

URADNA RAZVOJNA POMOČI V LETU 2012

»Kljub trenutni težavni situaciji, je Slovenija razvita država, ki nosi soodgovornost za globalno varnost, mir in razvoj. Popolno zmanjšanje razvojnega sodelovanja bi v prvi vrsti pomenilo izgubo naše kredibilnosti in poslalo v svet signal, da se Slovenija ne zaveda več oziroma ni pripravljena nositi bremena medsebojno povezanega sveta.« Državni sekretar v funkciji Ministra za razvoj dr. Božo Cerar.

Razvojno sodelovanje predstavlja instrument slovenske zunanje politike za zmanjševanje revščine in podporo uresničevanju človekovih pravic v državah v razvoju. Ob enem predstavlja odraz slovenske solidarnosti z državami, ki so v težji razvojni situaciji, ter sprejetje naše soodgovornosti za soustvarjanje bolj pravičnega in medsebojno povezanega sveta.

Slovenija nameni 0.13% BND za uradno razvojno pomoč

V letu 2012 je Slovenija za uradno razvojno pomoč (URP) namenila 45,33 milijonov evrov oziroma 0,13% bruto nacionalnega dohodka (BND). Od tega je za bilateralno razvojno pomoč – pomoč, ki poteka neposredno med Slovenijo in drugo državo prejemnico in na izvajanje katere ima neposreden vpliv – namenila 14.883.255 evrov, za multilateralno pomoč, ki poteka preko mednarodnih multilateralnih organizacij, pa 31.473.487 evrov. Od tega je bilo za razpoložljivo bilateralno pomoč namenjenih 10.811.083 evrov. Raven razpoložljive bilateralne pomoči se je povečala za 4% v primerjavi z 2011, kar predstavlja prvo povečanje bilateralne pomoči po letu 2009, vendar je porast predvsem posledica povečanja administrativnih stroškov. Razmerje med bilateralno in multilateralno razvojno pomočjo je sedaj 33: 67, kar se precej razlikuje od stanja v večini uveljavljenih držav donatoric, kjer je razmerje med multilateralno in bilateralno URP v korist bilateralne.

PREGLEDNICA 1: URADNA RAZVOJNA POMOČ SLOVENIJE V LETIH 2010-2012 (v EUR)

Leto	2010 ¹⁶	2011 ¹⁷	2012
Bilateralna pomoč	16.871.373	13.537.378	14.883.255
Multilateralna pomoč	27.447.999	31.556.363	30.446.954
Skupaj	44.319.372	45.093.741	45.330.209
BND ¹⁸	35.029.355.724	35.670.063.083	35.022.111.453
Delež BND za uradno razvojno pomoč	0,13 %	0,13 %	0,13 %

Vir: Ministrstvo za zunanje zadeve, 2013.

Glede na trenutne projekcije bo slovenska razvojna pomoč do leta 2015 ostala na 0,13%, kar pomeni, da Republika Slovenija (RS) ne bo izpolnila svojih zavez, ki jih ima kot članica mednarodne skupnosti; to je, da bi do leta 2015 morala postopno povečevati svojo URP na 0,33% BND.

Slovenija se – tako kot večina držav po svetu - sooča z ekonomskimi in finančnimi izzivi, ki ne predstavljajo rožnatega scenarija za prihodnost slovenske URP. Vendar pa trenutna situacija ne sme predstavljati izgovora za neizpolnjevanje mednarodnih razvojnih obvez, ki so definirane kot delež našega bogastva - URP je namreč merjena kot odstotek in ne absoluten znesek. To pomeni, da se URP lahko navkljub padcu BND odstotkovno povečuje in s tem jemlje v zakup ekonomsko stanje v Sloveniji. Sredstva razvojnega sodelovanja RS že v osnovi predstavljajo majhen delež njenega proračuna. Njihovo krčenje v času globalne ekonomske krize kaže na pomanjkanje globalne solidarnosti z državami, ki so v veliko večjem razvojnem krču kot mi, in to zgolj dve leti pred rokom za uresničenje razvojnih ciljev tisočletja. S takim ravnanjem spodkopavamo tudi prizadevanja in napredek, dosežena v preteklih letih.

