

# Publikacija

Analiza slovenske uradne razvojne pomoči za leto 2010



SI DELČEK ISTEGA SVETA.

 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.

## VSEBINA

UVOD	3
URADNA RAZVOJNA POMOČ V 2010: KAJ, KAM, ZAKAJ	4
Napihnjena pomoč ali inflated aid	4
Vezana pomoč ali tied aid	4
Geografska razdelitev razvojne pomoči	4
Novosti v letu 2010	4
UČINKOVITOST MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA PO PODROČJIH	5
Enakost spolov	5
Demokratsko lastništvo	5
Tehnična pomoč	5
Transparentnost	6
UGOTOVITVE IN ZAHTEVE NEVLADNIH ORGANIZACIJ	6
POVZETEK REVIZIJSKEGA POROČILA RAČUNSKEGA SODIŠČA	7
VIRI IN LITERATURA	8

### Naslov:

**Analiza slovenske uradne razvojne pomoči za leto 2010**

### Avtorji:

Petra Hartman, Bojan Radej, Anita Ramšak, Dunja Šegrt.

### Uredništvo publikacije:

SLOGA – Platforma NVO za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč

### Grafična podoba in priprava:

Medi-a-norm d. o. o., oblikovanje Malvina Aurelia Lubec

### 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

elektronska pošta: info@sloga-platform.org

spletna stran: www.sloga-platform.org

Ljubljana, november 2011

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.

## Uvod

*»Zgraditi moramo učinkovit sistem razvojnega sodelovanja. Hkrati je naša zaveza povečevanje razvojnih sredstev. To moramo storiti kljub finančni in gospodarski krizi. To pomeni, da bo v prihodnjih letih razvojno sodelovanje visoko na prioritetni listi zunanje politike Slovenije. In odgovor na vprašanje, ..., zakaj ravno med krizo vlagati v razvoj, je na solidarnosti in »razsvetljenem samointeresu«, saj smo zaradi globalizacije bolj povezani kot kadarkoli.«*

**Samuel Žbogar**, Minister za zunanje zadeve Republike Slovenije, Slovenski razvojni dnevi 2010.

Slovenska uradna razvojna pomoč (URP) je v letu 2010 znašala 44.246.208,43 EUR oziroma 0,13 % BND (bruto nacionalni dohodek). Razkorak med zavezo, da bo Slovenija do leta 2010 za razvojno pomoč namenila 0,17 % BND in realnostjo, lahko iščemo v gospodarski krizi in proračunskemu varčevanju, ki je ob rebalansu proračuna zarezalo tudi uradno razvojno pomoč, ter v doslednejšem poročanju o izdatkih, ki po kriterijih OECD ne sodijo v URP (MZZ 2011c).

Slovenska vlada trdi, da je še vedno zavezana izpolnjevanju obveznosti, vendar je že sedaj razvidno, da tarče 0,33 % BND do leta 2015 ne bo mogoče doseči brez izrednega povečanja sredstev za mednarodno razvojno sodelovanje (MRS), ki pa očitno ni visoko na prioritetni lestvici zunanje politike. Druga kritika pa se nanaša na učinkovitost sistema MRS oziroma neučinkovitost le-tega. Revizija računskega sodišča, ki je pod drobnogled vzela ravno sistem MRS, ni pokazala spodbudnih rezultatov, saj na tem področju prihaja do številnih nepravilnosti, ki v veliki meri izhajajo iz zakonske podlage (Računsko sodišče RS 2011).

Kljub dokaj pesimističnim napovedim pa je slovenska razvojna pomoč v letu 2010 naredila nekaj pomembnih korakov v smislu zmanjševanja fragmentacije razvojne pomoči.

Namen pričujoče publikacije je analizirati slovensko uradno razvojno pomoč v letu 2010, pripraviti pilotno izvedbo evalvacije slovenske razvojne pomoči in oblikovati priporočila za tiste, ki uradno razvojno pomoč načrtujejo in izvajajo. V začetnem delu gre za kvantitativno

analizo, geografske usmeritve URP in opis novosti, ki so se zgodile v letu 2010. Sledi pregled učinkovitosti razvojne pomoči po področjih, kot jih analizira CONCORD, evropska konfederacija nevladnih organizacij, ki delujejo na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja. CONCORD vsako leto pripravlja poročilo *AidWatch*, ki spremlja količino in učinkovitost uradne razvojne pomoči držav članic Evropske Unije ter Evropske Komisije. Sledeč Aidwatch poročilu pričujoča publikacija analizira 4 področja, ki so pomembna za učinkovito razvojno pomoč: enakost spolov, demokratično lastništvo, tehnična pomoč in transparentnost.

# Uradna razvojna pomoč v 2010: Kaj, kam, zakaj?

V letu 2010 je Slovenija za uradno razvojno pomoč namenila 0,13 % BND oziroma 44,25 milijonov evrov, kar je v primerjavi z letom 2009 kar za 7 milijonov evrov manj. Obenem gre za upad v 0,2 odstotnih točkah BND, saj je URP v letu 2009 znašala 0,15 % BND (MZZ 2010b). Od celotne URP je Slovenija za multilateralno pomoč namenila 27,39 milijonov evrov, za bilateralno pomoč pa le 16,86 milijonov evrov ali dobro tretjino sredstev. V uveljavljenih državah donatoricah z višjimi deleži BND za URP je razmerje med multilateralnim in bilateralnim delom URP izrazito v korist bilateralnega. V tem kontekstu naj bi bila po mnenju MZZ za dvig ravni URP ključnega pomena ravno okrepljena bilateralna URP (MZZ 2011c). Tudi slovenske nevladne organizacije (NVO) si prizadevajo za povišanje deleža bilateralne pomoči, saj bi Slovenija na tak način imela več lastništva nad URP in hkrati tudi več odgovornosti.

Bilateralna pomoč	16.857.221,26 €
Multilateralna pomoč	27.388.987,17 €
<b>Skupaj</b>	<b>44.246.208,43 €</b>
Bruto nacionalni dohodek RS	35.510.609.290,38 €
Odstotek	0,13

Tabela 1: Mednarodno razvojno sodelovanje RS v letu 2010 (Vir: MZZ 2011c)

Napoved glede mednarodnih zvez Slovenije o povišanju URP za prihodnja leta ni najbolj optimistična – Slovenija do leta 2015 po vsej verjetnosti ne bo dosegla zastavljenega cilja 0,33 % BND. Najbolj konservativne napovedi kažejo, da do takrat ne bo dosegla niti 0,17 % (UMAR 2010).

## NAPIHNJENA POMOČ ALI INFLATED AID

NAPIHNJENA POMOČ JE DEFINIRANA KOT IZDATKI ZA:

- odpis dolga,
- izobraževanje študentov iz držav v razvoju znotraj Evrope in
- stroški za begunce v Evropi.

(Vir: AidWatch questionnaire 2010, CONCORD)

Po pregledu Poročila URP 2010 (MZZ 2011c) je kar 2,6 mio EUR namenjenih izobraževanju, in sicer kot oprostitev šolnin dijakom in študentom iz partnerskih držav. Pri tem ni nikakršnih dokazov, da ta sredstva prispevajo k odpravi revščine v partnerski državi. V letu 2010 je bilo stroškov, povezanih z begunci, okrog 1 mio EUR. Tu gre le za oceno, saj MZZ ne spremlja podatkov za prvih 12 mesecev namestitve beguncev v državi, kot to priporoča OECD. Vsa omenjena sredstva ostanejo v Sloveniji in ne prispevajo k direktnemu doseganju razvojnih ciljev. Glede na dostopne podatke je torej slovenska URP napihnjena za kar 8 %. Izdatki za izobraževanje so v največji meri namenjeni Hrvaški, največji prejemnici slovenske URP. Druga največja prejemnica sredstev za izobraževanje pa je Makedonija (MZZ 2011c).

## VEZANA POMOČ ALI TIED AID

Vešana pomoč se nanaša na razvojno pomoč, kjer je pridobivanje blaga in storitev omejeno na državo donatorico ali skupino držav, ki ne vključuje držav v razvoju.

