


ZAKLJUČNO POROČILO
O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA
NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA
PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«


REPUBLIKA SLOVENIJA
 NOSILEC JAVNEGA POOBLASTILA
 JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST
 REPUBLIKE SLOVENIJE, LJUBLJANA

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

3 Učinkovita in cenejša država

3.4.1 Priprava elementov Strategije o mednarodnem razvojnem sodelovanju ...

Prejeto: 21-11-2008	Sig. z.: <i>0110</i>
Pril.: <i>21</i>	
Vrednost: <i>21</i>	

2. Šifra projekta:

V5-0267

3. Naslov projekta:

Elementi podpore strateškim in izvedbenim vidikom mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

Elementi podpore strateškim in izvedbenim vidikom mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

The elements of support to the strategic and operative aspects of international development cooperation of the Republic of Slovenia

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

Mednarodno razvojno sodelovanje, politika mednarodnega razvojnega sodelovanja EU, instrumenti mednarodne razvojne pomoči (MRP), metode dodeljevanja MRP, Slovenija

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

International development cooperation, development policy of EU, instruments of international development aid (IDA), IDA methods, Slovenia

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

/

6. Sofinancer/sofinancerji:

Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

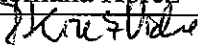
19107

doc. dr. Romana Korez-Vide

Datum: 17. 11. 2008

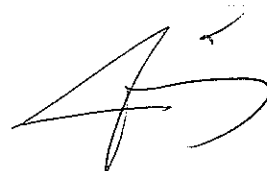
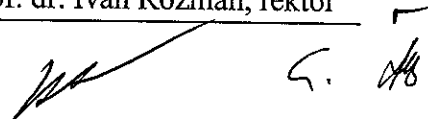
Podpis vodje projekta:

doc. dr. Romana Korez-Vide



Podpis in žig izvajalca:

red. prof. dr. Ivan Rozman, rektor



19. 11. 2008

II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- a) v celoti
 b) delno
 c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- a) da
 b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

Glede na potrebno prilagoditev vsebin programa dela na raziskovalnem projektu, ki so jo sofinancerji projekta potrdili v januarju 2007, in glede na zahtevano podaljšanje projekta s 15 na 27 mesecev ob istem obsegu financiranja (aneks k pogodbi št. 1000-06-280267), je bil temu primerno prilagojen časovni načrt izvedbe projekta. Po novem časovnem načrtu, ki so ga sofinancerji potrdili v sklopu prilagoditve vsebin programa dela, smo do prvega časovnega mejnika projekta, t. j. do konca aprila 2007, realizirali 1. in 2. cilj po programu dela, t. j. proučitev obveznosti in priložnosti Slovenije na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja (MRS), ki izhajajo iz članstva v Evropski uniji ter proučitev aktualnega stanja na področju MRS Slovenije.

V okviru 1. cilja projekta smo izvedli naslednje aktivnosti:

1) proučitev pravic in obveznosti novih držav članic EU, ki izhajajo iz razvojne politike EU in se nanašajo na področje primarne zakonodaje EU, področje sekundarne zakonodaje EU, partnerstva med EU in državami članicami ACP (Acquis Cotonou), področje trgovinskih dogovorov EU z državami v razvoju (mednarodni blagovni sporazumi, sheme splošnih preferencialov in pobude "vse razen orožja", trgovinski, kooperacijski in pridružitveni sporazumi, mednarodni sporazumi) ter pravo posamičnih primerov EU;

2) proučitev področja vladne administracije (oblikovanje razvojne politike in direktni programi razvojne pomoči); V okviru te aktivnosti smo proučili področja reform politike razvoja EU (Reform of the Management of External Assistance) (temeljni cilji reform politike razvoja EU so: znatne izboljšave v kakovosti in učinkovitosti programskega/projektnega ciklusa upravljanja, znatno zmanjšanje časa za implementacijo projektov, zagotovitev robustnih in učinkovitih upravljalških struktur in izboljšanje učinkovitosti ter prepoznavnosti mednarodne razvojne pomoči EU) - ključne organizacijske in izvedbene spremembe znotraj Generalnega direktorata za mednarodne odnose in Generalnega direktorata za razvoj, spremembe na področju upravljanja projektnega cikla mednarodne razvojne pomoči, pristojnosti Urada za evropsko mednarodno razvojno sodelovanje, dekoncentracijo razvojne pomoči k delegacijam posamičnih držav, paket nujnih ukrepov – ter novo, enostavnejše ogrodje finančnih instrumentov mednarodne razvojne pomoči, ki ga je Evropska komisija sprejela v letu 2004:

- instrument predpristopne razvojne pomoči; instrument integrira Phare regulativo ter SAPARD, ISPA, Phare CBC in regulativo koordinacije, regulativo Turčije in CARDS regulativo, pri čemer so države upravičenke razdeljene v kategorijo potencialnih držav kandidatk in kategorijo držav kandidatke; potencialne države kandidatke bodo še naprej prejemale razvojno pomoč v okviru CARDS regulative - izgradnja institucij in demokratizacija, ekonomski in socialni razvoj, regionalno in čezmejno sodelovanje ter navezava z *acquis communautaire* na tistih področjih, kjer je to v skupnem interesu EU in države upravičenke razvojne pomoči -, države kandidatke pa bodo razen dosedanje pomoči prejemale še pomoč za pripravo implementacije strukturnih in kmetijskih razvojnih skladov po vključitvi v EU, kot tudi pomoč za celotno implementacijo *acquis*

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

communautaire.

- instrument t. i. evropskega sosedstva in partnerstva; instrument nadomešča obstoječe geografske in tematske programe za določene države; nova značilnost tega instrumenta je komponenta čezmejnega sodelovanja, kjer gre za financiranje skupnih programov med regijami držav članic EU in partnerskih držav, ki na te regije mejijo. Instrument znatno poenostavi postopke in učinkovitost mednarodne pomoči in temelji na pristopu, ki je zasnovan pretežno na modelu načel strukturnih skladov. Komponento čezmejnega sodelovanja tega instrumenta sofinancira Evropski regionalni razvojni sklad.

- instrument razvojnega in ekonomskega sodelovanja; instrument velja za vse države, razen za države članice EU, pridružene države članice EU, države, ki so upravičene do predpristopne pomoči ter države, ki so upravičene do instrumenta ENPI. Instrument zagotavlja razvojno pomoč v okviru razvojne politike ter pomoč v vseh oblikah sodelovanja z državami v razvoju, državami v tranziciji in industrializiranimi državami. Glede na finančno perspektivo EU je instrument tudi pravna podlaga za uresničevanje političnih ciljev na mednarodni ravni.

- instrument za stabilnost; instrument omogoča finančno, ekonomsko in tehnično pomoč s ciljem 1) zagotovitve učinkovitega in integriranega odziva na krize in grožnje človekovim pravicam, demokraciji in pravni državi s splošnim ciljem dodelitve pomoči na področju zagotovitve pogojev, ki so potrebni za učinkovito razvojne politike in politike ekonomskega sodelovanja EU ter politike sosedstva in predpristopne strategije EU, 2) zagotovitve pomoči za krepitev sodelovanja med EU in tretjimi državami na področju globalnih in regionalnih čezmejnih izzivov, ki vplivajo na varnost državljanov, 3) pomoči pri zagotavljanju varnosti prebivalstva pred kritičnimi tehnološkimi grožnjami in razvoju orožja za množično uničevanje, 4) zagotovitve osnove za promoviranje mednarodnih akcij za podporo splošnih ciljev tega instrumenta, vključujoč raziskave in usposabljanje strokovnjakov za EU misije kriznega menedžmenta.

V okviru te aktivnosti smo obravnavali tudi humanitarno pomoč in t. i. makro finančno pomoč, ki sta se kot edina nepreoblikovana instrumenta preteklega širokega geografskega in tematskega instrumentarija MRS EU prenesla v novo ogrodje finančnih instrumentov mednarodne razvojne pomoči EU;

3) proučitev področja lokalne administracije in institucij civilne družbe (implementacija programov razvojne pomoči);

V okviru te aktivnosti smo proučili možnosti lokalne administracije in institucij civilne družbe držav članic EU za implementacijo programov mednarodne razvojne pomoči v obliki pridobitve posojil za pripravo lastnih programov razvojne pomoči ali za sodelovanje v programih razvojne pomoči EU, in sicer kot

- sodelovanje v geografskih programih mednarodne razvojne pomoči, financiranih iz proračuna EU (TACIS, CARDS, MEDA, ALA)

- sodelovanje v tematskih programih mednarodne razvojne pomoči, financiranih iz proračuna EU (sofinanciranje nevladnih organizacij iz proračunskega vira B7-6000, decentralizirano sodelovanje iz proračunskega vira B7-6002, pomoč v hrani in varnost hrane (B7-2000/B7-2010), evropska pobuda za demokracijo in človekove pravice (B7-701 in B7-702));

4) proučitev področja gospodarstva (pogodbe o dobavah v okviru programov EU);

V okviru te aktivnosti smo analizirali možnosti podjetij iz držav članic EU za sodelovanje na tenderjih mednarodne razvojne pomoči EU, in sicer kot

- sodelovanje v geografskih programih mednarodne razvojne pomoči, financiranih iz

proračuna EU (TACIS, CARDS, MEDA, ALA)

- sodelovanje v tematskih programih mednarodne razvojne pomoči, financiranih iz proračuna EU (sofinanciranje nevladnih organizacij iz proračunskega vira B7-6000, decentralizirano sodelovanje iz proračunskega vira B7-6002, pomoč v hrani in varnost hrane (B7-2000/B7-2010), evropska pobuda za demokracijo in človekove pravice (B7-701 in B7-702)

- sodelovanje v projektih Evropskega razvojnega sklada.

Pravila za izvajanje mednarodne razvojne pomoči podjetij (Practical Guide to Contract Procedures financed from the general Budget of the European Communities in the Context of External Actions) so klasificirana na storitveno dejavnost (tehnična pomoč, študije, zagotavljanje know-howa, usposabljanje), dobave (oprema, materiali) in dela (infrastruktura in inženiring). Gre za pravila s področja primernost prijaviteljev, postopke pri sklepanju pogodb, obseg pogodb in tehnične specifikacije, proces ovrednotenja tenderjev, posamezne vrste tenderjev, pravila za dodelitev posojil itd.

5) proučitev priporočil EU novim državam članicam v zvezi z načrtovanjem, koordinacijo, implementacijo in nadzorovanjem učinkovitosti MRS;

V okviru zadnje aktivnosti smo obravnavali priporočila EU novim državam članicam v zvezi z načrtovanjem, koordinacijo, implementacijo in nadzorovanjem učinkovitosti MRS:

- potreba po razvoju strategije mednarodne razvojne pomoči, ki daje prednost revščini sektorski in geografski specializaciji (znatno zmanjšanje v številu intervencij, sodelovanje z drugimi donatorji) ter razvoju učečih organizacij s potenciali za izvedbo ustreznega monitoringa in ovrednotenja projektov mednarodne razvojne pomoči

- potreba po reorganizaciji institucij in projektov glede na novo strategijo (podpora drugih držav članic EU in Evropske komisije)

- potreba po oblikovanju programov, ki povečujejo osveščenost in podporo javnosti programom razvojne pomoči

- potreba po krepitevi potencialov (Capacity Building) tako na področju oblikovanja politike in implementacije razvojne pomoči; pri oblikovanju politike obstaja potreba po identifikaciji strateške vloge mednarodnega razvojnega sodelovanja za državo in povezav s politiko razvojne pomoči EU, identifikaciji načel, ki jim je potrebno pri tem slediti (pretežno iz priporočil DAC in Sveta EU) ter potreba po razvoju potencialov upravljanja mednarodne pomoči – od načrtovanja do ovrednotenja. Učinkovita strategija izgradnje tovrstnih potencialov mora vsebovati tri elemente: 1) s povpraševanjem naravnih sistemov dodeljevanja posojil za projekte mednarodne razvojne pomoči ("just-in-time" ter "just-enough" osnova), 2) omrežje znanja s področja mednarodne razvojne pomoči, ki povezuje Evropsko komisijo in države članice, 3) program usposabljanja, ki ga upravlja regionalni center za študij in usposabljanje s področja mednarodne razvojne pomoči (npr. povezava med nacionalnimi pobudami držav članic in univerzami, ki začenjajo s študijskimi programi s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja)

- izboljšanje nacionalne statistike o mednarodni razvojni pomoči in postavitve cilja na področju potrebnega proračuna za te namene.

V okviru 2. cilja projekta smo proučili stanje na področju vključenosti slovenskih podjetij v aktivnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja. Pri tem smo izhajali iz razpoložljivih statističnih podatkov o teh aktivnostih v Sloveniji (viri OECD, UNIDO in IDA). Ključno točko te aktivnosti predstavlja oblikovanje predloga bolj sistematičnega in transparentnejšega sledenja vključenosti vseh akterjev - podjetij, nevladnih organizacij in

lokalnih skupnosti - v aktivnosti MRS. Osnovo za to aktivnost predstavljajo primeri dobrih praks izbranih tujih držav. V okviru te aktivnosti je bilo ugotovljeno, da bi morala Slovenija, glede na dano zavezo po povečanju odstotka svojega BNP za uradno razvojno pomoč do leta 2010, postopoma vsaj podvojiti obseg financiranja do konca tega desetletja. Širitev obsega slovenske razvojne pomoči se bo morala poleg intenziviranja sodelovanja v multilateralnih institucijah usmeriti tudi na področje bilateralnega sodelovanja. Pomemben element bilateralnega mednarodnega razvojnega sodelovanja in tudi vzrok za potrebo po tovrstnem sodelovanju je vključevanje slovenskega gospodarstva v razvojno sodelovanje. Glede na dejstvo, da bo morala Slovenija do leta 2010 nameniti dodatna sredstva za razvojno pomoč, bi moral biti imperativ prihodnjega delovanja na tem področju intenzivnejša vključitev slovenskega gospodarstva.

Pregled normativnih osnov za vključevanje slovenskih podjetij v uradno razvojno pomoč Republike Slovenije je pokazal, da je Slovenija leta 2006 sprejela Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije (ZMRS), ki v 12. členu predvideva tudi vključevanje gospodarskih družb (GD) v mednarodno razvojno sodelovanje. Pred sprejetjem omenjenega zakona je bilo vključevanje GD v ODA RS možno na osnovi upoštevanja določil Zakona o javnem naročanju, vključevanje gospodarskih družb v ODA pa so v preteklosti omogočali tudi nekateri drugi dokumenti, ki pa niso predstavljali normativne osnove. Med temi velja posebej omeniti Strategijo vključevanja Republike Slovenije v gospodarsko obnovo JVE, ki jo je sprejela vlada Republike Slovenije leta 2000 in je v svoji vsebini opredelila sodelovanje slovenskega gospodarstva pri obnovi držav JVE ter bilateralne sporazume o razvojnem sodelovanju, ki jih je Slovenija sklenila med letoma 2003 in 2004 s Srbijo in Črno goro, Bosno in Hercegovino, Makedonijo in Moldavijo.

Pregled vsebine ZMRS pokaže, da obstojijo formalne možnosti ter pogoji vključevanja GD v ODA RS, saj ZMRS v svojem 12. členu določa, da: "Vlada Republike Slovenije, z namenom spodbujanja produktivnih naložb in krepitev gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in državami prejemnicami uradne razvojne pomoči, določi vsebino, pogoje in načine vključevanja gospodarskih družb za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja". Cilj uveljavitve ZMRS je zagotoviti ustrezno povezanost med ODA RS in udeleževanjem slovenskih podjetij ter maksimirati učinke dodeljene razvojne pomoči za slovensko gospodarstvo. Na tej osnovi je potrebno:

- bilateralno razvojno pomoč Republike Slovenije usmeriti v države, ki po določilih OECD/DAC sodijo v kategorijo prejemnic ODA in s katerimi ima Republika Slovenija največ gospodarskih stikov;
- definirati panoge in aktivnosti mednarodne razvojne pomoči, ki jih bo Republika Slovenija sofinancirala s sredstvi ODA ter skladno z vsebino 12. člena Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju določiti načine in pogoje za vključevanje podjetij v ODA RS. Pri tem je potrebno navesti konkretna vsebinska področja, skladno z definicijo OECD/DAC, na katerih bo možno financiranje aktivnosti in projektov ODA, ki jih bodo izvajala podjetja v prioritetnih državah prejemnicah pomoči;
- v izvajanje ODA RS na način, ki ga določa ZMRS, vključiti slovenska podjetja, ki se udeležujejo v panogah, ki po definiciji OECD DAC sodijo med aktivnosti, ki prispevajo k trajnostnemu ekonomskemu razvoju, izboljšanju osnovnih družbenih storitev, dobremu upravljanju, boljši družbeni in osebni varnosti ali na področje prepletajočih se tem, med katere sodi npr. tudi varstvo okolja in pridobivanje energije iz obnovljivih virov;
- dokončati pripravo Strategije s predlogom Resolucije mednarodnega razvojnega

sodelovanja Republike Slovenije kot izvedbenega akta. Strategija mora dati poseben pomen vključevanju gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje s cilji vzpodbujanja donosnih naložb, internacionalizacije gospodarstva in krepitve gospodarskega sodelovanja Republike Slovenije s prioritetskimi državami, prejemnicami mednarodne razvojne pomoči. Učinkovita uporaba javnih sredstev v ta namen mora prispevati k izboljšanju konkurenčnosti slovenskih gospodarskih družb v mednarodni menjavi;

- podeliti javno pooblastilo za izvajanje operativnih nalog mednarodnega razvojnega sodelovanja na segmentu vključevanja podjetij (skladno z 8., 10., 11., in 13. členom ZMRS).
- pripraviti poglobljen pregled instrumentov in programov, skozi katere mednarodno razvojno pomoč financira Evropska unija, s predlogom konkretnih ukrepov in mehanizmov za zagotovitev sodelovanja slovenskih podjetij v izvajanju programov in projektov EU v državah prejemnicah razvojne pomoči.

Do drugega časovnega mejnika, t. j. do konca avgusta 2007, smo realizirali 3. cilj projekta. V okviru tega cilja smo proučili uveljavljene mehanizme upravljanja z javnofinančnimi sredstvi za MRS po danskem modelu.

Za proučitev danskega modela upravljanja z javnofinančnimi sredstvi smo se odločili iz treh razlogov: 1) Danska je ena izmed evropskih držav, ki ima institucionalno in vsebinsko najboljše organizirano mednarodno razvojno sodelovanje; 2) Danska je ena izmed držav članic DAC, ki kontinuirano presega cilj OZN-a v zvezi z višino sredstev namenjenih za uradno razvojno pomoč; 3) Danska izvaja na ravni OECD priznано usposabljanje s področja upravljanja z javnofinančnimi sredstvi.

Študija 3. cilja je strukturirana iz 8. vsebinskih sklopov: 1) izhodišča; 2) podpora Danske učinkovitemu javnofinančnemu menedžmentu (PFM); 3) pomen razvoja sposobnosti na področju PFM; 4) diagnostična orodja na področju PFM; 5) konsolidiran pristop k delovanju na področju PFM; 6) ključni cilji menedžmenta javnih financ; 7) srednjeročni okvir izdatkov (Medium-term expenditure framework).

V okviru izhodišč smo obravnavali pojem, cilje in smernice na področju PFM. Pri proučevanju danske podpore PFM smo ugotovili, da je Danska kontinuirano krepila svoje tehnično in strokovno znanje na vrsti relevantnih področij, in da je posebno pozornost posvečala zaposlovanju ustreznih strokovnjakov, krepitvi razvoja sposobnosti (capacity development) kadrov na diplomatsko-konzularnih predstavništvi (DKP), proučevanju dobrih praks, izvajanjem delavnic in seminarjev o ključnih vidikih PFM ter mreženjem na mednarodnih forumih. Podrobneje smo opisali strukturo danskega usposabljanja na področju PFM, ki ga v sodelovanju z OECD izvaja danski Center za razvoj kompetenc DANIDA. V nadaljevanju smo proučevali pomen "razvoja sposobnosti" (capacity development) na področju PFM. Poudarili smo, da se danes na tem področju vse več pozornosti posveča razvoju sposobnosti in ne več določenemu PFM načrtu. Z razvojem sposobnosti, ki pa ni aktivnost donatorjev, temveč naloga vlad držav partneric, je neločljivo povezana politična dimenzija. Za razvoj sposobnosti, ki je predvsem endogen partnerski državi in temelji na prostovoljnih akcijah in motivaciji velja vrsta načel, ki jih v študiji podrobneje obravnavamo. Diagnostična orodja v PFM odražajo razmere v sistemih upravljanja javnih financ ter tveganja in omejitve, ki jih te razmere povzročajo pri implementaciji razvojnih programov in uporabi donatorskih sredstev. Partnerskim

državam pomagajo pridobiti informacije o prednostih in slabostih njihovih sistemov javnih financ, donatorjem pa omogočajo proučiti tveganja zlorabe pri uporabi njihovih sredstev. V študiji opisujemo obstoječa diagnostična orodja na področju PFM in navajamo najpomembnejša načela, dobre prakse ter elemente okvira merjenja delovanja na tem področju. Navajamo tudi najpomembnejše indikatorje delovanja na področju PFM, ki se razvrščajo v tri ključne skupine: rezultati menedžmenta javnih financ, izčrpnost in preglednost proračuna, proračunski cikel (srednjeročno načrtovanje in oblikovanje proračuna, izvajanje proračuna vključno z nabavami, bilance in poročanje ter zunanja odgovornost, revidiranje in nadzorovanje. Razen treh skupin indikatorjev ta okvir vključuje še dva indikatorja praks donatorjev, ki vplivata na sistem javnofinančnega menedžmenta. Na njuni osnovi je mogoče meriti delovanje donatorjev in obseg negativnega vpliva donatorskih praks. Gre za indikator celovitosti informacij o donatorju in indikator deleža pomoči, ki se upravlja z uporabo nacionalnih postopkov. Ta sklop indikatorjev po PEFA Performance Measurement Framework je mogoče dopolniti s podrobnimi indikatorji o specifičnih vidikih PFM sistema. Primer je sklop indikatorjev, ki jih je razvil OECD v sodelovanju z DAC.

Konsolidiran pristop (strengthen approach) k delovanju na področju PFM, ki ga obravnavamo v nadaljevanju študije, temelji na povezovanju donatorske podpore in podpore mednarodnih finančnih institucij programom mednarodnega razvojnega sodelovanja. Konsolidiran pristop predstavlja znatno evolucijo podpore PFM sistemom, ki jih je mogoče označiti kot takšne, ki se od diagnosticiranja pomikajo k implementaciji. Pri implementaciji tega pristopa obstajajo nekateri ključni izzivi za donatorje, ki jih navajamo v študiji.

V študiji ponazarjamo medsebojno povezanost treh ključnih ciljev PFM, ki veljajo tudi za področje mednarodnega razvojnega sodelovanja: vzdrževanje agregatne fiskalne discipline, alokacija resursov v skladu z vladnimi prioritetami, promoviranje učinkovitega izvajanja storitev. V okviru navajanja mehanizmov fiskalne preglednosti in odgovornosti poudarjamo, da je ključna odgovornost do parlamenta. Na operativni ravni je pomembna predvidljivost. Pomanjkanje predvidljivosti finančnih virov slabi strateško prioritizacijo in javnim uslužbencem otežuje načrtovanje ukrepov. Predvidljivost vladnih izdatkov na agregatni ravni in v različnih sektorjih zagotavlja pomembne signale zasebnemu sektorju pri opredeljevanju njihovih lastnih proizvodnih, marketinških in investicijskih odločitev. Korupcija, ki predstavlja zlorabo javnih ali zasebnih pooblastil za direktne ali indirektno osebne koristi, predstavlja moralne in pravne probleme in predstavlja ključni vir neučinkovitosti PFM. V študiji ugotavljamo, da je za področje ovrednotenja proračuna posebej pomembno ovrednotenje institucionalnega okvira države, pri čemer so neformalna pravila enako pomembna kot formalna. Prav preglednost neformalnih pravil je eden izmed načinov za izboljšanje celotnega institucionalnega ogrodja. Ena izmed ključnih ugotovitev študije je tudi, da je oblikovanje letnega proračuna potrebno umestiti v večletni finančni okvir. S tem namenom podrobneje opisujemo t. i. srednjeročni okvir potrošnje (Medium-term expenditure framework (MTEF)). MTEF sestoji iz "top-down" ocene agregatnih virov, ki so razpoložljivi za javno potrošnjo in skladni z makroekonomsko stabilnostjo in iz "bottom-up" ocen stroškov izvajanja politik, tako obstoječih kot novih ter iz ogrodja, ki usklajuje stroške z agregatnimi viri. Proces MTEF se izvaja vsako leto, njegov cilj pa je znižanje neravnovesja med možnim in potrebnim po posameznih področnih ministrstvih. MTEF mora povezati vladne prioritete s proračunom znotraj vzdržljivega potrošnega okvira, poudariti izključevanje konkurenčnih ciljev vlade, povezati proračune z

izvedenimi političnimi izbirami ter izboljšati rezultate s povečano preglednostjo, odgovornostjo in predvidljivostjo financiranja.

Ključni poudarek študije so smernice, ki obstajajo na področju PFM:

- celovit, večletni pristop na področju izboljševanja PFM ter potreba po primernem zaporedju reform;
- pomen izboljšane odgovornosti, z osredotočanjem na krepitev faze izvrševanja proračuna v proračunskem procesu in na promoviranje povečanega nadzora s poudarkom na pravočasnem, konsistentnem, relevantnem in zanesljivem finančnem poročanju;
- podpora razvoju potencialov v internih enotah nadzora na ustreznih vladnih ravneh s ciljem pospeševanja učinkovitosti nadzora upravljanja;
- promoviranje zavedanja o strateškem pomenu preglednega in odgovornega nabavljanja (public procurement), ki temelji na razvoju sistemov javnih nabav in razvoju sposobnosti na tem področju;
- omogočanje boljšega dostopa do informacij o javnih financah za civilno družbo in druge nedržavne akterje, kot so zasebni sektor in mediji, kar temelji na izboljšanem poročanju in preglednosti;
- izgrajevanje neodvisnosti glavnih revizorskih institucij in upoštevanje tega vidika tudi v odnosu do programov finančne podpore v kontekstu širše reforme finančnega menedžmenta;
- promoviranje gornjih načel v relevantnih mednarodnih in regionalnih organizacijah, kot sta EU in OZN in mednarodnih finančnih institucijah. Potrebno je tudi sodelovanje v relevantnih forumih, kot je npr. OECD-DAC, s ciljem razvoja in sporazuma o dobrih praksah podpore razvoja sposobnosti v PFM in procesu nabav ter iskanje možnosti za uveljavitev skupnih ocenjevalnih metodologij, kot sta npr. koncepta »Public Expenditure and Financial Accountability Review in »The Common Benchmarking and Assessment Methodology for Public Procurement Systems«.

V okviru študije 3. cilja je bilo tudi ugotovljeno, da učinkovito partnerstvo na področju PFM zahteva donatorja, ki se je sposoben kompetentno vključevati v tehnične zadeve in ima specifično znanje o sektorjih in področjih države, za katere je zagotovljena podpora. Potrebno je tudi poznavanje politične ekonomije in relevantnih kulturnih dejavnikov v posamičnih partnerskih državah. V ta namen je Danska nadaljevala z decentraliziranim upravljanjem razvojnega sodelovanja s partnerskimi državami, pri čemer je dodelila odgovornost za načrtovanje in implementacijo pomoči danskim predstavnikom v tujini in ciljnim partnerskim organizacijam. Kot del zaveze k povečanju učinkovitosti razvojne pomoči in temelječ na racionalni delitvi dela z drugimi donatorji, je Danska zmanjšala število sektorjev in področij, ki jih podpira v posamezni državi partnerici. Danska je hkrati okrepila svoje tehnično in profesionalno znanje ter kompetence na posebej relevantnih področjih, kot so:

- politična ekonomija in analiza vodenja;
- boj proti korupciji;
- lokalno izvajanje storitev in vodenje;
- finančni menedžment, vključujoč preskrbovanje (public procurement);
- razvoj sposobnosti (capacity development).

To okrepitev je dosegla z:

- zaposlovanjem specialistov s področja upravljanja javnega sektorja;
- krepitvijo razvoja sposobnosti osebja na diplomatsko-konzularnih predstavništvi (DKP)

in sedežih podjetij v tujini, če je le mogoče s skupinskim usposabljanjem z drugimi donatorji;

- sodelovanjem na relevantnih mednarodnih in regionalnih forumih, kot je OECD-DAC ter v Strateškem partnerstvu za Afriko (Strategic Partnership with Africa) s ciljem delitve izkušenj;

- pregledom dobrih praks, ki so, če je le mogoče, izvedene z drugimi donatorji – kar zadeva podporo boju proti korupciji, lokalnim storitvam in vodenju ter upravljanju javnih financ;

- izvajanjem seminarjev o političnih in administrativnih sistemih partnerskih držav, kjer je le mogoče s skupnim usposabljanjem z drugimi donatorji;

- izvajanjem delavnic in seminarjev o ključnih vidikih PFM za svetovalce, nevladne organizacije, raziskovalce in kadre Ministrstva za zunanje zadeve;

- aktivnim povezovanjem in komuniciranjem v navedenih forumih ter preko DANIDA seminarjev in konferenc (www.danidadevforum.dk).

Do konca 3. časovnega mejnika projekta, t. j. konec februarja 2008, je bil predviden zaključek dela aktivnosti v okviru 4. cilja projekta, t. j. preučitev metod dodeljevanja razvojne pomoči v Evropski uniji. Do konca leta 2007 smo v okviru 4. cilja projekta izvedli prve tri aktivnosti v okviru navedenega cilja:

1) Proučitev politike razvojnega sodelovanja EU (partnerske strategije, nove usmeritve);

Nove usmeritve na področju politike razvojnega sodelovanja EU, ki so bile sprejete leta 2000, se nanašajo na programiranje in upravljanje razvojne pomoči in temeljijo na mednarodnih ocenah donatorskih programov in projektov. Vodilna načela te politike so:

-države v razvoju so same odgovorne (local ownership) za svoj razvojni proces,

-večja pozornost mora biti namenjena družbenima dimenzijama rasti in razvoja, vključujoč prioriteto po zniževanju revščine in skrbi za ranljive družbene skupine,

-večji je poudarek na »rezultatih«.

Ključna izziva pri implementaciji gornjih načel sta: prilagajanje načinov interveniranja z namenom promoviranja lokalne odgovornosti in učinkovitosti razvojne pomoči in bolj učinkovito osredotočanje programov in projektov na zniževanje revščine.

2) Proučitev projektne pristopa k dodeljevanju razvojne pomoči (slabosti, primernost, zagotavljanje kakovosti); Dobro oblikovan projekt mora izhajati iz primernega ravnotežja med prioritetami razvojne politike Evropske komisije in partnerskih razvojnih prioritet. Cilji projekta morajo prispevati k nacionalnim in sektorskim politikam, če je cilj projekta podpora aktivnosti javnega sektorja. Kadar nedržavni projekti implementirajo projekte, je potrebno razlikovati med aktivnostmi, ki potekajo popolnoma izven okvirja javnega sektorja in aktivnostmi, ki se izvajajo v imenu vlade. Za zasebne aktivnosti je ogrodje za presojo projektne ali programske relevantnosti zagotovljeno z razvojnimi politikami Evropske komisije in utemeljeno s potrebami uporabnikov.

3) Proučitev smernic upravljanja projektnega ciklusa (Project Cycle Management) (PCM) (načela delovanja, programiranje, identifikacija, oblikovanje, implementacija, monitoring, poročanje, ovrednotenje); Upravljanje projektnega ciklusa (Project Cycle Management (PCM)) je pojem, ki opisuje aktivnosti upravljanja in odločitvene postopke, ki se uporabljajo v teku ciklusa projekta (vključujoč ključne naloge, vloge in odgovornosti, ključne dokumente in odločitvene variante). PCM pomaga zagotoviti, da

- projekti podpirajo politične cilje Evropske komisije in partnerjev v okviru razvojnega sodelovanja;

- so projekti relevantni za dogovorjeno strategijo in realne probleme ciljnih skupin/koristnikov;
- so projekti izvedljivi (njihovi cilji so realno uresničljivi v okviru pogojev določenega okolja in sposobnosti institucij, zadolženih za implementacijo);
- so koristi, pridobljene s projekti, trajnostne.

Za dosego navedenih ciljev PCM

- zahteva aktivno sodelovanje ključnih udeležencev ter promovira lokalno odgovornost (local ownership);
- uporablja t. i. Pristop logičnega okvira (Logical Framework Approach) za podporo vrsti ključnih ocen/analiz (vključujoč udeležence, probleme, cilje in strategije);
- vključuje ključne kriterije za oceno kakovosti v vsaki fazi projektnega ciklusa;
- zahteva izdelavo kakovostnih dokumentov v vsaki fazi (s splošno razumljivimi koncepti in definicijami) s ciljem zagotovitve vseh potrebnih informacij za odločanje.

V skladu s časovnim načrtom izvedbe projekta smo do konca prvega tromesečja letošnjega leta zaključili z zadnjimi sedmimi aktivnostmi v okviru 4. cilja projekta:

- 1) Proučitev sektorskega pristopa k dodeljevanju razvojne pomoči
- 2) Proučitev procesa, komponent in izkušenj v zvezi s sektorskim pristopom
- 3) Proučitev podpore EU sektorskim programom
- 4) Proučitev ključnih področij ovrednotenja sektorskega pristopa
- 5) Proučitev pomena in procesa evalviranja potencialov za razvojno pomoč
- 6) Proučitev institucionalne podpore za vključevanje gospodarstva v projekte ODA – primer Danske
- 7) Proučitev sistema nadzora učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja – primer Danske.

Namen sektorskih programov je izpostaviti temeljna načela dobrega načrtovanja in upravljanja. Pri tem so ključne tri komponente sektorskega programa: 1) dobro opredeljena sektorska politika in strategija, ki natančno opredeljuje vrste in način doseganja ciljev vlade v določenem sektorju, 2) sektorski srednjeročni program izdatkov, ki temelji na celovitem akcijskem načrtu, s ciljem določitve pričakovane ravni razpoložljivih internih in zunanjih virov ter načina njihovega koriščenja, 3) sistem nadzorovanja delovanja s ciljem merjenja napredka pri doseganju rezultatov.

Ključna komponenta, ki je skupna večini sektorskih programov, odraža vse večjo pripravljenost vlad, da se odzivajo na njihove stranke – širšo javnost – in vključujejo nevladne akterje v izvajanje njihovih storitev. Sektorski program tako običajno obsega sistematičen mehanizem posvetovanja s strankami in koristniki vladnih storitev in z nevladnimi izvajalci storitev.

Zaporedje različnih korakov v razvoju sektorskega programa je nemogoče natančno opredeliti. Med razvojem treh ključnih elementov sektorskega programa je potrebno okrepiti sisteme upravljanja sektorskega programa. Izhodiščna točka v večini primerov je oblikovati skupne načine dela, izmenjave informacij in doseganja odločitev. Ko so zastavljeni temeljni procesi koordinacije, je potrebno posvetiti pozornost sektorski politiki. Priporočljivo je razviti ogrodje kratkoročnih finančnih izdatkov (Medium Term Expenditure Framework) za sektor, skladno z opredeljeno politiko. Ključna je vključitev

Ministrstva za finance v te procese, da se zagotovi 1) realističen finančni okvir in zaščita v primeru izpada prihodkov in 2) konsistentnost sektorskih prioritet s širšimi nacionalnimi prioritetami.

Harmonizacija poročanja, določanja in izvrševanja proračuna, postopkov bilanciranja in pridobivanja sredstev je ključni vidik kateregakoli sektorskega programa in v mnogih primerih tisti vidik, na katerega dajejo partnerske vlade največji poudarek. Harmonizacija lahko prispeva k vsem trem ključnim ciljem sektorskega pristopa: 1) zviševanju t. i. lastništva, 2) povečevanju koherentnosti v načrtovanju in alokaciji virov in 3) zniževanju transakcijskih stroškov.

Izkušnje kažejo, da obstajajo pogoji, brez katerih sektorski programi zagotovo ne bi bili izvedljivi. Po drugi strani obstajajo tudi pogoji, ki kreirajo ugoden kontekst za razvoj sektorskih programov. Ključni pogoji za uspešen sektorski program so močno in učinkovito vodstvo na sektorski ministrski ravni, zaveza k procesu na vladni ravni, še posebej v Ministrstvu za finance in na visoki politični ravni, širok konsenz med vlado in donatorji o ključnih političnih in upravljaljskih zadevah v sektorju ter makroekonomska in politična stabilnost, ki vodi do relativno visoke stopnje proračunske predvidljivosti.

Finančna podpora Evropske komisije sektorskim programom se zagotavlja s t. i. Podpornim programom sektorski politiki (Sector Policy Support Programme (SPSP)). Kadar je proces razvoja sektorskega programa dolg in zahteven, Evropska komisija podpira vlade tudi v t. i. predprogramski fazi (pre-Sector Programme phase). Namen tega je podpora dialoga in političnega razvoja, ki označuje sektorski pristop s ciljem oblikovanja sektorskega programa in izvedbo konkretnih političnih akcij ter izvedbo storitev.

Če ni sektorskega programa, Evropska komisija zagotovi podporo sektorskemu pristopu v okviru predprogramske faze. To je mogoče doseči s prestrukturiranjem tekočih evropskih projektov in s sprejemom revidiranega pristopa k novim projektom, da bi se zagotovila njihova večja konsistentnost z vladnimi politikami in sistemi, s vključevanjem v dialog z vladnimi in nevladnimi akterji s ciljem promocije sprejema sektorskega pristopa in z odgovarjanjem na vladne zahteve po pomoči pri ustanavljanju treh ključnih komponent sektorskega programa.

Premik k sektorskim programom in k proračunski podpori je mogoče doseči le tam, kjer so pogoji pravi. Pogosto lahko nastanejo situacije, kjer pogoji niso primerni in kjer obstaja imperativ vlade, da podpira revščino s projektnim pristopom.

V mnogih primerih se podpora Evropske komisije sektorskim programom prične na osnovi projektne podpore sektorju. Sčasoma so zasnova projektov in sistemi upravljanja za tekoče projekte prilagojeni ciljem sektorske politike in se zanašajo na vladne strukture za implementacijo projekta. Hkrati pa se Evropska komisija vključuje v koordinacijo in pregled procesov, ki tvorijo jedro sektorskega pristopa.

Ocena sektorskega programa se izvede v sodelovanju z vlado in drugimi partnerji. S ciljem izpolnitve zahtev Evropske komisije, mora ta ocena pokrivati sedem ključnih vidikov:

-okvir makroekonomskega delovanja

- sektorska politika in celotni strateški okvir
- srednjeročni program izdatkov za sektor
- odgovornost in sistemi javnofinančnega menedžmenta
- donatorski sistemi koordinacije
- nadzorovanje delovanja in sistemi posvetovanja s strankami
- institucionalne zadeve in potenciali (capacities)

Rezultati ocen in kontinuiranega nadziranja sprememb znotraj sedmih področij bodo določili tako modalitete delovanja za SPSP kot tudi obseg financiranja.

Ena izmed pomembnih lekcij sektorskih pristopov je, da šibko makroekonomsko okolje negativno vpliva na izpogajane sporazume v okviru sektorskih programov ter na zaupanje donatorjev. Večina sektorjev, v katerih se običajno razvijajo sektorski programi (izobraževanje, zdravstvo, kmetijstvo, ceste), obsegajo znatne deleže celotne javne potrošnje in so lahko pod vplivom upada prihodkov in likvidnostnih problemov. V večini teh sektorjev so pomembni tudi nevladni akterji, na katere lahko negativno vpliva neugoden institucionalni kontekst, kot tudi visoke obrestne mere, spremembe deviznih tečajev in inflacija.

Če je Evropska komisija kot prednostni način financiranja sektorskih programov izbrala proračunsko financiranje, ima analiza makroekonomske situacije tudi poseben pomen za izbor modalitete financiranja SPSP.

Koherentna in konsistentno aplicirana sektorska politika je jedro kateregakoli uspešnega sektorskega programa. Izhajati mora in biti konsistentna s splošnimi strateškimi cilji vlade in celotnega strateškega okvira. Razen tega mora biti povezana z robustno srednjeročno projekcijo virov in njihovega načrtovanega trošenja. Potrebno je preučiti tri vrste vprašanj:

- kaj je kakovost sektorske politike,
- ali je politika konsistentna z vladnimi nacionalnimi strateškimi cilji in s cilji Komisije na področju razvojnega sodelovanja, in
- ali politika temelji na primerni in izvedljivi viziji vloge vlade.

Pomembno je, da je analiza teh vprašanj izvedena v popolnem sodelovanju z vlado. Pri razvoju sektorskega programa je sposobnost dosege konsenza in ustrezne obravnave problema skoraj pomembnejša od visokokakovostnih političnih dokumentov. V tem pogledu se mora ocena osredotočiti pretežno na dejstvo ali so zastavljena ustrezna vprašanja, ali obstajajo možnosti za odprto razpravo o teh vprašanjih, in ali so splošne usmeritve reform ustrezne.

Srednjeročni načrt izdatkov, kot sistem načrtovanja delovanja in programiranja potrošnje v 3-5 letnem obdobju, sistematično usklajuje dosego strateških ciljev glede na omejene vire. Običajno je srednjeročni okvir izdatkov omejen na specifične sektorje. V tem primeru deluje kot vodič pri odločanju o potrošnji in ni pravno obvezujoč. V splošnem je namen sektorskega srednjeročnega okvira naslednji: 1) oblikovati večletni okvir za načrtovanje alokacije virov skladno s cilji sektorske politike, 2) cilj javne potrošnje je eksplicitno usmerjen k dogovorjenim izdatkom in političnim rezultatom, namesto k prihodkom, 3) načrti potrošnje za sektor so dovoljeni na integralni ravni, pri čemer se kapitalski in periodični izdatki obravnavajo skupaj in 4) sektorski srednjeročni okvir dovoljuje celovit pogled na vse razpoložljive vire in na vso načrtovano potrošnjo (interno in eksterno

financirano), tako da ne prihaja do podvojevanj in nekonsistentnosti. V vsakem primeru je potrebno pripravo sektorskega srednjeročnega okvira obravnavati kot proces in ne kot diskretni poskus. Zaradi tega je potrebno razmisliti o širokem razvojnem načrtu za sektorski srednjeročni okvir kot o ključnem indikatorju.

Ocena javnih financ države prejemnice pomoči je ena izmed ključnih elementov za implementacijo proračunske podpore Evropske komisije. Tako pred in v teku implementacije kakršnekoli podpore je potrebno zagotoviti ustrezno usmerjanje javnih financ. Tudi tam, kjer sektorska proračunska podpora ni izbrana kot modaliteta delovanja za SPSP, je potrebna občasna ocena odgovornosti in sistemov upravljanja javne potrošnje.

Obstaja mnogo različnih metodologij za izvedbo tovrstnih analiz (npr. ocene nacionalne finančne odgovornosti, ocene javnih izdatkov, ocene nacionalnega preskrbovanja, auditi etc.). Cilj Evropske komisije je na osnovi večih mednarodnih ogrodi zasnovati zadovoljivo metodologijo na mednarodni ravni.

Učinkovit vladni sistem koordinacije donatorjev je eden izmed ključnih značilnosti sektorskega programa. Pogosto je izhodiščna točka za sektorski program in v mnogih pogledih temeljni del, okoli katerega se gibljejo ostale komponente. Običajno je mogoče pomanjkljivosti v katerikoli drugi komponenti programa dobro reševati tako dolgo, dokler je sistem koordinacije trden in obstaja dovolj dobro vodenje sektorja s strani vlade. In obratno, če se pojavi problem v sistemu koordinacije donatorjev, postajajo problemi na drugih področjih nerešljivi.

Na področju ocenjevanja sistemov koordinacije je pomembna temeljna odgovornost vlade, vendar so njihove zmožnosti na tem področju omejene. Sektorski pristopi se morajo pričeti z jasnim zavedanjem donatorjev, da njihovi tradicionalni načini izvajanja poslov zavirajo napredek in se morajo spremeniti. Običajno bo vlada potrebovala podporo vodilnega donatorja ali skupine donatorjev, da bi v tem procesu delovala učinkovito.

Eden izmed ključnih ciljev Evropske komisije pri vključevanju v sektorske programe in v proračunsko podporo je sposobnost sodelovanja z vladami pri spremljanju rezultatov potrošnje sredstev za razvojno sodelovanje. V okviru posvetovalnih mehanizmov sektorskega programa je mogoče obravnavati ne samo potrebne materialne zahteve za izboljšanje izidov, temveč tudi politiko in institucionalne omejitve. Če politika in strukture za implementacijo programa dobro delujejo, lahko Evropska komisija in donatorji odgovornost za podrobno upravljanje inputov in aktivnosti prepustijo vladi in se osredotočijo na rezultate.

Da bi takšno ogrodje dobro delovalo, je izjemno pomembno, da so izbrani indikatorji za nadzorovanje delovanja sektorskega programa primerni tako za učinkovito dnevno upravljanje kot tudi za ugotavljanje splošne učinkovitosti programa pri doseganju ciljnih izidov. Kakovost in uporabnost indikatorjev je omejena z razpoložljivimi podatki in obstoječimi mehanizmi statističnega zbiranja in merjenja delovanja. Kontinuirano izboljšanje teh sistemov mora biti eden izmed ciljev sektorskega programa in ocena sistemov merjenja delovanja mora upoštevati ne samo kaj je lahko narejeno kratkoročno, temveč kako je mogoče sčasoma izboljšati kakovost indikatorjev.

Vključitev koristnikov, skupin strank in drugih sektorskih akterjev je ključni vidik

kateregakoli sektorskega programa, maksimirajoč njihov prispevek k obliki in upravljanju programa. Vsakega izmed navedenih vidikov je potrebno upoštevati pri ocenjevanju. V osnovi je uspeh kateregakoli sektorskega programa odvisen od značaja vključenih akterjev, stopnje motivacije in njihovega zanimanja ter njihovih veščin in sposobnosti. Razumevanje človeških in institucionalnih dejavnikov je eden izmed najpomembnejših vidikov procesa ocenjevanja.

Čeprav ključno odgovornost za sektorski program nosi vlada, v njem sodeluje tudi vrsta drugih institucij – vladnih in nevladnih. Sposobnost teh institucij, da konstruktivno uresničujejo cilje programa, je v veliki meri odvisna od vodstvenih sposobnosti sektorskega ministrstva. Te vodstvene sposobnosti so odvisne od širšega institucionalnega konteksta – strukture formalnih in neformalnih pravil in regulative, znotraj katerih je potrebno delati. Institucionalno ogrožje bo oblikovalo tako omejitve kot spodbude in pomembno je, da le-te delujejo v dobro programa.

Ne glede na značaj spodbud je sposobnost udeležencev za odzivanje v veliki meri odvisna od njihovih inherentnih organizacijskih sposobnosti – mešanice tehničnih in upravljalških kompetenc, ki kreirajo ali omejujejo sposobnosti implementacije. Vodstvene in implementacijske sposobnosti sektorskega ministrstva so pri tem še posebej pomembne.

Boljše delovanje javnih institucij predstavlja enega izmed največjih izzivov razvojnega sodelovanja. Obenem ni ničesar pomembnejšega za doseg trajnega napredka, rasti in zniževanje revščine. Ocena institucij in sposobnosti predstavlja temeljni element priprave in implementacije kakršnekoli podpore, nenazadnje podpore sektorskim reformam, skladno s sektorskim pristopom, ter podpore nacionalnih razvojnih strategij s splošnimi proračunskimi podpornimi programi.

Ocena potencialov je tudi predpogoj za odločitev o tem, če je in na kakšen način je podpora donatorjev razvoju potencialov izvedljiva. Tradicionalni instrumenti, ki jih uporabljajo razvojni partnerji – oprema, tehnična pomoč, usposabljanje in prenos znanja – zelo različno beležijo uspeh. Včasih so instrumenti problem – preprosto lahko predstavljajo napačen odgovor, ki temelji na slabi diagnozi potreb in možnosti.

Z namenom ocene potencialov se je potrebno osredotočiti na organizacije v njihovem kontekstu. V prvih korakih se ni smiselno osredotočati direktno na potenciale organizacij. Tovrstni koraki so lahko utemeljeni v relativno stabilnih okoljih, kjer organizacije delujejo v konkurenčnih okoljih, znotraj jasnih in dobro delujočih zunanjih pravnih okvirov in z relativno konsistentnimi pobudami. Za organizacije iz javnega sektorja v državah v razvoju je takšno stanje redko. Zaradi tega je priporočljivo, da se uvodoma organizacija obravnava kot "črna skrinjica": preučuje se kaj proizvaja, kontekst, v katerem proizvaja, ter inputi, ki jih v ta namen uporablja.

Pred pričetkom ocenjevanja je smiselno določiti sklop organizacij in akterjev, ki jih bo potrebno analizirati. To je potrebno storiti iz izhodiščne točke ciljev programa, za katerega se določa podpora – sektorski, tematski ali splošni program za zniževanje revščine. V drugem koraku je tako smiselno oceniti kakovost in količino obstoječih izidov (proizvodov in storitev) različnih relevantnih organizacij ter trenutne trende v kakovosti in količini.

Organizacija je pod vplivom dejavnikov strukturnega in institucionalnega konteksta izven njenih meja, kot tudi dejanj drugih organizacij in posameznikov. Nekateri dejavniki in akterji konteksta so pod vplivom osrednje organizacije, medtem ko se drugi lahko upoštevajo samo kratkoročno (npr. padec cen na svetovnih tržiščih, strukture družbenih razlik in razlik med spoloma, odločitve v državah donatorkah, ki zmanjšujejo razvojno pomoč). Strukturni dejavniki so izven vpliva posameznikov in kratkoročnega odločanja.

Inputi so sestavljeni iz kapitalskih virov, osebja, tehnologije, materialov, storitev in znanja iz naslova vseh virov, vključujoč razvojne agencije. Oskrba z njimi vpliva na potenciale in možnost njihove spremembe. Inputi se pridobivajo izven organizacije (in jih je tako mogoče obravnavati kot del konteksta), vendar so edino uporabni, kadar so prinešeni v organizacijo, v kateri predstavljajo otipljive elemente njenih potencialov.

Organizacijske potenciale oblikujejo in pogojujejo dejavniki znotraj in izven organizacijskih meja, ki pa se nahajajo v organizaciji ali organizacijskem omrežju in jih je potrebno razčleniti na elemente.

V okviru šeste točke aktivnosti smo proučevali institucionalno podporo za vključevanje gospodarstva v projekte mednarodne razvojne pomoči na primeru Danske. Institucionalno podporo za vključevanje gospodarstva v projekte uradne razvojne pomoči v sklopu DANIDE predstavlja Oddelek za poslovno sodelovanje in tehnično pomoč (OPSTP). OPSTP je odgovoren za specifične tržne instrumente: program zasebnega sektorja (Private Sector Programme), tehnološke spremembe (TechChange), javno-zasebno partnerstvo (the Public Private Partnership Programme), podpora izvozni promociji (support for export promotion), ugodnosti garancij (guarantee facilities), mešana kreditna shema (Mixed Credit Scheme), postopki pridobivanja blaga, storitev in pogodb (procurement procedures regarding goods, services and work contracts), odnosi z Industrijskim skladom za države v razvoju in vzhodno Evropo (Industrialisation Fund for Developing Countries and Eastern Europe) ter odnosi z oddelkom zasebnega sektorja Svetovne banke. OPSTP je odgovoren tudi za administriranje pogodb, ki se nanašajo na bilateralne svetovalce, multilateralne svetovalce, danski mednarodni humanitarni servis (Danish International Humanitarian Service) in program štipendij.

Pri nadzoru učinkovitosti gre za oceno tekočih ali zaključenih aktivnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja, njihovo obliko, implementacijo in rezultate. Cilj je določiti relevantnost ter doseči cilje, učinkovitost, pomen in trajnost razvojne pomoči. Vodilna načela DANIDA na področju ocenjevanja učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja so: neodvisnost, nepristranskost, objektivnost, preglednost, partnerstvo, izvedljivost, stroškovna učinkovitost, točnost, poštenost, kredibilnost in uporabnost.

Oddelek DANIDE za ocenjevanje učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja je odgovoren za pripravo dvoletnih programov na osnovi strateških in operativnih potreb DANIDE in partnerjev. Programiranje se pripravi v posvetovanju z relevantnimi udeleženci: Ministrstvom za zunanje zadeve, ustreznimi organi države partnerice in drugimi donatorji. Evaluacijski program mora sčasoma doseči primerno geografsko pokritje, velike in majhne partnerske države in raznolika tematska področja razvojnega sodelovanja. Evaluacijski program mora vsebovati kratko utemeljitev vsake evaluacije: ključni cilj in katere značilnosti mora evaluacija še posebej obsegi. Predstavljen je nadzornemu svetu DANIDE in parlamentu v informacijo in komentar.

Evaluacijski timi so izbrani na mednarodnih razpisih, skladno s prevladujočo regulativo. Kriteriji za selekcijo evaluacijskih teamov so strokovna kompetentnost, izkušnje, neodvisnost (nekonfliktnost interesov) in kakovost predloga ocenjevalca. DANIDA se zavzema za sodelovalni pristop k ocenjevanju. Management in osebje DANIDE kot tudi relevantni predstavniki partnerjev morajo biti v ključnih fazah evaluacijskega procesa v največji možni meri vključeni v implementacijo ocenjevanja: priprava in načrtovanje, razjasnitev dejstev, diskusija o zaključkih in priporočila. Takšno vključevanje je možno z rednim in sistematičnim komuniciranjem z oddelkom za ocenjevanje in drugimi udeleženci v okviru sestankov, delavnic in seminarjev. Evaluacijska poročila morajo biti kratka in zgoščena, predstavitev mora biti jasna in prilagojena ciljni skupini. Implementacija evaluacijske politike temelji na usmeritvah ocenjevanja, ki podrobno opredeljujejo način poteka ocenjevanja ter zahtevane standarde kakovosti ocenjevanja. Poročanje o implementaciji politike poteka v kombinaciji z letnim poročilom o evaluacijskih aktivnostih, predloženih nadzornemu svetu DANIDE in parlamentarnemu odboru za zunanje zadeve. Implementacija evaluacijskega programa je del letnih pogodb o rezultatih med oddelkom za evaluacije in managementom.

V sklopu zadnje aktivnosti po časovnem načrtu projekta smo izvedli sintezo ključnih spoznanj študije in oblikovali strateško podporo načrtovanju, izvajanju, koordiniranju in nadzoru MRS RS.

Uvodoma smo ugotovili, da doseganje cilja glede obsega sredstev za MRS, ki ga novim državam članicam EU nalaga Evropsko soglasje o razvoju (EDC) za Slovenijo, glede na dinamiko sprememb na področju institucionalne in organizacijske podpore temu področju, ni realno (za uradno razvojno pomoč (ODA) naj bi nove države članice do leta 2010 namenile 0,17% BND, do leta 2015 pa naj bi se obseg teh sredstev povečal na 0,33% BND). Iz zadnjih zbranih podatkov o ODA Slovenije je namreč razvidno, da je dinamika namenjanja višjega obsega sredstev za ODA prepočasna, da bi bilo mogoče doseči naveden cilj (že dve zaporedni predhodni leti naj bi namenila zgolj 0,12% BND za ODA oz. zgolj 0,01% več kot leta 2005, pa še pri teh deležih se pojavljajo dileme o dejanskem obsegu ODA po metodologiji DAC OECD). Velikost tovrstnega problema nekoliko zmanjšujejo trenutni negativni trendi v evropski razvojni politiki, ko se je v obdobju od 2006-2007 obseg sredstev za ODA v EU v povprečju znižal za 0,03% in je konec leta znašal 0,38% BND ("stare" države članice naj bi delež ODA že do leta 2010 povečale na 0,56% BND) ter dejstvo, da bodo (ostale nove) države članice EU verjetno morale zmanjšati obseg tovrstnih sredstev zaradi potrebe po splošnem zniževanju proračunskih sredstev kot posledice potrebe po zniževanju javnega dolga in potrebnih dvigov drugih proračunskih izdatkov kot posledice svetovne gospodarske krize. Realnejši se zdi drug scenarij Predloga Strategije MRS RS, po katerem bi lahko Slovenija do konca leta 2015 za ODA dosegla 0,21% BND.

Institucionalne in organizacijske pomanjkljivosti tovrstnega področja so prišle bolj do izraza po letu 2004, ko je tudi Slovenija postala donatorica in je morala za področje ODA sprejeti smernice in metodologijo OECD. Zakonsko bi se naj področje pričelo urejati šele v letu 2006, ko je bil sprejet ZMRS. Strategija MRS RS, kot eden izmed dveh temeljnih dokumentov, ki bi naj na strateški ravni urejala MRS RS že 6 mesecev po sprejetju ZMRS, še danes (op. november 2008) ni sprejet, medtem ko je bila Resolucija o MRS, kot izvedbeni dokument (načrtovanje, financiranje in izvajanje MRS RS), sprejeta šele julija

2008. Preseneča torej ne samo razlika v potrebnem in dejanskem terminu, temveč tudi zaporedje sprejemanja dokumentov - še preden so sprejete strateške usmeritve, je sprejet izvedbeni dokument. Tako tudi predlog Strategije MRS RS, ki skuša problem zakonsko določene decentraliziranosti programiranja in izvajanja MRS zmanjšati s pripravo Letnega programa MRS RS, čigar nosilec naj bi bil nacionalni koordinator (MZZ) in bi predstavljal osnovo za pripravo proračuna in finančnih načrtov posameznih resornih ministrstev in drugih proračunskih uporabnikov, ne more biti implementiran, ker Strategija še ni sprejeta. Iz decentraliziranosti MRS izhaja problem o kvalitetnih podatkih o ODA, ki predstavljajo podlago za nadzor obsega in alokacije sredstev med posamezne programe oz. projekte. Glede na to, da je institucionalna problematika v veliki meri posledica organiziranosti posameznega področja, Predlog Strategije MRS RS predlaga dolgoročno bistveno višjo stopnjo samostojnosti nacionalnega koordinatorja za MRS, kot je trenutna, kar bi bilo v skladu s prakso vrste tujih držav (tudi Danske, ki jo v študiji obravnavamo kot primer dobre prakse). Glede na to, da Predlog Strategije MRS RS še ni sprejet, sprejeta pa je Resolucija MRS RS z bistveno "ohlapnejšo" opredelitvijo ustrezne organizacijske strukture za programiranje in organizacijo izvajanja MRS, predlog Strategije o "organu v sestavi" (avtonomni agenciji, ki bi po zgledu primerljivih držav članic EU skrbela za programiranje in izvajanje razvojne politike) ne more biti realiziran. Odlaganje spremembe organiziranosti MRS RS v prihodnost odraža neupoštevanje stališč t. i. Strokovnega sveta za MRS RS, ki ga je ustanovil minister za zunanje zadeve.

Za dosego večje učinkovitosti Medresorskega delovnega telesa za MRS RS in Strokovnega sveta za MRS RS je potrebno razmejiti vloge obeh teles na način, ki bi okreplil vlogo Strokovnega sveta pri nadzorovanju izvajanja MRS RS.

Centru za mednarodno sodelovanje in razvoj (CMSR), kot nosilcu vladnega pooblastila za izvajanje tehnično-operativnega dela MRS RS (in s tem nosilcu uresničevanja 16., 17. in 28. člena Resolucije MRS RS), bi bilo potrebno dati možnost za zagotovitev priliva ustreznih kadrov, ki bi bili sposobni ne le upravičiti porabo proračunskih sredstev, temveč tudi pridobiti sredstva iz naslova EU razpisov za področje MRS (možnost vključevanja gospodarskih družb) in pripraviti konsistenten program dela za svoje področje (tudi na osnovi upoštevanja dobrih tujih praks na tem področju).

Glede na predvideno povišanje obsega proračunskih sredstev za bilateralno ODA je potrebno določiti prioritete porabe tovrstnih sredstev ter vzpostaviti mehanizme za učinkovito izrabo tovrstnih sredstev (skladnost z OECD DAC kriteriji za uvrstitev v tovrstno kategorijo). Ključnega pomena pri bilateralni pomoči je možnost nadzora nad porabo sredstev, saj imajo države (v primerjavi s programi multilateralne pomoči) pravico odločanja o obsegu sredstev, njihovem namenu in pogojih porabe. V tej povezavi je nujno medresorsko usklajevanje (katerega nosilec je nacionalni koordinator MRS) z določitvijo ustreznih prioritet za tovrstno področje (glede na Resolucijo MRS RS) in nadzorom porabe proračunskih sredstev (v skladu s PFM). Pri tem bi moral imeti ključno vlogo Strokovni svet MRS RS.

Glede na to, da imajo nevladne razvojne organizacije tako politično kot operativno vlogo pri doseganju ciljev razvojnih politik, in da predstavljajo kritično javnost, jih je za dosego ciljev na področju MRS smiselno v to področje čimbolj aktivno vključevati. SLOGA kot članica evropske mreže nevladnih razvojnih organizacij CONCORD, članica Strokovnega sveta MRS RS in Regionalnega partnerstva za razvoj si je za cilje zastavila tudi naloge, ki

lahko pozitivno vplivajo na zagotavljanje osnov za vzpostavljanje bolj naklonjenega ozračja za aktivnosti MRS tako v vladnih krogih kot v širši javnosti (osveščanje javnosti o pomenu razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, ustanovitev informacijsko-raziskovalnega centra za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, spremljanje učinkovitosti razvojne pomoči, priprava strategije izobraževanja za razvoj). Potrebno bi bilo opredeliti finančne mehanizme za vladno podporo projektom in programom izobraževanja za razvoj tudi s strani nevladnih razvojnih organizacij (v letu 2008 je bil objavljen prvi javni razpis za tovrstno področje, na katerega so se imele možnost prijaviti nevladne organizacije). Glede na relativno učinkovito delovanje nevladnih razvojnih organizacij (NVRO) v Sloveniji (in odmikanje vzpostavitve učinkovitejše organiziranosti MRS RS na vladni ravni v prihodnost) je potrebno to priložnost izkoristiti s kontinuiranim dialogom med NVRO in MZZ s ciljem izboljšanja učinkovitosti MRS RS.

Spoštovanje načel razvojne pomoči na ravni EU pomeni, da mora država uskladiti razvojno sodelovanje z drugimi državami EU in Evropsko komisijo ter uskladiti tovrstno sodelovanje med različnimi vladnimi in nevladnimi akterji razvojnega sodelovanja v državi. Za učinkovitost tovrstne koordinacije je odgovoren nacionalni koordinator (MZZ), za nadzor učinkovitosti koordinacije pa bi več pristojnosti morale biti dodeljene Strokovnemu svetu MRS RS.

Na področju usklajevanja razvojnega sodelovanja v državi je pomembno, da pride do čim manjših razhajanj med cilji razvojne politike in cilji ostalih politik. Slovenija se namreč še zmeraj sooča s problemom skladnosti politik, predvsem zaradi širšega pomanjkanja razumevanja razvojnega sodelovanja in navznoter usmerjenim političnim odločanjem (EC 2007, 28). Velikokrat pri oblikovanju ali izvajanju drugih politik (npr. trgovinska, kmetijska, migracije) zastopa stališča, ki niso v skladu s cilji in načeli MRS, kar je mogoče pojasniti s slabim poznavanjem vsebin in usmeritev na področju razvojnega sodelovanja ter z nezadostno ravniyo osveščanja javnosti (politične, splošne) do teh vprašanj. Usklajevanje med cilji razvojne politike in cilji drugih politik bo potrebno tudi na področju zastavljanja novih geografskih prioritet MRS RS, kar bo povezano s pridružitvijo držav JVE evroatlantskim povezavam. Nove geografske prioritete bo potrebno pravočasno opredeliti.

Pri vzpostavitvi učinkovitega sistema MRS bodo imeli v prihodnje ključno vlogo načrtovanje financiranja in usmeritev (programskih, sektorskih), implementacija strategije MRS, podpora politike in splošne javnosti, izobraževanje za razvoj in intenzivnejše vključevanje nevladnih organizacij v MRS RS. Na tem področju je potrebna ustrezna strokovna kadrovska podpora (npr. znotraj posameznih institucij, ki jim je dodeljeno javno pooblastilo, znotraj Strokovnega sveta MRS RS ali znotraj NVRO).

Iz navedenega je razvidna potreba po okrepitvi institucionalne ter organizacijske strukture sistema MRS RS, potreba po notranjepolitični in javnomnenjski podpori MRS ter potreba po vključevanju nevladnih organizacij in civilne družbe v MRS. Po CONCORDU (2007, 41) je za dosego zastavljenih zavez potrebno izboljšati tudi preglednost pomoči, racionalizirati sistem pomoči v smeri načrtovanja, implementacije in ocene, oblikovati večletni časovni načrt financiranja MRS ter njegove programske usmeritve, dodelati organizacijski okvir izvajanja MRS in jasno opredeliti konkretne strateške cilje ter graditi na evalvaciji izvedenih projektov. Če se bo Slovenija želela umestiti na zemljevid držav, ki svoje primerjalne prednosti izkoriščajo tudi s vključevanjem v MRS ter aktivno

sodelujejo v globalnih pozivih k zmanjševanju razlik v razvitosti, bo torej morala na notranjepolični ravni in na ravni civilne družbe najprej doseči soglasje, da vključevanje v MRS ni strošek, temveč naložba (politična, gospodarska, družbena). Pri tem ji lahko pomaga kritična masa strokovno usposobljenih posameznikov, ki se v Sloveniji šele mora oblikovati.

Končna študija o vseh navedenih aktivnostih je priloga temu poročilu.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Znanstvena spoznanja projekta so predstavljala eno izmed osnov za oblikovanje Resolucije o MRS RS za obdobje do leta 2015 (UL RS 73/2008). Tovrstna spoznanja so hkrati nadgradnja lastnih znanj s temeljnega področja raziskovanja in so pomemben vir informacij za nadaljnje pedagoško in raziskovalno delo na omenjenem področju. Skrb za enakomernejši razvoj posameznih delov sveta je zaveza in priložnost države za udeležbo v reševanju enega izmed temeljnih problemov sodobne družbe, t. j. revščine. Projekt je s svojimi spoznanji dodal kamen v mozaik poznavanja in ozaveščanja o možnih pristopih države in nevladnih organizacij k zmanjševanju tovrstnega problema.