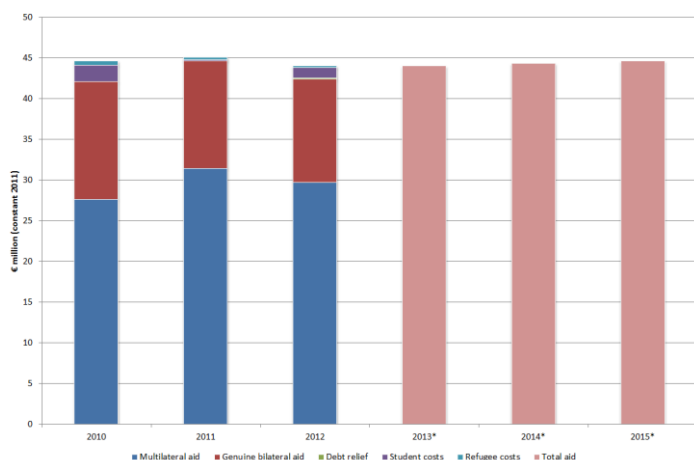
Povečujemo napihnjeno razvojno pomoč, ki ostane v Sloveniji

Poleg spremljanja gibanja količine URP nevladne organizacije že nekaj let spremljamo kolikšen delež URP predstavlja *napihnjeno pomoč* (t.i. »inflated aid«), torej sredstva, ki se ne uporabijo v državi v razvoju za razvojne aktivnosti. Med *napihnjeno pomoč* se štejejo izdatki za odpis dolga, izobraževanje študentov iz držav v razvoju znotraj Evrope, stroški povezani z begunci v Evropi, vezana pomoč in obresti na posojila.¹ Gre torej za razvojno pomoč, ki ostane v Sloveniji in ima tako omejen prispevek k razvojnim ciljem v državi prejemnici; prispevek pa je ponekod lahko celo nasprotujoč, na primer v nekaterih primerih *bega možganov*.

¹ Zadnji dve kategoriji smo pri naši analizi izpustili.

Leta 2012 je Slovenija za izdatke, ki jih štejejo med *napihnjeno pomoč*, namenila 5,8% URP, kar predstavlja povečanje za 2,8 odstotni točki v primerjavi z letom 2011. Rast *napihnjene pomoči* je predvsem posledica skoraj 3-kratnega povečanja sredstev, namenjenih za izobraževanje tujih študentov v Sloveniji, in sicer s 693.732 evrov v 2011 na 2.256.692 evrov v 2012. Sredstva, namenjena izobraževanju študentov, sedaj predstavljajo kar 21% bilateralne razvojne pomoči, povečanje pa lahko v veliki meri pripišemo ponovni sklenitvi sporazuma o sodelovanju na področju izobraževanja med RS in Republiko Makedonijo. Za državljane Makedonije je namenjenih skoraj 50% vseh stroškov za izobraževanje študentov. Pri tem Slovenija ni naredila dovolj, da bi naslovlila vprašanje *bega možganov*, povezanega z njeno politiko štipendiranja. Takšno ravnanje je lep primer neskladnih in nasprotujočih si politik Slovenije, ki prispevajo tudi k neučinkoviti porabi državnih sredstev. Stroškov, povezanih z begunci, je bilo okrog 0,355 milijonov evrov – gre predvsem za stroške delovanja Centra za tujce za prvih 12 mesecev namestitve beguncev v državi. 160.000 evrov je bilo leta 2012 namenjenih kot prispevek k Svetovni banki za programe odpisa dolga (IDA-MDRI).

