

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**EKONOMSKA ANALIZA DELOVANJA
EVROPSKEGA RAZVOJNEGA SKLADA**

Ljubljana, februar 2005

MOJCA GREGORIČ

IZJAVA

Študentka Mojca Gregorič izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Zarjana Fabjančiča in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 14.2.2005

Podpis:

Handwritten signature of Mojca Gregorič in black ink.

KAZALO

1. UVOD	1
2. RAZVOJNA POLITIKA	2
2.1. CILJI RAZVOJNE POMOČI.....	5
2.2. PODROČJA RAZVOJNEGA SODELOVANJA.....	7
2.2.1. <i>Institucionalno sodelovanje</i>	7
2.2.2. <i>Trgovinsko sodelovanje</i>	7
2.2.3. <i>Tehnično in finančno sodelovanje</i>	7
2.2.4. <i>Druga področja sodelovanja</i>	8
2.3. INSTRUMENTI RAZVOJNEGA SODELOVANJA.....	8
2.3.1. <i>Pravni instrumenti sodelovanja</i>	8
2.3.2. <i>Finančni instrumenti sodelovanja</i>	9
3. EVROPSKI RAZVOJNI SKLAD IN POVEZANE INSTITUCIJE	10
3.1. INSTITUCIJE.....	12
3.1.1. <i>Uradne institucije</i>	12
3.1.2. <i>Institucije v Bruslju</i>	13
3.1.3. <i>Institucije na terenu</i>	14
3.1.4. <i>Specializirane agencije</i>	14
4. PREGLED RAZVOJA SODELOVANJA MED EU IN DRŽAVAMI AKP IN VZPOREDNO OBLIKOVANJE EVROPSKIH RAZVOJNIH SKLADOV	15
4.1. RIMSKA POGODBA – ASOCIACIJSKI SPORAZUM.....	16
4.2. SPORAZUMA YAOUNDÉ.....	16
4.3. SPORAZUMI LOMÉ.....	17
4.3.1. <i>Sporazum Lomé I</i>	18
4.3.2. <i>Sporazum Lomé II</i>	18
4.3.3. <i>Sporazum Lomé III</i>	19
4.3.4. <i>Sporazum Lomé IV</i>	19
4.3.5. <i>Revizija sporazuma Lomé IV</i>	20
4.3.6. <i>Začetki nastajanja novega sporazuma, t.i. »Green Paper«</i>	20
5. SPORAZUM COTONOU	22
5.1. POLITIČNE DIMENZIJE SPORAZUMA.....	23
5.2. SPODBUJANJE SODELOVANJA NEDRŽAVNIH INSTITUCIJ.....	24
5.3. INTENZIVNO OSREDOTOČENJE NA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE.....	26
5.4. OBLIKOVANJE NOVIH OKVIRJEV TRGOVINSKEGA IN EKONOMSKEGA SODELOVANJA.....	27
5.5. REFORMA FINANČNEGA SODELOVANJA.....	30
5.5.1. <i>Danes veljavni finančni protokol – deveti ERS</i>	32

5.5.2. Prihodnji finančni protokol.....	33
6. VPLIV ŠIRITVE EU NA NJENO RAZVOJNO POLITIKO	35
6.1. VLOGA SLOVENIJE	36
7. SKLEP.....	37
LITERATURA	39
VIRI:.....	40
PRIILOGE	

1. UVOD

Vprašanje razvoja je danes ena izmed tem, ki v procesu globalizacije pridobiva na pomenu. Revščina, spopadi in množice razseljenih ljudi niso le lokalni problemi, temveč zadevajo cel svet s svojimi socialnimi, finančnimi in humanitarnimi posledicami. Številčni podatki o življenjskih razmerah v najmanj razvitih državah so naravnost osupljivi in trkajo na vest razvitega Zahoda, ki je svojo blaginjo zasnoval na vrednotah in principih demokracije, človekovih pravic in medsebojnega spoštovanja. Na svetu je 800 milijonov ljudi kronično podhranjenih, med katerimi je vsaj 200 milijonov otrok; v pod-saharski Afriki in južni Aziji npr. kar 40 odstotkov populacije še vedno živi na robu preživetja; kužne bolezni, kot so AIDS, malarija in tuberkuloza so neenakomerno razširjene med revnimi ljudstvi držav v razvoju (v nekaterih državah v razvoju je tretjina aktivne populacije okužena z aidsom); v osemindesetih najmanj razvitih državah sveta znaša stopnja obiskovanja šole le 36% in še bi lahko naštevali.

Evropska unija prispeva okoli polovico pomoči državam v razvoju in v mnogih primerih je njihov glavni trgovinski partner. Pri tem aktivno pokriva vse regije sveta.

Namen pričujoče naloge je preveriti, ali obstoječi sistem pomoči državam v razvoju daje ustrezne rezultate. Cilj naloge pa je predstaviti sistem razvojne pomoči, ki jo države EU namenjuje državam Afrike, Karibov in Pacifika (v nadaljevanju države AKP) skozi Evropski razvojni sklad (v nadaljevanju ERS). Tako je v naslednjem poglavju naprej predstavljena razvojna politika in instrumenti razvojnega sodelovanja.

Prvi instrumentalni korak v smeri dolgoročne razvojne zaveze afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami je bila ustanovitev Evropskega razvojnega sklada, katerega namen je še danes nudenje humanitarne, tehnične in finančne razvojne pomoči. V tretjem poglavju tako sledi opis Evropskega razvojnega sklada, njegovo delovanje in institucije, s katerimi sodeluje pri izvrševanju razvojne pomoči.

Četrto poglavje obsega časovni pregled razvojnega sodelovanja med državami EU in AKP. Od začetkov ERS leta 1957 pa do danes se je oblikovalo 9 razvojnih sporazumov, ki vsebujejo vedno bolj kompleksne oblike sodelovanja. Sledi peto poglavje, ki je namenjeno podrobnejši predstavitvi zadnjega tovrstnega sporazuma, imenovanega Cotonou sporazum. Le-ta se bo izvajal do leta 2020. Ker se obdobje ERS razlikuje od veljavnosti razvojnih sporazumov, je posebej predstavljena tudi reforma finančnega sodelovanja.

Z vstopom v EU je Slovenija postala aktivni član pri so-oblikovanju evropske politike do mednarodnega razvojnega sodelovanja. V zadnjem poglavju tako namenjam nekaj besed dosednji razvojni politiki Slovenije in njenih usmeritvah v prihodnosti.

2. RAZVOJNA POLITIKA

Razvojna politika je politika, ki je usmerjena v kvantitativne in kvalitativne cilje (Senjur, 1993, str. 341). Prvi zajemajo rast cen, stopnjo brezposelnosti, plačilno bilanco, rast proizvoda itd., drugi pa stabilnost gospodarstva, konkurenčnost poslovnega gospodarstva, odprtost in dinamičnost gospodarstva itd. Razvojna politika je, v primerjavi z ekonomsko politiko, ki je usmerjena le v kvantitativne cilje in predpostavlja dane proizvodne zmogljivosti, usmerjena v povečevanje proizvodnih zmogljivosti, kar je pogoj za gospodarski razvoj neke države. Gospodarski razvoj pomeni povečanje gospodarske blaginje ljudi neke države v daljšem časovnem razdobju in se meri z različnimi ekonomskimi kazalci (tehnološki napredek, obseg in učinkovitost investicij, strukturne spremembe, človeški kapital utelešen v delavcih), kot tudi s kazalci, kot so pismenost, dolžina življenjske dobe, zdravstveno stanje prebivalstva itd (Barro, Grilli, 1994, str. 279).

Cilj razvojne politike je spodbujanje trajnostnega razvoja, ki - usmerjen k dolgoročnim rezultatom in napredku - pomaga pri odpravljanju revščine v državah v razvoju in pri integraciji teh držav v globalno ekonomijo (Development, 2004). Poleg ekonomskih in socialnih ciljev obstajajo tudi politični cilji politike razvoja. Gre za cilje demokratizacije, vzpostavljanje vladavine prava in urejanje zakonodaje v državah v razvoju, ob čemer varovanje človekovih pravic in osnovnih človekovih svoboščin igra prav posebno vlogo (Kronenberg, Wouters, 2004, str. 193).

Tuja pomoč državi pomeni realna sredstva in transferje, ki so pod določenimi pogoji namenjena državam v razvoju (Artis, Nixon, 2004, str. 385). Ta vrsta pomoči ne upošteva izključno trgovinskih transakcij ter vojaške pomoči, saj le-te ne prispevajo k ekonomskemu razvoju države, ampak imajo navadno ravno nasprotni učinek. Takšen pristop torej ne izpolnjuje pravega namena oz. cilja razvojne politike in odpira vrsto vprašanj o učinkovitejših prijemih. Poleg tega se pogloblja vrzel med razvitimi in nerazvitimi ter zaostrovanje v odnosih med bogatimi in revnimi državami. Vprašanja, ki se pri tem najpogosteje pojavljajo so:

- Zakaj donatorji dajejo pomoč?
- Zakaj revne države sprejemajo pomoč?
- V kakšni obliki naj bi bila ta pomoč dana? Ali kot posojilo ali subvencija, vezana ali nevezana, bilateralna ali multilateralna, projektna ali programska pomoč, itd.
- Katerim državam naj bo ta pomoč namenjena?
- Kakšen vpliv ima dana pomoč na proces razvoja in rasti države prejemnice pomoči?
- Kateri so kriteriji in pogoji dodeljevanja pomoči?

Kljub več kot petdesetletnim izkušnjam na tem področju je na ta vprašanja nemogoče jasno in enostavno odgovoriti. Koliko denarja donatorji namenijo za razvojno pomoč in kdo oz. katera

država bo te pomoči deležna, je odvisno od različnih ekonomskih, političnih in strateških dejavnikov. Pri tem pa je oddvojena humanitarna pomoč, kjer so kriteriji jasnejši in enostavnejši in ki še vedno igra dominantno vlogo.

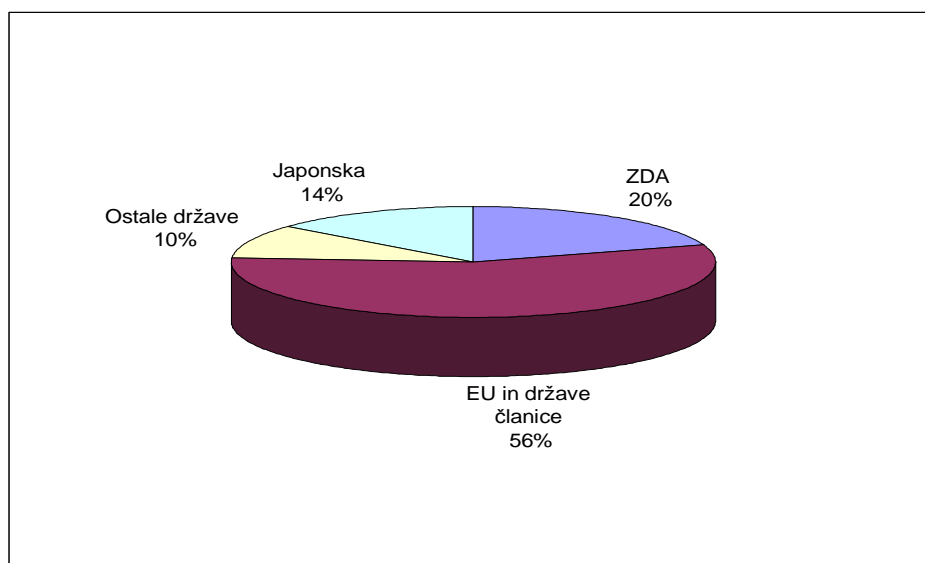
Ravno tako na drugi strani revne države sprejemajo pomoč iz različnih razlogov, npr. nujnost reševanja perečih problemov, pomanjkanje lastnih sredstev, politični vplivi in pritiski na vzpostavitev odnosov med donatorjem in državo itd.

Države pomoč dobivajo v različnih oblikah, kot posojila, subvencijo, tehnično pomoč, stvarno pomoč (večinoma v obliki hrane), pomoč za določen projekt (npr. gradnja cest, mostov itd.) ali določen program (npr. v transportnem sektorju). Navadno so donatorke tiste, ki diktirajo tovrstne pogoje.

Uspeh razvojne politike ni odvisen le od višine vloženih sredstev. Primarna odgovornost za razvoj bi morala biti bolj na strani držav v razvoju. Da bi bili rezultati torej čim boljši, bi morale na eni strani države v razvoju oblikovati svojo lastno strategijo ter začeti z ekonomskimi in političnimi reformami. Na drugi strani pa bi jim morale industrijsko razvite države omogočiti oziroma olajšati vstop na svoje trge, pomagati rešiti problem njihovih dolgov, povečati razvojno pomoč in jim s svojimi znanji in izkušnjami s področja razvojne politike priskočiti na pomoč.

Med največje svetovne donatorje štejemo Evropsko unijo ter države članice EU, ZDA in Japonsko. Kot nam kaže slika 1, EU prispeva okoli polovice javne pomoči državam v razvoju in je v mnogih primerih njihov glavni ekonomski partner. Pri tem aktivno pokriva vse regije sveta.

Slika 1: Uradna razvojna pomoč v letu 2002



Vir: A world player, 2004, str. 4.

Od samega začetka dalje je EU z določenimi državami in regijami na različnih koncih sveta skozi skupno trgovinsko politiko, z razvojno pomočjo in z uradnimi trgovinskimi sporazumi oz. sporazumi o skupnem sodelovanju razvijala medsebojne odnose (A world player, 2004, str. 5). Razvojna politika EU temelji na načelu trajnostnega, pravičnega in socialno obeleženega razvoja (Development policy of the European Community, 2002). Sestavni del takega razvoja je promocija t.i. evropskih vrednot: človekovih pravic, demokracije, vladavina prava in kakovostnega upravljanja.

Glavni cilj razvojne politike EU je zmanjševanje in dokončno izkoreninjenje revščine. Pri tem pa se revščina ne definira zgolj kot pomanjkanje dohodka in finančnih sredstev, ampak pomeni tudi nezadostne zaloge hrane, nedostopnost izobrazbe in zdravstvenih storitev, pomanjkanje pitne vode, zemlje, možnosti za zaposlitev in pridobivanje posojil, nerazvitost storitev, infrastrukture itd. Doseganje cilja zmanjševanja revščine pa pomeni podporo trajnostnemu gospodarskemu in socialnemu razvoju ter razvoju okolja, spodbujanju postopnega vključevanja držav v razvoj v svetovno gospodarstvo in odločenosti za boj proti neenakosti.

Kompleksnost ustroja in delovanja EU tako pomeni stalno usklajevanje njenih politik za doseganje konkretnih rezultatov. Za uspeh razvojne politike EU je torej pomembna usklajenost med politiko razvojnega sodelovanja in ostalimi povezanimi skupnimi politikami, kot sta na primer skupna kmetijska in trgovinska politika, kar zahteva dobro sodelovanje vseh akterjev znotraj same EU. Evropska unija pa pri oblikovanju in izvajanju svoje razvojne politike ne deluje izolirano od ostalih zainteresiranih udeležencev, ampak predstavlja dopolnitev k že vzpostavljenim bilateralnim odnosom razvojnega sodelovanja med posameznimi državami članicami EU in posameznimi državam AKP. Sodeluje tudi z ostalimi donatorji in akterji v svetovnem merilu: na primer sodelovanje s posameznimi državami (npr. Japonsko, ZDA itd.) ali pa sodelovanje z mednarodnimi organizacijami (npr. Svetovno banko, Mednarodnim denarnim skladom, Mednarodno trgovinsko organizacijo itd.).