(Vir: AidWatch questionnaire 2010, CONCORD)

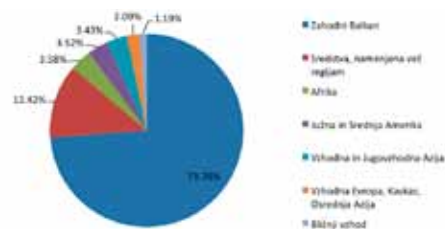
Praksa vezane pomoči se kaže v povečani ceni nabave blaga in storitev, kar pomeni, da lahko države prejemnice pomoči kupijo precej manj. Učinek vezane pomoči se lahko izraža kot subvencija nekaterim industrijam držav donatoric, pri čemer gre za prodajo dobrin ali storitev po ceni, višji od tržne. Posledično lahko to pomeni pretok neto sredstev iz države prejemnice v državo donatorico (CONCORD 2011). Članice OECD administrativnih stroškov URP ne poročajo kot vezano pomoč, poleg tega se lahko prosto odločijo, ali bodo tehnično pomoč poročale kot vezano (CONCORD 2011). Slovenija na splošno ne poroča o vezani pomoči. Podatki o izvoru države pridobivanja blaga

in storitev, ki se štejejo pod URP, so pomanjkljivi. Zato je kakršnakoli analizo vezane pomoči nemogoče opraviti.

## GEOGRAFSKA RAZDELITEV RAZVOJNE POMOČI

Skladno z Resolucijo<sup>1</sup> je prva geografska prioriteta slovenskega MRS Zahodni Balkan. V Črni gori in Makedoniji se razvojno sodelovanje premika v programski način načrtovanja in izvajanja; z ostalimi državami v regiji pa MRS ostaja projektno. Z vsemi državami regije, razen s Hrvaško, je RS sklenila bilateralne sporazume o MRS. Slovenija je v letu 2010 namenila največ sredstev Hrvaški, in sicer 2,59 mio EUR (MZZ 2011c). Večina teh sredstev (2,46 mio EUR) je posledica oprostite šolnin na podlagi Protokola o sodelovanju na področju izobraževanja med državama. Kot že omenjeno, gre za velik delež napihnjene pomoči.

Druga geografska prioriteta je Vzhodna Evropa, Kavkaz in srednja Azija. Prioritetna država v tej regiji je Moldavija, kjer se načrtuje postopen prehod na programsko načrtovanje in izvajanje MRS. Slovenija je z Moldavijo prav tako sklenila bilateralni sporazum o MRS. Tretje prioriteto območje je Afrika, kjer je Slovenija podpisala bilateralni sporazum o MRS z Zelenortskimi otoki, kar prav tako nakazuje na postopno programsko izvajanje in načrtovanje MRS (MZZ 2011c).



Gráf 1: Razporeditev uradne razvojne pomoči Slovenije po regijah, leto 2010 (Vir: MZZ 2011c)

Slovenija večine razvojnih sredstev ne namenja najmanj razvitim državam. Delež bilateralnih sredstev namenjen najmanj razvitim državam je v letu 2010 znašal le 7 % oz. 1,24 milijona evrov (MZZ 2011c). Večina slovenske razvojne pomoči gre torej v države s srednje visokim prihodkom<sup>2</sup>.

## NOVOSTI V LETU 2010

Oblikovan je bil prvi Letni okvirni program mednarodnega razvojne sodelovanja in humanitarne pomoči z bolj specifičnimi definicijami geografskih in tematskih prioritet. Okvirni program predstavlja prvi enotni načrt porabe približno polovice bilateralnih razvojnih in humanitarnih sredstev, združenih znotraj enega finančnega načrta MZZ. Načrt sledi določilom Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju, ki narekuje Sloveniji, da postopoma skoncentrira svoje vire, njihovo načrtovanje in porabo (MZZ 2010a).

Bilateralna sredstva, ki so bila načrtovana v okvirnem programu, so po rebalansu proračuna za leto 2010 znatno upadla. Od 8,18 mio EUR je bilo dejansko namenjenih le 6,15 mio EUR, kar predstavlja zmanjšanje razpoložljivih bilateralnih programskih sredstev za 25 % (MZZ 2011b). V letu 2010 so se z Okvirnim programom razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči RS za enakost spolov prvič namenila posebna sredstva, potekala pa je tudi zunanja evalvacija izvajalcev slovenskega razvojnega sodelovanja, vendar pa vlada dokumenta ni želela predstaviti nevladnim organizacijam.

<sup>1</sup> Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015, sprejeta 11. julija 2008. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200873&stevilka=3199>.  
<sup>2</sup> Seznam prejemnikov pomoči, ki ga letno pripravi Development assistance committee (DAC) ali Odbor za razvojno pomoč v okviru OECD, je razdeljen na 4 razrede: najmanj razvite države, druge države z nizkim prihodkom (do 1.050 USD na prebivalca), države z nižjim srednjim prihodkom (do 3.975 USD na prebivalca) in države s višjim srednjim prihodkom (do 12.275 USD na prebivalca). Vir: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/50/48858205.pdf>.

# Učinkovitost mednarodnega razvojnega sodelovanja po področjih

V tem poglavju je analiza učinkovitosti razvojne pomoči razdelana po področjih, kot jih analizira CONCORD v poročilu Aidwatch. V letu 2010 je bil poudarek na štirih področjih, ki so pomembna za razvojno pomoč: enakost spolov, demokratično lastništvo, tehnična pomoč in transparentnost.

## ENAKOST SPOLOV

Enakost spolov je dober kazalnik učinkovitosti razvojne pomoči. Ženske sestavljajo dve tretjini svetovnega revnega prebivalstva. Če hočemo doseči razvojne cilje tisočletja in ostale razvojne cilje, mora mednarodna skupnost napredovati v doseganju enakosti spolov in opolnomočenja žensk. Zato morajo strukture razvojne pomoči naslavljati in spremljati napredek proti ciljem enakosti spolov.

(Vir: AidWatch questionnaire 2010, CONCORD)

Slovenija ni oblikovala posebne strategije na področju enakosti spolov; vendar pa je to ena od priorit in presečna tema v operativnih dokumentih slovenskega razvojnega sodelovanja. V letu 2010 je bil pripravljen Okvirni program razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči RS, ki vključuje opolnomočenje žensk kot presečno temo. Okvirni program predstavlja napredek v primerjavi s prejšnjimi leti, saj namenja tudi posebna sredstva za izvajanje in podpiranje aktivnosti na področju krepitve vloge žensk, ki so namenjena lokalnim nevladnim organizacijam v nekaterih prednostnih državah. Gre za t.i. veleposlaniške ovojnice, za katere je bilo v letu 2010 namenjenih 36.500 EUR ali 5 % programskih bilateralnih sredstev (MZZ 2010a).

V razpisih za nevladne organizacije imajo prednost projekti na področju enakosti spolov, dobrega upravljanja in vladavine prava s poudarkom na spoštovanju človekovih pravic in enakih priložnosti (s poudarkom na pravicah žensk in otrok ter izobraževanjem) (MZZ 2011a). V 2010 je MZZ sofinanciralo 5 takšnih projektov v podsaharski Afriki (Kramberger 2011). Kljub temu pa v razpisih za NVO ni oblikovanih indikatorjev, ki bi merili enakost spolov. Na primer, javni razpis zahteva navedbo indikatorjev, ki niso standardizirani za vse projekte. Poleg tega se doseganje rezultatov ocenjuje na podlagi poročanja NVO, ne pa na samem terenu.

Pri temeljitejšem pregledu projektov ali programov nekaterih izvajalskih ustanov (Hočevar, Jež, MORS) so bili vsi projekti izvedeni brez upoštevanja načela enakosti spolov oz. niso imeli nobenega vpliva na izboljšanje položaja žensk kot posebej ranljive skupine v državi prejemnici. Vlada RS se pri pripravi razvojnih strategij ne posvetuje z ženskimi NVO, ne izvaja ocen o vplivu razvojnega sodelovanja na enakost spolov, niti ne zbira ločenih podatkov po spolu v svojih razvojnih programih.

