

dr. Mojmir Mrak*, dr. Maja Bučar**, mag. Helena Kamnar***

Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije

Povzetek

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradna razvojna pomoč je pomemben sestavni del delovanja razvitih držav v mednarodni skupnosti. S svojim gospodarskim razvojem se je Republika Slovenija pridružila razvitim državam sveta in tako vstopila v klub donatoric, to je držav, ki so sprejele moralno obveznost pomagati manj razvitim delom sveta. Naše obveznosti so še jasneje opredeljene s članstvom v EU. Članek najprej metodološko

opredeli mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradno razvojno pomoč kot osnovni predmet analize. V nadaljevanju predstavi, kakšno je danes stanje na tem področju v Sloveniji. Osrednji del članka pa je razmišljanje avtorjev o ciljih in prednostnih nalogah, ki si jih naša država želi doseči pri mednarodnem razvojnem sodelovanju. Za izvedbo tako zasnovane razvojne pomoči pa je v zadnjem delu predstavljen tudi operativni

organizacijski koncept, ki ga predlagamo za dosego zastavljenih ciljev. Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije se bo sčasoma razvijal oziroma spreminjal. Kako hitre bodo te spremembe, bo odvisno od vrste dejavnikov, med katerimi je treba zlasti omeniti dinamično naraščanja obsega uradne razvojne pomoči in sposobnost države, da se za izvajanje programov razvojne pomoči ustrezno organizira.

Ključne besede: Uradna razvojna pomoč, Slovenija, Evropska unija, mednarodno razvojno sodelovanje

Summary

International development cooperation or official development assistance (ODA) is an integral part of the activities of developed countries within the international community. With its achieved level of economic development, Slovenia has joined the group of donor countries: the group which has morally committed itself to help less developed regions in the world. Slovenia's commitments are even more clearly defined with its EU membership. This article first de-

fines international development cooperation or official development assistance (ODA) as the main subject of analysis. In the following section, the current state of affairs in Slovenia in the area of international development assistance is presented. The goals, principles and objectives of Slovenian ODA as seen through the authors' eyes are presented in the central part of the article. The authors suggest a possible organisational structure for ODA, which would

enable implementation of the goals that have been set. The system of international development cooperation of the Republic of Slovenia is bound to evolve through time. How dynamic this evolution is going to be will depend on several factors. Among them, the dynamics of increasing ODA, as well as the ability of the government to implement the necessary organisational changes deserve to be singled out.

Key words: Official Development assistance - ODA, Slovenia, European Union, International development cooperation

JEL: F350, O190

* Univerza v Ljubljani

** Univerza v Ljubljani

*** Univerza v Ljubljani

1. Uvod

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradna razvojna pomoč je pomemben sestavni del delovanja razvitih držav v mednarodni skupnosti. S svojim gospodarskim razvojem se je Republika Slovenija pridružila razvitim državam sveta in tako vstopila v klub donatoric, to je držav, ki so sprejele moralno obveznost pomagati manj razvitim delom sveta. Naše obveznosti so še jasneje opredeljene s članstvom v EU. Ta zagotavlja približno polovico sredstev, ki jih mednarodna skupnost namenja državam v razvoju. EU državam v razvoju pomaga v boju proti revščini, prizadeva si za razvoj demokracije, človekove pravice ter njihov gospodarski in socialni napredek. Pomemben cilj EU na tem področju je razpolovitev revščine do leta 2015. Politika EU na področju razvojnega sodelovanja je postala tudi slovenska politika; z EU si tako delimo cilje, načela in sprejete obveznosti.

EU je leta 2005 sprejela časovni načrt povečevanja razvojne pomoči, ki države članice zavezuje, da delež za uradno razvojno pomoč (ODA) do leta 2010 povečajo na 0,56 % BND,¹ do leta 2015 pa na 0,7 % BND. Države, ki so se včlanile po letu 2002, naj bi do leta 2010 za ODA namenile 0,17 % BND, do leta 2015 pa 0,33 % BND. Več kot polovica tega povečanja pomoči naj bi se usmerila v Afriko.² Doseganje teh politično sprejetih ciljev bi za Republiko Slovenijo pomenilo več kot podvojitve obsega uradne razvojne pomoči v obdobju 2007–2010, v obdobju 2011–2015 pa bi se ta morala povečati še za nadaljnjih 150 %.

Leta 2006 je Slovenija sprejela *Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju*,³ ki določa cilje in način dolgoročnega načrtovanja, financiranja ter izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja. V skladu s tem zakonom se mednarodno razvojno sodelovanje načrtuje in izvaja na podlagi resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju, v kateri naj bi bili opredeljeni vsebinske in geografske prednostne naloge ter okvirni obseg sredstev za njihovo uresničevanje.

Članek ima štiri glavne cilje. Prvi cilj je metodološko opredeliti mednarodno razvojno sodelovanje

oziroma uradno razvojno pomoč kot osnovni predmet analize (*o čem govorimo?*). Drugi cilj je predstaviti, kakšno je danes stanje na tem področju (*kje je Slovenija danes?*). Tretji cilj je namenjen opredelitvi tistih ciljev, ki si jih naša država želi doseči pri mednarodnem razvojnem sodelovanju (*kaj je za Slovenijo benchmark?*), v četrtem delu pa je predstavljen organizacijski koncept, ki ga predlagamo za doseg zastavljenih ciljev (*kako naj Slovenija benchmark doseže?*). Članek temelji na podatkih, dostopnih do konca maja 2007.

2. Koncept mednarodnega razvojnega sodelovanja oziroma uradne razvojne pomoči

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradna razvojna pomoč je koncept, ki temelji na metodoloških usmeritvah in standardih, ki jih je vzpostavil OECD kot nesporno največja strokovna avtoriteta na področju uradne razvojne pomoči. OECD-jeva opredelitev in klasifikacija uradne razvojne pomoči ter njegova metodologija za ugotavljanje finančnih in drugih tokov na tem področju so danes v svetu sprejete, s tem pa tudi v državah EU kot tisti metodološki okvir, ki ga mora vzeti za svojega vsaka država, ki vzpostavlja oziroma razvija svoj nacionalni sistem na tem področju.

2.1 Opredelitev uradne razvojne pomoči

Uradna razvojna pomoč (angl. official development assistance – ODA) je skupen izraz za vse tiste mednarodne tokove državam prejemnicam pomoči, ki izpolnjujejo ta tri merila: i) njihov vir je javni sektor, ii) usmerjeni so k spodbujanju gospodarskega razvoja in blaginje v državah prejemnicah in iii) so dani po koncesijskih pogojih, kar pomeni, da vsebujejo stopnjo finančne pomoči⁴, ki ni manjša od 25 %. Uradna razvojna pomoč torej ne vsebuje donacij in posojil po koncesijskih pogojih za vojaške namene. Poleg tega je treba omeniti, da uradna razvojna pomoč ne zajema celotne mednarodne razvojne pomoči, ki jo subjekti iz Republike Slovenije namenjajo

¹ External Relations Council, Brussels 24 May 2005, str. 3.

² Delovni okvir držav članic in Komisije, ki temelji na uresničevanju MDG v Afriki, določa strategija The EU and Afrika: Towards a Strategic Partnership, ki jo je Evropski svet sprejel decembra 2005.

³ <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200670&dhdid=83570>.

⁴ Stopnja finančne pomoči je sintetični kazalnik, s katerim se izraža razlika med tržnimi pogoji in finančnimi pogoji (zapadlost, moratorij na plačilo glavnice in obrestna mera) koncesijskega posojila. Višina te stopnje je vedno med 0 in 100 %. Daljša kot sta zapadlost posojila in moratorij na plačilo glavnice ter nižja kot je obrestna mera, višjo stopnjo finančne pomoči ima koncesijsko posojilo. Če je uradna razvojna pomoč dana v obliki darila, potem je stopnja finančne pomoči 100 %. Druga skrajna možnost pa je posojilo po tržnih pogojih, kjer je stopnja finančne pomoči 0 %.

upravičencem v državah prejemnicah. Mednarodna razvojna pomoč namreč poleg sredstev, katerih vir je javni sektor – torej poleg uradne razvojne pomoči – vključuje tudi sredstva, ki jih zagotavlja zasebni sektor, kot npr. različne nevladne organizacije, fundacije in posamezniki.

2.2 Klasifikacije uradne razvojne pomoči po različnih merilih

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradno razvojno pomoč je mogoče klasificirati po najrazličnejših merilih. Za namene tega članka so najpomembnejše klasifikacije po treh osnovnih merilih. Prvo merilo, po katerem se celotna uradna razvojna pomoč deli na dva osnovna dela, na dvostransko in multilateralno razvojno pomoč, so kanali usmerjanja pomoči. Preostali dve merili za klasifikacijo uradne razvojne pomoči sta pomembni predvsem za klasifikacijo dvostranske razvojne pomoči. Glede na instrumente, s pomočjo katerih se ta pomoč usmerja v države prejemnice, je uradno razvojno pomoč smotno deliti na tri skupine, na donacije (finančne, v blagu), koncesijska posojila in tehnično pomoč. Po namenih/sektorjih razvojne pomoči pa je najprimernejša delitev na dve veliki skupini, na humanitarno/pokonfliktno pomoč in razvojno pomoč v ožjem pomenu.

Kanali usmerjanja uradne razvojne pomoči

V *multilateralno uradno razvojno pomoč* se uvrščajo vsi prispevki mednarodnim institucijam, če izpolnjujejo te pogoje: i) institucija se v celoti ali pretežno ukvarja z razvojem, ii) prispevek mora biti namenjen instituciji, katere članice so države, ali pa skladu, ki ga taka institucija upravlja, in iii) prispevki se v instituciji uporabljajo tako, da izgubijo svojo nacionalno identiteto in s tem postanejo sestavni del njenih sredstev (institucija torej sama razpolaga s tako zbranimi sredstvi). Uradna razvojna pomoč, ki ne izpolnjuje navedenih treh meril, se šteje kot dvostranska uradna pomoč. To torej pomeni, da če država donatorica, ki je usmerila določena sredstva v multilateralno institucijo, dejansko nadzoruje porabo teh sredstev s specifikacijo prejemnikov ali specifikacijo nekaterih drugih pogojev, kot so npr. namen, pogoji itd., potem se taka sredstva klasificirajo kot dvostranska razvojna pomoč.

V nekoliko operativnejšem smislu je multilateralno pomoč smiselno razdeliti na dve podskupini. Prvo podskupino, imenovano *institucionalna multilateralna pomoč*, sestavljajo vplačila v kapital in redne

operacije mednarodnih organizacij (v celoti ali odstotku, določenem z metodologijo OECD-ja). V državah članicah EU, torej tudi v Sloveniji, največji del tovrstne pomoči zajemajo vplačila v proračun EU in EDF⁵, namenjena uradni razvojni pomoči. V to podskupino se uvrščajo tudi vplačila v kapital mednarodnih finančnih institucij ter različne članarine. Drugo podskupino multilateralne uradne razvojne pomoči, imenovano *programska multilateralna pomoč*, pa sestavljajo vsi preostali transferji mednarodnim organizacijam, ki izpolnjujejo navedena tri merila za mednarodno uradno razvojno pomoč. Gre dejansko za transferje, s katerimi država običajno podpira programe in/ali specializirane sklade posamezne mednarodne institucije.