Pri vsem tem se zastavlja vprašanje, zakaj Evropski uniji ne zadostuje le nudenje humanitarne pomoči državam v razvoju in se aktivno ukvarja z dolgoročnejšo perspektivo teh držav skozi spodbujanje njihovega razvoja. Odgovor na to vprašanje sega na eni strani v preteklost, ko so bile države iz skupine AKP še kolonije nekaterih držav članic EU in slednje do njih čutijo določeno moralno odgovornost. Na drugi strani pa dejstva kažejo, da obstaja močna povezanost med stopnjo razvitosti držav, številom katastrof v teh državah (državljske vojne, lahkota, itd.) ter aktualnim vprašanjem varnosti. Varnost je predpogoj za razvoj. Konflikti ne le da uničujejo infrastrukturo vključno s socialno infrastrukturo, ampak spodbujajo tudi kriminal, zavirajo investicije in normalno ekonomsko aktivnost. Veliko število držav in regij je danes ujeto v začarani krog konfliktov, nevarnosti in revščine (Moussis, 2003, str. 2-10).

Evropska unija na področju humanitarne pomoči uspešno sodeluje z mednarodnimi humanitarnimi organizacijami in predstavlja enega največjih svetovnih donatorjev. Pomoč EU v primeru naravnih katastrof in nudenje pomoči brezdomcem in beguncem v primeru državljanskih vojn je povezano z našo socialno vestjo in osnovno človekovo dolžnostjo. Vendar pa je sama humanitarna pomoč učinkovita le kratkoročno in sama po sebi ne prinaša dolgoročnih rešitev perečih problemov. Dejstvo je, da bi bilo v primeru pravočasnega ukrepanja, predvsem na področju spodbujanja razvoja, mogoče marsikatero katastrofo, predvsem pa državljansko vojno, preprečiti ali vsaj omejiti njen učinek. Zatorej EU dandanes cilje svoje razvojne politike uspešno kombinira s svojimi zunanje-političnimi interesi, ki se kažejo skozi politike zgodnjega prepoznavanja konfliktov, preprečevanja konfliktov in celo sodelovanja v lastnih ali kombiniranih mirovnih operacijah.

Dodatni razlog, zakaj je interes EU za razvoj držav AKP tako velik, pa je tudi v tem, da predstavljajo te države za Evropsko unijo velik trgovinski prostor. Zgodovinska in politična pogojenost odnosov med EU in AKP prinaša tem odnosom določeno specifičnost, ki je podrobneje razdelana v nadaljevanju te naloge. Ob tem pa je pomembno poudariti, da Evropska unija nima razvitega sodelovanja le z državami AKP, ampak sodeluje na več področjih tudi z drugimi državami oziroma regijami po svetu. Med najvidnejše sodijo države t.i. Novega sosledstva (Vzhodna Evropa z Rusijo, Južni in Vzhodni Mediteran), države Zahodnega Balkana (s perspektivo bodočega članstva) ter ostale države Azije in Latinske Amerike.

Trgovina in razvojna politika sta torej močni orodji za promocijo reform. EU skupaj s svojimi državami članicami kot največji donator uradne zunanje pomoči na svetu sledi ciljem vzpodbujanja sprememb na bolje. Njen pristop temelji na programih pomoči, pogojenosti le-te in usmerjanih trgovinskih ukrepih; vse to pa naj bi vodilo prejemnice pomoči k uspešnim reformam, spremembam ter napredku.

2.1. Cilji razvojne pomoči

Evropska unija se pri oblikovanju svoje razvojne politike osredotoči predvsem na doseganje šestih osnovnih ciljev. To so (Development policy of the European Community, 2002):

- **Povezava med trgovino in razvojem**

Trgovinska politika bi morala biti usklajena z ekonomsko situacijo držav v razvoju in njihovimi razvojnimi strategijami. Reforma trgovinske politike, ki jo uvajajo države v razvoju, bi morala biti skladna z njihovimi cilji in razvojnimi strategijami in bi morala uživati večjo in trdnjšo mednarodno podporo. Pri tem jim je potrebno omogočiti prednostni vstop na tuje trge (odprava uvoznih carin, uvoznih količinskih omejitev itd.), v tem primeru trg EU, in jim pomagati, da izkoristijo globalizacijo, da imajo pod nadzorom vpliv tega procesa in da zmanjšajo njegove negativne učinke.

- **Regionalna združevanja in sodelovanje**

Gre za spodbujanje povezovanja držav določenih regij (npr. Maghreb – Tunizija, Maroko, Alžirija; AKP), saj si na eni strani na tak način države olajšajo skupni vstop na svetovne trge, na drugi strani pa olajšajo reševanje medsebojnih (med-sosedskih) problemov v skupnem interesu, npr. na področju okolja in rabe naravnih virov ter gospodarjenja z njimi.

- **Podpiranje makroekonomske politike in spodbujanje pravičnega dostopa do socialnih storitev**

Pri tem gre za spodbujanje politike odpisa danih kreditov manj razvitim državam in spodbujanje nastajanja investicijam naklonjenega območja. V skladu z makroekonomskim okvirom pa je potrebno nadaljevati tudi z razvojem določenih socialnih področij, predvsem področja zdravstva in izobraževanja, ter dostopnost le-teh čim večjemu številu prebivalstva.

- **Promet**

Za gospodarski in družbeni razvoj države ter za dostopnost do osnovnih socialnih storitev je učinkovit transportni sistem bistvenega pomena.

- **Zagotavljanje hrane in trajnostni razvoj podeželja**

Za zmanjševanje revščine je potrebno poiskati tesnejšo povezavo med nujno človekoljubno pomočjo v obliki hrane in dolgoročnim razvojem v pogledu stalnega zagotavljanja hrane. Učinkovit in trajnostni razvoj podeželja pa je mogoč le na osnovi dolgoročnih strategij, ki temeljijo na sodelovanju, kar omogoča, da se prioritete podeželskega sveta odrazijo v splošni politiki in v politiki posameznih sektorjev.

- **Povečana stopnja učinkovitosti države in njenih organov**

Dejavnosti Evropske unije na tem področju so dosti bolj nepristranske od dejavnosti držav samih, ki imajo za seboj svojo zgodovino in jih zavezuje specifični pravni sistem. To pomeni, da igra Unija pomembno vlogo pri spodbujanju učinkovite vladne administracije, boju proti korupciji in zagotavljanju spoštovanja zakonodaje.

Ob zgoraj naštetih ciljih je za večji uspeh razvojne politike potreben še vzporedni razvoj na bolj humanitarnih področjih, kot so:

- promocija človekovih pravic, vključno s pravicami otrok,
- enakost med moškimi in ženskami,
- problem reševanja nalezljivih bolezni, AIDS-a in
- zaščita okolja.

2.2. Področja razvojnega sodelovanja

Razvojno sodelovanje EU zajema več področij vpliva, pomoči in odnosov, ki naj bi v državah prejemnicah zagotovili trajnostne rezultate v smeri napredka, izboljševanja življenjskega standarda prebivalstva in integracije manj razvitih držav v svetovne procese.

2.2.1. Institucionalno sodelovanje

Ločimo naslednje oblike institucionalnega sodelovanja:

- tradicionalno mednarodno sodelovanje, ki izhaja iz članstva in sodelovanja Evropske unije v različnih mednarodnih organizacijah;
- neposredno sodelovanje med EU ter državo prejemnico pomoči (npr. makro-ekonomska pomoč) ter
- sodelovanje z nedržavnimi institucijam, predvsem na osnovi sofinanciranja projektov.

2.2.2. Trgovinsko sodelovanje

Evropska unija je bila prva, ki je leta 1971 začela z uveljavljanjem t.i. splošnega sistema preferenc¹. Ideja tega sistema je bilo dopuščanje uvoznih carinskih oprostitev ali pa vsaj njihovo znižanje za proizvode ali pol-proizvode, tekstil in kmetijske izdelke, ki so na evropski trg prihajali iz držav v razvoju, če le-ti niso predstavljali neposredne konkurence proizvodom iz držav EU. Pri tem se od držav v razvoju ni zahtevalo recipročnosti, ampak so le-te zavezane k spoštovanju klavzule največjih ugodnostih² in k prepovedi diskriminacije med državami Skupnosti. Cilj sistema preferenc je povečanje dohodka od izvoza, pospeševanje razvoja industrije in dvig ekonomske rasti držav v razvoju.

Take oblike sporazumov se uporabljajo predvsem za tiste proizvode, ki igrajo vodilno vlogo pri razvoju ekonomije držav AKP (npr. sporazum za banane, riž ali sladkor).

2.2.3. Tehnično in finančno sodelovanje

Levji delež finančnih sredstev, ki jih za razvojno sodelovanje zagotavljajo EU, Evropska investicijska banka in Evropski razvojni sklad, se še vedno vlaga predvsem v javne projekte

¹ Splošnih sistem preferenc je eden od instrumentov trgovinske politike, v okviru katerega so carine bodisi znižane ali celo odpravljene za pretežni del uvoza izdelkov s poreklom iz držav v razvoju.

² Klavzula največjih ugodnosti oz. načelo nediskriminacije je klavzula, ki je tipična v meddržavnih bilateralnih pogodbah o gospodarskem sodelovanju. S klavzulo vsaka pogodbenca stranka priznava svoji sopogodbenici in njenim gospodarskim subjektom iste ugodnosti, ki jih je že dala oz. jih bo dala v prihodnosti katerikoli tretji državi. Gre torej za preprečevanje meddržavne gospodarske diskriminacije.

(gradnja cest, bolnišnic, itd.) in za tehnično sodelovanje (tehnična pomoč, študije, itd.), ki je povezano z investicijami.

S tega vidika ločimo dve vrsti razvojne pomoči:

- planirana pomoč, ki jo države AKP napovejo v petletnih programih, sooblikovanih med EU in posamezno državo AKP in
- skupna pomoč, ki se implementira skozi posebne organe, odgovorne za izvajanje sodelovanja na administrativni in finančni ravni.

2.2.4. Druga področja sodelovanja

Druga področja sodelovanja predstavljajo okvir za spodbujanje razvojnega sodelovanja na tistih horizontalnih področjih, ki predstavljajo osnovo za napredek in uspeh celotnega procesa razvojnega sodelovanja. Gre za področja:

- izobraževanja,
- zaščite človekovih pravic,
- zaščite okolja,
- kulture,
- zaščite žensk in otrok,
- boja proti AIDS-u in drogam ter
- humanitarne pomoči in preskrbe s hrano, ki predstavljata dve od najpomembnejših področij.

2.3. Instrumenti razvojnega sodelovanja

Evropsko razvojno sodelovanje se vrši skozi široko paleto pravnih in finančnih instrumentov.

2.3.1. Pravni instrumenti sodelovanja

Pravni instrumenti sodelovanja so lahko enostranski ali pa v obliki konvencije. Enostranski pravni instrumenti sodelovanja so zasnovani tako, da EU enostransko vpelje olajšave za določeno državo ali skupino držav, če je to njen strateški interes. Na primer:

- V okviru skupne trgovinske politike je EU proizvodom, ki prihajajo iz držav v razvoju, olajšala vstop na trg EU. Gre za t. i. splošni sistem preferenc, ki izhaja iz 133. člena Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti³.

³ Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti ali pogovorno tudi Rimska pogodba je bila s strani šestih držav (Belgije, Francije, Nemčije, Italije, Luksemburga in Nizozemske) podpisana 25. marca 1957 v Rimu (A Constitution for Europe, 2004, str. 2).

- Člen 308 Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti dovoljuje Evropski uniji, da določenim državam nudi finančno in tehnično pomoč ter pomoč na področju preskrbe s hrano, humanitarne pomoči in pomoči v boju proti AIDS-u (npr. države Azije in Latinske Amerike).
- Konvencijsko zasnovani instrumenti sodelovanja se izvajajo na osnovi mednarodnih sporazumov, predvsem asociacijskih sporazumov, ki si nanašajo na 310. člen Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti. Ti sporazumi so:
 - multilateralni, kar pomeni, da zajemajo večje število partnerjev (npr. sporazumi Lomé z državami AKP) ali
 - bilateralni in urejajo odnose med Evropsko unijo in posamezno državo (npr. sporazum med EU in Tunizijo, ipd.).

2.3.2. Finančni instrumenti sodelovanja

Splošni finančni instrument razvojnega sodelovanja je proračun Evropske unije. Denarna podpora namenjena za razvoj se razdeljuje na osnovi dveh načel. Ločimo:

- geografski oziroma regionalni pristop, kjer se dodeljena pomoč deli na tri področja (Meditersko območje, Azija in Latinska Amerika ter Južna Afrika). Pomoč, ki je dodeljena v obliki donacij, je namenjena predvsem za finančno, tehnično in ekonomsko sodelovanje;
- tematski oziroma sektorski pristop, ki uporablja le določene proračunske postavke. Države uporabnice teh sredstev prihajajo s celotnega sveta, vključno z državami AKP. Najpomembnejši cilji te oblike sodelovanja so pomoč v hrani, humanitarna pomoč in sodelovanje z nedržavnimi organizacijami.

Celotna finančna sredstva, ki jih EU namenja za razvojno pomoč, se usmerjajo skozi (Doc. 128/03 ACP, 2003, str. 7):

- proračun EU (letno za države AKP namenijo približno 700 milijonov letno),
- Evropski razvojni sklad (ERS – European Development Fund), v proračun katerega na osnovi za to določenega ključa prispevajo vse države članice Evropske unije,
- bilateralne programe držav članic EU.

Določen del skupne pomoči EU se kanalizira skozi mednarodne agencije (Svetovna banka, Združeni narodi, itd.), pomemben vir pa je tudi Evropska investicijska banka (EIB), ki v okviru zunanjih, v tem primeru razvojnih aktivnosti, zagotavlja oziroma dodeljuje kredite.

3. EVROPSKI RAZVOJNI SKLAD IN POVEZANE INSTITUCIJE

Evropski razvojni sklad je bil ustanovljen z Rimsko pogodbo (131. in 136. člen) in tako od leta 1957 še vedno predstavlja enega izmed glavnih finančnih instrumentov razvojnega sodelovanja EU z državami AKP⁴ (Doc. PR\529173SL, 2004, str 4). Manjši delež sredstev ERS je namenjen tudi razvoju čezmorskih držav in ozemelj⁵ (v nadaljevanju ČDO).

Glavni namen ERS je finančna podpora razvoja držav AKP na osnovi dolgoročnih programov zlasti na področjih (European Development Fund, 2004):

- razvoja podeželja,
- industrializacije in
- ekonomske infrastrukture.

Sklad nudi sredstva vsem tistim projektom, ki prispevajo k ekonomskemu, socialnemu in kulturnemu razvoju države, na primer:

- razvoj na področju izobraževanja (npr. zagotavljanje stvari potrebnih za šolanje),
- razvoj infrastrukture (npr. gradnja cest od pristanišč do industrijskih centrov),
- razvoj in izboljševanje produkcije, ter v manjši meri tudi
- humanitarna pomoč.

Razvoj na vseh zgoraj omenjenih področjih pomeni pomemben del demokratizacije, ekonomskega in drugega napredka, boja proti revščini, diskriminaciji spolov in boja za zaščito okolja.

ERS je ustanovljen s strani držav članic, vodi ga poseben odbor in zanj veljajo posebna finančna pravila. Višino proračuna sklada in s tem sredstev, ki jih Evropska unija nameni za razvojno pomoč državam AKP, določi Svet na osnovi nacionalnih sporazumov, ki jih morajo potrditi nacionalni parlamenti držav članic.

