, da so to države, ki se najprej znajdejo v post tranzicijskem obdobju, potem pa s priključitvijo k EU pride do novih posvajanj zakonodaje in sprememb sistemov, za katere nove članice potrebujejo čas prilagajanja. Vse to pomeni, da ne glede na to ali so male ali velike države, se že same soočajo s kadrovskimi in finančnimi deficiti. To so države, ki se morajo na novo izoblikovati in učvrstiti temelje svojih politik ter si zadati konkretne in premišljene razvojne cilje, da lahko uspešno vplivajo na oblikovanje politik EU. Postavlja se dilema, ali so nove države članice sploh že dovolj razvite, da so v roku dobrega desetletja prešle iz statusa prejemnice na status donatorice. Nove in tudi male države članice EU so sicer na dobri poti prizadevanj za svetovni razvoj in navsezadnje tudi za lastni razvoj. Manjka jim le čas, da si naberejo določene izkušnje in znanje. Torej vpliv male države članice ni odvisen od njene velikosti, temveč od njene mednarodne aktivnosti, ki pa je odvisna od dolžine članstva v mednarodni skupnosti.

Drugi del zaključka bo namenjen zaključnim ugotovitvam študije primera. Danska je po kriterijih mala država, ki pa je zelo netipična, saj jo vsi poznamo po velikem vplivu in ugledu v mednarodni skupnosti. To je država, ki je spoštovana in je marsikateri državi za vzgled. Danska s svojo uspešno razvojno politiko uresničuje zastavljen cilj OZN – 0,7 % BNP že od leta 1978. Pred tem pa je bila tudi sama prejemnica URP, po 2. svetovni vojni. Torej je tudi Danska potrebovala kar dobri dve desetletji, da je prišla do zastavljenega cilja (kar povežem z zahtevo novih držav članic EU sedaj). Po rezultatih javnega mnenja imajo Danci velik smisel za humanitarnost in solidarnost, zato ni nič presenetljivega, da so temelji danske razvojne pa tudi zunanje politike usmerjeni v reševanje revščine pri DVR. Danska je že od 60. let 20. stoletja dala poudarek razvoju tehnologije in prenos le-te na sektorje, ki so ji bili najbolj v interesu. V začetku 70. letih 20. stoletja so bili sprejeti novi zakoni na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, kar je pospešilo rast danske URP. Veliki poudarki so bili tudi na nevladnih organizacijah, ki so pošiljale prostovoljce v DVR. Ustanovljale so se različne razvojne

organizacije in študentske prostovoljske aktivnosti. DANIDA, del Ministrstva za zunanje zadeve, ki se ukvarja z razvojnim sodelovanjem, je bila ustanovljena v 80. letih 20. stoletja. Danska je bila tako infrastrukturno in komunikacijsko močna in pripravljena na prednostne naloge. Zmanjšala je število prejemnic bilateralne pomoči in več sredstev namenila multilateralni pomoči, največ preko OZN in EU. V začetku 90. let 20. stoletja pride do bolj pomembne spremembe na področju zunanje politike – zaostrena politika do multilateralnih organizacij. Ta se odraža v sprejetju načela, ki je bolj naklonjeno organizacijam, ki dajejo prednost določenim področjem. To prilagoditev je mogoče videti kot poskus danskega vplivanja na podlagi zneska pomoči in prostovoljnih prispevkov, in ne na podlagi velikosti države. Od leta 2000 naprej je imela danska zunanja politika poudarek predvsem na sektorskih pristopih in spoštovanju odnosa med donatorico in prejemnico.