Dvostranska uradna razvojna pomoč vključuje vse tiste transakcije, ki jih država donatorica usmeri v državo prejemnico neposredno. V to obliko pomoči se vključujejo tudi transakcije z nacionalnimi in mednarodnimi nevladnimi organizacijam ter druge z razvojem povezane transakcije, kot npr. subvencioniranje obresti, spodbujanje razvojne zavesti, reorganizacija/odpis dolga in administrativni stroški.

V članku se operativno uporablja še en koncept, imenovan *razpoložljiva uradna razvojna pomoč*. Gre za seštevek programske multilateralne pomoči in vseh treh podskupin dvostranske pomoči oziroma za tisti del celotne uradne razvojne pomoči, o katerem država donatorica popolnoma samostojno odloča, za katere namene jo bo uporabila. Pod razpoložljivo uradno razvojno pomočjo torej razumemo celotno uradno razvojno pomoč države, zmanjšano za institucionalno multilateralno pomoč in administrativne stroške.

Instrumenti za izvajanje uradne razvojne pomoči

Glavna finančna instrumenta uradne razvojne pomoči po klasifikaciji OECD-ja in uporabljena v tem članku sta *donacija* (angl. grant) in *koncesijsko posojilo*, to je posojilo, ki je dano po koncesijskih pogojih. Poleg čistih finančnih instrumentov pa se uradna razvojna pomoč daje tudi v obliki donacij v naravi in *tehnične pomoči*. Pri zadnji gre za prenos znanja v obliki podpore svetovalcev, izobraževanja, raziskav in podobnih dejavnosti. Ob tem je smotno ločiti med t. i. *samostojno tehnično pomočjo* (angl. free-standing technical assistance), katere glavni namen je krepiti znanje in usposobljenost držav prejemnic in kamor je mogoče uvrstiti različne oblike tehnične pomoči upravam držav

⁵ European Development Fund – Evropski razvojni sklad, ki je poseben neproračunski sklad Evropske unije za financiranje razvojnega sodelovanja s 77 državami Afrike, Karibov in Pacifika, v katerega vplačujejo države članice.

prejemnic ter tudi vse oblike sodelovanja na področju izobraževanja in raziskav, ter t. i. *tehnično pomočjo, povezano z investicijskimi projekti* (angl. investment related technical assistance), katere glavni namen je zagotavljati uspešno pripravo, izvedbo in delovanje posameznih investicijskih projektov oziroma programov.

Nameni uradne razvojne pomoči

Izhajajoč iz klasifikacije OECD-ja, ki jo uporabljamo tudi v tem članku, je uradno razvojno pomoč po namenu mogoče razdeliti v dve veliki skupini.

V prvo skupino se uvršča *humanitarna in pokonfliktna pomoč*. Gre za pomoč, ki se daje ob naravnih in drugih nesrečah ali oboroženem spopadu oziroma v nujnih primerih takih razsežnosti, ki jih prizadeto območje oziroma država ne more sama obvladovati. Izključni namen humanitarne pomoči je preprečiti oziroma olajšati človeško trpljenje. Ta skupina pomoči pa ne zajema samo blažitev posledic nesreč in/ali oboroženih spopadov, temveč tudi t. i. pokonfliktno pomoč. Gre za pomoč, s katero se financirajo dejavnosti, ki omogočajo učinkovit prehod k razvojni pomoči, ki je po svoji naravi dolgoročnejša.

V drugi skupini uradne razvojne pomoči je *razvojna pomoč v ožjem pomenu besede*. Gre za pomoč iz uradnih virov financiranja in je namenjena krepitvi razvojne zmogljivosti države prejemnice pomoči. Po klasifikaciji OECD-ja je to pomoč smotno deliti na pomoč za te sektorje oziroma namene:

- *sektorska pomoč* - to je pomoč, ki je usmerjena v državo prejemnico v obliki projektne pomoči oziroma pomoči za posamezen projekt. V osnovi so projekti lahko na enem od teh treh področij: i) socialna infrastruktura, ii) gospodarska infrastruktura in iii) produkcijski sektorji;
- *multisektorska, programska in horizontalna pomoč* - vključuje pomoč, ki se ne nanaša na posamezne projekte, temveč se uporablja za splošne razvojne namene v državi prejemnici;

- *odpisi dolgov* - to je pomoč, s katero države donatorice odpišejo del dolgov posamezni državi prejemnici;
- *podpora nevladnim organizacijam* - v to skupino razvojne pomoči so vključeni transferji nevladnim organizacijam v državi donatorici in državah prejemnicah pomoči;
- *administrativni stroški in nerazporejeno* - gre za stroške, ki jih imajo države donatorice z organiziranjem uradne razvojne pomoči in financiranjem svoje infrastrukture - institucij/programov - namenjenih podpori razvojni pomoči v njihovi državi.⁶

3. Evolucija mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije in analiza obstoječega stanja na tem področju

S stališča uradne razvojne pomoči Republike Slovenije je treba obdobje od leta 1991 razdeliti na tri obdobja. Prvo vključuje čas do leta 1996, ko je bila velika večina slovenske dvostranske uradne razvojne pomoči humanitarne narave kot odziv naše države na reševanje problemov, nastalih zaradi vojaških spopadov na ozemlju nekdanje skupne države. Za drugo obdobje, to je med letoma 1977 in 2004, je značilno, da se je v tem času Republika Slovenija preoblikovala iz »prisilne« donatorice v »normalno« donatorico. Obdobje se končuje z letom 2004, ko je Slovenija postala članica Evropske unije, praktično sočasno pa je tudi kot prva država v tranziciji končala proces t. i. graduacije v Svetovni banki. Tretje obdobje vključuje najnovejši čas, to je leti 2005 in 2006.

Po podatkih zunanjega ministrstva, razpoložljivih konec maja 2007, uradna razvojna pomoč Republike Slovenije v letu 2005 - to je zadnje leto, za katero so na razpolago uradni podatki - znašala skupno 6,5 milijarde SIT oziroma 0,098 % BDP. Približno 60 % te vsote oziroma natančno 4 milijarde SIT je odpadlo na multilateralno pomoč,

⁶ V tem članku so v to skupino vključene te skupine stroškov:

- stroški administriranja uradne razvojne pomoči v Republiki Sloveniji,
- transferji tistim mednarodnim institucijam s sedežem v Sloveniji, ki se že ukvarjajo z uradno razvojno pomočjo in so že sistemsko financirane iz proračuna Republike Slovenije (taka institucije je Mednarodni center za promocijo podjetij - ICPE),
- transferji tistim slovenskim institucijam, ki jih je ustanovila/soustanovila slovenska vlada z namenom dajanja določenih oblik uradne razvojne pomoči, ki so že sistemsko financirane iz proračuna Republike Slovenije (take institucije so Center za evropsko prihodnost - v nadaljevanju CEP, Center za razvoj financ - v nadaljevanju CEF, Center za mednarodno sodelovanje in razvoj - v nadaljevanju CMSR, Mednarodni sklad za razminiranje in pomoč žrtvam min - v nadaljevanju ITF),
- podpora programom/projektom, namenjenim krepitvi zavesti o potrebnosti/smiselnosti uradne razvojne pomoči; to so specializirani izobraževalni in raziskovalni projekti/programi s področja uradne razvojne pomoči ter projekti/programi, namenjene krepitvi javnega mnenja v prid uradne razvojne pomoči.

preostalih 2,5 milijarde SIT pa na dvostransko pomoč. Že samo to, da po petih mesecih tekočega leta ni na razpolago vsaj predhodnih podatkov o obsegu mednarodnega razvojnega sodelovanja za preteklo leto, jasno opozarja na problem pravočasnosti in kakovosti statističnih podatkov o uradni razvojni pomoči. Medtem ko za obdobje do leta 2001 uradnih podatkov o skupnem obsegu in strukturi uradne razvojne pomoči sploh ni, pa so podatki za naslednja leta neceloviti in metodološko ne povsem usklajeni z metodologijo OECD-ja. Tudi metodologija ugotavljanja se je skozi čas spreminjala, kar seveda pomeni, da tudi sicer javno objavljeni podatki za posamezna leta niso med seboj popolnoma primerljivi.

Za izboljšanje kakovosti podatkov o uradni razvojni pomoči Republike Slovenije, kar je prvi pogoj ne le za verodostojnost objavljenih podatkov, temveč tudi za vodenje konsistentne politike države na tem področju, je smiselno čim prej pridobiti tehnično pomoč, ki bi nam pomagala nadgraditi obstoječi način ugotavljanja uradne razvojne pomoči ter nam predlagala vsebinske in institucionalne rešitve, s pomočjo katerih bi Republika Slovenija vzpostavila verodostojen in z OECD-jevimi standardi popolnoma usklajen sistem zbiranja in obdelave podatkov o uradni razvojni pomoči.⁷

Drugi problem, ki ga ima Republika Slovenija na tem področju, je, da država še do konca leta 2007 ni sprejela političnega dokumenta, ki bi opredeljeval vsebinski okvir za politiko države na področju uradne razvojne pomoči, čeprav je Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju, sprejet pred poletjem leta 2006, zavezal vlado, da v nekaj mesecih pripravi predlog resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju. Po tem se naša država močno razlikuje od novih držav članic, ki so večinoma tovrstne dokumente že pripravile in sprejele.

Do sredine leta 2006 Slovenija tudi ni imela posebnega zakonodajnega okvira, ki bi urejal uradno razvojno pomoč. To seveda pomeni, da je do tedaj Slovenija te transakcije izvajala na podlagi obstoječe zakonodaje, pri čemer so bili zlasti pomembni zakoni o javnih financah, izvrševanju proračuna in javnih naročilih. Ob tem je treba poudariti, da vsi ti zakoni niso prilagojeni posebnostim uradne razvojne pomoči, kar je občasno povzročalo, da je bilo uresničevanje programov in projektov, financiranih iz tega vira, upočasnjeno ali pa celo prekinjeno.

Za načrtovanje in izvajanje uradne razvojne pomoči je značilno, da poteka izrazito decentralizirano. Marca leta 2002 je vlada na zunanjem ministrstvu sicer ustanovila Pisarno za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, ki je leta 2004 prerasla v Sektor za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, vendar pa je vloga tega organa ostala izrazito usklajevalna. Tako so za celotno multilateralno pomoč pristojna posamezna ministrstva. Zunanje ministrstvo je pristojno za sodelovanje z OZN, finančno za sodelovanje z vsemi mednarodnimi finančnimi institucijami in proračunom EU, posamezna ministrstva pa za sodelovanje s tistimi mednarodnimi organizacijami, ki delujejo na področjih iz njihove pristojnosti. Tudi dvostranska razvojna pomoč Republike Slovenije je močno decentralizirana. Praktično je vsako ministrstvo odgovorno za načrtovanje pomoči in izvedbo oziroma organizacijo izvedbe posameznih dejavnosti s tega področja.