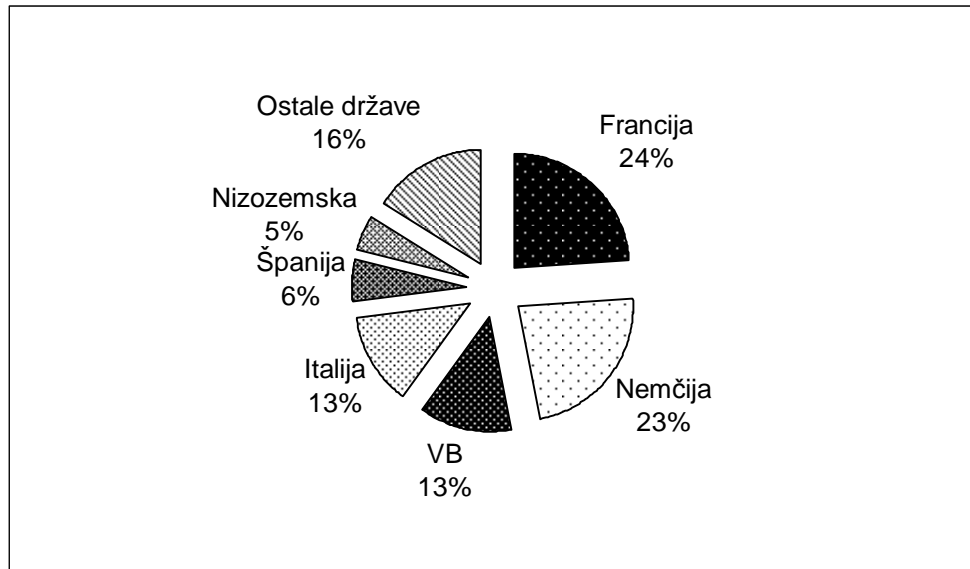
Sklad torej ne predstavlja ene od postavk v skupnem proračunu Evropske unije, ampak je proračun sklada določen individualno, neodvisno od skupnega proračuna Evropske unije. To pomeni, da sredstva sklada ne prihajajo direktno iz proračuna Unije, temveč preko neposrednih vplačil držav članic EU. Višina vplačanih sredstev posamezne države v ERS se določi na podlagi posebnega ključa, pri čemer se ob ostalih dejavniki deloma upošteva BDP

⁴ Države AKP so skupina držav, ki so se medsebojno povezale predvsem z namenov učinkovitejše izrabe sredstev, ki jim jih EU in njene države članice namenjajo za njihov razvoj (tabela in zemljevid v Prilogi 1).

⁵ Definicija in seznam držav ČDO je naveden v Prilogi 2.

države deloma pa zgodovinska povezanost določene države z državami AKP (npr. bivše kolonije).

Slika 2: Deleži držav članic EU v ERS VIII



Vir: Some Basic Facts, 2001, str. 3.

Sklad je vedno oblikovan za obdobje petih let, določanje višine proračuna Evropskega razvojnega sklada pa je povezano s sklenjenimi razvojnimi sporazumi med Evropsko unijo in državami AKP. Vse do leta 1990 so bila obdobja, za katera je bil sklad oblikovan, usklajena z obdobji trajanja sklenjenih razvojnih sporazumov; s podpisom desetletnega sporazuma Lomé IV leta 1989, pa je prvič prišlo do časovne neskladnosti. V obdobju trajanja tega sporazuma se prvič srečamo z oblikovanjem dveh Evropskih razvojnih skladov (ERS VI in ERS VII), vsakega za obdobje petih let. Razlog za tako odločitev je v tem, da je doba petih let prekratka za uspešno dokončanje in vidne rezultate večine projektov, ki se izvajajo v državah AKP, hkrati pa je nemogoče oblikovati ustrezen proračun za tako dolgo obdobje, kot je deset let.

Druga zanimivost sklada je, da ravno zaradi svoje neodvisnosti od proračuna EU ERS ni podvržen letni kontroli zaključenosti projektov, kar omogoča časovno neomejenost pri izvedbi projektov (le-ti naj vseeno ne bi trajali dlje kot deset let). Ko so sredstva ERS odobrena, so na razpolago dokler se ne porabijo ali pa prerazporedijo (Balance sheet and accounts of the 6th, 7th and 8th European Development Fund for financial year 2000, 2001, str. 3). V tej značilnosti sklada je iskati razloge, da nekateri razvojni projekti iz ERS VI, ERS VII in ERS VIII trajajo še danes ter da je del sredstev iz preteklih ERS ostal neporabljen. Da bi se v novem finančnem protokolu ERS IX izognili podvajanju projektov in njihovem dvojnem financiranju, predvsem pa temu, da bi sredstva namenjena za razvoj ostala neporabljena daljše obdobje, so se odločili za združitev nedokončanih projektov in vseh finančnih sredstev iz prejšnjih skladov (kar zneso približno 9,9 milijard evrov).

3.1. INSTITUCIJE

Večletno sodelovanje med Evropsko unijo in državami AKP je ustvarilo zelo kompleksen sistem institucij, kjer vsaka izmed njih igra posebno vlogo pri odločanju, vodenju in izvajanju razvojnih politike (The Institutions, 2001, str. 1).

Proces odločanja in usmerjanja procesov razvojnega sodelovanja med EU in AKP poteka preko institucij ustanovljenih v ta namen. Oblikovane so bile v okviru trenutno veljavnega sporazuma Cotonou, katerega natančen opis sledi v petem poglavju.

Institucije delimo v štiri skupine:

- »Uradne« institucije,
- institucije s sedežem v Bruslju,
- institucije na terenu in
- specializirane agencije.

3.1.1. Uradne institucije

Uradne institucije predstavljajo delovna telesa, ki vodijo, usmerjajo in sooblikujejo razvojno politiko EU nasproti AKP ter sprejemajo odločitve na tem področju.

Svet ministrov Evropske unije in držav AKP

Svet ministrov Evropske unije in držav AKP je sestavljen iz predstavnikov Sveta evropske unije, predstavnikov Evropske komisije in predstavnika vlade vsake izmed držav AKP. Svet ministrov se srečuje redno enkrat letno; na pobudo predsedstva Sveta ministrov, ki ga sestavljata predstavnik Evropskega sveta in predstavnik držav AKP, pa lahko tudi večkrat letno. Naloge Sveta ministrov so:

- vodenje političnega dialoga;
- sprejemanje političnih napotkov in sprejemanje odločitev potrebnih za izvrševanje ukrepov Sporazuma, zlasti glede razvojnih strategij in postopkov;
- preučevanje in reševanje vsakršnega problema, ki ogroža učinkovitost izvajanja Sporazuma ali pa predstavlja oviro pri njegovem izvrševanju;
- zagotavljanje nemotenega delovanja posvetovalnih organov.

Odločitve Sveta ministrov oblikujejo resolucije, priporočila ter mnenja, ki so zavezujoča za obe strani. Pri teh odločitvah Svet ministrov lahko upošteva mnenja in priporočila skupne parlamentarne skupščine EU in držav AKP. Določa tudi obveznosti Zbora veleposlanikov.

Zbor veleposlanikov Evropske unije in držav AKP

Naloga Zbora veleposlanikov je, da pomaga Svetu ministrov pri izpolnjevanju zastavljenih ciljev, izvršuje naloge, ki mu jih Svet ministrov dodeli, predvsem pa nadzira izvajanje sporazuma Cotonou. Zbor veleposlanikov sestavljajo stalni predstavniki držav članic Evropske unije, predstavnik Komisije in vodje Misij držav AKP. Nestalno predsedstvo Zbora veleposlanikov sestavljata predstavnik stalnih predstavnikov držav članic Evropske unije in predstavnik vodij Misij držav AKP.

Skupna parlamentarna skupščina Evropske unije in držav AKP

Skupna parlamentarna skupščina predstavlja posvetovalni organ in je sestavljena iz enakega števila predstavnikov Evropskega parlamenta in parlamentarnih predstavnikov držav AKP. Člani se srečujejo dvakrat letno na plenarnem zasedanju, izmenično v državi članici Evropske unije in državi AKP. Namen parlamentarne skupščine je, da:

- preko dialoga in konzultacij pospešuje proces demokracije;
- razpravlja o stvareh, ki se nanašajo na razvoj in EU - AKP sodelovanje;
- dviguje zavest javnosti o pomembnosti razvoja in spodbuja večje razumevanje med ljudmi iz držav Evropske unije in tistimi iz držav AKP;
- sprejema sklepe oziroma zaključke in za Svet ministrov pripravlja priporočila, s katerimi skušajo zagotoviti večjo nepristranskost Sporazuma.

3.1.2. Institucije v Bruslju

Za oskrbo z informacijami, pripravo dokumentacije ter koordinacijo dela in stališč glede razvojne politike skrbijo institucije s sedežem v Bruslju.

Sekretariat držav AKP

Sekretariat AKP skrbi za pospešeno izvajanje sporazuma Cotonou in je zadolžen za promptno oskrbo z informacijami. S svojo dejavnostjo nudi nepogrešljivo podporo delu prej omenjenih »uradnih« institucij, Ekonomsko-socialnega odbora, ostalih specializiranih agencij (glej 3. 1. 4.) ter evropskih institucij (npr. Evropski parlament).

Generalni direktorat Evropske komisije za razvoj (GD Razvoj)

GD Razvoj je eden izmed 24 generalnih direktorats Evropske komisije in skrbi za skupno razvojno politiko ter razvojno sodelovanje z državami v razvoju. To pomeni, da le-ta neposredno vodi in usklajuje odnose med EU in 77 državami AKP ter 20 čezmorskimi državami in ozemlji.

Da bi zagotovil čim uspešnejšo izvedbo razvojnega sodelovanja, GD Razvoj tesno sodeluje z drugimi akterji EU, kot na primer z GD za zunanje odnose, GD za trgovino, GD za kmetijstvo, Pisarno za zunanjo pomoč (Aid-Co), Pisarno za humanitarno pomoč (ECHO) ter drugimi.

3.1.3. Institucije na terenu

Z nedavno reformo zunanje pomoči v okviru EU se vse več pristojnosti prenaša na predstavniške institucije na terenu, ki naj bi s svojimi ekspertizami in prisotnostjo na samem kraju izvajanja projektov razpolagale z boljšimi informacijami iz prve roke.

Nacionalni pooblaščen predstavnik

Nacionalnega predstavnika določi vsaka izmed držav AKP in je pooblaščen za predstavljanje svoje države v vseh projektih, ki so financirani iz Evropskega razvojnega sklada. Njegova naloga je, da pri pripravi, vrednotenju ter ocenjevanju projektov tesno sodeluje z vodjo Delegacije Evropske komisije v svoji državi in skrbi za pogodbe, odobrava porabo sredstev in zagotavlja korektno izvedbo projektov ali programov.

Delegacija Evropske komisije

Delegacija Evropske komisije predstavlja prvi kontakt na terenu za vse, ki sodelujejo v procesu razvoja države. Vodja Delegacije, kot že omenjeno, tesno sodeluje z nacionalnim pooblaščenim predstavnikom in redno obvešča lokalne državne oblasti ter Evropsko komisijo o stvareh, ki so neposredno povezane z EU – AKP sodelovanjem ter s situacijo v državi.

3.1.4. Specializirane agencije

Specializirane agencije na področju razvojnega sodelovanja med EU in AKP so bile ustanovljene na osnovi izkušenj iz prejšnjih sporazumov Lomé. V zadnjem sporazumu Cotonou sta aktivni dve:

Center za razvoj podjetij

Center za razvoj podjetij nudi nefinančne storitve zasebnim podjetjem v državah AKP in na ta način spodbuja izvrševanje razvojnih strategij v zasebnem sektorju v teh državah. Lokalnim podjetjem nudi informacije o zahtevani kakovosti proizvodov in standardih na tujih trgih, pravnih okvirih Sporazuma in nudi pomoč pri začetkih ekonomskega sodelovanja. Na drugi strani pa evropska podjetja in organizacije informira o poslovnih priložnostih v državah AKP.

Tehnični center za kmetijsko in podeželsko sodelovanje

Tehnični center pomaga lokalnim organizacijam pri oblikovanju in izvajanju programov za zmanjševanje revščine, zagotavljanju hrane ter ohranitvi osnovnih naravnih virov in na ta način prispeva k trajnostnemu razvoju kmetijstva in podeželja v AKP.

4. PREGLED RAZVOJA SODELOVANJA MED EU IN DRŽAVAMI AKP IN VZPOREDNO OBLIKOVANJE EVROPSKIH RAZVOJNIH SKLADOV

Prvi sporazum na področju razvojnega sodelovanja je takratna EGS s takratnimi šestimi državami članicami podpisala že 1. 1957, le-ta pa je vključeval mnogo skromnejše število držav prejemnic pomoči (Moussis, 2003, str. 504). Stalna potreba bo izboljševanju sodelovanja je pripeljala do številnih sporazumov, ki so preko osnovne pomoči nekaterim bivšim kolonijam na začetku vodili do vedno bolj izoblikovanega in politično pogojevanega okvira medsebojnih odnosov, pomoč pa je zajela številna področja. Z leti je število partneric naraščalo, tako na strani EU kot tudi na strani AKP. Danes petindvajseterica preko sedaj veljavnega Cotonou sporazuma sodeluje s kar 77 državami AKP, vključujoč tudi 20 čezmorskih držav in ozemelj.

Tabela 1: Razvoj sodelovanja med državami EU in državami AKP

Leto	Sporazum	Število udeleženih držav		Sredstva ERS (vključno s sredstvi za ČDO) v mio €
		AKP	EU	
1957	Asociacijski sporazum			569,4
1963	Yaoundé I sporazum	18	6	730,4
1969	Yaoundé II sporazum	18	6	887,3
1975	Lomé I sporazum	46	9	3.053,3
1980	Lomé II sporazum	58	9	.207,0
1985	Lomé III sporazum	65	10	7.882,6
1990	Lomé IV sporazum	68	12	11.583,0
1995	Revizija Lomé IV	70	15	13.151,1
2000	Cotonou sporazum	77	15	14.300,0

Vir: Dominique, 2000, str. 12.

4.1. Rimska pogodba – Asociacijski sporazum

Že od samega začetka so prve podpisnice t. i. Rimske pogodbe izražale solidarnost s takrat še svojimi kolonijami in ČDO, predvsem pa interes za njihov razvoj (The Lomé Convention, 2004).

Prvi razvojni sklad (ERS I) je bil oblikovan v letu 1958, kmalu po podpisu Rimske pogodbe leta 1957. Namen prvega Evropskega razvojnega sklada je bilo sodelovanje takratne Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju EGS) z neevropskimi državami, do katerih so imele države podpisnice Rimske pogodbe poseben interes. V večini primerov je šlo za kolonije držav članic, s katerimi so čutile zgodovinsko povezanost in s tem odgovornost za njihov razvoj.

4.2. Sporazuma Yaoundé

Leta 1963 je prišlo do podpisa prvega sporazuma o razvojnem sodelovanju med državami članicami EGS in državami Združene Afrike in Madagaskarja, takrat imenovanimi AASM države (Associated African and Malagasy Countries), imenovanega »Yaoundé I«. Ta sporazum je bivšim kolonijam v Afriki omogočal predvsem določene ugodnosti z vidika trgovanja in jim nudil finančno pomoč. Skladno s podpisanim sporazumom je bil za obdobje 1963-1969 oblikovan drugi Evropski razvojni sklad (ERS II).

Leta 1969 pride do podpisa novega sporazuma imenovanega »Yaoundé II« in s tem do ustanovitve tretjega Evropskega razvojnega sklada (ERS III), za obdobje 1969 - 1975.

Oba sklenjena sporazuma (Yaoundé I in II) sta pomenila začetek nove oblike oz. načina razvojnega sodelovanja med takratno EGS in državami AASM. Gre za začetne korake take oblike sodelovanja in s tem povezanimi procesi učenja ene in druge strani, ne le na področju partnerskih odnosov (ustanovitve skupnih institucij), ampak tudi z vidika pogodbenega in pravno urejenega sodelovanja. V obeh sklenjenih sporazumih so se osredotočili predvsem na nudenje finančne in tehnične pomoči državam AASM in preko tega na razvijanje ekonomske in socialne infrastrukture ter trgovine. Kakršnakoli ideja o razvijanju političnega sodelovanja med državami pa je bila v tistem obdobju (gre za obdobje hladne vojne) popolnoma neizvedljiva.

4.3. Sporazumi Lomé

Velik preobrat v odnosih in v obliki sodelovanja med EGS in državami AASM je povzročil vstop Velike Britanije v EGS (Kenneth, 2000, str. 20). Le-ta je "s seboj" pripeljala svoje bivše kolonije in številne države, s katerimi je že imela razvito bilateralno sodelovanje. To je pomenilo, da se je število držav, ki so bile upravičene do razvojne pomoči EGS z 18 povečalo na kar 46 držav. To je povzročilo potrebo po bistveno večjih finančnih sredstvih namenjenih za razvoj in s tem nujnost po boljšem in bolj sistematičnem organiziranju ter izvajanju sporazumov in Evropskega razvojnega sklada.

