

# Institucionalna ureditev ODA

v Sloveniji primerljivih državah



LAHKO POMAGAŠ OTROKU VARNO ODRASTI.



LAHKO PREPREČIŠ PODNEBNO KATASTROFO.



LAHKO SPREMENIŠ POGLED NA SVET.



LAHKO PREKINEŠ ZAČARANI KROG IZKORIŠČANJA.



LAHKO ZBRIŠEŠ MEJE MED DRŽAVAMI.



LAHKO UTRJUJEŠ MOSTOVE MED GENERACIJAMI.

01 Uvod

02 Priporočila za Slovenijo

03 Primerjava ureditev mednarodnega razvojnega sodelovanja v Sloveniji primerljivih državah

Naslov: Institucionalna ureditev mednarodnega razvojnega sodelovanja v primerljivih državah  
– priporočila za Slovenijo

Avtorica: Eva Pliberšek

Uredništvo publikacije: SLOGA – Platforma NVO za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč

Grafična podoba in oblikovanje: Nina Kovačič

Tisk: Medium d.o.o.

Izdajatelj: SLOGA – Platforma NVO za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč

Povšetova 37, 1000 Ljubljana, Slovenija

Telefon: +386 1 434 44 02

Faks: +386 1 434 44 02

e-pošta: [info@sloga-platform.org](mailto:info@sloga-platform.org)

spletna stran: [www.sloga-platform.org](http://www.sloga-platform.org)

Ljubljana, Avgust 2012

Publikacijo finančno podpira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada v okviru operativnega programa razvoja človeških virov, razvojne prioritete Institucionalna in administrativna usposobljenost; prednostne usmeritve Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga.

**Po** vstopu v Evropsko unijo (EU) pred skoraj osmimi oz. petimi leti, so se nove države članice tudi uradno morale soočiti z novim statusom na področju uradne razvojne pomoči. V kolikor so želele enakomerno prispevati k evropski razvojni politiki ter sodelovati v dialogu na področju učinkovitosti razvojne pomoči, so morale najprej same zgraditi svoje razvojne mehanizme, sprejeti ali nadgraditi ključne razvojne dokumente, urediti institucionalno infrastrukturo ter vzpostaviti razvojni dialog z organizacijami civilne družbe (Bučar in ostali 2007, 9). Pri slednjem se je večina novih članic soočala s podobnimi problemi in izzivi, ki so jih v večji meri v letih do sedaj uspele urediti (Bučar in Mrak 2007).

**Tudi** Slovenija je v preteklih letih zgradila svojo politiko razvojnega sodelovanja (vključno z zakonodajno in institucionalno infrastrukturo), ki je v letih pred razmahom globalne gospodarske krize vsaj na področju doseganja cilja glede povišanja uradne razvojne pomoči napovedovala določen uspeh. Ob številnih institucionalnih in drugih spremembah v letu 2009, 2010 in 2011 (ustanovitev Direktorata za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, konsolidacija sredstev za bilateralno pomoč na enotni proračunski postavki v okviru Ministrstva za zunanje zadeve, priprava okvirnih programov in programov za partnerske države) je slovenska razvojna politika veliko pridobila na področju večje učinkovitosti razvojne pomoči. Kljub temu je vsakoletna praksa izvajanja razvojne pomoči ter, dodatno, krizna situacija, v kateri so se donatorice znašle v zadnjih dveh letih, pokazala, da še vedno obstajajo številne možnosti izboljšav, tako na področju zagotavljanja zadostne zakonodajne in institucionalne infrastrukture, kakor tudi na področju izvajanja pomoči in sodelovanja z organizacijami civilne družbe. Slednje je še toliko bolj pomembno v času, ko se mednarodna skupnost sooča s vprašanjem pravočasnega doseganja razvojnih ciljev tisočletja (MDG) do leta 2015 ter povečanja učinkovitosti razvojne pomoči (4. Forum na visoki ravni na temo učinkovitosti razvojne pomoči v Busanu, Koreja).

**Pričujoča** študija tako obravnava analizo šestih držav članic EU in sicer treh »starih«, uveljavljenih donatoric (Avstrije, Finske in Irske) ter treh novih članic (Češke, Slovaške in Madžarske), ki so po zakonodajnem in institucionalnem okvirju, višini razvojne pomoči v deležu bruto nacionalnega dohodka ter mehanizmi izvajanja pomoči in sodelovanja s civilno družbo med vzornimi modeli. Analiza temelji na dostopnih uradnih dokumentih in informacijah ter na posredovanih odgovorih kontaktnih oseb v posameznih državah. Kot že nakazano, so pri vsaki državi predstavljeni splošni podatki z višino uradne razvojne pomoči, deležom bilateralne in multilateralne pomoči ter prioriteta, sledijo analiza zakonodajnega in institucionalnega okvirja, načinov izvajanja pomoči ter vloge organizacij civilne družbe in platform. Ob koncu je dodana subjektivna ocena učinkovitosti predstavljenega modela. Vsi ključni podatki so hkrati zbrani v primerjalni tabeli v prilogi dokumenta.