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Zaveza o povečanju obsega potrebnih sredstev za uradno razvojno pomoč do leta 2010 oz. 2015 Sloveniji narekuje oblikovanje novih strateških in operativnih usmeritev na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja (MRS). Temeljni cilj potrebnih novih usmeritev je krepitev partnerstva z državami prejemnicami razvojne pomoči v skladu z zunanjepolitičnimi in gospodarskimi interesi Slovenije. Raziskovalni izsledki projekta predstavljajo eno izmed osnov za učinkovitejšo izrabo sredstev za uradno razvojno pomoč in izkoriščanje novih priložnosti na tem področju. Raziskovalni projekt podpira prvo in tretjo razvojno prioriteto za doseganje ključnih razvojnih ciljev Slovenije v obdobju 2006 - 2013, t. j. konkurenčno gospodarstvo in gospodarska rast ter učinkovita in cenejša država.

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- a) v domačih znanstvenih krogih;
- b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- c) pri domačih uporabnikih;
- d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

/

3.7. Število diplomantov, magistrstrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

/

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi inštitucijami.

/

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

/

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

/

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani:<http://www.izum.si/>

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.



Univerza v Mariboru
ekonomsko-poslovna
fakulteta

Razlagova 14, p.p. 142, 2001 Maribor, Slovenija

**ELEMENTI PODPORE STRATEŠKIM IN
IZVEDBENIM VIDIKOM MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA
SODELOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Projekt ciljnega raziskovalnega programa "Konkurenčnost Slovenije 2006 – 2013"

(Končna študija – priloga k zaključnemu poročilu)

Šifra projekta: V5-0267
Nosilna raziskovalna organizacija: Univerza v Mariboru
Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor
Sofinancerja projekta: Služba Vlade RS za razvoj
Ministrstvo za zunanje zadeve RS
Vodja projekta: doc. dr. Romana Korez-Vide
Član projektne skupine: izr. prof. dr. Vito Bobek

Maribor, november 2008

KAZALO

Povzetek.....	5
UVOD.....	7
1 OBVEZNOSTI IN PRILOŽNOSTI SLOVENIJE KOT POLNOPRAVNE ČLANICE EU NA PODROČJU MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	11
1.1 Obveznosti novih držav članic EU	11
1.1.1 Področje primarne zakonodaje.....	11
1.1.2 Področje sekundarne zakonodaje	13
1.1.2.1 Implementacija ukrepov sekundarne zakonodaje	13
1.1.3 Partnerstvo med EU in državami članicami ACP	14
1.1.4 Neobvezujoče pravo (Soft Law)	15
1.1.5 Trgovina	15
1.1.6 Sporazumi EU o ogrožju financiranja z mednarodnimi organizacijami.....	16
1.1.7 Mednarodni sporazumi, v katerih sodeluje EU	16
1.1.8 Pravo posamičnih primerov	16
1.2 Priložnosti novih držav članic EU	17
1.2.1 Področje vladne administracije.....	17
1.2.2 Področje lokalne administracije in institucij civilne družbe	20
1.2.3 Področje gospodarstva.....	22
1.2.4 Priporočila EU novim državam članicam v zvezi z mednarodno razvojno pomočjo.....	25
1.2.4.1 Razvoj strategije mednarodne razvojne pomoči.....	25
2 AKTUALNO STANJE NA PODROČJU MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA (MRS) REPUBLIKE SLOVENIJE	29
2.1 Pregled preteklih aktivnosti na področju MRS Republike Slovenije	29
2.2 Kronološki pregled vzpostavljanja normativnih osnov za vključevanje slovenskih podjetij v aktivnosti MRS	30
2.2.1 Bilateralni sporazumi o MRS	33
2.2.2 Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju	35
2.2.3 Možnosti za vključevanje podjetij in trenutno stanje vključenosti v bilateralno razvojno sodelovanje Republike Slovenije	37
2.2.4 Ključne ugotovitve	40
2.3 Aktualno stanje na področju vključenosti nevladnih organizacij v mednarodno razvojno sodelovanje Slovenije	42
2.4 Aktualno stanje na področju vključenosti lokalnih skupnosti v MRS Slovenije	44
2.4.1 Pregled stanja vključenosti lokalnih vlad v mednarodno razvojno pomoč (MRP) v državah članicah DAC.....	44
2.4.1.1 Sektorska struktura MRP na ravni lokalnih vlad v državah članicah DAC.....	46
2.4.1.2 Sheme sofinanciranja	48
2.4.2 Vključenost slovenskih lokalnih skupnosti v mednarodno razvojno sodelovanje.....	51
2.5 Sklep	52
Literatura in viri.....	56
3 UPRAVLJANJE Z JAVNOFINANČNIMI SREDSTVI (PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT (PFM)) NA PODROČJU MEDNARODNE RAZVOJNE POMOČI.....	61
3.1 Izhodišča	61
3.2 Podpora Danske učinkovitemu PFM	63
3.3 Razvoj sposobnosti (capacity development) na področju PFM	66
3.4 Diagnostična orodja na področju PFM	70
3.5 Merjenje delovanja na področju PFM (performance measurement)	72
3.6 Konsolidiran pristop (strengthen approach) k delovanju na področju PFM.....	77
3.7 Ključni cilji menedžmenta javnih financ	78

3.8 MTEF – Medium-Term Expenditure Framework.....	84
Literatura in viri.....	87
4 METODE DODELJEVANJA RAZVOJNE POMOČI V EVROPSKI UNIJI.....	88
4.1 Politika razvojnega sodelovanja Evropske unije.....	88
4.1.1 Partnerske strategije z državami v razvoju.....	88
4.1.2 Nove usmeritve.....	89
4.1.3 Specifična vprašanja.....	90
4.1.4 Odgovornost in sodelovanje.....	90
4.2 Projektni pristop« k dodeljevanju razvojne pomoči.....	92
4.2.1 Odnos med projekti, programi in politikami.....	92
4.2.2 Slabosti projektnega pristopa.....	93
4.3 Usmeritve upravljanja projektnega ciklusa.....	94
4.3.1 Potek ciklusa.....	94
4.3.2 Upravljanje projektnega ciklusa in razpisov (calls for proposals).....	95
4.3.3 Načela upravljanja projektnega ciklusa.....	96
4.3.3.1 Ključni dokumenti in odgovornosti.....	97
4.3.3.2 Odločanje Evropske komisije v teku projektnega ciklusa.....	98
4.3.3.3 Podpora kakovosti in ocenjevalni sistem.....	99
4.3.3.4 Odločitev o financiranju.....	101
4.3.3.5 Programiranje.....	103
4.3.3.6 Identifikacija.....	105
4.3.3.7 Oblikovanje.....	110
4.3.3.8 Implementacija, vključujoč nadzor in poročanje.....	113
4.3.3.9 Ovrednotenje (evaluacija) projekta.....	121
4.3.3.10 Revizija.....	125
Literatura in viri.....	127
4.4 Sektorski pristop in proračunska pomoč.....	128
4.4.1 Opredelitev sektorskega programa: proces, komponente in izkušnje.....	128
4.4.2 Ključni koraki v razvoju sektorskega programa.....	129
4.4.3 Harmonizacija postopkov in sistemov.....	130
4.4.4 Kaj povedo izkušnje?.....	130
4.4.5 Podpora Evropske komisije sektorskim programom.....	131
4.4.6 Podporni program sektorski politiki (Sector Policy Support Programme (SPSP)).....	132
4.4.7 Modalitete delovanja SPSP.....	133
4.4.7.1 Ocena makroekonomskega delovanja.....	135
4.4.7.2 Ocena strateškega okvira sektorske politike.....	136
4.4.7.3 Ocena sektorskega srednjeročnega okvira izdatkov.....	136
4.4.7.4 Sistemi odgovornosti in sistemi javnofinančne potrošnje.....	137
4.4.7.5 Ocena sistemov koordiniranja donatorjev.....	137
4.4.7.6 Ocena nadzorovanja delovanja in sistemov konzultacije s strankami.....	138
4.4.7.7 Ocena institucij in sposobnosti.....	139
4.4.8 Ocena upravljanja sprememb in procesa izgradnje potencialov.....	140
Sektorski pristop.....	140
Proračunska pomoč.....	142
Izbira primerne metode dodeljevanja pomoči.....	143
4.4.9 Implikacije pri podpori Evropske komisije projektom.....	144
Primernost projekta.....	144
Izboljšanje kakovosti projektov.....	145
4.5 Pomen in proces evalviranja potencialov za razvojno pomoč.....	146
4.5.1 Pomen potencialov (capacities) in njihovega razvoja.....	146
4.5.2 Potenciali in podpora njihovem razvoju.....	147

4.5.3 Ocena potencialov v petih korakih: pristop odprtih sistemov	148
4.6 Institucionalna podpora za vključevanje gospodarstva v projekte uradne razvojne pomoči – primer Danske	155
4.7 Sistem nadzora učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja – primer Danske	157
Literatura in viri	164
5 SINTEZA KLJUČNIH SPOZNANJ IN NABOR ELEMENTOV ZA STRATEŠKO	
PODPORO MRS RS	165
Literatura in viri	169

Povzetek

Slovenija se je z zaključkom postopka graduacije pri Svetovni banki in s polnopravnim članstvom v Evropski uniji (EU) leta 2004 uvrstila med države dajalke razvojne pomoči in s tem prevzela usmeritve razvojne politike EU ter mednarodne standarde Odbora za razvojno pomoč (DAC) pri OECD. Direktive in standardi DAC OECD se uporabljajo pri določanju vrste sredstev in vrste aktivnosti, ki sodijo v kategorijo uradne razvojne pomoči (Official Development Aid (ODA))¹ in uradne pomoči (Official Aid (OA))² ter za pripravo statističnih poročil o tovrstni pomoči.³ Vsaka razvita država mora pri oblikovanju prioritet svoje bilateralne politike razvojne pomoči upoštevati omenjene direktive in standarde OECD, saj sicer javnih sredstev, s katerimi financira razvoj v državi prejemnici pomoči, ne more prikazati kot uradno razvojno pomoč.

Zaveza o povečanju obsega potrebnih sredstev za uradno razvojno pomoč do leta 2010 oz. 2015 Sloveniji narekuje oblikovanje novih strateških in operativnih usmeritev na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja (MRS). Temeljni cilj potrebnih novih usmeritev je krepitev partnerstva z državami prejemnicami razvojne pomoči v skladu z zunanjepolitičnimi in gospodarskimi interesi Slovenije. Priložnost za pričetek uresničevanja tega cilja je bližajoče se slovensko predsedovanje EU.

Med ključne podlage strateškim usmeritvam Slovenije na področju MRS sodijo poznavanje reform razvojne politike EU, priporočil EU novim državam članicam, temeljnih obveznosti in priložnosti Slovenije na različnih ravneh akterjev, aktualnega stanja na področju MRS Slovenije, uveljavljenih mehanizmov upravljanja z javnofinančnimi sredstvi, metod dodeljevanja razvojne pomoči v EU in pomembnosti razvoja potencialov (capacity development) za izvajanje MRS. Na osnovi poznavanja navedenih področij lahko Slovenija spremlja odločitveno podporo, ki zagotavlja doseganje ustreznega ravnovesja med štirimi ključnimi elementi MRS - geografska usmeritev, razmerje med bilateralno, multilateralno in

¹ Razvojna pomoč manj razvitim državam. Kot uradna razvojna pomoč se obravnavajo tokovi pomoči tistim državam prejemnicam pomoči, ki so kot upravičenke uradne razvojne pomoči navedene na listi DAC in multilateralnih organizacij. Gre za pomoč, ki jo dodeljujejo vladne agencije, in sicer v obliki transakcij, ki vsebujejo elemente dotacije vsaj v višini 25% celotne vrednosti in so namenjene ekonomskemu razvoju držav prejemnic.

² Razvojna pomoč tranzicijskim državam.

³ Glede na to, da Slovenija ni članica OECD, ni dolžna pripravljati uradnih letnih statističnih poročil o ODA po metodologiji OECD/DAC, je pa kot članica EU dolžna pri oblikovanju prioritet svoje politike razvojne pomoči in pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja te standarde, ki vežejo najrazvitejše države, upoštevati.

razvojno pomočjo EU, primerljive prednosti na področju aktivnosti MRS in partnerski odnos z državami prejemnicami razvojne pomoči.

Raziskovalni projekt podpira prvo in tretjo razvojno prioriteto za doseganje ključnih razvojnih ciljev Slovenije v obdobju 2006 - 2013, t. j. konkurenčno gospodarstvo in gospodarska rast ter učinkovita in cenejša država. Raziskava je usmerjena v strateške in izvedbene vidike MRS, ki bodo Sloveniji pripomogli k učinkovitejšemu povezovanju zunanjepolitičnih in gospodarskih interesov z instrumenti MRS.

UVOD

Evropski konsenz o razvoju (The European Consensus on Development), podpisan na zasedanju Sveta EU junija 2005, tudi Slovenijo zavezuje k povečanju obsega sredstev namenjenih za ODA na vsaj 0,17% bruto nacionalnega dohodka (BND) do leta 2010 in na vsaj 0,33% BND do leta 2015 (EP, ECOU, ECOM 2005, 8). Glede na to, da je Slovenija za ODA po nekaterih podatkih že v letu 2005 namenila približno 0,1% BND (MZZ 2005, 32), potrebno povečanje v višini 0,07% v petih letih ne bi smelo predstavljati večjega finančnega bremena. Problem lahko predstavlja določitev prioritetenih geografskih območij in sektorjev ter zagotavljanje učinkovitosti dodeljene ODA, še posebej v kontekstu potrebnega 100% povečanja sredstev v te namene v obdobju od 2010 - 2015 (trenutni in predvideni obseg sredstev za ODA v državah članicah DAC prikazujeta slika 1 in 2 v prilogi 1)⁴.

EU je v letu 2000 z namenom uresničevanja razvojnih ciljev tisočletja (Millennium Development Goals) (EC SEC (963) 2005) pričela z reformami razvojne politike (Reform of the Management of External Assistance)⁵, ki sodijo v okvir administrativnih reform Evropske komisije (EC SEC (963) 2005; OECD 2006). Merljivost uresničevanja temeljnih ciljev reform - izboljšanje kakovosti upravljanja in zmanjšanje potrebnega časa za implementacijo projektov ODA, zagotovitev skladnosti finančnih, tehničnih in pogodbenih postopkov z mednarodnimi standardi primernosti in odgovornosti ter povečanje prispevkov ODA k razvoju (EC EACO 2006)⁶ – EU zagotavlja s sklopoma finančnih in kvalitativnih indikatorjev. V okvir področja potrebnih reform razvojne politike EU sodi tudi študija o posledicah kroga širitve EU v letu 2004 za razvojno politiko EU (EC 2003). Del te študije obravnava stanje in priporočila izboljšav institucionalne podpore MRS v desetih novih državah članicah: Slovenija se je po stanju institucionalne podpore MRS skupaj s Poljsko,

⁴ Na spletnih straneh OECD – www.oecd.org, kot tudi na spletnih straneh European Funding for Global Development – www.europeintheworld.info/statistics je mogoče najti podrobnejše statistične podatke o ODA držav članic EU in OECD DAC (OECD Aid at a glance, International Development Statistics (IDS), Aid Statistics from DAC itd):

⁵ Evropska komisija je v letu 2000 pričela izvajati reformo upravljanja razvojne pomoči. Proračun EU za razvojno pomoč se je namreč v letih od 1989 do 1999 povečal za 131%, čemur pa niso sledile spremembe v človeških virih in upravljalni strukturi. V primerjavi z obsegom prevzetih obveznosti je bila raven dejanskih izplačil majhna. Rezultat tega so bili neizpeljani razvojni projekti, za izvedbo posameznega projekta pa je bilo potrebno bistveno več časa. Programi pomoči so si tako pridobili »sloves« počasnega in neučinkovitega izvajanja, ki se ni prilagajalo okoliščinam in potrebam partnerskih držav. Sposobnosti Evropske komisije za upravljanje z razvojno pomočjo so se poslabšale do te mere, da je bila ogrožena tudi verodostojnost drugih politik in s tem mednarodni ugled EU (EC 2004, EC SEC (963) 2005).

⁶ Glje tudi spletno stran UNDP in v tem okviru UNDP in EU, EC propose concrete measures to improve effectiveness of EU development aid (<http://www.undp.org/eu/news-02032006.shtml>).

Ciprom, Litvo in Malto uvrstila za Češko, Madžarsko, Slovaško, Estonijo in Latvijo, zaradi česar so ji priporočili hitro ukrepanje (ibidem, 74).

Med sedmimi prednostnimi področji razvojne politike EU (EC 2006)⁷ je Slovenija izpostavila vladanje in izgradnjo institucij ter dostop do storitev družbenega pomena kot tisti vsebinski področji MRS, kjer lahko razvije konkurenčno prednost (MZZ 2005, 29). Med prednostnimi geografskimi področji slovenskega MRS ostaja območje Zahodnega balkana, nov pomen pa naj bi v skladu s politiko razvoja EU pridobile tudi afriške države (ibidem, 30). Sprejet Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju bi naj predstavljal normativno podlago za uresničevanje mednarodno sprejetih obvez ter za usklajevanje prioritet Slovenije na področju MRS z njenimi zunanjepolitičnimi in gospodarskimi interesi (ibidem, 3). S ciljem vzpostavitve okvira, ki bo na operativni ravni v podporo vladi pri njenih odločitvah o vrsti in področjih dejavnosti MRS ter načinih njihovega izvajanja (ibidem, 13) bosta pripravljene Strategija in Resolucija MRS Slovenije. Glede na določila Zakona o MRS pa obstaja potreba po analitičnih podlagah za spremljanje uspešnosti uresničevanja Strategije in Resolucije ter posameznih izvedenih projektov MRS Slovenije⁸.

V okviru ogrođa razvojne politike EU so nove države članice in EU v interakciji na treh ravneh: 1) vladna administracija – oblikovanje razvojne politike in direktni programi razvojne pomoči, 2) lokalna administracija in institucije civilne družbe – implementacija programov razvojne pomoči, 3) podjetja – pogodbe o dobavah v okviru programov EU (EC EACO 2006). S ciljem uspešne implementacije določil Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju bo morala Slovenija proučiti možnosti za maksimiziranje učinkovitosti na navedenih treh področjih, kar je izvedljivo s poznavanjem 1) politike in instrumentov mednarodnega razvojnega sodelovanja EU, 2) uveljavljenih mehanizmov upravljanja z javnofinančnimi sredstvi, namenjenimi za MRS in 3) metodologije in standardov OECD DAC, ki jih je potrebno upoštevati pri dodeljevanju ODA.

Cilji raziskovalnega projekta so:

1. Proučiti obveznosti in priložnosti Slovenije na področju MRS, ki izhajajo iz članstva v EU:
 - Proučiti področje vladne administracije (oblikovanje razvojne politike in direktni programi razvojne pomoči);

⁷ Več o tem tudi v Gracar 2006.

⁸ Več o korakih vzpostavitve sistema MRS Slovenije in njihovem zaporedju v Mavko, 2006.

- Proučiti področji lokalne administracije in institucij civilne družbe (implementacija programov razvojne pomoči);
 - Proučiti področje gospodarstva – pogodbe o dobavah v okviru programov EU;
 - Proučiti priporočila EU novim državam članicam v zvezi načrtovanjem, koordinacijo, implementacijo in nadzorovanjem učinkovitosti MRS.
2. Proučiti aktualno stanje na področju MRS Slovenije:
- Proučiti stanje na področju vključenosti podjetij v MRS Slovenije;
 - Proučiti stanje na področju vključenosti nevladnih organizacij v MRS Slovenije;
 - Proučiti stanje na področju vključenosti lokalnih skupnosti v MRS Slovenije;
3. Proučiti uveljavljene mehanizme upravljanja z javnofinančnimi sredstvi, namenjenimi za MRS:
- Proučiti mehanizme upravljanja z javnofinančnimi sredstvi (Public Financial Management) po danskem modelu (Danida's Centre for Competence Development).
4. Proučiti metode dodeljevanja razvojne pomoči v EU (Aid Delivery Methods):
- Proučiti politike razvojnega sodelovanja EU (partnerske strategije, nove usmeritve);
 - Proučiti »projektni pristop« k dodeljevanju razvojne pomoči (slabosti, primernost, zagotavljanje kakovosti);
 - Proučiti smernice upravljanja projektnega ciklusa (Project Cycle Management) (načela delovanja, programiranje, identifikacija, oblikovanje, implementacija, monitoring, poročanje, ovrednotenje);
 - Proučiti »sektorski pristop« k dodeljevanju razvojne pomoči;
 - Proučiti proces, komponente in izkušnje v zvezi s sektorskim pristopom;
 - Proučiti način podpore EU sektorskim programom;
 - Proučiti ključna področja ovrednotenja sektorskega pristopa;
 - Proučiti proces ocenjevanja stanja in razvoja institucij za podporo MRS (Capacity in Capacity Development);
 - Proučiti institucionalno podporo za vključevanje gospodarstva v projekte ODA (skladi, sodelovanje z mednarodnimi organizacijami (UNIDO, UNDP), povezovanje z nacionalnimi mednarodnimi kreditnimi agencijami (IKA) – primer Danske;
 - Proučiti sistem nadzora učinkovitosti MRS – primer Danske.

5. Sintetizirati ključna spoznanja predhodnih analiz in oblikovati nabor elementov za podporo načrtovanju, koordinaciji in izvajanju ter nadzoru učinkovitosti aktivnosti MRS Slovenije, s poudarkom na vključevanju podjetij, nevladnih organizacij in lokalnih skupnosti v aktivnosti MRS.

Raziskovalni projekt podpira prvo in tretjo ključno razvojno prioriteto Strategije razvoja Slovenije (UMAR 2005) ter Okvira gospodarskih in socialnih reform (Vlada RS 2005) (konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast, učinkovita in cenejša država), usmeritve Deklaracije o zunanji politiki Republike Slovenije (MZZ 2006) ter izvedbo prednostnih programskih nalog Ministrstva za zunanje zadeve v letu 2006 (priprave Slovenije na predsedovanje EU v letu 2008 in sistemska ureditev področja MRS Slovenije). Raziskava predstavlja osnovo za evalvacijo obstoječih mehanizmov MRS Slovenije ter za spremljanje uspešnosti uresničevanja Strategije in Resolucije MRS Slovenije glede na določila Zakona o MRS Slovenije.

Pričakovani rezultati z vidika prispevka k uresničenju ciljev razpisa so:

1. Opredelitev obvez in priložnosti Slovenije na področju MRS, ki izhajajo iz članstva v EU;
2. Analiza aktualnega stanja na področju MRS Slovenije;
3. Opredelitev uveljavljenih mehanizmov upravljanja z javnofinančnimi sredstvi, namenjenimi za aktivnosti MRS;
4. Opredelitev metod dodeljevanja razvojne pomoči v EU;
5. Opredelitev usmeritev Slovenije na področju načrtovanja aktivnosti uradne razvojne pomoči;
6. Opredelitev usmeritev Slovenije na področju koordiniranja in izvajanja aktivnosti MRS;
7. Opredelitev usmeritev Slovenije na področju nadzora učinkovitosti dodeljene razvojne pomoči.

Projekt je deskriptivna in analitična makroekonomska raziskava, izvedena na osnovi primarnih in sekundarnih podatkov.

1 OBVEZNOSTI IN PRILOŽNOSTI SLOVENIJE KOT POLNOPRAVNE ČLANICE EU NA PODROČJU MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA

1.1 Obveznosti novih držav članic EU

Obveznosti novih držav članic EU, ki izhajajo iz razvojne politike EU, se nanašajo na primarno zakonodajo EU, sekundarno zakonodajo EU, partnerstvo med EU in državami članicami ACP, trgovinske dogovore EU z državami v razvoju in pravo posamičnih primerov EU⁹.

1.1.1 Področje primarne zakonodaje

Čeprav začetki razvojne politike EU segajo vse do Rimske pogodbe o ustanovitvi EGS (1957), so bili pravni temelji te politike zasnovani šele s pričetkom veljavnosti Maastrichtske pogodbe (1993).

Določila, ki opredeljujejo razvojno sodelovanje so:

1. členi 177 – 181 Maastrichtske pogodbe (poglavje XX – razvojno sodelovanje), ki določajo:
 - cilje, ki naj bi bili doseženi z razvojnim sodelovanjem (vzdržljiv ekonomski in socialni razvoj, postopno integracijo držav v razvoju v svetovno gospodarstvo, zniževanje revščine, razvoj in konsolidacijo demokracije in vladavine prava);
 - načine doseganja omenjenih ciljev (načela koherentnosti, komplementarnosti, koordinacije in konsistentnosti, možnosti sklepanja sporazumov o razvojnem sodelovanju s tretjimi državami);
 - pristojnost odločanja o politikah posameznih področij (Svet ministrov s kvalificirano večino, razen pri sporazumih o pridruženem članstvu držav).

⁹ Več o metodologiji za identifikacijo *acquis communautaire* za področje razvojne politike v EC 2003, 80 (dostopno na http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/study_conseq_enlarg_vol1.pdf).

2. člen 181a (poglavje XXI – ekonomsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami, dodano s pogodbo iz Nice (2001)), ki EU omogoča, da doseže sporazume o sodelovanju s tretjimi državami na osnovi kvalificirane večine;
3. aneks II in členi 182 – 188 Maastrichtske pogodbe (prekomorske države in teritoriji), ki 20 prekomorskim državam in teritorijem, ki imajo posebne odnose s Francijo, Veliko Britanijo, Nizozemsko in Dansko, omogočajo preferencialni dostop do enotnega tržišča, s čimer lahko ta območja med drugim dosežajo koristi iz naslova finančne pomoči EU;
4. deklaracija 36, ki je dodana Amsterdamski pogodbi (1997), in poudarja, da je cilj členov 182 – 188 promocija ekonomskega in socialnega razvoja prekomorskih držav in teritorijev ter ustanovitev tesnih ekonomskih odnosov med njimi in celotno EU.

Posledice navedenih določil za nove države članice EU so:

- S polnopravnim članstvom v EU države članice sprejemajo splošne cilje EU, ki naj bi bili doseženi z razvojnim sodelovanjem;
- Države članice morajo biti usklajene z zavezami in upoštevati cilje, ki so jih potrdile v kontekstu OZN in drugih pristojnih mednarodnih oblasti;
- Maastrichtska pogodba dodeljuje Svetu EU pristojnost za sprejem določil, ki so potrebna za uveljavitev ciljev razvojne pomoči EU;
- EU je pristojna za podpis mednarodnih sporazumov, ki se nanašajo na področje razvojnega sodelovanja (člen 181). Glede na to, da EU nima ekskluzivne pristojnosti nad področjem razvoja, so države članice, skupno, kolektivno ali v povezavi z EU, zavezane k sklepanju dogovorov z državami nečlanicami, pri čemer pa EU zadržuje ekskluzivno pristojnost nad področjem trgovine;
- Načela koherentnosti, komplementarnosti, koordinacije in konsistentnosti so z Maastrichtsko pogodbo jasno izražena: EU in države članice morajo koordinirati njihove politike o razvojnem sodelovanju in se posvetovati o svojih programih pomoči (člen 180).

1.1.2 Področje sekundarne zakonodaje

Dve temeljni posledici regulative mednarodnega razvojnega sodelovanja¹⁰ za nove države članice EU sta:

- Zahteva, da države članice EU sprejmejo opredeljene vrste uradne razvojne pomoči, primerne prejemnike, namen razvojne pomoči EU in ciklus te politike, ki mu je potrebno slediti na vsakem območju in za vsako področje;
- Zahteva po specifičnih akcijah držav članic glede na opredeljen proces koordinacije v regiji ali glede na temeljno tematiko razprav o razvojni politiki.

Regulativa podrobneje opredeljuje potrebne ukrepe držav članic na področju pomoči v hrani:

- države članice morajo od Evropske komisije (EK) zahtevati odobritev metode mobilizacije, kadar se sprejemajo nacionalne odločitve o mednarodni pomoči v hrani;
- države članice morajo EK obvestiti o nacionalnih ukrepih, ki so bili odobreni;
- določiti oddelke in telesa, ki imajo pristojnost za izvedbo plačil pomoči v hrani in obvestiti EK o statusu teh oddelkov in teles ter o njihovih administrativnih in računovodskih načelih poslovanja;
- najmanj enkrat letno posredovati kakršnokoli poročilo ali del poročila, ki obravnava izdatke za hrano.

1.1.2.1 Implementacija ukrepov sekundarne zakonodaje

Pred sprejetjem regulativnih ukrepov se EK posvetuje s člani komitejev (t. i. komitologija), ki vključujejo predstavnike držav članic, s čimer si zagotovi, da sprejeti ukrepi čim bolj odsevajo situacijo posamezne države. K tovrstni koordinaciji ukrepov

¹⁰ Več o taksonomiji pravne regulative mednarodnega razvojnega sodelovanja EU (development acquis), vključno z regulativo MRS v EC 2003, 83-86.

(med EK in nacionalno ravni) so zavezane tudi nove države članice, pri čemer njihovi predstavniki sodelujejo v treh vrstah komitejev¹¹:

- posvetovalni komiteji (Advisory Committees): posredujejo mnenja EK, ki mora sprejeti zadnje odločitev. Tovrstni postopek implementacije ukrepov se običajno uporablja pri manj politično občutljivih zadevah;
- upravljalni komiteji (Management Committees): kadar ukrepi, ki jih je sprejela EK niso konsistentni z mnenjem komiteja (pridobljenega na osnovi kvalificirane večine), jih mora EK sporočiti Svetu EU, ki lahko na osnovi odločanja s kvalificirano večino sprejme drugačno odločitev;
- urejevalni komiteji (Regulatory Committees): EK lahko sprejme ukrepe, če pridobi odobritev kvalificirane večine držav članic v komiteju. Če tovrstna podpora ni zagotovljena, se predlagan ukrep posreduje Svetu EU, ki sprejema ukrepe s kvalificirano večino. Če Svet EU ne sprejme odločitve, EK ukrep sprejme pod pogojem, da Svet EU ni ukrepu nasprotoval s kvalificirano večino.

Obstaja še t. i. EDF komite, ki ima upravljalni in urejevalni značaj in je bil ustanovljen s sporazumom, ki se nanaša na Cotonou sporazum z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi (ACP) državami. Ključni razliki v primerjavi z drugimi komiteji se nanašata na 1), finančne vire pod nadzorom EDF komiteja, ki ne izvirajo iz proračuna EU, temveč iz Evropskega razvojnega sklada, ki ga financirajo direktno države članice in 2), na tehtanje glasov, kar je povezano s finančnim prispevkom posamezne države članice.

1.1.3 Partnerstvo med EU in državami članicami ACP

Sredstva, namenjena za dolgoročno razvojno sodelovanje med EU in afriškimi, karibskimi ter pacifiškimi državami se delijo na dva dela: prvi del krije makroekonomske podpora, sektorske politike ter ključne programe in projekte, drugi del pa krije nepredvidene potrebe, kot so nujna pomoč, odpis dolga in nestabilnost izvoznih prihodkov.

Sporazum o partnerstvu med EU in skupino afriških, karibskih in pacifiških držav, ki je pričel veljati v letu 2003, predvideva sklepanje sporazumov o ekonomskem partnerstvu (Economic Partnership Agreements (EPAs)) med Evropsko unijo in ACP regijami. Implementacija teh sporazumov je predvidena v letu 2008. Nove države članice so s polnopravnim članstvom

¹¹ Več o kategorizaciji komitejev v EC 2003, 42.

vstopile v pogajalski mandat o EPAs kot delom pravnega reda na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja EU.

Pomemben del t. i. Cotonou partnerstva je politična dimenzija. 96. člen tega sporazuma opredeljuje postopek, ki mu je potrebno slediti v primeru, da omenjena skupina držav ne izpolnjuje zavez, ki izhajajo s področij človekovih pravic, demokratičnih načel in vladavine prava. Člen 91 omenjenega sporazuma tudi predvideva, da morajo nove države članice EU pripraviti evidenco o kakršnikoli pogodbi, konvenciji ali sporazumu, sklenjeni z državami ACP, kot podlago za diskusijo v Svetu EU¹².

1.1.4 Neobvezujoče pravo (Soft Law)

Neobvezujoče pravo obsega nezavezujoče pravne akte (mnenja in priporočila), katerih pravi pomen je političen ali moralen in druge oblike akcij EU, ki niso pravni akti, temveč se uporabljajo za oblikovanje pravnega reda Skupnosti (resolucije, deklaracije in akcijski programi).

Neobvezujoče pravo o razvoju obsega Izjavo Sveta in Komisije o razvojni politiki EU (Statement by the Council and the Commission on the European Community's Development Policy) in odločitve o prispevkih v mednarodne programe. Izjava Sveta in Komisije o razvojni politiki EU predstavlja vodiča po razvojni pomoči EU. Ne obstaja pa konsolidirana verzija vseh politik EU o razvojni pomoči. Aneks k sporazumu Cotonou – Compendium on Development Cooperation Policy -, ki obsega politične dokumente, vključno z izjavami Komisije, resolucijami Sveta EU, sicer ni zavezujoč, predstavlja pa dobro orodje za predstavitev razvojnih politik novim članicam EU.

1.1.5 Trgovina

Evropska komisija ima ekskluzivno pravico nad trgovino, pri čemer ima podpisane sporazume s 138 državami v razvoju. Ti sporazumi so zavezujoči za vse države članice.

Ključni akti na področju trgovine EU z državami v razvoju so:

- mednarodni blagovni sporazumi (kakav, kava, tropski les, juta in sladkor);
- shema o splošnih carinskih preferencialih in pobuda "vse razen orožja";

¹² Več o ACP-EU skupnih institucijah in njihovih vlogah na tem področju v EC 2003, 47.

- trgovinski sporazumi, sporazumi o sodelovanju in sporazumi o pridruženem članstvu;
- sporazumi o ribištvu.

Vsi sporazumi so avtomatsko zavezujoči za nove države članice na osnovi člena 6 Pogodbe o pristopu.

1.1.6 Sporazumi EU o ogrođju financiranja z mednarodnimi organizacijami

OZN in EU sta v letu 1999 podpisala sporazum o financiranju ali sofinanciranju projektov OZN, v letu 2003 pa je ta sporazum bil znatno revidiran. Nova strateška partnerstva obsegajo tesnejši programski dialog med Evropsko komisijo in OZN ter bolj dolgoročno financiranje v primeru razvojnih programov. V letu 2001 je Komisija s Svetovno banko sklenila Sporazum o modalitetah sofinanciranja.

1.1.7 Mednarodni sporazumi, v katerih sodeluje EU

Mednarodni sporazumi OZN s področja razvojne pomoči, ki jih je podpisala EU so:

- Konvencija OZN o boju proti opustošenju (The United Nations Convention to Combat Desertification);
- Konvencija o biološki raznolikosti (Convention on Biological Diversity);
- Konvencija OZN o klimatskih spremembah (United Nations Framework on Climate Change);
- Konvencija o pomoči v hrani (Food Aid Convention)¹³.

EU je tudi polnopravna članica Konvencije OECD.

1.1.8 Pravo posamičnih primerov

Odločitve Evropskega sodišča s področja razvoja se nanašajo na tri kategorije akcij:

- akcije proti pridobitništvu držav prejemnic pomoči iz naslova programov pomoči EU;
- akcije proti samostojnim trgovinskim odločitvam s strani zasebnih podjetij ali držav članic EU (pretežno odpoved obstoječih koncesij in nedodelitev novih koncesij);
- akcije kot posledica domnevnega pomanjkanja posvetovanja med Komisijo in Evropskim parlamentom.

¹³ Več o kodeksu temeljnih načel za pomoč v hrani (Code of Conduct) v EC 2003, 55.

1.2 Priložnosti novih držav članic EU

1.2.1 Področje vladne administracije

S članstvom v EU imajo države možnost vplivati na oblikovanje in implementacijo politike mednarodne razvojne pomoči EU preko svojih predstavnikov v Evropskem parlamentu, Svetu EU in Evropski komisiji. Prav tako imajo možnost sodelovati v programih mednarodne razvojne pomoči, ki jih sofinancira EU. EU lahko sofinancira projekte posamezni državi članici ali nečlanici ter mednarodnim organizacijam (npr. agencijam OZN), Svetovni banki, Evropski investicijski banki in Evropski banki za obnovo in razvoj.

Obstajata dva načina sofinanciranja: paralelno in skupno. Pri paralelnem sofinanciranju je projekt razdeljen na jasno razlikujoče se podprojekte, ki jih sofinancirajo različni sofinancerji. Pravila in postopki pri paralelnem sofinanciranju so razvidna iz publikacije „Practical Guide to Contract Procedures financed from the General Budget of the European Communities in the Context of External Actions“¹⁴.

Pri skupnem sofinanciranju so celotni stroški projekta razdeljeni med partnerje sofinancerje, sredstva so kumulirana, tako da vir financiranja za določeno aktivnost znotraj projekta ni mogoče identificirati. Specifični primeri skupnega sofinanciranja, kot so odnosi z mednarodnimi organizacijami, odnosi z državami članicami EU in odnosi s tretjimi državami so povzeti v „Practical Guide“.

Predstavniki držav članic so lahko v okviru sodelovanja z Uradom za mednarodno razvojno pomoč EU aktivni v osmih komitejih:

-TACIS¹⁵

-CARDS¹⁶

-MEDA¹⁷

-ALA (azijske in latinskoameriške države)

-NGO¹⁸

-EIDHR¹⁹

-EPFAFS²⁰

¹⁴ Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/tender/practical_guide_august2006/index_en.htm.

¹⁵ Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/index_en.htm.

¹⁶ Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/index_en.htm.

¹⁷ Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/projects/med/index_en.htm.

¹⁸ Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/projects/ong_cd/index_en.htm.

¹⁹ Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm.

-EDF²¹.

V okviru vladne administracije se priložnosti novih držav članic EU nanašajo na vrsto področij reform razvojne politike EU. Temeljni cilji reform politike razvoja EU, ki so bili večinoma uresničeni v letu 2004, se nanašajo na (EC SEC (2005) 963²²):

- izboljšave v kakovosti in učinkovitosti programskega/projektnega ciklusa upravljanja;
- zmanjšanje časa za implementacijo projektov;
- zagotovitev robustnih in učinkovitih upravljaljskih struktur;
- izboljšanje učinkovitosti ter prepoznavnosti mednarodne razvojne pomoči EU;
- organizacijske in izvedbene spremembe znotraj Generalnega direktorata za mednarodne odnose in Generalnega direktorata za razvoj;
- spremembe na področju upravljanja projektnega ciklusa mednarodne razvojne pomoči;
- pristojnosti Urada za evropsko mednarodno razvojno sodelovanje;
- dekoncentracijo razvojne pomoči k delegacijam posamičnih držav;
- paket nujnih ukrepov;
- enostavnejše ogrodje finančnih instrumentov mednarodne razvojne pomoči.

Področja reform politike razvoja EU so (EC COM (2004) 626, EC COM (2004) 627, (EC COM (2004) 628, EC COM (2004) 629, EC COM (2004) 630):

- *instrument predpristopne razvojne pomoči*; instrument velja za države kandidatke (Turčija in Hrvaška) in potencialne države kandidatke (zahodni Balkan), temelji pa na pristopnem in predpristopnem ogrodju delovanja. Instrument nadomešča vrsto obstoječih instrumentov (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS itd.) in pokriva področje oblikovanja institucij (Institution Building), regionalno in čezmejno sodelovanje ter regionalni razvoj in razvoj človeških virov. Države upravičenke so razdeljene v kategorijo potencialnih držav kandidatk in kategorijo držav kandidatk; potencialne države kandidatke bodo še naprej prejemale razvojno pomoč v okviru CARDS regulative – izgradnja institucij in demokratizacija, ekonomski in socialni razvoj, regionalno in čezmejno sodelovanje ter navezava z *acquis communautaire* na tistih področjih, kjer je to v skupnem interesu EU in države upravičenke razvojne pomoči -, države kandidatke pa bodo razen dosedanje pomoči prejemale še pomoč za pripravo implementacije strukturnih in kmetijskih

²⁰ Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/projects/foodsec/index_en.htm.

²¹ Dostopno na http://ec.europa.eu/europeaid/projects/edf_en.htm.

²² Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/europeaid/general/pdf/assessment-reform-ext-assist-sec2005963_en.pdf.

razvojnih skladov po vključitvi v EU, kot tudi pomoč za celotno implementacijo *acquis communautaire*. Znotraj navedenih ključnih ciljev tega instrumenta, obstaja povečan poudarek na stabilizaciji, regionalnem sodelovanju, ukrepih za povečanje zaupanja in ekonomskem razvoju;

- *instrument t. i. evropskega sosedstva in partnerstva (ENPI)*; instrument velja za države južnega in vzhodnega Mediterana (MEDA države) in za države južnega Kavkaza, podpira pa tudi strateško partnerstvo z Rusijo. Ključna cilja tega instrumenta sta promocija progresivne ekonomske integracije in globljega političnega sodelovanja med EU in državami partnericami ter obravnavanje specifičnih priložnosti in izzivov, ki se nanašajo na geografsko bližino, skupno EU in sosednjim državam. ENPI naj bi prispeval k večjemu političnemu, ekonomskemu, kulturnemu in varnostnemu sodelovanju med EU in sosedami. Instrument nadomešča MEDA in TACIS ter druge obstoječe instrumente, kot je npr. Evropska pobuda za demokracijo in človekove pravice (European Initiative for Democracy and Human Rights). Nova značilnost tega instrumenta je komponenta čezmejnega sodelovanja, kjer gre za financiranje skupnih programov med regijami držav članic EU in partnerskih držav, ki na te regije mejijo. ENPI bo deloval v okviru obstoječih bilateralnih sporazumov med EU in sosednjimi državami. Instrument znatno poenostavi postopke in učinkovitost mednarodne pomoči ter temelji na pristopu, ki je zasnovan pretežno na modelu načel strukturnih skladov. Komponento čezmejnega sodelovanja tega instrumenta sofinancira Evropski regionalni razvojni sklad;
- *instrument razvojnega in ekonomskega sodelovanja*; instrument velja za vse države, razen za države članice EU, pridružene države članice EU, države, ki so upravičene do predpristopne pomoči ter države, ki so upravičene do instrumenta ENPI. Instrument zagotavlja razvojno pomoč v okviru razvojne politike ter pomoč v vseh oblikah sodelovanja z državami v razvoju, državami v tranziciji in razvitimi državami. Glede na finančno perspektivo EU je instrument tudi pravna podlaga za uresničevanje političnih ciljev na mednarodni ravni;
- *instrument za stabilnost*; instrument je komplementaren predhodnim trem instrumentom in omogoča finančno, ekonomsko in tehnično pomoč s ciljem 1) zagotovitve učinkovitega in integriranega odziva na krize in grožnje človekovim pravicam, demokraciji in pravni državi s splošnim ciljem dodelitve pomoči na področju zagotovitve pogojev, ki so potrebni za učinkovitost razvojne politike in politike ekonomskega sodelovanja EU ter politike sosedstva in predpristopne strategije EU, 2) zagotovitve pomoči za krepitev sodelovanja med EU in tretjimi državami na področju globalnih in regionalnih čezmejnih izzivov, ki vplivajo na varnost državljanov, 3) pomoč pri zagotavljanju varnosti

prebivalstva pred kritičnimi tehnološkimi grožnjami in razvoju orožja za množično uničevanje, 4) zagotovitve osnove za promoviranje mednarodnih akcij za podporo splošnih ciljev tega instrumenta, vključujoč raziskave in usposabljanje strokovnjakov za EU misije kriznega menedžmenta.

Instrument humanitarne pomoči in instrument makro finančne pomoči sta se kot edina nepreoblikovana instrumenta preteklega širokega geografskega in tematskega instrumentarija mednarodnega razvojnega sodelovanja EU prenesla v novo finančno ogrodje finančnih instrumentov mednarodne razvojne pomoči EU. Pri instrumentu humanitarne pomoči je edina novost, da se pomoč v hrani vključi v humanitarno pomoč, namesto, da je obravnavana s posebno regulativo.

1.2.2 Področje lokalne administracije in institucij civilne družbe

Na tej ravni se priložnosti novih držav članic²³ nanašajo na možnosti pridobitve posojil za pripravo lastnih programov razvojne pomoči ali za sodelovanje v programih razvojne pomoči EU²⁴, in sicer kot:

- sodelovanje v geografskih programih mednarodne razvojne pomoči, financiranih iz proračuna EU (TACIS, CARDS, MEDA, ALA);
- sodelovanje v tematskih programih mednarodne razvojne pomoči, financiranih iz proračuna EU (sofinanciranje nevladnih organizacij iz proračunskega vira B7-6000, decentralizirano sodelovanje iz proračunskega vira B7-6002, pomoč v hrani in varnost hrane (B7-2000/B7-2010), evropska pobuda za demokracijo in človekove pravice (B7-701 in B7-702).

Sofinanciranje iz proračunskega vira B7-6000: gre za sofinanciranje EU na osnovi Regulative Sveta EU št. 1658/98, in sicer v obliki posojil, ki vključujejo prispevek kapitala za kredite projektov manjših vrednosti. Prispevek ne presega 50% celotnih stroškov, razen v specifičnih primerih (max 85% celotnega finančnega prispevka). Iz tega vira je mogoče sofinancirati projekte in programe za države v razvoju ter projekte izgradnje potencialov (capacity building) na področju ozaveščanja javnosti v Evropi²⁵.

²³ Kriteriji primernosti za pridobitev posojil (eligibility criteria) so: neprofitni pravni subjekti se morajo uvrstiti v eno izmed navedenih kategorij: nevladne organizacije, lokalni in regionalni predstavniki oblasti, kot so mesta, province, regije, neprofitne organizacije, kot so združenja malih in srednjih podjetij, gospodarske zbornice, trgovinska združenja itd.

²⁴ Več o programih in projektih EU s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja (tematsko in po regijah) na http://ec.europa.eu/europeaid/projects/index_en.htm.

²⁵ Več o tem na http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong_cd/intro_ong_en.htm.

Decentralizirano sodelovanje iz proračunskega vira B7-6002: EU na osnovi Regulative Sveta EU št. 1658/98 sofinancira pobude o trajnostnem razvoju, katerih nosilci so predstavniki držav članic in držav v razvoju. Primerni partnerji za pridobitev tovrstne finančne podpore so: lokalne oblasti, nevladne organizacije, lokalna trgovinska združenja, sindikati, izobraževalne in raziskovalne institucije, humanitarne, cerkvene in druge nevladne organizacije, ki lahko prispevajo k razvoju²⁶. Prioritetna področja sofinanciranja so: razvoj človeških in tehničnih virov ter lokalnega ali urbanega družbenega in ekonomskega razvoja v državah v razvoju, informiranje in mobilizacija akterjev sodelovanja in njihovih potencialov za akcijo, metodološki okvir in izvedba delovanja.

Pomoč v hrani in varnost hrane iz proračunskega vira B7-2000/B7-2010²⁷: namen tega programa je implementacija inovativne politike varne hrane s ciljem zagotovitve pomoči državam v razvoju, ki so se soočile s problemom pomanjkanja hrane – začasno in pretežno strukturno –, povezanega z revščino. Ta program je še posebej aktiven v pokriznih situacijah in uveljavlja povezavo, ki mora obstajati med odpisom, rehabilitacijo in razvojem. Akcije, ki so v podporo varnosti v prehrani imajo obliko tehnične in finančne pomoči s ciljem izboljšanja trajnostne in dolgoročne varnosti v prehrani. Pomoč v prehrani in program varnosti hrane sta namenjena:

- *direktni pomoči* – temelječi na dolgoročnem političnem dialogu. Vključuje tudi koordinacijo vseh vključenih: drugih donatorjev, mednarodnih in lokalnih nevladnih organizacij, civilne družbe, zasebnega sektorja itd.
- *indirektni pomoči* – omogoča Evropski komisiji finančno podpreti organizacije in programe v njihovih specifičnih pristojnostih in njihovih komparativnih prednostih, Svetovni program za hrano in njihove mednarodne organizacije, kot so FAO in UNRWA, kot tudi evropske nevladne organizacije.

Organ, ki je pristojen za upravljanje celotne alocirane pomoči v hrani je EuropeAid, kot krovni nevladni partner Evropske komisije²⁸.

²⁶ Informacijski vodič za sofinanciranje projektov nevladnih organizacij in decentraliziranega sodelovanja je dostopen na http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong_cd/info_guide_en.pdf in na http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong_cd/intro_coop_en.htm.

²⁷ Več o tem na http://ec.europa.eu/europeaid/projects/foodsec/index_en.htm.

²⁸ Več informacij o pomoči v hrani in varnosti v hrani na http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/index_en.htm.

*Evropska pobuda za demokracijo in človekove pravice (EIDHR)*²⁹ (B7-701 in B7-702) daje prioriteto naslednjim aktivnostim:

- podpora za utrditev demokratizacije, kakovostnega vladanja in vladavine prava;
- aktivnostim v podporo odpravi smrtne kazni;
- podpora za boj proti mučenju in nekaznovanosti ter za mednarodne tribunale;
- boju proti rasizmu, ksenofobiji, diskriminaciji manjšin in prvotnih naseljencev.

Instrumenti za implementacijo EIDHR imajo obliko:

- prijavljenih projektov na razpise;
- ciljnih projektov: projektov, razvitih z mednarodnimi in regionalnimi organizacijami, vključujoč specializirane agencije UN, Urad visokega komisarja za človekove pravice, Svet Evrope in OVSE-ODIHR;
- mikro projektov, katerih cilj je povečati podporo za pobude lokalne civilne družbe.

1.2.3 Področje gospodarstva

Priložnosti novih držav članic EU na področju gospodarstva se kažejo v možnostih sodelovanja podjetij iz teh držav na tenderjih mednarodne razvojne pomoči EU³⁰, in sicer kot (EC 2003, EC 2006)

- sodelovanje v geografskih programih mednarodne razvojne pomoči, financiranih iz proračuna EU (TACIS, CARDS, MEDA, ALA);
- sodelovanje v tematskih programih mednarodne razvojne pomoči, financiranih iz proračuna EU (sofinanciranje nevladnih organizacij iz proračunskega vira B7-6000, decentralizirano sodelovanje iz proračunskega vira B7-6002, pomoč v hrani in varnost hrane (B7-2000/B7-2010), evropska pobuda za demokracijo in človekove pravice (B7-701 in B7-702);
- sodelovanje v projektih Evropskega razvojnega sklada; Evropski razvojni sklad ne predstavlja dela proračuna Evropskih skupnosti. Financiran je direktno s strani držav članic izven običajnih proračunskih mehanizmov Evropskih skupnosti. Projekti za sofinanciranje iz Evropskega razvojnega sklada morajo biti odobreni znotraj nacionalnih ali regionalnih strategij in programov. Nove države članice EU so postale partner

²⁹ Več o pobudi na http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm.

³⁰ Več informacij o tenderjih mednarodne razvojne pomoči na <http://europa.eu.int/comm/europeaid/cgi/frame12.pl>.

Evropskega razvojnega sklada z novim finančnim protokolom, ki je pričel veljati v letu 2005³¹.

Vodič po postopkih sklepanja pogodb na področju mednarodne razvojne pomoči EU (Practical Guide to Contract Procedures Financed From the General Budget of the European Communities in the Context of External Actions)³² je klasificiran na *storitveno dejavnost* (tehnična pomoč, študije, zagotavljanje know-howa, usposabljanje), *dobave* (oprema, materiali) in *dela* (infrastruktura in inženiring). Gre za pravila s področja primernosti prijaviteljev, postopke pri sklepanju pogodb, obseg pogodb in tehnične specifikacije, proces ovrednotenja tenderjev, posamezne vrste tenderjev, pravila za dodelitev posojil itd. Vodič opredeljuje postopke v t. i. centraliziranih sistemih, decentraliziranih sistemih z ex-ante odobritvami s strani Evropske komisije in v t. i. decentraliziranih sistemih z ex-post nadzorom.

Vodič upravlja sklenitev storitvenih, dobavnih in infrastrukturnih ter inženiring del, ki so financirani iz glavnega proračuna Evropskih skupnosti, z izjemo pogodb, za katere Evropska komisija deluje kot pogodbeni partner za svoj lastni račun. Sklepanje storitvenih, dobavnih ter infrastrukturnih in inženiring pogodb pokriva posebni vodič. Ta vodič se ne nanaša na pogodbe Regulative Sveta EU št. 1257/96, ki ureja humanitarno pomoč. Te pogodbe ureja omenjena regulativa.

V kontekstu programa SAPARD, se določila tega vodiča nanašajo na decentralizirano upravljanje, navedeno v členu 164(1) finančne regulative, kot je določeno v finančnih sporazumih, sklenjenimi s koristniki iz tretjih držav in v skladu z načeli, definiranimi v členu 167(2) finančne regulative.

Določila Vodiča po postopkih sklepanja pogodb na področju mednarodne razvojne pomoči EU se nanašajo tudi na:

- Okvirni sporazum (Framework Agreement), podpisan med Evropskimi skupnostmi in državami koristnicami, če takšen sporazum obstaja. Ta sporazum obsega pravila za

³¹ Sklad se polni s prispevki posameznih držav članic, ki vanj vplačujejo po posebnem ključu. Konec leta 2007 se izteče 9. polnitev sklada. V tej polnitvi nove države članice še ne sodelujejo, njihovo sodelovanje pa se pričakuje od leta 2008 dalje, z začetkom 10. polnitve sklada.

³² Celoten vodič je dostopen na http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion/pg/npg_en.doc.

administrativno sodelovanje med dvema telesoma za implementacijo mednarodne pomoči;

- Finančni sporazum, podpisan med Evropskimi skupnostmi in državami koristnicami, ki se nanaša na program, ki ga sofinancirajo Evropske skupnosti. Ta sporazum oblikuje cilje programa in proračun;
- Generalne regulative za pogodbe storitev, dobav ter infrastrukturnih in inženiring del, financiranih iz glavnega proračuna Evropskih skupnosti v kontekstu sodelovanja s tretjimi državami;
- Standardne dokumente in predloge v aneksih tega vodiča, ki vsebujejo standardne tenderske dokumente za pogodbe s področja storitev, dobav in infrastrukturnih ter inženiring del.

Centralizirano in decentralizirano nadzorovanje

Obstajajo trije možni pristopi k upravljanju postopkov za projekte, financirane v kontekstu mednarodnih programov pomoči Evropskih skupnosti:

Centralizirano nadzorovanje: Evropska komisija je pogodbeno telo in odloča za in v imenu države koristnice. V tem primeru morajo biti postopki, ki bi jih naj izvedlo pogodbeno telo v skladu s tem vodičem, interpretirani kot postopki, ki jih izvaja Evropska komisija, ki deluje za in v imenu države koristnice.

Decentralizirano nadzorovanje:

- *ex-ante:* odločitve, ki se nanašajo na izvedbo in dodeljevanje pogodb, sprejema pogodbeno telo in so predane v soglasje Evropski komisiji. Podrobnosti so opredeljene v vodiču.
- *ex-post:* odločitve, predvidene v Finančnem sporazumu, sprejema pogodbeno telo, brez vnaprejšnjega pridobivanja soglasja s strani Evropske komisije.

1.2.4 Priporočila EU novim državam članicam v zvezi z mednarodno razvojno pomočjo

Priporočila EU novim državam članicam v zvezi z mednarodno razvojno pomočjo se nanašajo na načrtovanje, koordinacijo, implementacijo in nadzorovanje učinkovitosti te pomoči, in sicer kot

- potreba po razvoju strategije mednarodne razvojne pomoči, ki daje prednost sektorski in geografski specializaciji (znatno zmanjšanje v številu intervencij, sodelovanje z drugimi donatorji) ter razvoju učečih se organizacij s potenciali za izvedbo ustreznega monitoringa in ovrednotenja projektov mednarodne razvojne pomoči;
- potreba po reorganizaciji institucij in projektov glede na novo strategijo (podpora drugih držav članic EU in Evropske komisije);
- potreba po oblikovanju programov, ki povečujejo osveščenost in podporo javnosti programom razvojne pomoči;
- potreba po krepitvi potencialov (Capacity Building) na področju oblikovanja politike in implementacije razvojne pomoči; pri oblikovanju politike obstaja potreba po identifikaciji strateške vloge mednarodnega razvojnega sodelovanja za državo in povezav s politiko razvojne pomoči EU, identifikaciji načel, ki jim je potrebno pri tem slediti (pretežno iz priporočil DAC in Sveta EU) ter potreba po razvoju potencialov upravljanja mednarodne razvojne pomoči – od načrtovanja do ovrednotenja. Učinkovita strategija izgradnje tovrstnih potencialov mora vsebovati tri elemente: 1) s povpraševanjem naravnani sistem dodeljevanja posojil za projekte mednarodne razvojne pomoči ("just in time" ter "just enough"osnova), 2) omrežje znanja s področja mednarodne razvojne pomoči, ki povezuje Evropsko komisijo in države članice, 3) program usposabljanja, ki ga upravlja regionalni center za študij in usposabljanje s področja mednarodne razvojne pomoči (npr. povezava med nacionalnimi pobudami držav članic in univerzami, ki začenejajo s študijskimi programi s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja);
- izboljšanje nacionalne statistike o mednarodni razvojni pomoči in zastavitev cilja na področju potrebnega proračuna za te namene.

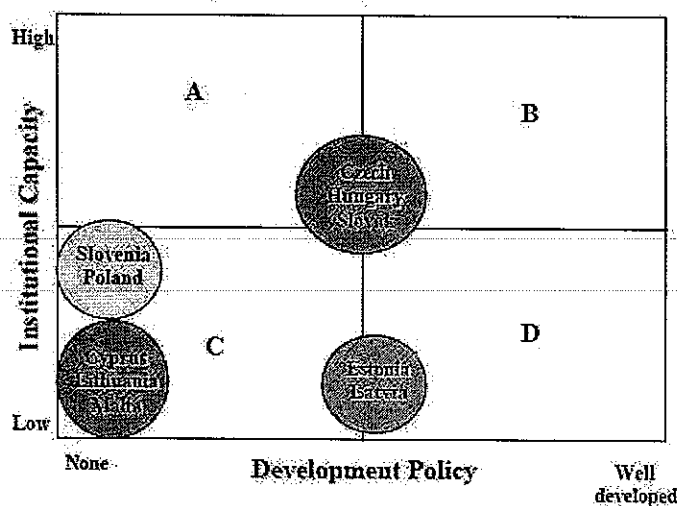
1.2.4.1 Razvoj strategije mednarodne razvojne pomoči

Iz slike 1 je razvidno, da ima področje mednarodne razvojne pomoči v novih državah članicah različno kakovost institucionalnih potencialov in političnih ogroditelj. Vse države članice bi se morale iz kvadranta C premakniti v kvadrant B, pri čemer bi morala biti zahtevana hitrost napredka (v skladu z razvojnimi cilji iz Monterreya) za nekatere države hitrejša (Ciper, Malta, Slovenija, Češka in Slovaška). Pot za napredek iz C v B je relativno enostavna. Obstaja

potreba po doseganju minimalne ravni institucionalnih potencialov, ki se zahtevajo za začetek širšega dialoga o razvojnih zadevah s civilno družbo, kar bi naj vodilo so sprejetja lokalnih političnih okvirov na tem področju. S sprejetjem nacionalnega političnega okvira pa nastane potreba po večjem znanju s področja razvojne pomoči in razumevanja načina delovanja Evropske komisije in drugih donatorjev.

Slika 1: Institucije in politika mednarodne razvojne pomoči v novih državah članicah EU.

Institutional Capacity and Development Policy in new Member States



"Fast Track"	"Regular Track"
Cyprus, Malta, Slovenia, Czech Republic and Slovak Republic	Poland, Hungary, Lithuania, Latvia and Estonia

Vir: EC 2003, 74.

Obstaja potreba po *razvoju strategije mednarodne razvojne pomoči, ki daje prednost revščini, sektorski in geografski specializaciji*. Takšna strategija zahteva znatno zmanjšanje števila intervencij, skupno delo z drugimi donatorji (drugimi državami članicami, Evropsko komisijo in multilateralnimi organizacijami) in razvoj učečih se organizacij s primernim monitoringom in evalvacijskimi potenciali. Sodelovanje med „starimi“ in „novimi“ državami članicami prinaša koristi za oboje: obstoječe države članice bodo pridobile vpogled in boljše poznavanje izzivov, s katerimi se srečujejo gospodarstva v tranziciji, kot tudi širše omrežje stikov v teh regijah. Nove države članice se lahko naučijo izgraditi svoje donatorske veščine in izkoristiti svoje izkušnje na področju varovanja okolja, človekovih pravic in nujne pomoči na območjih nemirov. V ta namen so primerne kritične ocene uresničevanja nacionalnih strategij, srečanja med donatorji in skupne evalvacije.

V tem kontekstu je pomembna *reorganizacija institucij in projektov glede na novo strategijo*. S ciljem implementacije teh reform so potrebni podpora s strani drugih držav članic in Evropske komisije. Nove države članice bi naj preučile model ključne vloge Ministrstva za zunanje zadeve na tem področju, ki bi naj upravljalo in koordiniralo programe pomoči ter zmanjševalo preobsežno avtonomijo drugih ministrstev na področju upravljanja pomoči. Še posebej to velja za posamezne organe ministrstev, ki bi naj obdržali zgolj posvetovalno vlogo, ne pa tudi moči odločanja. Ti organi naj bi bili odprti za civilno družbo (še posebej nevladne organizacije) in bi naj preučevali strateške zadeve namesto projekte ali alokacijo uradne razvojne pomoči.

Ozaveščanje javnosti v novih državah članicah bi se naj osredotočilo na:

- razlago pomembnosti zniževanja revščine kot temelja razvojnih ciljev tisočletja. Prav tako je potrebno poudarjati pomen zunanjih odnosov in varnostnih interesov;
- pomen enotnosti Evropske unije v mednarodnem prostoru;
- razumevanje razvojne pomoči EU in vloge Komisije in držav članic v tem kontekstu;
- pomen držav ACP in ALA.

Obstaja tudi potreba po prizadevanjih za razlago pravnega reda na področju razvojne pomoči odločevalcem in širši javnosti. Informacije morajo biti praktične in ciljno usmerjene. Tako bodo npr. predstavniki novih držav članic potrebovali priročnik o komitejih za razvojno pomoč v EU, njihovih dosežkih in usmerjanje na relevantna področja pravnega reda. Potreben je tudi splošni priročnik po razvojni politiki EU, podoben Compediumu sporazuma Cotonou.

Nove države članice EU morajo krepiti sposobnosti (Capacity building) tako na področju oblikovanja politike kot tudi implementacije razvojne pomoči. Na področju oblikovanja politike obstaja potreba po identifikaciji strateške vloge razvojnega sodelovanja za državo in povezav s s razvojno politiko EU, identifikaciji načel, ki jim je potrebno slediti – predvsem priporočila DAC in Sveta EU – in razvoju sposobnosti za upravljanje razvojne pomoči, od načrtovanja do evalvacije. Na področju implementacije sta posebej pomembni vlogi monitoringa in evalvacije. Učinkovita strategija krepitve sposobnosti bi naj temeljila na treh elementih:

- povpraševanju ustrežajoč sistem dodeljevanja pomoči (demand driven matching grant system) kot pomoč javni upravi in nevladnim organizacijam novih držav članic za izgradnjo sposobnosti "just-in-time" in "just-enough"³³;
- omrežju znanja, ki ga ustanovi Komisija³⁴;
- programu usposabljanja, ki bi ga naj izvajal regionalni center za usposabljanje s področja razvojne pomoči; program usposabljanja, ki bi bil namenjen vladnim uradnikom, nevladnim organizacijam in novinarjem, bi temeljil na vrsti modulov, vključujoč odnose s civilno družbo, monitoring in evalvacijo in bi vključeval eksperte iz vseh držav članic. Dobro bi bilo, da bi bil program določen in upravljan v tesni povezavi z Avstrijo, ki je že zagotovila usposabljanje novim državam članicam s področja instrumentov bilateralnega sodelovanja, procesa in tehnik evalvacije, civilne družbe in razvojne politike (sodelovanje, izobraževanje), javno mnenje (vloga medijev, odpis dolga, institucije multilateralne pomoči, pravo in postopki pridobivanja pomoči ter DAC statistika in orodja upravljanja).

Drugi možni elementi:

- twinning dogovori in programi izmenjav v razvojnih agencijah/ministrstvih držav članic ali Komisiji;
- skupne evalvacije, skupne deželne ocene, sodelovanje novih držav članic kot opazovalk na srečanjih posvetovalne skupine.

Pomemben element je tudi načrtovanje smeri poti za doseg razvojnih ciljev tisočletja. Pri tem je ključno izboljšanje statistike o mednarodni razvojni pomoči v skladu z DAC usmeritvami (tudi s podporo kanadske razvojne agencije (CIDA)). Prvi korak je zagotovilo, da statistika ustrezno odseva obstoječe tokove, vključujoč odpis dolga, ki pogosto ni zajet v tekoče ocene.

³³ Povpraševanju ustrežajočo shemo dodeljevanja pomoči (matching grant scheme) lahko sofinancira Komisija. Sofinanciranje lahko vključuje kratkoročno tehnično pomoč in seminarje.

³⁴ Več o EU ODA Network v EC 2003, 77.

Potem, ko so na voljo točne številke, je pomembno zastaviti načrt za doseg razvojnih ciljev tisočletja. Nove države članice je potrebno spodbuditi k trdni zavezi o proračunu sredstev, namenjenih za razvojno pomoč.

2 AKTUALNO STANJE NA PODROČJU MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA (MRS) REPUBLIKE SLOVENIJE

2.1 Pregled preteklih aktivnosti na področju MRS Republike Slovenije

Še preden je Republika Slovenija (RS) uradno postala dajalka mednarodne razvojne pomoči, je dodeljevala tovrstno pomoč državam, ki so po določilih OECD upravičenke do te pomoči. Večina te pomoči se je skladno s prevladujočimi slovenskimi zunanjepolitičnimi interesi usmerjalo v države Zahodnega Balkana³⁵.