Boljša organizacija pa ni bila potrebna le s strani EGS, ampak je bilo potrebno boljšo organiziranost zagotoviti tudi na strani držav prejemnic razvojne pomoči. Države prejemnice pomoči EGS so bile države, ki so imele navkljub velikim medsebojnim razlikam (razlike v političnih sistemih, v razvitosti, itd.) en sam skupni cilj: socialno ekonomski razvoj države. Želja oziroma nujnost po boljši organizaciji in s tem učinkovitejši porabi sredstev, ki jih je EGS namenila za njihov razvoj, je leta 1975 pripeljala do podpisa t.i. Georgetown sporazuma in s tem uradnega statusa skupine afriških, karibskih in pacifiških držav, po novem imenovanih AKP države (orig. ACP - African, Caribbean and Pacific States). Ob ustanovitvi je bilo v skupino AKP vključenih 46 držav, njihov glavni organ pa je postal Generalni sekretariat, ki je sprejemal vse glavne odločitve in dogovarjanje z EGS na področju razvojne pomoči. Države podpisnice omenjenega sporazuma so s tem sporazumom sicer postavile določena pravila in okvire sodelovanja z EGS, vendar so pri tem obdržale popolno samostojnost pri oblikovanju svoje individualne politike. Ob podpisu tega sporazuma je bil med državami pristopnicam in državami članicami EGS oblikovan sporazum o nepovratnem izvozu, ki je veljal za vse AKP države.

Vsi ti dogodki (priključitev Velike Britanije EGS, nastanek skupine AKP) so postavili temelje za začetek nove generacije sporazumov, imenovanih Lomé. Ta nova generacija sporazumov je naslednjih 25 let (od Lomé I do Lomé IV) oblikovala oziroma predstavljala osnovo za odnose med EGS in skupino držav AKP. Bistveni napredek te generacije sporazumov je v primerjavi s prejšnjimi v tem, da je bil z njimi 99 % industrijskih proizvodov proizvedenih v državah AKP omogočen neoviran vstop na trge držav članic EGS. To je pomenilo, da so industrijski proizvodi proizvedeni v najmanj razvitih državah iz skupine AKP (tak status je imelo 39 držav) na evropski trg prihajali brez uvoznih carin in količinskih omejitev.

Sodelovanje v vseh štirih sporazumih je bilo osredotočeno predvsem na dva ključna elementa: ekonomsko in trgovinsko sodelovanje ter razvojno sodelovanje. Gre torej za kombinacijo razvojne pomoči, trgovine in zametkov političnega vpliva za daljše obdobje. S to novo generacijo sporazumov gre za največjo finančno in politično obliko sodelovanja med severom in jugom.

4.3.1. Sporazum Lomé I

Prvi sporazum iz nove serije, poimenovan sporazum Lomé I (ime je dobil po kraju podpisa sporazuma), je bil sklenjen leta 1975 med devetimi članicami EGS in šestinštiridesetimi državami AKP (The Lomé Convention, 2004). Sklenitev omenjenega sporazuma je sovpadala z nastankom četrtega Evropskega razvojnega sklada (ERS IV), ki je vseboval tri milijone evrov, namenjenih za razvojno pomoč državam AKP. Osnovni vidik ekonomskega in komercialnega sodelovanja v sporazumu Lomé I je bil sistem tržnih preferenc. To je pomenilo, da so države AKP industrijske in kmetijske izdelke, ki niso predstavljali direktne konkurence izdelkom proizvedenih v EGS, izvažale v države EGS brez količinskih omejitev in uvoznih carin. Kako je bil tak način trgovine urejen, najbolj nazorno kažejo trije najpomembnejši protokoli:

- »Bananas protocol«, ki je v države EU dovoljeval brezcarinski uvoz določene količine banan in s tem omogočal preživetje večine malih držav v Karibskem otočju;
- »Sugar protocol«, s katerim se je EGS zavezala, da bo letno od držav AKP odkupila po v naprej določeni (relativno visoki) ceni v naprej določeno količino sladkorja;
- »Beef and veal protocol«, je dovoljeval devetdeset odstotno povrnitev uvoznih dajatev, ki so jih morale države AKP plačati ob izvozu govejega mesa na trg EGS, je pomenil veliko pomoč predvsem Južnoafriškim izvoznikom govejega mesa.

Ob omenjenih treh protokolih, ki so zagotavljali fleksibilnost in s tem uspeh sporazuma Lomé I, je pomembno vlogo igral tudi t.i. sistem »STABEX«, s katerim so proizvajalci in izvozniki kmetijskih proizvodov (npr. kakav, kava, čaj itd.) iz držav AKP na evropski trg skušali zagotoviti stabilen dohodek od izvoza. To je pomenilo, da je v primeru izpada izvoznega dohodka zaradi nihanja cen kmetijskih izdelkov ali pa zaradi izpada pridelka (suša, poplave itd), omenjeni sistem Stabex, zagotovil kompenzacijo le-tega.

Glavni interes sporazuma Lomé I pa ni bil le gospodarski razvoj v državah AKP, ampak se je med razvoje prioritete uvrstil tudi razvoj njihove infrastrukture: gradnja cest, mostov, bolnišnic, šol, itd.

4.3.2. Sporazum Lomé II

Sporazum Lomé II je bil podpisan leta 1979 z osemindesetimi državami AKP in je v večji meri pomenil le nadaljevanje prejšnjega sporazuma. Vidnejša novost na področju izkoriščanja naravnih virov je bil le sistem »SYSMIN«, ki je, podobno kot v prejšnjem sporazumu sistem "STABEX", omogočal državam, katerih gospodarstvo je bilo odvisno od izvoza določene rudnine, najem ugodnejših kreditov oz. kompenzacijo v primeru izpada dohodka zaradi negativnega gibanja cen surovin. S tem so poskušali ohraniti in obnoviti proizvodno zmogljivost rudnikov v državah AKP.

4.3.3. Sporazum Lomé III

Sporazum Lomé III je bil podpisan med desetimi evropskimi državami in petinšestdesetimi državami AKP za obdobje od 1985 do 1990. Po pregledu prvih dveh iz serije teh sporazumov so bili rezultati učinkovitosti takšnega načina razvojne pomoči že vidni, kar je pomenilo še dodatno vzpodbudo za vnaprej. Kar pa je v tem času še vedno predstavljalo ogromen problem, je bilo dejstvo, da je bil v najmanj razvitih državah AKP na eni strani viden napredek razvoja infrastrukture, na drugi strani pa je velika večina prebivalstva teh držav trpela zaradi pomanjkanja hrane in še vedno umirala zaradi lakote.

Prioriteta Lomé III je tako postala politika razvoja podeželja in s tem sistema samooskrbnih kmetij. S tem so skušali zagotoviti, da bi si bili ljudje sposobni sami proizvajati hrano, potrebno za preživetje - v smeri razvoja trajnostnega kmetijstva. Pojavili sta se tudi dve novi področju, na katerih je EU poskušali spodbuditi pozitivne spremembe; in sicer: področje kulture in zaščita človekovih pravic. Sredstva, ki jih je v okviru Lomé III zajemal šesti Evropski razvojni sklad, so znašala 7,9 milijonov evrov.

4.3.4. Sporazum Lomé IV

Lomé IV, zadnji iz serije teh sporazumov, je bil leta 1989 podpisan med osemindesetimi državami AKP in dvanajstimi državami EU in je predstavil kar nekaj novosti. Postal je prvi sporazum na področju razvojne politike, ki je bil podpisan za obdobje desetih let (1990-2000). Ne glede na desetletno razvojno konvencijo pa je bil finančni protokol (ERS), kot je že bila ustaljena praksa, oblikovan za pet-letno obdobje. To je pomenilo, da sta se v okviru Lomé IV pojavila dva finančna protokola. Proračun prvega, ki je bil sklenjen za obdobje 1990-1995, je znašal 12 milijonov evrov, od katerih je 10,8 milijona evrov zagotovil sedmi ERS, ostalo pa Evropska investicijska banka. Drugi finančni protokol, imenovan osmi ERS, je bil oblikovan za drugo petletko sporazuma (1995-2000) in je obsegal 13,2 milijona evrov.

Sredstva iz tega sporazuma so bila, ob vseh že znanih področjih (hrana, infrastruktura, izobraževanje, itd.), namenjena tudi za zaščito okolja (prepoved izvažanja nevarnih odpadkov v države AKP) in zaščito oz. pravice žensk.

Ne glede na to, da je bil sporazum Lomé IV podpisan za dobo desetih let, je bilo zaradi velikih političnih sprememb, ki so se odvijale v tistem obdobju (globalizacija mednarodnih odnosov in liberalizacija mednarodne trgovine), potrebno obstoječi sporazum dopolniti. Rezultat sprememb je bila revizija Lomé IV, narejena po petih letih, torej po zaključku prvega finančnega protokola in je predstavljala pomemben korak pri nadaljnjem izboljšanju sodelovanja med evropskimi državami in državami AKP.

4.3.5. Revizija sporazuma Lomé IV

Revizija Lomé IV je sprožila podpis dodatnega sporazuma – amandmajev med petnajstimi evropskimi državami in sedemdesetimi državami AKP. Le-ta je bil leta 1995 podpisan na Mavriciusu in je pomenil nadgradnjo sporazuma Lomé IV. Zajemal je novosti na področju razvojnega sodelovanja, o katerih se do takrat skoraj ni govorilo. Evropska stran je namreč začela uvajati politično pogojevano pomoč, s čimer naj bi vzpodbudila tudi demokratični in družbeni razvoj AKP.

Spoštovanje in zaščita človekovih pravic in vpeljevanje demokracije v države AKP je postal bistven element omenjenega sporazuma ter pomemben vzvod dodeljevanja pomoči (Essential and Fundamental Elements, 2001, str. 1). Kršitve so pomenile delno ali celotno ukinitve sodelovanja Evropske unije z določeno državo in s tem ukinitve razvojne pomoči in drugih povezanih ugodnosti. Hkrati se je počasi uveljavil in večal pomen vloge žensk in zaščite okolja v državah AKP. Pomen zaščite okolja se v novem sporazumu kaže v vključevanju prepovedi trgovanja s kemičnimi odpadki med državami AKP in EU in v novem protokolu o zaščiti tropskih gozdov.

Za problem nerazvitih držav se je začela zanimati tudi civilna družba, ki je spodbujala decentralizacijo sodelovanja in odpis posojil najmanj razvitim državam (Dominique, 2000, str. 13). Rezultat je bilo preoblikovanje določenih kreditov, ki so jih najmanj razvite države dobile v prejšnjih Lomé sporazumih, v subvencije.

Postopno vključevanje in izvrševanje teh novih programov je pomenilo možnost pregleda ne samo potreb s strani držav AKP, ampak tudi njihovo doslednost, predvsem pa učinkovitosti pri uresničevanju posameznih programov.

Revizija Lomé IV in uvedene spremembe so spodbudile nastanek dokumenta z naslovom »Zelena knjiga« (orig. Green paper) o odnosih med Evropsko unijo in državami AKP na pragu 21. stoletja – izzivi in možnosti novega partnerstva«. Zelena knjiga je bila usmerjena v potencial medsebojnih odnosov za prihodnost.

4.3.6. Začetki nastajanja novega sporazuma, t.i. »Green Paper«

Z izdajo Zelene knjige konec leta 1997 se je uradno začelo novo obdobje pogajanj med evropskimi državami in državami AKP in s tem nastajanje osnutka novega sporazuma, ki je leta 2000 nadomestil do takrat veljavni sporazum Lomé IV (Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century, 1996).

Pred podpisom novega sporazuma o razvojnem sodelovanju med EU in državami AKP je bilo potrebno opraviti temeljit pregled dotedanjih dosežkov na področju razvoja na eni strani in

sprememb, ki so se zgodile v zadnjih dvajsetih letih v državah AKP na drugi strani (The Lomé Convention!, 2003). Revizija razvojnih programov je pokazala velik napredek na področju dostopnosti osnovnih življenjskih potrebščin (npr. hrane, pitne vode) ter na področju zdravstva in izobraževanja, vendar je še vedno močno izstopalo dejstvo, da je od petdesetih najmanj razvitih držav na svetu kar enainštirideset držav prihajalo iz skupine držav AKP.

Znotraj skupine držav AKP se je zgodila delitev. Ena skupina držav je v tem obdobju z dodeljenimi sredstvi uspela vzpostaviti tako stopnjo političnega in ekonomskega razvoja, ki sta omogočala trgovanje in sodelovanje teh držav s tujimi, predvsem pa evropskimi trgi. V drugi skupini držav pa so bila tiste, kjer je prevladovalo reševanje fundamentalnih problemov socialnega propadanja države, naraščajoča stopnja nasilja in spopadov, kar je povzročalo nastajanje humanitarnih katastrof (vojne, lakota, veliko število beguncev, itd.). Vse to je uničevalo razvojno politiko, saj so se sredstva namesto za razvoj uporabljala za kritje stroškov kriznih situacij.

Raziskave, ki jih je izvedla Evropska komisija so pokazale, da je bila rast BDP v državah AKP prenizka glede na vložena sredstva (Comment on the Commission Green Paper on relations between the EU and ACP countries, 2004). Poleg tega se je v obdobju izvajanja sporazumov Lomé delež, ki so ga imele države AKP na evropskih trgih, zmanjšal s slabih sedmih na le tri odstotke. Hkrati je medsebojno trgovanje med državami Afrike predstavljalo le šest odstotkov njihovih trgovinskih tokov, kar pomeni, da je potencial regionalnega sodelovanja na afriškem kontinentu ostajal skorajda neizkoriščen.

Ob vsem tem je v omenjenem obdobju prišlo še do korenitih geografskih, predvsem pa političnih sprememb. Naj omenimo samo zaključek hladne vojne in prve zametke uvajanja demokracije v nekaterih državah AKP.

Evropska unija se je bila, ne samo zaradi čuta solidarnosti do najmanj razvitih držav, ampak tudi z vidika uveljavljanja lastnih osnovnih vrednot ter ustvarjanja ekonomske razvitosti in stabilnosti svojih takratnih, predvsem pa bodočih trgov, prisiljena spoprijeti z izzivi teh novih sprememb in problemov. Pri vsem tem je aktivno vlogo igrala tudi evropska javnost s svojim odnosom in naklonjenostjo do nudenja razvojne pomoči državam v razvoju, vendar pa je na drugi strani zahtevala vidne rezultate. Zato negativna reakcija javnosti (davkoplačevalcev) nad korupcijo v državah AKP in težnja k večji učinkovitosti porabe denarja ne preseneča. Rezultat nezadovoljstva javnosti se je pokazal v zmanjšanju sredstev v obliki donacij z 0,33 odstotka BDP EU v letu 1988 na 0,23 odstotka v letu 1998.

Vse to (velike razvojne razlike, vedno večje število kriznih območij, politične spremembe, naraščajoča korupcija itd.) je zahtevalo korenite spremembe v razvojnem sodelovanju med Evropsko unijo in državami AKP. Te spremembe je bilo potrebo upoštevati in v čim večji

meri rešiti z novim razvojnim sporazumom, ki je nasledil sporazum Lomé IV in je bil po izteku slednjega podpisan leta 2000.