PREGLEDNICA 2: Količina napihnjene razvojne pomoči



Vir: Aidwatch poročilo 2013

Nadalje Slovenija v okviru URP poroča tudi sredstva, namenjena za **financiranje podnebnih sprememb** (t.i. »*fast track finance*«), katerim se je zavezala na podnebni konferenci v Kopenhagnu leta 2009. Od 8.000.000 evrov sredstev, ki naj bi jih namenila za ta mehanizem v letih 2010-2012, je RS do sedaj poročala zgolj 2.630.000 evrov, od tega v letu 2012 719.000 evrov. Ne samo, da Slovenija ni uresničila svojih zavez na področju naslavljanja podnebnih sprememb, temveč so tudi vsa sredstva, ki bi morala biti »nova« in »dodatna« razvojni pomoči (torej presežek letne zaveze glede URP), beležena kot del URP. Navkljub takemu poročanju, ki ni poenoten in dogovorjen na globalni ravni, Slovenija še vedno ne dosega svojih mednarodnih zavez glede URP.

Največ URP je usmerjene v Zahodni Balkan

Slovenska URP je v veliki meri usmerjena v srednje razvite države Zahodnega Balkana, kamor je bilo leta 2012 namenjenih 72% oziroma 7.778.501 evrov razpoložljive bilateralne razvojne pomoči. Največ sredstev sta prejeli Makedonija (2.295.573 EUR ali 30 % vseh sredstev za Zahodni Balkan, tudi zaradi velikega deleža, namenjenega izobraževanju makedonskih študentov v Sloveniji) in Črna gora (1.751.126 evrov ali 23%). Ti dve državi sta partnerski državi Slovenije na področju razvojnega sodelovanja, s katerima ima Slovenija vzpostavljeno programsko sodelovanje. Po količini URP je sledilo Kosovo, Srbija ter Bosna in Hercegovina. 12% razpoložljive bilateralne uradne razvojne pomoči (1.248.030 evrov) je bilo namenjenih za dejavnosti, ki niso neposredno vezane na države ali širše regije. 3% razvojne pomoči je bilo usmerjenih v države vzhodne Evrope, Kavkaza in srednje Azije (Ukrajina, Gruzija, Moldova, Belorusija in Uzbekistan).

Zgolj 8% ali 875.933 evrov razpoložljive razvojne pomoči je bilo namenjenih afriškim državam, med njimi je bilo največ sredstev usmerjenih edini prioritetni afriško državi, Zelenortskega otoka. Sredstva, namenjena najmanj razvitim državam (t.i. »*least developed countries*« oz. LDCs) so se v letu 2012 prepolovila na 409.453 evrov, od tega je bila malo več kot polovica usmerjenih v Afganistan (55%), sledila je Uganda (12%) ter Haiti, Burundi in Ruanda.

Slovenske visokošolske ustanove so največji prejemnik bilateralne uradne razvojne pomoči

Največ sredstev razpoložljive bilateralne URP so prejele **javne institucije** (6.537.690 evrov ali 60%), med njimi so bile na prvem mestu **slovenske visokošolske ustanove**, in sicer z brezplačnimi programi izobraževanja in šolanja dijakov in študentov iz Makedonije ter Črne gore (47%). Sledilo je štipendiranje dijakov v Sloveniji preko Javnega sklada za razvoj kadrov in štipendije (Ad futura) ter Centra za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja (CMEPIUS).

1.895.779 evrov ali 18% razpoložljive bilateralne URP je bilo usmerjenih preko neposrednih **proračunskih uporabnikov**, med njimi je bila največja prejemnica policija, ki je prejela sredstva za napotitev civilnega osebja v mirovne misije, delovanje Centra za tujce ter za kritje stroškov policijskih atašejev in drugih napotitev. 17% razpoložljive URP ali 1.797.385 evrov je prejel zasebni zavod z javnim pooblastilom Vlade RS za vključevanje zasebnega sektorja v mednarodno razvojno sodelovanje – **Center za mednarodno sodelovanje in razvoj** (CMSR). Leta 2012 so od 23 projektov financiranih skozi CMSR (v veliki večini gre za infrastrukturne in investicijske projekte) 20 projektov izvedla slovenska podjetja, v dveh primerih pa sta bila izvajalca dva - podjetje iz Slovenije in podjetje iz države partnerice. Pogosto lahko v teh primerih govorimo o neformalno vezani pomoči.