Izrazito decentralizirano je tudi financiranje mednarodnega razvojnega sodelovanja. Postavke, ki vsebujejo uradno razvojno pomoč, so pogosto razpršene med zelo različne postavke posameznih ministrstev. To Sektorju za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč otežuje ali celo onemogoča, da bi zbral popolne podatke o skupnem obsegu in strukturi uradne razvojne pomoči. Podatke o pomoči namreč sektorju dostavljajo sama ministrstva, ki preprosto pogosto nimajo potrebnega znanja na področju uradne razvojne pomoči, pa tudi njihova pripravljenost za pravočasno pošiljanje informacij zunanjemu ministrstvu ni vedno na najvišji ravni.

Ne le v primerjavi z državami OECD, temveč tudi v primerjavi z nekaterimi državami srednje Evrope ima Slovenija izrazito omejeno število kakovostnih kadrov, ki se sistematično ukvarjajo s problematiko razvojne ekonomije in pri tem z uradno razvojno pomočjo. To se kaže tudi v tem, da skoraj nobena visokošolska ustanova v naši državi nima v svojem izobraževalnem programu, dodiplomskem ali podiplomskem, problematike razvojnega sodelovanja. Pomanjkanje infrastrukture se kaže tudi v omejenih zmogljivostih za raziskovalno in svetovalno dejavnost. Naj navedemo primer. V Sloveniji se dosti govori o strateški prednostni usmeritvi, ki jo Balkan pomeni za našo politiko in gospodarstvo. Toda, če se pogleda, koliko je ta usmeritev podprta s primerno kadrovske in institucionalno infrastrukturo, ugotovimo, da je ta podpora zelo šibka.

⁷ Morda bi bilo treba razmisliti o izkušnjah Avstrije na tem področju, ki je to nalogo že pred časom z javnim pooblastilom prenesla na zasebno institucijo.

In ne nazadnje, podobno kot za večino drugih novih držav donatoric je tudi za Slovenijo značilna razmeroma nizka stopnja občutljivosti slovenske politične in gospodarske elite ter družbe kot celote za problematiko uradne razvojne pomoči. Razumljivo je sicer, da vsaj do zdaj problematika svetovnega razvoja in odgovornosti za probleme človeštva kot celote ni bila predmet poglobljenih političnih in gospodarskih razprav v Sloveniji. Zato je tudi razumljiva relativna neobčutljivost političnih in gospodarskih elit na eni strani ter širše javnosti na drugi strani za ta vprašanja. Pritisk na povečanje sredstev, ki jih Slovenija v naslednjih letih mora namenjati uradni razvojni pomoči, bo brez dvoma povečal zanimanje za to tematiko in občutljivost za vprašanja, povezana z njo.

4. Izhodišča, cilji in načela mednarodnega razvojnega sodelovanja⁸

4.1 Izhodišča in cilji

Pri oblikovanju ciljev mednarodne razvojne pomoči Republike Slovenije je treba izhajati iz teh izhodišč: i) skladnost z vrednotami in razvojnimi usmeritvami slovenske družbe in gospodarstva, ii) skladnost s cilji mednarodne skupnosti na področju razvoja, še posebno s cilji EU in OZN, ter iii) skladnost s cilji zunanje politike, katere sestavni del je mednarodno razvojno sodelovanje.

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije v 3. členu opredeljuje, da ima naša država na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja te cilje: i) boj proti revščini v državah v razvoju s podpiranjem njihovega gospodarskega in družbenega razvoja, ii) zagotavljanje miru in človekove varnosti v svetu, zlasti s krepitvijo in pospeševanjem demokracije, pravne države, človekovih pravic in dobrega upravljanja v državah v razvoju, iii) boj proti HIV-u/aidsu, malariji in drugim boleznim ter zmanjševanje umrljivosti novorojenčkov in mater, iv) omogočanje vsem ne

glede na spol, raso ali vero, da dosežejo splošno ali osnovno raven izobrazbe, v) zagotavljanje trajnostnega razvoja, ki uravnoteženo vključuje cilje ohranjanja okolja, varstvo naravnih virov, ekonomsko rast in vzdržnost, ter skrb za socialno vključenost in pravičnost, vi) zagotavljanje osnovnih družbenih storitev in dobrega upravljanja ob upoštevanju družbene in osebne varnosti, vii) krepitev dvostranskega in večstranskega sodelovanja s prednostnimi državami ter viii) druge posebne cilje Republike Slovenije na tem področju skladno z zunanjepolitičnimi interesi in glede na vsebino resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju v skladu s 4. členom tega zakona. Zakon torej sledi temeljnemu cilju, ki jih je opredelila EU v dokumentu Evropski razvojni dogovor (angl. *European Development Consensus*⁹). Predmet prvega dela dokumenta je *Evropska vizija razvoja*, medtem ko drugi del določa prenovljeno *Razvojno politiko Evropske skupnosti*, ki usmerja izvajanje te vizije ter opredeli prednostne naloge delovanja na ravni Skupnosti. Osrednji cilj razvojnega sodelovanja EU, ki vključuje uresničevanje razvojnih ciljev novega tisočletja¹⁰, je odprava revščine.

4.2 Načela

Poleg usklajenosti temeljnih ciljev so za oblikovanje slovenske strategije mednarodnega razvojnega sodelovanja pomembna tudi načela usmerjanja pomoči in izvajanja sodelovanja z državami partnericami. Ta načela je mogoče razdeliti v dve osnovni skupini. Prvo skupino sestavljajo načela razvojne pomoči, za katera so se države članice EU, torej tudi Slovenija, dogovorile na ravni EU. Gre predvsem za načela, na katerih naj bi temeljilo sodelovanje z državami prejemnicami, za načela usklajevanja in delitve dela med posameznimi donatorji v državah EU, za načela skladnosti z drugimi politikami EU ter za načela, usmerjena v izboljševanje učinkovitosti pomoči. Druga skupina načel pa so načela, ki so pomembna predvsem za operacionalizacijo razvojne pomoči na nacionalni, to je slovenski ravni.

⁸ Podlaga za to poglavje je analiza sistemov razvojnega sodelovanja v drugih državah članicah EU (Irska, Danska, Avstrija, Nizozemska) in tudi politike, dogovorjene na ravni vseh držav članic. Glavni cilj članka – prikaz slovenske strategije – in prostorska omejitve ne omogočata podrobnejše analize prakse in izkušenj drugih.

⁹ Evropski razvojni dogovor oz. Skupna izjava Evropskega sveta, predstavnikov vlad držav članic, Evropskega parlamenta in Evropske komisije o razvojni politiki Evropske unije (Official Journal C 46/01 of 24 February 2006; dostopno na http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub7_32_en.cfm).

¹⁰ Razvojni cilji novega tisočletja so: 1) odprava revščine in lakote; 2) doseči splošno osnovno izobrazbo; 3) spodbujati enakopravnost spolov in dati več moči ženskam; 4) zmanjšati smrtnost otrok; 5) izboljšati zdravje mater; 6) boriti se proti HIV-u/aidsu, malariji in drugim boleznim; 7) zagotoviti trajnostni okoljski razvoj in 8) razviti svetovno razvojno partnerstvo; dostopno na <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

Načela na ravni EU

Za zagotavljanje učinkovitega in uspešnega razvojnega sodelovanja že Pogodba o Evropski uniji iz Maastrichta, 1993¹¹, ki postavlja pravni temelj za evropsko razvojno sodelovanje, poudarja tri ključna načela¹² tega sodelovanja:

- *Komplementarnost* razvojnega sodelovanja med državami članicami in Evropsko komisijo. Države članice delegirajo pomemben delež svojega razvojnega sodelovanja Komisiji, a hkrati še naprej upravljajo svoje dvostranske razvojne programe, ki imajo lahko drugačne politične cilje in strateške pristope. Zato je ključnega pomena, da se po načelu komplementarnosti razvojne pomoči oblikuje jasna delitev dela med Skupnostjo in državami članicami.
- *Usklajevanje* razvojnega sodelovanja temelji na redni in celoviti izmenjavi informacij in posvetovanju med EU in državami članicami o politiki razvojnega sodelovanja in konkretnih programih (vključno z mednarodnimi institucijami).
- *Skladnost* drugih politik, ki lahko s svojimi rešitvami vplivajo na položaj držav v razvoju, da se zagotovi razvojno sodelovanje. Ključnega pomena na tem področju so trgovinska politika, migracijska politika, kmetijska politika, politike na področju izobraževanja, zdravstva, energetike, varnosti itd.). Prav zagotavljanje skladnosti je eden najtežje uresničljivih načel, saj se v praksi pogosto dogaja, da se razvojni cilji podredijo konkretnim gospodarskim interesom držav članic.

Poleg teh temeljnih načel so bila ugotovljena in v sklopu različnih dokumentov izražena še številna druga načela, ki danes opredeljujejo razvojno sodelovanje držav članic EU s partnerskimi državami. Naj navedemo samo nekatere od teh ključnih dokumentov:

- *Evropski razvojni dogovor*¹³, v katerem je opredeljeno, naj bi se dejavnosti razvojnega sodelovanja držav članic izvajale v skladu z načeli lastništva in partnerstva (za oblikovanje in izvajanje lastne razvojne strategije in programov so predvsem odgovorne partnerske države¹⁴), poglobljenega političnega dialoga s partnerskimi državami, udeležbe civilne družbe, enakosti spolov in odzivanja na probleme tako imenovanih šibkih držav¹⁵;
- *Rimska deklaracija o usklajevanju*¹⁶ in *Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči*¹⁷, ki sta usmerjeni predvsem k povečanju učinkovitosti pomoči v vseh državah v razvoju;
- *Aid effectiveness package* (sestavljajo ga trije dokumenti, imenovani Sporočila (angl. Communications)¹⁸), s katerim je EU predlagala podroben delovni načrt za povečano učinkovitost razvojne pomoči. Cilji so pomembni tudi za slovensko strategijo;
- *Sklepe o smernicah EU glede komplementarnosti in delitve dela*¹⁹, v okviru katerih so sprejeli splošna načela ter naloge držav članic in Komisije glede delitve dela znotraj, med državami in sektorji.

Poleg splošnih obvez držav članic se nekaj posebnih rešitev nanaša neposredno na države, ki so postale članice po letu 2002. Tako zanje velja drugačna dinamika povečevanja obsega sredstev, namenjenih uradni razvojni pomoči, kot za »starejše« članice predvsem zaradi razmeroma nizke začetne ravni. Hkrati pa se računa na posebne primerjalne prednosti novih držav članic, zlasti na njihove izkušnje pri tranzicijskem menedžmentu.

Dodatna načela na nacionalni, to je slovenski ravni

Za slovensko mednarodno razvojno sodelovanje bi spoštovanje navedenih načel pomenilo usklajevanje njenega razvojnega sodelovanja z

¹¹ Treaty on European Union (Maastricht Treaty) – v izvirniku členu 130 u do 130 v; dostopno na <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>.