V Zeleni knjigi iz leta 1997 so skušali postaviti okvire, ki naj bi predstavljali osnovo za oblikovanje naslednjega razvojnega sporazuma. Osredotočili so se na naslednja področja:

- najprej je bilo potrebno dokončati in racionalizirati programe, ki so jih začeli izvajati v prejšnjih sporazumih;
- zagotavljanje osnovnih življenjskih potrebščin (hrane, pitne vode, ipd.) in napredek v zdravstvu ter izobraževanju so še vedno predstavljali najpomembnejši razvojni cilj;
- poudarek je bil na individualnem obravnavanju vsake izmed držav, ki je bila oziroma bo deležna njihove razvojne pomoči, s čimer so skušali zagotoviti večjo selektivnost in preglednost nad dodeljeno razvojno pomočjo;
- na eni strani je bilo potrebno zagotoviti hitrejše izplačevanje dodeljene pomoči in poenostavitev razvojnih programov, katerih je bilo včasih preveč in so pogosto vodili do podvajanja dela, na drugi strani pa je bilo potrebno zagotoviti učinkovito kontrolo nad izrabo dodeljene pomoči in sprotno primerjanje porabljenih sredstev z doseženimi rezultati;
- v izogib medsebojnemu izključevanju trgovinskih režimov je bilo nujno potrebno usklajevanje z Mednarodno trgovinsko organizacijo;
- globalizacija, razvoj tržne ekonomije in rast regionalizma v državah AKP so začeli predstavljati pomemben razvojni element; izredno velika podpora je bila izkazana zasebnemu sektorju, kot vodilni sili ekonomskega razvoja v določenih državah AKP;
- konec koncev je torej bila potrebna aktivnejša vloga civilne družbe, zasebnega sektorja in vseh ekonomskih in socialnih akterjev.

Zelena knjiga ni dala dokončnih rezultatov in odločitev glede prihodnjega sodelovanja, je pa predstavljal nek osnovni okvir in veliko pomoč pri pogajanjih za oblikovanju prihodnjega razvojnega sporazuma, imenovanega »Cotonou Agreement«, ki je v veljavi še danes.

5. SPORAZUM COTONOU

Danes veljavni Cotonou sporazum je rezultat petindvajsetletnega sodelovanja med Evropsko unijo in državami AKP. Predstavlja novo poglavje na področju sodelovanja in pomeni nadaljevanje sporazumov Lomé (The Cotonou Agreement at a Glance, 2001, str. 1).

Novi sporazum o sodelovanju, imenovan Sporazum Cotonou, je bil sklenjen med 15 državami Evropske unije in 77 državami AKP in podpisan 23. junija 2000 v glavnem mestu države Benin imenovanem Cotonou, po katerem je sporazum tudi dobil ime. Predstavlja zelo obsežen

razvojni in trgovinski sporazum, ki na eni strani stremi k pospeševanju ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja držav AKP, na drugi strani pa jim pomaga pri zagotavljanju miru in varnosti ter pri razvoju politično stabilnega in demokratičnega okolja (The new ACP-EC Agreement, 2003).

Sporazum je bil podpisan za obdobje dvajsetih let in v primerjavi s prejšnjim sporazumom, vsebuje novost in sicer klavzulo, ki dovoljuje njegovo revizijo vsakih pet let. To pa omogoča večjo fleksibilnost sistema sodelovanja in možnost sprotne prilagajanja le-tega nastajajočim spremembam. Vzporedno s sporazumom je bil sklenjen tudi finančni protokol, ki je, kot je to že bila stalna praksa, razdeljen na petletna obdobja. Trenutno se sredstva, ki se namenjajo za razvoj črpajo iz devetega Evropskega razvojnega sklada, ki vsebuje 15,2 milijard evrov.

Novi sporazum temelji na t.i. »petih stebrih«:

1. obsežne politične razsežnosti,
2. spodbujanje sodelovanja nedržavnih institucij,
3. intenzivno osredotočenje na zmanjševanje revščine,
4. oblikovanje novih okvirjev trgovinskega in ekonomskega sodelovanja in
5. reforma finančnega sodelovanja.

5.1. Politične dimenzije sporazuma

Novi sporazum Cotonou namenja izredno veliko pozornost in pomen političnim dimenzijam, ki zajemajo vse razvojne cilje in učinke, ki preko procesa demokratizacije in reform spodbujajo oblikovanje učinkovitejše in bolj demokratične oblasti v državah AKP (The Cotonou Agreement, 2003, str. 19). Politično sodelovanje med EU in državami AKP predstavlja osrednji del sodelovanja in vsebuje široko paleto ukrepov, ki posredno ali neposredno vplivajo na politiko sodelovanja in na politično ureditev v državah AKP (Putting Politic First?, 2001, str. 2).

Cotonou sporazum prinaša novosti na področju političnega sodelovanja (The new ACP-EC Agreement, 2003):

- Politični dialog naj bi omogočal reševanje vseh skupnih vprašanj ter zagotavljal doslednost in povečan vpliv dialoga na razvojno sodelovanje. Ideja izvajanja političnega dialoga je v tem, da naj bi potekal kontinuirano in ne le takrat ko pride do večjih problemov (npr. kršitev človekovih pravic v državah AKP). Vključeval bi tako državne kot tudi nedržavne institucije in se izvajal na ravni vseh držav AKP na nacionalni in regionalni ravni.
- Vodenje politike zagotavljanja miru, preprečevanja konfliktov in resolucij se osredotoči zlasti na sodelovanje pri zatiranju izvorov konfliktov in usposabljanju lokalnih oblasti za

boj proti temu, preprečevanju porabe finančnih sredstev za dejavnosti, ki niso povezane z razvojem držav AKP (npr. trgovanje z orožjem).

- Spoštovanje človekovih pravic, pravil demokracije in pravne države uvaja t.i. »osnovne elemente« sodelovanja med EU in državami AKP, katerih kršitev lahko privede celo do ukinitve pomoči.
- Zagotavljanje »odgovorne oblasti« in s tem aktivnega boja proti korupciji v državah AKP predstavlja resnično novost na področju razvojnega sodelovanja. Gre za določitev posebnih postopkov in ukrepov (celo ukinitvev pomoči), ki se bodo izvedli v primeru korupcije. Pri tem ne gre le za korupcijo na področju porabe finančnih sredstev iz ERS, ampak tudi za pojave korupcije v katerikoli državi, kjer ima Evropska unija finančne interese in kjer korupcija predstavlja oviro razvoju. S tem ukrepom želijo Evropska unija in države AKP evropskim davkoplačevalcem in drugim investitorjem ter zakonitim uporabnikom pomoči poslati jasno in pozitivno sporočilo.

5.2. Spodbujanje sodelovanja nedržavnih institucij

Skozi leta sodelovanja so države članice Evropske unije in države AKP prišle do spoznanja, da nedržavne institucije igrajo izredno pomembno vlogo v boju proti revščini, pri pospeševanju rasti, dostopnosti socialnih dobrin in uvajanju demokracije (The Cotonou agreement, 2003, str. 26).

Tako novi Cotonou sporazum v primerjavi s prejšnjimi sporazumi Lomé uvaja dodatno novost, namreč spodbujanje aktivnega sodelovanja nedržavnih institucij pri oblikovanju in izvrševanju razvojnih strategij in programov. Nedržavne institucije niso več omejene le na končno izvrševanje projektov, ampak igrajo pomembno vlogo v celotnem procesu sodelovanja.

Tako se ob državnih institucijah (institucije na lokalni, nacionalni in regionalni ravni) v novih širših okvirih sodelovanja novega sporazuma srečamo še z nedržavnimi institucijami kot so zasebni sektor, ekonomski in socialni partnerji, vključno s trgovinskimi organizacijami ter civilno družbo (npr. organizacije za zaščito človekovih pravic, različne ženske organizacije, gibanja za okolje, raziskovalni inštituti, mediji itd.) (Opportunities and Challenges, 2001, str. 2).

Za nedržavne institucije sta v sporazumu predvideni dve vidnejši vlogi (The Cotonou Agreement, 2003, str. 29):

1. Nedržavne institucije naj bi bile izvajalec storitev razvojnih programov, katerih cilj je izboljšanje življenjskih pogojev prebivalstva in boljša dostopnost do socialnih dobrin. V večini držav AKP so v vsem tem času ravno nedržavne institucije pridobile določena

znanja in izkušnje, ki so bistvenega pomena za nudenje socialnih dobrin, kot sta npr. zdravstvo in izobraževanje. To je razlog, da v novem programu skušajo med nedržavnimi institucijami ter centralnimi in lokalnimi oblastmi vzpodbuditi tesnejše in učinkovitejše sodelovanje in s tem boljše rezultate. Gre za sodelovanje med ministrstvi in zasebnimi agencijami (to je lahko podjetje ali pa institucijo) z namenom skupnega izvrševanja določene strategije ali projekta. Kot primer lahko navedemo akcijo boja proti zlorabi drog na Jamajki, kjer sta se v boju proti drogam prvič v zgodovini Jamajke združili državna institucija za boj proti drogam in nedržavne institucije. V okviru tega projekta, za katerega so iz osmega ERS namenili 1,2 milijona evrov in je vključeval preko 3000 ljudi, so o problemu drog seznanjali mladostnike v šolah (v sodelovanju z ministrstvom za izobraževanje), cerkvah in zdravstvenih centrih ter začeli s svetovanjem preko telefona in izvajanjem drugih programov, ki so prispevali k zmanjševanju tega problema.

2. Nedržavne institucije so soudeleženci pri oblikovanju in ocenjevanju razvojne politike. V tem primeru sporazum spodbuja nedržavne institucije (npr. združenje pridelovalcev banan, različne trgovinske organizacije, organizacije za zaščito človekovih pravic itd.), da sodelujejo pri pogajanjih med EU in državo AKP glede razvojne politike ter se v okviru tega zavzemajo za interese skupine, ki jo zastopajo in ji skušajo zagotoviti čim večje ugodnosti in zaščito. Gre za možnost, ki so jo nedržavne institucije pridobile s pojavom demokratizacije, ki se je v državah AKP začela širiti v devetdesetih letih. V tem obdobju so se pojavile najrazličnejše civilne organizacije, pa tudi zasebni sektor je začel pridobivati na moči. Vsi ti t. i. »novi udeleženci« so postajali vse glasnejši in so zahtevali spremembe na področjih, ki so vplivali na njihovo življenje.

Ob velikem številu nedržavnih institucij, ki so se začele pojavljati v državah AKP, pa je nemogoče v razvojno politiko vključiti vse izmed njih, zato so se začela postavljati najrazličnejša vprašanja: kdo naj dobi pravico do sodelovanja pri oblikovanju razvojne politike, kateri kriteriji naj se uporabljajo pri izbiri, kdo naj izvede selekcijo, kako naj zagotovijo transparentnost izbire, itd.

Prvi izbor naredijo vlade držav AKP in EU, drugi krog izbora pa obsega naslednje kriterije:

- zastopanje potreb prebivalstva,
- razpolaganje z določenimi pooblastili, pristojnostmi,
- biti morajo demokratično in transparentno organizirane in vodene.

Finančna sredstva, namenjena za razvoj, nedržavne institucije lahko črpajo iz:

- Evropskega razvojnega sklada, kjer lahko do finančnih sredstev pridejo na dva načina:
 - Prvič preko izvrševanja nacionalnih razvojnih programov, kjer je višina sredstev dodeljena nedržavnim institucijam odvisna od vrste predloženega programa in dogovora o delitvi vlog državnih in nedržavnih institucij znotraj teh nacionalnih programov.
 - Drugič preko t. i. mikroprojektov in decentralizacije sodelovanja. Gre za projekte v majhnem obsegu na lokalni ravni, ki sicer zahtevajo majhna finančna sredstva, a so

nujno potrebna pri zmanjševanju oz. odpravljanju revščine (npr. gradnja šole na podeželju, mostu itd).

- Proračuna Evropske skupnosti. Ob ERS Evropska unija del finančnih sredstev za razvoj manj razvitih držav namenja neposredno iz svojega proračuna preko posebnih proračunskih virov, ki jih upravlja Evropska komisija v Bruslju (brez vmešavanja oblasti držav v razvoju, vključno z državami AKP) in so odobreni ter nadzorovani s strani Evropskega parlamenta. Ta sredstva so namenjena predvsem financiranju horizontalnih projektov kot so podpiranje človekovih pravic, demokracije, boj proti AIDS-u, malariji, tuberkulozi, za zaščito okolja itd.

5.3. Intenzivno osredotočenje na zmanjševanje revščine

Zmanjševanje oz. odprava revščine predstavlja osrednji cilj novega sporazuma Cotonou in igra pomembno vlogo pri oblikovanju razvojne strategije držav AKP (The new ACP-EC Agreement, 2003). V tem sporazumu prvič pride do ideje oblikovanja globalne strategije v boju proti revščini, ki zahteva skupno sodelovanje Evropske skupnosti, držav članic EU in držav AKP. Ta skupen pristop v boju proti revščini pa izpostavlja tri področja, na katerih je potrebno sodelovanje vseh udeležencev. In sicer:

1. Ekonomski razvoj, ki se osredotoči na:
 - investicije in zasebni sektor (npr. povečevanje izvoza),
 - makroekonomske in strukturne spremembe (npr. liberalizacija trgovinske politike),
 - panožne politike (npr. razvoj industrijske, trgovinske in turistične panoge).
2. Socialni in humanitarni razvoj, ki obsega:
 - socialno politiko (npr. izboljšanje izobrazbe, zdravja in prehranjevanja),
 - problematiko mladih (npr. zaščita pravic otrok in mladine, zlasti deklet),
 - kulturni razvoj (npr. prepoznavnost, zaščita in podpiranje kulturne tradicije in dediščine).
3. Regionalno sodelovanje in povezovanje, ki teži k pospeševanju razvoja na vseh področjih, vključno z upravljanjem z naravnimi viri ter reševanjem ekonomskih in socialnih problemov. Osredotoči se predvsem na:
 - pospeševanje gospodarske raznolikosti držav AKP (npr. specializacija proizvodnje različnih proizvodov),
 - pospeševanje in širjenje trgovine znotraj in med državami AKP ter trgovanje s tretjimi državami,
 - izvajanje področnih reform na regionalni ravni.

5.4. Oblikovanje novih okvirjev trgovinskega in ekonomskega sodelovanja

Sklenjeni sporazumi med EU in državami AKP predstavljajo okvir, znotraj katerega naj bi se skupaj izoblikovala in dopolnjevala trgovinsko sodelovanje in razvojna pomoč.

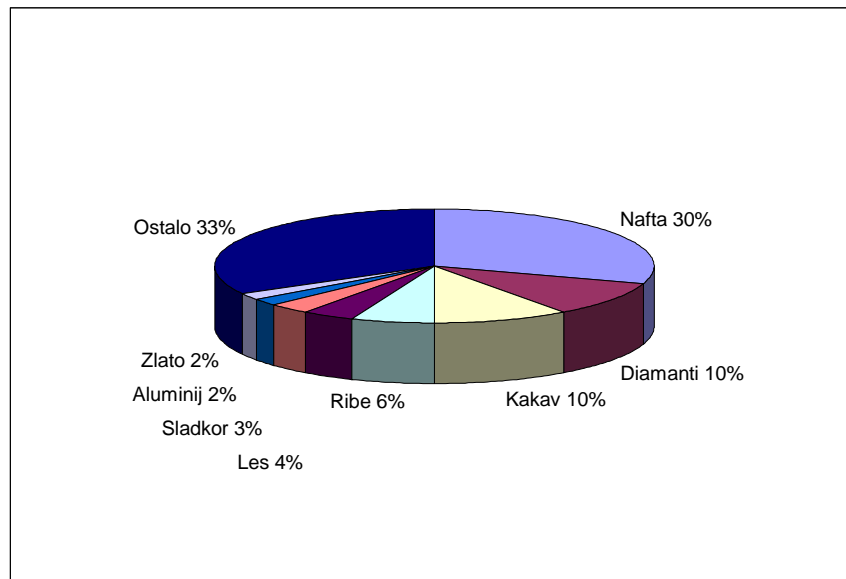
Ena najpomembnejših ugodnosti, ki jo državam AKP prinaša sodelovanje z EU, predstavlja sistem trgovinskih preferencialov, ki je bil državam AKP s strani EU dodeljen že v obdobju sporazumov Lomé (1975-2000) in je v veljavi še danes (From Lomé to Cotonou, 2001, str. 1). Gre za najbolj ambiciozen trgovinski sporazum med severom in jugom doslej, ki je dolgo časa predstavljal največjo trgovinsko ugodnost, ki jo je Evropska unija omogočala t. i. tretjim državam.