## DEMOKRATIČNO LASTNIŠTVO

Pri demokratičnem lastništvu je ključno dejstvo, da razvojna pomoč naslavlja razvojne prioritete partnerskih držav. Enako pomemben temelj demokratičnega lastništva je povezanost vlad in donatorjev s civilno družbo. S tem povezano in prav tako pomembno je gospodarsko pogojevanje, ki kaže v kolikšni meri donatorji dejansko upoštevajo svoje zaveze za demokratično lastništvo. Pravočasna izplačila in večletni okviri držav donatoric so bistvenega pomena za okrepitev lastnih institucij in sistemov partnerskih držav ter povečanje učinkovitost pomoči na dolgi rok.

(Vir: AidWatch questionnaire 2010, CONCORD)

Slovenija ima sklenjene dvostranske sporazume o razvojnem sodelovanju z več prejemnicami uradne razvojne pomoči. Ti sporazumi so podlaga za oblikovanje skupnih odborov, ki koordinirajo predloge iz teh držav in predlagajo prednostne naloge, programe in projekte

mednarodnega razvojnega sodelovanja (MZZ 2005). Odbori, ki delujejo v zadnjih dveh letih, večajo stopnjo demokratičnega lastništva držav v razvoju. Na tej točki delujejo kot medvladne iniciative in ne vključujejo organizacij civilne družbe. Programski dokumenti Slovenije prav tako niso oblikovani v sodelovanju s civilno družbo.

V Multilateralnih sporazumih med RS in prednostnimi državami (Makedonijo, Moldavijo, Črna gora, Albanijo, Bosno in Hercegovino, Srbijo in Kosovom) na področju razvojnega sodelovanja je zapisano, da odnosi med državama »temeljijo na partnerstvu in preglednosti razvojnega sodelovanja«.

## OKVIRNI PROGRAM RAZVOJNEGA SODELOVANJA 2010 PRAV TAKO NAVAJA, DA BO MZZ IZVAJAL BILATERALNE PROGRAME RAZVOJNEGA SODELOVANJA TEMELJEČ NA NASLEDNJIH NAČELIH:

- učinkovitost pomoči,
- partnersko sodelovanja na vseh ravneh,
- aktiven dialog s civilno-druženimi organizacijami,
- integriteta in preglednost,
- strokovnost,
- delitev dela v mednarodnem prostoru na področju razvoja.

To pomeni, da RS na deklarativni ravni prepozna elemente demokratičnega lastništva kot pomemben del razvojnega sodelovanja. V praksi se posvetovanje z nacionalnimi organizacijami civilne družbe po ocenah nevladnih organizacij izboljšuje, vendar dialog poteka le o marginalnih temah in o temah, ki so vezane na nevladni sektor. Glede potreb in možnih programov sodelovanja v partnerskih državah pa se RS sploh ne posvetuje s predstavniki tamkajšnje civilne družbe.

## TEHNIČNA POMOČ

### DEFINICIJA TEHNIČNE POMOČI DONATORJEV:

- **svetovalno osebje, vključno z dolgoročnimi in kratkoročnimi eksperti** – to sestavlja večino izdatkov za tehnično pomoč,
- **raziskave problemov v državah v razvoju** in
- **usposabljanje** – študijska pomoč skozi šolnine in pripravništva (del tega vključen v definicijo napihnjene razvojne pomoči).

(Vir: AidWatch questionnaire 2010, CONCORD)

Po mnenju nevladnih organizacij (CONCORD 2011) naj bi bilo tehnične pomoči preveč, saj je večinoma nadzorovana s strani donatorjev, pri čemer gre pogosto za uveljavljanje donatorjeve vizije in priorit razvojnega sodelovanja. Zaradi visokih izdatkov je tehnična pomoč nemalokrat tarča kritik, predvsem zaradi prekomernega posluževanja storitev mednarodnih svetovalcev ter zaradi neučinkovitosti pri naslavljanju državnih priorit in gradnji lokalnih zmogljivosti. Po podatkih OECD DAC tehnična pomoč sestavlja med 25 in 50 % celotne URP (CONCORD 2011).

### V SLOVENIJI JE TEHNIČNA POMOČ SESTAVLJEN IZ DVEH DELOV:

- Tehnična pomoč, ki jo izvajajo resorna ministrstva: do sedaj je ta znašala manjši del URP in ni bila evalvirana,
- Ostala tehnična pomoč: izvajalske institucije (CEF, CEP, ITF, CMSR) so bile v 2010 revidirane s strani zunanje institucije, izsledki pa niso dostopni javnosti (Kramberger 2011).

V skupni odborih, oblikovanih na podlagi bilateralnih sporazumov MRS, med drugim razpravljajo in koordinirajo tehnično pomoč tako predstavniki slovenske kot tudi partnerske vlade (MZZ 2005). To je eden od načinov za izboljšanje demokratičnega lastništva tehnične pomoči. Vendar pa v teh odborih sodelujejo le vladni predstavniki, ne pa tudi predstavniki civilne družbe.

# Ugotovitve in zahteve nevladnih organizacij

## TRANSPARENTNOST

### KRITERIJI ZA ANALIZO TRANSPARENTNOSTI NA PODLAGI AIDWATCH QUESTIONNAIRE 2010:

1. Obvezanost države k transparentnosti: obstoj zakonov o svobodi informacij ter vključenost v IATI<sup>3</sup>
2. Analiza informacij na več ravneh:
  - **raven organizacije** – donator z največ sredstvi (politika in postopki razdeljevanja pomoči),
  - **raven države** – država prejemnica z največ prejetimi sredstvi (country paper, revizija) in
  - **raven aktivnosti** – projekt z največ sredstvi v državi prejemnici (naslov, izvajalec, proračun, itd).

(Vir: AidWatch questionnaire 2010, CONCORD)

Transparentnost je ključna komponenta za izboljšanje učinkovitosti pomoči. Pri tem lahko donatorji bolje načrtujejo razdeljevanje pomoči, državljani pa lahko spremljajo na kakšen način je porabljen davkoplačevalski denar. Vlade držav prejemnic lahko bolje načrtujejo porabo prejete pomoči, njihovi državljani pa jih pri tem lahko nadzorujejo. Parlamenti in nevladne organizacije spremljajo tokove pomoči in opozarjajo na nedoslednosti (CONCORD 2011).

Slovenija ni vključena v Mednarodno pobudo za izboljšanje transparentnosti pomoči, IATI. Namen te pobude, ki združuje različne deležnike, je implementacija zavez o transparentnosti, sprejetih v Akcijski agendi iz Akre (Accra Agenda for Action). IATI je razvil skupen mednarodni standard, kjer so zapisane smernice za objavljane informacij o razdeljevanju pomoči (IATI).

Glede na zgoraj omenjene kriterije, je največ objavljenih informacij na ravni organizacije, skoraj nič pa na ravni aktivnosti. V praksi to pomeni, da slovenski državljani nimajo neposrednega dostopa do podatkov o posameznem preteklem, tekočem ali načrtovanem projektu MZZ (npr: naslov, cilji in namen, proračun, časovni okvir, kontaktne osebe in direktni prejemniki projekta ter opis in sektorska umestitev aktivnosti; tip in pogoji pomoči; tip finančnih transakcij; evalvacija projekta in izvajalcev). Lahko pa dostopajo do nekaterih pravnih aktov, ki so podlaga za MRS Slovenije.