¹² Poznane tudi kot trojni C: complementarity, co-ordination in coherence.

¹³ Glej opombo 9.

¹⁴ V sodobnem razvojnem izrazju uveljavljen korekten izraz za države prejemnice razvojne pomoči.

¹⁵ Gre za usmerjanje razvojne pomoči v tako imenovane krhke države (Fragile states), ki so zaradi številnih težav še posebej izpostavljene problemom revščine, vendar prav njihova institucionalna šibkost odvrča donatorje.

¹⁶ Rome Declaration on Harmonization of February 2003.

¹⁷ Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, March 2, 2005.

¹⁸ Aid effectiveness package vsebuje: The Communication on Financing for Development and Aid Effectiveness (COM(2006) 85 final); The Communication on Delivering more, faster and better (COM(2006) 87 final) ter The Communication on Joint multi annual programming (COM(2006) 88 final).

¹⁹ Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on EU guidelines on complementarity and division of labour, 14029/06.

drugimi državami EU in Evropsko komisijo ter usklajevanje tega sodelovanja med različnimi ministrstvi in drugimi institucijami v Sloveniji. Glede na svoje primerjalne prednosti ima Slovenija možnost ponuditi tiste oblike razvojnega sodelovanja, ki gradijo na komplementarnosti. Sem spadajo posebne slovenske tranzicijske izkušnje in izkušnje iz obdobja prilagajanja evropski ureditvi ter izkušnje s pokonfliktno pomočjo na Balkanu.

Slovenija pa si mora še posebej prizadevati za skladnost razvojnih ciljev oziroma njihovo upoštevanje pri oblikovanju rešitev na področju drugih politik. Dosedanja praksa ne potrjuje poznavanja načela skladnosti, saj smo pogosto priča, ko pri drugih politikah (npr. trgovinska, kmetijska, migracije) Slovenija zagovarja stališča, ki niso v skladu s cilji mednarodnega razvojnega sodelovanja.²⁰ V kakšnem smislu so si stališča nasprotujoča, pa tudi, kako ravnajo druge države EU? Delno lahko tako obnašanje pojasnimo s slabim poznavanjem vsebin in še nedorečenimi usmeritvami na področju razvojnega sodelovanja, vzrok za to pa je tudi razmeroma skromna politična podpora temu področju. Jasno opredeljeni cilji slovenskega razvojnega sodelovanja ter ustrezno obveščanje znotraj vlade in širše v javnosti so ključnega pomena za ustrezno spoštovanje načela skladnosti politik. Izhodiščni dokaz za zagotavljanje skladnosti politik je prav doseganje učinkovitosti razvojne pomoči: če so politike v neskladju ali si celo s cilji in instrumenti nasprotujejo, lahko pozitiven prispevek razvojne pomoči izničijo.

Cilji slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja morajo biti usklajeni z vrednostnim sistemom slovenske družbe in lastnimi razvojnimi cilji ter cilji in usmeritvami, ki jih je Slovenija sprejela kot članica EU. S tega vidika se poleg ciljev, ki jih predlaga Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju, kažejo kot pomembne usmeritve še zagotavljanje politične in gospodarske stabilnosti v jugovzhodni Evropi, pomoč pri vzpostavljanju družbene infrastrukture in zagotavljanju družbenih storitev v izbranih državah v razvoju s poudarkom na najmanj razvitih državah in tistih sektorjih, na katerih lahko slovenska pomoč dopolni pomoč že uveljavljenih donatorjev. Pri vseh oblikah razvojnega sodelovanja je potencialno v ozadju tudi gospodarski interes, ki pri oblikovanju ciljev vstopa v ospredje pri izboru

konkretnih področij zagotavljanja pomoči oziroma pri geografskih prednostnih usmeritvah. Vendar je treba opozoriti, da sodobni koncept razvojnega sodelovanja pričakuje, da države svoje razvojne pomoči ne pogojujejo neposredno (tied-aid). Tako je treba gospodarski interes opredeliti dolgoročno z odpiranjem večjih možnosti za sodelovanje v okoljih, v katerih se z razvojno pomočjo zagotavlja stabilnejša gospodarska rast in na tej podlagi tudi nove poslovne priložnosti.

Ob načrtovanju instrumentov razvojne pomoči Slovenija ne sme pozabiti načela evropskega razvojnega sodelovanja, ki poudarja pomembno vlogo države prejemnice razvojne pomoči kot enakopravne partnerice pri izboru področja in opredeljevanju konkretnih projektov. Hkrati je smiselno, da se Slovenija dejavno vključi v načrtovanje delitve dela med donatorji in že pri oblikovanju svojih geografskih in vsebinskih/tematskih prednostnih usmeritev upošteva smernice EU. Po eni strani lahko Slovenija na podlagi svojih dosedanjih izkušenj predvsem v jugovzhodni Evropi ponudi drugim članicam vlogo koordinatorice v izbrani državi²¹ na določenem področju. Prav tako lahko svoje posebne pozitivne izkušnje ponudi tudi kot lastni vsebinski prispevek v sklopu usklajenega nastopa držav članic, ki ga vodi druga država ali Komisija. Uporaba te poti je posebno primerna v najmanj razvitih državah, v katerih nimamo svojih koordinacijskih in logističnih zmogljivosti, in si tako postopoma pridobivamo izkušnje z razvojnim sodelovanjem.

5. Geografske in vsebinske prednostne naloge uradnega razvojnega sodelovanja

Izhajajoč iz obstoječega položaja v Republiki Sloveniji na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja in ob upoštevanju evropskih usmeritev, ki narekujejo koncentracijo posamezne države donatorice glede izbora držav in izbora vsebin/tematik, je razumljivo, da mora Republika Slovenija določiti omejeno število geografskih in tematskih/vsebinskih prednostnih nalog, na katere bo osredotočala svojo uradno razvojno pomoč.

Za opredelitev geografskih in vsebinskih/tematskih prednostnih nalog Republike Slovenije pri razvojnem sodelovanju smo uporabili matrični

²⁰ Zavzemanje za uvedbo omejitev pri uvozu tekstila in obutve iz držav v razvoju, ohranjanje visoke zaščite za proizvodnjo sladkorne pese, zelo strogo omejevanje migracij itd.

²¹ Koordinatorstvo mora biti usklajeno med donatorji in z državo prejemnico pomoči, ki se mora strinjati z izborom koordinatorja.

pristop, pri katerem se na eni strani opredelijo geografske prednostne naloge, na drugi pa vsebinske oziroma tematske. Pri opredelitvi enih in drugih izhajamo iz ciljev, ki jih Republika Slovenija kot članica EU želi doseči s svojo razvojno pomočjo, ter iz zmogljivosti, kadrovskih, organizacijskih in finančnih, s katerimi država razpolaga za doseg te ciljev. Hkrati je treba za izbrane države oblikovati poseben pristop za vsako posamezno prejemnico glede na upoštevanje njenih razvojnih potreb, prednostnih nalog in sposobnosti za črpanje razvojne pomoči v izbranem sektorju. Z državami, s katerimi se razvojno sodelovanje razvija, je treba oblikovati partnerski odnos, ki temelji na predpostavki, da so razvojni projekti, v katere se Republika Slovenija vključuje, tisti, ki jih tudi prejemnica opredeljuje kot prednostne ter jih je pripravljena in sposobna voditi.

Pri izbranih geografskih prednostnih nalogah bi bilo smiselno, da bi Republika Slovenija izvajanje svojih programov/projektov uradne razvojne pomoči zasnovala na dveh načinih.

- Prvi način, imenovan *programski način* – v začetnem obdobju (na primer do 2010) bi se uporabljal za ne več kot tri do štiri države – temelji na prizadevanju Republike Slovenije za oblikovanje projektov uradne razvojne pomoči v izbrani državi. Za vsako od teh držav se v določenih presledkih izdelata strateški programski dokument, ki naj bi določil večletni finančni okvir in področja sodelovanja, dinamiko ter izvajalce vsaj na ravni ministrstva, pri določenih projektih pa lahko tudi konkretnije na ravni nosilcev/izvajalcev projektov. Dokument bi tudi opredelil instrumente pomoči (donacije, koncesijska posojila, tehnično pomoč). Priprava takega dokumenta, ki bi temeljila na že sklenjenih dvostranskih sporazumih o razvojnem sodelovanju s partnersko državo, predpostavlja redno in sistematično spremljanje dogajanj in razvojnih potreb v tej državi. Tako sistematično spremljanje države in regije kot celote bo tudi okrepilo analitično znanje Slovenije o regiji in nas s tem v EU še dodatno uveljavilo kot poznavalce regije.
- Drugi način, imenovan *projektni način*, pa bi veljal za uresničevanje programov/projektov v vseh drugih državah, ki so izbrane kot geografske prednostne usmeritve za slovensko uradno razvojno pomoč, vendar se zanje ne bodo izdelovali celoviti strateški programski dokumenti. V teh državah bi razvojno sodelovanje temeljilo na projektih/programih, ki bi bili po eni strani prednostnega pomena za partnersko državo, po drugi strani pa bi bili v skladu z vsebinskimi/tematskimi prednostnimi

nalogami, opredeljenimi v tej strategiji in sklenjenih dvostranskih sporazumih o razvojnem sodelovanju. Tudi za te projekte/ programe bi se opredelili instrumenti pomoči in okvirni obseg finančne pomoči.

Za Republiko Slovenijo bi bilo pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja tudi smiselno, da razmeroma visok odstotek svoje »razpoložljive« uradne razvojne pomoči, na primer 80 %, usmerja v programe/projekte, ki so prednostni po geografskem merilu ali po vsebinskem/tematskem merilu, oziroma vsaj 50 % te pomoči v tiste programe/projekte, ki izpolnjujejo obe merili hkrati.

5.1 Geografske

Geografske **prednostne usmeritve** uradnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije je smiselno zasnovati na ciljnih in načelih, opredeljenih v prejšnjem poglavju, ter na izpolnitvi temeljnega pogoja za odobritev pomoči neki državi, to pa je, da si država prejemnica pomoči sama dejavno prizadeva za družbeni in gospodarski razvoj.