Že od samega začetka je osnovni namen sistem trgovinskih preferencialov preoblikovanje in poživitev izvoza držav AKP ter na osnovi tega pospeševanje ekonomsko - socialnega razvoja in gospodarske rasti teh držav. Ugodnosti, ki jih v trgovanju z EU glede na ostale države sistem trgovinskih preferencialov prinaša izvoznikom iz držav AKP, delimo na:

- carinske ugodnosti: te ugodnosti se izražajo na osnovi t. i. preferenčne marže; gre za razliko med carino, ki jo, pri vstopu na skupni evropski trg, plačajo izvozniki iz drugih držav in carino, ki jo plačajo izvozniki iz držav AKP (ponavadi je nič).
- necarinske ugodnosti: te se izvajajo preko t. i. uvoznih kvot; v tem primeru pride do omejevanja uvoza iz držav AKP le v primeru, kadar uvoz iz teh držav ogroža domače EU proizvajalce, kar je zelo redko.

Carinske in necarinske ugodnosti niso simetrične, saj lahko izvozniki iz držav AKP svoje proizvode na evropski trg v glavnem izvažajo brez carin in količinskih omejitev, hkrati pa se od držav AKP ne zahteva recipročnosti trgovinskih ugodnosti. To pomeni, da neregulirani sistem trgovinskih preferencialov na eni strani proizvodom iz držav AKP omogoča skoraj prost vstop na trge EU, na drugi strani pa se od teh držav, za proizvode, ki na njihove trge prihajajo iz držav članic EU, ne zahteva posebnih ugodnosti oz. prednosti in jim dovoljuje, da njihov uvoz omejujejo z carinami.

Slika 3: Glavni izvozni proizvodi držav AKP



Vir: Annual report of the EC on the implementation of the WTO waiver for ACP-EC Cotonou Partnership Agreement, 2004, str. 4.

Upanje, da bodo ugodnosti, ki jih je državam AKP nudil sistem trgovinskih preferencialov, spodbudile izvoz in dvignile gospodarsko rast teh držav, se je izjalovilo. Izkazalo se je, da zaradi nesposobnosti gospodarstev in vodstva držav AKP, da proizvajajo več, kvalitetnejše in bolj raznolike proizvode, teh ugodnosti niso mogli maksimalno izkoristiti. Rezultati so celo pokazali, da se je v obdobju izvajanja sporazumov Lomé (gre za dobo 25 let) izvoz držav AKP na evropski trg zmanjšal za več kot polovico (s 7% na 3%). To pomeni, da samo sistem carinskih in necarinskih ugodnosti za uspeh gospodarstev držav AKP ne zadošča, če niso zagotovljeni ostali elementi (nizki proizvodni stroški, boljša kvaliteta proizvodov, sposobnost prilagajanja izvoznikov spremembam v svetovnem povpraševanju, itd.), ki so pogosto pomembnejši za zagotavljanje konkurenčnosti. In ravno na teh področjih so države AKP zelo šibke, saj se soočajo z velikimi strukturnimi ovirami (nizke varčevalne obrestne mere, slaba infrastruktura itd.) in z neustrezno ekonomsko politiko. Vsi ti elementi skupaj so pripeljali do tega, da so v primerjavi z državami Jugovzhodne Azije, ki so upravičene do manj ugodnega t.i. splošnega sistema preferenc, države AKP začele zaostajati v gospodarskem razvoju.

Ob vsem tem, pa je EU v okviru Svetovne trgovinske organizacije sklenila še vrsto multilateralnih sporazumov in zmanjšala uvozne omejitve ter zagotovila trgovinske privilegije različnim skupinam držav (npr. Vzhodne Evrope, skupine Maghreb in Mashreq). S tem je učinek sistema trgovinskih preferencialov držav AKP še dodatno začel izgubljati na svojem pomenu. Glede na to, da v zadnjih petindvajsetih letih med EU in državami AKP ni prišlo do nekih pomembnih sprememb na področju trgovinskega sodelovanja, je novi sporazum Cotonou predstavljal edinstveno možnost popolnega preoblikovanja trgovinskega režima med EU in državami AKP.

Države EU in AKP so se tako dogovorile, da bodo v okviru novega razvojnega sporazuma Cotonou oblikovale nova pravila medsebojnega trgovanja, s katerimi bodo skušala zagotoviti popolno sprostitev trgovine (to pomeni ukinitve neregulirane sistema trgovinskih preferencialov) in jih skušala v čim večji meri uskladiti s pravili Mednarodne trgovinske organizacije (Regional Economic Partnership Agreement, 2001, str. 1). Pri tem pa bo glavni cilj ta, da se državam v razvoju, predvsem najmanj razvitim državam, zagotovi čim več ugodnosti pri sodelovanju na svetovnih trgih.

Novi trgovinski sporazumi, o katerih so se države članice EU in države AKP začele pogajati leta 2002, se imenujejo »Ekonomsko partnerski sporazumi« (orig. EPA – Economic Partnership Agreements) in naj bi stopili v veljavo 1. 1. 2008 ter nadomestili do takrat veljaven sistem trgovinskih preferencialov (The Cotonou Agreement, 2003, str. 17).

Ti novi trgovinski sporazumi predvidevajo, da bodo morale države AKP, če želijo obdržati in izboljšati dostop do trgov EU, začeti postopoma odpirati svoje trge proizvodom iz držav članic EU in tako, najkasneje v obdobju dvanajstih let, doseči popolno liberalizacijo trgovine. Pri tem pa bi bile izvzete najmanj razvite države AKP, ki bi tudi v prihodnje lahko koristile ugodnosti nereguliranih trgovinskih preferenc. Stroške, ki bi jih države AKP utrpele zaradi liberalizacije trgovine, vključno z ekonomskimi spremembami, pa bi vsaj v začetni fazi nadomestili s finančno pomočjo.

V novih Ekonomsko partnerskih sporazumih (v nadaljevanju EPS), bodo države AKP obravnavane na osnovi dveh kriterijev:

1. Na osnovi stopnje razvitosti posamezne države AKP: 39 najmanj razvitim državam AKP, katerih ekonomija je najbolj šibka in svojega trga ne želijo sprostiti za uvoz izdelkov iz EU, ni potrebno podpisati EPS in bodo tudi v prihodnje lahko uporabljale sistem nereguliranih trgovinskih preferenc. To pomeni, da bodo pri izvozu »osnovnih« proizvodov (gre za tiste proizvode, ki so nosilci njihovega gospodarstva) še naprej imele prost vstop na evropski trg.
2. Na osnovi regionalnega združevanja držav: Evropska unija v tem primeru spodbuja države AKP, da prosto trgovinske sporazume z EU ne podpišejo individualno (v tem primeru bi imeli 77 EPS), ampak se združijo po regijah. Namen tega ni zmanjšanje števila sporazumov, ampak želijo na tak način povečati učinkovitost sklenjenih sporazumov, saj je za učinkovito izvedbo določenega razvojnega programa pogosto potrebno sodelovanje več držav iz določene regije (npr. zaščita okolja).

Tako je bil sredi leta 2003 sprejet dogovor o delitvi držav AKP na naslednjih šest regij (Doc. ACP/00/018/04, 2004, str. 2):

1. Centralna Afrika (6 držav),
2. Zahodna Afrika (15 držav),
3. Vzhodna in južna Afrika (16 držav),

4. Karibsko področje (15 držav),
5. Južna Afrika, v okviru južnoafriške razvojne skupnosti (7 držav),
6. Pacifiško področje (14 držav).

Na vprašanje, kako bo novi sporazum vplival na razvoj držav AKP, zagovorniki EPS odgovarjajo, da bo prišlo do (Regional Economic Partnership Agreement, 2001, str. 2):

- neposrednih investicij evropskih investitorjev v države AKP,
- trdnjšeega procesa trgovinske liberalizacije v teh državah,
- prestrukturiranja gospodarstva držav AKP s pomočjo sprememb na področju medsebojnega sodelovanja gospodarskih družb (spodbujanje le teh k učinkovitejši izrabi finančnih virov) in finančne in tehnične pomoči EU.

Na drugi strani pa se tako v državah AKP kot v EU pojavljajo določeni analitiki, ki so zelo skeptični glede novega sporazuma EPS. Trdijo namreč, da bo novi sporazum:

- hitreje povečeval dobiček evropskih izvoznikov kot pa zmanjševal cene potrošnikom in AKP izvoznikom;
- težko kratkoročno nadomesti močan upad proračunskih dohodkov, ki bo nastal zaradi teh sprememb;
- zaviral spremembe v trgovanju med državami AKP in drugimi neevropskimi državami;
- s tem, ko bo države iz iste regije obravnaval različno, zapletal regionalno integracijo itd.

Države AKP sicer niso obvezane z EU podpisati teh novih EPS-ov, vendar pa to pomeni, da bodo namesto ugodnosti, ki izhajajo iz tega novega sporazuma, svoje ugodnosti črpale iz evropskega splošnega sistema preferenc. Ta sistem sicer dopušča določene preferenčne prednosti, vendar je za države AKP bistveno manj ugoden. Gre za ugodnosti, ki niso predmet pogajanj, ampak so enostransko določene s strani EU in so lahko tudi enostransko, brez predhodnih pogajanj, odpovedane.

5.5. Reforma finančnega sodelovanja

Finančna sredstva, ki jih je EU v okviru sporazuma Lomé IV namenila državam AKP, so bila dostopna skozi deset različnih finančnih instrumentov sodelovanja znotraj ERS (The Instruments, 2001, str. 1). Razdelili bi jih lahko na:

- programsko pomoč: sredstva dodeljena državam ali regijam na geografski osnovi (skozi nacionalne ali regionalne programe);
- ne-programsko pomoč: gre za sredstva, dodeljena z določenim namenom kot npr. za nujno pomoč, program "STABEX" in "SYSMIN" ali kot pomoč za strukturno prilagajanje;

- posojila: ta sredstva so bila upravljana s strani Evropske investicijske banke (v nadaljevanju EIB) in namenjena za razvoj podjetništva v državah AKP.

Vsak od teh finančnih instrumentov znotraj ERS je imel svoje programske metode in postopke delovanja, kar je pomenilo slabše sodelovanje med posameznimi instrumenti in s tem večjo nefleksibilnost dodeljevanja sredstev. Rezultat velikega števila teh, lahko rečemo programsko različnih, instrumentov je bil ta, da je bila EU pomoč, dana določeni državi AKP, pogosto bolj vodena s strani teh institucij, kot pa z vidika skupne razvojne strategije.

V želji po boljši izrabi, predvsem pa hitrejši dostopnosti razpoložljivih finančnih sredstev ERS državam AKP, se je EU odločila, da v novem sporazumu število teh instrumentov močno zmanjša. V trenutno veljavnem sporazumu Cotonou, se tako znotraj ERS srečamo le z dvema finančnima instrumentoma sodelovanja (The new ACP-EC Agreement, 2003):

1. Subvencijska sredstva, ki se dodeljujejo na osnovi potreb (število prebivalcev, dohodek na prebivalca, različni ekonomski in socialni kazalci, stopnja zadolženosti itd.) in učinkovitosti (v zmanjševanju in odpravljanju revščine, napredek pri spoštovanju človekovih pravic, demokracije, zakonodaje, zmanjševanje korupcije, zmanjševanje državnega dolga, itd.) posamezne države AKP. Vsaka izmed držav AKP tako dobi določeno višino sredstev s katerimi financira različne projekte, kot npr. makroekonomsko podporo, dodatno pomoč v primeru izpada dohodka izvoznikov, odpis posojil, decentralizacijo sodelovanja, ter panožno politiko, hkrati pa tudi tradicionalne projekte in programe. To pomeni, da razlike med programsko in ne-programsko pomočjo ni več, kar pa ne pomeni, da se določeni programi kot npr. Stabex in Sysmin ne bodo izvrševali. Glavna razlika je v tem, da dodeljena sredstva niso izključno vezana na določen projekt, kar omogoča večjo fleksibilnost sredstev in možnost njihove prerazporeditve, če je to potrebno. Ta prerazporeditev sredstev se lahko naredi znotraj države, da se pospeši proces razvoja le-te, ali pa med državami, če se oceni, da so finančna sredstva lahko koristneje uporabljena drugje.
2. Investicijska sredstva, ki so za razliko od prejšnjih oblik pomoči (tvegani kapital, subvencije za plačevanje obresti najetih kreditov), zbrana v obliki t.i. obnavljajočega se sklada za posojila⁶. Sredstva iz tega sklada se namenjajo za intervencije na tistih področjih, ki ne morejo biti zadostno financirana s strani zasebnega kapitala ali s strani lokalnih finančnih institucij. Sredstva iz tega sklada se lahko uporabijo za:
 - a. zagotavljanje rizičnega kapitala v obliki soudeležbe v podjetjih AKP, navidezno kapitalsko pomoč podjetjem AKP, vključno s finančnimi institucijami in garancij, ki se lahko porabijo za pokrivanje političnih in drugih investicijsko povezanih tveganj, tako za tuje kot domače investitorje ali posojilodajalce;
 - b. zagotavljanje navadnih kreditov.

⁶ Obnavljajoči se sklad za posojila je sklad, kjer se izkupiček, v tem primeru obresti od danih posojil, vrne nazaj v sklad in refinancira v nove projekte.

Gre za sklad, ki predstavlja določeno stopnjo varnosti glede zagotavljanja finančnih sredstev za razvoj zasebnega sektorja v državah AKP (The Instruments, 2001, str. 2). Namen sklada je torej spodbujanje razvoja zasebnega sektorja, zlasti malih in srednjih podjetij, s pomočjo ugodnih posojil, spodbujanje lokalnih varčevalnih trgov ter pospeševanje neposrednih mednarodnih investicij v države AKP (Financing in African, Carabbean and Pacific countries, 2002).

Upravljanje s temi sredstvi je v rokah Evropske investicijske banke, ki že od samega začetka predstavlja t.i. razvojno banko EU, preko katere se izvaja politika investiranja v države AKP.

5.5.1. Danes veljavni finančni protokol – deveti ERS

Kot že omenjeno, so razvojni sporazumi sklenjeni med EU in državami AKP vedno spremljani z ustreznimi finančnimi protokoli, imenovanimi Evropski razvojni sklad (ERS). Finančni protokoli oz. ERS so vedno oblikovani za dobo petih let in predstavljajo sredstva, ki ji Evropska unija nameni izključno za razvoj držav AKP in OCT.

Trenutno je v okviru sporazuma Cotonou v veljavi prvi finančni protokol, imenovan deveti ERS, ki vsebuje 13,5 milijard evrov (The Instruments, 2001, str. 2). Praviloma naj bi deveti ERS pokrival prvo petletko novega sporazuma (2000 – 2005), vendar pa je zaradi zamud v procesu njegovega sprejemanja stopil v veljavo šele aprila 2003. To je bil tudi razlog, da so v sporazumu Cotonou določili, da se bodo sredstva iz prvega finančnega protokola zagotavljala za dobo 2000 – 2007.

Slika 4: Razporeditev sredstev namenjenih za razvoj držav AKP v okviru sporazuma Cotonou

Finančna sredstva za obdobje 2000 – 2007 (v milijardah evrov)

celotna sredstva namenjena za razvoj držav AKP = 25

deveti ERS = 13,5

dolgoročni razvoj	= 10,0
-------------------	--------

regionalni razvoj	= 1,3
-------------------	-------

investicijska sredstva	= 2,2
------------------------	-------

ostanek iz prejšnjih ERS = 9,9

lastna sredstva Evropske investicijske banke = 1,7
--

Vir: The Instruments, 2001, str. 2.

Iz zgornje slike vidimo, da je v devetem ERS za razvoj držav AKP v obliki subvencij namenjenih 11,3 milijard evrov, od katerih je:

- 10 milijard evrov namenjenih za najrazličnejše dolgoročne razvojne programe in
- 1,3 milijard evrov za regionalni razvoj, pri čemer države AKP same določijo regije, ki so upravičene do teh sredstev.