Danes Slovenija svojo mednarodno razvojno pomoč posreduje dvostransko, v obliki vplačila članarin mednarodnim razvojnim organizacijam in v obliki vplačila v proračun EU, iz katerega se med drugim financirajo tudi programi mednarodne razvojne pomoči. Bilateralno razvojno sodelovanje RS se večinoma usmerja v države Jugovzhodne Evrope (JVE) in v zadnjih dveh letih predvsem skozi humanitarne projekte tudi v Irak in Afganistan. Kot druge države dajalke razvojne pomoči tudi Slovenija svoj delež v obliki prispevkov in članarin namenja mednarodnim razvojnim in humanitarnim organizacijam. Slovenija prispeva k rednemu proračunu teh organizacij, kot tudi za podporo specifičnim programom in projektom.

Slovenija je v letih 2002 in 2003 za aktivnosti MRS namenjala med 0,07 in 0,08% bruto nacionalnega prihodka (BNP). V letu 2004 je za uradno razvojno pomoč namenila cca 6 mlrd SIT ali 0,10% BDP (MZZ 2005, 25). Večji del, skoraj 59% celotnega obsega ali 3,6 mlrd SIT je predstavljala bilateralna pomoč. Multilateralna pomoč je znašala 38% (2,4 mlrd SIT), pri čemer so 30% predstavljala vplačila Slovenije v proračun EU, ostalih multilateralnih sredstev pa je za slabih 500 mio SIT ali 8% vseh sredstev³⁶. Dejanskih administrativnih stroškov (ki po metodologiji OECD prav tako spadajo v uradno razvojno pomoč) je bilo za dobrih 200 mio SIT ali 3% vseh sredstev.

³⁵ Več o preteklem mednarodnem razvojnem sodelovanju v Mavko 2006.

³⁶ Več o statistiki obsega in porazdelitve sredstev za MRS Slovenije v preteklih letih v MZZ 2005 in Mavko 2006.

V letu 2005 so sredstva uradne razvojne pomoči Slovenije znašala cca 30 mio EUR, kar je predstavljalo 0,11 odstotka BNP³⁷ (tabela 1). Povečanje v letu 2005 je potrebno pripisati prispevku v proračun EU, katerega 4,63% je namenjenih za MRS. Ta del slovenskega prispevka v proračun Evropske unije je približno polovica skupnih sredstev Slovenije, ki so v letu 2005 po metodologiji OECD/DAC štela pod uradno razvojno pomoč.

Tabela 1: Mednarodno razvojno sodelovanje RS v letu 2005 (v SIT).

Multilateralna	919.058.974,00
Delež (4,63%) prispevka RS v proračun EU namenjenega za mednarodno razvojno sodelovanje	3.168.642.360,00
Bilateralna	2.379.103.499,00
Humanitarna pomoč	156.595.000,00
SKUPAJ	6.623.399.833,00
Administrativni stroški	331.169.991,00

Vir: Kajzer 2007.

V letu 2005 je Slovenija sofinancirala aktivnosti različnih multilateralnih organizacij oz. specializiranih agencij OZN, katerih aktivnosti po standardih OECD/DAC sodijo pod ODA. Gre predvsem za ICRC, UNDP, WFP, UNICEF ter ostale. Pri tem velja omeniti, da je tudi na tem segmentu možno vključevanje podjetij, in sicer predvsem kot dobaviteljev različnih izdelkov in storitev, ki jih pri svojih humanitarnih aktivnostih omenjene organizacije potrebujejo.

2.2 Kronološki pregled vzpostavljanja normativnih osnov za vključevanje slovenskih podjetij v aktivnosti MRS³⁸

Leta 1999 se je Slovenija na vrhunskem zasedanju držav dajalk ODA v Sarajevu vključila v delo Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo (PS JVE)³⁹, ki je bil vzpostavljen kot mednarodna politična iniciativa, usmerjena v krepitev sodelovanja med državami Jugovzhodne Evrope. Iniciativa je bila razdeljena na tri delovna omizja, od katerih je bilo drugo omizje namenjeno ekonomski obnovi in razvoju. Na tej osnovi je Ministrstvo za

³⁷ Bruto nacionalni prihodek za leto 2005 znaša 6.517.589.000.000 SIT (Vir: Statistični urad RS, temeljni agregati nacionalnih računov, tekoče cene).

³⁸ Podatki povzeti po ekspertizi Kajzer 2007.

³⁹ Dostopno na http://www.gov.si/mzz/zunanja_poli/pakt_stab.html.

gospodarstvo leta 2000 pripravilo Strategijo vključevanja Republike Slovenije v gospodarsko obnovo Jugovzhodne Evrope, kar je vzpostavilo tudi osnovne pogoje za vključevanje slovenskih podjetij v aktivnosti mednarodne razvojne pomoči na omenjenem območju.

Ministrstvo za gospodarstvo je z namenom implementacije omenjene Strategije sklenilo pogodbe s slovenskimi institucijami za izvajanje PS JVE. S sklenjenimi pogodbami je Ministrstvo sofinanciralo izvedbo projektov in financiralo izvajanje tehnične pomoči ter tako dalo nepovratno pomoč državam prejemnicam. Programi tehnične in razvojne pomoči so zajemali izobraževanje gospodarstvenikov, predstavnikov državne uprave in javnih institucij, izobraževanje v državah JVE s strani slovenskih strokovnjakov ter promocijo slovenskega gospodarstva v JVE. Ljubljanska borza je v sodelovanju z Ministrstvom za gospodarstvo oblikovala informacijski portal Povezovanja borz v JVE. V enotni informacijski sistem je povezanih 8 borz z območja nekdanje Jugoslavije.⁴⁰ Takratni pospeševalni center za malo gospodarstvo RS je na območju Jugovzhodne Evrope izvajal projekte s področja razvoja malega in srednjega gospodarstva. Projekti so se izvajali v BiH, Srbiji in Črni gori ter Makedoniji.

Center za razvoj financ⁴¹, ki je v zadnjem času razširil svoje delovanje tudi na države izven JVE, je usposabljal finančne strokovnjake in uradnike iz vseh držav prejemnic pomoči v okviru PS JVE. Izvedenih je bilo več delavnic na različne tematike s področja reform javnih financ, proračunskega in zakladniškega sistema, vloge in pomena javnega računovodstva, reform plačilnega prometa in problematike sive ekonomije. Izvedeni so bili tudi seminarji za potrebe ministrstev za finance. Center je v letu 2004, skupaj s sodelujočimi državami (RS, Albanija in Hrvaška), nadaljeval petletni pilotski projekt vzpostavitve sistema usposabljanja delavcev na področju javnega računovodstva, za katerega so bila pridobljena donatorska sredstva Svetovne banke ter britanske in irske vlade. Aktivnosti (izbor izvajalcev in financiranje) so potekale skladno z Zakonom o javnih financah (ZJF)⁴² ter z Zakonom o javnih naročilih (ZJN)⁴³. Ministrstvo za gospodarstvo, ki je bilo tudi nosilec proračunske postavke PS JVE je pri tem opozarjalo na neustreznost normativnih podlag in na številne težave, s katerimi se srečuje v postopkih, saj omenjena zakona nista prilagojena za izbor izvajalcev projektov, ki se izvajajo izven Slovenije. Pri tem je bilo potrebno iz projekta, skladno z ZJN, odšteti in v proračun vrniti tudi davek na dodano vrednost, kar je pomenilo, da

⁴⁰ Več o povezovanju borz v JVE dosegljivo na <http://www.sem-on.net>.

⁴¹ <http://www.cef-see.org>.

⁴² Ur. List RS, št. 79/2002.

⁴³ Ur. List RS št. 128/2006.

so se sredstva, ki so sicer bila določena na postavki za financiranje razvojnih projektov v državah PS JVE, zmanjševala.

V začetku leta 2002 je Vlada Republike Slovenije Ministrstvu za zunanje zadeve določila mandat za koordinacijo področja mednarodne razvojne in humanitarne pomoči. V MZZ je bila vzpostavljena Pisarna za koordinacijo mednarodne razvojne in humanitarne pomoči in imenovan nacionalni koordinator. Ministrstvo za zunanje zadeve je skladno s tem mandatom v predloge izhodišč za izvajanje strateških prioritet na področju zunanje politike med prioritete uvrstilo tudi intenzivnejše vključevanje Slovenije v prizadevanja mednarodne skupnosti za zmanjševanje razlik med razvitimi in nerazvitimi in za razpolovitev svetovne revščine do leta 2015, kar so najpomembnejši cilji mednarodne skupnosti na tem področju. Zaradi potrebe po zagotavljanju ustrezne medresorske koordinacije je Vlada Republike Slovenije konec leta 2002 oblikovala tudi Medresorsko delovno skupino (MDS), katere mandat je bil pripraviti strateški in normativni koncept MRS ter poročilo o stanju področja s predlogi usmeritev. Priprava poročila je zahtevala natančno opredelitev mednarodne razvojne pomoči, za kar je bil v letu 2004 izdelan Priročnik z navodili za beleženje aktivnosti mednarodne razvojne pomoči in pripravo podatkov o ODA⁴⁴. Iz poročila za Vlado je bila razvidna opredelitev ciljev in prioritet, ki je nastala v zadnjih nekaj letih na podlagi posameznih odločitev vlade. Iz porabe sredstev za mednarodno razvojno sodelovanje pa je bila razvidna tudi velika razpršenost odločanja o aktivnostih in sredstvih med različnimi ministrstvi in uradi, kar je zmanjševalo učinkovitost in povečevalo stroške.

MDS je izpostavila potrebe po:

- zagotovitvi stalnega spremljanja in opredeljevanja politično sistemskih ciljev ter prioritet na področju MRS;
- sooblikovanju in koordiniranju zunanjepolitičnih prioritet MRS v organih in telesih EU ter multilateralnih organizacijah, katerih članica je Slovenija;
- načrtovanju dolgoročnih sredstev na ustrezni proračunski postavki in usklajeni povezavi med zunanjepolitičnimi prioritetami in cilji ter dolgoročnim načrtom oz. programom aktivnosti;
- standardizaciji priprave programov, razpisov in izbora projektov;
- vzpostavitvi tehnično-izvajalske strukture in organizacijske ureditve, ki bo skozi izvajalske postopke (priprava razpisov, zbiranje ponudb, priprava pogodb z izvajalci, nadzor izvajanja programov in projektov) na ravni celotne Vlade RS omogočala

⁴⁴ MZZ 2004.

dolgoročno in usklajeno zagotavljanje in izvajanje sprejetih prioritet in ciljev na področju MRS.

- pripravi ustrežnejše normativne osnove.

S ciljem doseganja postopne koncentracije odločanja tako na vsebinskem kot finančnem področju in s tem tudi večje preglednosti, je MDS v letu 2003 predlagala sklenitev sporazumov o bilateralni razvojni pomoči s prioritetskimi državami.

2.2.1 Bilateralni sporazumi o MRS⁴⁵

Na podlagi petega odstavka 70. člena Zakona o zunanjih zadevah⁴⁶ je Vlada Republike Slovenije v začetku leta 2003 sprejela pobudo za sklenitev sporazumov o mednarodnem razvojnem sodelovanju med Vlado Republike Slovenije in naslednjimi vladami držav prejemnic pomoči: Albanije, Bosne in Hercegovine, Hrvaške, Srbije in Črne gore, Makedonije, Moldavije in Ukrajine⁴⁷.

V obrazložitvi pobude je Ministrstvo za zunanje zadeve kot razlog za sklenitev sporazumov navedlo vzpostavitev celovitejšega normativnega in organizacijskega okvira za obstoječe in prihodnje mednarodno razvojno sodelovanje med Slovenijo in omenjenimi državami prejemnicami pomoči. Sporazumi naj bi zagotovili boljšo koordinacijo med programi in projekti obstoječe mednarodne razvojne pomoči Republike Slovenije in postavili kvalitetnejšo normativno podlago za mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije. S sporazumi naj bi se nadomestili posamični sklepi Vlade RS oz. eventualno sklepanje parcialnih sporazumov med izvajalci aktivnosti.

Na tej osnovi so bili v letih 2003 in 2004 sklenjeni sporazumi z Bosno in Hercegovino, Srbijo in Črno goro, Makedonijo ter Moldavijo. Sporazumi z omenjenimi državami so ratificirani in veljajo. V postopku usklajevanja sta še sporazuma z Ukrajino in Albanijo. Do sklenitve sporazuma s slednjo naj bi prišlo v kratkem.

Sporazumi, ki so bili sklenjeni z omenjenimi državami, so kot ciljna področja razvojnega sodelovanja opredelili:

- a) posodobitev infrastrukture ter rehabilitacija, izboljšanje in varovanje okolja ter izboljšanje pripravljenosti za ukrepanje ob naravnih in drugih nesrečah;

⁴⁵ Podatki povzeti po Kajzer 2007.

⁴⁶ Ur. l. RS, št. 45/2001.

⁴⁷ Iz liste držav za sklenitev Sporazuma o razvojnem sodelovanju je bila izločena Hrvaška, ki je kasneje pridobila status države kandidatke za članstvo v EU.

- b) spodbujanje donosnih investicij;
- c) posodobitev javne uprave in lokalne samouprave;
- d) vračanje beguncev in razseljenih oseb ter podpora pri izgradnji demokratičnih institucij;
- e) podpiranje vloge pravne države;
- f) podpiranje izboljšanja socialne politike;
- g) pospeševanje gospodarskega razvoja;
- h) podpora izobraževanju in poklicnemu usposabljanju upravnega in znanstvenega potenciala;
- i) štipendiranje;
- j) podpora razvoju na področju izobraževanja, usposabljanja in mladine še posebej v okviru večstranskih programov sodelovanja;
- k) usposabljanje in izobraževanje upravnega in znanstvenega potenciala za sodelovanje v evropskih raziskovalno-razvojnih programih;
- l) vključevanje v skupne projekte, ki jih prijavljajo slovenske organizacije v okviru evropskih raziskovalno-razvojnih programov s posebnim poudarkom na usposabljanju in raziskovalnem delu v Sloveniji;
- m) podpora usposobitvi državnih struktur za približevanje EU;
- n) reforma javnih financ.

Sporazumi določajo, da se skozi dialog z državo prejemnico pomoči, ki poteka preko skupnega odbora, dogovarjajo prioritete, programi in tudi konkretni projekti razvojnega sodelovanja. Sporazumi so dali organizacijski in normativni okvir, ki je omogočil, da so se posamezne konkretne oblike razvojnega sodelovanja dogovorile v ločenih programih sodelovanja. S tem so bili vzpostavljeni pogoji vključevanja vseh potencialnih nosilcev oz. izvajalcev aktivnosti in projektov razvojne pomoči iz Republike Slovenije v programe in aktivnosti razvojnega sodelovanja med državama.

Konec leta 2004 in v začetku leta 2005 so bile v Beogradu in Podgorici opravljene tudi prve konzultacije za določitev glavnih prioritetenih področij uresničevanja sporazuma s Srbijo in Črno goro. V razgovorih s pristojnimi ministri so v slovenski delegaciji sodelovali tudi predstavniki slovenskih podjetij, potencialnih izvajalcev razvojnih projektov. Na konzultacijah so bila opredeljena prioriteta področja za krepitev mednarodnega razvojnega sodelovanja med državami v letu 2006. Kot možne prioritete sodelovanja so bila izpostavljena sledeča področja:

- prenos evropske zakonodaje in druge regulative ter slovenskih izkušenj iz približevanja EU ter priprava za črpanje sredstev predpristopnih programov pomoči EU;
- pomoč pri izgradnji institucij, kompatibilnih z zahtevami in standardi EU;
- pomoč pri krepitvi vloge privatnega sektorja ter malih in srednjih podjetij kot nosilcev gospodarskega razvoja;
- pomoč pri približevanju in včlanjevanju v WTO;
- prenos ustreznih tehnologij ter pomoč pri izgradnji relevantne infrastrukture na področju cestnega prometa in ravnanja z odpadki;
- izobraževanje kadrov na slovenskih izobraževalnih institucijah in univerzah.

Na osnovi razpoložljivih podatkov iz Poročila o Mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije 2002 - 2004⁴⁸ je mogoče ugotoviti, da so v državah, s katerimi ima Slovenija sklenjene bilateralne sporazume o razvojnem sodelovanju v teku nekatere aktivnosti in projekti, ki izhajajo iz zgoraj dogovorjenih prioritet in jih izvajajo slovenske negospodarske institucije, kot so Center za razvoj financ, Ustanova Skupaj in Center za evropsko prihodnost.

Po razpoložljivih podatkih o proračunu RS, zaradi pomanjkanja sredstev na postavkah, ki jih imajo za namen mednarodnega razvojnega sodelovanja posamezni resorji slovenske vlade v letu 2006 in 2007, uresničevanje sporazumov ne poteka skladno s predvideno dinamiko, ki bi omogočala tudi aktivnejše vključevanje slovenskih podjetij oz. sofinanciranje konkretnih projektov, katerih nosilci bi bila slovenska podjetja.

2.2.2 Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju⁴⁹

Da bi dosegli ustrezno normativno ureditev področja mednarodnega razvojnega sodelovanja in primerljivost s partnericami v EU ter drugimi razvitimi državami dajalkami razvojne pomoči je Vlada Republike Slovenije na predlog MZZ v ciljih normativnega programa za leto 2005 sprejela sklep, da se za ureditev področja mednarodnega razvojnega sodelovanja sprejme poseben normativni akt⁵⁰. V začetku maja 2005 se je pričela tudi obravnava in usklajevanje osnutka Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju, ki bi naj poleg vsebinsko-sistemskih rešitev definiral tudi ustrežnejšo organizacijsko shemo. Namen sprejetja Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije je bil zakonsko urediti omenjeno področje in zagotoviti, da Slovenija, kot polnopravna članica EU, na ustrezen in

⁴⁸ Dostopno na www.mzz.gov.si.

⁴⁹ Podatki povzeti po ekspertizi Kajzer 2007.

⁵⁰ Problematiko zaporedja korakov Slovenije pri vzpostavitvi strukture za oblikovanje politike MRS obravnava Mavko 2006, 79-80.

učinkovit način izpolnjuje svoje mednarodne obveznosti na področju zagotavljanja mednarodne razvojne pomoči.

Zakon naj bi vzpostavil strukture za pripravo predloga Resolucije mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki naj bi bil osnovni strateški in izvedbeni dokument na tem področju. Hkrati naj bi predvidel vključitev izvršilne in zakonodajne veje oblasti v proces oblikovanja političnih prioritet in zagotavljanja dolgoročnih sredstev za ta namen ter omogočil, da se javna sredstva, namenjena za mednarodno razvojno sodelovanje, koristijo skladno s sprejetimi prioritetaми zapisanimi v Resoluciji. Predstavljal naj bi pravno podlago za vključevanje vseh akterjev (gospodarski sektor, nevladni sektor in akademska sfera) v izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja. *Zakon predvideva, da Vlada RS določi konkretne pogoje za sodelovanje z gospodarsko sfero na področju zagotavljanja mednarodne razvojne pomoči.* Zakon bi naj omogočil, da bo Republika Slovenija do leta 2010 sposobna doseči obvezo o minimalno 0.17% deležem svojega BNP za uradno razvojno pomoč.

V teku priprave osnutka teksta zakona je bilo ugotovljeno, da bi bilo s strokovnega in vsebinskega vidika bolje, če se razvojna in humanitarna problematika obravnavata v ločenih normativnih aktih, saj so vsebine in mehanizmi odločanja, na osnovah katerih se bodo izvrševale in potekale aktivnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, zelo različne.

Predlog zakona je Vlada RS potrdila oktobra 2005, vendar ga je, zaradi potrebe po dodatni uskladitvi, predvsem z vidika povezovanja z gospodarskimi in razvojnimi prioritetami, umaknila iz obravnave v Državnem zboru ter ga aprila 2006 nadomestila z novim besedilom. Vlada je določila novo besedilo členov zakona na način, ki bi naj učinkoviteje upošteval razvojne cilje Slovenije ter hkrati zagotavljal, da se skozi uresničevanje zakona krepi podpora gospodarskemu sodelovanju s prioritetaми državami prejemnicami mednarodne razvojne pomoči na tistih vsebinskih in sektorskih področjih, ki bodo določena v izvedbenih aktih zakona, predvsem v Resoluciji o mednarodnem razvojnem sodelovanju. Zakon je bil v Državnem zboru sprejet junija 2006⁵¹.

Ministrstvo za zunanje zadeve je avgusta 2006 objavilo razpis za pripravo projektne naloge s področja izvedbenih aktov ZMRS in programskih dokumentov s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja. V izhodiščih za pripravo naloge je Ministrstvo za zunanje zadeve

⁵¹ Ur. List RS št. 70/06 z dne 6.7.2006.

določilo, da mora Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja dati poseben pomen vključevanju gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje s cilji vzpodbujanja donosnih naložb, internacionalizacije gospodarstva in krepitev gospodarskega sodelovanja Republike Slovenije s prioritetskimi državami prejemnicami mednarodne razvojne pomoči. Učinkovita poraba javnih sredstev v ta namen mora prispevati k izboljšanju konkurenčnosti slovenskih podjetij v mednarodni menjavi.

V razpisu je bilo določeno, da mora Strategija vsebovati predlog geografskih in vsebinskih prioritet ter načinov in institucionalnih rešitev za izvajanje mednarodne razvojne pomoči v tretjih državah, ki so po določilih OECD DAC, upravičene do te pomoči, in sicer na način, ki bo najbolje uresničeval zastavljene cilje mednarodne skupnosti na tem področju, hkrati pa bo zagotavljal uresničevanje slovenskih zunanjepolitičnih in gospodarskih prioritet.

2.2.3 Možnosti za vključevanje podjetij in trenutno stanje vključenosti v bilateralno razvojno sodelovanje Republike Slovenije

Metodologija OECD vključevanja gospodarskih družb v ODA posebej ne omenja, določa pa splošne prioritete komponente razvojne politike, ki temeljijo na mednarodno dogovorjenih dimezijah (s strani DAC) in prispevajo k zmanjševanju svetovne revščine ter k hitrejšemu zmanjševanju razlik v gospodarski razvitosti med razvitimi in nerazvitimi državami⁵². Znotraj omenjenih splošnih komponent razvojne politike so definirani nosilci razvojne politike, skozi katere je mogoče identificirati konkretne aktivnosti in projekte, ki prispevajo k uresničevanju skupnih razvojnih ciljev mednarodne skupnosti.⁵³ V tem okviru je na operativni ravni možno tudi vključevanje slovenskih gospodarskih družb.

Na osnovi preučitve določil Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju je mogoče ugotoviti, da le-ta na deklarativni ravni omogoča vključevanje podjetij v ODA. O tem govori 12. člen, ki opredeli pojem vključevanja gospodarskih pridobitnih družb v mednarodno razvojno sodelovanje. Vsebine, pogoje in načine za njihovo vključevanje, z namenom spodbujanja donosnih investicij in poglobljanja gospodarskega sodelovanja med RS in državami prejemnicami pomoči, *določi Vlada RS na osnovi seznanitve s konkretnimi predlogi projektov, ki bodo zagotavljali krepitev gospodarskega sodelovanja s prioritetskimi državami.*

⁵² OECD loči naslednje splošne prioritete komponente razvojne politike: trajnostni ekonomski, družbeni in prostorski razvoj, osnovne družbene storitve, dobro upravljanje, družbena in osebna varnost, prepletajoče se teme.

⁵³ Skupni cilji so oblikovani v osmih Razvojnih ciljnih tisočletja, ki jih je Generalna skupščina OZN sprejela leta 2000.

Zakon, zaradi narave področja, ki ga ureja, ne vsebuje določb, ki bi na konkreten način opredeljevale vključevanje gospodarstva. *Po Zakonu bi morala Vlada Republike Slovenije šele določiti vsebine, načine in pogoje vključevanja podjetij v tovrstne aktivnosti, in sicer v roku šestih mesecev od sprejema zakona.*

Na osnovi opravljenih razgovorov z nekaterimi slovenskimi gospodarskimi družbami⁵⁴, ki so skozi določene programe in projekte, ki jih v državah prejemnicah pomoči financira Evropska unija⁵⁵, že vključene v aktivnosti in so dobro seznanjene z vsebinami omenjenega področja, je mogoče ugotoviti velik interes za sodelovanje in njihovo vključevanje v programe in projekte bilateralne ODA RS, predvsem v državah JVE, Centralne Azije, Kavkaza in Severne Afrike.

Posledica trenutno nedorečene pravne podlage za vključevanje slovenskih podjetij v aktivnosti MRS je, da tovrstni statistični podatki uradno niso razpoložljivi. Gospodarstvo, Slovenska izvozna in razvojna banka ter posamezna Ministrstva izvajajo projekte, ki bi jih bilo mogoče uvrstiti med projekte razvojnega sodelovanja, vendar zaradi nedorečene pravne podlage tega ni mogoče storiti, kot tudi ni mogoče pridobiti uradnih statističnih podatkov o tem področju. Gospodarska zbornica Slovenije (GZS) ima v okviru storitve "razvoj"na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja predvidene aktivnosti informiranja o programih MRS (UNIDO, IPA), svetovanja glede prijav na razpise, pomoči pri pripravi na razpise, iskanja partnerjev za skupno izvedbo projektov v tujini ter logistične in infrastrukturne podpore pri pripravi in izvedbi projektov. Predstavnica GZS⁵⁶ je v razgovoru navedla, da trenutno cca 50 slovenskih podjetij izkazuje interes za vključitev v tovrstne programe, da pa je zaznan potencialni interes podjetij za vključevanje v tovrstne programe bistveno večji.

Temeljna usmeritev Ministrstva za gospodarstvo RS (MG), ki v okviru svoje proračunske postavke za področje gospodarstva načrtuje aktivnosti MRS, je podpora razvojnim projektom z merljivimi učinki. Aktivnosti Ministrstva so bile v letu 2006 usmerjene v večje razvojne projekte preko mehanizmov mednarodnih organizacij, predvsem UNIDO. S tovrstno usmeritvijo naj bi Ministrstvo prekinilo dosedanje razpršenost projektov in aktivnosti s tega področja in povečalo učinek dodeljevanja razvojne pomoči⁵⁷. V razgovoru s predstavnikom

⁵⁴ Pogovor z vodstvi podjetij KIV Vransko in DDC Ljubljana.

⁵⁵ Gre predvsem za programe in projekte, ki jih EU financira na področju Zahodnega Balkana skozi Evropsko agencijo za obnovo (EAR). Več o tem na www.ear.eu.int.

⁵⁶ Mag. Mateja Čepin, vodja Sektorja za podjetništvo in konkurenčnost v okviru GZS.

⁵⁷ <http://www.mg.gov.si>.

Ministrstva za gospodarstvo RS⁵⁸ je bilo ugotovljeno, da trenutno preko UNIDO v slovenskih podjetjih poteka pet večjih projektov v okvirni višini 2,5 mio EUR. Predstavniki MG je s ciljem prekinitve dosedanje prakse ad-hoc vključevanja slovenskih podjetij v MRS, izpostavil potrebo po operacionalizaciji Zakona o MRS ter opredelitvi javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji. Šele s pridobitvijo tovrstne pravne osnove, bodo slovenska podjetja pridobila temeljno podlago za sistematično vključevanje v aktivnosti MRS, tako preko mehanizmov mednarodnih organizacij kot preko projektov razvojne pomoči Evropske unije⁵⁹.

Po pregledu razreza proračuna Republike Slovenije za leto 2007⁶⁰ je mogoče sklepati, da v letošnjem letu niso bila načrtovana posebna sredstva za bilateralno ODA RS, ki bi omogočala tudi intenzivnejše vključevanje podjetij v ODA RS. S ciljem dosege večje vključenosti podjetij v ODA RS bi morala Vlada Republike Slovenije

- določiti vsebine, načine in pogoje vključevanja podjetij v ODA RS (12. člen ZMRS);
- v proračunu zagotoviti sredstva za sofinanciranje razvojnih projektov, ki bodo krepili gospodarsko sodelovanje s prioritetskimi prejemnicami mednarodne razvojne pomoči in katerih izvajalci bodo slovenska podjetja;
- za izvedbo operativnega vključevanja gospodarskih družb v ODA RS bi bilo potrebno ustanoviti novo telo ali pa za to izdati javno pooblastilo kateri izmed institucij, ki se s tem področjem ukvarja na nacionalni ravni⁶¹;
- zainteresirana podjetja bi bilo potrebno pravočasno seznaniti z možnostmi in načini vključevanja njihove dejavnosti v projekte mednarodne razvojne pomoči Slovenije v prioritetskimi državah prejemnicah razvojne pomoči⁶².

Iz priloge 1 so razvidni ključni statistični podatki o MRS Republike Slovenije, ki sta jih objavila Evropska komisija in OECD v temeljni statistični publikaciji EU o mednarodni razvojni pomoči "EU Donor Atlas 2006" (EC, OECD 2006)⁶³. Iz slik 3, 4 in 5 je razvidno, da je Slovenija v letu 2004⁶⁴ namenila za uradno razvojno pomoč 0,1% BDP oz. 31 mio US\$ ali 16US\$ na prebivalca. Iz slik 7 in 13 je hkrati razvidno, da je Slovenija v istem letu namenila za bilateralno pomoč 36% celotne uradne razvojne pomoči, medtem ko za obseg dodeljene

⁵⁸ G. Dimitrij Grčar, ki je v okviru Direktorata za ekonomske odnose s tujino pristojen za področje MRS.

⁵⁹ Predvsem v trenutno zelo aktualno dimenzijo razvojnega sodelovanja Aid For Trade – glej npr. publikacijo Aid For Trade – Making It Effective (OECD 2006).

⁶⁰ Več na www.sigov.si/mf/slov/proracun/.

⁶¹ Center za odličnost v finančah, Center za evropsko prihodnost, Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, Mednarodni center za promocijo podjetij ter Slovenska izvozna in razvojna banka.

⁶² Predlogi strukture izvrševanja slovenske uradne razvojne pomoči, ki vsebujejo tudi vidike gospodarstva navajajo tudi Mavko 2006, 82-84 ter Novak in Dejak 2006.

⁶³ Razlaga vprašalnika je razvidna iz slike 15 v prilogi I te študije.

⁶⁴ Zadnji dosegljivi nacionalni in mednarodni statistični podatki o tem področju.

multilateralne pomoči ni podatka. Iz slike 7 vidimo, da je Slovenija v istem letu namenila 38% svoje uradne razvojne pomoči jugovzhodni Evropi in 10% Afriki. Med največjimi prejemnicami pomoči so navedene BiH, Makedonija, Srbija in Črna Gora, Irak in Hrvaška. Za sektorsko distribucijo uradne razvojne pomoči ni podatkov. Iz slik 8, 9, 10, 11 in 12, ki prikazujejo podatke za nekatere nove članice EU (Češko, Poljsko, Madžarsko) in Avstrijo je ugotoviti nekatere razlike na vseh navedenih področjih. V sliki 13 je v informacijo prikazan tudi profil Evropske komisije kot donatorke razvojne pomoči.

2.2.4 Ključne ugotovitve

Kot polnopravna članica EU se je Slovenija zavezala, da kot ostale nove države članice EU do leta 2010 nameni vsaj 0.17% svojega BDP za uradno razvojno pomoč. Glede na dano zavezo bo morala Slovenija postopoma vsaj podvojiti obseg financiranja do konca tega desetletja, kar bi v letu 2010 znašalo 60 mio EUR. Scenarij rasti prispevkov za mednarodno razvojno pomoč, narejen na podlagi izpolnitev že znanih in načrtovanih obveznosti⁶⁵, predvideva v letu 2010 izdatke Republike Slovenije za uradno razvojno pomoč v višini 35 mio EUR - razlika med zavezo in načrti bi torej znašala 25 mio EUR. V skladu s tem scenarijem bi delež vplačil Slovenije v Evropski razvojni sklad in proračun EU v letu 2010 predstavljal več kot 30 % skupne slovenske razvojne pomoči. Če k temu prištejemo še članarine in prispevke mednarodnim institucijam, bo Slovenija ¼ svoje pomoči namenila v multilateralne namene.

Širitev obsega slovenske razvojne pomoči se mora poleg intenziviranja sodelovanja v multilateralnih institucijah usmeriti tudi na področje bilateralnega sodelovanja. Pomemben element bilateralnega mednarodnega razvojnega sodelovanja in tudi vzrok za potrebo po tovrstnem sodelovanju je vključevanje slovenskega gospodarstva v razvojno sodelovanje. Glede na dejstvo, da bo morala Slovenija do leta 2010 nameniti dodatna sredstva za razvojno pomoč, bi moral biti imperativ prihodnjega delovanja na tem področju intenzivnejša vključitev slovenskega gospodarstva.

Pregled normativnih osnov za vključevanje gospodarskih družb v uradno razvojno pomoč Republike Slovenije pokaže, da je Slovenija leta 2006 sprejela Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije (ZMRS), ki v 12. členu predvideva tudi vključevanje gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje. Pred sprejetjem omenjenega zakona je bilo vključevanje GD v ODA RS možno na osnovi upoštevanja določil

⁶⁵ Več v Novak in Dejak 2006.

Zakona o javnem naročanju, vključevanje gospodarskih družb v ODA pa so v preteklosti omogočali tudi nekateri drugi dokumenti, ki pa niso predstavljali normativne osnove. Med temi velja posebej omeniti Strategijo vključevanja Republike Slovenije v gospodarsko obnovo JVE, ki jo je sprejela vlada Republike Slovenije leta 2000 in je v svoji vsebini opredelila sodelovanje slovenskega gospodarstva pri obnovi držav JVE ter bilateralne sporazume o razvojnem sodelovanju, ki jih je Slovenija sklenila med letoma 2003 in 2004 s Srbijo in Črno goro, Bosno in Hercegovino, Makedonijo in Moldavijo.

Pregled vsebine ZMRS pokaže, da obstajajo formalne možnosti ter pogoji vključevanja GD v ODA RS, saj ZMRS v svojem dvanajstem členu določa, da: "Vlada Republike Slovenije, z namenom spodbujanja produktivnih naložb in krepitve gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in državami prejemnicami uradne razvojne pomoči, določi vsebino, pogoje in načine vključevanja gospodarskih družb za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja". Po podrobnejšem pregledu trenutnega stanja, od sprejetja ZMRS do danes, je mogoče ugotoviti, da so dejanske možnosti sistemskega vključevanja GD v ODA RS še vedno minimalne, saj Vlada Republike Slovenije še ni sprejela odločitve glede vsebine, pogojev in načinov vključevanja GD v ODA RS.

Cilj uveljavitve ZMRS je zagotoviti ustrezno povezanost med ODA RS in udejstvovanjem slovenskih podjetij ter maksimirati učinke dodeljene razvojne pomoči za slovensko gospodarstvo. Na tej osnovi je potrebno:

- bilateralno razvojno pomoč Republike Slovenije usmeriti v države, ki po določenih OECD/DAC sodijo v kategorijo prejemnic ODA in s katerimi ima Republika Slovenija največ gospodarskih stikov;
- definirati panoge in aktivnosti mednarodne razvojne pomoči, ki jih bo Republika Slovenija sofinancirala s sredstvi ODA ter skladno z vsebino 12. člena Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju določiti načine in pogoje za vključevanje podjetij v ODA RS. Pri tem je potrebno navesti konkretna vsebinska področja, skladno z definicijo OECD/DAC, na katerih bo možno financiranje aktivnosti in projektov ODA, ki jih bodo izvajala podjetja v prioritetnih državah prejemnicah pomoči;
- v izvajanje ODA RS na način, ki ga določa ZMRS, vključiti slovenska podjetja, ki se udeležujejo v panogah, ki po definiciji OECD DAC sodijo med aktivnosti, ki prispevajo k trajnostnemu ekonomskemu razvoju, izboljšanju osnovnih družbenih storitev, dobremu upravljanju, boljši družbeni in osebni varnosti ali na področje

prepletajočih se tem, med katere sodi npr. tudi varstvo okolja in pridobivanje energije iz obnovljivih virov,⁶⁶

- dokončati pripravo Strategije s predlogom Resolucije mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije kot izvedbenega akta. Strategija mora dati poseben pomen vključevanju gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje s cilji vzpodbujanja donosnih naložb, internacionalizacije gospodarstva in krepitve gospodarskega sodelovanja Republike Slovenije s prioritetskimi državami, prejemnicami mednarodne razvojne pomoči⁶⁷. Učinkovita uporaba javnih sredstev v ta namen mora prispevati k izboljšanju konkurenčnosti slovenskih gospodarskih družb v mednarodni menjavi;
- podeliti javno pooblastilo za izvajanje operativnih nalog mednarodnega razvojnega sodelovanja na segmentu vključevanja podjetij (skladno z 8., 10., 11., in 13. členom ZMRS).
- pripraviti poglobljen pregled instrumentov in programov, skozi katere mednarodno razvojno pomoč financira Evropska unija, s predlogom konkretnih ukrepov in mehanizmov za zagotovitev sodelovanja slovenskih podjetij v izvajanju programov in projektov EU v državah prejemnicah razvojne pomoči.

2.3 Aktualno stanje na področju vključenosti nevladnih organizacij v mednarodno razvojno sodelovanje Slovenije

Slovenian global action (SLOGA) oz. t. i. platforma slovenskih nevladnih organizacij za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, ki je članica Konfederacije evropskih nevladnih organizacij za pomoč in razvoj CONCORD⁶⁸, in ki s pomočjo omenjene Konfederacije ter s pomočjo TRIALOG⁶⁹ vzpostavlja vezi z drugimi evropskimi nevladnimi organizacijami in platformami, na svoji spletni strani⁷⁰ navaja več kot 20 članov, med katerimi so med drugim navedeni: Akcijska mreža za otrokove pravice – SEECRAN (www.seecran.org), Društvo za človekove pravice in človeku prijazne dejavnosti – HUMANITAS (www.humanitas.si), Inštitut za afriške študije (www.institute-ias.org), Mirovni inštitut (www.mirovni-institut.si), Slovenska filantropija Ljubljana (www.filantropija.org), Ustanova Skupaj – Regionalni center za psihosocialno dobrobit otrok (www.ims-info.si/together), Zavod Ekvilib

⁶⁶ Več o tem tudi v Priročniku za registracijo aktivnosti mednarodne razvojne pomoči in pripravo podatkov o ODA Republike Slovenije po metodologiji OECD/DAC (MZZ, 2004).

⁶⁷ Ta zahteva ni povsem v duhu skupnih prioritet mednarodne skupnosti na področju ODA, zato mora biti v Strategiji in Resoluciji opredeljena na ustrezen način.

⁶⁸ www.concordeurope.org.

⁶⁹ Združenje akterjev civilne družbe Vzhoda, Zahoda in Juga, ustanovljeno na pobudo avstrijske platforme nevladnih razvojnih organizacij - www.trialog.or.at. Trialog je v letu 2005 izdelal kompleksno poročilo o delovanju razvojnih nevladnih organizacij v Sloveniji (Bister 2005).

⁷⁰ www.sloga-platform.org.

(www.zavodekvilib.si), Center za informacijske storitve, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij – CNVOS (www.cnvos.si/ang_founders.php), Help Age International SEE (www.helpage.org), Mednarodni sklad za razminiranje in pomoč žrtvam min – ITF (www.itf-fund.si), Pravni informacijski center za slovenske nevladne organizacije –PIC (www.pic.si), UMANOTERA (www.umanotera.org), UNICEF Slovenija (www.unicef.si), Voluntariat – SCI Slovenia (www.zavod-voluntariat.si) itd.

Obseg dejavnosti nekaterih nevladnih in/ali humanitarnih organizacij je znaten. V obdobju 2002-2004 so Rdeči križ Slovenije, Slovenska Karitas ter UNICEF Slovenija skupaj zbrali skoraj 1 mlrd SIT, v tej vrednosti pa ni upoštevan podarjen material, ki je bil odposlan v tujino in katerega vrednost je dosegala vsaj še dodatnih 200 mio SIT (MZZ 2005, 23). V letu 2004 so navedene organizacije zbrale preko 360 mio SIT, kar predstavlja več kot 6% celotnega obsega uradne razvojne pomoči Slovenije v letu 2004.

SLOGA je nedavno oblikovala predloge k Strategiji MRS RS⁷¹ ter tri študije, ki predstavljajo okvir za nadaljnje sodelovanje Vlade RS s slovenskimi nevladnimi organizacijami s tega področja: Vloga NVO pri izvajanju MRS – primeri drugih držav in priporočila za Slovenijo⁷², Sistemi vključevanja nevladnih organizacij v MRS⁷³ in Vloga izobraževanja za razvoj v okviru razvojne politike države⁷⁴. Trenutno ni centralne statistike o aktivnostih nevladnih in drugih humanitarnih organizacij na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, parcialni podatki pa so pri nekaterih organizacijah na voljo na njihovih spletnih straneh.

Vlada RS je leta 2005 imenovala Stalno medresorsko delovno skupino za usklajevanje odprtih vprašanj na področju sodelovanja Vlade RS z nevladnimi organizacijami, vendar po zadnjih razpoložljivih podatkih⁷⁵, vendar v njej ni predstavnika Ministrstva za zunanje zadeve RS. Leta 2005 je bila izoblikovana Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami⁷⁶, Sporazum o sodelovanju nevladnih organizacij z Vlado RS za obdobje od

⁷¹ Dostopno na www.sloga-platform.org.

⁷² Mešič in Pliberšek 2007 (dostopno na www.sloga-platform.org).

⁷³ Verbajs in Šporar 2007 (dostopno na www.sloga-platform.org).

⁷⁴ Kraševc in Suša 2007 (dostopno na www.sloga-platform.org).

⁷⁵ Dostopno na

[http://mju.gov.si/index.php?id=621&tx_ttnews\[tt_news\]=1948&tx_ttnews\[backPid\]=14&cHash=29c1e50ace](http://mju.gov.si/index.php?id=621&tx_ttnews[tt_news]=1948&tx_ttnews[backPid]=14&cHash=29c1e50ace)

⁷⁶ Dostopno na

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/STRATEGIJA_VLADE_RS_ZA_Z_NVO.pdf

2005 - 2008, čigar osnutek je bil izoblikovan leta 2004⁷⁷, pa je še v postopku usklajevanja in sprejemanja.

2.4 Aktualno stanje na področju vključenosti lokalnih skupnosti v MRS Slovenije

2.4.1 Pregled stanja vključenosti lokalnih vlad v mednarodno razvojno pomoč (MRP) v državah članicah DAC⁷⁸

Razvojna pomoč lokalnih vlad⁷⁹ predstavlja znaten delež celotne razvojne pomoči države v Belgiji, Nemčiji in Španiji. V ostalih devetih članicah DAC, ki zbirajo statistične podatke o vključenosti lokalnih vlad v MRP (Italija, Švica, Avstrija, Kanada, Portugalska, Francija, Japonska, Avstralija, Grčija), prispevki za MRP na tej ravni predstavljajo majhen delež celotne bilateralne razvojne pomoči. Deset članic DAC v svoji statistiki MRP ne zajema podatkov o MRP na ravni lokalnih vlad; na Finskem, v Luksemburgu, na Nizozemskem, v Novi Zelandiji, na Norveškem in v Veliki Britaniji je celoten znesek za MRP na ravni lokalnih vlad tako majhen, da ne opravičuje administrativnih stroškov zbiranja podatkov, Danska, Irska, Švedska in ZDA pa tovrstne pomoči nimajo.

MRP na ravni lokalnih vlad zajema vrsto aktivnosti, vse od majhnih projektov do kulturnega sodelovanja, le redko te aktivnosti izhajajo iz strateškega planiranja ali državnega/sektorskega programiranja. Pred nedavnim je le nekaj držav članic pričelo dodelovati politike MRP v smeri boljše integracije prispevkov lokalnih vlad znotraj njihovih celotnih programov razvojne pomoči. Mnogo MRP na lokalni ravni predlagajo in implementirajo nevladne organizacije in ne mestne ali regionalne vlade. Kljub majhnemu obsegu MRP na tej ravni, je vrsta članic DAC ugotovila, da lahko lokalne vlade znatno prispevajo k razvojnemu sodelovanju, še posebej pri prenosu znanja in izkušenj lokalne administracije na partnerske države.

V zadnjih dveh desetletjih je vrsta držav članic DAC šla skozi procese decentralizacije, ki so se razširili na področja vpliva lokalnih vlad. Medtem ko centralne vlade ohranjajo glavno pristojnost za mednarodne odnose (in ekskluzivno pristojnost za podpisovanje mednarodnih pogodb), so lokalne vlade vse bolj prisotne na mednarodni politični sceni. Evropska unija je bila ključni dejavnik v razširitvi moči lokalnih vlad v državah članicah EU na področje

⁷⁶Dostopno

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/2209osnutek_Sporazuma_o_so_delovanju_med_nevladnimi_organizacijami_in_Vlado_RS_2005_-_2008.doc

⁷⁸ Povzeto po Aid Extended by Local and State Governments (OECD DAC 2005).

⁷⁹ Termin lokalne vlade se nanaša na različne subnacionalne ravni vlad: mestne uprave, province in regije.

mednarodnih odnosov. Začetni vzgib je prišel s strani evropske regionalne politike, katere cilj je od konca 80. let bil zmanjšanje vrzeli med določenimi regijami novih držav članic. Vloga lokalnih vlad v razvojnem sodelovanju je bila formalno priznana s Konferenco OZN o okolju v Rio de Janeiru leta 1992. Načrt Agenda 21 je povečal zavedanje o pomenu globalnih povezav in je pozival vse akterje družbe, da prispevajo k trajnostnemu razvoju. Pomen lokalnih oblasti je bila ponovno poudarjena na Svetovnem vrhu o trajnostnem razvoju v Johannesburgu leta 2002. Nekatere študije ugotavljajo, da je vključenost regionalnih oblasti v razvojno sodelovanje v veliki meri posledica povečanja njihovih mednarodnih aktivnosti⁸⁰.

Glede na vse večjo vključenost lokalnih vlad v aktivnosti MRP se Sekretariat DAC sooča s vprašanjem, če njihova statistika o uradni razvojni pomoči zajema prispevke lokalnih vlad. Statistika DAC načeloma zajema tudi prispevke lokalnih vlad za MRP, saj termin "official" zajema aktivnosti tako nacionalne kot lokalnih vlad. Prakse poročanja se razlikujejo v odvisnosti od obsega prispevkov lokalnih vlad v razmerju do celotne MRP v posameznih državah članicah, političnega pomena sodelovanja lokalnih vlad v aktivnostih razvojnega sodelovanja in nenazadnje, od razpoložljivosti virov v statističnih uradih, da bi tovrstne podatke lahko zbirali.

V večini držav članic DAC podatke na ravni lokalnih vlad zbira statistični korespondent DAC, enkrat letno na osnovi vprašalnika. V nasprotju s to prakso pa npr. v Švici zbira podatke univerzitetni inštitut. Nekatere države članice zbirajo podatke po aktivnostih, nekatere pa zgolj agregatno (ali celoto na prejemnika ali celoto na sektor in prejemnika). Osem držav članic (Avstralija, Avstrija, Nemčija, Grčija, Italija, Japonska, Španija in Švica) zbirajo podatke po posamičnih aktivnostih. Vprašalnike je mogoče opisati kot poenostavljene verzije sistema kreditnega poročanja (opis posamezne aktivnosti pomoči), podatki predstavljajo izplačila za MRP, z izjemo Avstrije, ki zahteva tudi podatke o virih sredstev – lastna, sofinanciranje⁸¹. Belgija, Kanada in Francija zbirajo podatke o MRP lokalnih vlad na agregatni ravni. Belgija zahteva podatke o prejemnikih in po sektorjih (izobraževanje, zdravstvo, sociala, kmetijstvo, drugo), Francija pa po prejemnikih in vrsti pomoči (projektna pomoč, tehnično sodelovanje, pomoč nevladnim organizacijam, administrativni stroški). Obseg pokrivanja lokalnih vlad s statističnimi podatki o MRP se razlikuje med državami članicami; med navedenimi dvanajstimi državami, ki zbirajo podatke o MRP na ravni

⁸⁰ Npr. študija Desmet in Develtere (2002) Sub-national authorities and development co-operation in the OECD-DAC member countries, Catholic University Leuven.

⁸¹ Tudi s ciljem primerjanja podatkov, pridobljenih od lokalnih vlad in nevladnih organizacij.

lokalnih vlad, Belgija in Italija zbirata podatke po vseh provincah in mestnih občinah, sedem izmed teh držav zbira podatke selektivno:

- Avstrija po "najbolj aktivnih mestnih občinah";
- Francija po vseh občinah z več kot 10000 prebivalci;
- Grčija selektivno po posameznih mestnih prefekturah in mestnih občinah, ki vključujejo glavna mesta posameznih prefektur, ki so običajno tudi najbolj aktivna po dani MRP;
- Japonska po največjih mestih;
- Portugalska po največjih mestnih občinah;
- Španija po mestih z več kot 5000 prebivalci;
- Švica po mestih z več kot 5000 prebivalci.

Obstajata dva ključna razloga za selektivno zbiranje podatkov. Prvič, hkrati s splošnim trendom globalizacije, so samo največja mesta pripravljena prispevati večje prispevke za MRP in drugič, administrativni strošek pošiljanja vprašalnikov in obdelovanja rezultatov je visok. V večini držav članic obstaja tisoče lokalnih vlad, ki so, ponosne na njihove mednarodne aktivnosti, večinoma pripravljene odgovarjati na vprašalnike. Toda verifikacija točnosti podatkov (npr. preverjanje, če ustrezajo izplačilom v določenem letu) in presojanje ali gre za kategorije ODA sta časovno zamudni – v povprečju celoten process zbiranja in obdelovanja podatkov traja od 4 – 6 mesecev. In končno, odločitev o tem ali vključiti MRP na ravni lokalnih vlad v uradno statistiko ODA je lahko tudi pod vplivom politične presoje. Po eni strani centralna vlada ni zainteresirana za vključitev MRP na lokalni ravni v statistiko ODA, saj to lahko privede do zmanjševanja obsega njenih proračunskih sredstev za ODA. Po drugi strani pa lahko nekatere lokalne vlade presodijo, da njihovi prispevki, naj ne bi bili del statistike merjenja izpolnjevanja cilja države na področju dodeljevanja ODA, druge pa se želijo izogniti birokraciji ali nadzoru centralne vlade.

2.4.1.1 Sektorska struktura MRP na ravni lokalnih vlad v državah članicah DAC

V državah članicah DAC, ki zbirajo podatke o ODA na ravni lokalnih vlad, je ODA skoncentrirana v sektorjih družbenih dejavnosti; v Avstriji, Belgiji in Nemčiji je ključni prejemnik sektor izobraževanja, v Italiji zdravstvo in v Španiji druga družbena infrastruktura ter storitve. Znotraj sektorja izobraževanja je ODA usmerjena v sekundarno in terciarno izobraževanje, tako v obliki štipendij in programov medinstitucionalnega izobraževanja. Tipične aktivnosti v sektorju zdravstva obsegajo zagotavljanje zdravil in medicinske opreme,

nadgradnja centrov za zdravstveno nego in bolnišnic, nega mater in otrok, programi cepljenja in specializirane zdravstvene storitve. V kategorijo druga socialna infrastruktura in storitve se uvršča MRP iz različnih sektorjev, namenjena temeljnim socialnim storitvam (otroci kot posebna družbena skupina (npr. otroci ulice, otroci v oboroženih konfliktih, sirote)) in aktivnostim kulturnega razvoja (obnova muzejev in izgradnja športnih objektov).

Osredotočenje MRP na ravni lokalnih vlad ni presenetljivo z vidika pravne osnove za mednarodno razvojno sodelovanje, po kateri bi naj lokalne vlade skrbele za "mednarodne odnose, ki zadevajo zadeve lokalne ravni". V pristojnosti ravni lokalnih vlad so običajno temeljne družbene storitve, kot tudi oskrba z vodo in sanitarni ukrepi, upravljanje odpadkov, vzdrževanje cest in transporta. Dejstvo, da je v okviru slednje aktivnosti bilo registrirano zelo malo ODA je mogoče pojasniti s kapitalsko intenzivnostjo – proračuni lokalnih vlad so običajno premajhni za financiranje infrastrukturnih projektov. Zelo majhen obseg prispevkov za ODA je bilo registriranih tudi v okviru sektorja vlade in civilne družbe, ki obsega ODA lokalni administraciji in decentralizaciji the aktivnosti. Prva možna razlaga tega dejstva je, da se samo majhen delež ODA s strani lokalnih vlad vrši v obliki direktnih prispevkov. Pobudniki in izvajalci večine projektov, ki jih financirajo lokalne skupnosti, so nevladne organizacije in se osredotočajo na njihovo interesno področje. Druga možna razlaga omenjenega dejstva je, da se aktivnosti t. i. capacity building ne pojavljajo nujno v statistiki, ker pogosto obsegajo "raznovrstno pomoč" preko institucionalnih twinning projektov in drugih partnerstev. In nenazadnje, t. i. nesektorsko alocirana pomoč predstavlja, z izjemo Italije, znaten delež (15-40%) celotne pomoči, ki jo podeljujejo lokalne vlade. Ta kategorija vključuje nujno pomoč, promocijo osveščanja o pomenu razvojne pomoči (seminarji, konference, publikacije, izobraževalni material) in administrativne stroške.

Geografsko je ODA na ravni lokalnih vlad osredotočena na države in regije, ki so zgodovinsko in kulturno tesno povezana z državo donatorko; tako je npr. več kot 60% ODA na ravni lokalnih vlad v Španiji alocirano v Latinsko Ameriko, belgijske lokalne vlade skoraj polovico svoje pomoči namenijo Afriki, Avstrija in Italija svojo ODA osredotočata na sosednje države, medtem ko npr. nemške lokalne vlade več kot polovico svoje ODA namenijo Kitajski. Španija in Avstrija še navajata, da je alokacija ODA na ravni lokalnih vlad povezana s prioritetskimi državami prejemnicami te pomoči, ki jih določata njihovi centralni vladi. Na splošno pa je mogoče ugotoviti, da je večina ODA na ravni lokalnih vlad razpršena med veliko število držav prejemnic. Druga pomembna ugotovitev je, da je mogoče velik del te pomoči zaslediti v okviru "države v razvoju, neimenovane". Tovrstna pomoč vključuje

aktivnosti, ki se izvajajo v državi donatorki in obsegajo osveščanje in izobraževanje o razvojni pomoči.

2.4.1.2 Sheme sofinanciranja

Vrsta držav članic DAC podpira aktivnosti MRP na ravni lokalnih vlad preko shem sofinanciranja. Centralna vlada ali agencija za MRP običajno vplača prispevek v nacionalno združenje lokalnih in regionalnih oblasti, ki nato alokira sredstva za projekte. Prispevki so relativno skromni (z izjemo Evropske komisije) – običajno nekaj mio US\$ na leto. V nadaljevanju podajamo nekaj primerov shem sofinanciranja.

Evropska komisija: program Asia Urbs

Program Asia Urbs je oblikovala Evropska komisija kot instrument decentraliziranega medmestnega sodelovanja v letu 1998. Program dodeljuje podporo lokalnim vladam za študije in projekte pod naslovi: ekonomska prosperiteta in zaposlenost v krajih in mestih; varovanje urbanega okolja, promoviranje enakosti, socialna vključenost in regeneracija v urbanih območjih; dobro urbano vladanje in izboljševanje praks decentraliziranega sodelovanja. Ena komponenta programa se osredotoča na networking in capacity building; njen cilj je krepitev potencialov lokalnih vlad za oblikovanje in implementacijo aktivnosti na osnovi projektnega upravljanja. Projekti v okviru te komponente se lahko sofinancirajo za obdobje 12 – 24 mesecev. Obseg sredstev znaša med 150.000 – 400.000 EUR in lahko krijejo maksimalno 90% celotnih stroškov projekta. Cilj druge komponente programa je izboljšanje potencialov upravljanja in načrtovanja lokalnih vlad na določenem urbanem območju; za študije so na voljo sredstva v obsegu od 18.000 – 25.000 EUR, za pilotne in nadaljevalne projekte pa so na voljo sredstva v obsegu od 400.000 – 750.000 EUR. V okviru te komponente se krije 75% celotnih stroškov projekta (90% za najmanj razvite države). Pogoji za pridobitev dotacije iz naslova Asia Urbs je, da obstaja partnerstvo med najmanj dvema lokalnima vladama iz EU in najmanj eno iz Azije. Nevladne organizacije in neprofitne organizacije se lahko prijavijo na razpis za pridobitev dotacije v okviru komponent “capacity building” in “networking”. Podoben program obstaja za Latinsko Ameriko (URB AL).

Finska: Program sodelovanja lokalnih oblasti sever-jug

Združenje finskih lokalnih in regionalnih oblasti je leta 2002 lansiralo Program sodelovanja lokalnih oblasti sever-jug. S tem je sledilo anketi, po kateri so mestne občine navedle, da bi bile zainteresirane za razvojno sodelovanje, vendar nimajo možnosti financiranja tovrstnih aktivnosti. Triletni pilotski projekt, ki je podaljšan v letošnje leto, sofinancira Ministrstvo za zunanje zadeve, pri čemer občine krijejo 20% stroškov aktivnosti. Na partnerstvo je mogoče dodeliti max 84000 EUR na leto. Cilj programa je izmenjava znanja, veščin in izkušenj na osnovi konkretnih razvojnih aktivnosti s ciljem izboljšanja temeljnih storitev.

Italija: Program razvoja človeških virov na lokalni ravni

Leta 1995 je italijanska vlada v vrsti držav lansirala Program za razvoj človeških virov (PRČV) na lokalni ravni v sodelovanju z UNDP in nekaterimi organizacijami OZN. PRČV je okvirni program za koordiniranje decentraliziranih pobud sodelovanja na nacionalni in mednarodni ravni. Pomoč se nanaša na institucionalno krepitev javnih dobrin (voda, izobraževanje in zdravstvene storitve), lokalni ekonomski razvoj (npr. podpora malim in srednjim podjetjem pri reševanju problemov nezaposlenosti in revščine) in podporo lokalni administraciji (npr. usposabljanje lokalnih vladnih uradnikov), s splošnim ciljem decentralizacije in demokratizacije. Pri implementaciji aktivnosti Programa je v vlogi izvršilnih agencij sodelovala vrsta italijanskih lokalnih vlad, ki so kot sofinancerji povečali učinkovitost omenjenih aktivnosti.

Nizozemska: VNG International

Agencija združenja nizozemskih mest "VNG International" upravlja shemo sofinanciranja za medmestno sodelovanje, katerega 50% sofinancer je Ministrstvo za zunanje zadeve. V začetku je bil cilj dvojen: okrepiti mestne občine v državah v razvoju in promovirati razvojno osveščenost na Nizozemskem. V nadaljevanju se je osredotočila izključno na krepitev lokalnega upravljanja v državah v razvoju. Portfelj projektov omenjene agencije (50-60 projektov vsako leto) obsega aktivnosti na področju decentralizacije, mestnega upravljanja in storitev, sodelovanja občanov, informacijske politike, krepitev združenj lokalnih oblasti in medmestno sodelovanje. VNG International je v povezavi z združenji lokalnih vlad v državah v razvoju in v državah v tranziciji pobudnik projektov, pri čemer se sofinancira pretežno s

strani Ministrstva za zunanje zadeve, nizozemskih ambasad v državah partnerkah in Evropske komisije.

Združenja mestnih občin v drugih državah partnericah prav tako sodelujejo kot izvršne agencije na področju razvojnega sodelovanja. Na osnovi podatkov organizacije Združenih mest in lokalnih vlad (www.cities-localgovernments.org)⁸² v tej funkciji aktivno nastopajo mestne občine v Kanadi, na Danskem in na Švedskem. Pri tem več ne velja načelo, da so te aktivnosti vključene v statistiko DAC, če jih financira centralna vlada; lokalna vlada je namreč evidentirana kot kanal za priliv dotacij.

Iz navedenega je razvidno, da kar zadeva financiranje aktivnosti mednarodne razvojne pomoči, ostajajo lokalne vlade manjši igralec, z izjemo Španije. Zaradi značaja aktivnosti, financiranih s strani lokalnih vlad, je zbiranje statističnih podatkov o tovrstnih aktivnostih delovno intenzivno in časovno potratno. Članice DAC uporabljajo vrsto tehnik, s katerimi bi vzdrževale tovrstna prizadevanja v proporcionalnem razmerju z obsegom vključene razvojne pomoči. Glede na to nekatere države znižujejo raven podrobnosti statističnega poročanja, druge obdelujejo podatke selektivno po tistih lokalnih vladah, ki aktivno podpirajo razvojno sodelovanje. Sekretariat DAC ocenjuje te tehnike kot primerne načine za upravljanje bremena statističnega poročanja. Kljub temu pa proces zbiranja podatkov (vključujoč nadzor natančnosti in primernosti statističnih podatkov) traja nekaj mesecev. Mednarodna razvojna pomoč, dodeljena s strani lokalnih vlad ni edina komponenta ODA, za katero postanejo podatki razpoložljivi pozno po zaključku leta, kljub temu pa vodi do zamude pri izdelavi statistike ODA, v nekaterih primerih za nekaj mesecev. K odpravi tega lahko pripomore izdelava periodičnih anket.

⁸² Združena mesta in lokalne vlade (United Cities and Local Governments) so mednarodna organizacija, ustanovljena leta 2004 z združitvijo treh predhodnih organizacij: Svetovne federacije združenih mest (The World Federation of United Cities (FMCU)), Mednarodne unije lokalnih oblasti (The International Union of Local Authorities (IULA)) in Metropolisa – Mednarodnega združenja večjih glavnih mest. Članstvo obsega več kot 1000 mest v več kot 100 državah (s spletne strani te organizacije ni razvidno članstvo Slovenije). Njen ključni cilj je promocija učinkovitega demokratičnega lokalnega vladanja po svetu. Podpira ustanovitev in krepitev svobodnih in avtonomnih lokalnih vlad in njihovih nacionalnih združenj. Eno izmed njenih ključnih področij je sprostitve virov za pobude sodelovanja ter twinning in druga partnerstva med lokalnimi vladami in njihovimi združenji. Zagotavlja tudi forum za razvoj strategij lokalnih vlad in za izmenjavo izkušenj ter najboljših praks o zadevah, s katerimi se soočajo mesta in lokalne vlade po svetu. Njen delovni program vključuje tematike kot so Razvojni cilji tisočletja, enakost spolov, AIDS, informacijska družba, mestna diplomacija ter mehanizmi solidarnosti za pomoč mestom, ki se soočajo z naravnimi nesrečami. Posebni cilj omenjene organizacije je krepitev vloge lokalne vlade v programih globalnega razvoja. Njen cilj je postati svetovalno telo o lokalnem upravljanju znotraj sistema OZN.

2.4.2 Vključenost slovenskih lokalnih skupnosti v mednarodno razvojno sodelovanje

Glede na gornjo analizo, iz katere je razvidno, da le dvanajst izmed dvajsetih članic DAC zbira statistične podatke o aktivnostih lokalnih vlad na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, in glede na dejstvo, da je uradna statistika o mednarodni razvojni pomoči Slovenije na nacionalni ravni šele v razvoju, je mogoče sklepati, da tudi statistični podatki o tovrstnih aktivnostih tudi na ravni lokalnih vlad niso razpoložljivi. Ta domneva se je s pregledom ključnih možnih statističnih baz podatkov⁸³ potrdila.

Dejstvo pa je, da v Sloveniji po vzoru držav članic DAC, obstaja vrsta možnih akterjev, ki bi se lahko vključili (in se po neuradnih informacijah vključujejo, vendar to ni uradno statistično evidentirano) v promocijo, pripravo, koordiniranje in izvajanje programov in projektov mednarodne razvojne pomoči: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko⁸⁴, Agencija RS za regionalni razvoj⁸⁵, Združenje občin Slovenije⁸⁶, regionalne razvojne agencije⁸⁷, regionalni tehnološki parki, EuroInfo Centri, Območne gospodarske zbornice⁸⁸, Univerze in lokalne nevladne organizacije.

Tako kot je že bilo ugotovljeno v okviru analize o stanju vključenosti podjetij v MRS Slovenije, je tudi za intenziviranje vključevanja lokalnih institucij v področje MRS potrebno izoblikovati ustrezno pravno podlago, ki bo operacionalizirala tovrstne aktivnosti in v tem okviru opredelila javno-zasebno partnerstvo, ter instituciji na nacionalni ravni podeliti javno pooblastilo za načrtovanje, pripravo, promocijo ter sodelovanje pri izvedbi in oceni učinkovitosti programov in projektov MRS Republike Slovenije.

⁸³ Portret občin in statističnih regij 2005 (Statistični urad RS), URBANAUDIT (Statistični urad EU Eurostat).

⁸⁴ <http://www.svlr.gov.si/>

⁸⁵ www.arr.si.

⁸⁶ www.zdruzenjeobcin.si.

⁸⁷ www.arr.si/faq.asp?lang=sl&str=114.

⁸⁸ www.gzs.si/slo/regije. Svet regionalnih gospodarskih zbornic, čigar namen je usklajevati delo mreže regionalnih zbornic v okviru GZS in na ta način povečati njihovo učinkovitost v korist gospodarstva, je bil ustanovljen konec preteklega leta (www.gzs.si/slo/regije/oz_dolenjska_bela_krajina/30907).

2.5 Sklep

Slovenija je z letom 2004 prevzela obveznost sofinanciranja razvoja manj razvitih in tranzicijskih držav. S članstvom v mednarodnih razvojnih institucijah, kjer vplačila sredstev štejejo kot del prispevka k uradni razvojni pomoči (ODA), je Slovenija del te obveznosti in politične odgovornosti sprejela avtomatično. Dodatno k prevzemanju omenjene odgovornosti prispeva članstvo v EU, saj se iz prispevkov v proračun EU financirajo tudi programi uradne razvojne pomoči. S članstvom v EU je prevzela tudi obveznost vplačila v Evropski razvojni sklad, iz katerega se financira razvojno sodelovanje z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami (ACP). Na politično odgovornost za stabilnost države oz. regije se veže tudi gospodarski interes za povečanje mednarodne menjave ter naložb. Gospodarski interes je mogoče uveljavljati preko obeh kanalov uradne razvojne pomoči: v primeru multilateralne pomoči lahko slovenska podjetja sodelujejo na razpisih mednarodnih razvojnih institucij, katerih članica je Slovenija, vendar je za gospodarski interes pomembnejši bilateralni kanal, saj v primeru slednjega država dajalka aktivno sodeluje pri določanju pogojev sodelovanja podjetij v programih in projektih razvojne pomoči.