Drugo skupino izvajalcev MRS obsegajo **zasebne institucije**, ki so prejele 2.903.366 evrov ali 27% razpoložljive bilateralne URP, med njimi 1.197.385 evrov ustanove, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je Vlada RS (CEF, ITF in CEP).

Slovenske **nevladne organizacije**, ki prav tako spadajo v skupino zasebnih institucij, so prejele 608.927 evrov, uveljavljene mednarodne nevladne organizacije 92.704 evrov in nevladne organizacije v državah prejemnicah 4.350 evrov. Skupaj so nevladne organizacije tako prejele 6,5% razpoložljive bilateralne pomoči oziroma manj kot 2% celotne razvojne pomoči. To je precej manj kot npr. za nevladne razvojne organizacije (NVRO) namenijo članice OECD DAC - statistika za leto 2009 je pokazala, da so (izključujoč EU institucije in ZDA) namenile v povprečju 13% celotne URP za NVRO (vključno z NVRO v državah v razvoju). Slovenija si mora prizadevati za spodbujanje razvoja nevladnega sektorja, vključno z vzpostavitvijo mehanizma financiranja razvoja partnerstev in kakovostnih projektnih predlogov (npr. preko t.i. »seed funds« za razvoj mednarodnih projektov za prijavo na mednarodne mehanizme financiranja).

V tretjo skupino Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) uvršča pomoč usmerjeno preko uveljavljenih **mednarodnih organizacij** (UNIDO, UNCHR, WFP) za mednarodno razvojno sodelovanje (6% bilateralne razvojen pomoči) in v četrto skupino **javno-zasebna partnerstva**, kamor je usmerjenih manj kot 1% sredstev.

Slovenska uradna razvojna pomoč je vezana razvojna pomoč

V letu 2012 je bilo skozi javni poziv dodeljenih zgolj 1,3% sredstev URP, razpis pa je bil omejen na nevladne in druge organizacije s sedežem v Sloveniji in tako predstavlja primer vezane razvojne pomoči. Večina slovenske URP je tako dodeljene brez odprtih javnih pozivov ali naročil, prav tako je neposreden dostop do sredstev za izvajalce iz držav v razvoju zelo omejen oziroma skoraj nemogoč. Tako velik del slovenske razvojne pomoči predstavlja vezano pomoč, torej pomoč, pri kateri so vse pogodbe, povezane z izvajanje URP, sklenjene z zasebnim sektorjem ali drugimi institucijami, ki imajo sedež v državah donatoricah. Slovenija o uradni vezani pomoči sicer ne poroča, vendar je sistem URP vzpostavljen na način, da omogoča prednosti za sklenitev pogodbe oziroma izvajanja URP s podjetji in institucijami, ki imajo sedež v Sloveniji.

Prav tako je potrebno opozoriti, da se ob vse težavnejši ekonomski situaciji doma pojavlja tendenca uporabe URP kot sredstvo za ekonomsko diplomacijo in orodje za odpiranja tržišč za slovenska podjetja v tujini, kar ni osnovni namen URP. Medtem ko je vključevanje podjetij v izvajanje URP lahko spodbudno, pa je pomembno, da so vzpostavljena tudi vodila oziroma kriteriji kako maksimirati trajnosten razvojni vpliv njihovih aktivnosti v državi v razvoju in ne zgolj njihovega tržnega deleža v tej državi. Trenutna oblika podeljevanja "subvencij" slovenskim podjetjem skozi URP preko CMSR postavlja pod vprašanje prispevek slovenske URP k zmanjševanju revščine v državah v razvoju in zasledovanju temeljnih ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Dejstvo je, da pomoč doseže dvojni učinek, kadar je porabljena lokalno, na lokalno proizvedenih dobrinah in storitvah. Dodatna neposredna sredstva za gospodarstva držav v razvoju prispevajo k izgradnji proizvodnih kapacitet, ustvarjajo delo in priložnosti za dohodek, ki lahko pomembno prispeva k zmanjševanju revščine med lokalnim prebivalstvom. Kako (in ali) so izvedena javna naročila in kdo izvaja razvojno pomoč, lahko pomembno vpliva na doseganje trajnostnega razvoja in zmanjševanje revščine. To naj bi bil ključen cilj vseh prizadevanj mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Pozitivni koraki v smeri prizadevanj za zvišanje učinkovitosti razvojne pomoči