Od EIB se pričakuje, da bo v obdobju od 2003 do konca 2007 za projekte v državah AKP namenila 3,9 milijarde evrov, od tega 1,7 milijarde lastnih sredstev, 2,2 milijarde pa iz finančnih sredstev ERS (Financing in African, Caribbean and Pacific countries, 2002).

Kaj pomeni ostanek sredstva iz prejšnjih ERS v višini 9,9 bilijona evrov? Ko so finančna sredstva v okviru ERS dana v uporabo državam AKP, ostanejo tam toliko časa, dokler se ne porabijo (Towards the full integration of cooperation with ACP countries in the EU Budget, 2003, str. 5). To pomeni, da nerazporejena in neporabljena sredstva ostanejo v skladu toliko časa, dokler se v celoti ne porabijo. Poraba teh sredstev traja lahko celo več desetletij, zato ne preseneča podatek, da so v danes veljavnem devetem ERS vključena celo preostala sredstva iz šestega ERS.

Od leta 2003, ko je z uveljavitvijo devetega ERS prišlo do reforme finančnega poslovanja, je znotraj ERS prišlo do ločevanja vplačil držav članic EU neposredno Evropski investicijski banki in Komisiji EU. Države članice torej na eni strani svoj delež plačajo neposredno EIB za tiste instrumente, ki so na osnovi novih pravil finančnega poslovanja, vodeni s strani EIB (investicijska sredstva, subvencije obrestnih mer), na drugi strani pa grede sredstva, ki jih EIB potrebuje za izvajanje starih instrumentov (rizični kapital, itd), preko Komisije (European Development Found (EDF), 2004, str. 2).

Višina sredstev, ki jih bodo morale »stare« države članice EU leta 2005 vplačati v deveti ERS, je bila določena v začetku meseca decembra 2004 in predvideva 2.781 milijonov evrov vplačanih sredstev (glej Prilogo št. 4).

5.5.2. Prihodnji finančni protokol

Priprave za naslednji finančni protokol deseti ERS, ki bo predstavljal finančni okvir razvojnega sodelovanja z državami AKP v obdobju od 2007 do 2013, so v polnem teku (Materu, 2003, str. 3). Pogajanja o naslednjem finančnem protokolu so ključni moment za postavitev političnih prioritet in na osnovi tega načrtnega razdeljevanja finančnih sredstev, vključno s tistimi za zunanje sodelovanje EU (glej Prilogo št. 3).

ERS od leta 1958 predstavlja glavni finančni instrument razvojnega sodelovanja EU z državami AKP in ČDO (Towards the full integration of cooperation with ACP countries in the EU Budget, 2003, str. 3). Skozi vsa ta leta je obdržal status neodvisnega finančnega

instrumenta in s tem lastno, neodvisno izvrševanje sporazumov, ki se razlikuje od izvajanja zunanje pomoči financirane iz proračuna EU. Sklad je sredstva še vedno dobival na osnovi finančnih prispevkov držav članic, izračunanih na osnovi posebnega ključa, ki se je razlikoval od tistega za prispevke v skupni proračun EU.

Velike politične spremembe, ki so se znotraj EU zgodile v zadnjih letih, kot npr. Konvencija o prihodnosti Evrope, širitev EU, Nova finančna perspektiva (2007-2013), pogajanja glede naslednjega ERS finančnega protokola (2007-13) in možnost revizije ter popravkov sporazuma Cotonou, so pripeljale do tega, da se je na razvojno sodelovanje med EU in državami AKP začelo gledati v novi luči (Frederiksen, Mackie, Rossini, 2004, str. 5).

Evropski komisiji se zdi trenutni model financiranja razvoja držav AKP neskladen, predvsem pa jo zanima, zakaj bi se ERS kot posamezen element skupne evropske razvojne politike še naprej upravljal izven evropskega proračuna, izven dosega parlamenta in še naprej temeljil na posebnih pogajalskih izhodiščih (Towards the full integration of cooperation with ACP countries in the EU Budget, 2003, str. 2). Komisija je tako mnenja, da je politično sprejemljivo ter časovno primerno, da se uredi novi finančni okvir sodelovanja z državami AKP in ostalimi prekomorskimi državami (OCTs). Predlaga, da se financiranje sodelovanja EU - AKP vključi v letni proračun EU in v njene finančne perspektive, pri čemer je potrebno preučiti še vrsto pravnih, političnih in finančnih vidikov.

V ta namen je Evropska komisija oktobra 2003 Evropskemu parlamentu in Evropskemu svetu poslala pisni predlog o tem, da bi ERS izgubil svojo samostojnost in bi se ga vključilo v proračun EU. Svoj predlog o priključitvi ERS proračunu je utemeljila z naslednjimi pozitivnimi učinki:

- nasprotovanje splošnemu vtisu o politični nepomembnosti držav AKP;
- okrepitev zakonitosti sodelovanja z državami AKP z avtorizacijo preko Parlamenta;
- povečanje učinkovitosti dodeljene pomoči državam AKP;
- večja proračunska disciplina in bolj fleksibilni realokacijski mehanizmi, ki bodo omogočali hitrejše reakcije v primeru nastajajočih nujnih potreb;
- sredstva bodo na razpolago pogosteje (po sprejetju potrebnih regulativ Evropskega sveta in parlamenta) in brez potrebe po čakanju na ratifikacijo finančnih protokolov 25 držav članic EU in dve tretjine držav AKP;
- poenotenje postopkov in s tem povečanje njihove učinkovitosti in usklajenosti, ter zmanjšanje transakcijskih stroškov razvojne pomoči.

Višina sredstev, ki se jo sedaj namenja državam AKP, bi po prehodu na financiranje iz proračuna ostala enaka ter se po letu 2007 začela eventualno povečevati. Pri tem pa financiranje razvojnega sodelovanja iz proračun ne bi imelo posebnega vpliva na obveznosti novih članic EU.

S pravnega vidika bi vključitev ERS v proračun pomenila, da je potrebno pregledati oz. revidirati sporazum Cotonou, finančni protokol, notranji sporazum ERS, finančne regulative in še nekatere tehnične elemente. Spremembe bi bile v obliki aneksov dodane k obstoječim sporazumom.

Komisija predvideva vključitev ERS v proračun za leto 2008. Države članice so na ta predlog zelo različno reagirale. Nemčija npr. meni, da je potrebno te predloge komisije natančno preučiti in pridobiti jasna stališča držav AKP (Zasedanje delovne skupine ACP, 2003, str. 2). Predvsem jo zanima način financiranja v prihodnosti in kateri deli obstoječih sporazumov bodo spremenjeni ter katere vsebinske spremembe bo t. i. »proračunizacija« ERS prinesla. Velika Britanija ima pomisleke glede fleksibilnosti predlaganega načina financiranja, pravila realokacije sredstev oz. določitve osnove, na podlagi katere se bo določala višina sredstev za posamezno državo. Španija nad tem ni najbolj navdušena in jo zanima predvsem, ali novi model predvideva nove metode razdeljevanja finančnih sredstev državam AKP. Zanj je značilno, da ščiti interese svojih bivših kolonij. Avstrija kot manjša država meni, da bo z poenotenjem postopkov preglednost nad dodeljenimi in nato uporabljenimi sredstvi manjša.

Zaradi bližanja leta 2007, ko poteče trenutno veljavni deveti ERS, so države članice mnenja, da je potrebno začeti s pogajanjem za deseti ERS, da ne bi prišlo do situacije, v kateri bi v naslednjem finančnem obdobju (2007-2013) ostali brez finančnih sredstev za razvojno sodelovanje z državami AKP. Finančni prispevki posameznih držav članic v ERS naj bi za »stare« države članice ostali enaki kot v devetem ERS, nove države članice EU pa naj bi prispevale v skladu z njihovim nacionalnim bruto produktom kar bi skupaj znašalo približno 572 milijonov evrov (glej Prilogo št. 3).

Dogovarjanja o tem, kako se bo oblikoval novi finančni protokol (ali kot samostojni sklad ali kot del evropskega proračuna), v katerem bodo sodelovale tudi t. i. »nove« države članice, še vedno niso zaključena.

6. VPLIV ŠIRITVE EU NA NJENO RAZVOJNO POLITIKO

Vključitev novih desetih držav iz srednje in vzhodne Evrope maja 2004 že ima določene politične posledice (Laporte, 2004, str. 2). Dejstvo je, da je nova razširjena EU z vsemi petindvajsetimi članicami pridobila politično moč v mednarodnem okolju, težko pa je vnaprej predvideti, kako bo priključitev novih držav dolgoročno vplivala na samo razvojno politiko EU. Nove članice so z vstopom postale države donatorke in ne več države prejemnice pomoči. Ob tem pa se pojavlja trend zmanjševanja razvojnega sodelovanja na osnovi zgodovinskih dejavnikov (države AKP), v ospredje pa stopajo nova, geografsko/ regionalna

ali pod-regionalna združevanja, sodelovanja in trgovinski sporazumi (Balkan, Mediteran, Centralna Azija, Severno-vzhodna Azija, Latinska Amerika in Afrika). EU pa tudi vedno bolj zanimajo dogajanja v sosednih državah, pri tem pa njen cilj postaja spodbujanje ekonomskega razvoja, stabilnosti, demokracije in zagotavljanje varnosti v teh njej najbližjih sosedah.

Novе države članice so sicer do vstopa v EU izvajale razvojno sodelovanje predvsem na bilateralni ravni, z vstopom v EU pa so morale prevzeti obveznosti tudi na področju razvojnega sodelovanja in pomoči EU, ki so sestavni del njene zunanje politike.

6.1. Vloga Slovenije

S tem, ko je Slovenija postala polnopravna članica EU, je morala postati aktivna tudi na področju so-oblikovanja zunanje politike EU, kamor sodita mednarodno razvojno sodelovanja in humanitarna pomoč.

Napačno bi bilo trditi, da Slovenija do vključitve v EU ni namenjala sredstev za razvojno pomoč, dejstvo pa je, da je bil interes razvojne pomoči Slovenije usmerjen predvsem na področje Balkana (Development Co-operation and Enlargement, 2003, str. 19). Kot primer lahko navedemo, da je bila Slovenija od leta 1996 vključena v Daytonski sporazum za obnovo Bosne, od leta 1999 pa v okvir Pakta za stabilnost Jugovzhodne Evrope.

Nedvomno se pojavlja vprašanje koliko in kam usmeriti pomoč in oblike razvojnega sodelovanja. Ena izmed prioritete slovenske razvojne pomoči so zaradi zgodovinske povezanosti in poznavanja razmer na tem območju države Jugovzhodne Evrope. Hkrati se je potrebno zavedati, da morajo postati prioritete razvojnega sodelovanja tista območja, kjer ima Slovenija gospodarski interes, torej države, v katere Slovenija izvažata. Ob tem pa mora Slovenija zaradi vstopa v EU aktivno sooblikovati tudi evropsko razvojno politiko.

Določila slovenske razvojne pomoči v prihodnje so torej dokaj jasni (Interno gradivo Ministrstva za zunanje zadeve RS, 2002, str. 20):

1. naša dosedanja koncentracija razvojne pomoči v JVE bo še nekaj let prioriteta;
2. z vstopom v EU je postala Slovenija vlagateljica v vsaj tri postavke mednarodnega razvojnega sodelovanja EU:
 - proračunski del,
 - Evropsko investicijsko banko (cca 66 mio evrov),
 - ERS (cca 40 mio evrov);
3. plačevanje članarin mednarodnim razvojnim in humanitarnim organizacijam.

Koliko sredstev je Slovenija namenila oz. nameni za razvojno sodelovanje in pomoč bi težko ocenili. Trenutno v Sloveniji še nimamo neke splošne metodologije, po kateri bi lahko

okvirno ocenili višino teh sredstev, hkrati pa dodeljevanje razvojne in humanitarne pomoči za specifične projekte na ravni ministerstev oz. državnih institucij, podjetij in drugih ustanov itd. poteka dokaj nekoordinirano (Krichewsky, 2002, str. 24). Je pa jasno, da se mora Slovenija postopoma začeti vključevati v vse obstoječe oblike, skozi katere EU sledi svojim razvojnim ciljem ter v skladu s tem povečevati svoj prispevek za razvojno pomoč, ki naj bi v nekaj letih po polnopravnem članstvu (realni datum je leto 2013) dosegel evropsko povprečje (0.39% BDP).

Novi t. i. »podedovani« cilji slovenske razvojne politike kažejo, da bo morala Slovenija preko ERS sodelovati tudi z državami AKP, zato je nujno potrebno oblikovati strategijo do teh držav. Predvidevati je, da bodo začele nove države članice, med njimi tudi Slovenija, plačevati svoje prispevke šele v deseti ERS in ne že v devetega, kot je bilo to sprva načrtovano. Predvidena višina finančnih sredstev, ki jih bo morala Slovenija vplačati v deseti ERS, znaša 31,9 milijona evrov (glej Prilogo 4).

Slovenija je tako kot ostale »nove« članice z vključitvijo v EU prevzela določene obveznosti, od katerih je ena tudi ta, da mora določen delež svojega bruto nacionalnega dohodka nameniti razvojni pomoči. Ali bo to znala izkoristiti za okrepitev svojih zunanjepolitičnih, notranjepolitičnih, predvsem pa gospodarskih učinkov, pa je popolnoma odvisno od organiziranosti zunanje politike na tem področju. In to je ena od stvari, ki Slovenijo v prihodnjem letu še čaka (trenutno je v pripravi predlog strategije razvojne politike Slovenije).

7. SKLEP

Sam začetek sodelovanja med Evropsko unijo (prej Evropsko skupnostjo) in državami AKP sega v leto 1957, ko so podpisnice t.i. Rimske pogodbe izrazile solidarnost s takrat še svojimi kolonijami in čezmorskimi ozemlji, predvsem pa interes za njihov razvoj.

Od začetka ustanovitve instrumentarija razvojne politike (t.j. ERS) do danes je razvojno sodelovanje med EU in državami AKP potekalo skozi različne razvojne protokole. Na začetku je bilo to le enostavno trgovinsko in humanitarno sodelovanje manjšega števila držav, tako na strani prejemnic pomoči kot tudi držav donatork, ki je temeljil na zgodovinski povezanosti obeh skupin držav. Kljub izdatni razvoji pomoči v prvih letih sodelovanja je večina prebivalstva držav AKP še vedno trpela zaradi pomanjkanja. Naslednji sporazumi so bili zato usmerjeni predvsem v razvoj podeželja, s čimer se je poskušalo zagotoviti, da bi si bili ljudje sposobni sami proizvajati hrano, potrebno za preživetje.

Enostavno trgovinsko in humanitarno sodelovanje se je skozi leta razvilo v izdelan vseobsegajoči okvir odnosov med EU in skupino AKP, ki ga danes zaokroža Cotonou sporazum. Le-ta - poleg pravil ekonomskega, trgovinskega in finančnega sodelovanja - vsebuje tudi izredno pomembno politično dimenzijo dane pomoči in odgovornost. Politično pogojevanje kot vzvod za spodbujanje vzporednega razvoja institucij, demokratizacije in varovanja človekovih pravic je torej novost pristopa EU v svoji razvojni politiki, ki naj bi pomenila potrebni element izgradnje družbe in države kot osnove napredka. Le tako bodo manj razvite države sposobne enakomernejšega vključevanja v svetovne procese.