Obveznosti Slovenije kot članice EU, ki izhajajo iz razvojne politike EU, se nanašajo na primarno in sekundarno zakonodajo EU, partnerstvo med EU in državami članicami ACP, trgovinske dogovore EU z državami v razvoju in pravo posamičnih primerov EU. Ključne posledice določil primarne zakonodaje EU so, da države članice morajo sprejeti splošne cilje, ki bi naj bili doseženi z razvojnim sodelovanjem, da morajo biti usklajene z zavezami in upoštevati cilje, ki so jih potrdile v kontekstu OZN, da lahko sklepajo bilateralne sporazume z državami nečlanicami v povezavi z EU, pri čemer pa si EU zadržuje ekskluzivno pristojnost nad področjem trgovine, in da morajo koordinirati politike o razvojnem sodelovanju in se posvetovati o svojih programih razvojne pomoči. Sekundarna zakonodaja EU oz. regulativa razvojne pomoči EU zavezuje Slovenijo, da mora sprejeti opredeljene vrste, primerne prejemnike in namen ODA, in da mora podvzeti specifične akcije glede na opredeljen proces koordinacije v regiji ali glede na aktualno specifično tematiko v okviru razvojne politike EU. Pred sprejetjem ukrepov regulative se Evropska komisija posvetuje s člani komitejev (komitologija), ki vključujejo predstavnike držav članic.

Na področju sodelovanja EU z državami ACP (Cotonou partnerstvo) so nove države članice vstopile v pogajalski mandat o sporazumih o ekonomskem partnerstvu (Economic Partnership

Agreements (EPAs)) med EU in državami ACP, katerih implementacija je predvidena za leto 2008. Pomemben del tega partnerstva sta politična dimenzija, v okviru katere morajo države članice slediti postopku EU, če omenjena skupina držav ne izpolnjuje zavez, ki izhajajo s področij človekovih pravic, demokratičnih načel in vladavine prava ter določilo, da morajo nove države članice EU pripraviti evidenco o pravnih aktih, sklenjenimi z državami članicami ACP, kot podlago za diskusijo v Svetu EU, ki je pristojen za sprejem določil razvojne politike EU. V okviru neobvezujočega prava EU je priporočljivo, da so države članice seznanjene z Izjavo Sveta EU in Evropske komisije o razvojni politiki EU (Statement by the Council and the Commission on the European Community's Development Policy) ter s priročnikom o razvojni politiki EU (Compendium on Development Cooperation Policy). Za nove države članice EU je pomembno tudi poznavanje prava posamičnih primerov, ki obsegajo ukrepe Evropskega sodišča v primeru ugotovljenega pridobitništva držav prejemnic razvojne pomoči, samovoljnega odločanja držav ali posameznih podjetij na področju trgovine v okviru razvojne pomoči in v primeru ugotovljenega pomanjkanja posvetovanja med Komisijo in Evropskim parlamentom.

S prehodom v krog razvitih držav in s članstvom v EU pa je Slovenija pridobila tudi nove priložnosti na področju razvojnega sodelovanja. Ključna med slednjimi je možnost sodelovanja v programih razvojne pomoči EU, s katerimi EU paralelno ali skupno sofinancira projekte posamezni državi članici ali nečlanici ter mednarodnim razvojnim organizacijam (npr. agencijam OZN), Svetovni banki, Evropski investicijski banki in Evropski banki za obnovo in razvoj. Priložnosti predstavljajo tudi reforme razvojne politike EU in v tem okviru instrument predpristopne pomoči, instrument t. i. evropskega sosedstva in partnerstva, instrument razvojnega in ekonomskega sodelovanja, instrument za stabilnost ter instrument humanitarne pomoči. Na ravni lokalne administracije in institucij civilne družbe se priložnosti nanašajo na možnost pridobitve posojil za pripravo lastnih programov razvojne pomoči ali za sodelovanje v geografskih in tematskih programih razvojne pomoči EU. Priložnosti slovenskega gospodarstva se kažejo v možnostih sodelovanja podjetij na tenderjih razvojne pomoči EU v okviru geografskih in tematskih programov ter projektov Evropskega razvojnega sklada. Možna področja tovrstnega sodelovanja so storitvena dejavnost, dobave in izvedbena dela.

S ciljem boljšega izkoriščanja tovrstnih priložnosti EU novim državam članicam priporoča izboljšave na področjih načrtovanja, koordinacije, implementacije in nadzora učinkovitosti razvojne pomoči. Analize kažejo, da obstaja potreba po oblikovanju političnega

okvira in pravnega reda ter razumevanju področja in načina delovanja Evropske komisije in drugih donatorjev. V tem kontekstu je potrebno sodelovanje vseh ključnih akterjev razvojne pomoči tako na nacionalni kot na regionalni ravni. Potrebni so reorganizacija institucij in projektov, ozaveščanje javnosti ter razvoj sposobnosti za upravljanje razvojne pomoči.

Slovenija po aktualnih statističnih podatkih namenja več sredstev za uradno razvojno pomoč kot ostale nove države članice EU, vendar so njene aktivnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja večinoma nesistematične, razpršene in nepregledne. To je posledica dejstva, da še nima izoblikovane normativne podlage oz. ciljev, načinov, in načrtov izvajanja MRS. Analiza je pokazala, da je Slovenija na področju dvostranskega sodelovanja aktivna v sklopu sklenjenih bilateralnih sporazumov, v okviru posameznih evropskih programov in programov mednarodnih razvojnih agencij ter v okviru humanitarne pomoči, vendar gre za priložnostno sodelovanje brez jasnih pravnih in izvedbenih podlag ter mehanizmov evidentiranja in nadzorovanja učinkovitosti.

Intervjuji z nekaterimi slovenskimi podjetji, predstavniki Ministrstva za gospodarstvo in Gospodarske zbornice Slovenije so pokazali, da podjetja pogrešajo jasno normativno podlago, načrtno informiranje o možnostih vključevanja v projekte razvojne pomoči ter strokovno podporo pri pripravi predlogov tovrstnih projektov. Pregled stanja na področju vključenosti nevladnih organizacij je pokazal visoko stopnjo prizadevanj teh organizacij za vključevanje v projekte razvojnega sodelovanja ter sposobnosti aktivnega mrežnega delovanja. Visoka stopnja aktivnosti na tem področju je evidentirana tudi pri večjih slovenskih humanitarnih in razvojnih organizacijah. Z dolgoletnim aktivnim delovanjem na tem področju je te organizacije mogoče obravnavati kot usposobljenega in izkušenega partnerja Vlade RS pri strateških in operativnih vidikih prihodnjega mednarodnega razvojnega sodelovanja. Stanje vključenosti lokalnih in regionalnih skupnosti v aktivnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja ustreza razmeram, ki so v zvezi s tem področjem bile ugotovljene na nacionalni ravni. Analiza pa je pokazala nekaj primerov dobrih tujih praks na tem področju ter izpostavila nekaj možnih akterjev na tem področju, ki bi se v prihodnosti lahko bolj intenzivno vključili v tovrstne aktivnosti.

Na osnovi lastne analize in že obstoječih študij o posameznih segmentih mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije Ministrstvu za zunanje zadeve (MZZ), kot nacionalnemu koordinatorju tega področja, predlagamo

- da s ciljem doseganja večje preglednosti nad obsegom in nameni porabe proračunskih sredstev za razvojno pomoč predlaga centralizacijo koordinacije tega področja v MZZ tudi v finančnem smislu (ena proračunska postavka, izbor projektov, ki se sofinancirajo iz nacionalnega proračunskega vira);
- da pozove vse akterje, ki so s svojimi aktivnostmi vključeni v mednarodno razvojno sodelovanje – Ministrstva, Center za razvoj financ, Center za evropsko prihodnost, ICPE, CMSR, Slovenska izvozna in razvojna banka, nevladne organizacije, nacionalne humanitarne in razvojne organizacije -, k pripravi evidence o trenutnih aktivnostih (obseg, področja, viri financiranja), ki jih izvajajo samostojno ali v povezavi z gospodarskim sektorjem v oz. za posamezne države v razvoju in tranzicijske države;
- da navedeno evidenco primerja z zastavljenimi cilji geografskih in področnih prioritet mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije, ki jih bo opredelila Strategija, ter s pravno regulativo EU in glede na to primerjavo pristopi k selekcioniranju tistih programov in projektov, pri katerih gre za sofinanciranje iz nacionalnega proračuna in/ali za neskladnost z regulativo EU na tem področju;
- da v okviru Sektorja za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč predvidi delovno področje, ki bo zadolženo za kontinuirano analitično spremljanje in ažurno informiranje (spletna stran) zainteresiranih akterjev o možnih programih in projektih, ki jih v okviru področja razvojne pomoči razpisuje Evropska unija ter mednarodne razvojne organizacije (prioritetna področja in možni viri informacij za tovrstno spremljanje so navedeni v drugem poglavju pričujoče študije);
- da gospodarskim predstavništvom v državah v razvoju in tranzicijskih državah nudi informacijsko podporo na tem področju s ciljem promocije možnosti intenzivnejšega gospodarskega sodelovanja iz naslova tovrstnih programov in projektov;
- da s ciljem pridobitve osnov za odločanje oblikuje statistično bazo podatkov o aktivnostih razvojne pomoči, pri čemer bi bili k poročanju zavezani vsi akterji, ki so aktivno (preko sofinanciranja iz nacionalnega proračuna) vključeni v aktivnosti razvojne pomoči (pri tem so ji lahko v pomoč v analizi navedene že izoblikovane analitične podlage v okviru MZZ);
- da s ciljem določitve obsega in mehanizmov financiranja ter monitoringa stanja na področju vključenosti nevladnih organizacij v aktivnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja le-te pozove k rednemu statističnemu poročanju o izvedenih in predvidenih aktivnostih na področju razvojne pomoči;
- da se vključi v Stalno medresorsko delovno skupino za usklajevanje odprtih vprašanj na področju sodelovanja Vlade RS z nevladnimi organizacijami in sodeluje pri usklajevanju in sprejemanju Sporazuma o sodelovanju z nevladnimi organizacijami;

- da z namenom ugotovitve stanja, informiranja in zbiranja predlogov organizira redna posvetovanja med akterji, ki so aktivno (preko sofinanciranja iz nacionalnega proračuna) vključeni v razvojno pomoč ter seminarje/okrogle mize za druge potencialne akterje na tem področju (lokalne in regionalne skupnosti, univerze, civilna družba).

Literatura in viri

1. EC – European Commission (SEC (963)). 2005. *Qualitative Assessment of the Reform of External Assistance* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/general/pdf/assessment-reform-ext-assist-sec2005963_en.pdf [13. 6. 2006].
2. EC – European Commission, EC COM 2004 626. 2004. On the instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective [Online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_626_en.pdf
3. EC – European Commission, EC COM 2004 627. 2004. Proposal for a Council Regulation on establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) [Online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_627_en.pdf
4. EC – European Commission, EC COM 2004 628. 2004. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument [Online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_628_en.pdf
5. EC – European Commission, EC COM 2004 629. 2004. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development Cooperation and Economic Cooperation [Online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_629_en.pdf
6. EC – European Commission, EC COM 2004 630. 2004. Proposal for a Regulation on the Council establishing and Instrument for Stability [Online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/com04_630_en.pdf
7. EC – European Commission. 2001. Measures taken and to be taken by the Commission to address the poverty reduction objective of EC development policy. EC Working Paper, SEC (2001) 1371.
8. EC – European Commission. 2003. *The Consequences of Enlargement for Development Policy* [online]. Available:

- http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/study_conseq_enlarg_voll.pdf [14. 6. 2006].
9. EC – European Commission. 2004. External Assistance Reform: four years on (2000-2004). Brussels: EC Publications Office.
 10. EC – European Commission. 2006. *Annual Report 2005 on the European Community's Development Policy and the implementation of External Assistance in 2004* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/europeaid_ra2005_en.pdf [15. 6. 2006].
 11. EC – European Commission. 2006a. *EU External Assistance: record performance in 2005* [online]. Available: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/118&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [14. 6. 2006].
 12. EC – European Commission. 2006b. *EuropeAid Co-operation Office indicators 2006* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/general/pdf/indicateurs_de_performance_revision_10_annex2.pdf [13. 6. 2006].
 13. EC, EACO – Europe Aid Co-operation Office. 2006. *Reform of the Management of External Assistance* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/decentr/coop/reform_of_the_management_of_external_assistance_en.htm [13. 6. 2006].
 14. EC, EACO – Europe Aid Co-operation Office. 2006b. *The Commission's Administrative Reform* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/decentr/coop/commission_administrative_reform_en.htm [14. 6. 2006].
 15. EC, EACO Europe Aid Co-operation Office. 2006c. *Business/Private Sector* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/decentr/coop/business_private_sector_en.htm [15. 6. 2006].
 16. EC, EACO Europe Aid Co-operation Office. 2006d. *Local/Regional Administration and Civil Society* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/decentr/coop/local_regional_administration_and_civil_society_en.htm [13. 6. 2006].
 17. EC, EACO Europe Aid Co-operation Office. 2006e. *Procedures and Standard Documents. Contract Procedures* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/tender/gestion/index_en.htm [14. 6. 2006].

18. EC, EACO Europe Aid Co-operation Office. 2006f. *Programmes and Projects* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/index_en.htm [14. 6. 2006].
19. EP - European Parliament, ECOU – European Council, ECOM – European Commission 2005. *The European Consensus on Development* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/development/body/development_policy_statement/docs/edp_declaration_signed_20_12_2005_en.pdf [13. 6. 2006].
20. EU – European Union in OECD/DAC. 2006. EU Donor Atlas 2006 [Online]. Available: http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub7_29_en.cfm
21. EU – European Union. 2006. *EU Donor Atlas. Mapping Official Development Assistance* [online]. Available: http://ec.europa.eu/comm/development/body/tmp_docs/Donor_Atlas.pdf [13. 6. 2006]
22. Gracar, Maja. 2006. Razvojna pomoč EU kot element njene razvojne politike [Online]. Available: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Gracar-Maja.PDF> [10. 3. 2006].
23. Kajzer, Tone. 2007. Pregled stanja in možnosti vključevanja gospodarskih družb v ODA RS. Ekspertiza.
24. Mavko, Mitja. 2006. Uradna razvojna pomoč in Slovenija, magistrsko delo [Online]. Available: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/mavko2869.pdf> [10. 3. 2006].
25. MF - Ministrstvo za finance. Proračun RS [Online]. Available: <http://www.mf.sigov.si/mf/slov/proracun> [19. 3. 2006].
26. MJU RS – Ministrstvo za javno upravo RS. 2005. Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami [Online]. Available: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/STRATEGIJA_VLADE_RS_ZA_Z_NVO.pdf
27. MJU RS – Ministrstvo za javno upravo RS. Osnutek sporazuma o sodelovanju med nevladnimi organizacijami in Vlado RS za obdobje 2005 – 2008 [Online]. Available: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/2209osnutek_Sporazuma_o_sodelovanju_med_nevladnimi_organizacijami_in_Vlado_RS_2005_-_2008.doc
28. MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve RS. 2004. Priročnik za registracijo aktivnosti MRP in pripravo podatkov o ODA RS po metodologiji OECD/DAC.
29. MZZ - Ministrstvo za zunanje zadeve RS. 2005. *Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije* [online]. Available: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/dokumenti/mednarodno_humanitarno_sodelovanje.pdf [15. 6. 2006].

30. MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve RS. 2006. *Delovna področja* [online]. Available <http://www.mzz.gov.si/index.php?id=375> [13. 6. 2006].
31. MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve RS. *Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije* [Online] Available: <http://www.mzz.gov.si/index.php?id=51> [15.06.2006].
32. Novak M., in B. Dejak. 2006. Organiziranje MRP Slovenije neevropskim državam kot podpora doseganju ciljev Strategije razvoja Slovenije 2007-2013. Ekspertiza. Koper: UP FM.
33. OECD - Organisation for economic cooperation and development. 2005a. *OECD Aid Statistics* [online]. Available: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/41/35842562.pdf> [15. 6. 2006].
34. OECD - Organisation for economic cooperation and development. 2006. *Aid effectiveness: three good reasons why the Paris Declaration will make a difference* [online]. Available: <http://puck.sourceoecd.org/pdf/dac/03.pdf> [15. 6. 2006].
35. OECD - Organisation for economic cooperation and development. 2006a. *OECD DAC Development Co-operation Report 2005*. Paris: OECD.
36. OECD - Organisation for economic cooperation and development. 2005. *Aid Extended by Local and State Governments* [online]. Available: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/62/35935258.pdf> [15. 6. 2006].
37. OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development. 2006. *Aid For Trade – Making It Effective* [Online]. Available: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/14/37198197.pdf>
38. TRIALOG. 2005. *Country Report Development NGOs in Slovenia* [Online]. Available: http://www.trialog.or.at/docs/ngdostudy_slovenia.pdf
39. UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj. 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. [Online] Available: http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DPK/StrategijarazvojaSlovenije_-_final.pdf [16.06.2006].
40. UN – United Nations. 2006. *UN Millennium Development Goals* [online]. Available: <http://www.un.org/millenniumgoals> [13. 6. 2006].
41. Vlada RS. 2005. *Predlog konceptov ekonomskih in socialnih reform za povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva*. [Online] Available: http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DPK/reforme0610-05_1_.pdf [16.06.2006].

Uporabne spletne strani

European Commission Development Directorate General:

http://ec.europa.eu/development/index_en.htm

Trade and Development:

http://ec.europa.eu/trade/issues/global/development/index_en.htm

Everything but Arms initiative:

http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/eba/index_en.htm

European Commission Humanitarian Aid Office (ECHO):

http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm

EU-ACP (African-Caribbean-Pacific) Relationship:

http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/index_en.htm

EC Development, I-Center-Publications Gallery:
http://ec.europa.eu/development/ICenter/Publications_en.cfm

EC Development, Geographical Partnerships:
http://ec.europa.eu/development/GeographicalGen_en.cfm

EC Europe Aid Cooperation Office: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

OECD Development Publications and Documents:
http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_37413_1_1_1_1_37413,00.html

OECD Development Cooperation Directorate (DAC):
http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

3 UPRAVLJANJE Z JAVNOFINANČNIMI SREDSTVI (PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT (PFM)) NA PODROČJU MEDNARODNE RAZVOJNE POMOČI

Odločitev za proučitev danskega modela upravljanja z javnofinančnimi sredstvi (Public Financial Management (PFM)) je posledica naslednjih dejstev:

- Danska je ena izmed evropskih držav, ki ima sistemsko in vsebinsko najboljše organizirano mednarodno razvojno sodelovanje⁸⁹;
- Danska je ena izmed članic DAC-a, ki je dosledno presejala cilj OZN-a v zvezi z višino sredstev namenjenih za uradno razvojno pomoč, t. j. 0.7% BNP;
- Danski Center za razvoj kompetenc DANIDA⁹⁰, ki predstavlja think-tank danskemu Ministrstvu za razvojno sodelovanje, izvaja na ravni OECD-ja priznано svetovanje s področja upravljanja z javnofinančnimi sredstvi (Joint Training in Public Financial Management)⁹¹.

3.1 Izhodišča

Dober sistem PFM je ključni dejavnik učinkovitega izvajanja storitev. Zagotavlja relevantne in zanesljive finančne informacije pravočasno in konsistentno. Podpira odgovornost na področju izvajanja proračuna, zaradi česar ima ključno vlogo na področju boja proti korupciji.

Vloga sistema PFM se izraža v pospeševanju procesov načrtovanja in financiranja javnega sektorja, beleženja finančnih informacij in nadziranja izvrševanja proračuna. Osnovni cilj sistema PFM je zagotavljanje splošne finančne discipline, alokacija virov na prioriteta področja ter učinkovita uporaba javnih virov.

PFM pomeni aktivno uporabo finančnih in drugih informacij za načrtovanje aktivnosti in preoblikovanje inputov v outpute. Pri tem ga vodi relevantna zakonodaja, organizacija dela, postopki, administrativna in računovodska orodja in sistemi nadziranja. Področje preskrbovanja z blagom in storitvami predstavlja pomemben element sistema PFM.

⁸⁹ Več o tem na spletni strani Ministrstva za zunanje zadeve Danske, <http://amg.um.dk/en>, Aid Management Guidelines.

⁹⁰ Več o tem na <http://www.danida-dccd.dk/>.

⁹¹ Struktura usposabljanja je podrobneje razložena v nadaljevanju te študije.

V preteklosti se je zgodil premik v pristopu k upravljanju javnega sektorja s t. i. na pravilih temelječe administracije k osredotočanju na rezultate in učinkovito porabo javnih sredstev. Ta premik je okrepil zavedanje o potrebi po poudarjanju pomena sistema PFM. To je hkrati pritegnilo pozornost donatorjev k podpori reform PFM v partnerskih državah.

Danes obstaja vse večji javni pritisk na javni sektor v zvezi z njegovo učinkovitostjo delovanja. Revščina in redkost virov v državah v razvoju povzročata ta pritisk še dodatno povečujeta. Sistemi PFM v partnerskih državah so pogosto slabo pripravljene, da bi podpirali t. i. na rezultatih temelječi menedžment, običajno pa jih dodatno obremenjujejo še slabe zmogljivosti. Prvi krog pobud reform s področja upravljanja javnih financ se je osredotočal predvsem na načrtovanje in financiranje. Od srede 90. let so se reforme vse bolj osredotočale na izvrševanje proračuna, pri čemer je bila posebna pozornost namenjena sistemom integriranega finančnega upravljanja in izboljšavam v javnih dobavah (public procurement).

Reforme upravljanja javnih financ so politično občutljive. Z implementacijo se pogosto odlaša zaradi ambicioznih in zahtevnih načrtov s premnogimi komponentami in neprimernim razvojem potencialov, slabimi povezavami med ključnimi reformami na centralni in nižjih ravneh ter preslabi pozornosti dosege političnega strinjanja pred pričetkom obsežnih reform.

Čeprav je običajno finančna podpora upravljanju javnih financ zagotovljena v povezavi s celovitimi paketi reform, donatorji osredotočajo svoj interes na začetek proračunskega ciklusa, t. j. pripravo proračuna in predstavitev večletnih proračunov, kot tudi na konec proračunskega ciklusa, t. j. zunanjo revizijo in vlogo parlamentarnega nadzora. Vendar pa tudi pomembne vmesne stopnje proračunskega ciklusa, kot so aktivnosti, ki se nanašajo na izvrševanje proračuna, pri donatorjih zbujejo pozornost.

Na področju PFM obstaja nekaj pomembnih smernic⁹²:

- poudariti potrebo po celovitem, večletnem pristopu na področju izboljševanja PFM, kot tudi potrebo po primernem zaporedju reform;
- poudariti pomen izboljšane odgovornosti, z osredotočanjem na krepitev faze izvrševanja proračuna v proračunskem procesu in na promoviranje povečanega nadzora z osredotočanjem na pravočasno, konsistentno, relevantno in zanesljivo finančno poročanje;
- podpirati razvoj potencialov v internih enotah nadzora na ustreznih vladnih ravneh s ciljem pospeševanja učinkovitosti nadzora upravljanja;

⁹² <http://www.danida-dccd.dk/>.

- promoviranje zavedanja o strateškem pomenu preglednega in odgovornega nabavljanja (public procurement), ki temelji na razvoju sistemov javnih nabav in razvoju sposobnosti na tem področju;
- omogočati boljši dostop do informacij o javnih financah za civilno družbo in druge nedržavne akterje, kot so zasebni sektor in mediji, kar temelji na izboljššanem poročanju in preglednosti;
- izgrajevati neodvisnost glavnih revizorskih institucij in ta vidik upoštevati tudi v odnosu do programov finančne podpore v kontekstu širše reforme finančnega menedžmenta;
- promovirati gornja načela v relevantnih mednarodnih in regionalnih organizacijah, kot sta EU in OZN in mednarodnih finančnih institucijah. Potrebno je tudi sodelovanje v relevantnih forumih, kot je npr. OECD-DAC, s ciljem razvoja in sporazuma o dobrih praksah podpore razvoja sposobnosti v PFM in procesu nabav ter iskanje možnosti za uveljavitev skupnih ocenjevalnih metodologij, kot sta npr. koncepta »Public Expenditure and Financial Accountability Review in »The Common Benchmarking and Assessment Methodology for Public Procurement Systems«.

3.2 Podpora Danske učinkovitemu PFM

Učinkovito partnerstvo na področju PFM zahteva donatorja, ki se je sposoben kompetentno vključevati v tehnične zadeve in ima specifično znanje o sektorjih in področjih države, za katere je zagotovljena podpora. Potrebno je tudi poznavanje politične ekonomije in relevantnih kulturnih dejavnikov v posamičnih partnerskih državah. V ta namen je Danska nadaljevala z decentraliziranim upravljanjem razvojnega sodelovanja s partnerskimi državami, pri čemer je dodelila odgovornost za načrtovanje in implementacijo pomoči danskim predstavnikom v tujini in ciljnim partnerskim organizacijam. Kot del zaveze k povečanju učinkovitosti razvojne pomoči in temelječ na racionalni delitvi dela z drugimi donatorji, je Danska zmanjšala število sektorjev in področij, ki jih podpira v posamezni državi partnerici. Danska je hkrati okrepila svoje tehnično in profesionalno znanje ter kompetence na posebej relevantnih področjih, kot so:

- politična ekonomija in analiza vodenja;
- boj proti korupciji;
- lokalno izvajanje storitev in vodenje;
- finančni menedžment, vključujoč preskrbovanje (public procurement);
- razvoj sposobnosti (capacity development).

To okrepitev je dosegla z:

- zaposlovanjem specialistov s področja upravljanja javnega sektorja;
- krepitevijo razvoja sposobnosti osebja na diplomatsko-konzularnih predstavništvi (DKP) in sedežih podjetij v tujini, če je le mogoče s skupinskim usposabljanjem z drugimi donatorji;
- sodelovanjem na relevantnih mednarodnih in regionalnih forumih, kot je OECD-DAC ter v Strateškem partnerstvu za Afriko (Strategic Partnership with Africa) s ciljem delitve izkušenj;
- pregledom dobrih praks, ki so, če je le mogoče, izvedene z drugimi donatorji – kar zadeva podporo boju proti korupciji, lokalnim storitvam in vodenju ter upravljanju javnih financ;
- izvajanjem seminarjev o političnih in administrativnih sistemih partnerskih držav, kjer je le mogoče s skupnim usposabljanjem z drugimi donatorji;
- izvajanjem delavnic in seminarjev o ključnih vidikih PFM za svetovalce, nevladne organizacije, raziskovalce in kadre Ministrstva za zunanje zadeve;
- aktivnim povezovanjem in komuniciranjem v navedenih forumih ter preko DANIDA seminarjev in konferenc (www.danidadevforum.dk).

Usposabljanje Centra DANIDA na področju PFM obsega naslednje module:

Modul 1:

- opredelitev PFM, njegove razlike s politiko javnih financ;
- poznavanje pomena in relevantnosti treh ključnih ciljev : 1) agregatna fiskalna disciplina PFM, 2) alokacijska učinkovitost, 3) operativna učinkovitost;
- poznavanje ključnih vsebin, akterjev, mehanizmov ter procesov treh ključnih ciljev PFM in njihove medsebojne povezanosti;

Modul 2:

- poznati šest faz proračunskega ciklusa in vsebino vsakega izmed njih;
- poznati kateri akterji so vključeni v vsako izmed faz proračunskega ciklusa;
- poznati, da se PFM orodja, kot so Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), Public Expenditure Review (PER), Public expenditure and financial accountability (PEFA) nanašajo na različne faze proračunskega ciklusa;
- poznati razliko med PFM orodji, ki so del proračunskega procesa (vladna raven) in diagnostičnimi instrumenti (donatorji).

Modul 3:

- poznavanje konceptov, ciljev in ključnih značilnosti MTEF-a;
- vedeti zakaj se donatorji osredotočajo na MTEF;
- dobiti vpogled v delovanje MTEF-a v praksi.

Modul 4:

- razumeti vlogo PER v proračunskem ciklusu;
- vedeti kaj je PER in na kaj se osredotoča;
- razumeti, da je t. i. državno lastništvo PER pomembno;
- kaj pomeni, kadar PER vodi Svetovna banka, udeleženci ali ga vodi država.

Modul 5:

- razumeti kaj je PEFA – vključujoč šest dimenzij in kakšne so razlike med PEFA in PER;
- razumeti zakaj je PEFA pomembna, vključujoč njeno ozadje, zgodovino in njeno vlogo kot multi-donatorski instrument;
- razumeti uporabo PEFA za merjenje napredka in povezovanje s proračunskimi reformami.

Modul 6:

- razumeti vlogo nacionalne revizije v proračunskem ciklusu in dejstvo, da obstajajo različne vrste revizije;
- razumeti, da obstajata dve obliki redne revizije: finančna revizija in revizija ustreznosti (compliance);
- vedeti kaj je revizija delovanja;
- vedeti kakšna je razlika med interno in eksterno revizijo;
- razumeti revizijski cikel, vključujoč vlogo parlamenta.

Večina strateških dokumentov za zniževanje revščine ugotavlja, da le-to ni le vprašanje večje potrošnje, temveč maksimiranja virov. Države spoznavajo, da je izvor problemov PFM v sektorjih, kot so zdravstvo, izobraževanje in kmetijstvo. Za večjo preglednost tokov, izboljšanje sistemov nabav in dodeljevanje proračunske podpore je potreben razvoj sposobnosti (capacity development) v PFM. Medtem ko je razvoj sposobnosti ključen za vse oblike dobave mednarodne razvojne pomoči, je vse večji interes donatorjev za financiranje razvojne pomoči iz proračuna (kot alternativa projektne pristopu) povečal zaskrbljenost nad razvojem sposobnosti v PFM.

3.3 Razvoj sposobnosti (capacity development) na področju PFM

Program OZN za razvoj (UNDP) definira »sposobnosti« (capacities) kot zmožnosti ljudi, institucij in družb za izvajanje funkcij, reševanje problemov ter postavljanje in doseganje ciljev. »Razvoj sposobnosti« pomeni proces, v katerem je partnerskim državam omogočeno boljše izkoriščanje obstoječih sposobnosti in nadaljnji razvoj sposobnosti na individualni, organizacijski ter institucionalni in politični ravni. Norveška Agencija za razvojno sodelovanje (NORAD) in švedska Agencija za mednarodno razvojno sodelovanje (SIDA) navajata, da je cilj razvoja potencialov na področju javno-finančnega menedžmenta (Public Financial Management (PFM)) razvoj pravil in postopkov v PFM, organiziranje dela in zagotavljanje virov (fizičnih, človeških in finančnih) na način, ki omogoča njihovo učinkovito implementacijo. Splošni cilj je, da PFM postane učinkovito orodje za implementacijo politik in zagotavljanje storitev v korist ljudi, kot tudi mehanizem nadziranja vlade in storitev javne uprave.

PFM vključuje 1) instrumente in ukrepe za oblikovanje proračuna, 2) upravljanje proračunskih prihodkov, 3) prevzem obveznosti za izplačilo izdatkov, 3) interni nadzor in revizijo, 4) menedžment dolgov, 5) bilanco in poročanje, 6) zunanjo revizijo, 7) pravni nadzor, in 8) fiskalno decentralizacijo. PFM zajema tudi področja, kot so npr. proračunska razumljivost, preglednost, disciplina ter učinkovita alokacija virov glede na prioritete potrebe. T. i. »PFM Performance Measurement Framework«, ki ga predlaga delovna skupina Svetovne banke IMF-PEFA, predstavlja vodiča dobrih praks na vsakem izmed področij PFM. Medtem ko se je večina donatorjev v preteklem desetletju osredotočala na prakse in postopke v organizacijah, jih je malo zanimalo vprašanje kako vpeljati razvoj sposobnosti v PFM. Danes je več pozornosti potrebno namenjati »procesu« razvoja potencialov v PFM. Zato je potrebna nova paradigma, in sicer takšna, ki se manj osredotoča na določen PFM načrt in bolj na pospeševanje okolja, v katerem je mogoče progresivno oblikovanje sposobnosti.

Razen tehničnih vidikov je z razvojem sposobnosti v PFM neločljivo povezana politična dimenzija. Implementacija reform proračunskih sistemov zahteva visoko stopnjo politične podpore. Na strani donatorjev je vse večja pozornost namenjena primernim oblikam dodeljevanja pomoči partnerskim državam ter njihovim razmerjem z aktivnostmi reformiranja PFM, še posebej kar zadeva področje zaporednosti. Mnogi donatorji namreč trdijo, da ima proračunska podpora koristne učinke, saj naj bi bila pobudnik PFM reform v partnerskih državah, drugi pa poudarjajo, da je le ustanovitev zanesljivega PFM sistema v okviru

tehničnega sodelovanja lahko predpogoj za zagotavljanje učinkovite proračunske podpore. Visoka tehnična zapletenost razvoja sposobnosti v PFM, kot tudi politična dimenzija tega razvoja, poudarjata potrebo po večji in boljši usklajenosti donatorjev.

»Razvoj sposobnosti« ni aktivnost donatorjev, temveč naloga vlad držav partneric. Razvoj potencialov je predvsem endogeno partnerski državi in temelji na prostovoljnih akcijah in motivaciji. Prizadevanja za »razvoj sposobnosti« morajo biti zakoreninjena v ciljnih in strategijah države partnerice. Kljub temu, da v zadnjih desetletjih nekatera prizadevanja za podporo razvoju sposobnosti niso izpolnila pričakovanj, obstaja na tem področju nekaj pomembnih načel:

1. Podpora vodstvu in »lastništvu« mora biti temelj pristopov donatorjev k razvoju sposobnosti na področju PFM. Razvoj sposobnosti bo uspešen, kadar bo v lastnem interesu držav partneric, in kadar se bodo zavezale k sprejemanju ukrepov, ki so potrebni za implementacijo. Glede na to, da v večini držav partneric nekateri elementi razvoja sposobnosti na področju PFM že obstajajo, je naloga donatorjev, da pospešujejo preoblikovanje ciljev in strategij v akcijski načrt. »Lastništvo« predvideva vključevanje partnerskih držav v celotno verigo vrednosti (opredelitev problema, diagnostična analiza, izvedba akcijskega načrta in predlaganih intervencij ter implementacija). »Lastništvo« lahko tudi pomeni, da specifični interesi donatorjev ne bodo mogli biti uresničeni takoj.
2. Načrt razvoja sposobnosti in zaporedje izvajanja faz mora ustrezati specifičnim okoliščinam partnerske države. Razvoj sposobnosti na področju PFM mora izkoristiti lokalno znanje in graditi na obstoječih vrednotah. »Timing« in obseg intervencij mora biti skladen s sposobnostmi države – tako s političnega, družbenega kot upravljaljskega vidika. Dobro zaporedje na področju PFM mora uravnavati kratkoročne »zmage« z dolgoročnim pogledom na to, kako globoke in trajne spremembe se dogajajo.
3. Na področju oblikovanja in implementacije programa razvoja sposobnosti je potrebno upoštevati institucionalne, organizacijske in individualne ravni razvoja potencialov, vključujoč menedžerske in tehnične vidike. Na razvoj sposobnosti je potrebno gledati s holističnega ali systemskega vidika in ne zgolj kot transfer veščin. Čeprav nova oprema, programi usposabljanja in aktualizirani postopki igrajo vodilno vlogo, mora oblika učinkovitega razvoja potencialov upoštevati politični, institucionalni in organizacijski kontekst, v katerem se spremembe dogajajo. Tehnične rešitve morajo biti dopolnjene s

širšim družbenim/političnim kontekstom, spodbudami za različne udeležence, vplivom politik človeških virov in praks kot tudi kulture javnih storitev kot celote. V nekaterih primerih imajo lahko posamezniki potrebno znanje in izkušnje, toda okolje organizacije, v kateri so zaposleni, preprečuje delovanje. S ciljem pospeševanja sprememb je pomembno razumeti kakšna je interakcija različnih sistemskih ravni.

4. Podpora donatorjev mora biti izvedena na koherenten, koordiniran in programatični način. Ena izmed ključnih odgovornosti donatorjev je minimizacija transakcijskih stroškov vlade. Kjerkoli je možno mora biti cilj donatorjev harmonizirati postopke in nadzorne mehanizme. Kar zadeva vsebino razvoja potencialov mora biti akcijski načrt vlade ključna točka določitve podpore. Podpora donatorjev (preko različnih področij izkušenj) mora biti prej komplementarna kot konkurenčna. Podpora mora biti zasnovana v večletnem horizontu s ciljem upoštevanja dolgoročnega značaja razvoja sposobnosti. Intervencije morajo biti programirane na način, ki odseva umestitev v razvojne cilje države.

Za uspeh razvoja sposobnosti na področju PFM sta vodstvo in »lastništvo« države partnerice ključnega pomena. Pobuda za razvoj sposobnosti pogosteje prihaja s strani ponudbe (potrebe donatorjev) kot s strani povpraševanja (s strani vlad držav partneric). Ne glede na raven financiranja, zaveze ali tehničnega znanja donatorskih držav so se investicije v razvoj sposobnosti brez nacionalnih voditeljev reform izkazale za manj učinkovite in vzdržne. Partnerske države morajo biti pripravljene na odločanje o podpori, ki jo donatorji zagotavljajo. S spodbujanjem partnerskih držav za prevzemanje vodilne vloge pri identifikaciji in oblikovanju prizadevanj za razvoj sposobnosti na področju PFM donatorske države pridobijo vpogled v kritične vidike PFM in uspešneje oblikujejo priporočila na področju PFM, ki je primeren kontekstu države. Glede na to, da lahko razvoj sposobnosti na področju PFM spodbuja ključne spremembe v organizacijskem vedenju in strukturah spodbud, morajo tisti, ki te spremembe razumejo biti vključeni v oblikovanje programov razvoja sposobnosti.

Na področju spodbujanja vodstva in »lastništva« držav partneric obstajajo nekateri primeri dobrih praks:

- Zavzemanje dolgoročne perspektive pri razvoju sposobnosti v PFM v določenem kontekstu države ter implementaciji novih struktur in postopkov;

- Uporaba skupne diagnostike za spodbujanje lastništva. Faza diagnostike mora biti uporabljena kot input za razvoj sposobnosti: pregled obstoječih sposobnosti in institucionalnih dogovorov, raziskave in izgradnja potencialov, raziskava zaporedja in prioritet ter promocija priprav usposabljanja za reforme;
- Zanašanje na zunanje pobude za reforme. V nekaterih državah so zunanji vplivi ali politične krize pomagale ustvariti razvoj sposobnosti za vladno prioriteto (npr. javni pritisk na odpravo korupcije in izboljšanje transparentnosti v javnih financah so ustvarile reforme za politično pomembne);
- Ustvariti prostor za vodilno funkcijo vlade na področju upravljanja javnofinančnih sredstev. Zanesti se na vodilno vlogo ministrstva za finance. Vodstvo ministrstva za finance v državi partnerici je ključnega pomena za implementacijo razvoja potencialov na področju javnofinančnega menedžmenta. Vrhnji menedžment ministrstva za finance mora še posebej aktivno sodelovati v procesu reform. Potrebno je kreirati kulturo lastništva kar zadeva proces reformiranja. S tem namenom je potrebno na vsaki stopnji procesa izmenjati informacije o napredku ter spodbujati povratno komunikacijo.
- Razvoj sposobnosti v PFM mora upoštevati potrebo po utrditvi demokratične preglednosti, odgovornosti in nadzora. Institucije in organizacije, ki so izven izvršnega dela vlade so lahko tudi pomembne pri gradnji zaveze in lastništva razvoja sposobnosti. Pomembno je definirati odgovornosti za upravljanje kompleksnega procesa reform. Mogoče je vzpostaviti nosilca sprememb (agent of change) in napredek pri procesu reform postane v interesu države partnerice. Identifikacija in podpora nosilcu sprememb ima velik pomen v državah s primerjalno nizkim povpraševanjem po reformah.
- Vzpostaviti zavedanje in »lastništvo« v relevantnih ministrstvih. V splošnem je mogoče pričakovati, da čim močnejša in širša je raven političnega soglasja, tem bolj kompleksno raven razvoja sposobnosti je mogoče najti. V okoljih, kjer sta lastništvo države in politična zaveza šibka, se razvoj sposobnosti osredotoča na rutino in tehnične zadeve, kot so postopki revizije. V nasprotju s tem mora področja, ki vključujejo temeljne premike v institucionalni odgovornosti spremljati močna politična zaveza;
- Prilagajanje strategij okoliščinam držav. Prizadevanja razvoja potencialov morajo biti prilagojena okoliščinam držav, če želijo uspeti. Enotne rešitve ne morejo veljati za vse

države: npr. reforme na področju fiskalne decentralizacije morajo upoštevati obstoječe strukture v državi in notranje povezave (e. g. politične in administrativne dimenzije). Zaporedje reform v PFM mora upoštevati državno specifične dejavnike, vključujoč politično klimo za reforme, institucionalne spodbude in menedžerske sposobnosti za vodenje procesa. Razen tega je lahko nekaj elementov javnofinančnega sistema bolj kritičnih.

- Odzivnost na vladne najbolj pereče potrebe. Začetna področja za razvoj sposobnosti se razlikujejo od države do države. Ni fiksnih določil na katere vidike se mora osredotočiti PFM;
- Podpora vladi pri postavljanju jasnih ciljev. Primarno reformiranje temeljnih postopkov in struktur. Vrsta razvoja sposobnosti mora biti primerna stanju javnofinančnega sistema v državi. Vlade partnerskih držav in donatorji morajo zagotoviti, da bodo najprej obravnavani temelji, še posebej, ker ti temelji vplivajo na druge dele javnofinančnega sistema;
- Razvoj sposobnosti v PFM mora biti opredeljen sistematično oz. holistično. Spremembe na določenem področju so lahko pod vplivom drugih sprememb ali pomanjkanja le-teh na drugih področjih. Nobena komponenta javnofinančnega sistema ni izolirana; tehnični vidiki PFM v individualnem, institucionalnem in organizacijskem pogledu ne morejo biti ločeni od njegovega menedžerskega in celo širšega kulturnega konteksta. Pravna osnova, institucionalne spodbude in politike človeških virov lahko imajo vpliv na uspešnost prizadevanj za razvoj potencialov.
- Učinkovit razvoj sposobnosti v PFM zahteva širše razumevanje javnofinančnih sistemov – vključujoč vsa relevantna javnofinančna področja in ravni sposobnosti ter njihovih medsebojnih povezav.

3.4 Diagnostična orodja na področju PFM

Učinkovit PFM je ključni element za doseganje ciljev programov mednarodnega razvojnega sodelovanja. Prav tako promovira odgovornost držav v razvoju in donatorjem zagotavlja jamstvo pri uporabi njihovih sredstev. Diagnostični prikazi v PFM so vse večji vir informacij vladam in donatorjem. Odražajo razmere v sistemih upravljanja javnih financ, tveganja in

omejitve, ki jih te razmere povzročajo pri implementaciji razvojnih programov in uporabi donatorskih sredstev. Diagnostični prikazi in merila delovanja vladam pomagajo pri kreiranju strategij, ki izboljšujejo menedžment javnih financ. Partnerskim državam pomagajo pridobiti informacije o prednostih in slabostih njihovih sistemov javnih financ. Pomagajo izboljšati delovanje njihovih sistemov javnih financ in prispevati k izboljšanim izidom. Prav tako zagotavljajo informacije, ki donatorjem omogočajo preučiti tveganja zlorabe pri uporabi njihovih sredstev. Tako partnerske države kot tudi donatorji imajo skupen interes za visokokakovostne diagnostične prikaze.

Področje diagnosticiranja v PFM je v razvoju. Uporabljajo se številna diagnostična orodja. Temeljni instrumenti so navedeni v tabeli 2. Razen formalnih prikazov se pomembno diagnostično delo izvaja tudi s pomočjo specifičnih projektov tehnične pomoči ali kot del priprav in implementacije finančnih aktivnosti donatorjev.

Tabela 2: Obstoječa diagnostična orodja na področju PFM.

Country Financial Accountability Assessment (CFAA) (Svetovna banka)	Ocena finančne odgovornosti države partnerice je namenjena preučitvi znanja s področja javnofinančnega menedžmenta in pravi sporazumov s področja odgovornosti v državah partnericah.
Public Expenditure Review (PER) (Svetovna banka).	Pregled javnih izdatkov je namenjen analizi fiskalnega položaja države partnerice in njenih politik izdatkov – še posebej obsegu njihove revščine – in sistemov upravljanja javnih financ.
Country Procurement Assessment Review (CPAR) (Svetovna banka)	Pregled institucij javnih nabav in praks na tem področju v državah partnericah.
HIPC Expenditure Tracking Assessment (Svetovna banka in Mednarodni monetarni sklad)	Ocena sposobnosti sistemov upravljanja javnih financ v visoko zadolženih državah (highly indebted poor countries (HIPC)s) s petnajstimi merili benchmarkinga menedžmenta javnih financ.
Fiscal Transparency Review (Mednarodni monetarni sklad)	Modul poročil o opažanjih v zvezi s standardi in pravili na področju fiskalne preglednosti.
Diagnostic Study of Accounting and Auditing (Azijska razvojna banka)	Preverjanje praks na področju finančnega upravljanja in vodenja v javnih in zasebnih sektorjih držav partneric.
Ex ante assessment of country financial management (Evropska komisija)	Običajno je Evropska komisija izvajala revizije njene ciljne proračunske podpore z vidika ugotavljanja, če izdatki sodijo v okvir »primernosti« (eligible) ali »neprimernosti« (ineligible). Po novem na področju proračunske podpore razvija nov pristop, ki uporablja ex ante PFM ocene, ki temeljijo na vrsti diagnostičnega dela drugih donatorjev/vlad in na testu skladnosti (»compliance test«) za zagotovitev empiričnih dokazov o delovanju sistemov javnofinančnega menedžmenta.
Country Assessment in Accountability and Transparency (UNDP)	Orodje vlad in svetovalcev pri uresničevanju njihovega poslanstva na področju ocene odgovornosti javnofinančnih sistemov.

Za doseg višje učinkovitosti diagnostičnih poročil in merjenja delovanja na področju menedžmenta javnih financ je priporočljivo, da donatorke in vlade upoštevajo primere dobrih praks na tem področju. Na področju diagnostičnega dela veljajo naslednja načela:

- vlade držav partneric morajo biti popolnoma vključene v to delo in biti »lastnik« diagnostičnih poročil;
- harmonizirana diagnostična poročila morajo zmanjševati breme partnerskih držav (donatorji morajo racionalizirati diagnostična poročila, da preprečijo nepotrebno podvajanje del in morajo pri tem čimbolj izkoristiti diagnostična poročila drugih donatorjev);
- harmonizacija diagnostičnih poročil ne pomeni standardizacije; različni donatorji lahko sprejmejo drugačne odločitve, ne glede na uporabljen isti tip diagnostičnega poročila;
- diagnostična poročila se morajo odzivati na razvojni kontekst države – izboljšanje sistemov PFM se mora odzvati na razvojni kontekst države. Diagnostične študije je potrebno obravnavati kot del razvojnega procesa države in ne kot samostojen element;
- diagnostična poročila je potrebno voditi kot odprte in pregledne procese – obstajati mora popolna konzultacija z udeleženci, tako da niso možna presenečenja pri objavi končnih poročil;
- razumevanje institucionalnega konteksta in konteksta upravljanja; pregledi sistemov PFM zahtevajo popolno razumevanje vladnega delovanja, neformalnih pravil in struktur spodbud ter dejavnikov, ki lahko uničijo učinkovito izvajanje javnih storitev s trošenjem, neustreznim upravljanjem in korupcijo.

3.5 Merjenje delovanja na področju PFM (performance measurement)

Pri merjenju delovanja na področju PFM veljajo nekatera *načela dobrih praks*:

- Okvir merjenja delovanja mora obsegati ključne vidike javnofinančnega menedžmenta;
- Okvir merjenja delovanja mora obsegati mednarodno sprejeta pravila in standarde, ki predstavljajo cilj za sisteme menedžmenta javnih financ. To vodi do dveh specifičnih zahtev: 1) pravila in standarde je potrebno razviti, da bi razvili manjkajoče vrzeli in 2) države v razvoju morajo popolnoma sodelovati pri razvoju ter oblikovanju pravil in standardov;
- Merila merjenja delovanja morajo biti izčrpna glede na kritična področja. Morajo biti razumljiva, stroškovno učinkovita in sposobna pokrivanja različnih faz razvoja.

- Sprejemljiva morajo biti partnerskim državam in državam donatoricam ter konsistentna z obstoječimi ter predlaganimi relevantnimi mednarodnimi pravili in standardi;
- Ker ne obstaja edino splošno merilo delovanja PFM, se je potrebno izogniti prevelikemu številu indikatorjev.

Načrtovanje diagnostičnih poročil

Priporočljivo je, da donatorji uporabljajo obstoječa diagnostična poročila. Kjer zahteve donatorjev ne zadovoljujejo razpoložljiva diagnostična poročila, je priporočljivo, da zaradi izogibanja nepotrebnemu podvojevanju dela sodelujejo z drugimi donatorji in si delijo rezultate poročil. Vsi donatorji si lahko delijo informacije o načrtih za izvedbo diagnostičnega dela v določeni državi.

Sodelovanje med partnersko državo in donatorji je tako pomembno kot sodelovanje med donatorji. Sodelovanje med donatorji ima lahko več oblik:

- skupna priprava diagnostičnih poročil.
- priprava poročila s strani enega ali nekaterih partnerjev.

Izvedba diagnostičnih poročil

Značaj in obseg sodelovanja je mogoče določiti in dokumentirati na začetku procesa načrtovanja. Potrebno je opredeliti:

- vlogo partnerske države pri izvedbi poročil;
- opredeliti ali bodo skupna ali posamična poročila za različne donatorje;
- opredeliti kateri donatorji bodo vodilni udeleženci in kateri bodo imeli bolj sekundarno vlogo.

Kadar je mnogo donatorjev zainteresirano za diagnostične študije je potrebno omejiti direktno sodelovanje nekaterih, da bi bil proces čimbolj stroškovno učinkovit. To bi bilo mogoče doseči s skupnim sporazumom. S ciljem dosege objektivnih informacij o kakovosti javnofinančnega sistema je potrebno posvetovanje z vsemi udeleženci v partnerski državi. Razen ključnih ministrstev, kot je Ministrstvo za finance, morajo biti vključeni udeleženci ministrstev, ki so porabniki sredstev, parlamentov, poslovnih skupnosti in civilne družbe.

Dobre prakse merjenja delovanja na področju PFM

Znanih je nekaj dobrih praks merjenja delovanja na področju PFM:

- vlade držav partneric in donatorji morajo sodelovati pri določanju in sledenju indikatorjev delovanja na področju javnofinančnega menedžmenta, ki so specifični državi partnerici;
- glede na to, da ne obstaja splošen, mednarodno sprejemljiv okvir merjenja delovanja v javnofinančnem menedžmentu, morajo donatorji podpirati delo na področju razvoja takšnega okvira. Prav tako morajo zagotoviti, da bodo pogoji držav v razvoju in njihova stališča v takšnem okviru zastopana. Kjer je možno, morajo donatorje voditi obstoječi mednarodni standardi, pravila in pristopi pri oblikovanju državi specifičnih ciljev delovanja, kot so primerni pogojem držav.

Elementi nastajajočega okvira merjenja delovanja na področju PFM

Med elemente okvira merjenja delovanja na področju PFM se uvrščajo:

- mednarodni standardi, kot so International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) in standardi revidiranja (Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI));
- pravila dobrih praks, kot so npr. Pravila dobrih praks o fiskalni transparentnosti in postopki klasifikacije proračuna (IMF Government Finance Statistics, United Nations COFOG);
- obstoječi sistemi benchmarkinga, kot je sklop 15 indikatorjev delovanja na področju javnofinančnega menedžmenta (MMS in Svetovna banka) pri ocenjevanju izdatkov za zmanjševanje revščine v visoko zadolženih državah (HIPCs);
- indikatorji delovanja na področju javnofinančnega menedžmenta pomagajo donatorjem pri oceni tveganj njihovih programov. Medtem ko donatorji sodelujejo pri oblikovanju indikatorjev delovanja v posameznih državah, se morajo samostojno odločati o značaju in ravni transfera virov v določenem sklopu okoliščin.

Indikatorji delovanja na področju PFM

A.REZULTATI MENEDŽMENTA JAVNIH FINANC

1. Agregatni fiskalni deficit v primerjavi z odobrenim proračunom.
2. Struktura proračunskih izdatkov v primerjavi z odobrenim proračunom.

3. Agregatni prihodek v primerjavi z odobrenim proračunom.
4. Zaostanki izdatkov; akumulacija novih zaostankov v preteklih letih.

B.KLJUČNE ZNAČILNOSTI: IZČRPNOST (RAZUMLJIVOST) IN PREGLEDNOST

1. Razumljivost nadzora agregatnega fiskalnega rizika.
2. Obseg, do katerega proračunska poročila vključujejo vse znatne izdatke o centralnih vladnih aktivnostih, vključujoč tiste, ki jih financirajo donatorji.
3. Ustreznost informacij o fiskalnih projekcijah, proračunu in rezultatih v proračunski dokumentaciji.
4. Administrativna, ekonomska, funkcionalna in programatična razporeditev proračuna.
5. Identifikacija izdatkov za revščino v proračunu.

C.PRORAČUNSKI CIKLUS

Srednjeročno načrtovanje in oblikovanje proračuna

1. Obseg večletne perspektive v proračunskem načrtovanju, načrtovanju politik izdatkov in »budžetiranja«, vključujoč nabave (public procurement).
2. Red in sodelovanje v procesu opredeljevanja proračuna.
3. Koordinacija »budžetiranja« tekočih in investicijskih izdatkov.
4. Zakonodajni nadzor letnega proračunskega prava.

Izvajanje proračuna, vključujoč nabave

1. Učinkovitost načrtovanja denarnih tokov in preskrbovanja, upravljanja ter nadzorovanja.
2. Beleženje dolgov in garancij.
3. Obseg, do katerega so sodelujoča ministrstva in agencije sposobni načrtovati in se zavezati izdatkom, skladno z originalnimi/revidiranimi proračuni.
4. Razpoložljivost evidence, da proračunski viri »dosežejo« enote potrošnje na pravočasen in pregleden način.
5. Učinkovitost internega nadzorovanja, vključujoč preskrbovanje.
6. Učinkovitost internega revidiranja, vključujoč preskrbovanje.
7. Učinkovitost nadzorovanja plačilnih list.
8. Obstoje preglednega sistema nabav kot integralnega dela celotnega PFM sistema, kar je podprto z jasnim okvirjem regulative, ki zagotavlja konkurenco, t. i. »vrednost za denar« in učinkovito nadzorovanje.

Bilance in poročanje

1. Pravočasnost in rednost usklajevanja podatkov.
2. Pravočasnost, kakovost in diseminacija letnih poročil o izvajanju proračuna.
3. Pravočasnost in kakovost revidiranih finančnih poročil, posredovanih v zakonodajno telo.

Zunanja odgovornost, revidiranje in nadzorovanje

1. Obseg in značaj zunanjega revidiranja.
2. Število t. i. follow-up poročil s strani izvajalske ali revidirane entitete.
3. Zakonodajno nadzorovanje zunanjih poročil o revidiranju.

Razen indikatorjev delovanja države na področju PFM ta okvir vključuje dva indikatorja praks donatorjev (skupina D), ki vplivata na sistem javnofinančnega menedžmenta. Na njuni osnovi je mogoče meriti delovanje donatorjev in obseg negativnega vpliva donatorskih praks. Gre za indikator celovitosti informacij o donatorju (tokovi pomoči in primerjava z dejanskimi tokovi in napovedmi donatorjev) in indikator deleža pomoči, ki se upravlja z uporabo nacionalnih postopkov.

Za vsakega izmed zgoraj navedenih indikatorjev so razviti natančna razlaga in smernice o rangiranju od A – D. Razlaga in smernice za vsakega izmed indikatorjev vsebuje PFM Performance Measurement Framework (www.pefa.org). Ta sklop indikatorjev je mogoče dopolniti s podrobnimi indikatorji o specifičnih vidikih PFM sistema. Primer je sklop indikatorjev, ki so jih razvili OECD-DAC in okrogla miza Svetovne banke o preskrbovanju.

Aplikacija okvira za merjenje delovanja na področju PFM

PEFA PFM okvir za merjenje delovanja je bil razvit kot prispevek prizadevanjem udeležencev za oceno in razvoj ključnih PFM sistemov, z zagotavljanjem skupne baze informacij za konsistentno merjenje in nadzorovanje napredka na področju delovanja PFM in s skupno platformo za dialog. Cilj je izločiti različne okvire delovanja PFM, ki jih uporabljajo različni donatorji in zagotoviti trdno osnovo za oceno napredka na tem področju.

Na področju aplikacije je mogoče identificirati nekaj načel:

- glede na skupni informacijski fond mora proces načrtovanja in aplikacije okvira za merjenje delovanja PFM voditi medsebojno sodelovanje;

- potrebno je stremeti k vladnemu vključevanju in pri tem zagotavljati, da je zadovoljeno zahtevam donatorske odgovornosti. Modalitete v povezavi z vlado lahko variirajo v odvisnosti od specifičnih sposobnosti in okoliščin države ter operativnih zahtev;
- ocenjevanje mora biti izvedeno na način, ki zagotavlja trdno in konsistentno merjenje ter nadzorovanje napredka delovanja na področju PFM;
- ocenjevanje mora biti izvedeno na način, ki minimizira stroške vlad in donatorjev. Graditi mora na obstoječih informacijah in mora biti izvedeno z učinkovitim teamom ekspertov.

3.6 Konsolidiran pristop (strengthen approach) k delovanju na področju PFM

Konsolidiran pristop za podporo delovanju na področju PFM temelji na povezovanju donatorske podpore in podpore mednarodnih finančnih institucij programom mednarodnega razvojnega sodelovanja. Ta pristop je razvila Svetovna banka in MMS skupaj s PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) programom in s posvetovanjem z »OECD-DAC Joint Venture on Public Financial Management«. Ta pristop oblikuje konstruktivna partnerstva med državami, donatorji in mednarodnimi finančnimi institucijami. T. i. »konsolidiran pristop«, ki gradi na obstoječih dobrih praksah, temelji na naslednjih načelih:

1. Moderniziranje in povečanje učinkovitosti sistemov PFM je aktivnost vlad držav partneric. Donatorji lahko podpirajo ta prizadevanja, vendar niso substitut za domače vodstvo na tem področju in ne smejo podcenjevati programov za izgrajevanje odgovornosti v državah partnericah.
2. Povečanje sposobnosti in delovanja sistemov upravljanja javnih financ zahteva vladno strategijo, ki sledi okoliščinam države, upošteva institucionalne, menedžerske in tehnične zadeve ter je podprt s strani donatorjev na koherenten, koordiniran in programatičen način.
3. Rigorozno in konsistentno nadzorovanje ter ovrednotenje izvršitve je ključno za upravljanje reform ter za kreiranje učinkovite odgovornosti za uspeh reform.

Konsolidiran pristop odraža načela, ki vodijo vso mednarodno podporo za razvoj. Monterreyski vrh iz leta 2002 je predlagal novo partnerstvo, ki temelji na medsebojni zanesljivosti in odgovornosti med razvitimi državami in državami v razvoju pri podpori jasnim politikam, dobremu vladanju in vladavini prava. Vrh je poudaril načelo, da ima vsaka država primarno odgovornost za svoj lasten ekonomski in družbeni razvoj.

Komponente konsolidiranega pristopa

Konsolidiran pristop ima tri komponente:

- strategijo reformiranja PFM, ki jo vodi država ter akcijski načrt;
- koordiniran program podpore – koordiniran večletni program PFM, ki je integriran z donatorji mednarodnih finančnih institucij (IFI) in je povezan z vladno PFM strategijo;
- deljen informacijski fond – okvir za merjenje rezultatov, ki zagotavljajo konsistentne informacije o delovanju PFM, vključujoč časovni napredek.

Konsolidiran pristop predstavlja znatno evolucijo podpore PFM sistemom, ki jih je mogoče označiti kot takšne, ki se od diagnosticiranja pomikajo k implementaciji. Pri implementaciji tega pristopa obstajajo nekateri ključni izzivi za donatorje:

- povezovanje donatorske podpore s prioritetami države zaradi potrebe po povečanju fleksibilnosti donatorskih intervencij;
- prilagajanje analitičnega dela za zadovoljevanje potreb države zaradi potrebe po zmanjšanju analitičnega dela s ciljem odstranitve podvojevanja in standardizacije;
- uravnotežanje vsebine in koordinacije donatorske pogojenosti ter podpore;
- zagotovitev kredibilne ocene PFM delovanja v teku časa kot informacijski fond za donatorje.

3.7 Ključni cilji menedžmenta javnih financ

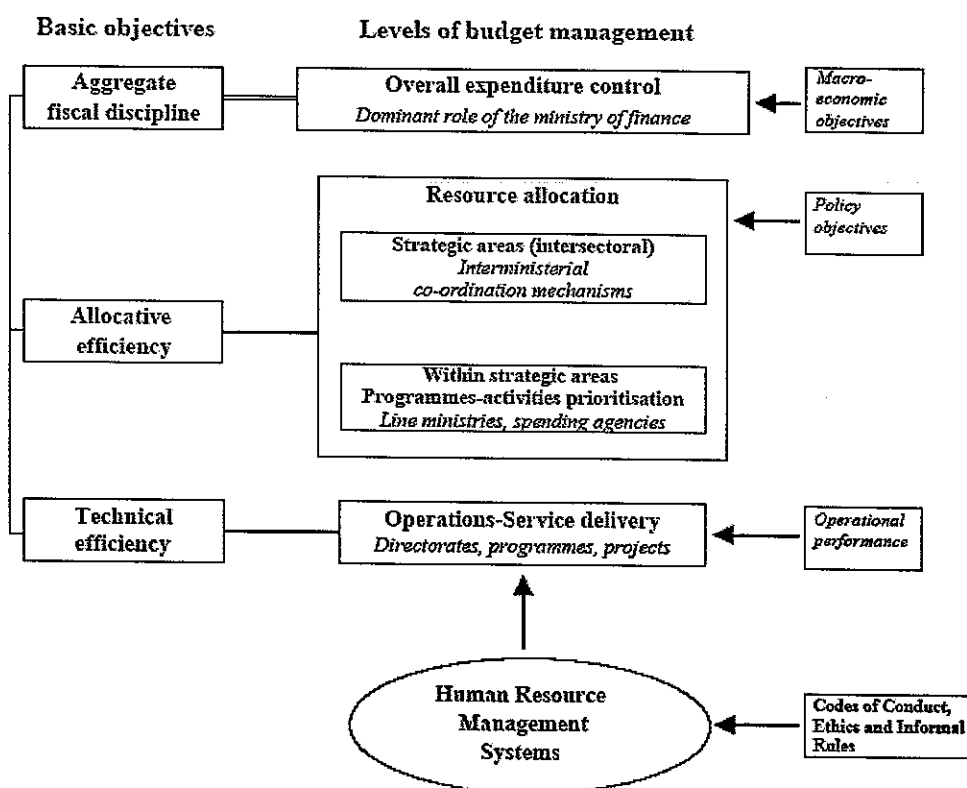
Ključni cilji PFM so naslednji (slika 2):

- 1) *Vzdrževanje agregatne finančne discipline.* Fiskalna disciplina se nanaša na učinkovit nadzor celotnega proračuna, s postavitvijo meja na potrošnjo, ki so zavezujoče tako za agregatno raven kot za individualne potrošne enote. Brez fiskalne discipline je nemogoče doseči učinkovito postavljanje prioritet ter njihovo učinkovito implementacijo.
- 2) *Alokacija resursov v skladu z vladnimi prioritetami.* Alokacijska učinkovitost je sposobnost postavljanja prioritet v proračunu, distribuiranja virov na osnovi vladnih

prioritet in programske učinkovitosti ter alociranje resursov s starih na nove prioritete oz. z manj do bolj produktivnih aktivnosti, skladno z vladnimi prioritetami. Učinkovitost, ki se nanaša na obseg, do katerega so cilji politike, programi ali aktivnosti uresničene, je močno odvisna od odločitev alokacije virov.

- 3) *Promoviranje učinkovitega izvajanja storitev.* Tehnična ali operativna učinkovitost uporabe proračunskih virov se nanaša na sposobnost implementacije programov in izvedbe storitev z najnižimi stroški.

Slika 2: Ključni cilji menedžmenta javnih financ.



Navedeni cilji so komplementarni in soodvisni. Temeljne povezave med tremi ključnimi cilji PFM in proračunskimi procesi so naslednji:

- 1) *Agregatna fiskalna disciplina* zahteva splošni nadzor potrošnje, z ocenami potrošnje, ki temeljijo na realističnih predvidevanjih prihodkov in s potenciali za postavitev fiskalnih ciljev in njihove uveljavitve;

- 2) *Alokacijska učinkovitost* se izraža na različnih vladnih ravneh. Alokacija virov med strateškimi področji in/ali področnimi ministrstvi sproža primerne dogovore na ministrski ravni in med ministrstvi s ciljem oblikovanja politik in odločanja o sektorskih finančnih okvirih. Alokacija virov med programi, projekti in aktivnostmi znotraj strateških področij zahteva primerne dogovore znotraj področnih ministrstev za oblikovanje sektorskih politik in primernih tehničnih sposobnosti znotraj potrošnih agencij s ciljem izbora najbolj učinkovitih programov, projektov in aktivnosti.
- 3) *Tehnična učinkovitost* se nanaša predvsem na operativno raven in je odvisna od dogovorov za implementacijo programov znotraj potrošnih enot na osnovi učinkovitih upravljavskih sistemov. Operativno delovanje na področju implementacije programov in izvajanja storitev zahteva učinkovitost pri uporabi virov. Učinkovitost izvajanja storitev je tesno povezana z odločitvami o alokaciji virov in alokacijski učinkovitosti. Izboljšana učinkovitost na operativni ravni je odvisna tudi od mnogih dejavnikov, ki niso direktno povezani s proračunskim sistemom;

Politični vidiki PFM

Agregatno fiskalno disciplino in učinkovito alokacijo virov pogosto moti t. i. »tragedija skupnih interesov« (tragedy of the commons). Obstaja mnogo upravičencev proračuna, interesnih skupin in področnih ministrstev. Vsak izraža preference nad načinom, po katerem naj bi bila proračunska sredstva alocirana. Skupek teh individualnih preferenc pritiska na povečano potrošnjo. Alokacija virov predstavlja izziv trem ključnim ciljem, ker nad njo dominirajo politični dejavniki.

