

Daneš Brzica*, Attila Szép**

Rozvojová pomoc ako nevyhnutná súčasť procesu globalizácie: evolúcia štruktúr a vplyv skúsenost DAC krajín na budovanie systému rozvojovej pomoci v tranzitívnych krajinách

Úvod

Proces globalizácie prináša nielen čoraz väčšie prepojenie doposiaľ vzdialených či oddelených sociálnych a ekonomických systémov, ale aj problémy súvisiace s rastúcou nerovnosťou medzi bohatými a chudobnými. Jedným z najvýraznejších prejavov nerovnovážneho vývoja je fe-

* Daneš Brzica; Ing., CSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Bratislava

** Attila Szép; Slovenský inštitút medzinárodných štúdií, Bratislava

nomén marginalizácie. Marginalizácia predstavuje hrozbu toho, že niektoré krajiny alebo oblasti zostanú na okraji záujmu globálnych ekonomických aktérov. Kým ešte nedávno sa za hlavný problém považovala globalizácia s jej nerovnakými dopadmi na chudobné a bohaté krajiny, v súčasnosti sa marginalizácia stáva zrejme ešte väčším problémom. Úlohou svetového spoločenstva a medzinárodných organizácií je venovať značnú pozornosť naliehavým problémom, ktorým čelia rozvojové krajiny. V súvislosti s rozširovaním poskytovania zahraničnej rozvojovej pomoci a cieľom OSN znižovať chudobu a rozsah prenosných chorôb začínajú aj členské a kandidátske krajiny OECD a EÚ zvažovať reformu svojich systémov poskytovania pomoci tak, aby tieto systémy lepšie odrážali novoprijímané princípy udržateľnosti pozitívnych zmien, efektívnosti a vyššej participácie a zodpovednosti prijímajúcich krajín. Pretrvávajúca „únava z pomoci“ by mohla v budúcnosti prerásť do neriešiteľných konfliktov postihujúcich nielen krajiny „Juhu“, ale prakticky celý svet.

Odstraňovanie chudoby, rovnoprávnosť a ekonomický rast a rozvoj sú hlavnými otázkami, ktoré sa v súčasnosti spájajú s pomocou najmenej rozvinutým krajinám. Týmto krajinám chýbajú základné životné štandardy vyspeleho sveta, ku ktorým patrí základná zdravotná starostlivosť, absencia podvýživy, bývanie vrátane zásobovania pitnou vodou a minimálne základné vzdelanie. Naliehavou potrebou v týchto krajinách je zaistiť trvalo udržateľný rozvoj, teda taký rozvoj, ktorý je schopný uspokojovať potreby súčasných bez toho, aby ohrozoval možnosť uspokojiť potreby budúcej generácie.

Problémy rozvojových krajín sa stávajú komplexnejšími a zložitejšími tým, ako vyspelé krajiny rozvíjajú množstvo inštitúcií rozličných typov a vytvárajú špecifické podmienky, regulácie a postupy umožňujúce podmienený prístup k verejným zdrojom. Presun od zdrojov ku kontrole zdrojov, od vecných problémov k pochopeniu technických aspektov rozvoja a k syntéze rozličných technicky definovaných aspektov vytvára potrebu inej formy zapájania prijímajúcich krajín do procesov rozvojovej pomoci.

1. Teoretické aspekty rozvojovej pomoci

Aktívna rozvojová pomoc (ARP) vychádza z potreby riešiť pretrvávajúci a prehlbujúci sa konflikt medzi nadnárodnou alokáciou bohatstva a národnými problémami riešenia situácie chudobných ľudí a nedostatočným rozvojom hospodárstva. Tento proces je zreteľný najmä v krajinách s najnižšími podielmi HDP na obyvateľa, ktoré sú často aj krajinami s najvyššou zadlženosťou. Dokonca aj tie rozvojové krajiny, ktoré sa snažia zlepšiť si pozíciu

cestou reformných zmien, narážajú na množstvo problémov. K existujúcej štrukturálnej chudobe, danej existujúcimi podmienkami a stavom ekonomiky, sa pridáva aj chudoba adaptačná, ktorá je spojená s uplatňovaním nevyhnutných ekonomických a spoločenských zmien.