Globalizacijski trendi torej delajo svet vse manjši, pri tem pa soodvisnost posameznih delov sveta narašča. Dileme glede prihodnosti najmanj razvitih predelov niso le vprašanje sočustvovanja, človeškosti in solidarnosti, ampak pomenijo voljo za skupno akcijo za pozitivne globalne učinke in prihranke. Trajnostni razvoj, ki sega preko okoljskih vprašanj, je pot do uspeha in konsolidirana politika svetovnih akterjev s svojimi investicijami in naporji lahko vodi do zmanjševanja razlik med "severom" in "jugom". Vendar se na žalost velik delež doniranih sredstev še vedno porabi v "post-krizne" namene, npr. povojna rekonstrukcija, begunska taborišča in humanitarna pomoč zanje, kurativno preprečevanje epidemij, ipd. Takšne akcije ne le da stanejo več, ampak pomenijo vezavo sredstev, ki bi vložena v preventivo in razvoj pomenila veliko večjo dodano vrednost. Poleg tega realnost situacije odpira aktualna varnostna vprašanja.

Slovenija je z vstopom v EU prevzela vse pravice in obveznosti, ki iz članstva izhajajo, vključno s svojim prispevkom v ERS ter k bodoči razvojni politiki. V postopku pogajanj je oblikovanje desetega finančnega protokola ERS, ki bo veljal za obdobje 2007 do 2013. Evropska komisija predlaga vključitev ERS v skupni evropski proračun, s čimer bi večje države izgubile večjo moč odločanja pri razporejanju sredstev. Evropska komisija sicer zagovarja, da bo nov sistem povečal učinkovitost dodeljenih pomoči, v kar pa države članice EU zaenkrat ne verjamejo popolnoma.

Slovenija je že do sedaj namenjala določena sredstva za namen razvojne pomoči, ki pa je bila glede na zgodovinsko pogojenost usmerjena predvsem na Balkan. Z vstopom v EU bo hočeš nočeš morala začeti vlagati tudi v razvoj drugih področij sveta, kjer nima zgodovinsko pogojenih interesov. Do sedaj še ni izoblikovane jasne usmeritve razvojne pomoči do teh področij, jih pa bo potrebno oblikovati vsaj do leta 2007, ko bo Slovenija morala prevzeti svojo obveznost. Razvojna politika bi morala ob hkratnem pozitivnem humanitarnem učinku v državah doseči tudi pozitivne učinke v Sloveniji. Gre predvsem za gospodarske učinke kot tudi za zunanjepolitične, znanstvene ali izobraževalne učinke. Ker je trenutno gospodarsko sodelovanje Slovenije z državami AKP minimalno, lahko le upamo, da bodo snovalci prihodnje razvojne politike Slovenije do držav članic AKP to uspeli spremeniti.

LITERATURA

1. Artis Mike, Nixon Frederick: The Economics of the European Union. New York : Oxford University Press, 2001. III, 446 str.
2. Barro Robert J., Grilli Vittorio: The European Macroeconomics. London : The Macmillian Press, 1994. IX, 496 str.
3. Development Strategies – IDC: The consequences of enlargement for development policy. Brussels : European Commission, Directorate-General for Development, 2003. 106 str.
4. Dominique David: 40 years of Europe – ACP relationship. The Courier, Brussels, 2000, Special issue, str. 11-14.
5. Frederiksen Jonas, Mackie James, Rossini Céline: Improving ACP-EU Cooperation Is »budgetising« the EDF the answer?. Discussion Paper No. 51. Maastricht, 2004. 37 str.
6. Gardner Philip, Scott Allan, Rohan Michael Scott: Enciklopedija svetovne geografije. Ljubljana : Delo, 1997. 512 str.
7. Kenneth Karl: From Georgetown to Cotonou: The ACP Group faces up to new challenges. The Courier, Brussels, 2000, Special issue, str. 20-23.
8. Krichewsky Léna: Development Policy in the Candidate Countries. Wien : ALOG, 2002. 37 str.
9. Kronenberger Vincent, Wouters Jan: The European Union and Conflict Prevention. Haag : T.M.C. Asser Press, 2004. 615 str.
10. Laporte Geert: Changes in EU Foreign Policy. Implication for Southern Africa and the ACP. Paper for the ASIIA-ECDPM conference on the Trade and Development Cooperation Agreement. Maastricht : The European Centre for Development Policy Management, 2004. 10 str.
11. Materu Jossy S.: The New Financial Perspectives: what impact will they have on ACP-EU cooperation?. InfoCotonou, Maastricht, 2003, 3. 4 str.

12. Moussis Nicolas: Access to European Union. Rixensart : European Study Service, 2003. XII, 564 str.
13. Senjur Marjan: Makroekonomija malega odprtega gospodarstva. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1993. 349 str.

VIRI

1. A Constitution for Europe. Brussels : Office for Official Publication of the European Communities, 2004. 20 str.
2. A world player. The European Union's external relations. Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 2004. 22 str. [URL: <http://www.europa.eu.int/comm/publications>].
3. Annual report of the EC on the implementation of the WTO waiver for the ACP-EC Cotonou Partnership Agreement. Brussels : European Commission, Directorate-General for Trade, 2004. 12 str.
4. Balance sheet and accounts of the 6th, 7th and 8th European Development Fund for financial year 2000. Communication from the Commission to the Court of Auditors, the European Parliament and the Council. (COM(2001) 233 final). Brussels : Commission of the European Communities, 2001. 5 str.
5. Comment on the Commission Green Paper on relations between the EU and ACP countries. [URL: http://eurostep.antenna.nl/detail_pub.phtm?page=pubs_position_acp-eu-cotonou_greenpap], 28.9.2004.
6. Development Co-operation and Enlargement. Brussels : European Commission, Directorate-General for Development, 2003. 20 str.
7. Development: Introduction. [URL: <http://www.europa.eu.int/scandalus/leg/en/lvb/r12000.htm>], 14.9.2004.
8. Development policy of the European Community. [URL: <http://www.europa.eu.int/scandalus/leg/en/lvb/r12001.htm>], 14.10.2002.

9. Doc. 128/03 ACP. Towards the full integration of cooperation with ACP countries and OCTs in the EU Budget. Brussels : General Secretariat of the Council, 2003. 19 str.
10. Doc. 193/04 ACP. Proposal for a Council Decision fixing the financial contributions to be paid by Member States contributing to the EDF (first installment for 2005). Brussels : Directorate-General E II Development, 2004. 7 str.
11. Doc. ACP/00/018/04 Rev.1. Joint Report on the state of play of regional EPA negotiations. Brussels : Directorate-General for Development, 2004. 6 str.
12. Doc. PR\529173SL. Osutek poročila o vključitvi Evropskega razvojnega sklada v proračun. Bruselj : GD Razvoj, 2004. 6 str.
13. Essential and Fundamental Elements. Cotonou Infokit, Maastricht : The European Centre for Development Policy Management, 2001, 2 str.
14. European Development Fund.
[URL: http://www.europa.eu.int/comm/budget/fed/index_en.htm], 5.11.2004.
15. European Development Fund (EDF). Estimate of commitments and payments and of contributions to be paid by the Member States for 2004 and 2005. Forecast of commitments and payments for 2006-2009. Brussels : Commission of the European Communities, 2004. 15 str.
16. Financing in African, Caribbean and Pacific countries.
[URL: <http://www.eib.org/lending/acp/en/index.htm>], 14.10.2002.
17. From Lomé to Cotonou. Cotonou Infokit, Maastricht, 2001, str. 4 str.
18. Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century. Brussels : European Commission, 1996.
[URL: <http://www.euforic.org/greenpap/intro.htm>], 28.9.2004.
19. Interno gradivo Ministrstva za zunanje zadeve RS, 2002. 30 str.
20. Opportunities and Challenges. Cotonou Infokit, Maastricht, 2001, 2 str.
21. Overseas countries and territories (OCT): Introduction.
[URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12300.htm>], 21.12.2004.

22. Putting Politic First?. Cotonou Newsletter, Maastricht, 2001, 3, str 4. [URL: <http://www.ecdpm.org>].
23. Regional Economic Partnership Agreement. Cotonou Infokit, Maastricht, 2001, 4 str.
24. Some Basic Facts. Cotonou Infokit, Maastricht, 2001, 4 str.
25. The Cotonou Agreement: A User's guide for Non-State Actors. Brussels : ACP Secretariat, 2003. 155 str.
26. The Cotonou Agreement at a Glance. Cotonou Infokit, Maastricht, 2001, 2 str.
27. The Cotonou Agreement. Evolution of cooperation.
[URL: http://www.europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/maps_en.htm],
21.1.2004.
28. The Institutions. Cotonou Infokit, Maastricht, 2001, 3 str.
29. The Instruments. Cotonou Infokit, Maastricht, 2001, 2 str.
30. The Lomé Convention.
[URL: http://www.europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/lome_history_en.htm],
21.1.2004.
31. The Lomé Convention! Has it changed anything within the ACP Countries?.
[URL: <http://homepages.uel.ac.uk/mye0278s/ACP1.htm>], 18.3.2003.
32. The new ACP-EC Agreement. General Overview.
[URL: http://www.europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/overview_en.htm],
15.10.2003.
33. Towards the full integration of cooperation with ACP countries in the EU Budget. Communication from the Commission to the Court of Auditors, the European Parliament and the Council. (COM(2003) 590 final). Brussels : Commission of the European Communities, 2003. 22 str.
34. Zasedanje delovne skupina ACP. Bruselj : Interno gradivo Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri Evropski Uniji, 2003. 3 str.

PRILOGE

Priloga 1: Abecedni seznam Afriških, karibskih in pacifiških držav in zemljevid

Afriške države

Angola
Benin
Bocvana
Burkina Faso
Burundi
Čad
Džibuti
Ekvatorialna Gvineja
Eritreja
Etiopija
Gabon
Gambija
Gana
Gvineja
Gvineja Bissau
Južnoafriška republika
Kamerun
Kapverdski otoki
Kenija
Komori
Kongo
Kongo
Lesoto
Liberija
Madagaskar
Malavi
Mali
Mavretanija
Mavricius
Mozambik
Namibija
Niger
Nigerija
Ruanda
São Tomé in Príncipe
Sejšeli
Senegal
Sierra Leone
Slonokoščena obala
Somalija
Srednjeafriška republika
Sudan
Svazi
Tanzanija
Togo
Uganda
Zambija
Zimbabve

Karibske države

Antigva in Barbuda
Bahami
Barbados
Belize
Dominika
Dominikanska republika
Grenada
Gvajana
Haiti
Jamajka
Kuba
Surinam
Sv. Krištof in Nevis
Sv. Lucija
Sv. Vincenc in Grenadine
Trinidad in Tobago

Pacifiške države

Admiralsko otočje
Cookovo otočje
Federalne države Mikronezije
Fidži
Kiribati
Nauru
Niue
Palau
Papua Nova Gvineja
Salomonovi otoki
Tonga
Tuvalu
Vanuatu
Vzhodni Timor
Zahodna Samoa

Vir: The Cotonou Agreement, 2004; Gardner, Scott, Michael, 1997, str. 6-7.

Slika 1: Zemljevid držav Afrike, Pacifika in Karibov

1. Afrika



2. Karibski otoki



3. Pacifiške države



Vir: The Cotonou Agreement, 2004.

Priloga 2: Čezmorske države in ozemlja (ČDO)

Čezoceanske države in ozemlja (v nadaljevanju ČDO) so države, ki imajo poseben odnos z eno od držav članic EU in od samega začetka predstavljajo enega od glavnih ciljev razvojne politike EU (Overseas countries and territories, 2004).

Za države ČDO sta značilni dve posebnosti, ki te države ločita od držav AKP:

1. ČDO niso del območja Skupnosti;
2. prebivalci ČDO imajo državljanstvo ene od držav članic EU, na katero so vezani (vendar pa v določenih primerih prebivalci ČDO ne morejo koristiti vseh pravic, ki jih prinaša državljanstvo držav EU)

ČDO, za razliko od držav AKP, niso samostojne države, saj so z ustavo vezane na eno od štirih države članice EU (Danska, Francija, Nizozemska, Velika Britanija).

Vseh dvanajst ČDO, ki so razpršene po celem svetu, je razdeljenih med štiri države članice EU. In sicer:

Velika Britanija (11 ČDO)

- Angvila
- Britanski deviški otoki
- Britansko antarktično območje
- Britansko indijskooceansko območje
- Falkalandsko otočje
- Južni Sandwichevi otoki in Južna Georgija
- Kajmanski otoki
- Montserrat
- Otočje Turks in Caicos
- Pitcairn
- Sv. Helena

Francija (6 ČDO)

- Francoska Polinezija
- Francosko antarktično območje
- Mayotte
- Nova Kaledonija
- Otočje Vallis in Futuna
- Sv. Pierr in Miquelon

Nizozemska (2 ČDO)

- Aruba
- Nizozemski Antili

Danska (1 ČDO)

- Grenlandija

Vir: Overseas countries and territories, 2004; Gardner, Scott, Michael, 1996.

Priloga 3: Možna razdelitev vplačil v desti EDF s strani 25-ih držav članic EU

Država	Znesek v mio EUR	%
Francija	3.353,40	23,33
Nemčija	3.223,68	22,43
Velika Britanija	1.751,22	12,18
Italija	1.730,52	12,04
Španija	805,92	5,61
Nizozemska	720,36	5,01
Belgija	540,96	3,76
Švedska	376,74	2,62
Avstrija	365,70	2,54
Danska	295,32	2,05
Poljska	274,30	1,91
Finska	204,24	1,42
Grčija	172,50	1,20
Portugalska	133,86	0,93
Češka republika	86,60	0,60
Irska	85,56	0,60
Madžarska	79,90	0,56
Luksemburg	40,02	0,28
Slovaška	34,10	0,24
Slovenija	31,90	0,22
Litva	20,20	0,14
Ciper	15,90	0,11
Latvija	13,00	0,09
Estonija	9,30	0,06
Malta	6,90	0,05
	14.372,10	100 %

Vir: Development Strategies, 2003, str. 61.

Priloga 4:

Prispevki držav članic EU za leto 2005 v EUR

Država	lestvica 9. ERS v %	1. obrok		2. obrok		3. obrok		SKUPAJ vsa vplačila
		Plačano EIB	plačano Komisiji	plačano EIB	plačano Komisiji	plačano EIB	plačano Komisiji	
NEMČIJA	23,36	14.016.000	317.696.000	23.126.400	186.880.000	14.600.000	93.440.000	649.758.400
BELGIJA	3,92	2.352.000	53.312.000	3.880.800	31.360.000	2.450.000	15.680.000	109.034.800
DANSKA	2,14	1.284.000	29.104.000	2.118.600	17.120.000	1.337.500	8.560.000	59.524.100
ŠPANIJA	5,84	3.504.000	79.424.000	5.781.600	46.720.000	3.650.000	23.360.000	162.439.600
FRANCIJA	24,30	14.580.000	330.480.000	24.057.000	194.400.000	15.187.500	97.200.000	675.904.500
GRČIJA	1,25	750.000	17.000.000	1.237.500	10.000.000	781.250	5.000.000	34.768.750
IRSKA	0,62	372.000	8.432.000	613.800	4.960.000	387.500	2.480.000	17.245.300
ITALIJA	12,54	7.524.000	170.544.000	12.414.600	100.320.000	7.837.500	50.160.000	348.800.100
LUKSEMBURG	0,29	174.000	3.944.000	287.100	2.320.000	181.250	1.160.000	8.066.350
NIZOZEMSKA	5,22	3.132.000	70.992.000	5.167.800	41.760.000	3.262.500	20.880.000	145.194.300
PORTUGALSKA	0,97	582.000	13.192.000	960.300	7.760.000	606.250	3.880.000	26.980.550
VELIKA BRITANIJA	12,69	7.614.000	172.584.000	12.563.100	101.520.000	7.931.250	50.760.000	352.972.350
AVSTRIJA	2,65	1.590.000	36.040.000	2.623.500	21.200.000	1.656.250	10.600.000	73.709.750
FINSKA	1,48	888.000	20.128.000	1.465.200	11.840.000	925.000	5.920.000	41.166.200
ŠVEDSKA	2,73	1.638.000	37.128.000	2.702.700	21.840.000	1.706.250	10.920.000	75.934.950
SKUPAJ	100,00	60.000.000	1.360.000.000	99.000.000	800.000.000	62.500.000	400.000.000	2.781.500.000

Vir: Doc. 193/04 ACP, 2004, str. 15.