Medtem ko so potrebne dodatne in realistične zaveze k postopnemu večanju *resnične* URP, pa je potrebno prizadevanja usmeriti tudi v izboljšanje kakovosti URP in doseganje večjega razvojnega učinka slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki bo usmerjeno v doseganje družbenega napredka držav v razvoju in zmanjševanje revščine. Pri tem pozdravljamo napredek MZZ na posameznih področjih, ki jih tudi izpostavljamo v nadaljevanju.

Med drugim so bili pozitivni premiki narejeni na področju **sodelovanja z NVRO** in sicer predvsem na področju vključevanja NVRO v procese načrtovanja URP. V letu 2012 je MZZ začel postopek priprave Smernic o sodelovanju MZZ, NVRO in mreže NVRO, ki so v veljavo stopile na začetku leta 2013. Dokument, navkljub temu, da ni idealen, predstavlja zavezo MZZ, da bo vključil NVRO v načrtovanje in izvajanje URP ter si bo prizadeval za ureditev zakonske podlage za sofinanciranje delovanja platforme, ki bo potrjeno na podlagi ustreznega programa dela platforme. Slednja v letu 2013 za svoje delovanje od MZZ ne bo prejela sredstev, kar predstavlja prekinitev dosedanje prakse in spodkopava pomen in veljavo Smernic. Prav tako v letu 2012 ni bilo širšega posvetovanja z organizacijami civilne družbe pri pripravi Strategije za multilateralo ter Memoranduma o sodelovanju med RS in Republiko Makedonijo; vendar pa pozdravljamo pozitiven trend vključevanja in posvetovanja z NVRO v načrtovanje URP, ki smo ga zaznali v letu 2013, vključno z vključitvijo NVRO v pripravo Strategije na področju enakosti spolov in opolnomočenja žensk (kasneje spremenjeno v Smernice) v začetni stopnji.

Prav tako je Slovenija naredila korak naprej na področju **transparentnosti** razvojne pomoči, saj se je zavezala k uporabi skupnega okvirja poročanja o URP, pripravljenega s strani OECD DAC Delovne skupine o Razvoju Finančnih Statistiki (*Working Party on Development Finance Statistics*) in Mednarodne pobude za transparentnost razvojne pomoči (*International Aid Transparency Initiative*). Pri tem je potrebno izpostaviti, da bo navkljub sprejetju novega skupnega okvirja Slovenija poročala zgolj o omejenem številu izbranih kazalnikov. Kljub nekaterim pozitivnim korakom pa še vedno prihaja do pomanjkanja transparentnosti predvsem na področju sprejemanja odločitev ter jasno vzpostavljenih kriterijev za dodelitev URP posameznim izvajalcem za njihove programe in projekte. Več javnih razpisov, odprtih tudi za razvojne akterje v državah v razvoju, bi lahko predstavljalo pomemben napredek na področju transparentnosti URP.

S pripravo osnutka Smernic na področju **enakosti spolov in opolnomočenja žensk**, ki jo je MZZ začela pripravljati v letu 2013, in ki smo jo v obravnavo dobile tudi NVRO, prav tako pričakujemo pomembne premike in izboljšanja na področju enakosti spolov. Pri tem je pomembno, da te Smernice postanejo operativen dokument, ki bo vseboval tudi konkretne usmeritve in napotke za vse relevantne akterje o tem kako naj vključujejo komponento enakopravnosti spolov in vprašanje opolnomočenja žensk v svoje delovanje: tako na sistemski ravni (sodelovanje v mednarodnih forumih, priprava zakonov, strategij, sistema poročanja, spremljanja in evalvacije) kot na programski in projektni ravni (vključevanje v vse faze projektnega cikla, vključno z analizo in načrtovanjem).