Vsekakor pa drži dejstvo, da se z novo oblastjo dogajajo spremembe. Danska ima močno levico in desnico, ki takoj ko stopi na oblast začne spreminjati politike prejšnje vlade. To se vidi na primer leta 2001, ko je takratna danska vlada zmanjšala prispevke URP in NVRO in v času trenutne vlade. Danska vlada sicer konstantno dela na tem, da danska pomoč izpolnjuje svoj primarni cilj – pomoč revnim narodom z zagotovitvijo glavnih investicij v izobraževanju in zdravstveni infrastrukturi ter z zagotovitvijo podpore pri razvoju privatnega sektorja, kot gonilne sile rasti. Danski je včasih celo očitano, da še preveč uveljavlja svoje zunanjepolitične cilje preko uradne razvojne pomoči. Danska je ena izmed redkih držav članic EU, ki vsakoletno doseže zastavljen cilj URP, ima močne interese za odpiranje novih trgov in za mednarodno razvojno sodelovanje. Svoja bilateralna partnerstva ustvarja predvsem v Afriki, saj je mnenja, da je tam pomoč še najbolj potrebna.

Kot ena izmed posebnosti danske razvojne politike je aktivni multilateralizem. Tega je Danska začela uvajati leta 1996, po tem ko je opazila, da nekatere donatorice ne spoštujejo ideje o multilateralizmu, zlasti ZDA. Na to so se ostale donatorice različno odzvale, Danska s tem, da je vpeljala načelo aktivnega multilateralizma in ustvarila nov akcijski načrt z jasnejšimi cilji. Če se možna kandidatka za prejemanje danske multilateralne pomoči teh ciljev ni držala, ni prejela danske pomoči. Danska je oblikovala tudi različne načine za doseganje aktivnega multilateralizma. Evalvacije tega načela prinašajo udobne rezultate za Dansko, saj kažejo, da aktivni multilateralizem pozitivno vpliva na dansko uveljavljanje v organizacijah, ki prejemajo njeno URP. Naslednja izpostavljena posebnost so velike donacije zasebnemu sektorju. Danska je ustanovila Program zasebnega sektorja, ki neposredno financira podjetja v DVR. Na ta način Danska združi poslovne interese podjetij s cilji politike razvojne pomoči in z razvojnimi

potrebami DVR. Evalvacije tega programa so delno kritične, saj je pogosto izpostavljeno vprašanje, ali Danska dejansko deluje v dobro podjetja v DVR ali s tem načinom pomaga le svojemu gospodarstvu. Ni pomembno, ali ima tudi Danska od tega programa kaj koristi, temveč ali je s tem naredila pozitivno razliko. Kar pa je v večini primerov tako. Pomemben je vpliv na razvoj in ta mora biti povzročen z donacijo. Tretja posebnost danske razvojne politike pa so nevladne razvojne organizacije, ki so po naravi korporativistične. Ta korporativistična narava je poskrbela za močno organizacijsko podlago, ki je pri nevladnih organizacijah še kako pomembna. Skupni delež NVRO predstavlja kar 10 odstotkov celotne danske URP. NVRO pa ne poskrbijo samo za donacije, temveč je bistvo takšnega mednarodnega sodelovanja tudi povezava z lokalno vlado in njenim prebivalstvom, krepitev dela in civilne družbe v DVR. Poročila in evalvacije danskega prispevanja k svetovnemu razvoju so vedno ugodne. Skoraj vedno upošteva priporočila in na njih gradi nove strategije. Pomemben je tudi podatek, da je bila Danska na lestvici indeksa zavezanosti k razvoju leta 2015 na prvem mestu med DAC državami, torej pred velikimi in malimi državami članicami EU. Na tem mestu lahko **potrdim drugo hipotezo**, ki pravi: »Dobro in konkretno zasnovani temelji danske razvojne politike od sredine 20. stoletja naprej, so ključni dejavniki za uspešno zagotavljanje razvojne pomoči gospodarsko revnim državam«.

Skupno vsem malim in velikim donatoricam EU je znatno občutenje posledic krize na Bližnjem vzhodu. Nenačrtovan in nekontroliran val beguncev v Evropi prisili države v namenitev dela URP za nastanitev beguncev. Donatorice namenijo sredstva, ki so sicer namenjena DVR, za lažje prenašanje finančnega in kadrovskega bremena v državi. Zato se podoba URP Danske in ostalih držav v letu 2016 drastično spreminja. Mnogo držav, velikih in malih donatoric URP, napoveduje proračunska zmanjšanja URP za 30, 50 ali celo 60 odstotkov. Trend prispevanja k svetovnemu razvoju v obliki URP se že zmanjšuje. Zastavlja se vprašanje, kakšna bo slika statistike v prihodnosti, koliko bo realne URP, dane DVR in koliko URP bo porabljenih na domačih tleh.