- Zaveze, ki jih je Slovenija sprejela v preteklosti, so v nasprotju s tem, kar Vlada dejansko počne. Država se mora odločiti, ali se bo odvezala od svojih zavez, da bi do leta 2015 za URP namenila 0,33 % BND ali pa se naj dokončno zaveže temu cilju.
- Slovenija naj se pridruži OECD DAC najkasneje v 2012, pri čemer je pogoj za pristop vsaj 0,2 % BND za URP.
- Sredstva, namenjena razvojni pomoči, morajo postati nedotakljiva in bolj predvidljiva.
- Vlada naj povečuje delež bilateralne pomoči ter naj nameni več sredstev gospodarsko najmanj razvitim državam.
- Stroški, povezani s študenti in migranti, naj se izločijo iz URP, ker ne predstavljajo resnične URP. V primerjavi s prejšnjim letom se je napihnjena pomoč zmanjšala.
- Poročanje v projektih NVO naj vključuje indikatorje na podlagi spola. Namenska sredstva za enakost spolov naj se povečajo, poleg tega naj se povečajo tudi sredstva za veleposlaništva, s katerimi se financira projekte opolnomočenja žensk.
- Poročanje na spletni strani MZZ se mora temeljito izboljšati. Objavljeni bi morali biti projekti, ki jih financira slovenska vlada preko ministrstev in izvajalskih institucij. Zunanje evalvacije izvajalcev naj bodo dostopne javnosti. Slovenija naj se pridruži pobudi IATI.
- V zadnjih letih je Slovenija povečala sredstva za nevladne organizacije, vendar so te v primerjavi z ostalimi EU državami še vedno najmanj financirane. Organizacije civilne družbe morajo biti vključene v načrtovanje politik in procesov na področju razvojnega sodelovanja.
- Stališče Vlade je, da se določene oblike MRS lahko uspešno izvedejo le z vključevanjem gospodarskih družb, pri čemer pa ni izdelane jasne strategije glede vključevanja zasebnega sektorja v razvojno sodelovanje.
- Slovenija je naredila korak proti zmanjšanju fragmentacije razvojne pomoči s konsolidacijo programskih sredstev in osredotočenostjo na programske in projektne države.

<sup>3</sup> IATI (International Aid Transparency Initiative) ali Mednarodna pobuda za izboljšanje transparentnosti razvojne pomoči je iniciativa različnih deležnikov, ki si prizadevajo za izboljšanje dostopnosti in kakovosti informacij o razvojni pomoči. Pobuda združuje donatorje, partnerske države, organizacije civilne družbe in ostale uporabnike informacij o razvojni pomoči, z namenom, da se sporazumejo in uskladijo o skupnih standardih, ki bi določali transparentnost tokov razvojne pomoči. Te informacije naj bi bile tako bolj razumljive in enostavne za primerjavo in uporabo (<http://www.aidtransparency.net/>).

# Povzetek revizijskega poročila Računskega sodišča

## »POVZETEK REVIZIJSKEGA POROČILA UČINKOVITOST SISTEMA MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 9. 2010. Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradna razvojna pomoč je pomoč, ki jo nudijo razvite države državam v razvoju za njihov gospodarski razvoj in napredek.

Revizija je zajemala bilateralno razvojno pomoč kot del mednarodnega razvojnega sodelovanja. Znesek bilateralne razvojne pomoči je v letih 2007, 2008 in 2009 znašal približno 15 milijonov evrov letno, kar je približno tretjino vseh sredstev, namenjenih za mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije. Gre za pomoč, ki jo Republika Slovenija usmerja neposredno v države prejemnice pomoči, in sicer prednostno v države zahodnega Balkana (79 odstotkov bilateralne razvojne pomoči v letu 2009).

Programne in projekte bilateralne razvojne pomoči v Republiki Sloveniji izvajajo ministrstva, drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki, gospodarske družbe, Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, nevladne organizacije, pa tudi mednarodne organizacije, če jih je za izvedbo projekta pooblastila Republika Slovenija, in ustanove, ki jih je (so)ustanovila Republika Slovenija za nudenje razvojne pomoči na posameznem vsebinskem področju. Take ustanove so Mednarodna ustanova – fundacija za razminiranje in pomoč žrtvam min, Regionalna ustanova – Center za razvoj financ, Ustanova »Skupaj« – Regionalni center za psihosocialno dobrobit otrok, Ustanova – Center za evropsko prihodnost in Regionalna Ustanova – Center za podporo razvoju e-upravljanja.

Računsko sodišče je revizijo izvedlo pri ministrstvih, ki so pristojna oziroma so financirali ustanove, ki jih je (so)ustanovila Republika Slovenija, in sicer Ministrstvu za zunanje zadeve, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za javno upravo.

Učinkovitost sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja smo proučevali s pregledom postopkov načrtovanja, izvajanja, nadziranja in zagotavljanja korektivnih ukrepov ministrstev za oblikovanje učinkovitega sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja in ugotovili, da ti postopki v obdobju, na katero se nanaša revizija, v pretežnem delu niso zagotavljali učinkovitega sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja, kar kažejo predvsem naslednje ugotovitve.

Pristojnosti in odgovornosti institucij, vključenih v sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja, niso dovolj jasno določene in razmejene. Cilji na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja niso merljivi, Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije pa ne vsebuje načel mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki so poleg ciljev ključnega pomena za učinkovit sistem.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili pripravljeni nekateri dokumenti, kot na primer pravni akt o vključevanju gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje, predpis ocene uspešnosti uresničevanja Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 in posameznih izvedenih projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja ter strateški programski dokumenti za državo, s katerimi Republika Slovenija izvaja programe/projekte uradne razvojne pomoči na programski način. Prav tako ni bila sprejeta strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije.

Izvajalci so pridobili sredstva bilateralne razvojne pomoči na različne načine, to je na podlagi programa dela, lastne pobude, sklepa Vlade Republike Slovenije in z uspešno prijavo na javne razpise. Ministrstva so izvajalcem na podlagi javnih razpisov dodelila pet odstotkov sredstev bilateralne razvojne pomoči, 95 odstotkov pa brez javnih razpisov. Ministrstva nimajo meril za

dodeljevanje sredstev ustanovam, zato ocenjujemo, da obstaja tveganje, da pri izbiri ni bila zagotovljena dovolj visoka raven preglednosti in namenske rabe sredstev. Tudi namen porabe sredstev ni bil dovolj natančno opredeljen in s tem iz pogodb o financiranju med ministrstvi in izvajalci ni vedno razvidno, ali so sredstva namenjena za delovanje izvajalcev ali za izvajanje projektov.

Poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za posamezna leta so pomanjkljiva in niso izdelana po enotni metodologiji zbiranja in prikazovanja podatkov. Ministrstvo za zunanje zadeve ni pripravljalo letnih ocen uspešnosti uresničevanja ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja. Pogodbe o financiranju, sklenjene med posameznimi ministrstvi in izvajalci, določajo, da izvajalci pripravijo vsebinsko in finančno poročilo. Tudi kadar so ministrstva sredstva dodelila izvajalcem brez javnega razpisa, Ministrstvo za zunanje zadeve ni pripravilo navodil, kaj naj bi vsebinska in finančna poročila, ki jih morajo pripravljati izvajalci, vsebovala.

Ministrstva v sistemu mednarodnega razvojnega sodelovanja niso izvajala korektivnih ukrepov oziroma jih niso izvajala v zadostni meri. Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja bi moral biti naravnano tako, da bi na vseh ravneh omogočal sprotno dopolnjevanje glede na nova spoznanja in spremembe ter sledljivost teh dopolnitev.

Računsko sodišče je na Ministrstvo za zunanje zadeve naslovljeno zahtevo za predložitev odzivnega poročila, s katero ga je pozvalo, naj začne aktivnosti za pripravo enotne metodologije poročanja ter vzpostavi celovit sistem spremljanja in poročanja o mednarodnem razvojnem sodelovanju.