Politika rozvojevej pomoci musí hľadať optimálne mechanizmy na riešenie takého akútneho problému odstránenia chudoby, ako aj redistribúcie príjmov. Niektorí experti zdôrazňujú, že prioritou by malo byť odstraňovanie chudoby, pretože redistribúcia príjmov je viac ovplyvňovaná zmenami v podieloch vyšších a stredných tried ako tým, ako sa vyvíjajú príjmy chudobných. Redistribúcia príjmov smerom k vytváraniu širokej strednej vrstvy vyvolaná efektívnymi zmenami v spoločenskom a ekonomickom systéme však na druhej strane súvisí s presadzovaním demokratického vývoja v uvedených krajinách. Tento princíp, aj keď môže narážať na nepochopenie v dôsledku rozdielnosti kultúrnej a spoločensko-historickej interpretácie a tradičného ponímania vzťahov medzi ľuďmi a spoločenskými skupinami v prijímajúcich krajinách, sa čoraz viac objavuje aj v princípoch pre poskytovanie pomoci.

Stratégie pomoci v súčasnosti vychádzajú z potreby okamžitého riešenia dlhodobej stabilizácie a rastu. Spájajú tak v sebe požiadavku dlhodobej udržateľnosti prostredníctvom budovania a posilňovania kapacít s pomerne rýchlym riešením základných (a najaktuálnejších) problémov. Dokumenty OECD (1992, 1996, 1999a, 1999b), OSN a iných organizácií rozoberajú nielen všeobecné aspekty, ale aj špecifické technické detaily. Meranie efektov poskytovania pomoci sa viaže na súbor ukazovateľov, ktorých zloženie sa líši podľa krajín, ktoré ich používajú.

2. Nové priority vo vývoji systému pomoci

Operačná flexibilita je dôležitým prvkom v systéme poskytovania zahraničnej pomoci. Vedľa operačnej flexibility významnú úlohu zohráva aj transparentnosť systému, ktorá zvyšuje pravdepodobnosť efektívneho použitia prostriedkov pomoci. Aj keď flexibilita je žiaducim znakom mechanizmu ARP, pretože takýto mechanizmus môže lepšie fungovať v situáciách charakterizovaných krátkodobými zmenami, súčasným trendom v rámci ARP je orientácia na dlhodobé priority. V rámci nich by sa mali lepšie prejavovať efekty pomoci a mala by sa zvýšiť šanca na udržateľnosť vytvorených efektov.

Medzinárodné organizácie venujú veľkú pozornosť problematike rozvojových krajín a jednotlivým problémom, ktoré sa v týchto krajinách vyskytu-

jú. V roku 1992 sa konala konferencia OSN k problematike životného prostredia a rozvoja v Rio de Janiero, v roku 1994 sa uskutočnila medzinárodná konferencia k problematike populácie a rozvoja (Cairo) a o dva roky neskôr v Ríme svetový summit venovaný problematike výživy. V dňoch 25.-26. mája 1998 sa konal spoločný workshop DAC a World Bank pod názvom *Plnenie infraštruktúrnych potrieb v 21. storočí*, ktorý naznačil niektoré oblasti, v ktorých by darcovia pomoci mohli prispievať pre rozvoj menej rozvinutých krajín. Pozícia medzinárodných organizácií je významná nielen vďaka tomu, že v rámci nich môžu najmenej rozvinuté krajiny artikulovať svoje požiadavky, ale aj preto, že cez tieto organizácie prechádza nemalý objem poskytovanej pomoci.

Preto aj množstvo zmien, ktoré sa začínajú uplatňovať v rámci mechanizmu ARP, vzniklo, alebo bolo prijatých a inštitucionalizovaných medzinárodnými organizáciami. Jednou z významných kvalitatívnych zmien sa stalo uznanie nevyhnutnosti presadenia princípu udržateľnosti v projektoch pomoci a zdôraznenie požiadavky, aby sa tieto princípy zaistovali tak na strane krajiny poskytujúcej pomoc, ako aj u krajín, ktoré pomoc prijímajú. Decentralizácia a efektívna práca s vládami na suverénnej a subsuverénnej úrovni je zjavným predpokladom naplnenia tohto princípu.

Kontinuita a cieľavedomosť poskytovania pomoci sa musí odvíjať od uznania priority tejto oblasti a politického konsenzu takejto vládnej politiky v krajine poskytujúcej pomoc. Zmeny v systéme poskytovania pomoci by nemali byť dlhodobým procesom, ale zmenami s jasne definovanou časovou hranicou. Systematická pozornosť a koordinácia aktivít jednotlivých krajín by sa mala sústrediť na zmeny vo vecných a geografických prioritách, na budovanie kapacít a plnenie naliehavých potrieb či na zlepšenie prijímania súkromných infraštruktúrnych investícií v nízko príjmových krajinách. Posilňovanie miestnych kapitálových trhov a rozvíjanie nových nástrojov intermediácie zdrojov a skúseností sú nevyhnutnou podmienkou pre postupné obmedzenie marginalizácie najchudobnejších rozvojových krajín.