Poleg navedenega je treba pri opredeljevanju geografskih **prednostnih nalog** uradne razvojne pomoči Republike Slovenije upoštevati še naslednje:

- *stopnja družbenega in gospodarskega razvoja v državi prejemnici pomoči in potreba po uradni razvojni pomoči* – prednost naj bi imele najmanj razvite države oziroma države z nizkimi dohodki, ki naj bi prav zaradi tega imele največje potrebe po razvojni pomoči iz tujine;
- *dosežena raven demokracije oziroma institucionalne urejenosti v mogoči prejemnici pomoči, ki jamči, da bo razvojna pomoč učinkovito porabljena* – ob dobrem poznavanju lokalnih razmer je smiselno, da se Republika Slovenija odloči za sodelovanje s tako državo ali državami, ki šele oblikujejo svoje zakonodajno in institucionalno okolje (tako imenovane *fragile states*) in jim prav razvojno sodelovanje s Slovenijo omogoča pridobivanje znanja in sposobnosti za dobro upravljanje (*good governance*), še posebej če take države izpolnjuje katerega od drugih pomembnih meril (najmanj razvite, dobri politični in diplomatski odnosi itd.);
- *raven političnih in diplomatskih odnosov med državo prejemnico in Slovenijo, pri čemer se upoštevajo zgodovinske, kulturne in gospodarske vezi med državama* – prav zgodovinska in kulturna sorodnost lahko dajeta Republiko Slovenijo potencialno primerjalno prednost pred drugimi državami donatoricami, s tem pa možnost, da se v določeni državi prejemnici uveljavi kot

pomembna donatorica, morda pa celo kot koordinatorica ali sokoordinatorica uradne razvojne pomoči še nekaterih drugih držav članic EU;

- *gospodarsko sodelovanje* - večja prepoznavnost Republike Slovenije v državah prejemnicah njene pomoči bi omogočila tudi vstop večjega števila slovenskih podjetij na te trge, zato je smiselno, da se slovensko gospodarstvo bolj vključuje v oblikovanje njenih programov uradnega razvojnega sodelovanja. Gospodarski interes je mogoče uveljavljati na oba načina uradne razvojne pomoči (pri multilateralni pomoči lahko slovenska podjetja sodelujejo na razpisih mednarodnih institucij, katerih članica je Slovenija²²), vendar je za gospodarski interes pomembnejši dvostranski način. Pri tem namreč donatorica v večji meri oblikuje pogoje sodelovanja zasebnega sektorja pri programih razvojne pomoči;
- *prisotnost drugih donatoric in usklajenost z njimi* - na podlagi pregleda številčne prisotnosti drugih držav se lahko kot manj prednostne za Republiko Slovenijo opredelijo tiste države, v katere že vstopajo številne države donatorice in je tako lahko dodana vrednost vključitve nove donatorice manjša. Slovenija si mora prizadevati za usklajevanje in dopolnjevanje svoje uradne razvojne pomoči z drugimi razvitimi državami;
- *obveznosti, ki jih je Slovenija že sprejela na podlagi dvostranskih sporazumov o mednarodnem razvojnem sodelovanju* - sporazumi so sicer načelne narave in ne opredeljujejo finančnega obsega sodelovanja. Slovenija ima tako že sklenjene dvostranske sporazume z Bosno in Hercegovino, Makedonijo, Moldavijo ter Srbijo in Črno goro²³, pred podpisom pa je še sporazum z Albanijo, sklenitev sporazuma o razvojnem sodelovanju pa je Republika Slovenija ponudila tudi Ukrajini.

Zahodni Balkan

Z vidika meril za opredelitev geografskih **prednostnih nalog** mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije se njihovi izpolnitvi za obdobje naslednjih približno 10 let

najbolj približujejo države zahodnega Balkana, kamor se uvrščajo Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Makedonija in Srbija^{24,25}. Med temi državami bi se Makedonija in Črna gora opredelili kot državi, v katerih bo Republika Slovenija izvajala programe/projekte uradne razvojne pomoči na »programski način«, v preostalih treh državah s tega območja pa bo ta pomoč potekala na »projektni način«. Verjetno bi bilo v t. i. »programskih državah« smiselno, da se slovenska diplomatsko-konzularna predstavništva okrepijo s strokovnjakom, ki bo sistematično delal pri načrtovanju in pomagal pri uresničevanju projektov/programov slovenskega razvojnega sodelovanja v teh državah. Seveda bi morali biti ti strokovnjaki plačani iz proračuna za mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije.

Izbrane države na območju nekdanje Sovjetske zveze

Poleg zahodnega Balkana v uvodu v to poglavje opredeljena merila za slovensko dvostransko razvojno sodelovanje izpolnjuje tudi območje nekdanje Sovjetske zveze. Večina držav na tem območju je namreč revnejša od držav zahodnega Balkana, njegova stabilizacija bi bistveno pripomogla k miru in varnosti v mednarodnem okolju, pa tudi dejavnost slovenskega gospodarstva daje slutiti, da obstaja zanimanje za poglobljeno delovanje Slovenije. Poleg tega so nam države nekdanje Sovjetske zveze do neke mere zgodovinsko in kulturno blizu, prav tako je dobro razvita raven političnih odnosov. In ne nazadnje, Slovenija je že podpisala sporazuma o dvostranskem razvojnem sodelovanju z Moldavijo in predlagala podpis sporazuma z Ukrajino.

Razvojno sodelovanje s temi državami bi v prvem letu ali dveh potekalo izključno na podlagi »projektnega načina«, šele z institucionalnim, kadrovskim in finančnim razvojem na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja pa bi Republika Slovenija lahko začela razmišljati o prehodu na »programski način« z eno, največ dvema državama regije. V tem času bi se bilo mogoče s sistematično analizo tudi odločiti, katere države v tej regiji naj bi začeti obravnavati na »programski način«. Glede na naše razmeroma

²² V sklopu izvajanja programov mednarodnega sodelovanja je treba organizirati tudi redno spremljanje razpisov različnih mednarodnih organizacij in ustrezno obveščati slovenska podjetja o možnostih vključevanja v njihove razpise.

²³ Ker je bil sporazum podpisan še, ko je bila skupna država, ga bosta verjetno sčasoma nadomestila dva ločena sporazuma, eden s Srbijo in drugi s Črno goro.

²⁴ Na zahodni Balkan seveda spada tudi Kosovo, njegov formalni status pa bo izražal politične odločitve, ki jih bo v zvezi s tem ozemljem sprejela Republika Slovenija kot članica EU.

²⁵ Jasno se je treba zavedati, da bo zahodni Balkan lahko geografska prednostna usmeritev slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja samo omejeno časovno obdobje v trajanju približno 10 let. Približno toliko časa bo namreč trajalo njihovo približevanje EU. Po preteku tega obdobja bo morala Republika Slovenija svojo razvojno pomoč geografsko preusmeriti v druge regije.

šibko poznavanje razmer v regiji, omejene kadrovske zmogljivosti, omejeno prisotnost naših konzularno-diplomatskih predstavništav in druge omejitve za izvajanje samostojne dvostranske pomoči bi se bilo treba pri izvajanju programov v tem delu sveta bistveno bolj kot na zahodnem Balkanu povezovati z drugimi razvitimi državami oziroma sodelovati z mednarodnimi institucijami.

Izbrana država oziroma izbrani državi iz skupine najmanj razvitih držav

Če so bili pri izboru držav zahodnega Balkana in delno tudi držav na ozemlju nekdanje Sovjetske zveze kot geografskih prednostnih usmeritev za razvojno pomoč prednostno upoštevani politični in gospodarski interesi, kar potrjujejo sklenitve dvostranskih sporazumov o razvojni pomoči s temi državami, je nujno, da Slovenija kot nova članica EU pri opredeljevanju svojih geografskih prednostnih nalog določi tudi eno ali dve državi iz skupine najmanj razviti držav ter da tja – poleg multilateralne pomoči, namenjene v te države iz proračuna EU in EDF – usmeri del svoje dvostranske razvojne pomoči. Glede na **prednostne naloge**, opredeljene na ravni EU, in na visoko koncentracijo držav iz te skupine v Afriki so prav države na tej celini najprimernejša izbira. S stališča svetovne skupnosti bi bilo primerno, da bi se Republika Slovenija dejavno vključila v zagotavljanje razvojne pomoči eni od tistih afriških držav, znanih pod imenom »aid orphans«²⁶. Zato bi bilo prav, da Slovenija svoje razvojno sodelovanje usmeri tudi v te najmanj razvite države prejemnice oziroma z mehanizmom sofinanciranja podpre vključevanje svojih nevladnih organizacij v projekte v teh državah. Zaradi omejenih človeških virov in pomanjkanja posebnega znanja o Afriki bi bilo smiselno slovensko dvostransko pomoč v izbrano afriško državo ali države vsaj v naslednjih nekaj letih usmerjati v sodelovanju z izbrano razvito državo ali pa prek »programskega multilateralne kanala«²⁷.

5.2 Vsebinske/tematske prednostne naloge po posameznih geografskih območjih

Tako kot geografske morajo tudi vsebinske/tematske **prednostne naloge** slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja slediti izpolnjevanju ciljev, opredeljenih v Zakonu o

mednarodnem razvojnem sodelovanju. Uradno razvojno pomoč je smiselno osredotočiti na tiste vsebinske/tematske **prednostne naloge** držav, za katere v državi prejemnici obstaja povpraševanje. Najbolj sistematično se te kažejo v nacionalnih strategijah odpravljanja revščine oziroma strategijah razvoja, za katere je smiselno, da jih donatorice podprejo. Slovenska pomoč bo za državo prejemnico zanimiva samo, če bo usmerjena na tista področja, na katerih ima naša država primerjalno prednost pred drugimi donatoricami.

Poleg navedenega je treba pri odločanju o vsebinskih/tematskih prednostnih nalogah razvojne pomoči upoštevati vsaj še te dejavnike:

- *sprejete mednarodne obveznosti Republike Slovenije kot donatorice, ki izhajajo predvsem iz razprav v EU, mednarodnih finančnih institucijah in Združenih narodih* – podobno kot mednarodne organizacije je tudi EU npr. določila prednostna področja svojega razvojnega delovanja. Od leta 2000 EU pri financiranju razvoja podpira predvsem usmeritve za uresničevanje teh ciljev: razvoj dobrega vladanja (good governance) in vzpostavitev institucij, povezanost trgovine in razvoja, oblikovanje regionalnega sodelovanja in prizadevanj za povezovanje, gradnjo prometne infrastrukture, razvoj kmetijstva in zagotavljanje varne hrane, oblikovanje makroekonomske politike ter dostop do družbenih storitev;
- *pozitivne izkušnje preteklih projektov/programov mednarodnega razvojnega sodelovanja* – čeprav smo ugotovili, da dosedanja slovenska uradna razvojna pomoč ni bila sistematična, pa to nikakor ne pomeni, da nekateri projekti/programi niso bili dobri. Celo nasprotno, obstaja vrsta projektov/programov mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki so bili v državah prejemnicah pozitivno sprejeti in zagotavljajo objektivno dobre rezultate z vidika ciljev uradne razvojne pomoči. Smiselno je, da se pri odločanju o tematskih/vsebinskih prednostnih nalogah take pozitivne izkušnje upoštevajo in da se ti programi nadaljujejo, po možnosti pa celo razširijo svojo dejavnost;
- *v dvostranskih sporazumih o razvojnem sodelovanju so navedena tudi področja, na katera naj se to sodelovanje osredotoča* – večinoma so to zelo široke

²⁶V svojem poročilu za 2006 DAC določa te afriške države kot »orphans« oziroma marginalizirane države: Burundi, Demokratska republika Kongo, Gvineja, Nigerija. Dodatno DAC opredeli še drugo skupino držav, v katerih je nizka stopnja razvojne pomoči povezana s šibko razvitimi institucijami in politikami: Srednjeafriška republika, Slonokoščena obala, Liberija, Somalija, Sudan, Togo, Zimbabve (OECD, 2006).