Na podlagi ugotovitev je računsko sodišče Ministrstvu za zunanje zadeve kot nacionalnemu koordinatorju tudi priporočilo, naj vzpostavi celovit sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja tako, da:

- natančno določi naloge in razmeji odgovornosti med posameznimi vključenimi institucijami oziroma delovnimi telesi;
- sprejme ustrezno strategijo za področje mednarodnega razvojnega sodelovanja in pripravi strateške programske dokumente za državo, s katerimi Republika Slovenija izvaja programe/projekte uradne razvojne pomoči na programski način;
- ovrednoti cilje mednarodnega razvojnega sodelovanja, tako da bodo jasni, merljivi, časovno opredeljeni in usklajeni med različnimi dokumenti dolgoročnega načrtovanja;
- poskrbi, da bodo vsi proračunski uporabniki, ki v finančnih načrtih zagotavljajo financiranje mednarodnega razvojnega sodelovanja, za pripravo letnih poročil o mednarodnem razvojnem sodelovanju sporočali podatke o porabi sredstev Ministrstvu za zunanje zadeve.

Vsem revidirancem je računsko sodišče priporočilo, naj predvsem vzpostavijo pregleden način dodeljevanja sredstev za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja tako, da bodo merila ne glede na način dodelitve sredstev za vse izvajalce vnaprej znana, in določijo namen porabe sredstev za mednarodno razvojno sodelovanje tako, da bo iz pogodb o financiranju med ministrstvi in izvajalci jasno razvidno, koliko sredstev je namenjenih za delovanje izvajalcev in koliko za izvajanje projektov.

Ljubljana, 3. avgusta 2011»

# Viri in literatura

- CONCORD (2011): AidWatch questionnaire 2010
- IATI, Mednarodna pobuda za izboljšanje transparentnost pomoči. Dostopno na <http://www.aidtransparency.net/>. 
- Intervju z g. Gašperjem Ježem, direktorjem Centra za mednarodno razvojno sodelovanje (CMSR). Ljubljana, september 2011.
- Intervju z g. Iztokom Hočevarjem, predstavnikom Mednarodnega sklada za razminiranje in pomoč žrtvam min (ITF). Ljubljana, september 2011.
- Intervju z g. Matejem Krambergerjem, predstavnikom Ministrstva za zunanje zadeve. Ljubljana, marec 2011.
- Ministrstvo za obrambo (2011): Podatki o aktivnostih bilateralne uradne razvojne in humanitarne pomoči RS v letu 2010. Interno gradivo.
- Ministrstvo za zunanje zadeve (2005): Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Srbije in Črne gore o razvojnem sodelovanju. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlImpid=20055>. 
- Ministrstvo za zunanje zadeve (2010a): Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije v letu 2010. Dostopno na [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja\\_politika/RA/Okvirni\\_program\\_10.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/RA/Okvirni_program_10.pdf). 
- Ministrstvo za zunanje zadeve (2010b): Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarne pomoči Republike Slovenije za leto 2009. Dostopno na [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja\\_politika/RA/Porocilo\\_o\\_MRS\\_2009\\_-\\_razsirjeno.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/RA/Porocilo_o_MRS_2009_-_razsirjeno.pdf). 
- Ministrstvo za zunanje zadeve (2011a): Javni razpis za sofinanciranje projektov nevladnih organizacij s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja in mednarodne humanitarne pomoči v letih 2011, 2012 in 2013. Dostopno na [http://www.mzz.gov.si/si/o\\_ministrstvu/javne\\_objave/javni\\_razpisi/novica/article/3937/28871/e9a7967f48/](http://www.mzz.gov.si/si/o_ministrstvu/javne_objave/javni_razpisi/novica/article/3937/28871/e9a7967f48/). 
- Ministrstvo za zunanje zadeve (2011b): Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije v letih 2011 in 2012. Dostopno na [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja\\_politika/RA/Okvirni\\_program\\_11-12.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/RA/Okvirni_program_11-12.pdf). 
- Ministrstvo za zunanje zadeve (2011c): Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarne pomoči Republike Slovenije za leto 2010. Dostopno na [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja\\_politika/RA/Porocilo\\_MRS\\_2010.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/RA/Porocilo_MRS_2010.pdf). 
- Računsko sodišče Republike Slovenije (2011): Revizijsko poročilo. Učinkovitost sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja. Dostopno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/K414588D34FC6FEC8C12578E1004868F1/\\$file/MRP\\_RS\\_SP05-09\\_porocilo.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/K414588D34FC6FEC8C12578E1004868F1/$file/MRP_RS_SP05-09_porocilo.pdf). 
- Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015, sprejeta dne 11. julija 2008, v veljavi od dne 2. avgusta 2008 (Ur.l. RS, št. 73/2008, 18. julij 2008). Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200873&stevilka=3199>. 
- Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (2010): Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010. Dostopno na [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/analiza/napoved2010/JNGG\\_2010.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/analiza/napoved2010/JNGG_2010.pdf). 







# Dodatek

Pripravili: Petra Hartman, Bojan Radej, Anita Ramšak, Dunja Šegrt

# Naknadno ovrednotenje skladnosti slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja

Namen evalvacije izbranih programov, ki jih financira Republika Slovenija skozi mednarodno razvojno pomoč, je bil oceniti vpliv teh programov na izbrane kriterije evalvacije in medsebojno (presečno) skladnost teh ukrepov: uresničevanje človekovih pravic (politična dimenzija), enakopravnost spolov (družbena kohezija) in okoljska trajnost (okoljska dimenzija). Evalvacijska študija je opravljena z inovativnim »presečnim« modelom vrednotenja Slovenskega društva evalvatorjev (Radej, 2011), ki je eden redkih enostavnih prijemov, posebej namenjenih vrednotenju sinergije vladnih intervenc.

## IZBIRA KRITERIJEV VREDNOTENJA

### 1. PRESEČNE TEME

Presečne teme (*cross-cutting issues*) predstavljajo pomemben del razvojne politike; že od 90-ih let so človekove pravice, vladavina prava in dobro upravljanje, okoljska vprašanja, pravice žensk in enakopravnost spolov razumljene kot ključna vprašanja, pomembna za doseganje osnovnega cilja mednarodnega razvojnega sodelovanja – zmanjševanje revščine in doseganje trajnostnega razvoja<sup>1</sup>.

- **A: Enakopravnost spolov:** Ženske imajo neproporcionalno nižji dohodek, soočajo se s pomanjkanjem politične moči in z neenakomernim dostopom do osnovnih človekovih pravic, zaposlitve, informacij, socialnih storitev, infrastrukture ter naravnih virov. Programi razvojnega sodelovanja morajo biti pozorni, da so ženske in moški enakopravno vključeni v razvojne procese ter da prispevajo k izboljšani poziciji žensk in njihovemu opolnomočenju na dolgi rok. Stopnja enakopravnosti spolov v neki družbi odraža tudi stopnjo družbene kohezije posamezne družbe.
- **B: Okoljska trajnost:** Vključevanje okoljske komponente v programe in politike razvojnega sodelovanja prispeva k identifikaciji in izogibanju posrednemu in neposrednemu negativnemu vplivu na okolje, ki bi ga lahko povzročil razvojni program, prav tako pa je okoljska komponenta ključna za prepoznavanje in realizacijo priložnosti, ki bil lahko prispevale k ohranjanju okolja in okoljske trajnosti, trajnostnem upravljanju in ohranjanju naravnih virov ter identifikaciji novih priložnosti za zeleno ekonomijo. Okoljska kriterij odraža trajnostno komponento vrednotenja v pogledu koristi prihodnjih generacij.
- **C: Človekove pravice in vladavina prava:** človekove pravice in pristop k razvoju z vidika človekovih pravic promovira ne-diskriminacijo, enak dostop do priložnosti, sodelovanje in opolnomočenje, transparentnost in odgovornost. Takšen pristop teži k spremembi v perspektivi: tisti, ki so »potrebni pomoči« so videni kot nosilci pravic, države pa kot nosilci dolžnosti. Poudarek je na izgradnji kapacitet tako enih kot drugih, da lahko izpolnjujejo svoje obveznosti, oziroma zahtevajo izpolnitev osnovnih človekovih pravic. Človekove pravice predstavljajo politično komponento razvojnega programa.