**Na** podlagi analize šestih članic so ob zaključku študije podana smiselna priporočila za nadgradnjo slovenskega razvojnega modela, ki hkrati upoštevajo določene nacionalne posebnosti ter dosedanjo prakso, v upanju, da bo slednje prispevalo k učinkovitejšemu delovanju na področju razvojne pomoči v prihodnje.

**Pričujoča** analiza kaže, da je med dolgoletnimi članicami EU ter članicami, ki so v EU vstopile po letu 2004, še vedno precej razlik, ne zgolj v višini razvojne pomoči, ampak tudi v trdnosti in uveljavljenosti obstoječe zakonodajne in institucionalne infrastrukture ter zgodovine sodelovanja z NVO, kot izvajalci razvojne pomoči. Tako lahko ocenimo, da so analizirane stare članice še vedno v precejšnji prednosti pred srednje in vzhodnoevropskimi državami ter da je njihova politika v marsičem vredna posnemanja. Poleg precejšnjih razlik med obema skupinama držav, pa, presenetljivo, obstajajo tudi pomembne razlike v okviru samih skupin, ne glede na dejstvo, da je analiza skušala zaobjeti tako nekatere najboljše med starimi članicami, kakor tudi med novimi.

**V** času, ko se večina držav članic EU sooča s vprašanjem, kako zagotoviti pravočasno doseganje zastavljenih zavez do leta 2015, so mnoge nove članice hkrati postavljene pred izziv nadgradnje obstoječega mehanizma razvojne pomoči, med njimi tudi Slovenija. S slednjim v mislih lahko na podlagi analiziranega, predlagamo posnemanje naslednjih dobrih praks iz Avstrije, Finske, Irske, Češke, Slovaške in Madžarske:

**Na področju uresničevanja zastavljenih ciljev povišanja razvojne pomoči do leta 2015:** Čeprav je večina držav donatoric v času globalne gospodarske krize znižala svojo razvojno pomoč in večji del članic EU ne bo doseglo zastavljenih ciljev do leta 2015, analiza kaže, da obstajajo države, ki zaradi močne podpore politiki razvojnega sodelovanja uspejo zagotavljati pozitiven trend. Tako je Finska konstantno povečevala delež svoje razvojne pomoči, Češka pa je uspela zagotoviti povečanje vsaj v letu 2010. Pozitivno podobo kažejo tudi članice, ki kljub določenemu padcu, ohranjajo visoko zastavljen cilj za leto 2015 (Irska). Tako bi Slovenija morala okrepiti podporo ter postaviti politiko razvojnega sodelovanja na sam vrh zunanje-politične agende ter dosledno slediti zastavljenim ciljem do leta 2015.

**Na področju vzpostavitve zakonodajnega okvirja mednarodnega razvojnega sodelovanja:** Številne, predvsem starejše, članice EU so uspeli vzpostaviti dober zakonodajni okvir, ki temelji na maloštevilnih dokumentih (kot je zakon ali podoben političen dokument), ki definirajo osnovne cilje razvojne politike, vse nadaljnje usmeritve pa izhajajo iz ozko definiranih smernic, ki se nanašajo ali na določeno časovno obdobje ali pa pa vsebinske/geografske prioritete. Slednje omogoča bolj usmerjeno delovanje ter hkrati zagotavlja možnost pregledne evalvacije, kar na dolgi rok poveča učinkovitost pomoči. Kljub temu, da je Slovenija že pripravila program delovanja za leti 2011 in 2012 ter program sodelovanja za Črno goro, bi morala slednje razširiti tudi na ostale partnerske/projektne države ter vsebinske prioritete, hkrati pa zagotoviti sprejem podobnega strateškega dokumenta za sodelovanje z razvojnimi NVO.