²⁷Evropska komisija je v zadnjem obdobju večkrat poudarjala, da bi bilo za Slovenijo izrazito produktivno, če bi že med predsedovanjem EU začela uspešno izvajati – samostojno ali v sodelovanju z drugo članico EU oziroma Evropsko komisijo – projekt v eni od afriških držav (»Africa case«).

opredelitve, ki so v skladu s usmeritvami, predhodno naštetimi kot prednostna področja razvojne pomoči EU, določena pa so tudi posebna področja, povezana s slovenskimi izkušnjami z vstopom v EU.

Pri razvrščanju po namenih uradne razvojne pomoči je vsebinske/tematske prednostne naloge smiselno opredeliti v okviru obeh namenov uradne razvojne pomoči, to je humanitarne in pokonfliktne pomoči ter razvojne pomoči v ožjem pomenu besede.²⁸

Humanitarna in pokonfliktna pomoč

Pri humanitarni in pokonfliktni pomoči ima Republika Slovenija določeno tradicijo in izkušnje predvsem iz obdobja vojne na območju nekdanje SFRJ, ki jih je vredno nadgrajevati. Slovenija kot država in slovensko prebivalstvo sta se na dogajanja v svoji soseščini v prejšnjem desetletju odzvala z veliko mero solidarnosti, Slovenija pa je bila vključena tudi v večino solidarnostnih akcij, ki so v zadnjih letih potekale v svetu. Redne programe humanitarne in pokonfliktne pomoči je izvajala v državah zahodnega Balkana, Afganistanu, Iraku in v nekaterih afriških državah, pomembni izvajalci pa so bili ITF na področju razminiranja ter nevladne organizacije, zlasti Rdeči križ, Karitas, UNICEF ter članice Ustanove Skupaj na področju psihosocialne pomoči otrokom ter na drugih področjih.

Z vidika opredeljenih dejavnikov pri odločitvah o vsebinskih/tematskih prednostnih nalogah slovenske razvojne pomoči humanitarna pomoč izpolnjuje vsaj tri od njih: i) očitne potrebe prizadetih držav v razvoju ob naravnih nesrečah in drugih krizah, ii) pozitivne izkušnje s tovrstnim delovanjem v preteklosti ter iii) humanitarno pomoč praktično vedno podpre mednarodna skupnost. Poleg tega je humanitarna in pokonfliktna pomoč tudi povsem v skladu s temeljnimi cilji slovenske razvojne pomoči, saj pripomore k odpravljanju revščine, zagotavlja stabilnost in hkrati omogoča udeležbo slovenskemu gospodarstvu, še posebej kadar gre za pomoč v naravi.

Izbor konkretnih vsebin/tematik, na katere naj bi Slovenija prednostno usmerjala svojo redno humanitarno in pokonfliktno pomoč, temelji predvsem na pozitivnih izkušnjah, pridobljenih do zdaj, in na politično že izraženih izhodiščih za v

prihodnje. Obe merili ali pa vsaj eno izpolnjuje zlasti pomoč, ki jo je Republika Slovenija namenjala: i) *programom razminiranja* (ITF), ii) *programom za pomoč ženskam in otrokom v državah po krizah*²⁹ (*Ustanova Skupaj*), iii) *kreptivi zmogljivosti civilne družbe ter različnih družbenih skupin in posameznikov* (NVO) ter (iv) *programom pomoči migrantom in azilantom*.

Razvojna pomoč v ožjem pomenu besede

Pri tovrstni uradni razvojni pomoči gre za tiste oblike pomoči, ki so namenjene kreptivi razvojne zmogljivosti države prejemnice. Po že omenjeni klasifikaciji OECD-ja je razvojna pomoč v ožjem pomenu besede razdeljena na te tri vsebinske/tematske namene: i) sektorska pomoč, ii) multisektorska, programska in druge oblike horizontalne pomoči ter iii) odpis dolgov. V nadaljevanju so predstavljene vsebinske/tematske prednostne usmeritve slovenske uradne razvojne na področju sektorskih pomoči ter multisektorske, programske in drugih horizontalnih oblik pomoči.

Sektorske pomoči

Postavljena merila za opredelitev vsebinskih/tematskih prednostnih nalog slovenske uradne razvojne pomoči zagotovo izpolnjuje *sektor družbenih storitev*, vključno z izobraževanjem, zdravstvom, prebivalstveno politiko, oskrbo z vodo in upravljanjem voda, vzpostavitvijo institucij (good governance) in kreptitvijo nevladnega sektorja, zaposlovanjem ter stanovanjsko politiko. Navedena področja so namreč ključnega pomena pri odpravljanju revščine oziroma veliko pripomorejo k razvoju gospodarstva, saj samo vlaganje v človeški kapital dolgoročno zagotavlja gospodarski in s tem družbeni razvoj.

Slovenija mora svojo razvojno pomoč usmeriti v zagotavljanje družbenih storitev in družbene infrastrukture na tistih ciljnih področjih, na katerih ima naša država primerjalne prednosti, oziroma na segmentih, za katere so izrazile interes države prejemnice. Kazalniki tega so podpisani dvostranski sporazumi in dosedanje razvojno sodelovanje. Ob upoštevanju zgoraj navedenih meril je za Slovenijo smiselno, da svojo uradno razvojno pomoč na področju družbene infrastrukture prednostno usmerja na ti dve področji:

- *vzpostavitev in krepitev državnih in drugih institucij, potrebnih za kakovosten razvoj države* - pri tranzicijskih državah je poudarek na podpori razvoju institucij, potrebnih za pospešitev

²⁸ Meja vse pogosteje ni zelo jasna, saj se v donatorski skupnosti zagovarja načelo, da humanitarno oz. pokonfliktno pomoč v naslednji fazi nadgradi razvojna pomoč, ki prizadeti državi/regiji omogoči vzpostaviti razmere za trajnejši razvoj in dolgoročno odpravo posledic naravne nesreče ali druge krize.

²⁹ To področje je tudi ena od prednostnih nalog Slovenije med predsedovanjem EU.

tranzicije, pri državah zahodnega Balkana pa še zlasti institucij, ki so pomembne za njihovo približevanje EU. Republika Slovenija kot uspešna tranzicijska država in nova članica EU ter hkrati država, ki je z državami s tega območja delila skupno zgodovino, ima na tem področju nedvomno pomembne primerjalne prednosti.³⁰ Ob upoštevanju teh dejstev naj razvojna pomoč na tem območju poteka predvsem v obliki tehnične pomoči državni upravi in drugim delom prebivalstva – prednostno naj bo usmerjena v te štiri segmente: i) socialna politika in politika izobraževanja na vseh ravneh, ii) reforma javnih financ, iii) posodobitev javne uprave in lokalne samouprave ter iv) usposabljanja uprave za približevanje EU. Zelo pozitivni so tudi posamezni programi različnih nevladnih organizacij;³¹

- *izobraževanja kadrov iz ciljnih držav na višješolski oziroma visokošolski ravni* – gre zlasti za štipendiranje različnih oblik izobraževanja študentov iz ciljnih držav na visokih in višjih šolah v Republiki Sloveniji ter za podporo izbranim programom izobraževanja študentov in drugih izbranih skupin prebivalstva v ciljnih državah. Izkušnje številnih držav namreč jasno kažejo, da je sodelovanje na tem področju eno od najučinkovitejših ne le za pomoč ciljnim državam, temveč tudi za vzpostavljanje in krepitev dolgoročnega razvojnega sodelovanja s partnersko državo.

Naslednji sektor, ki izpolnjuje večino postavljenih meril za dodeljevanje slovenske razvojne pomoči, je sektor *gospodarskih storitev in infrastrukture*. Ob upoštevanju navedenih meril, dosedanjih referenc pri gospodarskem sodelovanju z državami zahodnega Balkana in izraženega zanimanja slovenskih gospodarskih organizacij za vključevanje v projekte na področju gospodarske infrastrukture v regiji bi bilo za Slovenijo smiselno, da svojo uradno razvojno pomoč na tem področju osredotoča na ti dve področji:

- *projektiranje/gradnja (tudi obnova) prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture ter razvoj informacijsko-telekomunikacijskega sektorja* – na teh področjih je slovenskim podjetjem v zadnjih letih uspelo pridobiti posle za vrsto referenčnih objektov ali pa so v postopku njihovega pridobivanja, kar po eni strani potrjuje

konkurenčnost slovenskih podjetij na teh področjih, na drugi strani pa tudi zanimanje držav s tega območja za sodelovanje s slovenskimi partnerji. V tem delu sveta obstaja tudi precejšnje zanimanje partnerjev za vključevanje slovenskih podjetij v razvoj različnih segmentov informacijsko-komunikacijske tehnologije kot pomembnega sestavnega dela gospodarskega razvoja. Močan gospodarski interes za sodelovanje je izražen tudi na slovenski strani;

- *poslovne storitve, usmerjene v spodbujanje razvoja malih in srednjih podjetij ter v njihovo internacionalizacijo* – v Sloveniji se je v zadnjih 15 letih razvil razmeroma uspešen in izvozno usmerjen sektor malih in srednjih podjetij, pri čemer ta podjetja predstavljajo kar 95 % vseh slovenskih podjetij. Ker je povečanje izvoza ena od zahtev za vse države zahodnega Balkana, je razumljivo, da je to eno od področij, na katerem države te regije vidijo Slovenijo kot zelo primerno partnerico za sodelovanje. Tudi v Sloveniji obstaja izražen poslovni interes za sodelovanje pri programih podjetništva, malih in srednjih podjetij ter gradnje poslovnih con in podjetniških središč.

Multisektorska, programska in druge horizontalne oblike pomoči

Najpomembnejše oblike tovrstne pomoči so proračunska in plačilnobilančna pomoč ter horizontalne pomoči, namenjene varovanju okolja, pomoč v podporo demokratizaciji in zagotavljanju enakosti spolov. Večino meril za usmerjanje tovrstne slovenske razvojne pomoči izpolnjujeta ti dve področji:

- *projektiranje in gradnja okoljske infrastrukture* – podobni argumenti, kot so bili navedeni v prid projektiranju in gradnji gospodarske infrastrukture kot vsebinske/tematske prednostne naloge razvojne pomoči, veljajo tudi za okoljsko infrastrukturo, kamor spadajo kanalizacija in čistilne naprave, odlagališča odpadkov ter vodovodi. To so vsa področja, na katerih imajo države, ki so med geografskimi prednostnimi usmeritvami Slovenije, velike razvojne potrebe in na katerih ima naša država primerne projektantske in izvajalske zmogljivosti. S stališča držav prejemnic je sodelovanje z Republiko Slovenijo zanimivo predvsem zaradi razmeroma dobrega okoljskega položaja in

³⁰ Tipični primeri dobre prakse na nekaterih od teh področij so npr. programi, ki jih izvajata CEF na področju javnih financ in novoustanovljeni CEP na področju izobraževanja diplomacije, ter projekti »twinning« za usposabljanje državne uprave prejemnic pomoči pri njihovem približevanju EU.