Pri pripravi pilotnega modela vrednotenja smo kot ključne kriterije evalvacije izbrali tri presečne teme: **enakopravnost spolov, okoljska trajnost, človekove pravice z vladavino prava**, ki so zapisane v mednarodnih konvencijah, deklaracijah in pogodbah, in ki zavezujejo države EU/Slovenijo in številne države prejemnice pomoči. Med drugimi so te presečne teme posebej izpostavljene v Evropskem konsenzu o razvoju (EC 2006) /European development consensus/, ki jih opiše kot »presečna vprašanja pomembna za razvoj, katerih vključitev lahko pomembno okrepi učinek in trajnost evropskega razvojnega sodelovanja« (čl. 101). Milenijski razvojni cilji prav tako poudarjajo pomen presečnih tem kot temeljna načela, cilje same po sebi ter kot ključno vprašanje razvoja.

Pri tem je ključnega pomena, da so presečne teme vključene v vse stopnje razvojnih aktivnosti ter programskega in finančnega cikla,

prav tako donatorice ne smejo podpreti ukrepa ali intervencije, ki bi imele negativen vpliv na izbrane presečne teme.

## 2. METODOLOGIJA VREDNOTENJA

### PRESEČNE TEME V IZBRANIH PROJEKTIH SLOVENSKE RAZVOJNE POLITIKE:

V okviru študije smo pod drobnogled vzeli projekte razvojnega sodelovanja financirane s strani Uradne razvojne pomoči Republike Slovenije, katerih vrednost je v letu 2010 presejala 100.000 EUR. Vsak projekt je bil ovrednoten po treh plateh, ki jih zahtevajo tri presečne teme vrednotenja:

- **A: vpliv projekta na enakopravnost spolov** (družbena kohezija)
- **B: vpliv projekta na okoljsko trajnost** (trajnostna dimenzija)
- **C: vpliv projekta na človekove pravice** (politična dimenzija)

Rezultati ocenjevanja vplivov (pozitivni, negativni, nevtralni vpliv) so prikazani v prilogi. Pridobljeni so z ocenjevanjem (metoda Delphi) pri kateri so kot ključna evalvatorska skupina sodelovale tri predstavnice nevladnega razvojnega sektorja, z izkušnjami na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, ter predstavnik Slovenskega društva evalvatorjev, ki je svetoval glede metodoloških vprašanj pilotnega projekta. Ocene so nastale na osnovi (pomankljivih) pisnih poročil, ki jih je evalvacijska skupina pridobila od institucij, katerih projekti so bili evalvirani. Prav tako so bili z izbranimi predstavniki opravljeni polstrukturirani intervjuji (več o metodoloških omejitvah v nadaljevanju).

Nato so bile usklajene ocene ekspertov agregirane v vhodno-izhodno relacijsko matriko treh presečnih tem. Ta matrika prikazuje, kako programi razvojne pomoči, ki spadajo v tri presečne teme, vplivajo na kriterije vrednotenja druga druge.

Vplivi / Programi	A	B	C
A	$A \cap A = AA$	$A \cap B = AB$	$A \cap C = AC$
B	$B \cap A = BA$	$B \cap B = BB$	$B \cap C = BC$
C	$C \cap A = CA$	$C \cap B = CB$	$C \cap C = CC$

Pogled, ki ga poda relacijska matrika je že sam po sebi zanimiv, ker poda vrednosti relacij kot presekov (znak  $\cap$ ) med vidiki vrednotenja razvojne pomoči. Ta pokaže kakšen je vpliv izvajanja programov, ki spadajo v eno presečno temo razvojne pomoči na kriterije vrednotenja te iste teme in ločeno tudi na kriterije drugih dveh.

Relacijska matrika je vmesni korak k oblikovanju korelacijske matrike ocen vplivov. Ta matrika prikaže kakšna je medsebojna skladnost programov pomoči na treh presečnih področjih.

Vplivi / Programi	A	B	C
A	AA	$AB \cap BA$	$AC \cap CA$
B		BB	$BC \cap CB$
C			CC

Matrika pove, kako se medsebojno ujemajo učinki treh parov programskih presečnih tem, kar da podlago za oceno, kako se ujemajo učinki programov vseh treh presečnih tem skupaj. Rezultate korelacijske analize na koncu predstavimo tudi grafično z Vennovim presečnim diagramom.

## REZULTATI VREDNOTENJA – VHODNO-IZHODNA RELACIJSKA MATRIKA

Vplivi Programi \	A	B	C
A	0	0	0
B	0	+++	0
C	0	-	+++

Vrednoteni programi slovenske razvojne pomoči niso vsebovali presečne teme A, torej takšnih vsebin, ki bi bile primarno namenjene izboljšanju na področju doseganja cilja enakosti spolov. Zato seveda je vpliv projektov, ki spadajo v presečno temo A na cilje vrednotenja presečnih tem A, B in C (prva vrstica matrike) enaka nič. Nič so tudi ocenjeni vplivi vseh financiranih programov na enakost spolov.

Ekološki projekti so imeli pozitivne vplive le na področju vrednotenja ekoloških vplivov, niso pa imeli nobenih ugodnih vplivov na politični kriterij vrednotenja (človekove pravice, C).

Dokaj kontroverzne učinke imajo projekti pomoči, ki so primarno namenjeni političnim kriterijem. Ti imajo sicer konsistentno močan pozitiven vpliv na doseganje zastavljenih političnih ciljev pomoči (trije plusi v polju CC), vendar obenem dvomljiv, če ne celo negativen vpliv na doseganje okoljskih ciljev slovenske razvojne pomoči.

## KORELACIJSKA MATRIKA REZULTATOV – SKLADNOST POMOČI

Vplivi Programi \	A	B	C
A	0	0	0
B		+++	-/0
C			+++

Vrednosti na diagonali ostanejo v korelacijski matriki nespremenjene, nediagonalne vrednosti pa so simetrično na to diagonalo združene. Takšna operacija je smiselna, ker pove, kakšna je sinergično moč povezav med programi pomoči. Sinergijski kriterij je relevanten ker kaže na notranjo povezanost ukrepov pomoči pri doseganju nacionalnih ciljev. Obenem je tudi indikator učinkovitosti porabe sredstev, saj obsežni preseki med temami pomenijo, da je cilje razvojne pomoči mogoče doseči z manj sredstvi in z več medsebojne koordinacije vsebin.

Korelacija ocen vrednotenja programov slovenske razvojne pomoči kaže na popolno nepovezanost in celo mestoma nasprotujoče učinke programa slovenske razvojne pomoči. Ta je razmeroma uspešna le na ozkem področju doseganja ekoloških ciljev in političnih ciljev, medtem ko so povsem odsotne kohezijske vsebine. To prikazuje na koncu tudi presečni Vennov diagram rezultatov vrednotenja.

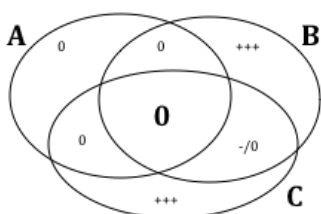


Diagram 1: Vennov diagram rezultatov vrednotenja vplivov slovenske razvojne pomoči na tri presečne teme

## 3. INTERPRETACIJA IN ZAKLJUČKI

Matrika nam pokaže, da je zelo malo sinergij in vpliva posameznih projektov na presečne teme razvojnega sodelovanja ter, da ima posame-

zen projekt pomemben vpliv zgolj na posamezno dimenzijo razvojnega sodelovanja – ali okolje ali politično dimenzijo. Projekti z okoljsko dimenzijo pa celo negativno vplivajo na projekte s politično dimenzijo.

Pri tem nobeden od izbranih projektov nima vpliva na izboljšanje spolne enakosti, kar je povezano tudi s tem, da enakost spolov ni kriterij/načelo, ki bi ga institucije upoštevale pri načrtovanju in izvajanju razvojnih projektov, kljub temu da je enakopravnost spolov zapisano kot ključno presečno načelo slovenskega razvojnega sodelovanja.