**Na področju vzpostavitve institucionalne strukture za načrtovanje in izvajanje razvojnega sodelovanja:** Na podlagi analiziranega sicer težko zaključimo, katera od prikazanih struktur – enostebna (z Ministrstvom za zunanje zadeve kot osrednjim koordinatorjem in izvajalcem razvojne pomoči, kot v primeru Finske in Irske) ali dvostebna (z Ministrstvom za zunanje zadeve koordinatorjem ter agencijo kot izvajalcem pomoči, kot v primeru ostalih držav), je učinkovitejša. Vsekakor pa je mogoče zagotoviti, da pretirano spreminjanje institucionalne strukture oz. samih pristojnosti njihovih osrednjih akterjev (kot v primeru Češke in Madžarske), lahko privede do zmanjšane učinkovitosti. Kljub temu lahko tudi ocenimo, da vzpostavitev agencije kot implementacijskega telesa, s stalno zaposlenimi uradniki brez statusa diplomatov, v veliko večji meri zagotavlja trajnost delovanja in večjo strokovnost. Po drugi strani pa je agencija smiselna zgolj v primeru, ko država zagotavlja precejšen delež bilateralne razvojne pomoči (primer Madžarske z zgolj 12 odstotki bilateralne pomoči ter slabimi napovedmi za prihodnje je slab), hkrati pa je uspela vzpostaviti tudi dober/kompleksen mehanizem izvajanja razvojne pomoči, vključno z obsežno shemo financiranja razvojnih aktivnosti NVO (slednje je nedvomno povezano s sprejetjem političnih dokumentov, ki omogočajo natančno načrtovanje razvojnih aktivnosti ter evalvacijo, kar bi v tem primeru prevzela agencija). Četudi bi Slovenija v naslednjem kratkoročnem obdobju ostala pri obstoječi infrastrukturi ureditvi (v kolikor znatno povečanje bilateralne pomoči ter vzpostavitev obsežnega financiranja NVO nista realna), pa bi bilo smiselno zagotoviti manjšo fluktuacijo kadrov ter strokovno okrepiti delovanje Direktorata za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč.

**Na področju izvajanja mednarodne razvojne pomoči:** Primerjalna analiza držav je dokazala, da so predvsem starejše članice (pa tudi Češka) izvajanje razvojnih programov in projektov v veliki meri zaupale NVO ter za slednje vzpostavile obsežen mehanizem (so)financiranja aktivnosti (NVO se v precej državah pojavljajo kot največji izvajalec razvojnih projektov). Tako je sodelovanje z NVO na visoki ravni in vladne institucije podpirajo njihovo delovanje tudi v praksi in ne zgolj na deklarativni ravni. Države se hkrati zavedajo, da so kapacitete NVO različne, zaradi česar je pomembna vzpostavitev različnih mehanizmov financiranja – od mikroprojektov do večletnega financiranja v višini več sto tisoč EUR, hkrati pa zagotoviti večjo trajnost delovanja NVO s sklepanjem večletnih pogodb (pozitiven primer Finske in Irske). Slovenija bi tako morala znatno okrepiti sredstva namenjena sofinanciranju razvojnih projektov NVO (po vzoru Avstrije, ki, kljub znižanju stroškov, ne predvideva krčenja sredstev NVO, ali Finske, kjer je višina financiranja NVO aktivnosti primerljiva s prispevkom za EDF), hkrati pa zagotoviti takšno shemo sofinanciranja, ki bi upoštevala različne kapacitete NVO ter po drugi strani tudi prioritete slovenske razvojne politike (ter s tem zagotavljanje načela učinkovitosti razvojne pomoči).

**Na področju vloge nacionalnih platform:** Čeprav je praksa sodelovanja s platformami, med državami različna (npr. na Finskem ministrstvo dejansko priznava platformo kot osrednjega sogovornika, medtem ko je Avstrija v veliko večji meri vzpostavila sodelovanje s posameznimi NVO), vse analizirane države poudarjajo pomen delovanja slednjih, predvsem na področju krepitve kapacitet razvojnih NVO. Da se omenjeno lahko zagotavlja v najboljši možni meri, k temu precej pripomore vzpostavitev večletnih sporazumov o sodelovanju med platformo in ministrstvom, ki natančno definirajo tako obveznosti obeh akterjev, kakor tudi raven podpore platformam. Zadovoljivo je tudi dejstvo, da je v večjem delu analiziranih držav podoben sporazum že sprejet oz. je v fazi sprejemanja. Tako bi bilo za večjo učinkovitost delovanja platforme in posameznih NVO v Sloveniji nujno zagotoviti obstoj podobnega dokumenta, ki bi v določenem (večletnem) obdobju natančno opredelil naloge platforme na področju krepitve kapacitet NVO, način sodelovanja s političnimi odločevalci in finančno podporo, hkrati pa omogočil večjo trajnost njenega delovanja.