Prav tako pozdravljamo napovedi in korake MZZ, da vzpostavi ustrezen sistem **spremljanja in evalvacije** slovenske URP, ki bo predstavljal tudi možnost za učenje in izboljšanje MRS in porabe URP. Pri tem je pomembno, da sistem gradi tudi na vzpostavljenih mednarodnih kazalnikih učinkovitosti razvojne pomoči, sprejetih v Pariški Deklaraciji ter Busanskem partnerstvu za učinkovito razvojno sodelovanje, ter bo obenem občutljiv za ključna načela in specifične, ki jih zasleduje RS v okviru mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Kljub nekaterim pozitivnim korakom pa Slovenija potrebuje bolj osredotočeno, celovito in vključujočo strategijo razvojnega sodelovanja, ki bo usmerjena k doseganju dolgoročnih razvojnih rezultatov.

ODLOČEVALCE POZIVAMO DA:

- Preprečite nadaljnje krčenje URP in postopoma delujte v smeri njenega povečanja. Ob enem si prizadevajte za zmanjševanje napihnjene razvojne pomoči s stroški študentov in beguncev. Prav tako zagotovite, da financiranje za podnebne spremembe ne pomeni zmanjšanih sredstev za projekte razvojnega sodelovanja, temveč se sredstva za obe področji ločeno povečujeta.
- Prizadevajte si za oblikovanje celovite organizacijske strukture za načrtovanje in organizacijo izvajanja MRS, kar vključuje oblikovanje vsebinskih strategij in srednjeročnih programov sodelovanja s programskimi državami. Ob enem si prizadevajte, da bo eden ključnih elementov nove Resolucije realna projekcija sredstev za doseganje natančno opredeljenih in merljivih ciljev ter pričakovanih učinkov s področja MRS.
- Posvečate več pozornosti povečanju učinkovitosti, preglednosti in skladnosti MRS, pri čemer je potrebno dodaten napor usmeriti na področje vključevanja in sledenja mednarodnih načel učinkovitosti razvojne pomoči v MRS. Pripravite strategijo za izvajanje zavez, ki so nastale z Busanom, vključno s sprejetjem konkretnih korakov, kako *odvezati* vsaj del slovenske UPR ter povečati uporabo nacionalnih sistemov držav, vključno s sistemi javnega naročanja.
- Zagotovite, da bo vključevanje NVRO, predvideno v Smernicah o sodelovanju MZZ, NVRO in mreže NVRO pomensko in strokovno ter si prizadevajte za zakonsko podlago financiranja mreže NVRO na področju MRS.
- Izboljšajte predvidljivost in fleksibilnost financiranja projektov NVRO, vključno z zagotavljanjem vnaprejšnjega financiranja. Prizadevajte si tudi za vzpostavitev inovativnih mehanizmov financiranja in spodbujanja razvoja nevladnega sektorja/civilne družbe, vključno z vzpostavitvijo mehanizma financiranja razvoja partnerstev in kakovostnih projektnih predlogov (t.i. »seed funds« za razvoj mednarodnih projektov za prijavo na tuje mehanizme financiranja). Ta mehanizem ne sme ogroziti večjih razpisov za financiranje razvojnih projektov NVRO.

LITERATURA

- CMSR. Projekti. Dostopno na: http://www.cmsr.si/Dejavnosti/Mednarodno_razvojno_sodelovanje/Projekti/
- Concord (2012): Aid we can – invest more in global development. Dostopno na: <http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/3f200cc4/report.pdf>.
- Concord (2013): Aidwatch Report 2013. Dostopno na: <http://aidwatch.concordeurope.org/>
- Intervju z g. Matejem Krambergerjem, predstavnikom Ministrstva za zunanje zadeve. Ljubljana, april 2013.
- Javni razpis za financiranje projektov nevladnih organizacij s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja v letu 2012 (2012). Dostopno na: http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article//30077/8030c1db5f04d9a53048226b8378c1af/.
- Ministrstvo za zunanje zadeve (2013): Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za leto 2012. Dostopno na: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/RA/Porocilo_2012.pdf.