Evalvacija je pokazala, da je obseg, do katerega so izbrane presečne teme vključene v največje programe slovenskega razvojnega sodelovanja, majhen ter, da ni sistematičnega in institucionalnega pristopa za vključevanje presečnih tem v programske cikle vseh institucij, ki izvajajo programe razvojnega sodelovanja RS. Prav tako je zaznati tudi odsotnost poudarka na presečnih temah v sami pripravi strategij, implementaciji politik, oblikovanju, implementaciji in nadaljnje ukrepanje razvojnega sodelovanja, zaznati pa ni moč niti vloge in obsega presečnih tem pri dialogu in pogajanjih s partnerji v državah v razvoju.

## 4. PRIPOROČILA

- Država mora pripraviti strategijo za vključevanje presečnih tem v programe razvojnega sodelovanja, ki jim mora slediti priprava jasnih vodil, orodij ter usposabljanj, kako vključiti presečne teme v vse aktivnosti in ukrepe mednarodnega razvojnega sodelovanja RS. Pri tem je potrebna tudi veliko večja konceptualna jasnost, kaj so posamezni elementi in dimenzije izbrane presečne teme in kako se morajo le-ti odražati v programih razvojnega sodelovanja.
- Presečne teme morajo biti vključene v politične, zakonodajne dokumente, nacionalne strategije ter predvsem, da se upoštevajo že pri zgodnjih fazah programskega cikla.
- Vzpostaviti se mora tudi sistem spremljanja rezultatov programov in njihovega vpliva na presečne teme razvojnega sodelovanja.

## 5. OMEJITVE VREDNOTENJA

Z izbrano študijo smo testirali model evalvacije za vrednotenje vpliva programov slovenske razvojne pomoči na izbrane presečne teme, katerih naslavljanje je ključno za zmanjševanje revščine in doseganje trajnostnega razvoja. Pri interpretaciji rezultatov pa je potrebno upoštevati številne omejitve študije in metodologije evalvacije, predvsem:

- **Omejena sredstva za izvedbo evalvacije:** študija temelji na podatkih, pridobljenih na osnovi (omejenih) informacij o posameznih projektih, ki smo jih pridobili s strani relevantnih slovenskih institucij ter v kratkih razgovorih z izbranimi posamezniki, predvsem predstavniki državnih razvojnih institucij, ki pa pogosto tudi niso bili neposredno odgovorni za izvedbo izbranega projekta. Pri tem ocene pogosto temeljijo na osnovi (napisanih) ciljev in namenov izbranih projektov in ne na njihovi dejanski implementaciji in vplivu na izbrane presečne teme ter učinku v državah v razvoju. Pri tem v vrednotenje prav tako niso bili vključeni pogledi prejemnikov sredstev/institucij v državah v razvoju, kot tudi ne končnih uporabnikov v državah v razvoju ter ostalih relevantnih akterjev, ki bi lahko pomembno prispevali k razumevanju posameznih programov in njihovih vplivov.
- **Naknadno ali ex-post vrednotenje:** vrednotenje ter model vrednotenja, metodologije in kriteriji evalvacije so bili vzpostavljeni naknadno. Tako izbrani kriteriji – kljub temu, da njihovo vključevanje predstavlja obveznost za RS – v večini programov niso bili upoštevani v začetku programskega cikla/načrtovanju, kjer je njihovo vključevanje ključnega pomena. Zaradi tega je bilo v številnih primerih zelo težko oceniti, oziroma zaslediti vpliv teh programov na izbrane kriterije, saj le-ti niso bili upoštevani pri pripravi samih programov. Prav tako je bil model vrednotenja zgrajen enostransko in ne v konsenzu oziroma sodelovanju strani, katerih programi so bili ovrednoteni.

## 6. PRIMER DOBRE PRAKSE

Opravljen vrednotenje je primer dobre prakse na področju vključevanja javnosti v procese javnega upravljanja. Zaradi skrajnih omejitev vrednotenja je bilo potrebno poiskati kar se da enostaven postopek vrednotenja, ki še daje neke smiselne rezultate in daje podlago konkretnim političnim usmeritvam. Zato je bilo vzpostavljeno sodelovanje med strokovnimi društvi na področju razvojnega sodelovanja in vrednotenja javnih politik. Glavna pozornost je bila namenjena izbiri prikladnih postopkov vrednotenja. Nato je bilo izvedeno samo vrednotenje, saj so se izbrani postopki izkazali kot obvladljivi in smiselni. Rezultati vrednotenja so torej uporabni tudi po metodološki plati, saj odgovornim na področju razvojne pomoči na primeru dokazujejo, da lahko zagotovijo konsistenten okvir vrednotenja tudi, če razpolagajo le s skromnimi viri. Višina virov ni tako pomembna kot je pomemben smiselni načrt, na kakšen način lahko skromne vire pametno, to pa je predvsem presečno uporabimo.

Realizirani projekti razvojne pomoči	Država/Regija prejemnica	Znesek pomoči v EUR	Kanal procesiranja sredstev	Evalvacijski smotri			
				A – družbena kohezija	B – ekologija	C – politična dimenzija	
				enakopravnost spolov	okoljska trajnost	Človekove pravice in vladavina prava	
				»O« vpliv je odsoten; »+« pozitiven vpliv; »-« negativen vpliv			
C	Izobraževanja s področja upravljanja z javnimi financami in reforme javnih financ*	Zahodni Balkan	861.032,00	CEF	O	O	+
C	Dopolnitev vsebin v Hotelu Gorske oči v Zabjaku	Črna gora	445.000,00	CMSR	O	O	O
B	3. faza izgradnje komunalne čistilne naprave Skopje	Makedonija	439.610,00	CMSR	O	+	O
C	Elektroveličina – oprema meroslovnega laboratorija	BiH	270.000,00	CMSR	O	O	O
B	Izdelava glavnega rudarskega projekta za odpiranje, pripravo in eksploatacijo premoga v nahajališču Mariovo	Makedonija	190.000,00	CMSR	O	-	O
B	Postavitev in zagon reciklažnega centra za komunalne odpadke	Črna gora	184.000,00	CMSR	O	+	O
B	Razvoj IT sistema infrastrukture energetskega sistema (ITISMES)	Črna gora	150.000,00	CMSR	O	+	O
C	Opremljanje športne dvorane v Policijski akademiji v Danilovgradu	Črna gora	150.000,00	CMSR	O	O	O
B	Modernizacija izkoriščanja mineralnih surovin v rudniku rjavega premoga Breza	BiH	128.781,00	CMSR	O	O	O
B	Modernizacija tehnoloških procesov in uvajanje sistema daljinskega nadzora v jamah pogona Haljinići	BiH	121.000,00	CMSR	O	O	O
C	Temeljno usposabljanje za napotitve uslužbencev RS v mednarodne civilne misije*	Zahodni Balkan	113.094,53	CEP	O	O	+
B	Urbanistične študije Podgorice	Črna gora	105.000,00	CMSR	O	+	O
C	Projekt cepljenja živali nomadov in obisk veterinarjev iz Herata v Slovenijo	Afganistan	103.000,00	MORS	O	-	O
C	Humanitarna pomoč na področju rehabilitacije v Gazi – 2.del	Palestininska ozemlja	100.000,00	ITF	O	O	+
SKUPAJ			3.360.517,53				

Tabela 1.: Evalvacijska matrika – rezultati Vir: Ministrstvo za zunanje zadeve RS

\* Podrobnejših podatkov o projektu ni bilo možno pridobiti.

<sup>1</sup> Pri tem je potrebno poudariti, da ne obstaja konsenz, katere so točno presečne teme razvojnega sodelovanja, saj le-te predstavljajo politično vprašanje, katerih teža in pomen se lahko spreminjata glede na razmere. Prav tako so pogosto predmet različne interpretacije, saj nekateri posamezno vprašanje ocenjujejo kot sektor ali področje, za druga pa morda isto vprašanje predstavlja presečno temo. Izbor kriterijev tako temelji predvsem na presečnih temah, kot so izpostavljene v evropski razvojni politiki in njenih dokumentih, ki kot njeno članico, zavezuje tudi Slovenijo.