8 LITERATURA

- Axmark, Flemming. 2007. *Factsheet Denmark – Foreign policy*. Dostopno prek: http://www.netpublikationer.dk/um/8466/html/entire_publication.htm (14. avgust 2016).
- Benko, Vladimir. 1997. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

- Brglez, Milan in Drago Zajc, ur. 2004. *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brown, Stephen. 2016. *Migration as a Threat to Foreign Aid?* Dostopno prek: <http://www.cips-cepi.ca/2016/03/16/migration-as-a-threat-to-foreign-aid/> (7. avgust 2016).
- Buch-Hansen, Poul in Marie Hertz. 2007. *Dansk udviklingsbistand. Er der en fremtid?* København: Forlaget Thorup.
- Carbone, Maurizio. 2007. *The European Union and International Development. The politics of foreign aid*. Abingdon: Routledge.
- Center for Global Development. 2016. *The Commitment to Development index*. Dostopno prek: <http://www.cgdev.org/cdi-2015> (7. avgust 2016).
- DANIDA. 2016a. Dostopno prek: <http://um.dk/en/danida-en/> (10. avgust 2016).
- --- 2016b. *Denmark strengthens military support to Afghanistan*. Dostopno prek: <http://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=84bf9234-9e0c-4b58-a337-0175f7829437> (12. avgust 2016).
- DANIDA Open Aid. 2016. *Lande og regioner*. Dostopno prek: <http://openaid.um.dk/da/countries> (15. avgust 2016).
- Degnbol-Martinussen, John. 2011. *Fattigdom og udvikling - grundbog om den nødvendige bistand*. København: Mellemlfolkeligt Samvirke.
- Degnbol-Martinussen, John in Poul Engberg-Pedersen. 1999. *Bistand – udvikling eller afvikling. En analyse af internationalt udviklingssamarbejde*. København: Mellemlfolkeligt Samvirke.
- --- 2003. *Aid. Understanding International Development Cooperation*. New York: Zed Books.
- Dinan, Desmond. 1999. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Boulder: Lynne Rienner.
- EUR-Lex. 2005. *Sporočilo komisije svetu, evropskemu parlamentu in evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0132> (5. avgust 2016).
- Evropska unija. 2016. *EU member countries*. Dostopno prek: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en (1. avgust 2016).
- Evropski svet za zunanje odnose. 2016a. *About the European Council on Foreign Relations*. Dostopno prek: <http://www.ecfr.eu/about> (2. avgust 2016).