³¹ Tu je primer dobre prakse delovanje Ustanove Skupaj pri razvijanju celostnih in povezujočih modelov psihosocialne zaščite otrok.

prilaganja okoljskemu pravnemu redu EU. In ne nazadnje, podobno kot gospodarska infrastruktura je tudi varovanje okolja v dvostranskih sporazumih opredeljeno kot eno prednostnih za razvojno sodelovanje;

- *dobro upravljanje ter krepitev pravne države in demokratičnih procesov* – to je vsebinska/tematska prednostna naloga, ki prav tako izpolnjuje večino postavljenih meril za slovensko razvojno pomoč. Izkušnje številnih držav kažejo, da so odsotnost pravne države, korupcija ter nasploh pomanjkanje demokracije in medkulturnega dialoga pomembni razlogi za revščino in slabo delovanje številnih manj razvitih držav, kar ima negativne posledice za njihovo gospodarsko in politično stabilnost. Republika Slovenija je bila že v preteklosti zlasti v okviru Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo dejavna na tem področju, zato je treba s tem nadaljevati v tej regiji in tudi širše. Naša država si nedvomno na tem področju lahko izbori pomembno vlogo med državami donatoricami. Pomembna podlaga za to pa bi bili dvostranski sporazumi, sklenjeni med Republiko Slovenijo in državami zahodnega Balkana.

6. Projekcija uradne razvojne pomoči do leta 2015

Eno ključnih vprašanj uradne razvojne pomoči je njeno financiranje. Pri tem je zlasti pomembno, koliko sredstev bo namenjenih za uradno razvojno pomoč in kako bodo razporejena.

6.1 Projekcije skupnega obsega sredstev

Pri izdelavi scenarija skupnega obsega uradne razvojne pomoči Republike Slovenije do leta 2015 se je izhajalo iz sprejetih zavez naše države na tem področju v EU, ne pa iz tega, kako realno je, da bo naša država resnično izvedla to, za kar se je

obvezala na mednarodnem nivoju. V skladu z mednarodno sprejetimi zavezami naj bi Republika Slovenija v letu 2010 za uradno razvojno pomoč namenila 0,17 % BND, v letu 2015 pa 0,33 % BND. Scenarij izhaja iz ocene stanja za leto 2007, po katerem naj bi bil obseg sredstev za uradno razvojno pomoč na ravni 0,1 % BDP oziroma 31 milijonov evrov.³² Pri projekcijah so uporabljene uradne makroekonomske napovedi iz Programa stabilnosti iz decembra 2006,³³ pri čemer je upoštevan le osnovni (in ne ciljni) makroekonomski scenarij. Za leti 2014 in 2015, za kateri uradnih projekcij makroekonomskih agregatov ni na voljo, je bila upoštevana za eno odstotno točko nižja nominalno rast BDP kot v letih 2009–2013. Vse ocene predvidenih sredstev so izražene v tekočih cenah.

Po scenariju, prikazanem v tabeli 1, se bo moral obseg sredstev uradne razvojne pomoči v osmih letih povečati za petkrat (z dobrih 30 milijonov evrov v letu 2007 na dobrih 160 milijonov evrov leta 2015), da se bo delež v BDP povečal za malo več kot trikrat in dosegel 0,33 % BDP. Predstavljeno povečanje sredstev bo posledica dveh dejavnikov: povečanja deleža uradne razvojne pomoči v odstotku BDP (z 0,1 v letu 2007 na 0,33 v letu 2015) in skoraj 60-odstotnega povečanja BDP države v opazovanem obdobju.

6.2 Projekcija strukture sredstev

Drugi vidik financiranja razvojne pomoči je delitev po glavnih kategorijah:

- institucionalna multilateralna pomoč, kamor se, kot je bilo že povedano, uvrščajo: i) plačila iz slovenskega proračuna v proračun EU v deležu, ki predstavlja financiranje mednarodne razvojne pomoči iz proračuna EU (4,63 % vseh izdatkov proračuna EU³⁴), ii) plačila v Evropski razvojni sklad (EDF) ter iii) plačila članarin in prispevkov drugim mednarodnim organizacijam;

Tabela 1: Osnovni scenarij; obseg uradne razvojne pomoči za obdobje 2008 do 2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
URP v % BDP	0,10	0,12	0,15	0,17	0,20	0,23	0,26	0,30	0,33
URP v mio. €	31,73	40,55	53,83	64,79	80,95	98,87	118,69	144,26	166,72

Vir: Lastni izračuni.

³² Kot rečeno, avtorji članka nimamo niti predhodnih statističnih podatkov o uradni razvojni pomoči Republike Slovenije za leto 2006, zato v strategiji predpostavljamo, da bo kot delež v BDP v letu 2007 enaka, kot je bila v letu 2005, to je 0,1 % BDP.

³³ Program stabilnosti, december 2006 (www.sigov.si/mf/slov/tekgib/program_stabilnosti_2006.pdf).

³⁴ 4,63 % je uradni podatek za delež državne razvojne pomoči med skupnimi izdatki proračuna EU za leto 2004.

- razpoložljiva uradna razvojna pomoč, kot sta programska multilateralna pomoč in celotna dvostranska pomoč, ter
- administrativni stroški izvajanja razvojne pomoči.

V tabeli 2 so predstavljene projekcije strukture uradne razvojne pomoči po omenjenih treh kategorijah, za izračun katerih so bile uporabljene te predpostavke:

- glede vplačil v proračun EU so bili upoštevani uradni izračuni slovenskih vplačil v proračun EU, ki so bili narejeni za finančno perspektivo 2007–2013, za leti 2014 in 2015 pa je predvidena 4- oziroma 3-odstotna rast v primerjavi s predhodnim letom;
- delež izdatkov, ki jih proračun EU namenja za razvojno pomoč, naj bi v opazovanem obdobju ostal na približno enaki ravni v celotnem obdobju in bi v povprečju znašal 4,63 % celotnih proračunskih izdatkov;
- glede Evropskega razvojnega sklada (EDF) bo upoštevan znesek, o katerem je na ravni EU že dogovorjeno;
- glede članarin in prispevkov mednarodnim organizacijam bomo upoštevali obseg iz proračuna za leto 2007, potem pa naj bi se ta sredstva letno povečevala; do leta 2010 za 10 % letno in po letu 2010 za 4 % letno;
- glede administrativnih stroškov se predpostavlja, da bo izvajanje slovenske uradne razvojne pomoči približno tako učinkovito kot v povprečju držav OECD, v katerih so v obdobju 2000–2003 administrativni stroški znašali 5,9 % celotne uradne razvojne pomoči. Razumevanje administrativnih stroškov je

enako opredelitvi iz poglavja 2. Predpostavljamo tudi, da se bodo zlasti v letih, ko se bodo sredstva za »razpoložljivo« uradno razvojno pomoč občutno povečala, precej povečali administrativni stroški za vzpostavitev in izboljšanje struktur dvostranske pomoči.

Iz table 2 je razvidno, da bo v začetku opazovanega obdobja v strukturi izrazito prevladovala institucionalna multilateralna pomoč predvsem zaradi vplačil v proračun EU, ki pa se bo na koncu obdobja razpolovila in bo v celoti pomenila le še dobrih 20 % celotne uradne razvojne pomoči. Veliko večino sredstev za uradno razvojno pomoč pa bo tedaj predstavljala razpoložljiva uradna razvojna pomoč. Medtem ko se za leto 2007 njen delež ocenjuje na vsega 25 %, naj bi se do leta 2015 povečal na dobrih 71 %. Zaradi tega mora Republika Slovenija nujno vzpostaviti primerno institucionalno strukturo za kakovostno upravljanje tistega dela uradne razvojne pomoči, ki bo v partnerske države usmerjan kot dvostranska pomoč ali kot programska multilateralna pomoč. Ob razmeroma skromnih domačih sposobnostih bo to ključnega pomena, če bo država želela ohraniti uravnotežen odnos med celotno multilateralno in celotno dvostransko uradno razvojno pomočjo.

Hkrati z večanjem obsega razpoložljive uradne razvojne pomoči bodo nujno naraščala tudi sredstva za administrativne stroške, ki naj bi se povečala s 5 % v letih 2007 in 2008, 6 % v letih 2009 do 2011 na 7 % po letu 2012. V tej skupini so sredstva za: i) poravnavo čistih administrativnih stroškov upravljanja uradne razvojne pomoči, ii) poravnavo stroškov osnovnega delovanja institucij (mednarodnih s sedežem v Sloveniji in slovenskih), ki jih je (so)ustanovila slovenska

Tabela 2: Osnovni scenarij; predvidena struktura uradne razvojne pomoči v milijonih evrov

Kategorija URP	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Institucionalna multilateralna pomoč	22,20	31,26	31,50	30,96	31,55	32,57	33,60	34,68	35,59
od tega:									
- proračun EU	16,30	17,87	17,46	16,21	16,48	17,18	17,87	18,59	19,14
- EDF	0	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9
- članarine in prispevki mednarod. organizacijam	5,90	6,49	7,14	7,85	8,17	8,49	8,83	9,19	9,55
razpoložljiva URP*	7,95	7,26	19,11	29,95	44,54	59,38	76,78	99,48	119,46
od tega humanitarna in pokonfliktna pomoč**	0,79	0,73	1,91	2,99	4,45	5,94	7,68	9,95	11,95
administrativni stroški	1,59	2,03	3,23	3,89	4,86	6,92	8,31	10,10	11,67
SKUPAJ	31,73	40,55	53,83	64,79	80,95	98,87	118,69	144,26	166,72

Vir: Lastni izračuni.

* Vključuje programsko multilateralno pomoč in dvostransko pomoč.

** Pokonfliktna in humanitarna pomoč naj bi zajemala 10 % celotne razpoložljive pomoči, pri čemer naj bi načrtovana pokonfliktna pomoč zajemala okoli tri četrtine, eno četrtino pa nenačrtovana humanitarna pomoč.

vlada zaradi zagotavljanja uradne razvojne pomoči (ICPE, CEF, CEP, CMSR), iii) financiranje specializiranih izobraževalnih in raziskovalnih projektov/programov s področja razvojne pomoči ter projektov/programov, namenjenih krepitvi zavesti o potrebnosti/smiselnosti uradne razvojne pomoči.