# Dodatek

Pripravila: Anita Ramšak

## POD DROBNOGLEDOM

# Zasebni sektor in razvojno sodelovanje – Vloga (javnih) naročil (*local procurement*) za višanje učinkovitosti razvojnega sodelovanja

V zadnjem času so bile sprejete številne zaveze za ukrepe, s katerimi bi lahko izboljšali učinkovitost mednarodne razvojne pomoči, vendar vprašanje javnih naročil (*local procurement*), do pred kratkim, ni bilo deležno veliko pozornosti v okviru agende učinkovitosti razvojne pomoči.

Javna naročila tako predstavljajo majhen, vendar pomemben del prizadevanj za višanje učinkovitosti razvojne pomoči, saj povezujejo razvojno pomoč s širšim vprašanjem trgovine in razvoja zasebnega sektorja. Prakse (javnih) naročil določajo, katera zasebna podjetja oziroma druge institucije, in iz katerih držav bodo sklenile pogodbo za izvajanje posameznih storitev ali oskrbo z dobrinami posameznega projekta financiranega s strani uradne razvojne pomoči. Izbira izvajalca pomembno vpliva na to, kako je pomoč dejansko porabljena, kdo so njeni prejemniki in kakšen je njen učinek ter tudi, kdo dobi priložnost za ustvarjanje dostopnih služb, ustvarjanje dohodka in izgradnjo/nadgradnjo proizvodnih zmoglosti.

### IZPOSTAVIMO LAHKO DVA PREVLAJUJOČA NAČINA, KAKO DONATORJI SPREJEMAJO NAROČILA IN IZBIRAJO IZVAJALCE PROJEKTOV MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA:

**I.** Vezana pomoč, ki vsebuje pogoj, da so vse pogodbe sklenjene z zasebnim sektorjem ali drugim institucijam, ki imajo sedež v državah donatoricah. Takšna pomoč predstavlja najslabšo obliko pomoči, saj popolnoma izključi podjetja iz držav v razvoju od poslovnih priložnosti, ki jih razvojno sodelovanje lahko ponuja ter predstavlja t.i. bumerang pomoč (*bumerang aid*). Zahteve in zaveze po prenehanju vezane razvojne pomoči so vključene v ključne mednarodne dokumente s področja učinkovitosti razvojne pomoči: Pariško Deklaracijo (2005), Akcijski načrt v Akri (2008) kot tudi v Busanskem partnerstvu za razvoj (2011), kljub temu pa je danes še vedno vsaj 20 % bilateralne pomoči formalno zavezane. Študije so pokazale, da so razvojni projekti, ki so financirani skozi »vezano pomoč« tudi do 15–40 % bolj dragi.

**II.** Na drugi strani, lahko omenimo tudi neformalno vezano pomoč, saj četudi donatorji formalno ne vežejo razvojne pomoči, lahko uporabijo številne druge neuradne prakse, s katerimi omogočijo prednostno možnost za sklenitev pogodbe za podjetja, ki imajo sedež v državah donatoricah.

Obstoječe študije, so pokazale, da kar dve tretjini pogodb, ki jih sklenejo bilateralni donatorji, še vedno sklenejo podjetja iz t.i. razvitih držav, pogosto tudi zato, ker so kriteriji ali jezik naročil takšni, da onemogočajo sodelovanje na razpisih podjetjem iz držav donatoric. Statistike na področju multilateralne pomoči niso nič boljše, saj je študija, ki jo je opravila evropska mreža za razvoj in dolg Eurodad (2011), pokazala, da je več kot polovica pogodb, ki jih je sklenila Svetovna banka, podpisana s tujimi podjetji.

Analiza poročil Centra za mednarodno sodelovanje in razvoj<sup>1</sup> o izvajanju tehnično operativnih nalog pri financiranju mednarodnega razvojnega sodelovanja, pri kateri je bil poudarek na sklepanju pogodb z izvajalci mednarodnega razvojnega sodelovanja, je pokazala, da je od 10 največjih projektov, sofinanciranih s slovensko mednarodno razvojno pomočjo skozi CMSR<sup>2</sup>, kar v sedmih projektih pogodba za izvajanje sklenjena s slovenskimi podjetji in eno slovensko javno

institucijo. V enem primeru sta postala pogodbeni izvajalca tako slovensko podjetje kot lokalno podjetje.

Vsa uradna slovenska razvojna pomoč je sicer po podatkih Ministrstva za zunanje zadeve uradno in formalno nevezana (*untied aid*), vendar formalna odveza pomoči ni dovolj za pametno in učinkovito uporabo razvojne pomoči. Eden izmed načinov, da je razvojna pomoč bolj učinkovita kot orodje za spodbujanje trajnostnega ekonomskega in družbenega razvoja je, da se več sredstev porabi lokalno, pri čemer se morajo upoštevati družbeni in okoljski kriteriji, ki ustvarjajo dostojno delo in spodbujajo zeleno rast.

Številni strokovnjaki poudarjajo, da pomoč doseže dvojni učinek, kadar ne samo financira razvojne projekte, ampak je tudi porabljena lokalno, na lokalno proizvedenih dobrinah in storitvah. Dodatna 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 dodeljujemo javna naročila in s kom sklepamo pogodbe, ima tako lahko pomemben potencial, kako narediti razvojno pomoč bolj učinkovito za zmanjševanje revščine in doseganje trajnostnega razvoja – to naj bi bil ključni cilj vseh prizadevanj Mednarodnega razvojnega sodelovanja.

### PRIPOROČILA

- Prenehajte vse neformalne oblike vezave pomoči.
- Prizadevajte si za reforme, tako s strani držav donatoric kot prejemnic razvojne pomoči, s katerimi bi povečali možnost in dostop naročil projektov, financiranih s strani slovenske razvojne pomoči, podjetjem in institucijam iz držav v razvoju, in ne – kot je prevladujoča praksa – v prvi vrsti slovenskim podjetjem.
- Spodbujajte izgradnjo sistema naročil na lokalni ravni ter podprite prizadevanja za države v razvoju, da izboljšajo sistem javnega naročanja
- Prizadevajte si za vključitev javnega naročanja na lokalni ravni v okvir Skladnosti politik za razvoj Evropske unije.

<sup>1</sup> Center za mednarodno sodelovanje in razvoj (CMSR) je samostojna raziskovalna in svetovalna neprofitna organizacija na področju mednarodnih ekonomskih odnosov, ki mu je Vlada Republike Slovenije, v skladu z Zakonom o mednarodnem razvojnem sodelovanju RS s sklepom podelila javno pooblastilo za izvajanje dela tehnično – operativnega dela mednarodnega razvojnega sodelovanja: <http://www.cmsr.si>.

<sup>2</sup> Gre za projekte, ki so bili v letu 2010 bili financirani s strani slovenske razvojne pomoči v vrednosti več kot 100.000 EUR.

	<b>Država Prejemnica</b>	<b>Donacija RS</b>	<b>Celotna vrednost projekta</b>	<b>Izvajalec / sedež</b>	<b>Vrednost pogodbe</b>
1	Črna gora	445.000	890.000	slovenski izvajalec	n/a
2	Makedonija	1.500.000	6.000.000	slovenski izvajalec	5.841.000
3	BiH	820.000	1.089.000	slovenski izvajalec	n/a
4	Makedonija	190.000	708.000	slovenski izvajalec	n/a
5	Črna gora	184.000	474.000	slovenski izvajalec	n/a
6	Črna gora	400.000	800.000	slovenski izvajalec	n/a
7	Črna gora	150.000	417.933	slovenski + lokalni izvajalec	n/a
8	BiH	128.781	429.270	lokalni izvajalec	429.270
9	BiH	121.000	404.000	lokalni izvajalec	404.000
10	Črna gora	105.000	280.000	slovenski izvajalec	280.000

**Tabela 1: Pod drobnogledom: Mednarodna razvojna pomoč kanalizirana skozi Center za mednarodno sodelovanje in Razvoj (CMSR)**

*Vir: Letno poročilo Centra za mednarodno sodelovanje in razvoj o izvajanju tehnično operativnih nalog pri financiranju mednarodnega razvojnega sodelovanja.*