Mehanizmi preglednosti in odgovornosti (slika 3) so potrebni za določitev implicitnih stroškov in, kadar je relevantno, eksplicitnih sankcij politikom in javnim uslužbencem za zlorabo proračunskih pravil. Odgovornost pomeni, da morajo politiki in javni uslužbenci 1) periodično odgovarjati na vprašanja, ki se nanašajo na njihove aktivnosti in 2) morajo biti odgovorni za dodeljene naloge. Odgovornost je ključna, vendar ne postane operativna, dokler ni določena odgovornost »koga«, »za kaj« in »komu«. Odgovornost, ki mora biti jasno definirana, se zahteva za različna področja – od političnih zavez politikov do operativnih aktivnosti. Obstajajo različne oblike odgovornosti: nekatere so interne izvršnemu delu vlade, nekatere vplivajo na odnos med izvršno in drugimi deli vlade oz. zunanjimi akterji.

Odgovornost do parlamenta je ključna in predstavlja enega izmed ključnih pogojev za jasno »budgetiranje«. Dopolnjena mora biti z odgovornostjo do občanov, preko oblikovanja zavez javne politike ter objavljanja poročil o vladnih aktivnostih in doseženih rezultatih. Notranja odgovornost prispeva k povečani učinkovitosti v implementaciji vladnih politik in programov. Brez predvidljivosti in jasnih področij odgovornosti lahko k rezultatom naravnani sistemi javne uslužbenke naredijo za »grešne kozle« njihovih političnih voditeljev.

Slika 3: Ključne zahteve za fiskalno preglednost.

Box 0.1. MAIN REQUIREMENTS FOR FISCAL TRANSPARENCY

Clarity of Roles and Responsibilities

- A budget law or administrative framework, covering budgetary as well as extra-budgetary activities and specifying fiscal management responsibilities should be in place.
- Taxation should be under the authority of law and the administrative application of tax laws should be subject to procedural safeguards.

(cont'd)

Box 0.1. MAIN REQUIREMENTS FOR FISCAL TRANSPARENCY (cont'd)

Public Availability of Information

- Extra-budgetary activities should be covered in budget documents and accounting reports.
- Original and revised budget estimates for the two years preceding the budget should be included in budget documents.
- The level and composition of central government debt should be reported annually with a lag of no more than six months.

Open Budget Preparation, Execution, and Reporting

- A fiscal and economic outlook paper should be presented with the budget, including among other things, a statement of fiscal policy objectives and priorities, and the macroeconomic forecasts on which the budget is based.
- A statement of "fiscal risks" should be presented with the budget documents.
- All general government activities should be covered by the budget and accounts classification.
- The overall balance should be reported in budget documents, with an analytical table showing its derivation from budget estimates.
- A statement of accounting standards should be presented with the budget.
- Final central government accounts should reflect high standards, and should be audited by an independent external auditor.

Independent Assurances of Integrity

- Mechanisms should be in place to ensure that external audit findings are reported to the legislature and that remedial action is taken.
- Standards of external audit practice should be consistent with international standards.
- Working methods and assumptions used in producing macroeconomic forecasts should be made publicly available.

Source: IMF (1999).

Preglednost podpira odgovornost. Fiskalna in finančna informacija je pomemben sestavni del ustreznega informiranja. Ne zadostuje pa, da je ta informacija zagotovljena, temveč, da je v relevantni in razumljivi obliki (glej Code of Good Practices on Fiscal Transparency).

Na operativni ravni je pomembna predvidljivost. Pomanjkanje predvidljivosti finančnih virov slabi strateško prioritizacijo in javnim uslužbencem otežuje načrtovanje ukrepov. Predvidljivost vladnih izdatkov na agregatni ravni in v različnih sektorjih zagotavlja pomembne signale zasebnemu sektorju pri opredeljevanju njihovih lastnih proizvodnih, marketinških in investicijskih odločitev.

Fleksibilnost odločitev je pomembna s ciljem pridobitve učinkovitega operativnega delovanja. Na politični ravni morajo ministri imeti pooblastilo za izvajanje odločitev na področju določenega sektorja, z zagotovitvijo, da te odločitve ustrezajo strateškim političnim ciljem vlade. Podobno morajo imeti menedžerji na operativni ravni pooblastilo za sprejemanje odločitev na njihovem opredeljenem področju pristojnosti. Tovrstne fleksibilnosti morajo biti uravnotežene s primernimi pravili in standardi vodenja, primernimi ukrepi za zagotovitev odgovornosti in nadzornih mehanizmov. S ciljem jasnega oblikovanja programov izdatkov je potrebno primerno sodelovanje določenih javnih uslužbencev in drugih zaposlenih, sodelovanje zunanjih entitet za nadzorovanje operativne učinkovitosti in povratna informacija uporabnikov javnih storitev za nadzorovanje dostopa in kakovosti zagotovljenih storitev. Kljub temu pa je skoraj nemogoče zagotoviti sodelovanje vseh udeležencev na vseh stopnjah potrošnega ciklusa, prav tako je neprimerno uporabiti sodelovanje kot opravičilo za izogibanje sprejemanja trdnih, vendar nujnih odločitev.

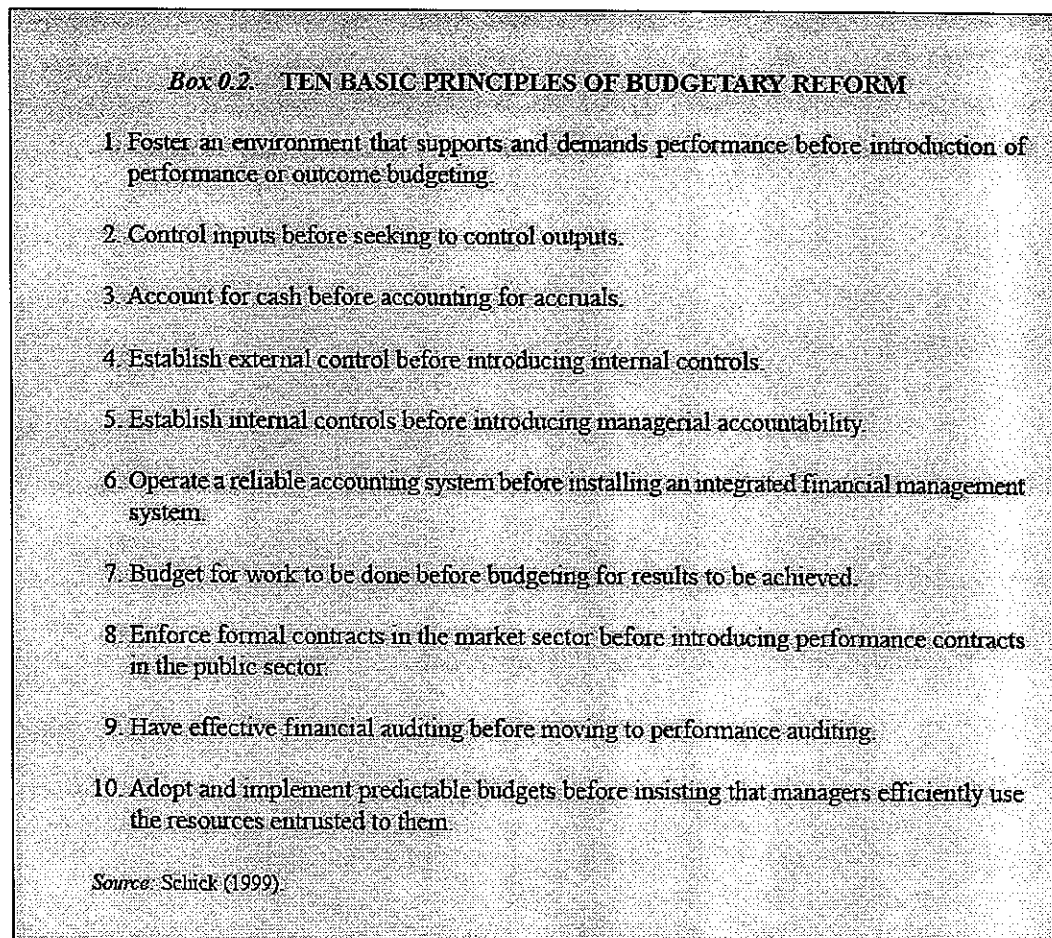
Razen treh ključnih ciljev, mora sistem javnofinančnega menedžmenta upoštevati širše vrednote in zahteve družbe. Odgovornost, preglednost, predvidljivost in sodelovanje so pomembni instrumenti javnofinančnega menedžmenta, obravnavajo pa se tudi kot štirje stebri dobrega vladanja. Če se budžetiranje ne podreja parlamentarnim odločitvam ali pa so javna sredstva uporabljena za zasebne namene, obstajajo dvomi, da bosta doseženi agregatna fiskalna disciplina ali učinkovita alokacija virov. Zahteve po ustreznosti z odločitvami parlamenta in odgovornosti parlamentu so skladne z vlogo parlamentov v demokratičnih ureditvah. Korupcija, ki predstavlja zlorabo javnih ali zasebnih pooblastil za direktne ali indirektno osebne koristi, predstavlja moralne in pravne probleme in predstavlja ključni vir neučinkovitosti PFM. Učinkovita pot za krepitev PFM je zmanjšanje priložnosti za korupcijo

in sankcioniranje korupcije. Velja pa tudi obratno: temeljna pot za zmanjševanje korupcije je krepitev sistemov javnofinančnega menedžmenta. Korupcija v vladi se najpogosteje pojavlja na področju nabavnih transakcij in na področju večjih projektov javnih del. S ciljem zniževanja korupcije so potrebni učinkoviti sistemi javnih nabav, internega upravljavskega nadzora in revizije. Največje priložnosti za pojav korupcije predstavljajo v t. i. skritem delu letnega proračuna (slučajne obveznosti, neproračunske obveznosti in večletne obveze potrošnje). Proračun pa ni edini vir potencialne korupcije. Šibki sistemi davčne administracije, menedžment dolga, carinska administracija in privatizacija so enako nagnjeni h korupciji. Za boj proti korupciji na vseh navedenih področjih so ključni fiskalna preglednost in odgovornost ter primerni sistemi revizije.

Administrativni in kulturni kontekst

Dejstvo je, da ni samodejne povezave med določenim instrumentom ali institucionalno ureditvijo ter proračunskimi izidi. Relevantnost in učinkovitost institucionalnih ureditev in sistemov upravljanja proračuna so odvisni od konteksta države. Zaradi tega je potrebno katerikoli instrument javnofinančnega menedžmenta, ki izvira iz druge države, natančno preučiti v lokalnem kontekstu in ga zavrniti, sprejeti ali prilagoditi. Kljub temu pa na področju reformiranja proračuna veljajo določena temeljna načela (slika 4). Posebej pomembno za področje ovrednotenja proračuna je ovrednotenje institucionalnega okvira države. Proceduralni postopki so zmeraj bolj kompleksni kot izgleda na prvi pogled. Neformalna pravila so enako pomembna kot formalna pravila (regulativa, odloki in operativni priročniki). Če so reforme proračuna izvedene, ne da bi upoštevali neformalna pravila, obstaja verjetnost, da propadejo. Proračunske organizacije je mogoče prestrukturirati in vpeljati sofisticirane instrumente, vendar ne bo sprememb v vedenju (in s tem v izidih proračuna), če se ne bodo spremenila tudi temeljna pravila in postopki. Eden izmed načinov za izboljšanje celotnega institucionalnega ogrodja je povečati preglednost neformalnih pravil.

Slika 4: Temeljna načela proračunskih reform.



3.8 MTEF – Medium-Term Expenditure Framework

Vladni proračuni se pripravljajo glede na letni cikel. S ciljem njihove boljše zasnove in s ciljem njihovega prispevka k visoko kakovostnim in vzdržljivim storitvam, morajo upoštevati tudi dogodke izven letnega ciklusa, še posebej makroekonomske realnosti, pričakovane izide ter dolgoročne potrebe po sredstvih v posameznih vladnih programih in politikah. To je tudi razlog zakaj letno »budžetiranje« ne more biti izvedeno v izolaciji, temveč mora biti povezano z načrtovanjem v kontekstu večletnega okvira.

T. i. srednjeročni okvir potrošnje (Medium-term expenditure framework (MTEF)) sestoji iz »top-down« ocene agregatnih virov, ki so razpoložljivi za javno potrošnjo in skladni z makroekonomsko stabilnostjo in iz »bottom-up« ocen stroškov izvajanja politik, tako

obstojećih kot novih ter iz ogrodja, ki usklajuje stroške z agregatnimi viri. Naziv »srednjeročni« izhaja iz značilnosti, da zagotavlja podatke o bodoči osnovi, za proračunsko leto (n+1) in nadaljnja leta (n+2 in n+3). Proces MTEF se ponavlja vsako leto, njegov cilj pa je znižanje neravnovesja med možnim in potrebnim po posameznih področnih ministrstvih. Ta proces se izvaja na področjih oblikovanja politik, načrtovanja in zgodnjem budžetiranju ter s prilagoditvami preko sprememb politik. Vključuje izgradnjo domačih makroekonomskih in sektorskih zmogljivosti modeliranja. MTEF mora 1) povezati vladne prioritete s proračunom znotraj vzdržljivega potrošnega okvira, 2) poudariti izključevanje konkurenčnih ciljev vlade, 3) povezati proračune z izvedenimi političnimi izbirami, 4) izboljšati rezultate s povečano preglednostjo, odgovornostjo in predvidljivostjo financiranja.

Slika 4: Proračunski in srednjeročni okvir potrošnje.

	Traditional BUDGET (at Ministry level)	MTEF (3-year rolling program at Sector level)
AGGREGATE FISCAL DISCIPLINE (to keep expenditure within the means)	Focused on short-term macro-economic concerns (with international agencies providing the discipline in many countries).	Situates short-term macro-economic concerns within a medium-term macro-economic and sector perspective (3 years: n+1, n+2, and n+3). Involves building domestic macro-economic modeling capacity.
LINK BETWEEN POLICY, PLANNING, AND BUDGETING (reflecting the government's capacity and willingness to prioritize expenditures programs)	Very weak because policy choices are made independent of resource realities. Thus policy is not sustainable and spending patterns may not reflect the priorities articulated by government	Policy making tightly disciplined by resource realities. Thus a much stronger link exists between policy making, planning, and budgeting. Spending reflects the stated priorities of Government.
PERFORMANCE AND SERVICE DELIVERY (relating to operational performance of all resources human as well as financial)	Incentives for results in terms of outputs and outcomes are generally low because emphasis is on input control. Little attention to the predictability of budget funding.	Emphasis is on the delivery of agreed outputs and outcomes with available resources. Incentives are structured to increase the demand for evidence of good performance (accountability for sector managers for results). Consequently, service delivery should improve.
AUTONOMY OF CREDIT MANAGERS	Generally low, because lack of discipline within the traditional budget framework is translated into detailed input controls.	Generally high because of greater discipline in setting and enforcing hard budget constraints plus accountability mechanisms that makes it possible for managers to be given more authority to determine how agreed outputs and outcomes should be achieved.

Pri implementaciji MTEF je potrebno preučiti sedem ključnih zahtev:

- *dobre makroekonomske politike.* Dobra makroekonomska analiza in predvidevanja so potrebna kot osnova za MTEF;
- *prilagodljiva fiskalna politika in instrumenti.* Pristop MTEF temelji na močni povezavi med makroekonomsko in fiskalno politiko. Načrti za prihodnje izdatke morajo temeljiti na razumnih ocenah predvidenih virov;
- *ponovna prioritizacija in realokacija virov.* Osnova pristopu MTEF je prepričanje, da predstavlja letni proračun šibek mehanizem za premik virov z nižjih prioritet porabe na

višje prioritete. Ključna funkcija MTEF je zagotoviti boljši mehanizem za povezavo proračunov s politikami;

- *institucionalna ustreznost in odsotnost pristranosti.* MTEF zahteva podporno institucionalno osnovo, in sicer takšno, v kateri različni akterji uporabljajo MTEF kot ogrodje za sprejemanje odločitev o izdatkih. Politični odločevalci morajo sprejeti MTEF kot sredstvo za alokacijo virov;
- *primerni parametri.* Oblikovanje MTEF zahteva, da so oblikovani ustrezni parametri. Parametri predstavljajo definicijo agregatne potrošnje, odnosa med sektorsko razdelitvijo ter organizacijsko strukturo vlade, vsebino okvirov potrošnje, primerne cenovne osnove za oceno prihodnjih izdatkov, mehanizem za koordinacijo z letnim proračunskim procesom in stopnja potrebne fleksibilnosti za potrebne scenarije;
- *transparentnost.* Fiskalna preglednost in politična preglednost izboljšata odgovornost akterjev, ki so vključeni v MTEF proces. Fiskalna preglednost pomeni odprtost za javnost, kar zadeva strukturo in funkcijo vlade, namenov fiskalne politike, računov javnega sektorja in fiskalnih projekcij. Politična transparentnost pomeni odprtost javnosti v zvezi z vladnimi nameni na določenem političnem področju, katere izide je potrebno doseči in kakšni bodo stroški za doseganje teh izidov. Transparentnost pomeni tudi poročanje o delovanju s kakovostnimi izidi in doseženimi rezultati;
- MTEF pristop poudarja, da gre pri menedžmentu potrošnje za primerne politike na dolgi rok, ne pa za menedžment gotovinskih tokov na kratki rok. Kjer razpoložljiva gotovina predstavlja največji vpliv na izdatke, postane upravljanje nemogoče. MTEF zagotavlja bolj predvidljiv program sofinanciranja in s tem boljši menedžment. Ključni cilji MTEF-a so:
 - Izboljšanje makroekonomskega ravnotežja z razvojem konsistentnega in realnega okvira virov;
 - Izboljšanje alokacije virov na strateška področja med in znotraj sektorjev;
 - Povečanje zaveze k predvidljivosti obeh politik in financiranja, tako da lahko ministrstva načrtujejo vnaprej in je programe mogoče vzdrževati;
 - Zagotoviti omejenost področnih ministrstev z viri in povečano avtonomijo ter povečati njihove pobude za učinkovito uporabo virov;

Pomembna sta še dva nadaljnja cilja: izboljšati povezavo med letnim budžetiranjem in srednjeročnimi obveznostmi, kot so investicijski načrti, sposobnosti izposojanja, spremenjene politike potrošnje in prioritete ter zagotoviti informacije, relevantne za politične odločevalce.

MTEF se ne more doseči brez delovanja ključnih vladnih procesov, od katerih je odvisno. Delovanje ključnih podpornih procesov je razvidno iz slike 5.

Slika 5: Ključni podporni procesi MTEF.

CORE PROCESSES	SUPPORTING PROCESSES	PURPOSE
Define the aggregate resources	Macro-economic analysis, revenue forecasting and definition of sustainable fiscal policy.	To provide a realistic estimate of the total resources available in the medium term to allocate to spending programs.
Formulate and cost sectoral spending plans	Spending ministries formulate sectoral expenditure programs (SEPs).	To show sectoral objectives, programs and activities and their costs.
Reconcile available resources with sectoral spending plans	Politicians and other decision makers reconcile top-down constraints with bottom-up spending demands.	To reach agreement on medium term expenditure programs.
Set medium term sectoral allocations	On the basis of relevant data, decision makers allocate the aggregate resources to sectors.	To communicate to ministries a sectoral expenditure policy constrained by aggregate resources.
Announce sectoral expenditure limits for year one of the MTEF	Formulation of annual budget.	To ensure that the budgets prepared by ministries reflect agreed sectoral expenditure programs.
Ensure that budget execution is in line with budget intentions	Accounting, reporting and expenditure controls are used during the execution of the annual budget.	To prevent excessive deviation from the annual budget and MTEF
Ensure that desired results are achieved	Incentives for civil servants to perform. Ex-post audit and evaluation.	To align civil servant's and politician's incentives with public goals.

Literatura in viri

DCCD, Introduction to Public Financial Management, E-learning course, 2007, DANIDA, Copenhagen.

OECD, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, vol. 1: Framework for Donor Cooperation: Country Analytic Work and Preparation of Projects and Programmes, Measuring Performance in Public Financial Management, Reporting and Monitoring, Financial Reporting and Auditing, Delegated cooperation, 2006, OECD, Paris.

OECD, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, vol. 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, 2006, OECD, Paris.

SIDA, Public Financial Management, 2005, SIDA, Stockholm.

SIGMA-OECD, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, 2001, OECD, Paris.

SIGMA-OECD, *Public Management Profiles for Central and Eastern European Countries*, 1999, OECD, Paris.

World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, 1998, The World Bank, Washington.

World Bank, *Public Financial Management in World Bank Operations: A strengthened Approach to Enhance Development and Fiduciary Objectives*, 2004, The World Bank, Washington.

World Bank, *Supporting Better Country Public Financial Management Systems: Towards a Strengthened Approach to Supporting PFM Reform*, 2004, The World Bank, Washington.

4 METODE DODELJEVANJA RAZVOJNE POMOČI V EVROPSKI UNIJI

4.1 Politika razvojnega sodelovanja Evropske unije

4.1.1 Partnerske strategije z državami v razvoju

Skladno s členom 177 Pogodbe o Evropski uniji je razvojno sodelovanje Evropske unije usmerjeno v naslednja področja:

- pospeševanje trajnostnega ekonomskega in družbenega razvoja;
- postopno integriranje držav v razvoju v svetovno gospodarstvo;
- boj proti revščini.

Regulativa in mednarodni sporazumi, ki temeljijo na geografskih območjih, pa določajo tudi specifične cilje na področju razvojnega sodelovanja Evropske unije:

- odnosi med afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami (ACP) so opredeljeni v trgovinskem in razvojnem okviru konvencije Lome;
- v azijskih in latinsko-ameriških državah (ALA) obstaja potreba po okrepitvi okvira sodelovanja in po učinkovitem prispevku k trajnostnemu razvoju, varnosti, stabilnosti in demokraciji;

- v mediteranskih državah (MEDA) obstaja potreba po oblikovanju območja miru, stabilnosti in napredka ter po pospeševanju ekonomsko-političnih reform in tranzicije;
- v izbranih vzhodno-evropskih in centralno-azijskih partnerskih državah TACIS program podpira institucionalne in pravne reforme, razvoj zasebnega sektorja, okoljevarstveno zaščito, kmetijsko gospodarstvo ter jedrsko varnost.

Evropska unija razpolaga s tremi ključnimi sredstvi za izvedbo razvojnih ciljev – politični dialog, razvojno sodelovanje in trgovina. Pri tem daje poudarek na koherentnosti, komplementarnosti in koordiniranosti navedenih ciljev.

4.1.2 Nove usmeritve

Nove usmeritve na področju politike razvojnega sodelovanja EU, ki so bile sprejete leta 2000, se nanašajo na programiranje in upravljanje razvojne pomoči in temeljijo na mednarodnih ocenah donatorskih programov in projektov. Vodilna načela te politike so:

- države v razvoju so same odgovorne (local ownership) za svoj razvojni proces;
- večja pozornost mora biti namenjena družbenima dimenzijama rasti in razvoja, vključujoč prioriteto po zniževanju revščine in skrbi za ranljive družbene skupine;
- večji je poudarek na »rezultatih«.

Ključna izziva pri implementaciji teh načel sta:

- prilagajanje načinov interveniranja z namenom promoviranja lokalne odgovornosti in učinkovitosti razvojne pomoči;
- bolj učinkovito osredotočanje programov in projektov na zniževanje revščine.

S ciljem soočanja z navedenimi izzivi posveča Evropska unija posebno pozornost:

- dinamičnosti instrumentov dodeljevanja razvojne pomoči;
- promoviranju uporabe sektorskih programov razvojne pomoči in proračunske pomoči;
- povečevanju decentralizacije odgovornosti delegacij Evropske komisije;
- promoviranju harmonizacije z državami članicami in drugimi donatorji.

4.1.3 Specifična vprašanja

Ne glede na osredotočenje na sektorski pristop, načine dodeljevanja pomoči (proračunski ali projektni) ali geografske lokacije razvojne pomoči EU, obstaja vrsta specifičnih razvojnih vprašanj, ki jih je potrebno primerno obravnavati v teku upravljanja projektnega ciklusa (tabela 3).

Tabela 3: Specifična vprašanja v okviru upravljanja projektnega ciklusa.

Vprašanje	Opis
Dobro vladanje ⁹³ in človekove pravice	<p>Pregledno in odgovorno upravljanje človeških, naravnih, ekonomskih in finančnih virov z namenom pravičnega in trajnostnega razvoja, v kontekstu političnega in institucionalnega okolja, ki podpira človekove pravice, demokratična načela in vladavino prava.</p> <p>Ključni elementi dobrega vladanja, ki jih je potrebno upoštevati pri oblikovanju in implementaciji evropskih programov in projektov v tretjih državah, so:</p> <ul style="list-style-type: none">a) podpora demokratizaciji, vključujoč podporo procesom in nadzorovanju volitev (poudarek na udeležbi in odgovornosti)b) promocija in zaščita človekovih pravic (v skladu z definicijami v mednarodnih konvencijah)c) krepitev vladavine prava (v skladu z okvirom pravnih norm, pravnimi mehanizmi reševanja sporov, zagotavljanjem pravičnosti itd.)d) pospeševanje vloge nedržavnih akterjev in krepitev njihovih potencialov (kot partnerjev v kreiranju javnih politik in njihove implementacije)e) reforme javne administracije, reforme upravljanja javnih financ in javnih službf) decentralizacija in lokalno vladanje
Enakost med Spoloma	<p>Enakost med spoloma se nanaša na enakost priložnosti, pravic, distribucijo resursov in koristi, odgovornosti za ženske in moške v zasebnem in javnem življenju ter vrednosti, ki se pripisujejo moškim in ženskim značilnostim. Promocija ženske enakosti se ne nanaša samo na ženska vprašanja, temveč na širša dejanja tako moških kot žensk. Ključna zahteva enakosti spolov je, da morajo ženske nastopati v odločitvenih in političnih procesih na enak način kot moški.</p> <p>Razlike med spoloma se pojavljajo v politikah, institucionalnih in pravnih praksah, gospodinjstvih in v družbenih odnosih. To področje mora biti zato vključeno v oblikovanje politik, programsko in projektno načrtovanje, institucionalne strukture in odločitvene postopke (»gender mainstreaming«).</p>
Trajnostni okoljski Razvoj	<p>Okolje in naravni viri so kapital, ki ga je potrebno vzdrževati s ciljem podpore trajnostni ekonomski aktivnosti. Zaščita okolja tako ohranja ključno osnovo za razvoj. Okoljsko dimenzijo je zato potrebno integrirati na vsa področja odločanja. To zahteva izvedbo analiz okoljevarstvenih učinkov vseh politik, programov in projektov, minimiziranje negativnih okoljevarstvenih učinkov ter izkoriščanje priložnosti za izboljšanje okolja.</p>

4.1.4 Odgovornost in sodelovanje

Kakovost dialoga s partnerskimi državami (predstavniki vlade in civilne družbe) je ključna za osnivanje učinkovitih politik razvojnega sodelovanja in za njihovo uspešno implementacijo. Partnerstvo, odgovornost ciljne populacije za njihove razvojne procese in krepitev

⁹³ To področje je podrobneje obravnavano v Specific EC Guidelines on Good Governance.

institucionalnih ter administrativnih sposobnosti za učinkovito upravljanje sprememb, so načela, katerim donatorji vse bolj sledijo.

V tem kontekstu se v okviru razvojne politike daje vse večji poudarek:

- vlogi civilne družbe. Tesno sodelovanje in promocija civilne družbe zagotavlja pogoje za večjo enakost, vključenost revnih v korist ekonomske rasti in pomaga krepiti demokratičnost družbe. Zaradi tega Evropska komisija sodeluje z akterji civilne družbe, vključujoč skupine in agencije za človekove pravice, ženska združenja, organizacije za zaščito otrok, okoljevarstvena gibanja, sindikate, združenja potrošnikov in druge razvojne podporne strukture (npr. nevladne organizacije, učno in raziskovalno osebje).
- harmonizaciji. Obstaja potreba po usmerjanju in usklajevanju postopkov donatorjev s ciljem zmanjšanja znatnega administrativnega bremena, ki jih le-ti lahko povzročijo partnerskim državam. Vztrajanje na uporabi specifičnih postopkov donatorjev lahko povzroči znatne transakcijske stroške in deluje v nasprotju z načeli promoviranja odgovornosti partnerjev za projektne ideje, dokumentacijo in odločitvene/upravljalne procese. Promoviranje harmonizacije politik in praks bo od Evropske komisije na operativni ravni med drugim zahtevalo spremembe na naslednjih področjih:
 - načinu dela in komuniciranja osebja Evropske komisije s tretjimi državami partnericami in drugimi donatorji
 - tipu informacij, ki se zahtevajo pri podpori učinkovitemu odločanju
 - dokumentaciji in zahtevam poročanja
 - načinih in pogojih financiranja.

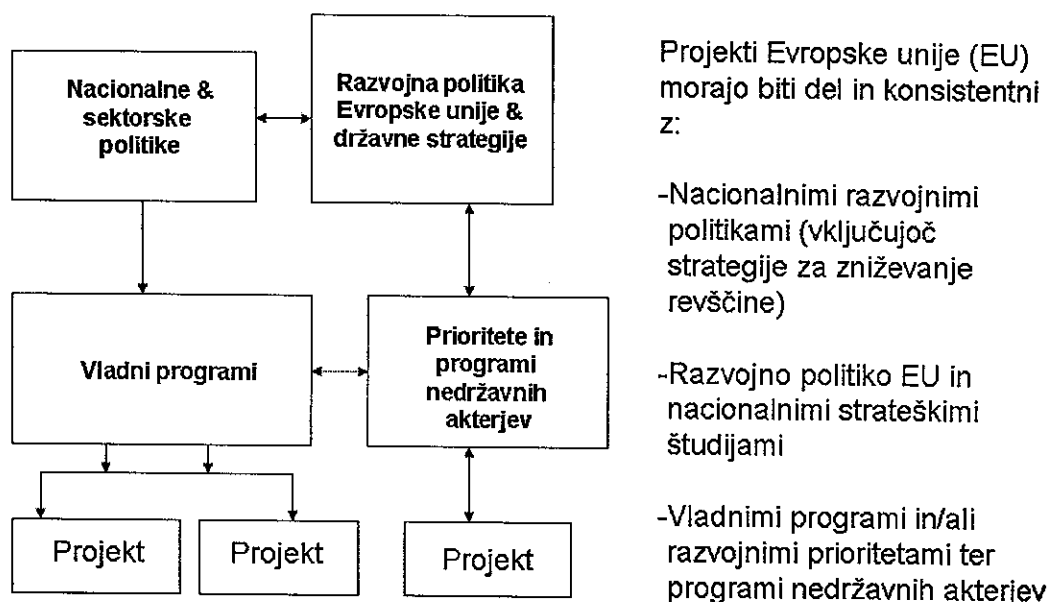
Splošni cilj je promoviranje lokalne odgovornosti in zmanjševanje kakršnegakoli nepotrebnega podvojevanja administrativnih in poročevalskih postopkov.

4.2 Projektni pristop« k dodeljevanju razvojne pomoči

4.2.1 Odnos med projekti, programi in politikami

Dobro oblikovan projekt mora izhajati iz primernega ravnotežja med prioritetami razvojne politike Evropske komisije in partnerskih razvojnih prioritet. Ravnotežje med politikami, programi in projekti prikazuje slika 6.

Slika 6: Razmerje med razvojno politiko, programi in projekti.



Cilji projekta morajo prispevati k nacionalnim in sektorskim politikam, če je cilj projekta podpora aktivnosti javnega sektorja.

Kadar nedržavni projekti implementirajo projekte, je potrebno razlikovati med aktivnostmi, ki potekajo popolnoma izven okvirja javnega sektorja in aktivnostmi, ki se izvajajo v imenu vlade. Za zasebne aktivnosti je ogrodje za presojo projektne ali programske relevantnosti zagotovljeno z razvojnimi politikami Evropske komisije in utemeljeno s potrebami uporabnikov.

4.2.2 Slabosti projektnega pristopa

Projektni pristop je bil jedro razvojnega sodelovanja v preteklosti, saj je prispeval k zagotavljanju zahtev po odgovornosti donatorjev.

Vendar so se hkrati pričeli pojavljati znatni problemi tega t. i. klasičnega pristopa k dodeljevanju razvojne pomoči, in sicer:

- neprimerno lokalno lastništvo projektov z negativnimi posledicami za trajnostne koristi;
- posledica velikega števila različnih razvojnih projektov, ki so jih donatorji financirali na osnovi lastnih upravljalških in poročevalskih okvirjev, so bili visoki transakcijski stroški za prejemnike razvojne pomoči;
- oblikovanje posebnega upravljanja, financiranja in nadzorovanja/poročanja je pogosto podcenilo lokalne sposobnosti in odgovornost, namesto da bi se nanje osredotočilo;
- projektni pristop je spodbudil ozki pogled na način uporabe sredstev, brez primerne presoje zadeve »zamenljivosti«.

Koncept zamenljivosti sredstev za pomoč odseva dejstvo, da lahko donatorsko financirani projekti preprosto omogočijo partnerskim vladam, da preusmerijo njihove lastne finančne vire za druge namene (pod predpostavko, da bi vlade potrošile svoja sredstva za projekte, tudi če donatorsko financiranje ne bi bilo razpoložljivo). Celotni učinek donatorske podpore je tako odvisen od načina kako vlada uporablja te proste vire sredstev in ne od specifičnega projekta ali programa razvojne pomoči. Dosega sporazuma med partnersko vlado in donatorji o splošnih prioritetah vladnih izdatkov pripomore k temu, da zamenljivost ne kompromitira razvojnih ciljev, ki jih donatorji želijo promovirati.

Zaradi navedenega so se Evropska komisija in države članice odločile za znatno povečanje uporabe sektorskih in proračunskih pristopov k dodeljevanju razvojne pomoči in progresivno znižati celotno raven financiranja s projektnim pristopom.

4.3 Usmeritve upravljanja projektnega ciklusa

4.3.1 Potek ciklusa

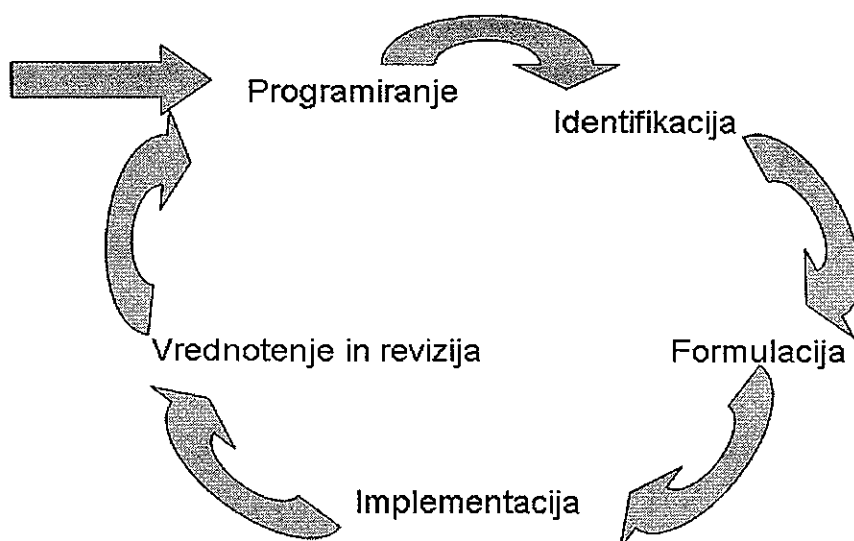
Iz ciklusa upravljanja projektnega ciklusa so razvidna tri temeljna načela:

1. Odločitveni kriteriji in postopki so definirani v vsaki fazi (vključujoč ključne zahteve po informacijah in kriterije ocenjevanja kakovosti);
2. Faze ciklusa so progresivne – vsaka faza se mora zaključiti pred naslednjo, da bi lahko bila uspešna;
3. Novo programiranje in identifikacija projektov temeljita na rezultatih nadziranja in ocenjevanja kot delih procesa odzivanja in institucionalnega učenja.

Ciklus upravljanja projektov mednarodne razvojne pomoči Evropske komisije ima pet faz, ki so razvidne iz slike 7:

V praksi se trajanje in pomembnost vsake faze ciklusa razlikujeta po posameznih projektih, v odvisnosti od njihovega obsega in širine ter specifičnih načinov delovanja, na katerih temeljijo. Npr. pri velikem in kompleksnem inženirskem projektu lahko traja leta, da preide iz faze identifikacije v fazo implementacije, medtem ko lahko ta prehod pri projektu nujne pomoči v post konfliktnem kontekstu traja le nekaj tednov ali mesecev. Primeren čas in viri za identifikacijo in oblikovanje osnutka projekta so ključni dejavniki učinkovite implementacije relevantnih in izvedljivih projektov. Obstajajo tudi razlike na področju finančnih odločitev med evropskimi programi, predvsem kar zadeva časovnega horizonta. Tako se pri programih, kot so MEDA in TACIS, odločitve o financiranju sprejemajo na koncu faze identifikacije, medtem ko se pri ACP in ALA državah finančne odločitve sprejemajo potem, ko je bila zaključena faza oblikovanja (formulacije).

Slika 7: Ciklus upravljanja projektov.



4.3.2 Upravljanje projektnega ciklusa in razpisov (calls for proposals)

Razpisi se običajno nanašajo na tematike, kot so človekove pravice, enakost spolov, okolje, varnost hrane in sofinanciranje nevladnih organizacij, in so namenjeni predvsem nedržavnim akterjem. Za dodeljevanje finančnih sredstev nedržavnim akterjem se vse bolj uporabljajo tudi geografske proračunske linije.

Temeljna razlika med uporabo razpisov in direktnimi aranžmaji s partnerskimi vladami se nanaša na odgovornost upravljanja Evropske komisije na različnih ravneh projektnega ciklusa. Npr. pri razpisih Evropska komisija opredeli široke cilje, ki jih želi doseči, obseg projektov, ki jih je pripravljena financirati, postopke prijave in ocene ter sklop kriterijev primernosti (eligibility criteria) za prijavitelje. Odgovornost za identifikacijo, oblikovanje in implementacijo projektov se tako prenese na tiste, ki so se prijavili za sofinanciranje. Pri direktnih aranžmajih s partnerskimi vladami (npr. Evropski razvojni sklad ali geografske proračunske linije) Evropska komisija obdrži bolj direktno vlogo in odgovornost za upravljanje korakov identifikacije in formulacije v projektne ciklusu.

4.3.3 Načela upravljanja projektnega ciklusa

Upravljanje projektnega ciklusa (Project Cycle Management (PCM)) je pojem, ki opisuje aktivnosti upravljanja in odločitvene postopke, ki se uporabljajo v teku ciklusa projekta (vključujoč ključne naloge, vloge in odgovornosti, ključne dokumente in odločitvene variante).

PCM pomaga zagotoviti, da

- projekti podpirajo politične cilje Evropske komisije in partnerjev v okviru razvojnega sodelovanja;
- so projekti relevantni za dogovorjeno strategijo in realne probleme ciljnih skupin/koristnikov;
- so projekti izvedljivi (njihovi cilji so realno uresničljivi v okviru pogojev določenega okolja in sposobnosti institucij, zadolženih za implementacijo);
- so koristi, pridobljene s projekti, trajnostne.

Za doseg navedenih ciljev PCM

zahteva aktivno sodelovanje ključnih udeležencev ter promovira lokalno odgovornost (local ownership);

uporablja t. i. Pristop logičnega okvira (Logical Framework Approach) za podporo vrsti ključnih ocen/analiz (vključujoč udeležence, probleme, cilje in strategije);

vključuje ključne kriterije za oceno kakovosti v vsaki fazi projektnega ciklusa;

zahteva izdelavo kakovostnih dokumentov v vsaki fazi (s splošno razumljivimi koncepti in definicijami) s ciljem zagotovitve vseh potrebnih informacij za odločanje.

Pristop logičnega okvira (LFA) je analitično in upravljalno orodje, ki ga uporablja večina multilateralnih in bilateralnih agencij za razvojno pomoč, mednarodne nevladne organizacije in mnoge partnerske vlade. LFA pa ni nadomestilo za izkušnje in profesionalne ocene in ga je potrebno dopolniti z drugimi specifičnimi orodji (kot npr. ekonomsko in finančno analizo ter oceno okoljskih vplivov) in z uporabo različnih tehnik, ki promovirajo učinkovito sodelovanje udeležencev.

4.3.3.1 Ključni dokumenti in odgovornosti

Ključne dokumente, ki so izdelani v okviru ciklusa projektnega upravljanja Evropske komisije prikazuje slika 8. Iz slike je razvidna razlika med »Individualnim projektним pristopom« (finančne odločitve so narejene po oblikovanju predloga (formulation)) in »Programskim pristopom« (finančne odločitve so narejene po identifikaciji programa ali paketa projektov). Ta dva temeljna pristopa temeljita na dveh temeljnih pravnih (finančnih) instrumentih.

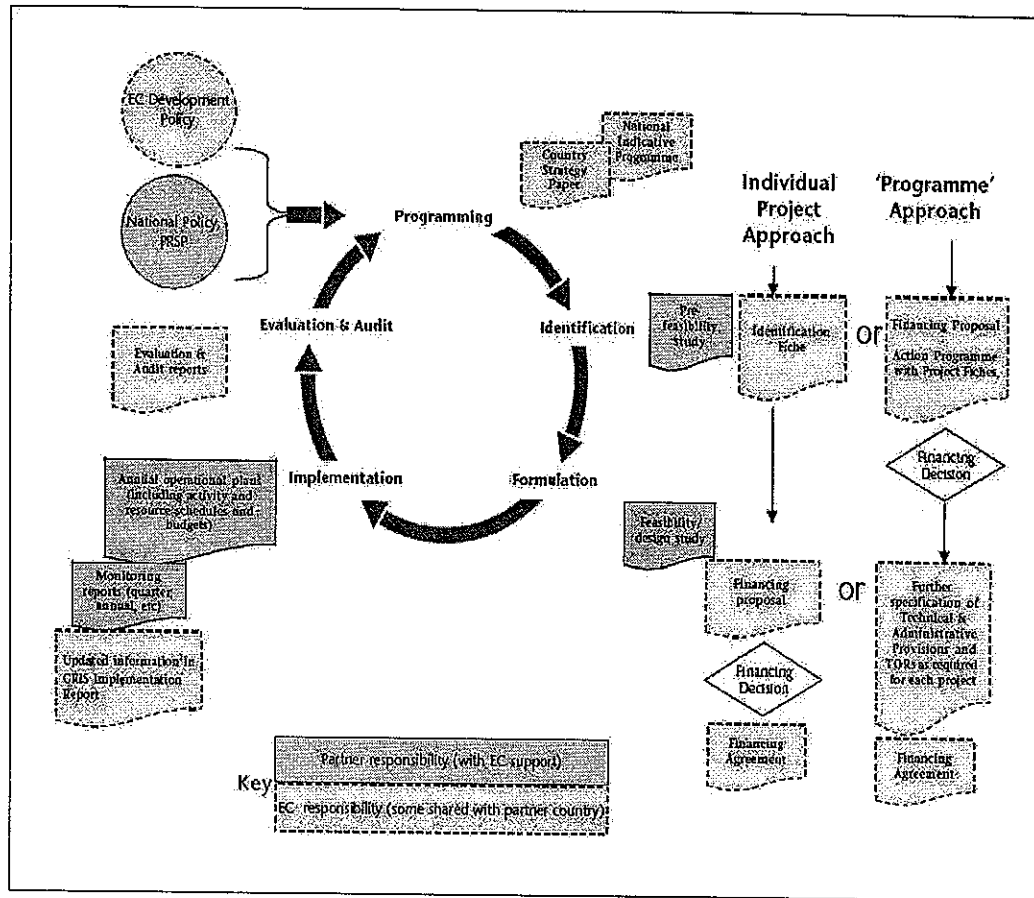
Ključni uradni dokumenti in informacijski viri Evropske komisije, ki podpirajo PCM, so:

- Politika razvojne pomoči Evropske komisije, nacionalne strategije in programi;
- Dokument o identifikaciji projekta (Identification Fiche)
- Predlog financiranja (Financing Proposal) – ali za individualne projekte ali program projektov (Action Programme)
- Sporazum o financiranju ter pripadajoči Tehnični in administrativni ukrepi
- Informacije, ki jih vsebuje CRIS (Skupni Relex Informacijski sistem (Common Relex Information System))
- Poročila o ovrednotenju in reviziji (Evaluation and Audit Reports).

Splošna struktura in pričakovana vsebina vsakega izmed teh dokumentov je navedena pod relevantno fazo projektnega ciklusa.

Pomembno je vedeti, da so za pripravo študij izvedljivosti (feasibility studies), letnih načrtov delovanja in rednih poročil o nadzoru poteka aktivnosti odgovorni partnerji, ki se ukvarjajo z implementacijo projektov in ne Evropska komisija (čeprav lahko Evropska komisija pripomore ali zagotovi vire za podporo navedenim aktivnostim). Evropska komisija zato ne pripravlja natančnih oblik teh dokumentov, ker jih primarno posedujejo partnerji, ki se ukvarjajo z implementacijo projektov. Evropska komisija mora zagotoviti, da so na razpolago informacije v ustrezni količini in kakovosti, na osnovi katerih je mogoče oceniti investicijske odločitve, nadzorovati implementacijo in zagotoviti odgovornost za vložena sredstva.

Slika 8: Projektni cikel, ključni dokumenti in odgovornosti.



4.3.3.2 Odločanje Evropske komisije v teku projektne cikelusa

Iz tabele 4 so razvidne ključne odločitve Evropske komisije v teku projektne cikelusa.

Smiselno je poudariti pomen vloženega časa in napora v fazi programiranja in identifikacije. Ko projekti preidejo v fazo oblikovanja (formulacije) je zmeraj težje ustaviti (potencialno neprimeren) projekt pred implementacijo.

Tabela 4: Ključne odločitve Evropske komisije v teku projektnega ciklusa.

Faza & ključno vprašanje	Ključni mejniki odločitev Evropske komisije	Odločitvene možnosti
Programiranje Katere so razvojne prioritete partnerja in na kaj se naj Evropska komisija osredotoči pri pomoči?	Sporazum o nacionalni strategiji in programu	Izbor programskih prioritet, sektorjev, vrste pomoči in načinov financiranja
Identifikacija Ali je projektni koncept relevanten za prioritete lokalne potrebe in konsistenten s političnimi prioritetami Evropske komisije?	Zaključek in predložitev identifikacijskih osnov (individualni projekti) ali finančnega predloga (program s projektnimi osnovami)	Sprejem, prilagoditev ali zavrnitev projektne ideje ter financiranja
Oblikovanje (formulacija) Ali je projekt izvedljiv in bo prispeval k trajnostnim koristim?	Zaključek finančnega predloga ter tehničnih in administrativnih ukrepov	Sprejem, prilagoditev ali zavrnitev projektne ideje ter financiranja
Implementacija Ali so rezultati doseženi in sredstva učinkovito uporabljena? Kakšne korektivne ukrepe je potrebno sprejeti?	Predložitev letnih operativnih/delovnih načrtov in drugih preglednih poročil	Nadaljevati financiranje, prilagoditi obseg podpore Evropske komisije ali odložiti podporo
Ovrednotenje (evaluacija) Ali so načrtovane koristi dosežene, bodo trajnostne in katera so ključna spoznanja iz projekta?	Zaključek evaluacijskih študij	Spremeniti politike, obseg programa ali načine delovanja Evropske komisije
Revizija (audit) Ali je prišlo do usklajenosti s pravnimi pravili? Ali je bilo zadoščeno kriterijema učinkovitosti in ekonomičnosti?	Zaključek revizijskih poročil	Nadaljevati, prilagoditi ali zaustaviti projektne aktivnosti Obnoviti sredstva za projekt Prilagoditi obliko prihodnjih projektov Spremeniti politike

4.3.3.3 Podpora kakovosti in ocenjevalni sistem

Skupina za podporo kakovosti

Skupina za podporo kakovosti (QSG)⁹⁴ je bila ustanovljena s ciljem nadzora razvoja in upravljanja podpore kakovosti ter ocenjevalnega procesa. Njeni cilji so:

-podpora izboljšavam in kakovosti programskih/projektnih idej in dokumentacije;

⁹⁴ Več o skupini je mogoče najti na www.europeaid/thematicnetworks/qsg/Home_Page_QSG_en.htm.

- zagotovitev »screening« procesa z uporabo sklopa konsistentnih kakovostnih kriterijev in standardov;
- zagotovitev primerne poročanja in nadgradnje projekta;
- identifikacija in izmenjava najboljših praks ter inovativnih pristopov.

QSG izvaja »screening« predlogov in daje nasvete faznim menedžerjem na dveh ključnih točkah projektnega ciklusa:

- ob koncu faze identifikacije – ko se pregledujejo individualni projekti (identification fiche) ali finančni predlogi (za program ali projekte);
- ob koncu faze formulacije – ko se pripravlja osnutek finančnega predloga (za individualne projekte) ali kadar se izdeluje nadaljnja specifikacija tehničnih in administrativnih ukrepov (za projekte v okviru programa).

Okvir za ocenjevanje kakovosti

Na vsaki ključni odločitveni točki znotraj ciklusa projektnega upravljanja se s sklopom kriterijev ocenjevanja kakovosti zagotovita konsistentna analiza in odločanje. Ti kriteriji se kažejo tudi v zahtevah po vsebovanih informacijah v ključnih dokumentih, kot sta npr. Identification Fiche in Financial Proposal.

Kljub skupnemu okviru za ocenjevanje kakovosti specifične okoliščine zahtevajo, da so posebni primeri analizirani podrobneje. V tem primeru se v ocenjevanje kakovosti vključijo fazni menedžerji, ki po lastni presoji in s svojimi izkušnjami presodijo kateri so, glede na kontekst, pomembnejši kriteriji za presojo kakovosti. Okvir za zagotavljanje kakovosti prikazuje tabela 5.

Tabela 5: Okvir za zagotavljanje kakovosti (The Quality Frame)

A	Relevanten Projekt zadovoljuje visoko prioritetne potrebe	B	Izvedljiv Projekt je dobro pripravljen in bo prinesel trajnostne koristi ciljnim skupinam	C	Učinkovit in dobro upravljan Projekt prinaša predvidene koristi in je dobro upravljan
1	Projekt je konsistenten in podpira politike razvoja in sodelovanja Evropske komisije	6	Cilji (splošni cilj, namen in rezultati) in delovni program (aktivnosti) so jasni in logični ter obravnavajo jasno definirane potrebe	12	Projekt ostaja relevanten in izvedljiv
2	Projekt je konsistenten in	7	Implikacije virov in	13	Cilji projekta so doseženi

	podpira vladne politike in relevantne sektorske programe		stroškov so jasni, projekt je finančno sprejemljiv in ima pozitiven ekonomski donos		
3	Ključni akterji in ciljne skupine so jasno identificirani, lastniške in institucionalne sposobnosti so analizirane in odgovornost lokalnih akterjev (local ownership) je izkazana	8	Koordinacija, upravljanje in finančne zasnove so jasne ter podpirajo institucionalno krepitev in odgovornost (local ownership) lokalnih akterjev	14	Projekt dobro upravljajo tisti, ki so direktno odgovorni za implementacijo
4	Problemi so bili primerno analizirani	9	Sistem nadzora in ocenjevanja ter revizijski postopki so jasni in praktični	15	Dimenzija »trajnosti« je učinkovito obravnavana
5	Lekcije iz izkušenj in povezav z drugimi projekti v teku/načrtovanimi projekti/programi so bili ocenjeni in vključeni v izbor strategije	10	Domneve/tveganja so identificirani in izvajajo se primerni načini upravljanja tveganj	16	Menedžerji Evropske komisije uporabljajo načela dobrih praks v projektne menedžmentu
		11	Projekt je okoljsko, tehnično in družbeno zanesljiv in vzdržljiv		

Kot je razvidno, je okvir za zagotavljanje kakovosti⁹⁵ sestavljen iz treh elementov kakovosti:

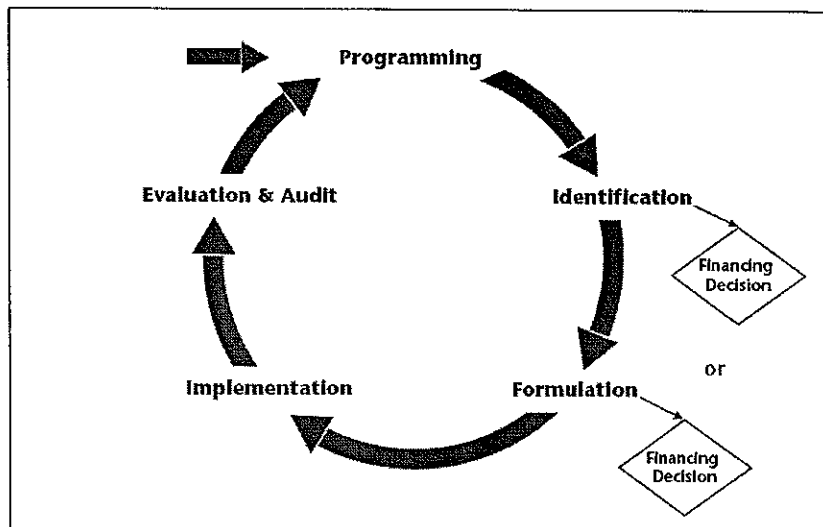
- 1) **Relevantnost** – projekt zadovoljuje pričakovane in visoko prioritete potrebe.
- 2) **Izvedljivost** – projekt je dobro zasnovan in zagotavlja trajnostne koristi ciljnim skupinam.
- 3) **Učinkovitost in dobro upravljanje** – projekt prinaša predvidene koristi in se dobro upravlja.

4.3.3.4 Odločitev o financiranju

Evropska komisija trenutno uporablja dva temeljna pristopa pri financiranju pod nazivom »direktni aranžmaji« s partnerskimi vladami, v odvisnosti od finančne regulative. Prvi pristop obsega odločitev o financiranju individualnih projektov, potem ko so prešli fazo formulacije (e. g. za ACP in ALA projekte). Drugi pristop obsega odločitev o financiranju programa/paketa projektov ob koncu faze identifikacije (npr. za MEDA in TACIS projekte). Financiranje po obeh pristopih je razvidno iz slike 9.

⁹⁵ Več o okviru za zagotavljanje kakovosti glej v Project Cycle Management Guidelines, str. 23.

Slika 9: Timing odločitve o financiranju



Ključne naloge, ki so povezane s finančnimi odločitvami, so primarna odgovornost osebja Evropske komisije in v splošnem vključujejo:

- Izvedbo ocene kakovosti osnutka predloga financiranja (QSG).
- Izvedbo zahtevanih sprememb v osnutku predloga financiranja (line management).
- Odobritev ali zavrnitev predloga financiranja (odločitev o financiranju, sprejeta pri pristojni avtoriteti).

Priprava, pogajanje in sprejetje (podpis) sporazumov o financiranju med Evropsko komisijo in partnerji, ki se ukvarjajo z implementacijo, vključujoč potrebne tehnične in administrativne ukrepe za implementacijo.

Partnerske vlade (ali nedržavni partnerji, ki se ukvarjajo z implementacijo) so odgovorni za zaključek pogodbenih pogajanj, vključujoč formalno strinjanje s Sporazumom ali Memorandumom o financiranju in pripadajočimi ukrepi.

4.3.3.5 Programiranje

Uvod

Programiranje mednarodne razvojne pomoči Evropske komisije je večletno. V fazi programiranja se analizira položaj na nacionalni in sektorski ravni s ciljem identifikacije problemov, preprek in priložnosti, ki jih razvojno sodelovanje lahko obsega. To vključuje pregled družbenoekonomskih indikatorjev ter nacionalnih prioritet in prioritet donatorjev. Namen je identificirati ključne cilje in sektorske prioritete za sodelovanje ter s tem zagotoviti relevanten in izvedljiv programski okvir, znotraj katerega bodo programi in projekti identificirani in pripravljani. Za vsako izmed teh prioritet, se oblikujejo strategije, ki upoštevajo pretekle izkušnje⁹⁶. Vsi postopki in odgovornosti za programiranje so opisani v t. i. Inter-Service Agreement.

Proces programiranja

Večletni programski dokumenti, kot so definirani z različnimi regulativami, so del strateškega okvira za partnersko državo/regijo. Standardni Okvir za nacionalne strategije, ki velja za EDF (Evropski razvojni sklad), ALA in MEDA programske dokumente, se bo vse bolj uporabljal tudi za druge države, ki prejemajo finančno pomoč od Evropske komisije. Tako se programiranje in implementacija upravljata na osnovi enega, logično koherentnega dokumenta – Nacionalne strategije (Country Strategy Paper (CSP)).

CSP so zasnovane na osnovi diskusije s partnersko državo. Proces priprave CSP mora promovirati lokalno odgovornost (local ownership) za strategijo, da bi lahko pospeševal uspešno implementacijo. To zahteva čas, finančne vire in primerno izobraženo osebje.

CSP vključuje vrsto ključnih elementov in ima naslednjo strukturo:

1. Opis ciljev razvojnega sodelovanja Evropske komisije.
2. Politični cilji partnerske države.

⁹⁶ Celoten proces je podrobneje razložen na http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/sec2000_1049_0_en.htm

3. Analiza političnega, ekonomskega in družbenega položaja, vključujoč trajnost tekočih politik in srednjeročnih izzivov.
4. Pregled preteklega in tekočega mednarodnega razvojnega sodelovanja Evropske komisije (nauki in izkušnje), informacije o programih držav članic EU in drugih donatorjev.
5. Odzivna strategija Evropske komisije, ki identificira strogo omejeno število sektorjev za posredovanje, ki so komplementarni intervencijam drugih donatorjev.
6. Ko je odzivna strategija definirana, mora biti vključena v Nacionalni program (National Indicative Programme) (NIP)). To je lahko integralni del celotne CSP. NIP je orodje upravljanja, ki pokriva obdobje sedmih let (od 3-5 let, v odvisnosti od uporabljene Regulative/Sporazuma). NIP identificira in definira primerne ukrepe in dejanja za doseg zastavljenih strateških ciljev. NIP mora v celoti izhajati in biti konsistenten s predhodno analizo.

NIP definira:

- Globalne cilje. Programski dokumenti postavljajo strateške usmeritve za sodelovanje z Evropsko komisijo, na osnovi prioritet Evropske unije in nacionalnih prioritet, kar omogoča postavljanje prioritet znotraj in med sektorji ter izbiro primernih načinov dodeljevanja razvojne pomoči (npr. projekt, sektorska programska podpora in/ali proračunska pomoč)
- Finančne okvire za vsako področje razvojnega sodelovanja, vključujoč primeren timing in velikost prispevkov Evropske unije.
- Specifične cilje in pričakovane rezultate za vsako področje razvojnega sodelovanja, vključujoč kakršnekoli pogojnosti ter ključne indikatorje izidov. Ti indikatorji se morajo nanašati na razvoj, ki je merljiv na srednji rok. Če se odvija t. i. PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) proces, se morajo indikatorji ujemati s tistimi, ki so razviti znotraj tega okvira.
- Način upoštevanja t. i. prečnih zadev (cross-cutting issues) (enakost med spoloma, skrb za okolje itd.).
- Programe, ki bodo implementirani z namenom uresničitve teh ciljev, ciljne koristnike in vrsto pomoči, ki jo je potrebno zagotoviti (makroekonomska podpora, tehnična pomoč, usposabljanje, investicije, dobava opreme). Nadalje, projektne ideje so lahko oblikovane in splošni kriteriji za njihovo realizacijo definirani (kot geografsko območje, najprimernejši partnerji, primerno trajanje projektov).

Proces programiranja mora biti konsistenten s ključnimi analitičnimi elementi t. i. Pristopa logičnega okvira (Logical Framework Approach), kar pomeni, da mora

- identificirati ključne udeležence in oceniti njihove potrebe, interese in sposobnosti
- identificirati in analizirati prioritete razvojne probleme in priložnosti
- identificirati cilje razvojnega sodelovanja, ki se nanašajo na identificirane prioritete probleme
- identificirati strategijo za razvojno pomoč Evropske komisije, ki upošteva analizo v teku, vključujoč omejitve pri potencialih, pretekle izkušnje ter tekoče ali načrtovane aktivnosti drugih donatorjev.

4.3.3.6 Identifikacija

Namen

Namen faze identifikacije je

- identificirati projektne ideje, ki so konsistentne s partnerskimi prioritetami razvojnega sodelovanja in prioritetami razvojnega sodelovanja Evropske komisije
- oceniti relevantnost in možno izvedljivost teh projektnih idej
- v okviru »Programskega pristopa« pripraviti Predlog financiranja (v okviru MEDA ali TACIS regulativ) ali t. i. Identification Fiche za individualne projekte (v okviru ACP in ALA aranžmajev financiranja)
- pripraviti odločitev o financiranju Programa projektov ali določiti obseg nadaljnjega dela, ki se zahteva v okviru faze oblikovanja za individualne projekte.

Ključne naloge in odgovornosti

Projektne ideje lahko izvirajo iz vrste virov, pri čemer so najpomembnejše tiste od partnerjev, ki jih bodo implementirali (partnerske vlade, nedržavni akterji ali multilateralne/regionalne razvojne agencije). Lokalna odgovornost (local ownership) in zaveza potencialnim projektom je ključni kriterij ocenjevanja kakovosti.

Projektne ideje morajo biti pridobljene iz prioritet in ciljev, identificiranih v relevantnih CPS in NIP. Vsak projektni »splošni cilj« (Overall Objective) mora torej izhajati ciljev, opredeljenih v CPS/NIP ali iz relevantne sektorske politike oz. programskega cilja.

Ključne naloge in odgovornosti Evropske komisije v teku te faze so odvisne od tega ali bo odločitev o financiranju izvršena v tej fazi ali na koncu faze oblikovanja (formulacije)⁹⁷.

Ključne ocene in orodja

Ključne ocene in orodja, ki v teku faze identifikacije pomagajo zagotoviti relevantnost in izvedljivost projektne ideje, so: 1) ocena političnega in programskega okvira; 2) analiza udeležencev, vključujoč oceno institucionalnih potencialov; 3) analiza problema; 4) ocena drugih tekočih in načrtovanih pobud ter ocena pridobljenih naukov; 5) analiza predhodnih ciljev in strategije; 6) predhodna analiza parametrov virov in stroškov; 7) predhodna ocena projektnega upravljanja, koordinacije in finančnih aranžmajev; 8) predhodna ocena ekonomskih/finančnih, okoljskih, tehničnih in družbenih trajnostnih dimenzij.

Ključna orodja upravljanja projektnega ciklusa (PCM), ki jih je mogoče uporabiti, obsegajo:

- Kriterije za ocenjevanje kakovosti. Kriteriji in standardi zagotavljajo t. i. checklist ključnih zadev, ki jih je potrebno oceniti v okviru te faze ciklusa, pri čemer se osredotoča na relevantnost in možno izvedljivost predloga projekta.
- T. i. Pristop logičnega okvira (Logical Framework Approach) – analiza udeležencev, analiza problema, preliminarno postavljanje ciljev in analiza strategije.
- Oceno institucionalnih sposobnosti – gre za ključna vprašanja, na katera je potrebno odgovoriti v teku ocenjevanja institucionalnih sposobnosti (Institutional Capacity Assessment).
- Promocijo pristopov sodelovanja in uporaba veščin poenostavljanja. Gre za ideje in vodiča o promociji sodelovanja (in s tem odgovornosti) in o uporabi veščin olajševanja v teku ciklusa projektnega upravljanja.
- Pripravo t. i. Terms of Reference
- Oblikovanje t. i. Identification Fiche, Action Programme in Project Fiche.
- Ekonomsko in finančno analizo.

Kot orodja PCM so primerne tudi druge tehnične ali sektorsko specifične usmeritve.

⁹⁷ Naloge, povezane z dvema ključnima opcijama so povzete v Project Cycle Management Guidelines, str. 28.

Kriteriji ocenjevanja in standardi

Skladno z Okvirom zagotavljanja kakovosti, je potrebno posamezne projekte ali program projektov ocenjevati s specifičnimi ocenjevalnimi kriteriji in standardi, ki so razvidni iz tabele 6.