Problémom v málo rozvinutých krajinách z hľadiska zahraničnej rozvojovej pomoci je existencia značného množstva potrebných zmien a pretrvávajúca potreba ich riešenia (často dlhodobá). Správne (administratívne) a regulačné systémy sú jednou z ciest, ktoré môžu napomôcť efektívne uskutočňovanie zmien v budúcnosti. Dezintegrácia neefektívnych a byrokratických hospodárskych systémov spolu s aktívnym zapájaním sa lokálnych komunít na riešenie vlastných problémov je ďalšou podmienkou pre zmenu neutešených podmienok.

3. Inštitucionalizácia systému rozvojevej pomoci

Systémy ARP, tak ako sa vyvinuli a vyvíjajú v členských krajinách DAC OECD, nám umožňujú spoznať varietu aktérov participujúcich na pomoci, ako aj vzťahy medzi nimi, ktoré sa odvíjajú od inštitucionálneho rámca, ktorý determinuje možnosti vzájomnej spolupráce aj konkurencie. Jednotlivé systémy rozdielnym spôsobom stanovujú riešenie záujmových konfliktov prostredníctvom prvkov zaistujúcich nielen formálnu transparentnosť systému, ale aj jeho reálnu kontrolu, a tým aj efektívnosť. Zapájanie sa väčšieho počtu iných, mimovládnych a súkromných, subjektov do systému štátneho poskytovania ARP má na jednej strane podporiť jeho vyššiu komplexnosť, adaptabilitnosť a odbornosť, a na strane druhej vytvoriť predpoklady pre generovanie súkromných zdrojov rozvojevej pomoci. Praktické skúsenosti naznačujú oprávnenosť tohto prístupu, a preto nie je ani prekvapením, že stále vyššiu úlohu v systémoch ARP zohráva mimovládny, prípadne súkromný sektor.

Aj príklad Írska potvrdzuje horeuvedené tvrdenie. Podiel mimovládnych organizácií na celkovom financovaní oficiálnej rozvojevej pomoci v tejto krajine vzrastá. Ak v roku 1992 bol tento podiel 8,4 % (3,4 mil. IRL), potom v roku 1998 to bolo už 15 % (20,7 mil. IRL). Štát podporuje prácu rozvojevojých organizácií rovnako ako aktivity misijných organizácií v rámci rozvojevej pomoci (Brzica, D., 2000).

V rozličných krajinách sa používajú rôzne usporiadania organizácií, organizačných jednotiek.

3. 1. Organizačná štruktúra a inštitucionálne otázky súvisiace s ARP

V rozličných krajinách sa používajú rôzne usporiadania organizácií, organizačných jednotiek a útvarov na zabezpečenie úloh spojených s ARP. Konkrétna organizačná štruktúra, veľkosť aj spôsob kontroly a koordinácie nevychádzajú len z objemu prostriedkov vyčlenených na pomoc, ale aj zo širších spoločenských, kultúrnych a historických podmienok. Navyše organizačné štruktúry a regulačné mechanizmy nezostávajú nehybné, ale vyvíjajú sa či už následkom zmien politických priorít, veľkosti príspevkov na rozvojovú pomoc alebo v dôsledku prehodnotenia priorít v rámci pomoci samotnej. Preto aj pri porovnávaní štruktúr môžeme pozorovať vysokú varietu konkrétnych usporiadaní.

V tejto štúdii uvádzame základnú typológiu, ktorá odráža možné spôsoby koordinácie a začlenenia jednotlivých zložiek participujúcich na ARP. Vychádzame pritom z dokumentu OECD (1999b), ktorý obsahuje aj podrobnejšiu diskusiu jednotlivých aspektov týchto štruktúr.