7. Temeljna načela in usmeritve za vzpostavitev organizacijsko-upravljske strukture za mednarodno razvojno sodelovanje

Učinkovita poraba vse več proračunskih sredstev, namenjenih uradni razvojni pomoči, terja vzpostavitev organizacijsko-upravljske strukture, ki bo naprej ustrezala razpoložljivemu obsegu sredstev za razvojno pomoč ter bo hkrati v skladu s standardi EU in OECD na področju uradne razvojne pomoči. Organizacija oziroma upravljanje tovrstnega sodelovanja Republike Slovenije mora zagotavljati, da bodo javna sredstva za ta namen porabljena učinkovito, pregledno in namensko ter na način, ki bo čim bolj izpolnil cilje slovenskega razvojnega sodelovanja. Poleg tega je treba pri sistemu slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja spoštovati tudi načelo organizacijske racionalnosti. To pomeni, da mora temeljiti na že obstoječih institucijah, ki pa jih je treba na novo povezati in vzpostaviti boljše sodelovanje med njimi, kot smo mu bili priča do zdaj.

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju zaznava problem pretirane decentralizacije pri organiziranosti in upravljanju, zato tu dopušča možnost določenih sprememb. V zakonu je tako predvidena izrecno povečana stopnja centralizacije pri vsebinskem in finančnem načrtovanju ter nadzoru, ki bo sicer še naprej potekal na kombiniran način. Pri organizaciji izvajanja uradne razvojne pomoči pa zakon sicer ohranja možnost decentraliziranega sistema, v katerega naj bi se poleg ministrstev po potrebi vključile tudi pooblašene javne in zasebne institucije, ne preprečuje pa večje centralizacije tudi na tem področju.

Ob upoštevanju v svetu priznanih temeljnih načel za kakovostno organiziranje in upravljanje uradne razvojne pomoči ter rešitev, ki jih vzpostavlja zakon, se za naslednje srednjeročno obdobje, to je obdobje naslednjih pet/sedem let, predlaga vzpostavitev organizacijske strukture, katere jedro bi bil Direktorat za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč. Ta bi moral imeti bistveno višjo stopnjo samostojnosti, kot jo ima sedanji Sektor za mednarodno razvojno

sodelovanje in humanitarno pomoč. Prav premajhna samostojnost direktorata v okviru zunanjega ministrstva je eno največjih, če ne kar največje tveganje predlagane strukture organiziranosti države za mednarodno razvojno sodelovanje. Upravljanje mednarodnega razvojnega sodelovanja in pri tem precejšnjih finančnih sredstev uradne razvojne pomoči se namreč po naravi svojega dela, svojih kadrovskih zahtevah in številnih drugih značilnostih precej razlikuje od klasičnega dela diplomacije. To pa seveda pomeni, da obstaja realna nevarnost, da delo direktorata ne bo optimalno in ne bo izpolnil nalog, ki se od njega zahtevajo s to strategijo, če bo deloval po pravilih, prilagojenih delu diplomacije, ne pa posebnostim upravljanja uradne razvojne pomoči.

Obstajajo različne možnosti, da se večji del nalog, povezanih z izvajanjem mednarodnega razvojnega sodelovanja, že v tej fazi izloči iz osnovne strukture zunanjega ministrstva, v njegovi strukturi pa bi ostala samo majhna enota, ki bi bila pristojna za vodenje politike mednarodnega razvojnega sodelovanja. Ena takih možnosti je, da se dejavnost institucionalizira kot organ v sestavi zunanjega ministrstva. Če bi bil sprejet ta tip organizacije, bi razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč še vedno ostala v pristojnosti zunanjega ministrstva, kar je tudi smiselno in primerljivo z večino drugih držav, v operativnem smislu pa bi bilo delo organizirano v organu v sestavi, ki bi imel bistveno večjo stopnjo samostojnosti kot omenjeni direktorat. Tak organ v sestavi bi namreč lahko imel svoja pravila organiziranosti, svojo kadrovske politiko in svoje postopke dela, prilagojene problematiki razvojne in humanitarne pomoči. Pri taki ureditvi bi bil direktor organa v sestavi po funkciji tudi nacionalni koordinator mednarodnega razvojnega sodelovanja in predsednik medresorske skupine, z zunanjim ministrstvom pa bi bil operativno povezan prek kolegija ministra. Druga možnost za zagotavljanje večje stopnje samostojnosti organa, ki bi bil pretežno pristojen za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja države, pa bi bila organiziranost razvojne pomoči v ožjem pomenu besede v obliki enega ali več trust skladov, prek katerih bi država načrtovala in izvajala ta del sodelovanja s partnerskimi državami. V tem primeru bi izvajanje humanitarne pomoči seveda ostalo na zunanjem ministrstvu.

Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije se bo sčasoma razvijal oziroma spreminjal. Kako hitre bodo te spremembe, bo odvisno od vrste dejavnikov, med katerimi je treba še posebej omeniti naraščajoč obseg uradne razvojne pomoči, še zlasti njenega dvostranskega dela, ter izkušnje, ki si jih bo država pridobivala na tem področju. Če so dosedanje

izkušnje nekaterih drugih držav donatoric v zvezi z organizacijsko strukturo te dejavnosti nekakšna najava za prihodnji razvoj Republike Slovenije na tem področju, potem je realno pričakovati, da se bo dolgoročno, to je okoli leta 2015, tudi naša država usmerila v eno od različic organizacijsko-upravljalvske strukture, katere jedro je povsem samostojna agencija za mednarodno razvojno sodelovanje, ki skrbi za načrtovanje razvojne politike države in njeno uresničevanje.

Če se bo Republika Slovenija odločila, naj organizacija mednarodnega razvojnega sodelovanja temelji na predlaganem direktoratu z dovolj veliko stopnjo samostojnosti ali morda še boljše na posebnem organu v sestavi zunanjega ministrstva ali posebni vladni službi, potem bo s tako organizacijsko strukturo imela dober nastavek za poznejši prehod na drug, višji tip organiziranosti tega področja. V kolikor pa bo država vztrajala na obstoječi institucionalni strukturi organiziranja mednarodnega razvojnega sodelovanja, potem pa je z visoko stopnjo gotovosti mogoče napovedati, da se bodo že predstavljene slabosti na področju programiranja in izvajanja tega sodelovanja nadaljevale tudi v prihodnje.

Literatura in viri

- Agreement on Development Cooperation between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, signed 8 September 2003.*
- Agreement on Development Cooperation between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Macedonia, signed 10 June 2004.*
- Agreement on Development Cooperation between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Moldova, signed 9 June 2004.*
- Bister Ana (2005) Development NGOs in Slovenia (Country Report), Dialog, September 2005.*
- The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2004 - 2008.*
- EC (2006) 2723rd Council Meeting General Affairs and External Relations, Luxembourg, 10-11 April 2006, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/06/95&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>*
- EC (2006) Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on EU guidelines on complementarity and division of labour, 14029/06.*
- EC (2006) The Communication on „Delivering more, faster and better“ (COM(2006) 87 final).*
- EC (2006) The Communication on „Financing for Development and Aid Effectiveness“ (COM(2006) 85 final).*
- EC (2006) The Communication on »Joint multi annual programming“ (COM(2006) 88 final).*
- EC(2006) The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership; www.europe-cares.org/africa/docs/03_eu_africa_strategy_en.ppt*
- EU Development Concensus, Official Journal C 46/01 of 24 February 2006; http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub7_32_en.cfm*
- European Commission (2003) Final Report: Consequences of Enlargement for Development Policy, Volume I, http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/study_conseq_enlarg_voll.pdf#zoom=100*
- European Commission (2006) Compendium on Development Co-operation Strategies, 186 str., http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub8_1_en.cfm*
- IMF, Sept. 2006 World Economic Outlook Database. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx>*
- Mavko, Mitja (2006) Uradna razvojna pomoč in Slovenija; magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.*
- Moss/Subramanian (2005) After the Big Push? Fiscal and Institutional Implications of Large Aid Increases, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 71).*
- Mrak Mojmir (2002) Slovenia as a Donor Country: Where It Is and Where It Should Go? V EADI 10th General Conference: EU Enlargement in a Changing World (CD-ROM). Ljubljana: EADI in IER.*
- Mrak Mojmir (2004) Razvojna pomoč kot katalizator gospodarskega sodelovanja s tujino : predlog za diskusijo na Odboru za mednarodno konkurenčnost Slovenije. Ljubljana, junij 2004.*
- Muerle, Holger et al (2007) Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options; GDI- Discussion paper 6/2007, Bonn, http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/FSdpub?OpenFrameset*
- MZZ (2005) Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije 2002 - 2004. Ministrstvo za zunanje zadeve RS. Ljubljana, 2005. 40 str.*
- Novak, Matjaž in Dejak, Bojan (2006) Organiziranje mednarodne razvojne pomoči Slovenije, UP Fakulteta za management Koper, ekspertiza, zaključno poročilo, september 2006.*

- OECD (1992) Development Assistance Manual : Principles for Effective Aid.*
- OECD (2006a): International Development Statistics 2006, CD-ROM, Paris.*
- OECD (2006c) Final ODA Data for 2005; <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>*
- OECD (2006d) Monitoring Resource Flows to Fragile States: 2006 Report, DCD/DAC(2006)52, Paris.*
- Pakt stabilnosti za JV Evropo.spletna stran MZZ.*
- Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, March 2, 2005. http://www.oecd.org/docu ment / 1 8 / 0 , 2 3 4 0 , e n _ 2 6 4 9 _ 3 2 3 6 3 9 8 _ 3 5 4 0 1 5 5 4 _ 1 _ 1 _ 1 _ 1 , 0 0 . h t m l*
- Program stabilnosti, december 2006 (www.sigov.si/mf/slov/tekgib/program_stabilnosti_2006.pdf)*
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Ur.l. RS, št. 112/2003, 56/2005, 141/2006)*
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 13/2006)*
- Proračunski priročnik za leti 2007/08.*
- Rome Declaration on Harmonization of February 2003; http://www.who.int/hdp/publications/Ib_rome_declaration.pdf .*
- SLOGA (2007) PREDLOGI Sloge in večjih slovenskih humanitarnih in razvojnih organizacij k »Strategiji slovenskega razvojnega sodelovanja«; mimeo.*
- SLOGA (2007) Vloga izobraževanja za razvoj v okviru razvojne politike države (pripravila: Mateja Kraševc in Rene Suša -Društvo Humanitas); mimeo.*
- Sporazum med republiko Slovenijo in Svetom ministrov Srbije in Črne gore o razvojnem sodelovanju, podpisan 9. julija 2003.*
- Strategija vključevanja Republike Slovenije v gospodarsko obnovo Jugovzhodne Evrope (20006), Republika Slovenija, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj.*
- SURS, 2006, Zunanja trgovina: http://www.stat.si/doc/zuntrg/EUR_1205.xls*
- Treaty on European Union (Maastricht Treaty), 1992. <http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html>*
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna, UL RS št. 45/2002.*
- Zakon o javnih financah /ZJF/, (Ur.l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO).*
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 /ZIPRS0708, (Ur.l. RS, št. 126/2006).*
- Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije(2006) http://www.mzz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/zakoni/zakon_o_mednarodnem_razvojnem_sodelovanju_republike_slovenije/*
- Zapis ustanovne seje Strokovnega sveta za mednarodno razvojno sodelovanje, 25. oktober 2006*
- World Economic Outlook Database (2006) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx>*