Tabela 6: Kriteriji in standardi ocenjevanja

- Značilnosti kakovosti, kriteriji in standardi ob identifikaciji**
- A RELEVANTNOST** – projekt zadovoljuje izkazane in visoko prioritete potrebe
- 1 Konsistentnost in podpornost politiki razvojnega sodelovanja Evropske komisije
- 1.1 Predlog je konsistenten s politiko razvojnega sodelovanja Evropske komisije in v ta namen je naveden koherenten argument (odprava revščine in/ali ekonomska integracija, trajnostni razvoj in promocija enakosti med spoloma)
- 1.2 »Projektni pristop« je primeren odziv glede na razvojni kontekst
- 1.3 Pobuda je konsistentna z nacionalno strategijo (Country Strategy Paper (CSP)) (in/ali drugimi dokumenti okvira)
- 2 Konsistentnost in podpornost politikam partnerskih vlad ter relevantnim sektorskim programom
- 2.1 Projekt se sklicuje na relevantne dokumente in odločitve, vključujoč (kjer je relevantno) nacionalno strategijo za zniževanje revščine
- 2.2 V projektu je opisana relevantna sektorska politika, vključujoč ključne pobude v teku, sektorske cilje in predvidene vire
- 2.3 V projektu so opisane relevantne politične, programske in projektne povezave in jasno je nakazano, da je projekt konsistenten s programskim in političnim okvirom, in da podpira tekoče pobude
- 3 Ključni udeleženci in ciljne skupine so jasno identificirani, lastniške in institucionalne sposobnosti so analizirane in izkazana je lokalna odgovornost
- 3.1 Na razpolago so podatki o razlikah med spoloma (zdravje, izobrazba, prihodek, človekove pravice) in eksplicitno so ocenjene zadeve v zvezi z lastništvom
- 3.2 Opisani so pretekla in tekoča identifikacija ter svetovanje udeležencem – kdo, kako, kdaj -, analizirani pa so tudi različni interesi udeležencev
- 3.3 Eksplicitno so identificirani in analizirani obstoječi ali potencialni spori med udeleženci
- 3.4 Zagotovljena je ocena institucionalnih struktur, potencialov in vladanja (prednosti in slabosti), še posebej pomembna je ocena institucij, ki bodo primarno odgovorne za implementacijo projekta
- 3.5 Zagotovljeni so dokazi o lokalni odgovornosti za projektne ideje, kot npr. pretekle ali trenutne zaveze za sredstva, namenjena aktivnostim razvojnega sodelovanja ter aktivna lokalna vključenost v sprejemanje odločitev.
- 4 Problemi so primerno analizirani
- 4.1 Analiza problema obsega oceno vzročnih in posledičnih razmerij ter identificira obstoječe probleme, ki vplivajo na ciljne skupine
- 4.2 Problemi, s katerimi se soočajo različne družbenoekonomske skupine so primerno identificirani in opisani, vključujoč značaj in nastanek revščine
- 4.3 Sklop problemov in/ali priložnosti, ki naj bi jih projekt analiziral, so identificirani
- 5 Znanje, pridobljeno iz izkušenj in povezave z drugimi tekočimi/načrtovanimi projekti ali programi so bili ocenjeni in vključeni v izbor strategije
- 5.1 Projekt se sklicuje na znanje, pridobljeno v drugih projektih/programih, implementiranih v sektorju ali v podobnih okoljih in to znanje se izkazuje v predlogu
- 5.2 Ocenjena je komplementarnost s tekočimi ali načrtovanimi programi/projekti, vključujoč tiste od drugih donatorjev
- 5.3 Možnosti/strategije za implementacijo so primerno analizirane, vključujoč zahteve za nadaljnje oblikovanje (formulacijo) projekta
- B IZVEDLJIVOST** – Projekt je dobro zasnovan in bo prispeval k otipljivim in trajnostnim koristim ciljnih skupin
- 6 Preliminarni cilji so jasni in logični ter obravnavajo jasno identificirane potrebe
- 6.1 Preliminarni splošni cilj projekta se jasno povezuje s ciljem relevantne politike ali sektorja in s tem izkazuje kako bo projekt prispeval k dolgoročnim razvojnim izidom
- 6.2 Preliminarni namen projekta jasno določa direktne koristi, ki jih bodo ciljne skupine pridobile z implementacijo projekta in je konsistenten z analizo problemov, s katerimi se soočajo ciljne skupine
- 6.3 Preliminarni rezultati projekta opisujejo otipljive izboljšave storitev ali znanja, ki bo direktno

- podpiralo dosego namena projekta
- 7 Preliminarne ocene virov in stroškov so jasne in izvedeni sta bili preliminarna ekonomska in finančna analiza
 - 7.1 Preliminarna ocena virov, potrebnih za implementacijo projekta, je jasno opisana
 - 7.2 Investicijski in operativni stroški projekta so opisani in analizirani v zadostne podrobnosti, vključujoč finančne prispevke različnih udeležencev
 - 7.3 Ocenjeni so periodični stroški ter lokalni potenciali za pokrivanje teh stroškov ob koncu projektne investicijske faze
 - 7.4 Zagotovljene so izhodiščne ocene možnosti finančnega in ekonomskega preživetja projekta ter podane zahteve za nadaljnjo ekonomsko in finančno analizo stroškov in koristi projekta
 - 8 Preliminarni koordinacijski/upravljalški in finančni aranžmaji so jasni in podpirajo institucionalno krepitev ter lokalno odgovornost (local ownership)
 - 8.1 Predvidene odgovornosti projektne managementa so na kratko definirane
 - 8.2 Predvideni aranžmaji za koordinacijo dela različnih udeležencev so na kratko opisani
 - 8.3 Predvideni aranžmaji za zagotavljanje splošne usmeritve projekta so opisani
 - 8.4 Predvideni aranžmaji finančnega managementa za zagotavljanje primerne ravni celotnega internega nadzora so opisani
 - C DOBRO UPRAVLJANJE** – priprava projekta je dobro upravljana (področni managerji Evropske komisije)
 - 9 Področni managerji aplicirajo načela dobrih praks v okviru ciklusa projektne managementa
 - 9.1 T. i. »terms of reference« za študije Evropske komisije so jasni in celoviti, razume jih področno osebje
 - 9.2 Projekt je primerno ocenjen v okviru ciklusa projektne managementa, uporabljajoč dogovorjene /relevantne procese in kriterije za ocenjevanje kakovosti
 - 9.3 Ocenjena je kakovost ključnih projektne dokumentov (npr. »Identification Fiche, Financial Proposal), ki ustrezajo postavljenim standardom kakovosti
 - 9.4 Uporaba t. i. Pristopa logičnega okvira (Logical Framework Approach) in z njim povezanih orodij se s ciljem podpore analizi in odločanju primerno uporablja v teku projektne ciklusa
 - 9.5 Pogodbe se učinkovito upravljajo, vključujoč pripravo visoko kakovostnih pogodbenih dokumentov, poročanje pogodbenikov, pregled poročil in plačevanje faktur

Ključni dokumenti

Ključni dokumenti⁹⁸, ki jih Evropska komisija zahteva ob koncu faze identifikacije projektne ciklusa so:

- t. i. Terms of Reference
- t. i. Identification Fiche
- predlog financiranja (Financial Proposal)

Z vidika upravljanja projekta, so ob koncu faze identifikacije projekta potrebne naslednje informacije:

1. Politični in programski kontekst (partnerja in Evropske komisije).
2. Analiza udeležencev.
3. Analiza problema, vključujoč obseg t. i. prečnih zadev (cross-cutting issues) (enakost med spoloma, okolje, človekove pravice).

⁹⁸ Obrazce teh dokumentov je mogoče najti na spletni strani EuropeAid.

4. Pridobljena znanja in pregled drugih tekočih ali načrtovanih pobud.
5. Preliminarni opis projekta.
6. Predvideni viri in stroški.
7. Predvidena koordinacija, upravljanje (vključujoč finančni management/nadzor) in finančni aranžmaji.
8. Preliminarna ocena ekonomske/finančne, okoljevarstvene, tehnične in družbene trajnosti.
9. Delovni načrt za fazo oblikovanja (formulation).

Odločanje o nadaljnjih korakih

Ključne odločitvene variante so odvisne od tega ali se bo odločitev o financiranju izvedla ob koncu te faze – faze identifikacije.

1. Odločitev o financiranju se ne izvede ob koncu te faze (individualni projekti)

Če ideja projekta ustreza kriterijem zagotavljanja kakovosti, je predvideno napredovanje projekta v fazo oblikovanja (formulation). Če je koncept projekta neprimeren v odnosu do enega ali večih projektov, se je možno odločati med naslednjimi možnostmi:

- pridobiti dodatne informacije in razjasniti informacijske vrzeli s partnersko vlado in/ali drugimi ključnimi udeleženci.
- predlagati nadaljnje specifične študije, ki bi zapolnile informacijske vrzeli.
- zavrniti koncept projekta.

2. Odločitev o financiranju se izvede ob koncu te faze (Program projektov)

Če so projekti del programskega paketa, so ključne možnosti odločanja naslednje:

- sprejeti predlog financiranja za program in sprejeti odločitev o financiranju
- zahtevati prilagoditev predloga financiranja (vključujoč individualne projektne zasnove) pred sprejemom odločitve o financiranju
- zavrniti predlog financiranja.

4.3.3.7 Oblikovanje

Namen

Namen faze formulacije je

- potrditi relevantnost in izvedljivost projektne ideje, kot je bila predlagana v Identification Fiche ali Project Fiche
- pripraviti projekt do podrobnosti, vključujoč aranžmaje o upravljanju in koordiniranju, načrt financiranja, analizo stroški-koristi, upravljanje tveganj, aranžmaje nadzora, ocenjevanja in revizije
- pripraviti načrt financiranja (za individualne projekte) in odločitev o financiranju

Ključne naloge in odgovornosti

Kot pri fazi identifikacije, prevzamejo predvideni partnerji, ki se ukvarjajo z implementacijo in drugi udeleženci vodilno vlogo v fazi formulacije projekta, da bi zagotovili odgovornost in zavezo projektu. Donatorji (vključno z Evropsko komisijo) pa pogosto prevzamejo aktivno podporno vlogo pri financiranju in upravljanju študij izvedljivosti, vključujoč zagotavljanje tehnične/svetovalne pomoči. Vloge in odgovornosti različnih udeležencev (vključujoč Evropsko komisijo) v fazi formulacije so pod vplivom različnih dejavnikov, vključujoč:

- obseg, do katerega se projekt povezuje z lokalnimi institucionalnimi strukturami in prispeva h gradnji lokalnih sposobnosti;
- predvidena koordinacija projekta in aranžmaji upravljanja (vključujoč finančno upravljanje, interni nadzor in okvir poročanja);
- sposobnosti udeležencev za sodelovanje in financiranje procesa formulacije.

Ključne naloge in odgovornosti Evropske komisije v teku te faze so odvisne od tega ali je odločitev o financiranju izvedena v tej fazi ali ob koncu faze identifikacije. Ključne naloge, povezane z navedenima variantama, so:

1) Individualni projekti – odločitev o financiranju je sprejeta ob koncu faze formulacije

Ključne naloge običajno vključujejo:

1. Organizacija in sodelovanje v posvetovanjih s ključnimi udeleženci v teku projektne faze (npr. institucije partnerskih vlad, nevladnih organizacij, skupin civilne družbe, drugih donatorjev etc.) ter promoviranje njihove aktivne vključenosti v proces odločanja.
2. Finalizacija Terms of Reference in kateregakoli drugega zahtevanega dokumenta za študijo izvedljivosti, kar temelji na odobrenih »Identification Fiche« ter morebitni predštudiji izvedljivosti.
3. Upravljanje procesa razpisa, vključujoč izbiro pogodbenika.
4. Nadzorovanje napredka študije, ocena vsebine in kakovosti poročil študije in odločitev o nadaljnjih korakih.
5. Priprava osnutka predloga financiranja in njegova predložitev QSG v oceno, če je predlog sprejemljiv za financiranje.
6. Upravljanje predloga v teku procesa financiranja.
7. Priprava in zaključek finančnega sporazuma.

2) Program projektov – odločitev o financiranju je sprejeta ob koncu faze identifikacije

Ključne naloge običajno vključujejo:

- Pregled vsakega projektne predloga (Project Fiche) z namenom identifikacije zadev, ki potrebujejo nadaljnjo analizo in oblikovanje ter določitev odgovornosti za nadaljnje delo.
- Priprava Terms of Reference s ciljem dogovora o nadaljnjem delu na oblikovanju projekta.
- Dogovor o obliki projekta ter upravljanje pogodbenikov.
- Predložitev dokumentov o implementaciji v pregled QSG.
- Priprava drugih potrebnih ukrepov pred implementacijo, vključujoč nadaljnji dialog z udeleženci v projektu s ciljem zagotovitve odgovornosti lokalnih akterjev.
- Priprava in zaključek sporazuma o financiranju.

Trajanje faze formulacije se lahko znatno spreminja pri različnih vrstah projektov in je pod vplivom razpoložljivosti/dostopnosti zahtevanih informacij, sposobnosti lokalnih udeležencev ter stopnje politične in administrativne podpore, ki jo zagotavljajo lokalni partnerji. Manjše,

manj kompleksne ali zelo nujne projekte (npr. nujna pomoč) je mogoče oblikovati v nekaj tednih ali mesecih. Oblikovanje (formulacija) velikih, kompleksnih investicij, ki niso nujno potrebne, lahko traja več mesecev ali celo let.

Ključne ocene in orodja

V teku faze oblikovanja (formulacije) se zahtevajo ključne ocene (izhajajoč iz ocen, izvedenih v teku faze identifikacije):

- a) potrditev konsistentnosti s političnim in programskim okvirom
- b) analiza udeležencev, vključujoč oceno institucionalnih sposobnosti
- c) analiza problema, vključujoč prečne zadeve (cross-cutting issues)
- d) komplementarnost z drugimi tekočimi in načrtovanimi pobudami
- e) ocena strategije
- f) ocena hierarhije ciljev (cilj, namen, rezultati in nakazane aktivnosti)
- g) ocena stroškov in virov
- h) ocena upravljanja, koordinacije in finančnih aranžmajev (vključujoč finančno upravljanje in interni nadzor/poročanje)
- i) ocena nadzovanja, ovrednotenja in revizije
- j) ocena trajnosti in tveganj, vključujoč ekonomsko/finančno, okoljevarstveno, tehnično in družbeno.

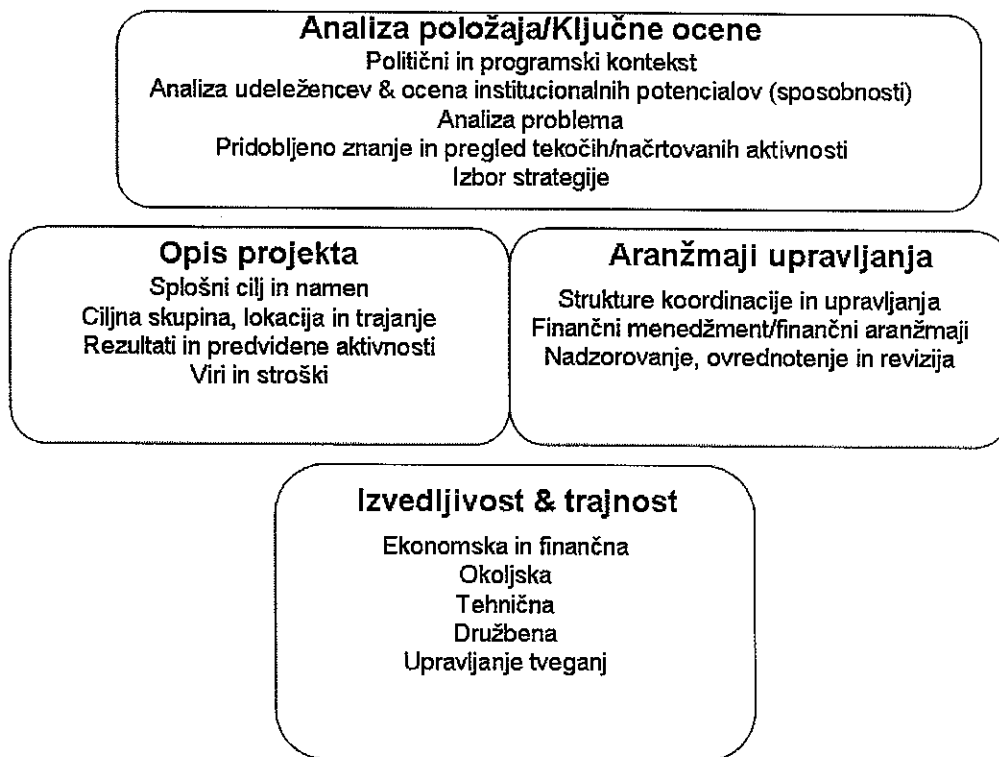
Orodja, ki jih je mogoče uporabiti pri podpori oblikovanju kakovostnih projektov obsegajo:

- kriterije za ocenjevanje kakovosti⁹⁹
- t. i. Pristop logičnega okvira, vključujoč pripravo matrike (Logframe Matrix) (opis projekta, ključne domneve/tveganja, indikatorji in viri ovrednotenja) ter podpornih aktivnosti, načrte virov in stroškov
- ocene institucionalnih sposobnosti, ki temeljijo na izvedeni analizi v fazi identifikacije
- matrika upravljanja tveganj (risk matrix management)
- vodiča o promoviranju sodelovanja
- vodiča o pripravi Terms of Reference
- vodiča po finančnem upravljanju, okvir internega nadzora in zahtev po poročanju
- nadaljnjo ECOFIN analizo
- obrazec predloga o financiranju.

⁹⁹ Podrobneje o kriterijih glej Project Cycle Management Guidelines, str. 35-37. Kriteriji in standardi, uporabljeni v tej fazi, obsegajo tiste, ki so bili uporabljeni v fazi identifikacije z razliko, da je dodaten poudarek na kriteriju izvedljivosti, implementacijskih aranžmajih ter analizi trajnosti in tveganj.

Ključne informacije, ki morajo biti na razpolago ob koncu faze oblikovanja (formulacije) s ciljem učinkovitega vodenja in podpore implementaciji) so razvidne iz slike 10.

Slika 10: Informacije, ki so na razpolago ob koncu faze oblikovanja (formulacije)



4.3.3.8 Implementacija, vključujoč nadzor in poročanje

Namen

Namen faze implementacije projektnega ciklusa je:

- pridobiti rezultate, doseči namen in učinkovito prispevati h ključnemu cilju projekta;
- učinkovito upravljati razpoložljive vire;
- nadzorovati in poročati o napredku.

Faza implementacije projektne ciklusa je v mnogih pogledih najbolj kritična, saj bi naj bili v okviru te faze doseženi načrtovani učinki. Vse ostale faze v okviru ciklusa so tako predvsem podporne tej fazi.

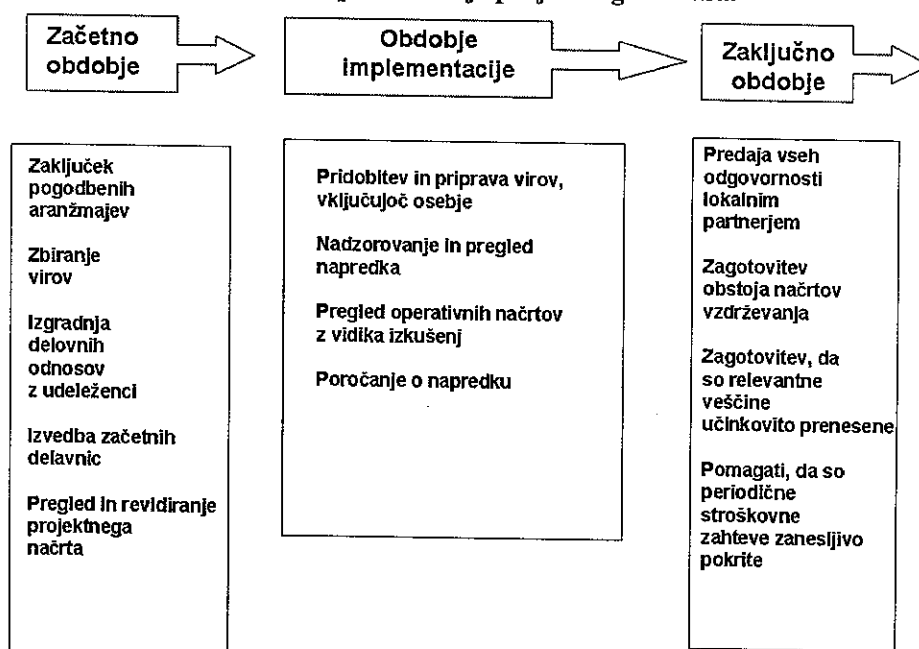
Ključna obdobja

Faza implementacije je običajno sestavljena iz naslednjih ključnih obdobij:

- začetnega obdobja
- ključnega implementacijskega obdobja in
- zaključnega obdobja

Ključna obdobja implementacije so razvidna iz slike 11.

Slika 11: Obdobja v fazi implementacije projektnega ciklusa.



Definicija nadzora, ovrednotenja (evaluacije) in revizije

Medtem ko se nadzor in ovrednotenje ukvarjata z zbiranjem, analizo in uporabo informacij za podporo odločanju, je smiselno razumeti razlike med dvema pojmom v zvezi z odgovornostjo, kdaj nastopijo, kdaj se izvršijo, zakaj se izvršijo ter način povezanosti s hierarhijo ciljev v Logframe matriki.

Redni pregledi napredka projekta morajo vključevati ključne udeležence z direktnimi odgovornostmi za implementacijo (t. i. project management team). Redni pregledi zagotavljajo priložnost za razpravo o poročilih o napredku in temeljijo na razumevanju temeljnih zadev in dejanj, ki jih je potrebno izvršiti. Tovrstni pregledi so lahko bolj ali manj formalni in se morajo v teku obdobja implementacije izvajati kontinuirano. Definicija nadzora, ovrednotenja in revizije je razvidna iz tabele 7.

Tabela 7: Definicija nadzora, ovrednotenja in revizije.

	Nadzor & redni pregled	Ovrednotenje (evaluacija)	Revizija
Kdo?	Interna upravljalna odgovornost – vse ravni	Običajno obsega eksterne inpute (objektivnost)	Obsega eksterne inpute
Kdaj?	Trajni	Periodično, srednjeročno, ob zaključku	Vnaprejšnja (sistemski pregledi), ob zaključku
Zakaj?	Preveritev napredka, priprava korektivnih ukrepov, aktualiziranje načrtov	Pridobitev širšega znanja, uporabnega za druge programe/projekte in kot input pri pregledu politik	Dodeliti zaupanje in odgovornost udeležencem
Povezava s hierarhijo ciljev v Logframe matriki	Inputi, aktivnosti, rezultati	Zagotovitev odgovornosti Rezultati, namen, splošni cilj	Dodeliti priporočila za izboljšanje aktualnih in prihodnjih projektov Inputi, aktivnosti in rezultati

Ključne naloge in odgovornosti

Skladno s politiko Evropske komisije o potrebi po osredotočenju na odgovornost, partnerstvo in krepitev institucionalnih sposobnosti, mora biti implementacija projekta v večini primerov ključna odgovornost partnerjev, ki se ukvarjajo z implementacijo. Temeljna odgovornost Evropske komisije je zagotoviti pravočasno financiranje, upravljanje in tehnično podporo, nadzorovati projektno implementacijo in zagotoviti primerno raven odgovornosti za uporabljena sredstva in dosežene rezultate ter oblikovati dokument o pridobljenem znanju v teku implementacije.

Ključne naloge menedžerja Evropske komisije so:

- priprava dokumentov za implementacijo;
- nadzorovanje napredka pri projektu in predlog korektivnih ukrepov s ciljem podpore učinkoviti implementaciji;
- prispevati k rednemu pregledu in aktualiziranju operativnih načrtov;

- vzdrževati primerno dokumentacijo o napredku projekta, doseženih rezultatih in evidentiranih ovirah;
- pripraviti poročila o napredku;
- podpirati časovno ustrezno razpršitev sredstev Evropske komisije, kar temelji na odobrenih delovnih načrtih in proračunih ter na oceni izvedbe projekta;
- pospeševati komunikacijo in informacijski tok med ključnimi udeleženci;
- upravljati formalne preglede (i. e. srednjeročno ovrednotenje) in revizije Evropske komisije;
- zaprositi za revizije, kadar je zahtevano oz. obravnavano kot primerno ter zagotoviti relevantne projektne informacije managerjem in revizorjem.

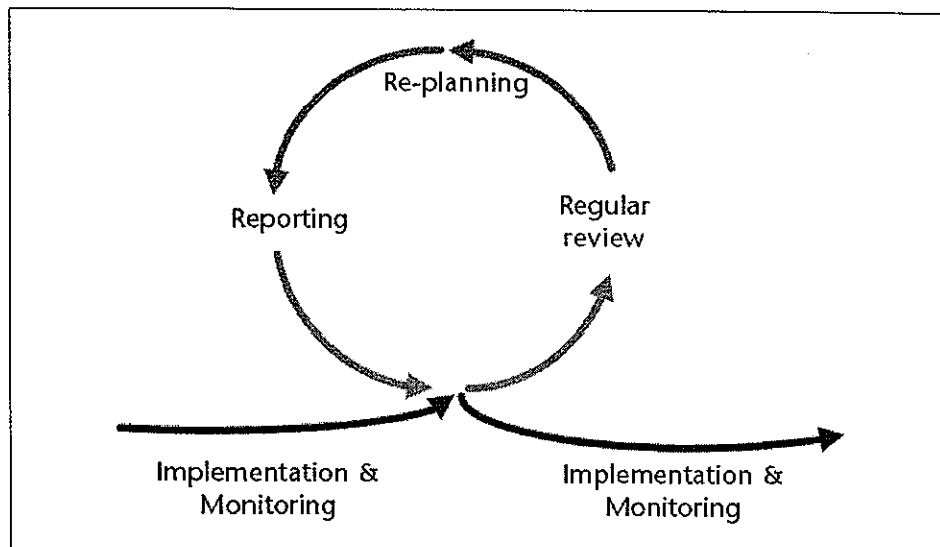
V teku implementacije projekta so projektni managerji odgovorni za prevzem treh ključnih sklopov nalog:

Nadzor in redni pregled. Projektni menedžment mora slediti kako projekt napreduje z vidikov izdatkov, uporabe virov, implementacije aktivnosti, pridobitve rezultatov in upravljanja tveganj. To je doseženo z nadzorom, ki predstavlja sistematično in kontinuirano zbiranje, analizo ter uporabo informacij o upravljanju s ciljem podpore učinkovitemu odločanju. Nadzor je odgovornost internega menedžmenta, čeprav je lahko dopolnjen z eksternimi inputi nadzora. Ti eksterni inputi nadzora so lahko uporabni pri zagotavljanju objektivne verifikacije rezultatov in dodatnega tehničnega nasveta. Priporočljiva je uporaba logframe matrik in implementacijskih načrtov, saj podpirajo učinkovit menedžment, nadzor in pregled. Nadzor (monitoring) je mogoče dopolnjevati z revizijami. Področni menedžerji lahko nakažejo potrebo po izvedbi revizije.

Implementacijo je tako potrebno obravnavati kot kontinuiran proces učenja, kjer se preverijo pridobljene izkušnje in se vnašajo v nenehno načrtovanje (glej sliko 7).

Načrtovanje in ponovno načrtovanje. Načrti so najboljše ocene tega, kar se bo zgodilo v prihodnosti, vendar jih je potrebno nenehno prilagajati dogodkom v teku implementacije. Logframe matriko, načrte aktivnosti in virov je tako potrebno periodično pregledovati, izboljševati in aktualizirati na osnovi izkušenj. To lahko včasih zahteva spremembe v obsegu finančnih sporazumov in pripadajočih pogodbenih dokumentov.

Slika 12: Implementacija: proces učenja



Medtem ko je učinkovit nadzor primarno zasnovan na »internih« projektnih sistemih, nekaterih odločitev ne morejo sprejeti sami projektni menedžerji. Pogosto je tako potreben »nadzorni komite« (Steering Committee), ki bo izvedel strateške odločitve o obsegu projekta, vključujoč zahtevane spremembe in cilje, proračun, aranžmaje upravljanja. Takšen nadzorni komite nato pregleduje napredek občasno (polletno ali letno) in sprejme ustrezne odločitve, da bi obdržal projekt v zastavljeni smeri.

Poročanje. Projektni menedžment/agencije za implementacijo morajo financerjem projekta zagotoviti poročila o njegovem fizičnem in finančnem napredku. Cilj teh poročil je:

- obvestiti financerje in druge udeležence o napredku projekta, o zaznanih omejitvah in o kakršnikoli potrebni podporni akciji;
- zagotoviti dokumentacijo o dosežkih na projektu s ciljem olajšanja ovrednotenja projekta;
- dokumentirati kakršnekoli spremembe v prihodnjih načrtih, vključujoč proračunske zahteve;
- promovirati preglednost in odgovornost.

T. i. Common Relex Information System (CRIS) zagotavlja standardizirano strukturo za poročanje o implementaciji projektov, ki jih financira Evropska komisija (s pomočjo t. i. Implementation Report Window). To informacijo je mogoče redno aktualizirati.

Poročila o nadzoru kakovosti (Good Quality Monitoring Reports) so tudi ključni input za ocenjevanje projekta in revizijo. Brez jasno dokumentiranih projektnih načrtov in dokumentacije o dosežkih, postane ovrednotenje (evaluacija) neizvedljiva naloga. Za revizijo so posebej pomembna tudi poročila o proračunu in o finančni situaciji projekta.

Ključne ocene, orodja in dokumenti

V teku implementacije projekta je potrebno kontinuirano ocenjevati: a) relevantnost in izvedljivost projekta, b) napredek v doseženih ciljih in uporabljenih sredstvih, c) kakovost menedžmenta, vključujoč menedžment tveganj, d) predvidevanja v zvezi s trajnostjo koristi, e) zahtevane akcije. Ključna orodja, ki lahko pripomorejo k oceni po navedenih kriterijih in lahko podpirajo učinkovito upravljanje in nadzor v teku faze implementacije, vključujejo:

- Kriterije kakovosti in standarde
- Logframe matriko
- Delovne in proračunske terminske načrte
- Matriko upravljanja tveganj
- T. i. checklist za načrtovanje kratkih obiskov, izvajanje intervjujev in upravljanje rednih srečanj v teku projekta
- Obrazce za poročanje o napredku – vključujoč t. i. CRIS's Implementation Report Window
- Vodiča o promociji sodelovanja in uporabi veščin pospeševanja
- Terms of Reference

Ključni dokumenti, ki jih je potrebno pripraviti v teku faze implementacije, so:

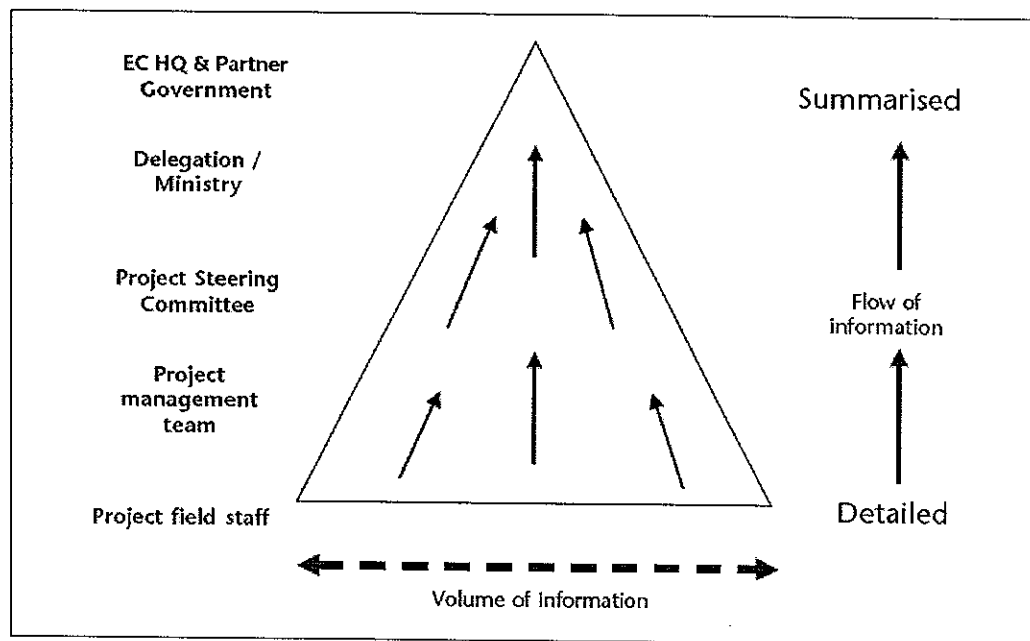
- Operativni delovni načrti (običajno letni)
- Periodična poročila o napredku
- Specifična poročila (e. g. srednjeročno ovrednotenje projekta)
- Zaključno poročilo (ob koncu projekta).

Zbiranje in uporaba informacij – pregled

Informacije, ki se zahtevajo v teku faze implementacije, so primarno določene z namenom, rezultati, aktivnostmi, zahtevami po sredstvih in virih in z načinom upravljanja (vloge in

odgovornosti). Pomembno je, da se potrebe po informacijah povezujejo z različnimi ravni menedžerske strukture. Raven zahtevanih podrobnih informacij in pogostost poročanja variirata glede na raven menedžmenta, kar prikazuje slika 13.

Slika 13: Potrebe po informacijah in ravni menedžmenta



V procesu nadzora in poročanja je zato pomembno, da se upoštevajo različne informacijske potrebe ključnih udeležencev. To običajno zahteva hierarhijo zbiranja podatkov in obrazcev poročanja. S ciljem podpore načel odgovornosti in sodelovanja je pomembno, da sistema nadzora in poročanja dajeta prednost:

- Informacijskim potrebam projektnih menedžerjev (managers on the ground);
- Uporabi obstoječih sistemov, namesto izgradnje paralelnih;
- Zagotavljanju povratnih informacij ključnim udeležencem, vključujoč ciljne skupine.

Informacije, zbrane s sistemom projektnega nadzora (vključujoč delo neodvisnih nadzornikov) morajo biti povzete in vključene v t. i. Common Relex Information System (CRIS), ki zagotavlja informacijski vir za uradnike Evropske komisije v standardnem formatu in ob kateremkoli času.

Kriteriji ocenjevanja in standardi

Za ugotavljanje kakovosti implementacije projekta obstaja sklop kriterijev in standardov, ki učinkovitost in dobro upravljanje projekta ocenjujejo po naslednjih dimenzijah:

- Projekt ostaja relevanten in izvedljiv
- Cilji projekta so doseženi
- Odgovorni za implementacijo projekta le-tega dobro upravljajo
- Zadeva »trajnost« (vzdržljivost) projekta ni vprašljiva (finančna, tehnološka, okoljska, družbena in institucionalna)
- Področni menedžerji Evropske komisije uveljavljajo načela dobre prakse v upravljanju projektnega ciklusa.

V teku faze implementacije so na razpolago naslednje ključne odločitvene možnosti:

- Nadaljevati z implementacijo projekta, kot je načrtovano
- Revidirati nadaljnje načrte (proračune, vire, aktivnosti in možne rezultate) glede na izide nadzora projekta
- Prekiniti implementacijo projekta

4.3.3.9 Ovrednotenje (evaluacija) projekta

Namen

Namen evaluacije je:

Sistematično in objektivno oceniti tekoči ali končan projekt, program ali politiko, njeno zasnovano, implementacijo in rezultate. Cilj je določiti relevantnost in izpolnitev ciljev, razvojno učinkovitost, vpliv in trajnost. Ovrednotenje (evaluacija) mora zagotoviti informacije, ki so kredibilne in uporabne in omogočiti vključitev pridobljenega znanja v proces odločanja tako prejemnikov kot donatorjev.

Načela, na katerih temelji ovrednotenje, so:

- Nepriistranost in neodvisnost od faz programiranja in implementacije;

- Kredibilnost evaluacije z uporabo primerno izobraženih in neodvisnih strokovnjakov ter preglednost evaluacijskega procesa vključno z diseminacijo rezultatov;
- Sodelovanje udeležencev projekta v evaluacijskem procesu s ciljem zagotovitve in upoštevanja različnih pogledov;
- Uporabnost izsledkov in priporočil evaluacije s časovno ustrezno predstavitvijo relevantnih, jasnih in konciznih informacij odločevalcem.

Razlike med primarnim namenom ovrednotenja, nadzora in revizije prikazuje tabela 9.

Tabela 9: Razlika med ovrednotenjem, nadzorom in revizijo

Ovrednotenje	Ocena učinkovitosti, vpliva, relevantnosti in vzdržljivosti (trajnosti) razvojnih politik in dejanj (actions)
Nadzor	Kontinuirana analiza napredka projekta v zvezi z dosegom načrtovanih rezultatov, katerih namen je izboljšati upravljalni proces odločanja
Revizija	Ocena Legalnosti in rednosti projektnih izdatkov in prihodkov Učinkovitosti in ekonomičnosti uporabe projektnih sredstev Namenskosti uporabe projektnih sredstev

Ključne naloge in odgovornosti

Ovrednotenje običajno obsega naslednje ključne naloge menedžerja (Evaluation Manager):

- Identifikacija potrebe po ovrednotenju in izbor tematik, ki jih je potrebno ovrednotiti
- Oblikovanje ovrednotenja, vključujoč pripravo Terms of Reference
- Zasnova tenderskih dokumentov za evaluacijsko študijo in izbor pogodbenika po veljavnih pravilih ter podpora poslanstva ovrednotenja
- Zagotovitev visoko kakovostnega evaluacijskega poročila ter diseminacija evaluacijskih izsledkov in priporočil.

Ovrednotenje se izvaja za posamične projekte, še pogosteje pa na osnovi

- Geografskega kriterija (državnega ali regionalnega)
- Sektorskega/tematskega kriterija
- Kriterija specifičnega finančnega instrumenta (npr. proračuna) ali specifične regulative (npr. MEDA, ALA, TACIS itd.)

Orodja in ključni dokumenti

Primarna razpoložljiva orodja za podporo projektnemu ovrednotenju vključujejo:

- Terms of Reference
- Logframe matriko
- Poročila o nadzoru
- ECOFIN analiza
- Obrazec evaluacijskega poročila

Ključni dokumenti, ki se pripravijo v okviru te faze ciklusa, so:

- Terms of Reference evaluacijskega poslanstva
- Končno poročilo o evaluacijskem poslanstvu

Evaluacijsko poročilo¹⁰⁰ mora odražati strukturo ključnih evaluacijskih kriterijev, pri čemer je potrebno upoštevati značaj projekta, raven, na kateri je ovrednotenje izvedeno, in uporabnike, za katere je poročilo pripravljeno.

Pri snovanju evaluacijskega poročila se je potrebno odločiti o relativni pomembnosti vsakega izmed evaluacijskih kriterijev določene študije: običajno se bo srednjeročno evaluacijsko poročilo osredotočilo na vprašanja kontinuirane pomembnosti in učinkovitosti, ex post ovrednotenja pa se bodo bolj osredotočila na vprašanja vpliva in trajnosti (vzdržljivosti).

Zahtevane informacije in kriteriji ovrednotenja

Ključne kriterije ovrednotenja projektov, ki jih uporablja Evropska komisija, prikazuje tabela 10.

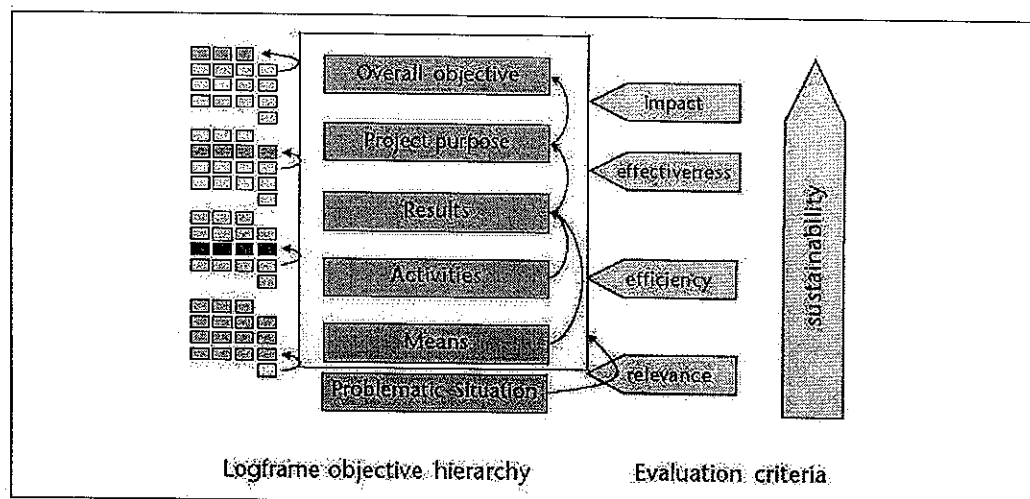
¹⁰⁰ Standardni obrazec evaluacijskega poročila, vključujoč razlago, je mogoče najti na spletni strani <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/index.htm>

Tabela 10: Kriteriji ovrednotenja projektov, ki jih uporablja Evropska komisija

Relevantnost	Primernost političnih ciljev glede na probleme, ki bi jih naj projekt rešil, in glede na fizično in politično okolje znotraj katerega bo projekt izveden. Ocena relevantnosti vključuje oceno kakovosti priprave in strukture projekta, t. j. logike in celovitosti procesa načrtovanja projekta, kot tudi interne logike in koherentnosti strukture projekta.
Učinkovitost	Ta ocena ugotavlja, če so bili rezultati projekta doseženi po sprejemljivih stroških, t. j., kako so bili inputi z vidikov kakovosti, kvantitete in časa preoblikovani v aktivnosti in kakšna je kakovost doseženih rezultatov. Tovrstna ocena običajno zahteva primerjavo alternativnih pristopov za doseg enakovrednih rezultatov s ciljem ugotovitve ali je bil uporabljen najbolj učinkovit proces.
Namenskost	Ocena prispevka rezultatov k dosegu namena projekta. Gre za specifično oceno koristi za ciljne skupine, vključujoč ženske in moške ter družbeno ranljive skupine.
Vplivnost	Vpliv projekta na širše okolje in njegov prispevek k širši politiki ali sektorskim ciljem.
Trajnost (vzdržljivost)	Ocena trajnosti projekta, ko se bo financiranje končalo, s posebno pozornostjo do dejavnikov, kot so odgovornost koristnikov, politična podpora, ekonomski in finančni dejavniki, družbenokulturni vidiki, enakost med spoloma, primerna tehnologija, okoljski vidiki, institucionalni in upravljalški potenciali.

Slika 14 prikazuje povezavo med evaluacijskimi kriteriji Evropske komisije in hierarhijo ciljev v Logframe matriki.

Slika 14: Povezanost med evaluacijskimi kriteriji in Logframe matriko



Odločitvene možnosti

V odvisnosti od timinga in ciljev ovrednotenja, so ključne odločitvene možnosti ob koncu faze evaluacije naslednje:

- Nadaljevati z implementacijo projekta, kot je načrtovano, prestrukturirati projekt ali ustaviti projekt (srednjeročno ovrednotenje)
- Prilagoditi strukturo prihodnjih projektov ali programov v luči pridobljenih znanj (ex-post evaluacija)
- Prilagoditi politike, strategije sodelovanja in posledično programiranje – v primeru sektorskih, tematskih ali medsektorskih ovrednotenj.

4.3.3.10 Revizija

Namen in cilji

Namen revizije je ocena aktivnosti partnerja na osnovi specifičnih kriterijev in izdelava mnenja o projektu, ki njegovemu uporabniku zagotavlja določeno raven jamstva o projektu. Cilji revizije so izdelava mnenja o:

- Legalnosti in regularnosti projektnih izdatkov in prihodkov, t. j. skladnost s pravnimi pravili in regulativo ter pogodbenimi pravili in kriteriji;
- Učinkovitost in ekonomičnost uporabe sredstev v skladu s finančnim menedžmentom;
- Namenskost uporabe sredstev.

Temeljni namen finančne revizije (Financial Audit) je zagotoviti jamstvo o legalnosti in regularnosti projektnih prihodkov in izdatkov, medtem ko revizija delovanja (Performance Audit) preverja in ocenjuje učinkovitost, ekonomičnost in namenskost (efficiency, economy and effectiveness) projektnih aktivnosti.

Podjetja, ki se ukvarjajo z revizijo za Evropsko komisijo, so dolžna slediti etičnim načelom in standardom IFAC-a (Mednarodnega združenja revizorjev). Temeljna načela, ki jim morajo slediti revizorji, so: integriteta, objektivnost, pristojnost, zaupnost, profesionalno vedenje, tehnični standardi in neodvisnost.

Ključne naloge in odgovornosti

Menedžerji Evropske komisije¹⁰¹, pristojni za revizijo, igrajo ključno vlogo pri nadzoru revizije mednarodne razvojne pomoči, ki jih vodijo zunanje revizorske hiše. Menedžerji so pristojni za:

- Nadzorovanje revizije, ki jih vodijo zunanje revizorske hiše
- Izvrševanje nalog načrtovanja, organizacije in administracije, ki se nanašajo na revizijo.

Zahteve po informacijah in kriteriji revizije

Revizija projektov mednarodne razvojne pomoči običajno sledi splošnim računovodskim pravilom, pravilom, ki so jih zagotovile finančne regulative (proračunske regulative ali regulative Evropskega razvojnega sklada) ali ključnim načelom in kriterijem za interni nadzor implementacije in upravljanja projekta.

Bolj specifične kriterije zagotavljajo instrumenti financiranja (npr. EDF, MEDA, TACIS) ali pogodbe za določen projekt (npr. tenderski postopki in kriteriji primernosti (eligibility) projektnih izdatkov)¹⁰².

Odločitvene možnosti

V odvisnosti od vrste, ciljev in obsega revizije, se je mogoče po izvedeni reviziji odločati med naslednjimi možnostmi:

- Nadaljevati z implementacijo projekta, kot je bilo načrtovano, prestrukturirati projekt ali zaključiti projekt;
- Prilagoditi končne plačilne zahteve ali pridobiti projektna sredstva, ki niso bila namensko uporabljena ali se nanašajo na projektne izdatke, ki niso bili ugotovljeni kot ustrezni;
- Prilagoditi obliko prihodnjih projektov ali programov glede na pridobljenega znanja.

¹⁰¹ Več o izvrševanju nalog v zvezi z revizijo projektov v okviru Evropske komisije v Project Cycle Management Guidelines, str. 51.

¹⁰² Ključni kriteriji so podobni kriterijem ovrednotenja, podrobneje pa jih obravnava Project Cycle Management Guidelines, str. 53.

- Prilagoditi politike, kot je npr. pojasnitev prilagoditve kriterijev glede na finančni menedžment in poročanje.

Literatura in viri

EC - European Commission. 2004. Aid Delivery Methods. Project Cycle Management Guidelines, Vol. 1. Brussels: European Commission.

EC – European Commission. 2004a. EC Support to Sector Programmes at-a-glance. An introduction extracted from the Guidelines on EC Support to Sector Programmes. Brussels: European Commission.

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development. 2005. Managing Aid Practices of DAC Member Countries. Paris: OECD.

4.4 Sektorski pristop in proračunska pomoč

4.4.1 Opredelitev sektorskega programa: proces, komponente in izkušnje

Namen sektorskih programov¹⁰³ je izpostaviti temeljna načela dobrega načrtovanja in upravljanja. Pri tem so ključne tri komponente sektorskega programa:

- 1) dobro zasnovana sektorska politika in strategija, ki natančno opredeljuje vrste in način doseganja ciljev vlade v določenem sektorju – razločevanje vladne regulativne vloge od njene vloge na področju izvajanja storitev, opredelitev vloge nevladnih agentov in potrebnih institucionalnih reform;
- 2) sektorski srednjeročni program izdatkov, ki temelji na celovitem akcijskem načrtu, s ciljem določitve pričakovane ravni razpoložljivih internih in zunanjih virov ter načina njihovega koriščenja;
- 3) sistem nadziranja delovanja s ciljem izmeritve napredka pri doseganju ciljev politike in ciljnih rezultatov.

Namen sektorskih programov je korekcija nepravilnosti, ki se običajno pojavljajo pri uporabi mnogih različnih sistemov in postopkov, potrebnih za aktiviranje zunanje pomoči. Te nepravilnosti se pojavljajo še posebej na področjih, kjer je mnogo sektorskih aktivnosti financiranih iz zunanjih virov, in kjer zunanji viri niso programirani in upravljeni na enak način kot vladni viri.

V okviru sektorskega programa obstajata dve ključni komponenti, katerih cilj je korekcija navedenih nepravilnosti:

- 1) formaliziran proces donatorske koordinacije;
- 2) dogovorjen proces, ki teži k harmoniziranim sistemom poročanja, oblikovanja in črpanja proračuna, finančnega managementa in preskrbovanja.

Ključna komponenta, ki je skupna večini sektorskih programov, odraža vse večjo pripravljenost vlad, da se odzivajo na njihove stranke – širšo javnost – in vključujejo nevladne akterje v izvajanje njihovih storitev. Sektorski program tako običajno obsega:

¹⁰³ Ključne pojme s tega področja smo opredelili že v poglavju 5.3 študije tega projekta.

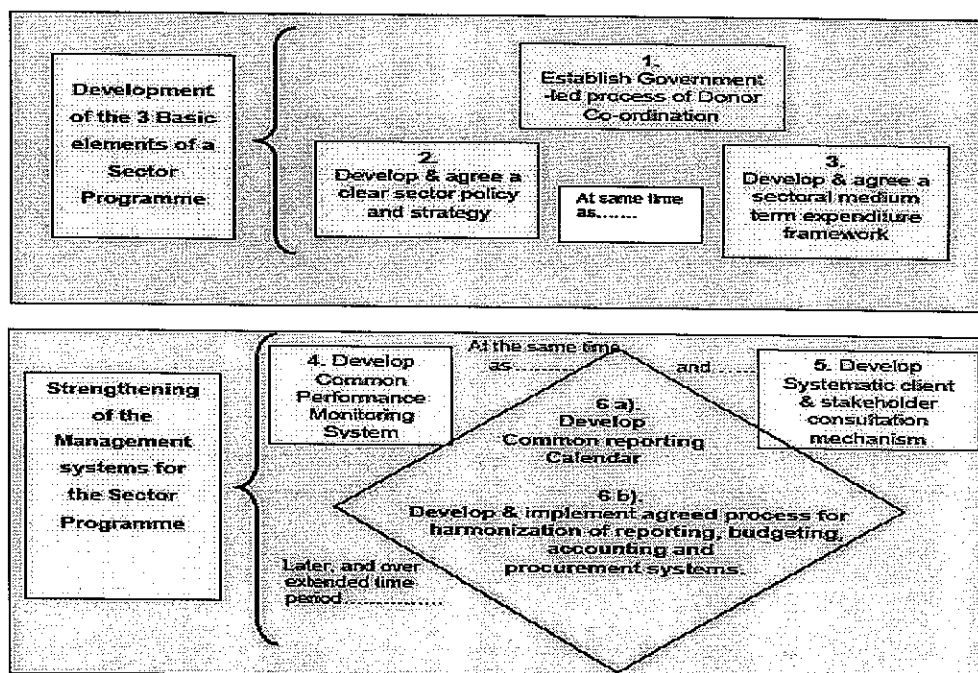
1) sistematičen mehanizem posvetovanja s strankami in koristniki vladnih storitev in z nevladnimi izvajalci storitev. Interese prejemnikov vladnih storitev in alternativnih izvajalcev storitev je tako potrebno vključiti v zasnovo sektorske politike in strategije.

4.4.2 Ključni koraki v razvoju sektorskega programa

Zaporedje različnih korakov v razvoju sektorskega programa je nemogoče natančno opredeliti. Priporočljivo zaporedje komponent sektorskega programa je razvidno iz slike 15. Med razvojem treh ključnih elementov sektorskega programa je potrebno okrepiti sisteme upravljanja sektorskega programa. Toda v kontekstu določenih držav in sektorjev, to zaporedje morda ni izvedljivo ali učinkovito, zaradi česar ga je potrebno uporabiti zgolj kot okvirnega vodiča.

Izhodiščna točka v večini primerov je oblikovati skupne načine dela, izmenjave informacij in doseganja odločitev. Ko so zastavljeni temeljni procesi koordinacije, je potrebno posvetiti pozornost sektorski politiki. Priporočljivo je razviti ogrodje kratkoročnih finančnih izdatkov (Medium Term Expenditure Framework) za sektor, skladno z opredeljeno politiko. Ključna je vključitev Ministrstva za finance v te procese, da se zagotovi 1) realen finančni okvir in zaščita v primeru izpada prihodkov in 2) konsistentnost sektorskih prioritiet s širšimi nacionalnimi prioritetai.

Slika 15: Zaporedje korakov v razvoju sektorskega programa



4.4.3 Harmonizacija postopkov in sistemov

Harmonizacija poročanja, določanja in izvrševanja proračuna, postopkov bilanciranja in pridobivanja sredstev je ključni vidik kateregakoli sektorskega programa in v mnogih primerih tisti vidik, na katerega dajejo partnerske vlade največji poudarek. Harmonizacija lahko prispeva k vsem trem ključnim ciljem sektorskega pristopa: 1) zviševanju t. i. lastništva, 2) povečevanju koherentnosti v načrtovanju in alokaciji virov in 3) zniževanju transakcijskih stroškov. Obstaja vrsta elementov, ki jih je potrebno upoštevati pri upravljanju procesa harmonizacije postopkov:

- 1) prioritete za harmonizacijo in sprejeti pristopi morajo temeljiti na realistični oceni možnih stroškov in koristi;
- 2) pri ocenjevanju koristi zmanjšanih transakcijskih stroškov je potrebno posvetiti glavno pozornost transakcijskim stroškom vlade;
- 3) razvoj skupnih sistemov oskrbovanja je mogoče zagotoviti vzporedno s harmonizacijo drugih sistemov upravljanja;
- 4) več pozornosti je potrebno posvetiti ustanavljanju skupnih procesov pregledovanja in časovnih mejnikov kot na skupne procese bilanciranja in izplačevanja;
- 5) kjer uporaba proračunskih postopkov ni možna, lahko skupni skladi sredstev predstavljajo ključen element varčevanja pri transakcijskih stroških, če se zadostno število donatorjev zaveže k njihovi uporabi.

4.4.4 Kaj povedo izkušnje?

Izkušnje kažejo, da obstajajo pogoji, brez katerih sektorski programi zagotovo ne bi bili izvedljivi. Po drugi strani obstajajo tudi pogoji, ki kreirajo ugoden kontekst za razvoj sektorskih programov. Ključni pogoji za uspešen sektorski program:

- močno in učinkovito vodstvo na sektorski ministrski ravni;
- zaveza k procesu na vladni ravni, še posebej v Ministrstvu za finance in na visoki politični ravni;
- širok konsenz med vlado in donatorji o ključnih političnih in upravljaljskih zadevah v sektorju;
- razumna stopnja makroekonomske in politične stabilnosti, ki vodi do relativno visoke

stopnje proračunske predvidljivosti.

Pomembni olajševalni pogoji za uspešen sektorski program:

- *institucionalna razmerja je mogoče upravljati.* Sektorski programi so najučinkoviteje delovali, kjer so bili definirani v smislu področne proračunske odgovornosti posameznega ministrstva. Lažje jih je upravljati tudi v primerih, ko obstaja relativno majhna skupina pomembnih donatorjev sektorja;
- *obstaja izkušen "vodilni donator" ali vodilna skupina donatorjev.* Sektorski programi običajno potrebujejo vodilnega donatorja, ki je pripravljen podpreti vlado pri upravljanju donatorske in koristnikove koordinacije s pomočjo dobrega nasveta in s pomočjo nasvetov drugim donatorjem, kadar je to potrebno.
- *pubude so skladne s cilji sektorskega pristopa.* Problemi se pojavijo, kadar sektorska strategija obsega zmanjševanje proračuna ali osebja ministrstva, ki bi naj imelo vodilno vlogo pri njeni implementaciji.
- *s ciljem povečanja zaveze in podpore je potrebno rezultate dosežati hitro.* Razvoj sektorskega programa je dolgoročen proces, ki vključuje znatna pogajanja, posvetovanja in sistemski razvoj. Navdušenje bo brez oprijemljivih koristi v zgodnji fazi hitro pojenjalo.

4.4.5 Podpora Evropske komisije sektorskim programom

Finančna podpora Evropske komisije sektorskim programom se zagotavlja s t. i. *Podpornim programom sektorski politiki* (Sector Policy Support Programme (SPSP)). Kadar je proces razvoja sektorskega programa dolg in zahteven, Evropska komisija podpira vlade tudi v t. i. predprogramski fazi (pre-Sector Programme phase). Namen tega je podpora dialoga in političnega razvoja, ki označuje sektorski pristop s ciljem oblikovanja sektorskega programa in izvedbo konkretnih političnih akcij ter izvedbo storitev.

V odsotnosti sektorskega programa Evropska komisija zagotovi podporo sektorskemu pristopu v okviru predprogramske faze. To je mogoče doseči s prestrukturiranjem tekočih evropskih projektov in s sprejemom revidiranega pristopa k novim projektom, da bi se zagotovila njihova večja konsistentnost z vladnimi politikami in sistemi, s vključevanjem v dialog z vladnimi in nevladnimi agenti s ciljem promocije sprejema sektorskega pristopa in z odgovarjanjem na vladne zahteve po pomoči pri ustanavljanju treh ključnih komponent sektorskega programa.

Premik k sektorskim programom in k proračunski podpori je mogoče doseči le tam, kjer so pogoji pravi. Pogosto lahko nastanejo situacije, kjer pogoji niso primerni in kjer obstaja imperativ vlade, da podpira revščino s projektnim pristopom.

V mnogih primerih se podpora Evropske komisije sektorskim programom prične na osnovi projektne podpore sektorju. Sčasoma so zasnova projektov in sistemi upravljanja za tekoče projekte prilagojeni ciljem sektorske politike in se zanašajo na vladne strukture za implementacijo projekta. Hkrati pa se Evropska komisija vključuje v koordinacijo in pregled procesov, ki tvorijo genezo sektorskega pristopa.

4.4.6 Podporni program sektorski politiki (Sector Policy Support Programme (SPSP))

Ključne značilnosti, ki SPSP ločijo od samostojnega projekta, so:

- SPSP prispeva k financiranju akcijskega načrta sektorskega programa in s tem deli njegove cilje. Ne glede na izbrano modaliteto delovanja, ne sme biti nobena aktivnost izven sektorskega programa financirana z SPSP;
- Finančni prispevek preko SPSP mora biti vključen v okvir razpoložljivega financiranja, na katerem temelji srednjeročni okvir izdatkov sektorja;
- Sistem nadzovanja za SPSP mora biti enak kot za sektorski program kot celoto;
- SPSP mora biti fleksibilen instrument, ki lahko glede na relevantne postopke v postopku implementacije dovoljuje spremembe v relativnem razmerju treh različnih modalitet delovanja. Osnova za izvedbo teh sprememb mora biti opredeljena v izhodiščnem finančnem sporazumu.

SPSP lahko sledi trem vrstam modalitet delovanja:

- sektorska proračunska podpora, uporabljajoč proračunske postopke določene države;
- skupen sklad, uporabljajoč ad hoc postopke, ki jih dogovorijo vlade in donatorji, s ciljem financiranja celote ali dela sektorskega programa;
- postopki Komisije (modalitete projekta), uporabljajoč postopke Evropske komisije (za oskrbovanje, sklepanje pogodb itd.), ki so relevantni za regijo s ciljem financiranja določenih aktivnosti, definiranih v sektorskem programu.

Financiranje je prav tako mogoče zagotoviti s kombinacijo teh modalitet. V določenih okoliščinah je lahko varianta mešanega financiranja najbolj primerna in fleksibilna. Kjerkoli so okoliščine primerne, je uporaba sektorske proračunske podpore prednostna modaliteta delovanja Evropske komisije.

Izbira finančne modalitete, ki se uporablja za SPSP, temelji na "sedmih ocenah", ki jih Evropska komisija uporabi kot temeljni element oblikovanja SPSP.

4.4.7 Modalitete delovanja SPSP

Ocena sektorskega programa se izvede v sodelovanju z vlado in drugimi partnerji. S ciljem izpolnitve zahtev Evropske komisije, mora ta ocena pokrivati sedem ključnih vidikov:

- okvir makroekonomskega delovanja
- sektorska politika in celotni strateški okvir
- srednjeročni program izdatkov za sektor
- odgovornost in sistemi javnofinančnega menedžmenta
- donatorski sistemi koordinacije
- nadzorovanje delovanja in sistemi posvetovanja s strankami
- institucionalne zadeve in potenciali (capacities)

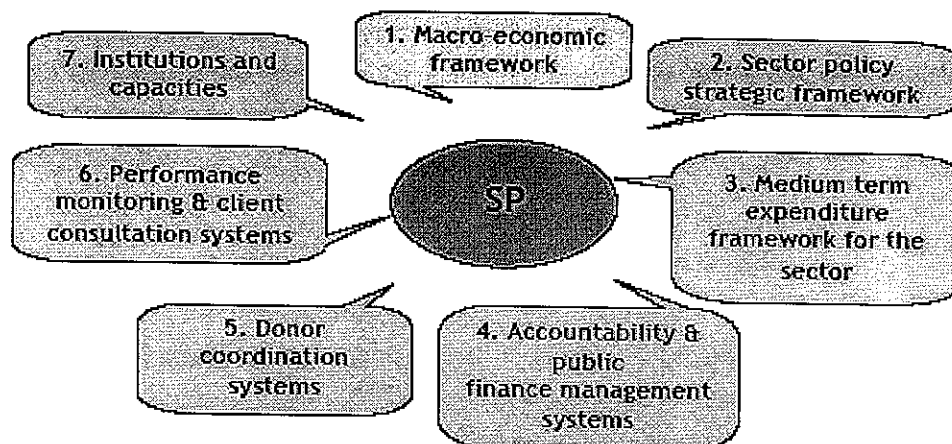
Rezultati ocen in kontinuiranega nadzorovanja sprememb znotraj sedmih področij bodo določili tako modalitete delovanja za SPSP kot tudi obseg financiranja. Slika 16 ponazarja kako je potrebno uporabiti proces ocenjevanja.

Slika 16: Pregled procesa ocenjevanja ter implikacije za izbiro SPSP modalitete delovanja in obseg financiranja.

Assessment Area	Basic requirements to initiate SPSP	Implications for choice of modality/ volume of funding
Macroeconomic Framework	Reasonable prospects for stable macroeconomic management and predictable sector funding.	All modalities need macro stability because major macro disequilibria will jeopardise sectoral objectives.
Sector Policy & overall strategic framework	Agreed sector policy must be in place, consistent with PRSP or national strategy, if there is one.	All modalities need agreed sector policy. Where it is weak or consensus is fragile, use of specific procedures for SPSP may be advisable.
Sector MTEF	Sector action plan is necessary, based upon estimate of resources available over medium term and approved by MoF.	All modalities need Sector MTEF. Where it is particularly weak, specific procedures would be advisable.
Donor Co-ordination System	Government-led system of donor co-ordination must be in place.	All modalities need Donor co-ordination systems in place. The more effective they are, the easier it should be to move to budget support or pool funding.
Institutional Capacity	Capacity of sector ministry to lead and execute SP is essential. Close working relationship with MoF highly desirable.	All modalities need basic leadership and implementation capacity. By weaknesses in this area, TA for capacity building is likely to be necessary.
Accountability/ PFM systems	An SPSP could be initiated even with rather weak accountability & PFM systems if alternative procurement arrangements were made and there was a firm commitment to improvement.	Sector Budget Support only possible where systems are of reasonable quality and a well-developed programme for strengthening is in place.
Performance monitoring & client consultation mechanisms	In early stages of SP, these mechanisms are likely to be weak and the SPSP itself can be used to strengthen them.	Where these systems are especially weak, use of specific procedures is recommended, including TA to support improvements.

Obstaja sedem ključnih področij (slika 17), ki jih je potrebno oceniti v okviru procesa oblikovanja SPSP. V času implementacije je potrebno vseh sedem področij redno aktualizirati s ciljem dosege napredka na vsakem izmed področij. Ocene je potrebno izvesti s sodelovanjem vseh akterjev: vlade, partnerskih donatorjev in drugih akterjev v sektorju.

Slika 17: Ključna področja ocenjevanja SPSP.



4.4.7.1 Ocena makroekonomskega delovanja

Ena izmed pomembnih lekcij sektorskih pristopov je, da šibko makroekonomsko okolje negativno vpliva na sporazume v okviru sektorskih programov ter na zaupanje donatorjev. Večina sektorjev, v katerih se običajno razvijajo sektorski programi (izboraževanje, zdravstvo, kmetijstvo, ceste) obsegajo znatne deleže celotne javne potrošnje in so lahko pod vplivom upada prihodkov in likvidnostnih problemov. V večini the sektorjev so pomembni tudi nevladni akterji, na katere lahko negativno vpliva neugoden institucionalni kontekst, kot tudi visoke obrestne mere, spremembe deviznih tečajev in inflacija.

Če je Evropska komisija kot prednostni način financiranja sektorskih programov izbrala proračunsko financiranje, ima analiza makroekonomske situacije tudi poseben pomen za izbor modalitete financiranja SPSP.

Glede na to je namen ocene makroekonomskega delovanja trojni:

- oceniti kakovost nacionalne razvojne strategije in njene konsistentnosti z načeli razvojnega sodelovanja Evropske komisije;
- oceniti stabilnost makroekonomskega položaja in s tem potenciala za prihodnje javno in zasebno financiranje sektorja;
- oceniti kakšen potencial lahko obstaja za proračunsko financiranje SPSP.

4.4.7.2 Ocena strateškega okvira sektorske politike

Koherentna in konsistentno aplicirana sektorska politika je jedro kateregakoli uspešnega sektorskega programa. Izhajati mora in biti konsistentna s splošnimi strateškimi cilji vlade in celotnega strateškega okvira. Razen tega mora biti povezana z robustno srednjeročno projekcijo virov in njihovega načrtovanega trošenja. Potrebno je preučiti tri vrste vprašanj:

- kaj je kakovost sektorske politike?
- ali je politika konsistentna z vladnimi nacionalnimi strateškimi cilji in s cilji Evropske komisije na področju razvojnega sodelovanja?
- ali politika temelji na primerni in izvedljivi viziji vloge vlade?

Pomembno je, da je analiza teh vprašanj izvedena v popolnem sodelovanju z vlado. Pri razvoju sektorskega programa je sposobnost dosege konsenza in ustrezne obravnave problema skoraj pomembnejša od visoko kakovostnih političnih dokumentov. V tem pogledu se mora ocena osredotočiti pretežno na dejstvo ali so zastavljena ustrezna vprašanja, ali obstajajo možnosti za odprto razpravo o teh vprašanjih, in ali so splošne usmeritve reform ustrezne.

4.4.7.3 Ocena sektorskega srednjeročnega okvira izdatkov

Srednjeročni načrt izdatkov, kot sistem načrtovanja delovanja in programiranja potrošnje v 3-5 letnem obdobju, sistematično usklajuje dosego strateških ciljev glede na omejene vire. Običajno je srednjeročni okvir izdatkov omejen na specifične sektorje. V tem primeru deluje kot vodič pri odločanju o potrošnji in ni pravno obvezujoč. V splošnem je namen sektorskega srednjeročnega okvira naslednji: 1) oblikovati večletni okvir za načrtovanje alokacije virov skladno s cilji sektorske politike, 2) cilj javne potrošnje je eksplicitno usmerjen k dogovorjenim izdatkom in političnim rezultatom, namesto k prihodkom, 3) načrti potrošnje za sektor so dovoljeni na integralni ravni, pri čemer se kapitalski in periodični izdatki obravnavajo skupaj in 4) sektorski srednjeročni okvir dovoljuje celovit pogled na vse razpoložljive vire in na vso načrtovano potrošnjo (interno in eksterno financirano), tako da ne prihaja do podvojevanj in nekonsistentnosti. V vsakem primeru je potrebno pripravo sektorskega srednjeročnega okvira obravnavati kot proces in ne zgolj kot poskus. Zaradi tega je potrebno razmisliti o širokem razvojnem načrtu za sektorski srednjeročni okvir kot o ključnem indikatorju.