# PRIMERJAVA UREDITEV MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA

SLOVAŠKA	65,4/0,1% BND (2008)	47/53% (2008)	0,33% BND (2015)	Programske D: Afganistan, Kenja, Srbija	Strategija razvojne pomoči (1999)	Ministrstvo za zunanje zadeve (Direktorat za trgovino in razvojno sodelovanje)	n.a.	1. razvojni projekti
	0,06% BND (2009)			Projektna D: Albanija, belorusija, BiH, ČG, Etiopija, Gruzija, Kazahstan, Kirgizistan, Makedonija, Moldova, Mongolija, Sudan, Tadžikistan, Ukrajina, Uzbekistan, Vietnam	Lista aktivne razvojne pomoči in sodelovanja (2000)	Agencija slovakaid (2007)		2. globalno učenje 3. sofinanciranje EU projektov
MADŽARSKA	60,3/0,075% BND (2008)	12/88% (2008)	0,08% BND (2015)	Partnerstve D: BiH, Moldova, Palestina, Srbija, Vietnam	Sklep vlade (1999)	Ministrstvo za zunanje zadeve (Sektor za razvojno sodelovanje)	Ministrstvo za zunanje zadeve: 20%	1. geografski razpisi
	0,09% BND (2010)			Projektna D: Podсахarska Afrika, Kambodža, Kosovo, Kirgizistan, Laos, Makedonija, Mongolija, ČG, Ukrajina, Jemen	Resolucija o ODA (2008)	HUN-IDA – agencija (zgoj) tehnično sodelovanje) (2004)	Ostalo resorna ministrstva	2. sektorski razpisi 3. trilateralne sheme
ČEŠKA	168,36/0,13% (2010)	35/65% (2010)	0,33% BND (2015)	Programske D: Afganistan, BiH, Etiopija, Moldova, Mongolija	Načrta za nudenje razvojne pomoči (1995)	Ministrstvo za zunanje zadeve (Sektor za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarne pomoči)	Privatne institucije: 54% NVO: 30% Univerze: 7% Lokalne skupnosti: 5%	1. razvojni projekti
				Projektna D: Gruzija, Kambodža, Kosovo, Palestina, Srbija	Koncept češke ODA 2002-2007 (2002)	Češka razvojna agencija (2008 oz. 2010)		2. štipendiranje študentov 3. civilne misije 4. ozaveščanje javnosti
				Vsebinske: okolje, kmetijstvo, socialni in gospodarski razvoji, promocija demokracije in ČP	Zakon o mednarodnem razvoju sodelovanja (2010)			Sredstva za NVO: 837.000 EUR (2010)
				Strategija češke ODA 2010 – 2017 (2010)				

	Višina ODA v mio EUR/odstotek BND	Bilateralna/multilateralna pomoč v %	Napovedi za 2015, nominalno/% BND	Prioritete geografska/vsebinska	Zakonska podlaga	Institucionalna ureditev	Izvajanje pomoči v %	Izvajalski mehanizmi
AVSTRILJA	819,91/0,30% BND (2009)	44/56% (2009)	1.099/0,34%	Kosovo, Gruzija, Armenija, Moldova, Etiopija, Uganda in Mozambik/ energija, voda, mir in varnost	Zakon o razvojnem sodelovanju (2002), Troletni programi razvojnega sodelovanja	Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve (Direktorat za razvojno sodelovanje)	NVO:35% Podjetja in javne institucije: 11%	1.razpisi za NVO 2. humanitarna pomoč 3. GU 4. gospodarska partnerstva
FINSKA	1.010/0,55% BND (2010)	54/36% (2010)	1.570/0,51%	Dolgoročne: Etiopija, Kenija, Mozambik, nepal, Nikaragva, Tanzanija, Vietnam, Zambija Partnerice: Afganistan, palestina, Sudan, Somalija Vsebinske: pravice žensk, enakopravnost med spoloma, pravice marginaliziranih družbenih skupin, boji proti HIV/Aids	Resolucija (2004) Program Finskega razvojnega sodelovanja (2007) Smernice za sodelovanje z razvojnimi NVO (2006) Smernice za delovanje civilne družbe v razv. Sodelovanju (2010)	Ministrstvo za zunanje zadeve- Minister za razvoj (Direktorat za razvojno sodelovanje)	NVO: 12,8%	1.Programsko in projektno delovanje NVO 2.posebna podpora večjih fundacij 3. podpora platformi 4.softfinanciranje EU projektov 5. financiranje projektov privatnega sektorja
IRSKA	675,8/ 0,53% BND (2010)	68/32% (2010)	0,7% BND	Etiopija, Lesoto, Malavi, Mozambik, Tanzanija, V Timor, Uganda, Vietnam, Zambija/Jakota, HIV/Aids, enakopravnost spolov, okolje, dobro vladanje	Bela knjiga o IrishAid (2006) Političen dokument za sodelovanje s civilno družbo (2008)	Ministrstvo za zunanje zadeve (Direktorat za razvojno sodelovanje)	NVO: 38% Vladne institucije v D partnerici: 29% Mednarodne org: 20%	1.financiranje bilateralnih programov 2.shema za financiranje mikroprojektov 3.shema za večletno financiranje NVO 4.skład za civilno družbo 5. financiranje nujne pomoči 6.shema za financiranje GU