- --- 2016b. *Scorecard 2016*. Dostopno prek: <http://www.ecfr.eu/scorecard/2016> (2. avgust 2016).
- --- 2016c. *European Foreign Policy Scorecards 2016*. London: European Council on Foreign Relations.
- Fejerskov, Adam Moe in Niels Keijzer. 2015. *Why Slashing Foreign Aid in Europe to Pay for Refugees Won't Help Solve the Long-Term Crisis*. Dostopno prek: http://www.huffingtonpost.com/adam-moe-fejerskov/foreign-aid-europe-refugee-crisis_b_8869794.html (7. avgust 2016).
- Flentø, Johnny. 2016. Intervju z avtorjem. Copenhagen, 31. avgust.
- Grøndahl, Malene. 2004. *Dansk udviklingsbistand : fra mission til terrorbekæmpelse*. København: Information.
- Hilmarsson, Hilmar Þór. 2011. *The Baltic States as aid donors: How can they best share their transition experience with their partner countries?* Dostopno prek: <http://eadi.org/gc2011/hilmarsson-600.pdf> (7. Avgust 2016).
- Hoadley, Stephen J. 1980. *Small states aid donors*. International Organization 34 (1): 121–137.
- Hoebink, Paul in Lau Schulpen, ur. 2014. *Private development aid in Europe : foreign aid between the public and the private domain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jazbec, Milan. 2001. *The Diplomacies of New Small States: The case of Slovenia with some comparison from Baltics*. Aldreshot: Ashgate.
- --- 2010. Small States and Diplomacy: An Indispensable, Though Much Diversified Relation. *Halduskultuur – Administrative Culture* 11 (1): 66–83.
- Kapoor, Ilan. 2008. *The postcolonial politics of development*. London: Routledge.
- Kharas, Homi. 2009. *Development Assistance in the 21st Century*. Dostopno prek: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/11/development-aid-kharas/11_development_aid_kharas.pdf (13. Januar 20016).
- Larsen, Finn. 2003. Denmark: in pursuit of influence and legitimacy. V *Fifteen into one? The European Union and its member states*, ur. Wolfgang Wessels, Andreas Maurer in Jürgen Mittag, 92–114. Manchester: Manchester University Press.
- Lewis, David in Nazneen Kanji. 2009. *Non-governmental organizations and development*. Oxon: Routledge.
- Lightfoot, Simon. 2013. *Premature donors? Development aid from Central and Eastern Europe ten years on*. Dostopno prek: <http://blogs.ucl.ac.uk/ssees/2013/11/>

28/premature-donors-development-aid-from-central-and-eastern-europe-ten-years-on/
(7. avgust 2016).

- NATO. 2016. *NATO member countries*. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/nato_countries.htm (1. avgust 2016).
- OECD. 2016a. *List of OECD Member countries*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm> (1. avgust 2016).
- --- 2016b. *DAC members*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm> (1. avgust 2016).
- --- 2016c. *Total flows by donor*. Dostopno prek: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1#> htm (5. avgust 2016).
- --- 2016č. *Net ODA*. Dostopno prek: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (5. avgust 2016).
- --- 2016d. *Development co-operation report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*. Paris: OECD Publishing.
- --- 2016e. *OECD Development Co-operation Peer Review: Denmark 2016*. Paris: OECD Publishing.
- Olsen, Gorm Rye. 2002. *Danish Aid Policy in The Post Cold War Period: Increasing Resources and Minor Adjustments*. København: Centre for Development Research Working Paper.
- Panke, Diana. 2010. *Small states in the European Union. Coping with structural disadvantages*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Pastore, Gunta. 2013. Small new member states in the eu foreign policy: toward »small state smart strategy«? *Baltic journal of political science* 2: 67–84.
- Pavlič-Damijan, Jože. 1996. *Majhne države v svetovni trgovini*. Ljubljana: Krtina.
- Petrič, Ernest. 2010. *Zunanja politika. Osnove teorije in prakse*. Ljubljana: Center za evropsko prihodnost.
- Stoke, Olav in Paul Hoebink. 2005. *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. Oxon: Routledge.
- Súilleabháin, Andrea Ó. 2014. *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*. New York: International Peace Institute.
- Sundelius, Bengt. 1980. Independence and Foreign Policy. *Cooperation and Conflict* 15 (4): 187–208.

- Svetličič, Marjan in Irena Brinar. 2002. *Small (transition) countries in the new European architecture*. Louvain-la-Neuve: Université catholique de Louvain.
- Thorhallsson, Baldur. 2000. *The role of small states in the European Union*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Thorhallsson, Baldur in Anders Wivel. 2006. Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know? *Cambridge Review of International Affairs* 19 (4): 651–668.
- Udovič, Boštjan. 2009. *Ekonomska in gospodarska diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Urad Vlade RS za komuniciranje. 2007. *Predsedovanje Svetu EU*. Dostopno prek: <http://www.arhiv.evropa.ukom.gov.si/si/predsedovanje-svetu-eu/> (20. avgust 2016).
- Vegič, Vinko. 1999. Zavezništva in male države. *Teorija in praksa* 36 (6): 999–1013.