4.4.7.4 Sistemi odgovornosti in sistemi javnofinančne potrošnje

Ocena javnih financ države prejemnice pomoči je ena izmed ključnih elementov za implementacijo proračunske podpore Evropske komisije. Tako pred in v teku implementacije kakršnekoli podpore je potrebno zagotoviti ustrezno usmerjanje javnih financ. Tudi tam, kjer sektorska proračunska podpora ni izbrana kot modaliteta delovanja za SPSP, je potrebna občasna ocena odgovornosti in sistemov upravljanja javne potrošnje. To dovoljuje oceno tega ali premik k sektorski proračunski podpori lahko postane izvedljiv z razvojem sektorskega programa.

Trenutno obstaja mnogo različnih metodologij za izvedbo tovrstnih analiz (npr. ocene nacionalne finančne odgovornosti, ocene javnih izdatkov, ocene nacionalnega preskrbovanja, auditir etc.). Cilj Evropske komisije je na osnovi večih mednarodnih ogrodi zasnovati zadovoljivo metodologijo na mednarodni ravni. Zaveza, dogovornost in izkušnje Evropske komisije temeljijo na naslednjih temeljnih načelih:

- ocena zadovoljivosti upravljanja javnih izdatkov mora vsebovati analizo obstoječe situacije in priložnosti za izboljšave;
- v večini primerov je izboljšanje kakovosti/učinkovitosti javnih financ ključni cilj, zaradi katerega je zagotovljena proračunska podpora Evropske komisije;
- ocena javnih financ mora temeljiti na delih, ki jih je država izvedla sama ali v sodelovanju z donatorji.

4.4.7.5 Ocena sistemov koordiniranja donatorjev

Učinkovit vladni sistem koordinacije donatorjev je eden izmed ključnih značilnosti sektorskega programa. Pogosto je izhodiščna točka za sektorski program in v mnogih pogledih temeljni del, okoli katerega se gibljejo ostale komponente. Običajno je mogoče pomanjkljivosti v katerikoli drugi komponenti programa dobro reševati tako dolgo, dokler je sistem koordinacije trden in obstaja dovolj dobro vodenje sektorja s strani vlade. In obratno, če se pojavi problem v sistemu koordinacije donatorjev, postajajo problemi na drugih področjih nerešljivi.

Na področju ocenjevanja sistemov koordinacije je pomembna vodilna odgovornost vlade, vendar so njihove zmožnosti na tem področju omejene. Sektorski pristopi se morajo pričeti z jasnim zavedanjem donatorjev, da njihovi tradicionalni načini izvajanja poslov zavirajo

napredek in se morajo spremeniti. Običajno bo vlada potrebovala podporo vodilnega donatorja ali skupine donatorjev, da bi v tem procesu delovala učinkovito. Obstaja vrsta ključnih elementov na področju ocenjevanja statusa koordinacije donatorjev:

- Ali vlada jasno vodi proces koordinacije? Ali sektorsko ministrstvo organizira ter vodi posvetovalne in delovne skupine?
- Ali so struktura, timing in vsebina procesov načrtovanja in ocenjevanja jasni vsem sodelujočim?
- Ali obstaja jasen (in učinkovit) odnos med strukturami, oblikovanimi z namenom koordinacije donatorjev in širša posvetovalna omrežja z namenom sodelovanja drugih udeležencev v sektorskem programu?
- Ali obstaja jasna definicija pomena sodelovanja v sektorskem pristopu/programu? Ali obstaja okvir za sodelovanje z donatorji, ki ne sodelujejo?
- Ali obstaja vzporeden proces promocije koordinacije med donatorji z namenom podpore sektorskega programa in ali ta sledi načelom dobre prakse držav članic DAC?
- Ali si donatorji prizadevajo, da bi olajšali harmonizacijo in koordinacijo in do kakšne mere so ti koraki skladni z usmeritvami dobre prakse držav članic DAC-a?

4.4.7.6 Ocena nadzorovanja delovanja in sistemov konzultacije s strankami

Eden izmed ključnih ciljev Evropske komisije pri vključevanju v sektorske programe in v proračunsko podporo je sposobnost sodelovanja z vladami pri spremljanju rezultatov potrošnje sredstev za razvojno sodelovanje. V okviru posvetovalnih mehanizmov sektorskega programa je mogoče obravnavati ne samo potrebne materialne zahteve za izboljšanje izidov, temveč tudi politiko in institucionalne omejitve. Če politika in strukture za implementacijo programa dobro delujejo, lahko Evropska komisija in donatorji odgovornost za podrobno upravljanje inputov in aktivnosti prepustijo vladi in se osredotočijo na izide in rezultate.

Da bi takšno ogrodje dobro delovalo, je izjemno pomembno, da so izbrani indikatorji za nadzorovanje delovanja sektorskega programa primerni tako za učinkovito dnevno upravljanje kot tudi za ugotavljanje splošne učinkovitosti programa pri doseganju ciljnih izidov. Kakovost in uporabnost indikatorjev je omejena z razpoložljivimi podatki in obstoječimi mehanizmi statističnega zbiranja in merjenja delovanja. Kontinuirano izboljšanje teh sistemov mora biti eden izmed ciljev sektorskega programa in ocena sistemov merjenja delovanja mora upoštevati ne samo kaj je lahko narejeno kratkoročno, temveč kako je mogoče sčasoma izboljšati kakovost indikatorjev. Zahteve za izboljšave upoštevajo ali obstaja jasni

akcijski načrt za njihovo okrepitev, ali je ta načrt relevanten, izvedljiv in koherenten s sektorsko politiko, ali temelji na obstoječih prednostih in se dotika slabosti, in ali je ta načrt strukturiran tako, da gradi na vzporednih izboljšavah v mehanizmi posvetovanja s strankami.

Vključitev koristnikov, skupin strank in drugih sektorskih akterjev je ključni vidik kateregakoli sektorskega programa, maksimirajoč njihov prispevek k obliki in upravljanju programa. Vsakega izmed navedenih vidikov je potrebno upoštevati pri ocenjevanju. Ključna vprašanja, ki se jim je potrebno posvetiti, so:

- ali obstaja mehanizem za strukturiran proces posvetovanja s koristniki in drugimi udeleženci in, če ne, ali obstaja konkretni načrt za njihovo oblikovanje?
- ali načrt razlikuje med različnimi funkcijami, ki jih lahko imajo udeleženci, in med vrstami informacij, ki so potrebne?
- ali je struktura mehanizmov posvetovanja primerno integrirana v ogrodje za izvajanje storitev? Ali potekajo primerna posvetovanja s koristniki? Ali obstaja primerna povezava z lokalno vlado?

4.4.7.7 Ocena institucij in sposobnosti

V osnovi je uspeh kateregakoli sektorskega programa odvisen od značaja vključenih akterjev, stopnje motivacije in njihovega zanimanja ter njihovih veščin in sposobnosti. Razumevanje človeških in institucionalnih dejavnikov je eden izmed najpomembnejših vidikov procesa ocenjevanja. To določa inherentno izvedljivost programa, hkrati pa zagotavlja dobro osnovo za oceno primerne hitrosti implementacije. Sektorski program mora biti tudi dinamičen – promovirati mora spremembo in kontinuiran razvoj sposobnosti. Če je ta vidik programa dobro oblikovan, je potrebno znatno razumevanje področij institucij in sposobnosti (capacities).

Čeprav ključno odgovornost za sektorski program nosi vlada, v njem sodeluje tudi vrsta drugih institucij – vladnih in nevladnih. Sposobnost teh institucij, da konstruktivno uresničujejo cilje programa, je v veliki meri odvisna od vodstvenih sposobnosti sektorskega ministrstva. Te vodstvene sposobnosti so odvisne od širšega institucionalnega konteksta – strukture formalnih in neformalnih pravil in regulative, znotraj katerih je potrebno delati. Institucionalno ogrodje bo oblikovalo tako omejitve kot spodbude in pomembno je, da le-te delujejo v dobro programa.

Ne glede na značaj spodbud je sposobnost udeležencev za odzivanje v veliki meri odvisna od njihovih inherentnih organizacijskih sposobnosti – mešanice tehničnih in upravljalških kompetenc, ki kreirajo ali omejujejo sposobnosti implementacije. Vodstvene in implementacijske sposobnosti sektorskega ministrstva so pri tem še posebej pomembne. Glede na to, da so institucionalni in organizacijski razvoj ter spremembe ključni cilji sektorskih programov, je pomembno, da institucionalna ocena upošteva kako je spremembo mogoče upravljati in kako razvijati potenciale. Institucionalno oceno je tako mogoče razdeliti na tri področja:

- ocena institucionalnega ogrodja, vključujoč pravno osnovo za vladne in nevladne institucije, značaj razmerij med sektorskim ministrstvom, ministrstvom za finance in vladnim kabinetom ter značaj razmerij z entitetami decentraliziranega izvajanja storitev;
- ocena organizacijskih sposobnosti ključnih udeležencev, pri čemer se je potrebno osredotočiti še posebej na vodstvene in implementacijske sposobnosti sektorskega ministrstva;

4.4.8 Ocena upravljanja sprememb in procesa izgradnje potencialov

Sektorski pristop

Sektorski pristopi in programi so bili sčasoma poimenovani na različne načine: Sektorski investicijski programi, Sektorski razvojni programi, Sektorski potrošni programi in t. i. Sector Wide Approaches. Kljub raznoliki terminologiji, obstajata ključni načeli, o katerih obstaja soglasje v mednarodni donatorski skupnosti:

- 1) Sektorske programe morajo voditi partnerske države.
- 2) Sektorski pristopi imajo skupen cilj v izboljšanju učinkovitosti, s katero se uporabljajo interni in eksterni viri. Ta cilj odseva skupno skrb za izboljšanje rezultatov vladne in sponzorske potrošnje z osredotočanjem virov na prioritete, zastavljene v nacionalnih strategijah za zniževanje revščine ali podobnih dokumentih. V prizadevanjih za doseg tega cilja, sektorski pristopi temeljijo na treh skupnih ciljih:

1. povečati odgovornost partnerskih vlad nad odločitvami o sektorski politiki, sektorski strategiji in sektorskem trošenju;
2. povečati koherentnost med sektorsko politiko, trošenjem in rezultati z večjo preglednostjo, širšim dialogom in z zagotovitvijo celovitega pogleda na sektor;

3. minimizirati transakcijske stroške, povezane z eksternim financiranjem, ali z direktnim sprejemom vladnih postopkov ali s progresivno harmonizacijo individualnih donatorskih postopkov.

V skladu z mednarodnimi izkušnjami je Evropska komisija izoblikovala spodnje definicije. Sektorski pristop obsega skupno delo s partnerskimi državami, donatorji in drugimi relevantnimi partnerji s ciljem dosege navedenih treh ciljev. Sektorski program obsega tri komponente:

- odobren osnutek sektorske politike in splošno strateško ogrodje;
- okvir srednjeročnih sektorskih izdatkov;
- koordinacijski proces med donatorji in specifičnim sektorjem, ki ga vodi vlada.

Kadar sofinanciranje odobri Evropska komisija, je namen podpreti vladni sektorski program ali določene podporne aktivnosti znotraj programa. Odločitev ali zagotoviti financiranje bo odvisna od ocene kakovosti programa. Obstaja sedem ključnih kriterijev – makroekonomski okvir, sektorska politika in celotni strateški okvir, srednjeročni okvir izdatkov za sektor, odgovornost in sistemi upravljanja javnih izdatkov, sistemi donatorske koordinacije, nadzorovanje izvajanja in sistemi svetovanja strankam, institucionalne zadeve in izgradnja potencialov -, v skladu s katerimi je potrebno izvesti analize, da bi ocenili kakovost programa, se odločili o primernem načinu delovanja Evropske komisije in zaključili model prispevka Evropske komisije k programu.

Program podpore sektorskim politikam (Sector Policy Support Programme) je program Evropske komisije, s katerim je zagotovljena finančna podpora partnerskim vladnim sektorskim programom. Program lahko sledi trem načinom delovanja:

- Proračunska podpora sektorju (Sector Budget Support);
- Finančni prispevki skupnim skladom (Common Basket Funds), ki financirajo celotnega ali del sektorskega programa;
- Specifični postopki Evropske komisije (Proračun Evropske komisije ali Evropski razvojni sklad).

Proračunska pomoč

Proračunska pomoč je transfer sredstev vladam partnerskih držav. S sredstvi upravlja vlada prejemnica, pri čemer uporablja svoje obstoječe sisteme proračunskega in finančnega upravljanja. Gre za način zagotavljanja direktne podpore implementaciji nacionalnih in sektorskih politik, pri čemer se uporabljajo sistemi za maksimizacijo lastništva in koherentnosti z nacionalnimi politikami o hkratnem minimiziranju transakcijskih stroškov.

Obstajata dve ključni vrsti proračunske pomoči:

1. Makroekonomska proračunska pomoč, ki podpira splošno nacionalno razvojno politiko ter makroekonomski in proračunski okvir;
2. Sektorska proračunska pomoč (znotraj programa podpore sektorski politiki), ki zagotavlja opredeljeno sektorsko politiko in dogovorjen okvir potrošnje.

Sektorska proračunska pomoč je prednostna metoda Evropske komisije za financiranje sektorskega programa, kjer to pogoji dovoljujejo. Primernost (eligibility) za pridobitev proračunske pomoči – ali makroekonomske ali sektorske – je odvisna od rezultatov ocene po štirih kriterijih:

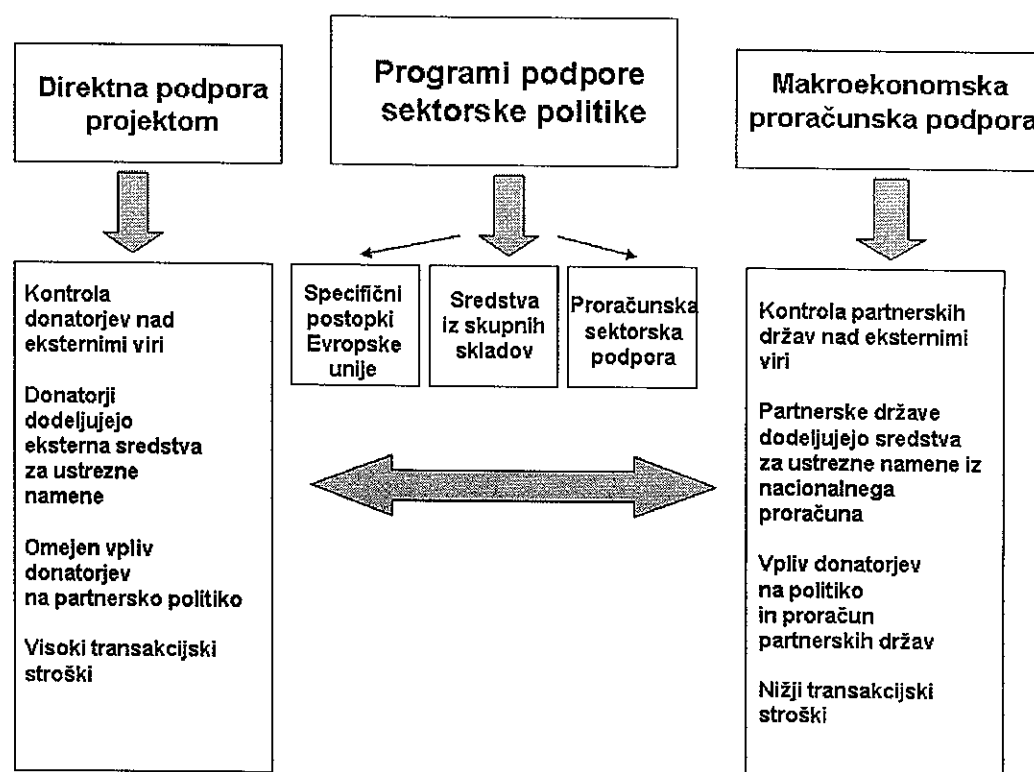
1. Obsega, do katerega je makroekonomsko upravljanje stabilno in zagotavlja podporno okolje za zasebni sektor;
2. Obsega, do katerega nacionalna politika odseva kredibilno zavezo za zniževanje revščine in rast, in v primeru MEDA regije, zavezo h konvergenci z evropskim gospodarstvom;
3. Kakovosti javnofinančnega upravljanja in/ali obstoja kredibilnega programa reform javnofinančnih sistemov;
4. Obstoja dogovorjenih indikatorjev delovanja, s katerimi je mogoče meriti in oceniti napredek doseganja ciljev nacionalne politike.

Vzdrževanje političnega dialoga s partnersko vlado je ključni element tako proračunske pomoči kot sektorskih programov. Konsistentni dialog, ki ga podpirajo zunanja preverjanja, predstavlja ključni vzvod za nadzorovanje učinkovitosti in izboljševanje vladnih sistemov.

Izbira primerne metode dodeljevanja pomoči

O metodah dodeljevanja pomoči, ki se bodo uporabile, se običajno odloči v fazi programiranja projektnega ciklusa in se dokumentira v nacionalnem strateškem programu. Izbira mora temeljiti na oceni socialnega, ekonomskega in političnega razvojnega konteksta države ter prioritet razvojnih partnerjev. Pri odločanju o primerni kombinaciji metod dodeljevanja razvojne pomoči, je pomembno uravnotežiti naslednje elemente: 1) stopnjo nadzora, ki jo donatorji želijo obdržati nad njihovimi viri; 2) kdo bo obdržal primarno odgovornost nad dodeljevanjem sredstev za določene namene; 3) raven, do katere želijo donatorji in njihovi partnerji vstopati v dialog; 4) raven transakcijskih stroškov, ki je povezana z upravljanjem donatorskih sredstev. Medsebojna povezanost navedenih elementov je razvidna iz slike 18.

Slika 18: Kombinacija metod dodeljevanja razvojne pomoči.



4.4.9 Implikacije pri podpori Evropske komisije projektom

Primernost projekta

Politika Evropske komisije je torej vse bolj usmerjena v povečevanje uporabe proračunske pomoči in programov podpore sektorske politike ter v vse večji prenos odgovornosti za projekte lokalnim partnerjem (nacionalnim in lokalnim vladam ter nevladnim organizacijam).

Projekt pa bo ostal primeren način dodeljevanja pomoči v naslednjih okoliščinah:

1. Decentralizirano sodelovanje z nevladnimi organizacijami. Evropska komisija bo nadaljevala z neposredno podporo pobudam, ki bodo implementirane izven javnega sektorja, kot so npr. nevladne organizacije, zasebni sektor in skupine civilne družbe.
2. Nujna pomoč in post krizne intervencije. V okoliščinah, ko partnerske vlade nimajo potencialov za učinkovito zadovoljevanje potreb ljudi v kriznih ali post kriznih situacijah, projekti ostajajo najbolj praktična in učinkovita metoda za dodeljevanje kratkoročne humanitarne pomoči.
3. Projekti tehnične pomoči ali »pilotni« projekti za izgradnjo potencialov. V določenih okoliščinah lahko posamezni donatorsko upravljani projekti s pomočjo promoviranja novih metodologij ali načinov dela spodbudijo inovacije in učenje, npr. Evropska komisija lahko direktno finančno podpira tehnično pomoč za snovanje novih procesov upravljanja javnega sektorja (vključujoč podporo sektorski politiki in programskemu razvoju).
4. Regionalni okoljevarstveni projekti ali mednarodno javno dobro. Kadar so pričakovane koristi zelo dolgoročne ali kadar segajo čez nacionalne meje (npr. regionalni okoljevarstveni menedžment), ni nujno, da vlade zagotavljajo financiranje na družbeno sprejemljivih ravneh. Evropska komisija lahko takrat prevzame vlogo direktnega financiranja tovrstnih pobud.
5. Investicijski projekti z visokimi transakcijskimi stroški za vlade. Donatorsko upravljani projekti so lahko primerni mehanizem pomoči, kjer so transakcijski stroški nižji za donatorje kot za partnersko vlado. V tem primeru gre lahko za velike mednarodne tenderje (npr. razvoj letališč ali pristanišč), kjer partnerska vlada ne poseduje potrebnih sposobnosti za učinkovito upravljanje celotnega pogodbenega procesa (kot v primerih nekaterih manjših otoških držav).
6. Kadar pogoji znotraj države ali sektorja ne dovoljujejo uporabe drugih pristopov. Če niso izpolnjeni pogoji za uporabo sektorskega ali proračunskega pristopa, je potrebno uporabiti

projektne pristop, vse dokler se izkaže, da lahko pripomore k doseganju trajnostnih koristi in ne vpliva negativno na lokalne institucionalne sposobnosti.

Nekatera analitična orodja, povezana s projektne pristopom, je mogoče tudi koristno uporabiti za analizo in upravljanje podpornih programov sektorske politike in delovanja proračunske pomoči. Tovrstni primeri se nanašajo na uporabo t. i. Pristopa logičnega okvira delovanja (Logical Framework Approach) (vključujoč analizo udeležencev, analizo problemov, določanje ciljev itd.), oceno institucionalnih sposobnosti, identifikacijo ključnih indikatorjev in virov verifikacije ter ekonomsko in finančno analizo.

Izboljšanje kakovosti projektov

Slabosti projektne pristopa k dodeljevanju razvojne pomoči je mogoče izboljšati z identifikacijo, oblikovanjem in implementacijo takšnih projektov

- ki so skladnejši s političnim okvirom razvojne pomoči
- ki se povezujejo in podpirajo lokalne sisteme načrtovanja, upravljanja, financiranja in nadziranja (namesto kreiranja paralelnih sistemov)
- ki so bolj koordinirani z drugimi donatorji
- ki gradijo lokalne sposobnosti in se manj zanašajo na zunanjo tehnično pomoč
- ki upoštevajo dolgoročnejši in bolj realističen vidik procesa sprememb
- ki dovoljujejo večjo fleksibilnost v teku implementacije

Tovrstne spremembe zahtevajo kontinuirane spremembe v načinih pristopa do poslov, vključujoč spremembe v vedenju in vrednotah, vlogah in odgovornostih, veščinah in postopkih.

Spremembe v vedenju

V zvezi z odgovornostjo je potrebno dati večji poudarek na 1) odgovornosti za rezultate (ne samo za izdatke ali izvedene aktivnosti) in 2) odgovornosti do lokalnih partnerjev, vključujoč ciljne koristnike (namesto zgolj odgovornosti do zahtev donatorskih sistemov nadziranja (audit systems)). V tem kontekstu obstaja tudi večja potreba po t. i. vseobsegajočem pristopu (inclusive approach), upoštevajoč vse razlike v neki družbi.

Spremembe v vlogah in odgovornostih

Upravljalna in odločitvena odgovornost mora biti učinkovito dodeljena partnerjem Evropske komisije, ki se ukvarjajo z implementacijo projektov. Evropska komisija v večini primerov ni odgovorna za implementacijo projektov. Odgovorna je za oceno kakovosti predlogov, olajševanje njihovega oblikovanja, zagotavljanje financiranja, nadzorovanje napredka (s pomočjo lokalnih sistemov nadzora) ter ocenjevanje rezultatov s ciljem podpore institucionalnemu učenju in izboljšanju prihodnjih odločitev programiranja. Ključna vloga Evropske komisije je podpora institucijam/agencijam v partnerskih državah pri izvrševanju njihovih programov in projektov.

Veščine

Obstaja potreba po izboljšanju veščin med osebjem Evropske komisije. Željeno je razumevanje ključnih analitičnih orodij, vključujoč upoštevanje in interpretiranje rezultatov politike, sektorske in institucionalne analize. Pomemben je tudi razvoj boljšega razumevanja načrtovanja partnerskih vlad, oblikovanja proračuna in sistemov finančnega upravljanja. V kontekstu oblikovanja učinkovitih delovnih odnosov med osebjem Evropske komisije, partnerji, ki se ukvarjajo z implementacijo in drugimi udeleženci je potrebno okrepiti tudi učinkovito uporabo t. i. Pristopa logičnega okvira (Logical Framework Approach), teamsko delo in veščine medkulturnega komuniciranja.

Postopki

Ovrednotenja projektov v okviru ALA, MEDA in ACP programov so pokazala, da obstaja tudi potreba po konstantnih spremembah za promocijo harmonizacije finančnega upravljanja ter pogodbenih postopkov in regulativ Evropske komisije.

4.5 Pomen in proces evalviranja potencialov za razvojno pomoč

4.5.1 Pomen potencialov (capacities) in njihovega razvoja

Boljše delovanje javnih institucij predstavlja enega izmed največjih izzivov razvojnega sodelovanja. Obenem ni ničesar pomembnejšega za dosego trajnega napredka, rasti in zniževanje revščine.

Razvojna pomoč mora biti prilagojena obstoječim potencialom, da bi se zagotovila učinkovitost in izločila možnost nastanka nenamernih motenj. Velikost, obseg in modaliteta razvojne pomoči vplivajo na partnerjeve sposobnosti in perspektivo razvoja potencialov. Ocena institucij in sposobnosti predstavlja temeljni element priprave in implementacije kakršnekoli podpore, nenazadnje podpore sektorskim reformam, skladno s sektorskim pristopom, ter podpore nacionalnih razvojnih strategij s splošnimi proračunskimi podpornimi programi.

Ocena potencialov je tudi predpogoj za odločitve o tem, če je in na kakšen način je podpora donatorjev razvoju potencialov izvedljiva. Tradicionalni instrumenti, ki jih uporabljajo razvojni partnerji – oprema, tehnična pomoč, usposabljanje in prenos znanja – zelo mešano beležijo uspeh. Včasih so instrumenti problem – preprosto lahko predstavljajo napačen odgovor, ki temelji na slabi diagnozi potreb in možnosti. Včasih predstavlja problem način, na katerega se instrumenti uporabljajo – temeljno gonilo je oskrbovanje razvojnih partnerjev (supply-driven), namesto zadostno domače povpraševanje. Včasih razvoja potencialov ne podpirajo širše okoliščine: instrumenti, ki jih imajo donatorji na razpolago, niso relevantni za določeno situacijo.

Ocena potencialov predstavlja input v različnih procesih in lahko podpira medsebojno povezane odločitve, ki se nanašajo na:

- strateške in operativne odločitve o vseh ravneh, ključnih področjih, modalitetah delovanja in timingu pomoči. Šibki potenciali lahko namigujejo, da je mogoče manj sredstev bolj učinkovito uporabiti, in da je potrebno pripisati več pozornosti razvoju potencialov;
- izbor ključnih področij potencialov, s ciljem njihove vključitve v aktualni politični dialog, v nadzorovanje, ali kot indikatorje;
- odločitev "če" in "kako" lahko razvojni partnerji podpirajo procese razvoja partnerjev.

4.5.2 Potenciali in podpora njihovem razvoju

Ne obstaja univerzalna definicija mnogih ključnih konceptov v odnosu do institucij, organizacij, potencialov in razvoja potencialov. Različne družboslovne znanstvene discipline poudarjajo različne vidike in znotraj teh disciplin obstaja malo neizpodbitnih konceptov.

Potencialne je mogoče definirati kot sposobnost za izvedbo nalog in dosego rezultatov, sposobnost definirati in reševati probleme ter izvesti razumne izbire.

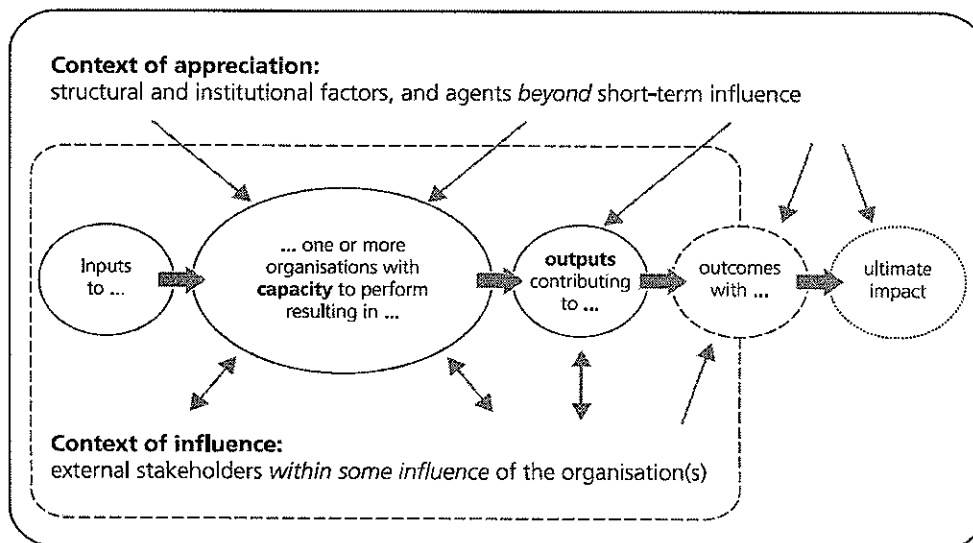
Razvoj potencialov je dinamičen proces, s katerim ljudje in organizacije oblikujejo in krepijo njihove potencialne. Podpora razvoju potencialov predstavljajo inputi in procesi, ki jih lahko zunanji dejavniki namenjajo razvoju potencialov oseb, organizacij ali skupine organizacij.

4.5.3 Ocena potencialov v petih korakih: pristop odprtih sistemov

Z namenom ocene potencialov se je potrebno osredotočiti na organizacije v njihovem kontekstu. Nobena organizacija in nobeno omrežje organizacij ne delujejo brez konstantnega vpliva iz konteksta in brez da bi hkrati sami vplivali na ta kontekst. Slika 19 prikazuje sistem medsebojne povezanosti in interakcijsko dogajanje med elementi v kontekstu, od koder organizacije pridobivajo inpute ali vire, uporabljajo inpute za organizacijo proizvodnih procesov in proizvajajo outpute. Organizacijsko preživetje in rast temeljita na prilagajanju in vplivanju na spreminjajoče se okolje, kot tudi na proizvodnjo outputov, ki jih cenijo zunanji akterji – kar ponovno omogoča organizaciji, da pridobi vire (ali od prodaje na tržišču ali pridobitve virov od vlade ali drugih virov). Kontekst zagotavlja spodbude organizacijam, s čimer jih usmerja: nekatere spodbude se osredotočajo na produktivnost, rast in razvoj potencialov, druge na pasivnost, upad ali celo prenehanje delovanja.

Model odprtih sistemov nakazuje ključne dejavnike in dimenzije, ki jih je potrebno upoštevati pri ocenjevanju potencialov. V praksi so lahko nekateri bolj relevantni kot drugi in pri njihovem ocenjevanju je priporočljiva postopnost.

Slika 19: Analitično ogrodje: organizacije kot odprti sistemi.



V prvih korakih se ni smiselno osredotočati direktno na potencialne organizacij. Tovrstni koraki so lahko utemeljeni v relativno stabilnih okoljih, kjer organizacije delujejo v konkurenčnih okoljih, znotraj jasnih in dobro delujočih zunanjih pravnih okvirov in z relativno konsistentnimi pobudami. Za organizacije iz javnega sektorja v državah v razvoju je takšno stanje redko. Zaradi tega je priporočljivo, da se uvodoma organizacija obravnava kot "črna skrinjica": preučuje se kaj proizvaja, kontekst, v katerem proizvaja, ter inputi, ki jih v ta namen uporablja.

Korak 1: identifikacija ugodne izhodiščne točke za ocenjevanje

Pred pričetkom ocenjevanja je smiselno določiti sklop organizacij in akterjev, ki jih bo potrebno analizirati. To je potrebno storiti iz izhodiščne točke ciljev programa, za katerega so določa podpora – sektorski, tematski ali splošni program za zniževanje revščine. Logika izhajanja iz ciljev programa je sama po sebi umevna, vendar se ocena potencialov v začetku pogosto osredotoča le na agencijo, ki ji je zaupala upravljanje sredstev donatorjev. Npr. v primeru programske podpore izobraževalnemu sektorju, se lahko ocena osredotoča le na Ministrstvo za izobraževanje, območne entitete in individualne izobraževalne centre, saj so to institucije, ki bodo implementirale podporo. Toda najmanj dve drugi organizaciji sta pogosto ključni za delovanje sektorja: Ministrstvo za finance, ki odloča o tem ali in kdaj bodo sredstva prispela do sektorjev, ter združenje pedagoških delavcev, ki si lahko prizadeva ali prepreči vplive na delovanje šolskih učiteljev.

Na večini področij programske podpore bo tako potrebno oceniti potencialne omrežja organizacij, ki lahko vključujejo tudi civilno družbo ali akterje zasebnega sektorja.

Korak 2: osredotočenje na izide

Izidi so direktni proizvodi in storitve organizacije ali omrežja organizacij in takojšnji učinek organizacijskega delovanja. V drugem koraku je tako smiselno oceniti kakovost in količino obstoječih izidov (proizvodov in storitev) različnih relevantnih organizacij ter trenutne trende v kakovosti in količini. Izidi so dobri približki potencialov. Obstoječe ravni izidov bodo tudi odsevale izhodiščne sposobnosti, ki se najpogosteje razvijajo postopno. Ravni izidov se bodo rapidno spreminjale, ko bodo akterji pridobili sredstva in novo podporo za delovanje – toda temeljni, trajnostni potenciali ne bodo hitro naraščali.

Ocena potencialov se pogosto osredotoča na relativno otipljive rezultate delovanja. Osredotoča se na usmeritev delovanja, ki je merljiva s primernimi indikatorji izidov. Kadar je izhodiščna točka zelo široka strategija – npr. strategija za zniževanje revščine – se je smiselno osredotočiti na ključne izide v ključnih sektorjih. Toda analiza na tej ravni je tako tehnično kot politično izjemno kompleksna naloga, ki zahteva mnogo bolj celovite procese ocenjevanja. Ugotavljanje storitev in proizvodov, ki jih javni sektor lahko in mora proizvajati, je v središču tega procesa.

Korak 3: kontekst

Organizacija je pod vplivom dejavnikov strukturnega in institucionalnega konteksta izven njenih meja, kot tudi dejanj drugih organizacij in posameznikov. Nekateri dejavniki in akterji konteksta so pod vplivom osrednje organizacije, medtem ko se drugi lahko upoštevajo samo kratkoročno (npr. padec cen na svetovnih tržiščih, strukture družbenih razlik in razlik med spoloma, odločitve v državah donatorkah, ki zmanjšujejo razvojno pomoč). Strukturni dejavniki so izven vpliva posameznikov in kratkoročnega odločanja. Običajno se pri tem kot pomembni obravnavajo naslednji dejavniki:

- zgodovina oblikovanja države, avtoritativni viri in legitimnost države ter odnosi med ekonomskimi in državnimi strukturami;

- naravni in človeški viri, družbene in etnične strukture, demografske spremembe, regionalni vplivi, dolgo trajajoče pandemije;
- globalizacija, geopolitika, globalna trgovina in investicijski režimi, migracija, urbanizacija.

Država s šibko legitimnostjo ne more pričakovati, da bodo državljani verjeli v njene obljube, kot je npr. obljuba, da plačilo davkov vodi do dobrih storitev. Zagotavljanje kakovostnega primarnega izobraževanja v geografsko veliki državi z razpršeno in majhno populacijo bo zahtevalo infrastrukturo, spodbude učiteljem, kar bo tako drago, da bo znatna tuja pomoč potrebna 50 ali več let, celo v zelo optimističnih scenarijih rasti. Izboljšanje kakovosti terciarnega izobraževanja bo morda zvišalo migracijske priložnosti in zmanjšalo ponudbo delovne sile v državi, kar je še posebej koristno v državah, kjer so plačni in delovni pogoji kontinuirano nekonkurenčni.

Institucije so pogosto sinonimi za organizacije, vendar v tem kontekstu "institucije" označujejo prožne družbene strukture, ki jih oblikujejo norme in regulativa za zagotavljanje zanesljivosti in pomena družbenega življenja. Institucije so lahko formalne ali neformalne in se po definiciji počasi spreminjajo. Med pomembne institucionalne dejavnike se uvrščajo:

- norme za uporabo moči in avtoritete vse od družinske do državne ravni, vključujoč razdelitve moči med spoloma;
- družbeno zakoreninjene norme o tem kaj je in ni naloga vlade in kako je potrebno izvajati javni management;
- norme, ki usmerjajo upoštevanje in uporabo uradnih v primerjavi z uradnimi.

Institucionalne norme in regulativa znatno variirajo med državami in regijami in ne obstajajo dokazi, da bi določen sklop institucionalnih dejavnikov bil superioren nad drugim. Če se ne upoštevajo institucionalni dejavniki, obstaja tveganje, da bo razvojno sodelovanje propadlo, ali pa bo kreiralo nepotrebne ravni odpora.

Posamezniki in organizacije si prizadevajo za določene interese, vključujoč politično elito, javne uslužbence, organizacije civilne družbe, vojsko, sodstvo itd. Donatorji so tudi posredniki določenega načina delovanja. Značilno je, da obstajajo raznovrstni posredniki ali akterji, ki na kompleksne in dinamične načine sprejmejo individualen ali kolektiven način

odločanja od drugih, kar ima zelo pomembne implikacije za pristope k razvojnemu sodelovanju in podpori razvojnemu sodelovanju.

Navedeni sklopi dejavnikov – strukture, institucije, organizacije in posamezniki – so vsi v dinamični in medsebojno odvisni interakciji. Kontekst strukturnih in institucionalnih dejavnikov oblikuje trenutne potenciale in predstavlja vzvode kot zaviralce sprememb, katerim morajo odgovarjati organizacije in posamezniki, poleg tega, da odgovarjajo drug drugemu. Posamezniki in organizacije ter njihovi potenciali so del konteksta institucionalnih in strukturnih dejavnikov. Iz tega prav tako izhaja, da posamezniki, vključujoč donatorje, niso sposobni artikulirati vseh globlje zakoreninjenih dejavnikov, ki vplivajo na njihove izbire in dejanja.

Četudi so strukturni in institucionalni dejavniki pomemben in spregledan del zgodbe, so dejanja posameznikov in organizacij tista, ki vplivajo na spremembe – njihove izbire so tiste, na katere je mogoče kratkoročno vplivati. Čim bolj izbire donatorjev in domačih udeležencev upoštevajo vzvode in zaviralce sprememb v poštev, tem bolj bodo njihova dejanja učinkovita. Pri obravnavanju potencialov in njihovega razvoja imata torej ključni pomen analiza in razumevanje medsebojne povezanosti vseh štirih sklopov dejavnikov: struktur, institucij, organizacij in individualnih akterjev.

Korak 4: Inputi ali viri

Inputi so sestavljeni iz kapitalskih virov, osebja, tehnologije, materialov, storitev in znanja iz naslova vseh virov, vključujoč razvojne agencije. Oskrba z njimi vpliva na potenciale in možnost njihove spremembe. Inputi se pridobivajo izven organizacije (in jih je tako mogoče obravnavati kot del konteksta), vendar so edino uporabni, kadar so prinešeni v organizacijo, v kateri predstavljajo otipljive elemente njenih potencialov. Analize zaviralcev oz. omejitev potencialov se pogosto sklicujejo na “pomanjkanje virov”, “pomanjkanje transporta”, “pomanjkanje izobraženega osebja” itd. – skratka, pomanjkanje pravih inputov. Toda tovrstna analiza ima lahko vrsto potencialnih slabosti: kritizira dejavnike izven organizacije in spodbuja zaključke, da rešitev za podporo razvojnemu sodelovanju predstavlja več virov.

Omejena sredstva predstavljajo omejitvev temu, kar je lahko storjenega. Če so ambicije večje od tistega, kar dopuščajo viri, je potrebno ali znižati ambicije ali povečati vire. Toda usklajevanje ambicij in virov je redko edini problem in zagotavljanje virov je redko rešitev za

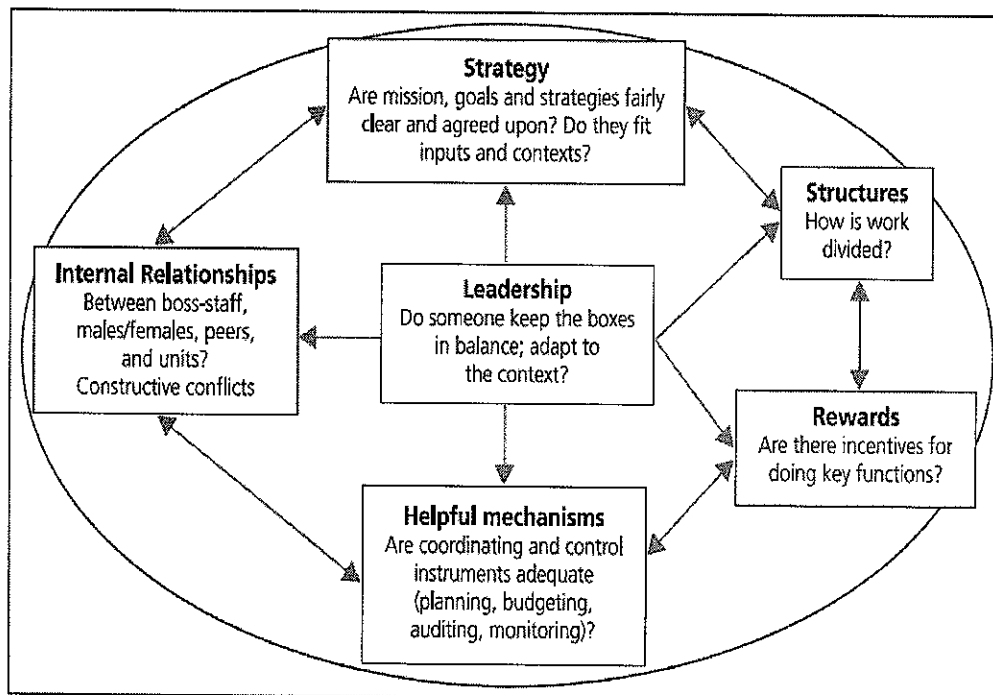
trajno zvišanje potencialov. Zaradi tega je pred sprejetjem argumenta o pomanjkanju virov potrebno raziskati vrsto dodatnih področij:

- celovit pregled vseh kapitalskih virov, ki so razpoložljivi v organizaciji, in pregled virov, ki so kritični;
- neprimerno povezovanje ciljev in virov se običajno ujema s slabo uporabo redkih razpoložljivih virov. Več virov tako samo po sebi ne bo odpravilo slabe uporabe redkih virov;
- nizko financiranje je običajno slabše zaradi nefleksibilnosti formalnega proračuna, ki običajno namenja več za plače v primerjavi z drugimi stroški delovanja;
- formalno so plače sicer lahko nizke, vendar je določeno osebje deležno vrste dodatkov, ki izniči skromno osnovno plačo;
- visoke ravni negotovosti o tem, če in kdaj bodo inputi postali razpoložljivi, lahko zniža načrtovanje dela in dodeljevanje nalog v bolj simbolična opravila – ne glede na to kakšna je raven virov.

Korak 5: pogled v organizacije in omrežja

Organizacijske potenciale oblikujejo in pogojujejo dejavniki znotraj in izven organizacijskih meja, ki pa se nahajajo v organizaciji ali organizacijskem omrežju in jih je potrebno razčleniti na elemente. Organizacijska teorija zagotavlja vrsto koristnih načinov za tovrstno razčlenitev in enega izmed teh prikazuje slika 20.

Slika 20: Model razčlenitve organizacijskih potencialov.



V okviru te slike je potrebno komentirati dva elementa:

T. i. "element vodstva" povezuje vseh ostalih pet elementov. Njegova naloga je obravnavati elemente, ki zavirajo razvoj potencialov in na novo usmerjajo odnose med elementi. Prav tako obstaja veliko dokazov o pomenu vodstva v sistemih javnega sektorja s slabimi institucijami. Vodstvo je pomembno za uspeh temeljnih pobud razvojnega sodelovanja in drugih ukrepov organizacijskih sprememb.

T. i. "element nagrade" zahteva posebno pozornost, ker so organizacijski potenciali in delovanje močno odvisni od motivacije osebja. Razen formalnega sistema nagrad, kot so plače in bonusi, je pomemben tudi neformalni sistem nagrajevanja, ker formalni sistem ne jamči, da bodo ljudje delovali, kot da bi bili nagrajeni. Neformalni sistem se nanaša na osebno rast in zadovoljstvo v družbenih odnosih, prestiž in priznanje, povezano z delom pri organizaciji ter profesionalni ponos. Tovrstni neformalni vidiki sistemov nagrad v vladnih organizacijah so pogosto primarnega pomena. V vsakem izmed šestih elementov, formalni in neformalni sistem delujeta drug ob drugem. Nobeden ni boljši od drugega. Diagnosticiranje formalnega sistema delno temelji na organizacijskih pravilih in delno na obsegu, do katerega to ustreza kontekstu, v katerem organizacija deluje. Diagnosticiranje neformalnega sistema je

bistveno bolj kompleksno in zahteva potrditev usklajenosti med formalnim in neformalnim sistemom. Pomembno si je zapomniti, da identifikacija problemov znotraj organizacije običajno avtomatično ne pomeni, da je potrebno te probleme v največji meri oz. ekskluzivno obravnavati direktno ali preko t. i. "internega" pristopa.

Pristop odprtih sistemov je uporaben tudi za analizo omrežij organizacij. Organizacijska omrežja imajo tri pomembne skupne značilnosti:

- medsebojno odvisnost
- različnost ciljev
- stabilne vzorce pogajalskih interakcij.

Omrežja obstajajo, ker organizacije potrebujejo vire drugih organizacij (viri, osebje, tehnologija, proizvodi, informacije, podpora, storitve, odločitve itd.) za proizvodnjo lastnih virov. Medsebojna odvisnost variira, saj so nekatere organizacije bolj pomembne kot druge pri proizvodnji specifičnih izidov oz. imajo večjo moč. V nasprotju z individualnimi organizacijami imajo omrežja običajno zelo nejasno avtoriteto. V kontekstu potencialov omrežij v partnerskih državah, se lahko podpora razvoju potencialov osredotoči na okrepitev posameznih enot v omrežju. Razvoj potencialov je lahko potreben tudi zaradi izboljšanja odnosov v omrežju.

4.6 Institucionalna podpora za vključevanje gospodarstva v projekte uradne razvojne pomoči – primer Danske

Management DANIDE¹⁰⁴ predstavljajo državni sekretar DANIDE, sekretar za bilateralne zadeve in sekretar za multilateralne zadeve. Vsebinska področja DANIDE sestavljajo Oddelek za razvojno politiko (Department for Development Policy), Oddelek za zagotavljanje kakovosti (Department for Quality Assurance – Development Cooperation), Oddelek za OZN in globalno razvojno sodelovanje (Department for the United Nations and Global Development Cooperation), Oddelek za humanitarno pomoč in sodelovanje z nevladnimi organizacijami (Department for Humanitarian Assistance and NGO Cooperation), Regionalni oddelki za Afriko, Azijo in Latinsko Ameriko, Srednji vzhod in Severno Afriko (Regional Departments for Africa, Asia and Latin America, and Middle East and North Africa), Oddelek za sosedski program (Neighbourhood Programme Department), Oddelek za poslovno sodelovanje in tehnično pomoč (Department for Business Cooperation and Technical

¹⁰⁴ Organizacijsko shemo DANIDE je mogoče najti na spletni strani <http://www.um.dk/en/menu/AboutUs/Organisation/OrganisationChart>.

Assistance), Oddelek za tehnične svetovalne storitve (Technical Advisory Services – Development Cooperation), Oddelek za okolje in trajnostni razvoj (Department for Environment and Sustainable Development), Oddelek za ocenjevanje razvojnega sodelovanja (Evaluation Department – Development Cooperation) in Center za razvoj kompetenc (DANIDA's Centre for Competence Development). Institucionalno podporo za vključevanje gospodarstva v projekte uradne razvojne pomoči torej predstavlja Oddelek za poslovno sodelovanje in tehnično pomoč, ki ga obravnavamo v nadaljevanju.

Oddelek za poslovno sodelovanje in tehnično pomoč (OPSTP) je odgovoren za specifične tržne instrumente: program zasebnega sektorja (Private Sector Programme), tehnološke spremembe (TechChange), javno-zasebno partnerstvo (the Public Private Partnership Programme), podpora izvozni promociji (support for export promotion), ugodnosti garancij (guarantee facilities), mešana kreditna shema (Mixed Credit Scheme), postopki pridobivanja blaga, storitev in pogodb (procurement procedures regarding goods, services and work contracts), odnosi z Industrijskim skladom za države v razvoju in vzhodno Evropo (Industrialisation Fund for Developing Countries and Eastern Europe) ter odnosi z oddelkom zasebnega sektorja Svetovne banke. OPSTP je odgovoren tudi za administriranje pogodb, ki se nanašajo na bilateralne svetovalce, multilateralne svetovalce, danski mednarodni humanitarni servis (Danish International Humanitarian Service) in program štipendij.

Ključne odgovornosti in naloge OPSTP so:

- Sekretariat za pogodbe (Contracts Secretariat)
 - vzdrževanje primernih in praktičnih usmeritev za pogodbene postopke DANIDE;
 - vzdrževanje in ažuriranje standardne tenderske dokumentacije za prijavo na tenderje in sklepanje pogodb o dobavah blaga, storitev in o delu;
 - vzdrževanje in razvijanje baz podatkov o dobaviteljih in managementu pogodb, kot tudi zmogljivosti za IT- prijave na tenderje in upravljanje pogodb.
 - koordinacija prijav na tenderje (heading Tender Committees) in sklepanje pogodb o dobavah blaga, storitev in dela, ki temeljijo na EU direktivah za tovrstno področje;
 - svetovanje oddelkom Ministrstva za zunanje zadeve kot tudi danskim predstavništvom v tujini o zadevah, ki se nanašajo na prijave na tenderje, sklepanje pogodb in upravljanje pogodb DANIDE;
 - sodelovanje v donatorskih pobudah za harmonizacijo oskrbovanja;
 - usklajevanje z dobavitelji.

- Sekretariat za mešana posojila (Mixed Credit Secretariat)
 - upravljanje in administriranje mešane kreditne sheme, kot tudi garancijskih ugodnosti;
- Sekretariat programa za zasebni sektor (Private Sector Programme Secretariat)
 - Odgovornost za celotno načrtovanje in koordinacijo programa zasebnega sektorja, programa tehnoloških sprememb (TechChange), kot tudi za uvozno promocijo
- Javno-zasebna partnerstva (Public-Private Partnerships)
 - Upravljanje raznolikih komponent programa javno-zasebnih partnerstev
 - Upravljanje odnosov z Industrijskim skladom za države v razvoju in vzhodno Evropo
 - Upravljanje odnosov z oddelkom za zasebni sektor pri Svetovni banki
 - Upravljanje svetovanja z UNDP (UNDP trust funds)
- Podpora razvoju partnerstev med organizacijami OZN in danskim zasebnim sektorjem.
 - Administriranje bilateralnih svetovalcev in multilateralnega programa svetovanja, vključujoč oblikovanje politik in usmeritev za svetovalce.
 - Administriranje mednarodnega humanitarnega servisa (International Humanitarian Service), vključujoč izplačila, zaposlovanje, razvoj in usposabljanje in ažuriranje baze podatkov.

4.7 Sistem nadzora učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja – primer Danske

Pri nadzoru učinkovitosti gre za oceno tekočih ali zaključenih aktivnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja, njihovo obliko, implementacijo in rezultate. Cilj je določiti relevantnost ter izpolniti cilje, učinkovitost, vpliv in trajnost razvojne pomoči.

Ocene se izvajajo s ciljem oblikovanja znanja ter informacij o odgovornosti v zvezi z razvojnimi intervencijami:

- Ocene bi morale prispevati k izboljšanju razvojnega sodelovanja na osnovi primerjav, analize in diseminacije izkušenj iz tekočih in zaključenih razvojnih aktivnosti. Morale bi iskati vzroke in razlage o tem, zakaj aktivnosti razvojnega sodelovanja uspevajo ali ne ter oblikovati informacije s ciljem izboljšanja relevantnosti in učinkovitosti prihodnjih aktivnosti. Ciljna skupina so management in osebje DANIDE, vladne entitete ter drugi

akterji v partnerskih državah, udeleženci določene organizacije, ki je v oceni ter danski in tuji strokovnjaki za razvojno pomoč.

- Ocene morajo predstavnikom danske zakonodajne oblasti, ter širši javnosti na Danskem in v državah partnericah zagotoviti strokovna gradiva ter rezultate razvojnega sodelovanja. Prispevati morajo k boljšemu razumevanju razvojnega sodelovanja in njegovih potencialov ter omejitev, s čimer morajo predstavljati instrument za ekonomske in družbene spremembe.

Vodilna načela DANIDA na področju ocenjevanja učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja so:

- *neodvisnost* – presoje ocenjevalcev niso pod pritiskom ali konfliktom interesov. Člani evaluacijskih skupin ne smejo biti osebno vključeni v aktivnosti, ki se bodo ocenjevale. Podjetja, ki so vključena v pripravo ali implementacijo teh aktivnosti ne morejo biti ocenjevalci teh aktivnosti.
- *nepristranskost* – osebne reference ocenjevalca ne vplivajo na oceno. Ocene morajo ponuditi uravnoteženo prezentacijo prednosti in slabosti. Četudi so ocenjevalci odgovorni za zaključke, morajo različni pogledi zainteresiranih strani biti razvidni iz evaluacijskega poročila;
- *objektivnost* – ocenjevanje temelji na preverjenih ugotovitvah. Presoje morajo biti jasno ločene od dejanskih določil;
- *preglednost* – značilnosti in odločitve, ki so pomembne za ovrednotenje, so identificirane in jasno pojasnjene. Relevantni partnerji na Danskem in partnerske države se morajo posvetovati v teku priprav in implementacije ocen;
- *partnerstvo* – skladno z Rimsko in Pariško deklaracijo o harmonizaciji in partnerstvu kot tudi skladno z načeli dobrega humanitarnega partnerstva (Good Humanitarian Donorship Principles) morajo biti ocene oblikovane v partnerstvu s sodelujočimi v partnerskih državah in drugimi partnerji razvojnega sodelovanja;
- *izvedljivost* – razpoložljivi so metodologija in viri za ocenjevanje;
- *primernost* – ocena ne škoduje posameznikom;
- *stroškovna učinkovitost* – ocena je izvedena po najnižjih stroških;
- *točnost* – podatki ne vsebujejo napak pomembnosti za oceno;
- *poštenost* – ocene podajajo uravnotežen pregled prednosti, slabosti in drugačnih pogledov;
- *kredibilnost* – ocene so izvedene na takšen način, da so rezultati kredibilni;

- *uporabnost* – uporabniki in udeleženci uporabljajo evaluacijski proces in njegove informacije s ciljem izboljšanja razvojnega sodelovanja.

Oddelek DANIDE za oceno učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja je neodvisen oddelek danskega Ministrstva za zunanje zadeve, ki je odgovoren za oceno procesov in rezultatov razvojnega sodelovanja. Ta oddelek nima nobene odgovornosti za dnevno administracijo, implementacijo in nadzorovanje razvojnega sodelovanja. Ključne odgovornosti in opravila omenjenega oddelka so naslednje:

- programiranje, oblikovanje in upravljanje ocen aktivnosti razvojnega sodelovanja, vključujoč multilateralne aktivnosti in aktivnosti nevladnih organizacij, do obsega, ki je dovoljen v obliki skupnih ocen z nacionalnimi oblastmi v partnerskih državah;
- prispevanje k procesom učenja znotraj Ministrstva za zunanje zadeve in v partnerskih državah z zagotavljanjem povratne informacije oddelkom, ki se ukvarjajo z operativo, in managementu o relevantnosti, vplivu in operativi razvojnih aktivnosti. Sodelovanje v programskem komiteju je ključno gonilo za pridobitev povratnih informacij za oddelke, ki se ukvarjajo z operativo, in ambasade;
- prispevanje k povečani odgovornosti danske razvojne pomoči z diseminacijo rezultatov evaluacije danski javnosti, parlamentu, managementu Ministrstva in osebju, upravi DANIDE, partnerskim državam, razvojnim partnerjem in drugim zainteresiranim stranem;
- razvijanje in izboljšanje metodologije ocenjevanja in usmeritev, kot tudi metod za diseminacijo rezultatov;
- mednarodno sodelovanje na področju ocenjevanja razvojnega sodelovanja, pretežno v kontekstu DAC držav, EU in nordijskih držav;
- analiziranje programskih in zaključnih projektnih poročil;
- prispevanje k razvoju potencialov ocenjevanja v partnerskih državah s pomočjo bilateralnega in multilateralnega sodelovanja;
- prispevanje k razvoju evaluacijskih potencialov.

Oddelek DANIDE za ocenjevanje učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja je odgovoren za pripravo dvoletnih programov na osnovi strateških in operativnih potreb DANIDE in partnerjev. Programiranje se pripravi v posvetovanju z relevantnimi udeleženci: Ministrstvom za zunanje zadeve, ustreznimi organi države partnerice in drugimi donatorji.

Evaluacijski program mora sčasoma doseči primerno geografsko pokritje, velike in majhne partnerske države in tematska področja:

- dansko razvojno sodelovanje z določeno državo, enim ali večimi sektorji v partnerski državi, v osnovi v partnerstvu z relevantnimi udeleženci;
- različna razvojna področja (enakost med spoloma, okolje, človekove pravice in demokracija) in prioritete teme (AIDS, otroci in mladi, vključevanje zasebnega sektorja itd.), kot tudi druge teme, kot sta načrtovanje in implementacija politik, strategij in programa;
- multilateralno razvojno sodelovanje, v osnovi v sodelovanju z drugimi donatorji. Skupne ocene donatorjev o evaluacijskih potencialih multilateralnih organizacij bodo postopoma nadomestile evaluacije multilateralnih organizacij;
- ocene vplivov tekočih ali zaključenih projektov in programov, v katere je Danska prispevala.

Evaluacijski program mora vsebovati kratko utemeljitev vsake evaluacije: ključni cilj in katere značilnosti mora evaluacija še posebej obsegati. Predstavljen je nadzornemu svetu DANIDE in parlamentu v informacijo in komentar.

Proces evaluacije je sestavljen iz štirih faz:

- priprav
- izbora evaluacijskega teama
- implementacije
- neodvisnega poročanja

V okviru faze priprav oddelek za evaluacijo v sodelovanju z relevantnimi zainteresiranimi partnerji pripravi opis evaluacije z naslednjo strukturo:

- ključni cilj evaluacije;
- obseg evaluacije: ali bo evaluacija pokrivala celotnega ali del programa oz. projekta, sektor, instrument razvojnega sodelovanja ali določeno temo (v eni ali dveh državah);
- specifične zadeve oz. značilnosti, ki bi jih naj pokrivala evaluacija;
- predviden pristop in metodologijo;
- časovni načrt.

S tem so določeni pogoji delovanja ("Terms of Reference"), ki predstavljajo osnovo za selekcijo evalucijskega teama in potek evalvacije, hkrati pa morajo dati izhodišča na katera specifična vprašanja bi morala evalvacija odgovoriti.

Evalvacija bi morala obravnavati naslednje zadeve:

- *Relevantnost* – ali so razvojne intervencije relevantne za danske in partnerske razvojne politike, cilje in strategije in tudi kot globalne prioritete: zniževanje revščine, trajnostni okoljski razvoj, enakost med spoloma ter demokratizacija in človekove pravice? Ali je aktivnost relevantna v odnosu do potreb in prioritet določenih koristnikov?
- *Učinkovitost* – dosega ciljev: ali so temeljni cilji razvojne aktivnosti bili doseženi? Ali so bili načrtovani in pričakovani rezultati doseženi? Kako ekonomično so bili viri/inputi (kapital, strokovno znanje, čas) pretvorjeni v rezultate? Ali so investicije in periodični stroški upravičeni? Ali bi lahko bili enaki rezultati doseženi z manj viri?
- *Vpliv* – kateri pozitivni in negativni, primarni in sekundarni dolgoročni učinki so nastali z razvojno intervencijo, direktno ali indirektno, namensko ali nenamensko?
- *Vzdržljivost* – verjetnost dolgoročnih koristi. Ali se bodo predvidene koristi nadaljevale, ko se bo razvojno sodelovanje prenehalo? Ali je lokalno "lastništvo" zagotovljeno?

Evalvacijski teami so izbrani na mednarodnih razpisih, skladno s prevladujočo regulativo. Kriteriji za selekcijo evalvacijskih teamov so strokovna kompetentnost, izkušnje, neodvisnost (nekonfliktnost interesov) in kakovost predloga ocenjevalca.

Evalvacije se izvajajo v treh fazah: v prvi evaluator pripravi operativni načrt ocenjevanja, ki je skladen s pogoji delovanja (Terms of Reference). Operativni evalvacijski načrt definira specifična vprašanja, kriterije ocenjevanja, pristop, obliko, metode zbiranja podatkov, analitično ogrodje, preliminarne ugotovitve, ki temeljijo na študijah in intervjujih, okvirne zaključke in podroben načrt za drugo fazo. Slednja se nanaša na nadaljnje študije, intervjuje, primarno zbiranje podatkov, področne ugotovitve in priporočila. Tretja faza obsega finalizacijo poročila.

DANIDA se zavzema za sodelovalni pristop pri ocenjevanju. Management in osebje DANIDE kot tudi relevantni predstavniki partnerjev morajo biti v ključnih fazah evalvacijskega procesa v največji možni meri vključeni v implementacijo ocenjevanja: priprava in načrtovanje, razjasnitev dejstev, diskusija o zaključkih in priporočila. Takšno

vključevanje je možno z rednim in sistematičnim komuniciranjem z oddelkom za ocenjevanje in drugimi udeleženci v okviru sestankov, delavnic in seminarjev. Evaluacijski team je v sklepni fazi odgovoren za vsebino poročila. Kakršnakoli vsebinska nesoglasja med evaluacijskim teamom, DANIDO in relevantnimi partnerji morajo biti razvidni iz poročila, ali v obliki komentarjev v besedilu, sprotnih opomb ali kot posebno poglavje. Evaluacijska poročila morajo biti kratka in zgoščena, predstavitev mora biti jasna in prilagojena ciljni skupini.

Evaluacijska poročila, v katerih DANIDA nastopa kot partner so objavljena kot tiskana poročila in povzetki, kot tudi elektronsko na spletni strani oddelka za evaluacijo. Slednji aktivno prispeva k diseminaciji evaluacijskih izkušenj DANIDE kot tudi drugih razvojnih organizacij, in sicer na delavnicah in seminarjih, prav tako daje podporo centru za razvoj kompetenc v okviru DANIDE pri diseminaciji izkušenj ocenjevanja. Ta oddelek prav tako prispeva k vključevanju izkušenj ocenjevanja v politike, strategije in usmeritve, pri čemer ima ključno vlogo sodelovanje v programskem odboru. O svojih aktivnostih, ugotovitvah ocenjevanja in nadgradnji ocen iz preteklih let letno poroča nadzornemu svetu DANIDE in parlamentarnemu odboru za zunanje zadeve.

T. i. follow-up oz. nadgradnjo ocen iz preteklih let pripravi relevantni oddelek oz. ambasad. Follow-up obsega stališče DANIDE do zaključkov in priporočil, kot tudi identificiranje kateri oddelki so odgovorni za določene aktivnosti. O follow-up razpravlja programski komite, oddelek za evaluacijo pa nadzoruje implementacijo tovrstnih aktivnosti v rednih časovnih intervalih.

Implementacija evaluacijske politike temelji na usmeritvah ocenjevanja, ki podrobno opredeljujejo način poteka ocenjevanja ter zahtevane standarde kakovosti ocenjevanja. Poročanje o implementaciji politike poteka v kombinaciji z letnim poročilom o evaluacijskih aktivnostih, predloženih nadzornemu svetu DANIDE in parlamentarnemu odboru za zunanje zadeve. Implementacija evaluacijskega programa je del letnih pogodb o rezultatih med oddelkom za evaluacije in managementom.

Politika ocenjevanja mora biti ovrednotena in po potrebi revidirana po petih letih.

Literatura in viri

Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA. 2006. *Evaluation Policy*. Dostopno na: <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/FFCDA746-F919-436E-B9AE-BADAE6BE8308/0/Danidasevaluationpolicy2006.pdf>

Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA. 2006. *Organisation Manual for the Management of Danish Development Cooperation*. Dostopno na: <http://amg.um.dk/NR/rdonlyres/9C1906F5-951E-466C-85D8-B1DDD17F8DF7/0/OrganisationManualSeptember2006.doc>

EC - European Commission. 2005. *Aid Delivery Methods: A Contribution to Development Thinking. Institutional Assesment and Capacity Development. Why, what and how?*

EC – European Commission. 2004. *EC Support to Sector Programmes at-a-glance*.

Drugi uporabni viri obravnavanega področja:

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. *Evaluation of Development*. Dostopno na: <http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/Evaluations/?WBCMODE=PresentationUnpublish%2cpresen%2cpresen%2cpresentationunpublished>

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. *Business Cooperation*. Dostopno na <http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/BusinessCooperation/?WBCMODE=PresentationUnpublish%2cpresen%2cpresen%2cpresentationunpublished>

5 SINTEZA KLJUČNIH SPOZNAJ IN NABOR ELEMENTOV ZA STRATEŠKO PODPORO MRS RS

Uvodoma smo ugotovili, da doseganje cilja glede obsega sredstev za MRS, ki ga novim državam članicam EU nalaga Evropsko soglasje o razvoju (EDC) za Slovenijo, glede na dinamiko sprememb na področju institucionalne in organizacijske podpore temu področju, ni realno (za uradno razvojno pomoč (ODA) naj bi nove države članice do leta 2010 namenile 0,17% BND, do leta 2015 pa naj bi se obseg teh sredstev povečal na 0,33% BND). Iz zadnjih zbranih podatkov o ODA Slovenije je namreč razvidno, da je dinamika namenjanja višjega obsega sredstev za ODA prepočasna, da bi bilo mogoče doseči naveden cilj (že dve zaporedni predhodni leti naj bi namenila zgolj 0,12% BND za ODA oz. zgolj 0,01% več kot leta 2005, pa še pri teh deležih se pojavljajo dileme o dejanskem obsegu ODA po metodologiji DAC OECD). Velikost tovrstnega problema nekoliko zmanjšujejo trenutni negativni trendi v evropski razvojni politiki, ko se je v obdobju od 2006-2007 obseg sredstev za ODA v EU v povprečju znižal za 0,03% in je konec leta znašal 0,38% BND ("stare" države članice naj bi delež ODA že do leta 2010 povečale na 0,56% BND) ter dejstvo, da bodo (ostale nove) države članice EU verjetno morale zmanjšati obseg tovrstnih sredstev zaradi potrebe po splošnem zniževanju proračunskih sredstev kot posledice potrebe po zniževanju javnega dolga in potrebnih dvigov drugih proračunskih izdatkov kot posledice svetovne gospodarske krize. Realnejši se zdi drug scenarij Predloga Strategije MRS RS, po katerem bi lahko Slovenija do konca leta 2015 za ODA dosegla 0,21% BND.

Institucionalne in organizacijske pomanjkljivosti tovrstnega področja so prišle bolj do izraza po letu 2004, ko je tudi Slovenija postala donatorica in je morala za področje ODA sprejeti smernice in metodologijo OECD. Zakonsko bi se naj področje pričelo urejati šele v letu 2006, ko je bil sprejet ZMRS. Strategija MRS RS, kot eden izmed dveh temeljnih dokumentov, ki bi naj na strateški ravni urejala MRS RS že 6 mesecev po sprejetju ZMRS, še danes (op. november 2008) ni sprejet, medtem ko je bila Resolucija o MRS, kot izvedbeni dokument (načrtovanje, financiranje in izvajanje MRS RS), sprejeta šele julija 2008. Preseneča torej ne samo razlika v potrebnem in dejanskem terminu, temveč tudi zaporedje sprejemanja dokumentov - še preden so sprejete strateške usmeritve, je sprejet izvedbeni dokument. Tako tudi predlog Strategije MRS RS, ki skuša problem zakonsko določene decentraliziranosti programiranja in izvajanja MRS zmanjšati s pripravo Letnega programa MRS RS, čigar nosilec naj bi bil nacionalni koordinator (MZZ) in bi predstavljal osnovo za pripravo proračuna in finančnih načrtov posameznih resornih ministrstev in drugih proračunskih uporabnikov, ne more biti implementiran, ker Strategija še ni sprejeta. Iz decentraliziranosti

MRS izhaja problem o kvalitetnih podatkih o ODA, ki predstavljajo podlago za nadzor obsega in alokacije sredstev med posamezne programe oz. projekte. Glede na to, da je institucionalna problematika v veliki meri posledica organiziranosti posameznega področja, Predlog Strategije MRS RS predlaga dolgoročno bistveno višjo stopnjo samostojnosti nacionalnega koordinatorskega telesa za MRS, kot je trenutna, kar bi bilo v skladu s prakso vrste tujih držav (tudi Danske, ki jo v študiji obravnavamo kot primer dobre prakse). Glede na to, da Predlog Strategije MRS RS še ni sprejet, sprejeta pa je Resolucija MRS RS z bistveno "ohlapnejšo" opredelitvijo ustrezne organizacijske strukture za programiranje in organizacijo izvajanja MRS, predlog Strategije o "organu v sestavi" (avtonomni agenciji, ki bi po zgledu primerljivih držav članic EU skrbela za programiranje in izvajanje razvojne politike) ne more biti realiziran. Odlaganje spremembe organiziranosti MRS RS v prihodnost odraža neupoštevanje stališč t. i. Strokovnega sveta za MRS RS, ki ga je ustanovil minister za zunanje zadeve.

Za doseg večje učinkovitosti Medresorskega delovnega telesa za MRS RS in Strokovnega sveta za MRS RS je potrebno razmejiti vlogi obeh teles na način, ki bi okrepil vlogo Strokovnega sveta pri nadzorovanju izvajanja MRS RS.

Centru za mednarodno sodelovanje in razvoj (CMSR), kot nosilcu vladnega pooblastila za izvajanje tehnično-operativnega dela MRS RS (in s tem nosilcu uresničevanja 16., 17. in 28. člena Resolucije MRS RS), bi bilo potrebno dati možnost za zagotovitev priliva ustreznih kadrov, ki bi bili sposobni ne le upravičiti porabo proračunskih sredstev, temveč tudi pridobiti sredstva iz naslova EU razpisov za področje MRS (možnost vključevanja gospodarskih družb) in pripraviti konsistenten program dela za svoje področje (tudi na osnovi upoštevanja dobrih tujih praks na tem področju).

Glede na predvideno povišanje obsega proračunskih sredstev za bilateralno ODA je potrebno določiti prioritete porabe tovrstnih sredstev ter vzpostaviti mehanizme za učinkovito izrabo tovrstnih sredstev (skladnost z OECD DAC kriteriji za uvrstitev v tovrstno kategorijo). Ključnega pomena pri bilateralni pomoči je možnost nadzora nad porabo sredstev, saj imajo države (v primerjavi s programi multilateralne pomoči) pravico odločanja o obsegu sredstev, njihovem namenu in pogojih porabe. V tej povezavi je nujno medresorsko usklajevanje (katerega nosilec je nacionalni koordinator MRS) z določitvijo ustreznih prioritet za tovrstno področje (glede na Resolucijo MRS RS) in nadzorom porabe proračunskih sredstev (v skladu s PFM). Pri tem bi moral imeti ključno vlogo Strokovni svet MRS RS.

Glede na to, da imajo nevladne razvojne organizacije tako politično kot operativno vlogo pri doseganju ciljev razvojnih politik, in da predstavljajo kritično javnost, jih je za doseg ciljev na področju MRS smiselno v to področje čimbolj aktivno vključevati. SLOGA kot članica evropske mreže nevladnih razvojnih organizacij CONCORD, članica Strokovnega sveta MRS RS in Regionalnega partnerstva za razvoj si je za cilje zastavila tudi naloge, ki lahko pozitivno vplivajo na zagotavljanje osnov za vzpostavljanje bolj naklonjenega ozračja za aktivnosti MRS tako v vladnih krogih kot v širši javnosti (osveščanje javnosti o pomenu razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, ustanovitev informacijsko-raziskovalnega centra za razvojno sodelovanje in humanitarne pomoč, spremljanje učinkovitosti razvojne pomoči, priprava strategije izobraževanja za razvoj). Potrebno bi bilo opredeliti finančne mehanizme za vladno podporo projektom in programom izobraževanja za razvoj tudi s strani nevladnih razvojnih organizacij (v letu 2008 je bil objavljen prvi javni razpis za tovrstno področje, na katerega so se imele možnost prijavititi nevladne organizacije). Glede na relativno učinkovito delovanje nevladnih razvojnih organizacij (NVRO) v Sloveniji (in odmikanje vzpostavitve učinkovitejše organiziranosti MRS RS na vladni ravni v prihodnost) je potrebno to priložnost izkoristiti s kontinuiranim dialogom med NVRO in MZZ s ciljem izboljšanja učinkovitosti MRS RS.

Spoštovanje načel razvojne pomoči na ravni EU pomeni, da mora država uskladiti razvojno sodelovanje z drugimi državami EU in Evropsko komisijo ter uskladiti tovrstno sodelovanje med različnimi vladnimi in nevladnimi akterji razvojnega sodelovanja v državi. Za učinkovitost tovrstne koordinacije je odgovoren nacionalni koordinator (MZZ), za nadzor učinkovitosti koordinacije pa bi več pristojnosti moralo biti dodeljene Strokovnemu svetu MRS RS.

Na področju usklajevanja razvojnega sodelovanja v državi je pomembno, da pride do čim manjših razhajanj med cilji razvojne politike in cilji ostalih politik. Slovenija se namreč še zmeraj sooča s problemom skladnosti politik, predvsem zaradi širšega pomanjkanja razumevanja razvojnega sodelovanja in navznoter usmerjenim političnim odločanje (EC 2007, 28). Velikokrat pri oblikovanju ali izvajanju drugih politik (npr. trgovinska, kmetijska, migracije) zastopa stališča, ki niso v skladu s cilji in načeli MRS, kar je mogoče pojasniti s slabim poznavanjem vsebin in usmeritev na področju razvojnega sodelovanja ter z nezadostno ravnijo osveščanja javnosti (politične, splošne) do teh vprašanj. Usklajevanje med cilji razvojne politike in cilji drugih politik bo potrebno tudi na področju zastavljanja novih

geografskih prioritet MRS RS, kar bo povezano s pridružitvijo držav JVE evroatlantskim povezavam. Nove geografske prioritete bo potrebno pravočasno opredeliti.

Pri vzpostavitvi učinkovitega sistema MRS bodo imeli v prihodnje ključno vlogo načrtovanje financiranja in usmeritev (programskih, sektorskih), implementacija strategije MRS, podpora politike in splošne javnosti, izobraževanje za razvoj in intenzivnejše vključevanje nevladnih organizacij v MRS RS. Na tem področju je potrebna ustrezna strokovna kadrovska podpora (npr. znotraj posameznih institucij, ki jim je dodeljeno javno pooblastilo, znotraj Strokovnega sveta MRS RS ali znotraj NVRO).

Iz navedenega je razvidna potreba po okrepitvi institucionalne ter organizacijske strukture sistema MRS RS, potreba po notranjepolitični in javnomnenjski podpori MRS ter potreba po vključevanju nevladnih organizacij in civilne družbe v MRS. Po CONCORDU (2007, 41) je za dosego zastavljenih zavez potrebno izboljšati tudi preglednost pomoči, racionalizirati sistem pomoči v smeri načrtovanja, implementacije in ocene, oblikovati večletni časovni načrt financiranja MRS ter njegove programske usmeritve, dodelati organizacijski okvir izvajanja MRS in jasno opredeliti konkretne strateške cilje ter graditi na evalvaciji izvedenih projektov. Če se bo Slovenija želela umestiti na zemljevid držav, ki svoje primerjalne prednosti izkoriščajo tudi s vključevanjem v MRS ter aktivno sodelujejo v globalnih pozivih k zmanjševanju razlik v razvitosti, bo torej morala na notranjepolitični ravni in na ravni civilne družbe najprej doseči soglasje, da vključevanje v MRS ni strošek, temveč naložba (politična, gospodarska, družbena). Pri tem ji lahko pomaga kritična masa strokovno usposobljenih posameznikov, ki se v Sloveniji šele mora oblikovati.

Literatura in viri

- CMSR. 2008. Bilateralna razvojna pomoč Republike Slovenije, ki jo izvaja CMSR. Dostopno na: <http://www.cmsr.si/oda.htm>
- Concord (n.d.). 2007. Hold the Applause! EU governments risk breaking and promises. Dostopno na: http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/Aid%20watch/1-Hold_the_Applause.FINAL.pdf
- European Commission. 2008. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The EU – a global Partner for Development: Speeding up progress towards the Millenium Development Goals, COM (2008) 177 final. Dostopno na: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_177_64v08p00_EN.pdf
- Evropean Union. 2005. Joint Statement by the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: »The European Consensus«. Dostopno na: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/en/gena/87092.doc>
- Evropska komisija. 2006. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Financiranje za razvoj in učinkovitost pomoči – Izzivi večanja obsega pomoči v obdobju 2006-2010, COM

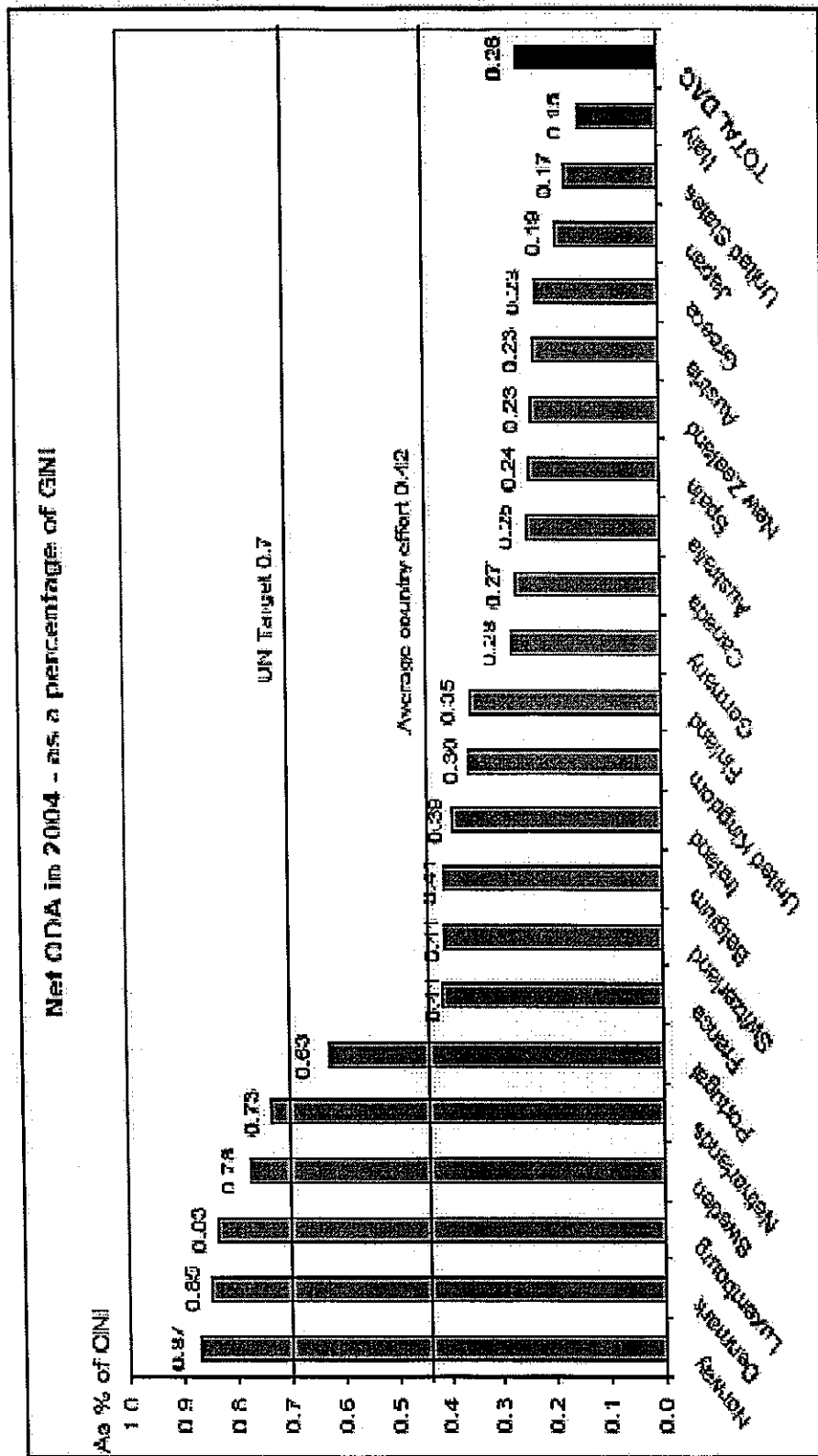
- (2006) 85 konč. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0085:FIN:SL:PDF>
- Evropska unija. 2008. Resolucija Evropskega parlamenta o izzivu politike razvojnega sodelovanja EU za nove države članice. Dostopno na: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA*P6-TA-2008-00097+0+DOC+XML+V0//SL
- Mrak, Mojmir, Maja Bučar in Helena Kamnar. 2007a. Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije. Dostopno na: <http://sloga-platform.org/UserFiles/File/Aktualno/Koncni%20dokument/Strategija%20-%20finalna.pdf>
- Mrak, Mojmir, Maja Bučar in Helena Kamnar. 2007b. Priloge k strategiji mednarodnega razvojnega sodelovanja republike Slovenije. Dostopno na: <http://sloga-platform.org/UserFiles/File/Aktualno/Koncni%20dokument/Priloge-strategija.pdf>
- Mrak, Mojmir. 2008. Mednarodno razvojno sodelovanje Slovenije: Vlada ignorira stališča strokovnega sveta. Delo, 5. junij 2008.
- OECD. 2008a. Net Official Development Assistance in 2007. Preliminary data for 2007. Dostopno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf>
- OECD. 2008b. Development Cooperation Report 2007. Dostopno na: <http://titania.sourceoecd.org/pdf/dac/432008011e-01.pdf>
- SLOGA. 2008. Sporočilo za javnost: Slovenske in evropske nevladne organizacije opozarjajo na usodni primanjkljaj v razvojni pomoči Evropske unije. Dostopno na: <http://www.sloga-platform.org/attachments/142/Sporocilo%20za%20javnost%2028.5.2008.doc>
- Uradni list RS. 2008. Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015. Ur. L. RS 73/2008. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200873&stevilka=3199>

Raziskovalni projekt CRP-a Konkurenčnost slovenije 2006-2013

**ELEMENTI PODPORE STRATEŠKIM IN IZVEDBENIM VIDIKOM MEDNARODNEGA
RAZVOJNEGA SODELOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE
(Študija 1. in 2. cilja projekta)**

PRILOGA 1

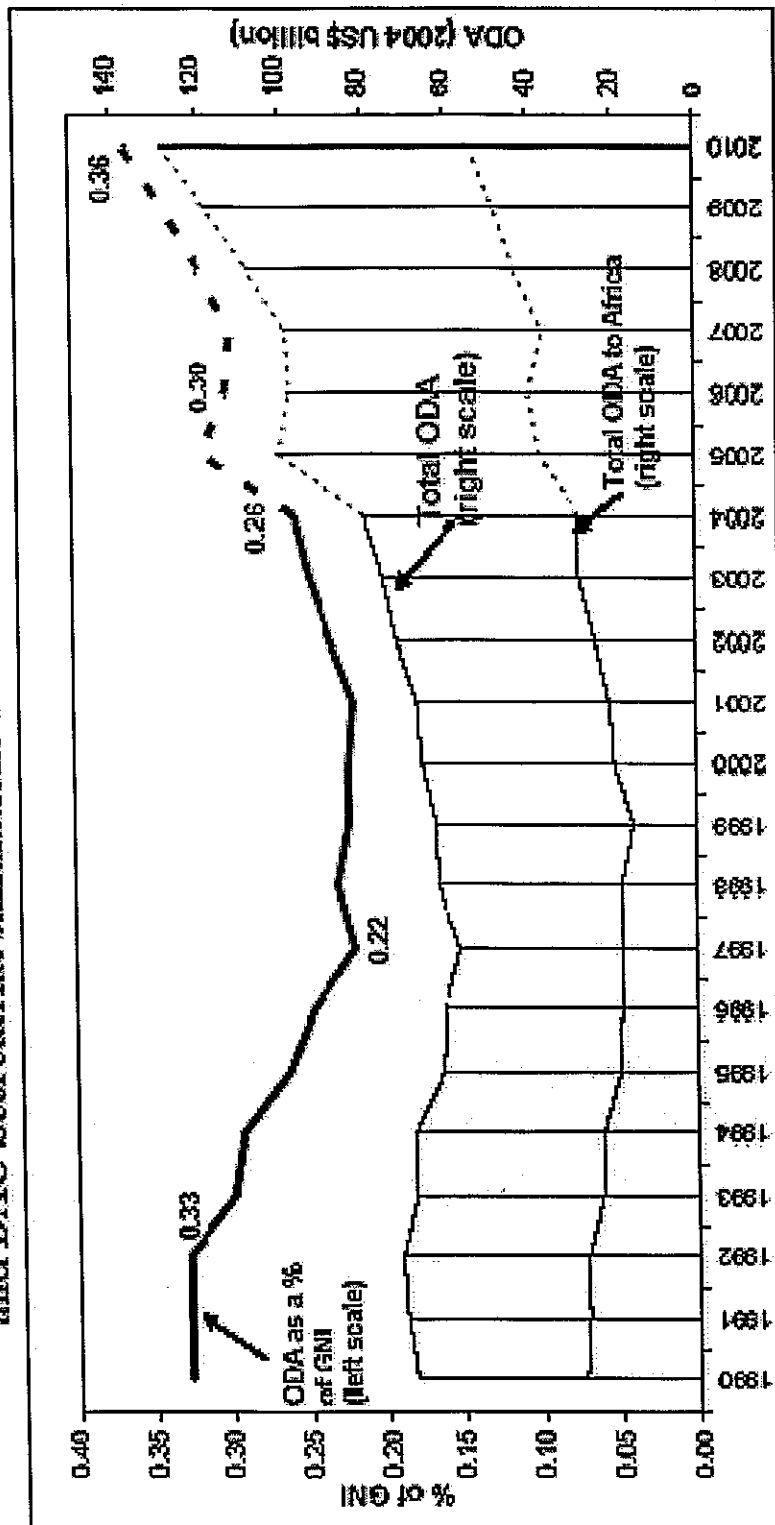
SLIKA 1: Višina sredstev za ODA v državah članicah DAC v letu 2004.



Vir: OECD 2005a, 2.

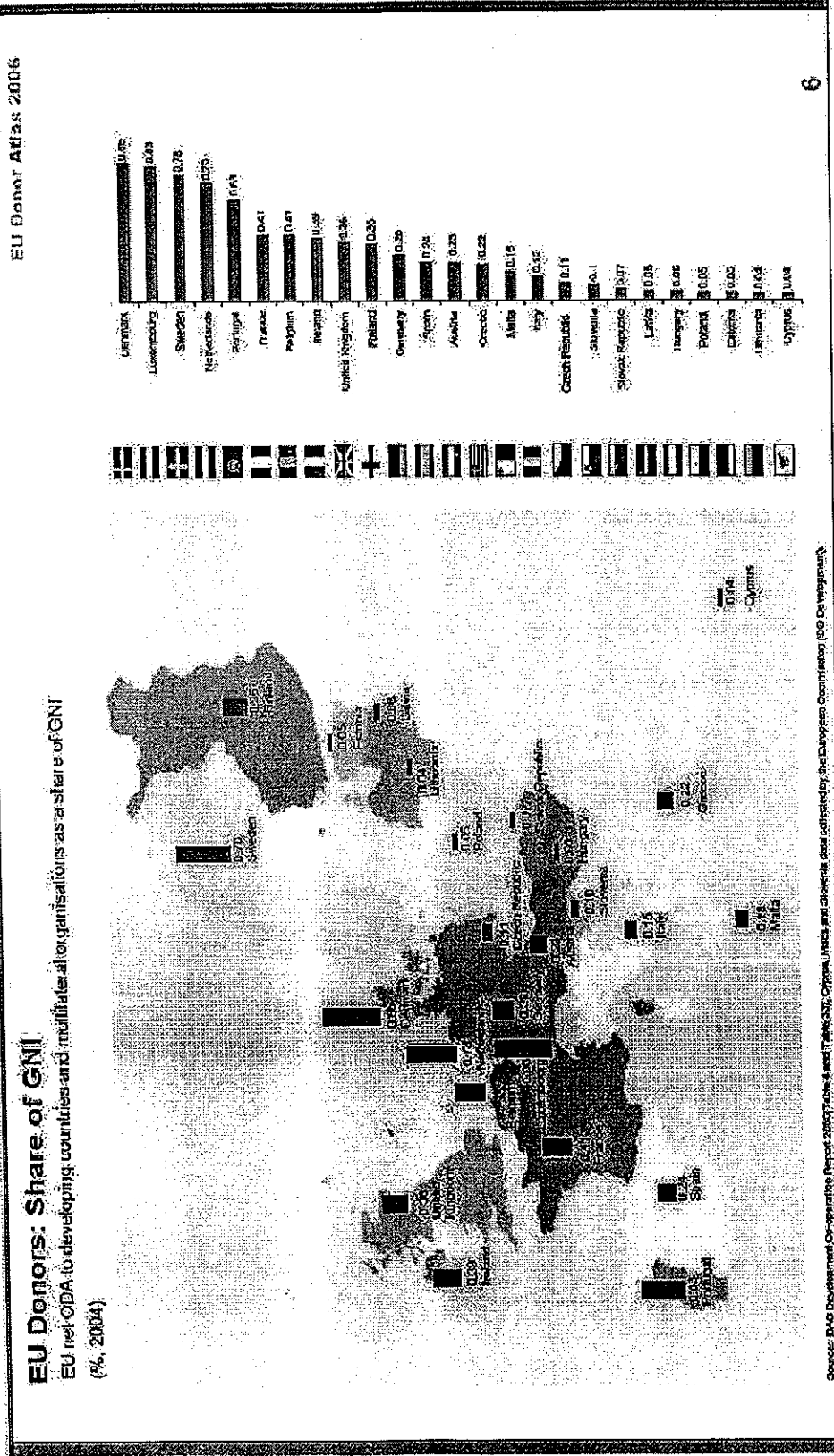
SLIKA 2: Predvideni obseg sredstev za ODA v državah DAC.

Chart 3. DAC Members' net ODA 1990 - 2004
and DAC Secretariat simulations of net ODA to 2006 and 2010



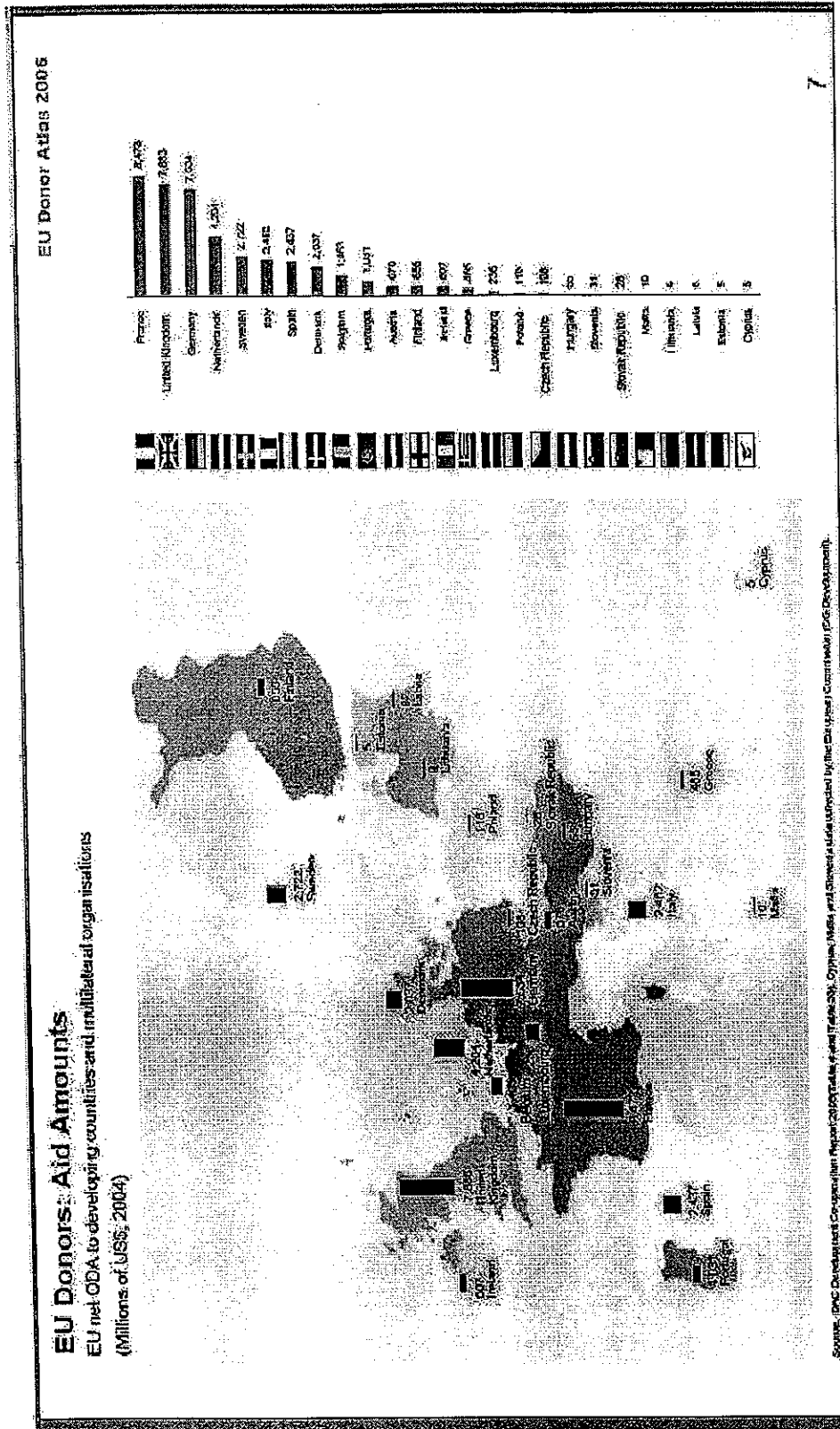
Vir: OECD 2005a, 4.

SLIKA 3: Deleži ODA v BNP držav članic EU.



Vir: EU Donor Atlas Volume I, 2006.

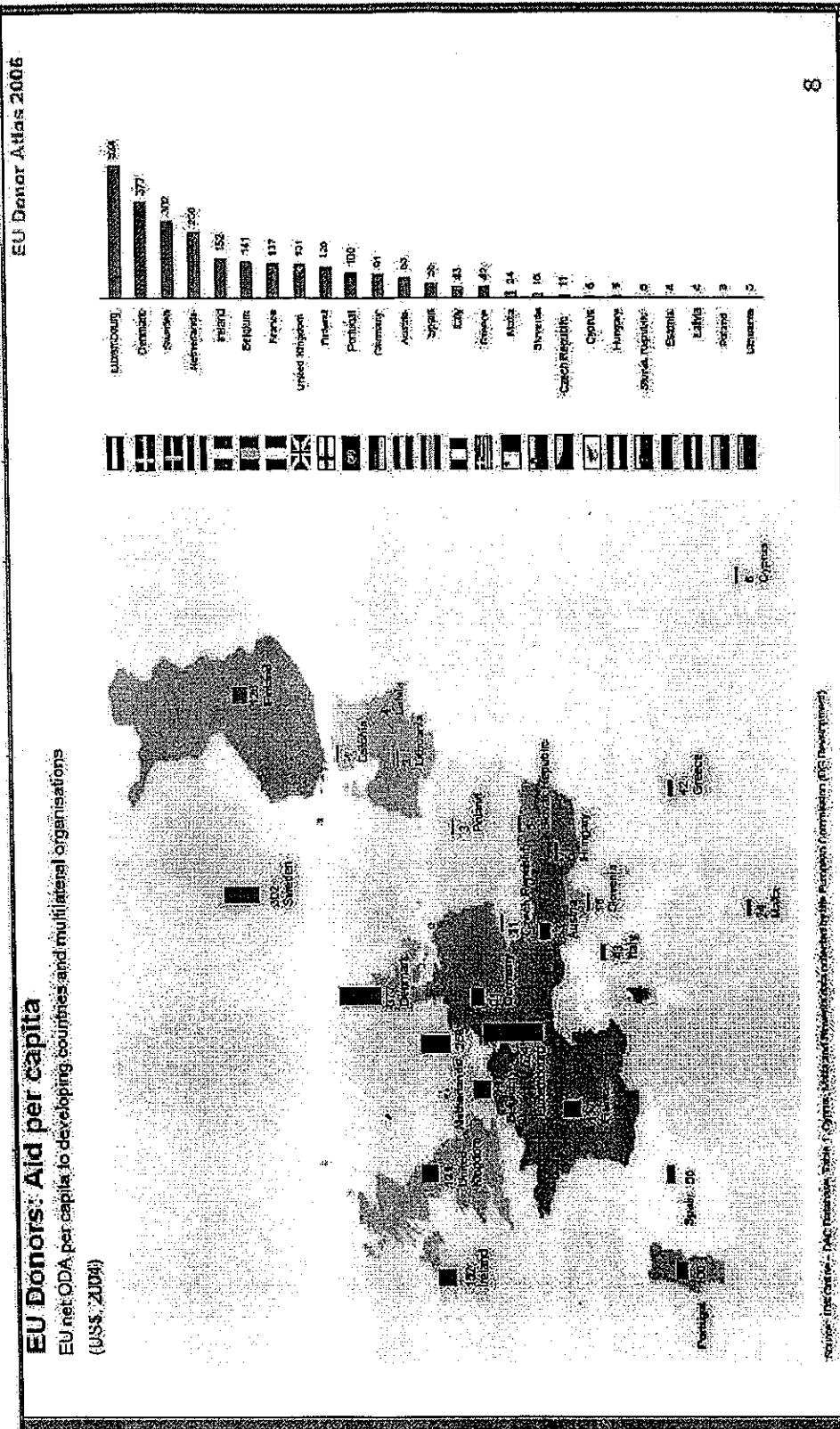
SLIKA 4: Obseg sredstev za ODA v državah članicah EU.



Source: OECD Development Co-operation (http://www.oecd.org/dataoecd/34/17/34174034.htm). Cyprus, Malta and Slovenia data provided by the European Commission (http://ec.europa.eu).

Vir: EU Donor Atlas Volume I, 2006.

SLIKA 5: ODA na prebivalca v državah članicah EU.



Vir: EU Donor Atlas Volume I, 2006.

SLIKA 6: Osebjje, ki se ukvarja z ODA v državah članicah EU.

EU Development Staff
Number of full-time staff managing ODA



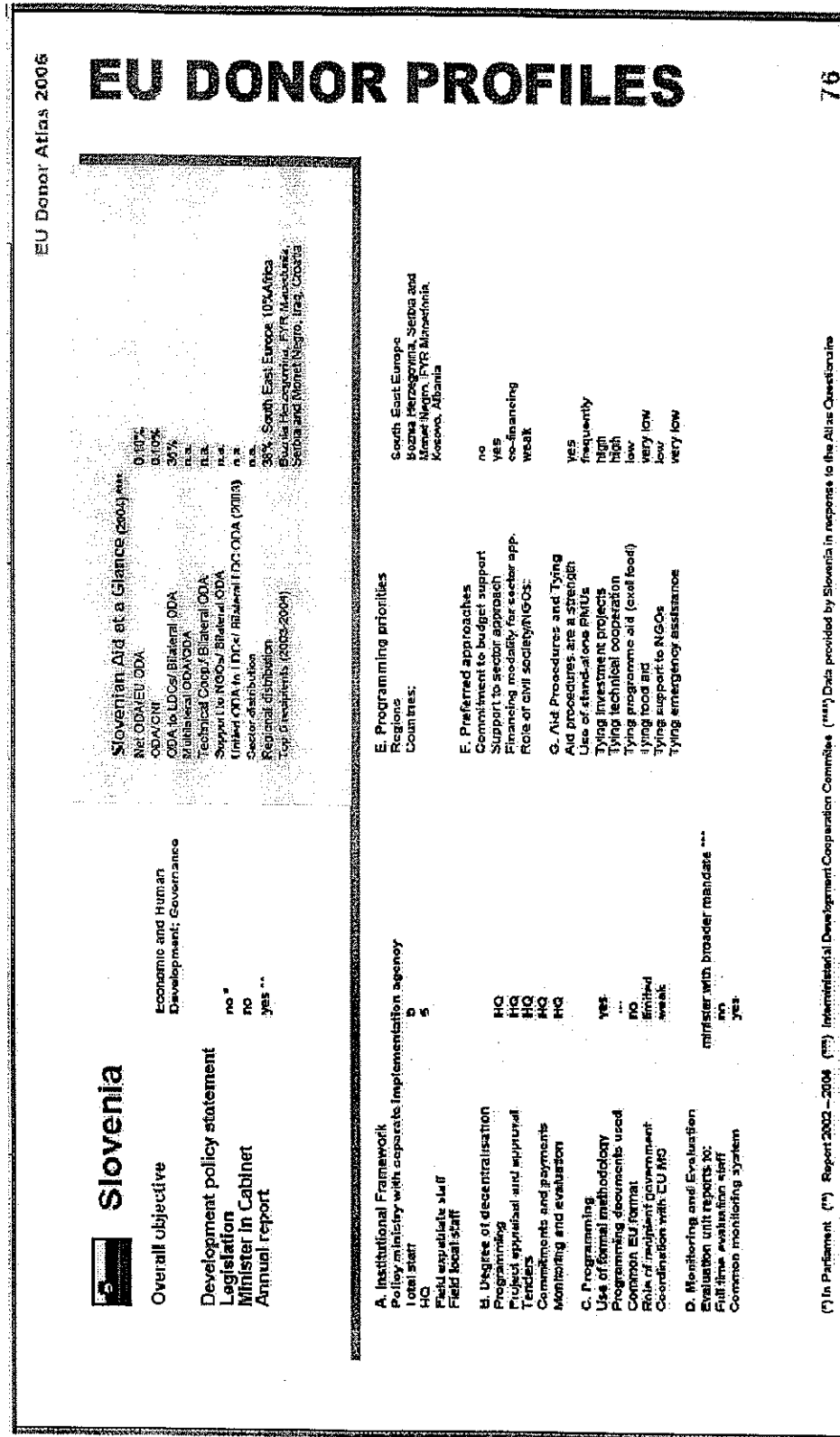
Source: Development Staff distributed in EU Member States and the Commission by the EU Donor Programme. Note: EC counts AUM.

Vir: EU Donor Atlas Volume I, 2006.

EU Donor Atlas 2006

EU Member	HC Expenditure	ECM Expenditure	ECM Loan	Total
Germany	1800	1300	1350	4450
EC	499	550	2021	3070
United Kingdom	1605	485	370	2460
Denmark	947	609	671	2227
Greece	1260	810	1005	3075
Netherlands	319	265	400	984
Spain	483	200	480	1163
Sweden	604	185	88	877
Ireland	437	21	1	459
Poland	126	34	280	440
Belgium	180	80	0	260
France	109	69	22	199
Hungary	100	11	0	111
Czech Republic	1490	11	0	1501
Austria	93	1	0	94
Luxembourg	81	1	0	82
Slovak Republic	30	0	0	30
Hungary	17	0	0	17
Finland	14	0	0	14
Slovenia	7	0	0	7
Cyprus	8	0	0	8
Latvia	0	0	0	0
Lithuania	0	0	0	0
Slovenia	5	0	0	5
Cyprus	4	0	0	4
Malta	4	0	0	4
Lithuania	3	0	0	3
Total	10804	4485	5488	22694

SLIKA 7: Profil Slovenije kot donatorke ODA.




SLIKA 8: Profil Češke kot donatorke ODA.

EU Donor Atlas 2006

EU DONOR PROFILES

58



Czech Republic

Overall objective
poverty reduction
sustainable development

Development policy statement
2004

Legislation
no

Minister in Cabinet
no

Annual report
no

Czech Aid at a Glance (mils)

Net ODA/ODA/ODA	0.3%
ODA/GNI	0.41%
ODA to LDCs/bilateral ODA	19%
Multilateral ODA/ODA	41%
Technical Coop./Bilateral ODA	17.2%
Support to NGOs/Bilateral ODA	n.a.
United ODA to LDCs/Bilateral LDC ODA (2003)	n.a.
Sector distribution	30% social sectors, 17% debt relief, 14% emergency
Regional distribution	Italy, Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Myanmar and Mongolia, Vietnam and Serbia
Top 5 recipients (2003-2001)	

A. Institutional Framework
Multiple ministries with separate implementation agencies
Total staff: 30
HQ: 30
Field expatriate staff: 0
Field local staff: 0

B. Degree of decentralisation
Programming: HQ
Project appraisal and approval: HQ
Tenders: HQ
Commitments and payments: HQ
Monitoring and evaluation: HQ

C. Programming
Use of formal methodology: no
Programming documents used: cooperation programmes
Common EU format: no
Role of recipient government: limited
Coordination with EU MS: weak

D. Monitoring and Evaluation
Evaluation unit reports to: principal administrator/DG
Full time evaluation staff: 1
Common monitoring system: no

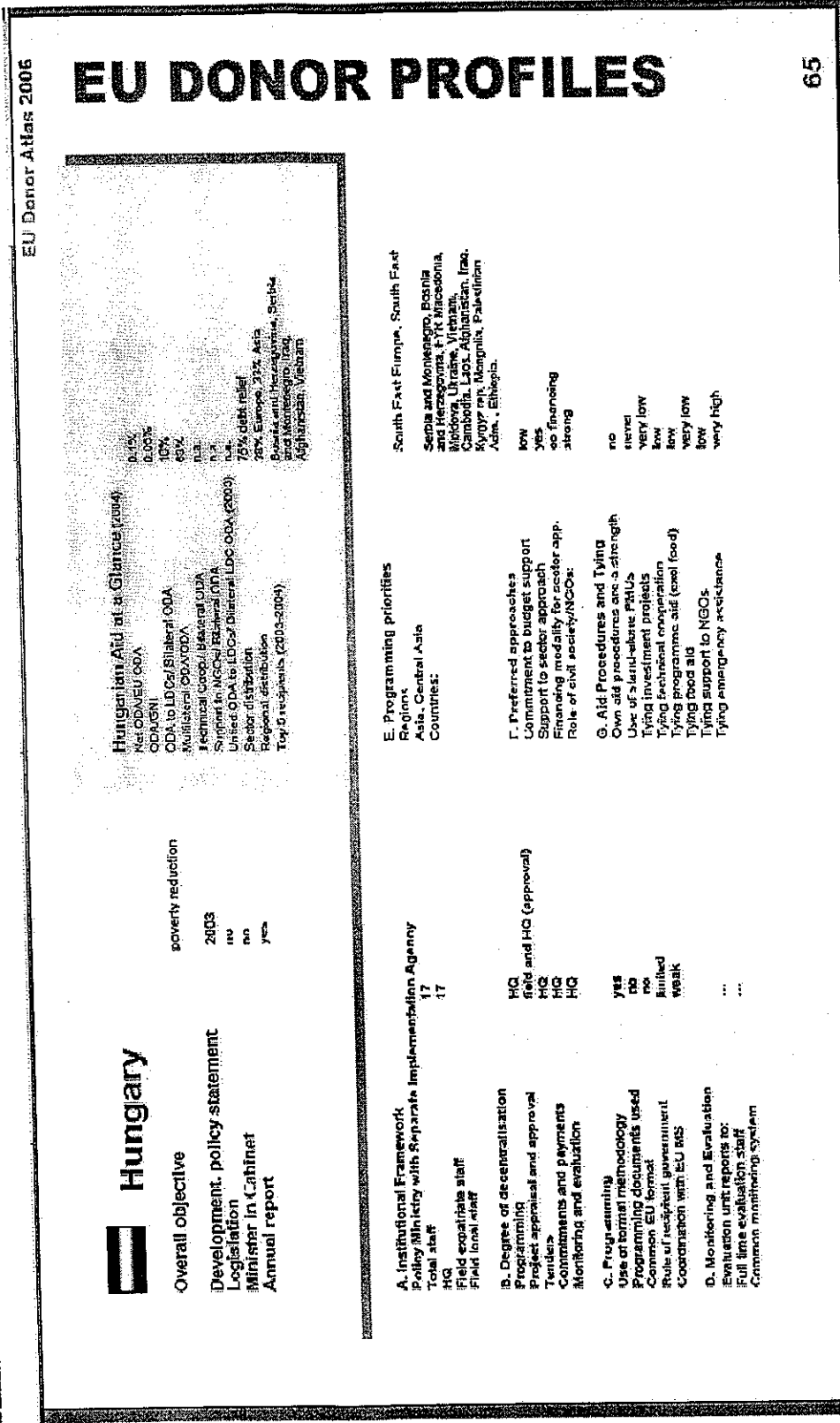
F. Programming priorities

Regions
Countries:

F. Preferred approaches
Commitment to budget support: low
Support to sector approach: yes
Financing modality for sector app.: parallel financing on procedures
Role of civil society/NGOs: strong

G. Aid Procedures and Typing
Own aid procedures are a strength: no
Using investment projects: ...
Typing technical cooperation: very high
Typing programme aid (excl food): very high
Typing food aid: ...
Typing support to NGOs: very high
Typing emergency assistance: low

SLIKA 9: Profil Madžarske kot donatorke ODA.




Vir: EU Donor Atlas Volume I, 2006.

SLIKA 10: Profil Poljske kot donatorke ODA.

EU Donor Atlas 2006

EU DONOR PROFILES

73



Poland

Overall objective
democracy, rule of law, human rights and fundamental freedoms

Development policy statement
2008

Legislation Minister in Cabinet
Annual report

http://www.msz.gov.pl/bas/los/pomoc_pnw_en.pdf

Polish Aid at a Glance (2004)

Net ODA/EU ODA 0.3%

ODA/GNI 0.06%

ODA to EDCs/Bilateral ODA 38%

Multilateral ODA/ODA 79%

Technical cooperation/Bilateral ODA 10%

Support to NGOs/Bilateral ODA 10%

Unilateral ODA to EDCs/Bilateral ODA 21%

Sector distribution

Regional distribution

Top 6 recipients (2003-2004)

57% social sectors, 21% debt relief, 21% infrastructure

40% Africa, 36% Europe

Ethiopia, Serbia and Montenegro, China, Kazakhstan, Vietnam

A. Institutional Framework
Development Cooperation Directorate within Ministry of Foreign Affairs

Total staff 44

HQ 14

Field expatriate staff

Field local staff

B. Degrees of decentralisation

Programming HQ

Project appraisal and approval HQ/field

Tenders HQ

Commitments and payments HQ/field

Monitoring and evaluation HQ/field

C. Programming

Use of formal methodology no

Programming documents used general framework plan

Common EU format in

Role of recipient government limited

Coordination with EU MS weak

D. Monitoring and Evaluation

Evaluation unit reports etc. minister with broader mandate

Full time evaluation staff 3

Common monitoring system no

E. Programming priorities

Regions:

Countries:

South East Europe

Bosnia, Ukraine, Afghanistan, Georgia, Iraq, Palestine Admin., Angola, Vietnam

F. Preferred approaches

Commitment to budget support low

Support to sector approach yes

Financing modality for sector app. co-financing

Role of civil society/NGOs. strong

G. Aid Procedures and Tying

Own Aid procedures are a strength no

Use of stand-alone PAFs never

Tying investment projects very high

Tying technical cooperation very low

Tying programme aid (excl food) very low

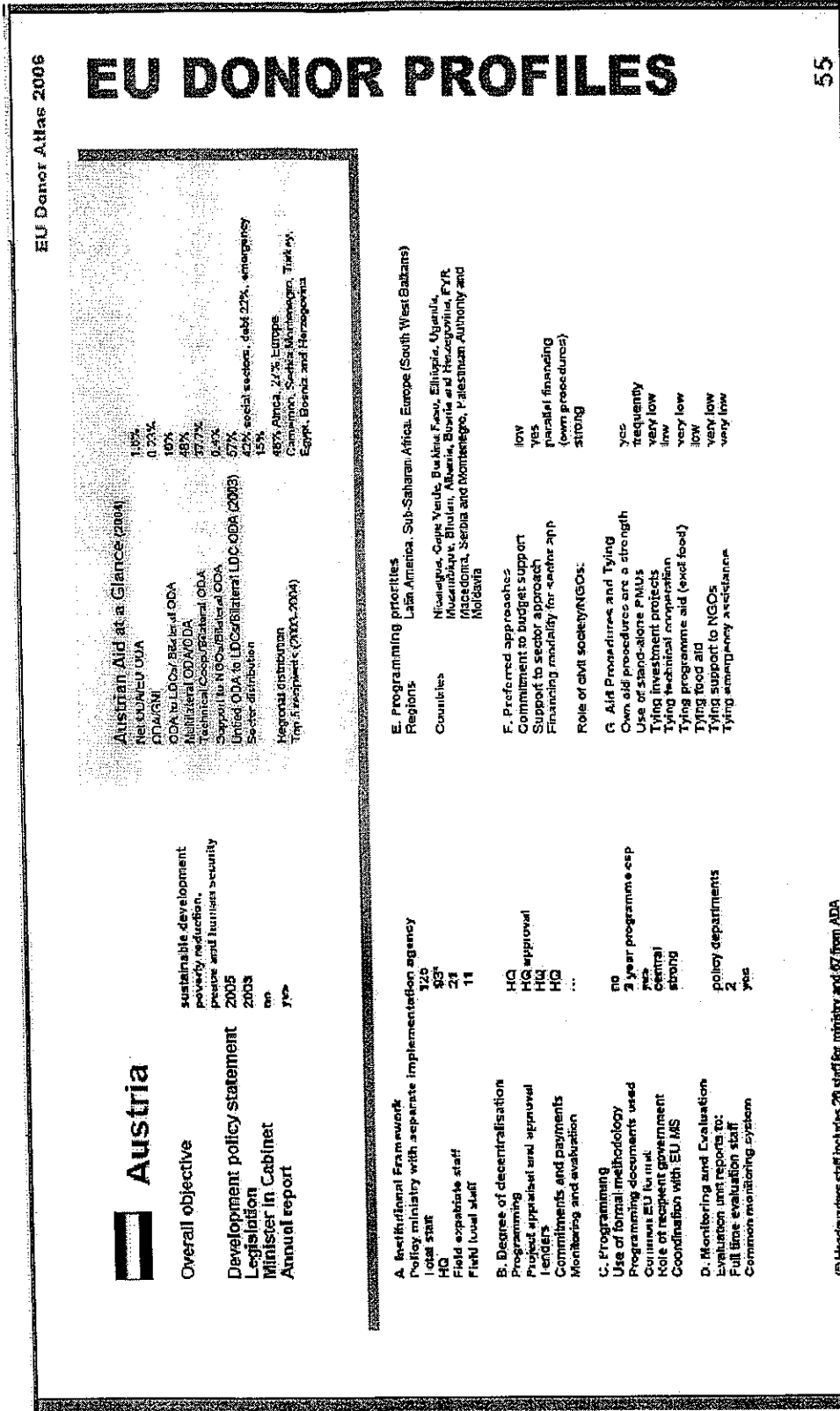
Tying food aid very low

Tying support to NGOs very low

Tying emergency assistance very low


(*) Development Cooperation Act under preparation.

SLIKA 11: Profil Avstrije kot donatorke ODA.



SLIKA 12: Evropska komisija kot donatorka ODA.

EU DONOR PROFILES



European Commission

Overall objective

Sustainable development
Integrate into the world
economy
Priority funding
Emergency and relief

Development policy statement

2006

Legislation

Minister in Cabinet

Annual report

http://europa.eu.int/comm/europeaid/sectors/sectors_en.pdf

E. Aid criteria: Grant (yes)

Not applicable
Not applicable
25%
Not applicable
50%

E. Aid criteria: Loan (yes)

Not applicable
25%
Not applicable
50%

E. Aid criteria: Other (yes)

Not applicable
25%
Not applicable
50%

E. Aid criteria: Other (no)

Not applicable
25%
Not applicable
50%

E. Aid criteria: Other (yes)

Not applicable
25%
Not applicable
50%

E. Aid criteria: Other (no)

Not applicable
25%
Not applicable
50%

A. Institutional Framework

Policy ministry with separate implementation agency

Total staff: 3539

HQ: 285

Field: 285

Field local staff: 2071

B. Degree of decentralisation

Programme: HQ

Project approval and approval: HQ

Levellers: field

Commitments and payments: field

Monitoring and evaluation: field

C. Procurement

Use of formal methodology: Yes

Procurement documents used: Yes

Contract: EU format: Yes

Role of recipient government: Strong

Cooperation with EU MS: management committee report

D. Monitoring and Evaluation

Evaluation unit reports to: 1/2

Full time evaluation staff: 1/2

Computer monitoring system: 2/5

E. Programming priorities

Regions: not applicable

Countries: not applicable

F. Preferred approaches

Commitment to budget support: high

Support to sector approach: Yes

Financing/modality for sector app: poor funding with government procedures strong/NGO re-financing

G. Aid Procedures and Typing

Own aid procedures are a strength: no

Use of standard PMUs: -- (no)

Typing investment projects: high

Typing technical cooperation: very low

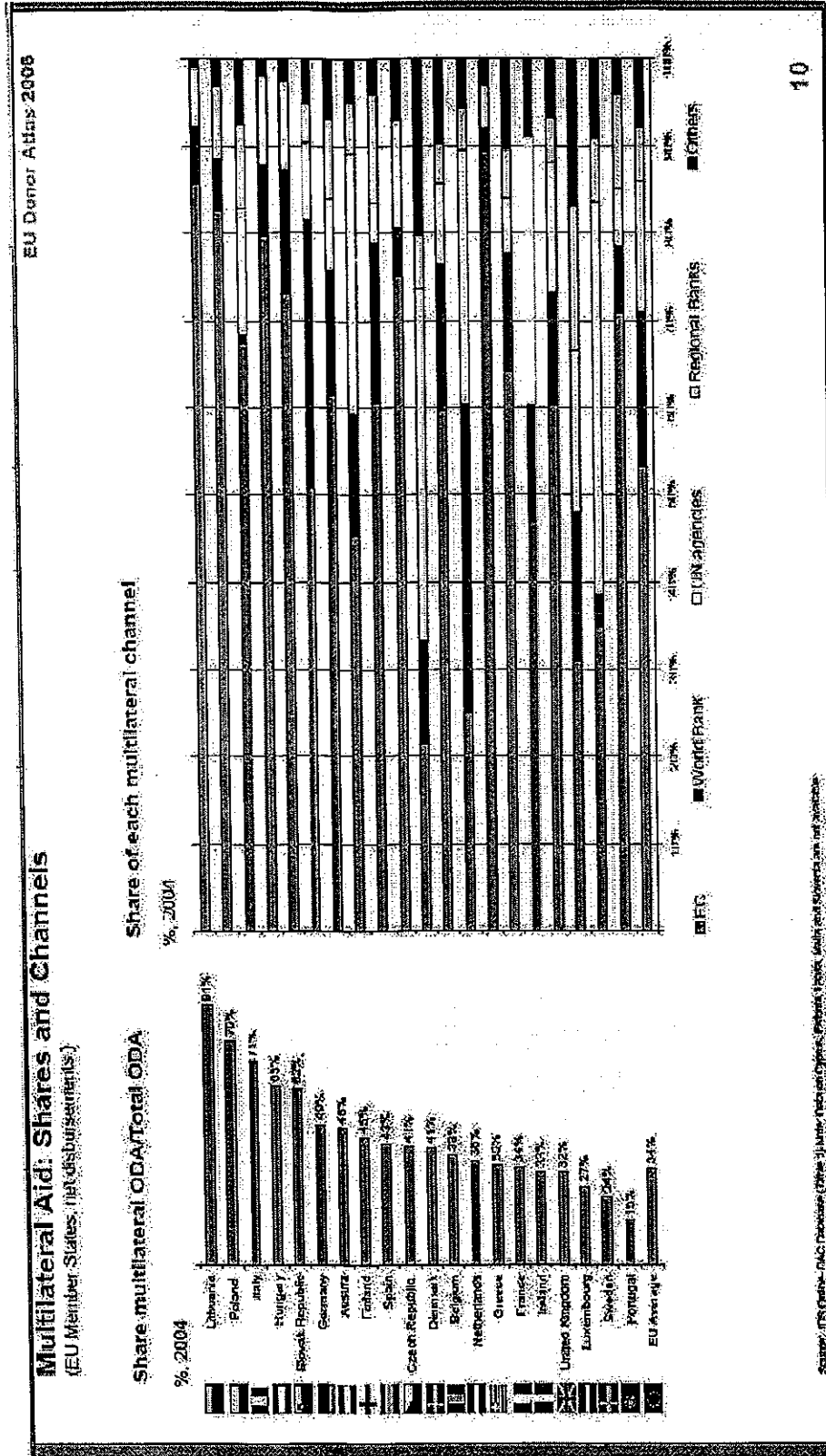
Typing programme aid (eval/food): low

Typing food aid: very low

Typing support to NGOs: high

Typing emergency assistance: high

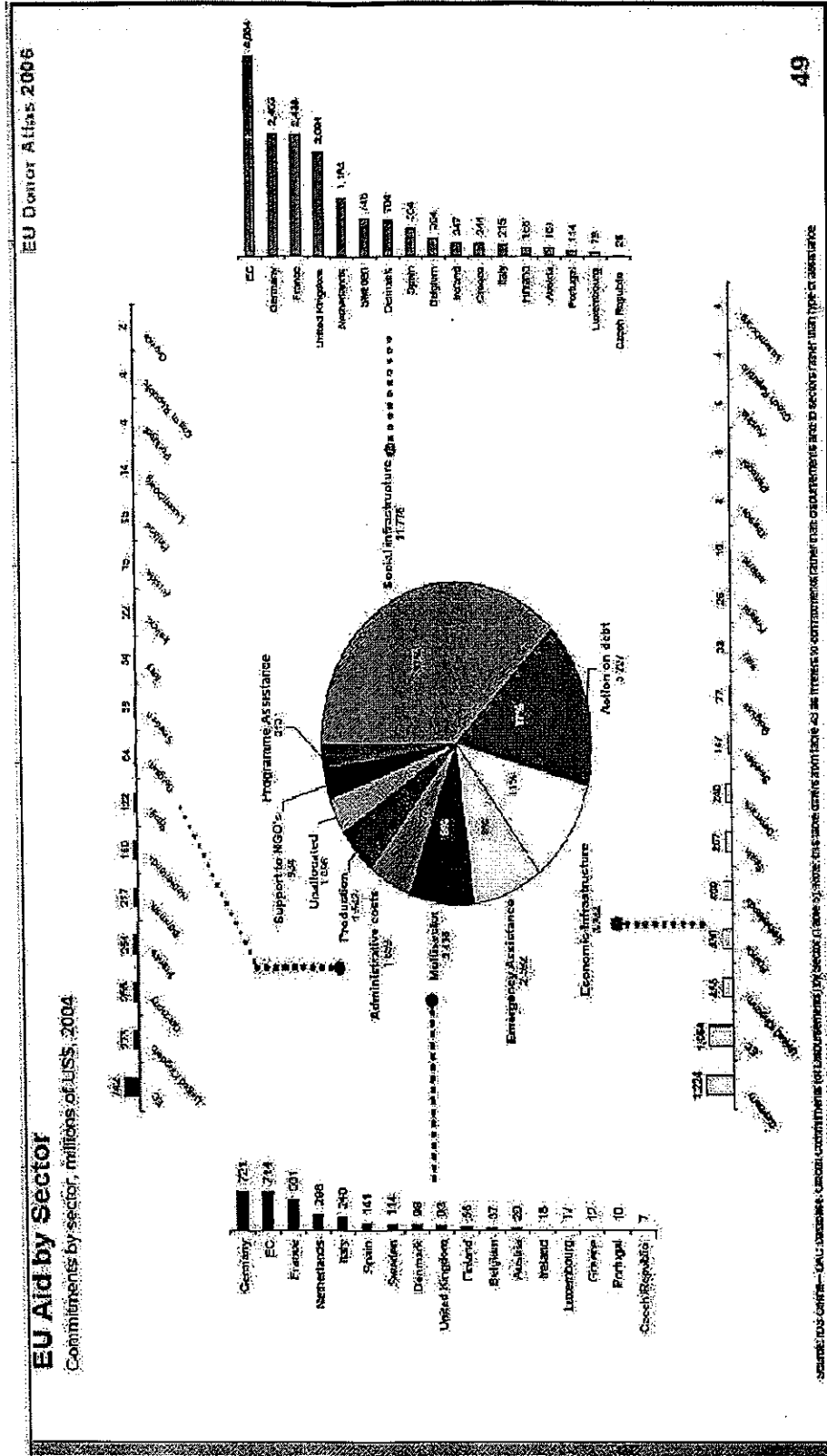
SLIKA 13: Multilateralna ODA držav članic EU: deleži in mehanizmi.



Vir: EU Donor Atlas Volume I, 2006.


Opomba: ni podatkov za Slovenijo.

SLIKA 14: Sektorska struktura ODA v državah članicah EU.



SLIKA 15: Razlaga vprašalnika o ODA v državi članici EU.

EU Donor Atlas 2006



Note to the Reader

Explanatory note: Donor Profile

The Donor Profiles present the results of a questionnaire/online form sent by Development Strategies to the 25 EU Member States in December 2005. The Donor Profiles were revised by Member States in February 2006.

We have compiled Donor Profiles for the 25 Member States. The Donor Profiles also present 10 aid indicators based on DAC data.

See box – Aid at a Glance.

EU Donor Table of Aid at a Glance (2004) Sources

<p>Net ODA/EU ODA</p> <p>ODA/AGNI</p> <p>ODA 14/LDCs/ODA</p> <p>Main ODA to DAC/ODA</p> <p>Technical Coop/ODA</p> <p>Support to NGOs/ODA</p> <p>United ODA to LDC/ODA</p> <p>Sector distribution</p> <p>Regional distribution</p> <p>Top Recipients</p>	<p>Net ODA (disbursements) for each member state as a share of ODA. DAC on line and Commission report on Monterrey</p> <p>DAC on line</p> <p>bilateral ODA. Includes UN, less allocated and qualified DAC on line. Excludes amounts unspent in the region.</p> <p>DAC on line</p> <p>TC over bilateral ODA. DAC on line</p> <p>Support to NGOs over bilateral ODA (commitments). DAC on line</p> <p>United ODA to LDCs/ODA (commitments). DAC on line</p> <p>of total bilateral ODA (commitments). 2005 DAC 2005. Progress Report 2005</p> <p>gross bilateral ODA multi-annual DAC on line</p> <p>gross bilateral ODA multi-annual DAC on line</p> <p>top recipients of gross bilateral ODA (2005-2004)</p> <p>OECD Aid Statistics. Brochure Charts</p>
---	---

Overall Objective: (Question 1) ODA objectives/visions are sustainable, economic and social development, environment, growth and gradual integration in the world economy, poverty reduction/eradicating, democracy, rule of law, human rights and fundamental freedoms; Others (specify). Note that the options follow Title XVI/XX Development Cooperation Article 130U/177 (Maastricht/Nice Treaty)

Development Policy Statement: (Question 2) Highest level and most recent

Legislation: (Question 3) Legislation on Development Cooperation, Development Cooperation Act, if any.

Minister in Cabinet: Is the Development Minister a member of the Cabinet?

Annual Report: (Question 6) Does the donor produce an annual report on overall ODA activities? Is it published? URL?

(*) Note that this figure does not include ODA channelled through NGOs, which is reported in IDS On-line-DAC Database.

Explanatory note: Donor Profile

A. Institutional Framework

Institutional Model

Total staff

HQ

Field expatriate staff

Field local staff

- (question 3) Management system for ODA (see box below)
- (question 6)
- (question 8) Estimate of full time staff working exclusively on the ODA programme.
- (question 8) Estimate of full time staff working exclusively on the ODA programme.
- (question 8) Field staff appointed locally. Estimate of full time staff working exclusively on the ODA programme, excluding support staff (e.g. secretaries, security, drivers, etc.)

Possible Management Systems for Development Cooperation

- Model 1: Integrated Ministry of Foreign Affairs (each geographical department has its own development cooperation division)
- Model 2: Development Cooperation Directorate within the Ministry of Foreign Affairs (e.g. France, Germany, Finland, Norway, Denmark, Cooperation Directorate, etc.)
- Model 3: Policy Ministry with Separate Implementing Agency (the Ministry of Foreign Affairs collects the Agency handles the budget cycle)

- Model 4: Autonomous Act Agency (e.g. Development Ministry of Austria, responsible for policy and implementation) 2002
- Model 5: Multiple Ministries with Separate Implementing Agencies (e.g. Ministry of Finance and Ministry of Trade and Industry have separate implementing agencies reporting to them and the Ministry of Foreign Affairs)
- Scheme: OECD DAC Operational Management System for Development Cooperation in ODA (DAC members 1988)

B. Degree of decentralisation:

Programming

Project appraisal and approval

Tenders

Commitments and payments

Monitoring and evaluation

- (question 7) Who has the final decision on each stage of the ODA process (on the donor side)? How much of decision-making has been transferred to the field offices of the donor (i.e. devolution in Commission terminology). a) Headquarters b) Field
- Intensity we also asked for the role of recipient governments but the replies were different to compare. For this reason, we have not included this part of the responses in the Donor Profiles.
- country allocation, preparation of country strategy and approval of country strategy.
- identification, appraisal and approval of projects and programmes
- approval of tenders, issue of tenders, and evaluation of tenders and selection of contractors
- sign contracts and letters, approval of commitments and approval of payments
- monitoring and evaluation of projects and programmes

Note to the Reader



Note to the Reader

Explanatory note: Donor Profile

<p>C: Programming</p> <p>Common EU format</p> <p>Formal methodology to allocate resources</p> <p>Programming documents used</p> <p>Role of recipient government</p> <p>Coordination with EU member states</p>	<p>Use of the donor of the EU common format for country strategy papers. Yes/No (question 17) Do you use any formal methodology to allocate your global aid/resources to recipient countries? i.e. formal methodological model.</p> <p>(question 18) Which are your main programming documents and are they published on the internet? (e.g. country strategy papers, etc)</p> <p>(question 19) What is the role of the recipient Government in your programming process? a) central b) limited</p> <p>(question 22) How effective is coordination of (your) programming with other EU member states? a) strong b) weak</p>
<p>D: Monitoring and Evaluation</p> <p>Evaluation unit reports to:</p> <p>Full time evaluation staff</p> <p>Common monitoring system</p>	<p>(question 5a) Who does your central evaluation office reports to: a) body not involved with implementation/parliament b) minister with broader mandate than aid development minister c) management committee/board d) principal administrator/deputy general manager e) policy departments g) implementation departments/agency</p> <p>(question 5b) How many staff work exclusively on evaluations?</p> <p>(question 6a) Do you have a common monitoring system? (i.e. IT system common to all ODA activities and regions) a) yes b) no</p>
<p>E: Programming priorities</p> <p>Regions</p> <p>Countries</p>	<p>(question 11) Highest priority (1) for regions according to overall policy statement (not to actual practice)</p> <p>(question 11) Priority countries according to overall policy statement</p>
<p>F: Preferred approaches</p> <p>Commitment to budget support</p> <p>Support to sector approach</p>	<p>(question 20) Are you willing/press and ability to provide budget support, considering risks and benefits, generally? a) frequently b) no</p> <p>(question 20) Are you generally in favour of supporting "sector approaches"? a) Yes b) No</p>
<p>Financing modality for sector approach</p>	<p>(question 27) What is your preferred financing modality for the sector approach? a) pool funding with government procedures b) pool funding with donor procedures c) co-financing with parallel financing (own procedures)</p>
<p>Role of civil society/NGOs</p>	<p>(question 32) What role do civil society/NGOs play in the design or implementation of your ODA? a) Strong b) Limited</p>



Note to the Reader

Explanatory Note: Donor Profile

G. Aid procedures and tying
Aid procedures are a strength

(question 24) Do you consider that your aid implementation procedures are one of your relative strengths? A) Yes b) No

Use of stand-alone PMUs

(question 25) Do you use stand-alone project/programme management units in your interventions? a) frequently b) rarely. Note: PMUs are often used by individual donors to implement their own projects when normal government systems are considered not sufficiently reliable. Budget support and sector approaches attempt to avoid PMUs.

Tying investment projects

(question 23) Choices are: a) very low (less than 25%), b) low (between 25% and 50%), c) high (between 51% and 75%) and d) very high (more than 75%). Please note that 0 untying was not offered as an option in this questionnaire. Also note that the responses here are derived from the donor responses to the EU Atlas questionnaire. However, the Aid at Glance box also provides DAC stratifics.

Tying technical cooperation

as above

Tying programme aid (excl food)

as above

Tying food aid

as above

Tying support to NGOs

as above

Tying emergency assistance

as above