Tabuľka 1: Porovnanie modelov organizačného usporiadania

Model	Charakteristika modelu	Krajiny používajúce model
M1	Integrované MZV	Dánsko, Holandsko, Fínsko
M2	Riaditeľstvo alebo divízia pre rozvojovú spoluprácu v rámci MZV	Belgicko, Írsko, Taliansko Nový Zéland, Švajčiarsko
M3	Ministerstvo s oddelenou implementačnou agentúrou	SRN, Luxembursko, Nórsko Švédsko
M4	Autonómna rozvojová agentúra alebo ministerstvo	Austrália, Kanada, VB, USA
M5	Viacere ministerstvá s oddelenými implementačnými agentúrami	Rakúsko, Japonsko Francúzsko, Portugalsko Španielsko

Prameň: autor s využitím údajov OECD

Budovanie inštitucionálneho rámca a organizačnej štruktúry pre ARP je dlhodobým, neustále sa vyvíjajúcim procesom. V čoraz väčšej miere sa podporujú mechanizmy, ktoré rozkladajú asymetriu rozhodovania medzi vládnymi a mimovládnymi organizáciami. Znamená to väčšie zapájanie týchto mimovládnych organizácií do celého procesu poskytovania pomoci. Vyšší počet aktérov a snaha o zachovanie transparentnosti a rovnakého prístupu mimovládnych organizácií k fondom poskytovaných štátom vo forme projektov si vyžaduje permanentne zdokonaľovať a rozvíjať systém poskytovania prostriedkov a kontroly ich používania. Systém ARP je vystavený nielen zmenám na úrovni domácej krajiny, ale aj zmenám v krajinách prijímajúcich pomoc. Na nové problémy, ktoré vyvstávajú pred rozvojovými krajinami, musia reagovať aj inštitúcie poskytujúce rozvojovú pomoc. Podporiť udržateľnosť zmien a procesov rozvoja znamená vo vyššej miere aplikovať participáciu na projektoch a kvalitnú správu. Posilnenie alebo narušenie rozvojových trajektórií je determinované nielen celkovým režimom usporiadania zahranično-obchodných a investičných aktivít smerom k rozvojovým krajinám, ale aj súborom ich vnútorných ekonomických, politických a sociálnych podmienok.

Fázovanie procesov a vhodná štruktúrovanosť systému ARP patria k primárnym podmienkam úspechu udržania procesov realizácie pomoci a pretr-

vávania spoločenského konsenzu pre poskytovanie rozvojovej pomoci zo strany domovskej krajiny. Prehlbujúca sa nerovnosť sa môže eliminovať nielen postupnou orientovanou pomocou, ale najmä globálnym systémom vytvárania inštitúcií, ktoré usmernia aktivity medzinárodného spoločenstva na hlavné problémy súvisiace s chudobou – a tými sú hlad, vysoké zadlženie, nedostatok vzdelania a problémy s chorobami a nedostatkom pitnej vody.

Trvalo veľa rokov, kým si vyspelé štáty vybudovali inštitucionálnu bázu pre koordináciu svojej činnosti s využitím vyššej miery kooperácie a zapojenia prijímajúcich krajín. Tento vývoj bol logickým dôsledkom zlyhávania nekooperatívnych postupov, ktoré sa vyznačovali nízkou mierou efektívnosti, ale najmä nízkym potenciálom udržateľnosti trajektórie vývoja, ktorý sa snažili naštartovať. Aj keď krajiny DAC majú veľké množstvo skúseností, ktoré sa uplatnili v praxi a sú prezentované aj v množstve dokumentov OECD, zostáva na nových krajinách, snažiacich sa zmeniť svoju štruktúru rozvojovej pomoci, aby si zvolili taký model organizačného a inštitucionálneho usporiadania, ktorý bude zodpovedať ich požiadavkám a potrebám, a to nielen vzhľadom na ich predstavy o efektívnosti, ale aj s ohľadom na možnosť priechodnosti v rámci domácich politických štruktúr a s ohľadom na podporu domácej verejnosti. V našich podmienkach, kde sa domáca ekonomická situácia využíva aj na politické ciele a kde životná úroveň obyvateľstva môže vyvolať oprávnené otázky o zmysle takýchto akcií a o celkových prioritách, treba brať zodpovedne najmä posledné dva aspekty.

Meniaca sa úloha pre vlády sa spomína aj v materiáli OECD (1999a), ktorý je venovaný pomoci v oblasti podpory infraštruktúry. Konštatuje sa v ňom, že aj so zapojením súkromného sektora bude význam vlád zostávať, ale bude sa meniť ich úloha.

Mechanizmus ARP netvorí len vytvorený systém poskytovania pomoci, ale aj celkový inštitucionálny rámec, ktorý explicitne stanovuje, alebo dáva rámce pohybu aktérom zapojených do poskytovania pomoci. Kým systém ARP je možné vybudovať relatívne rýchlo, otázka fungovania celého mechanizmu je zložitejšia, pretože naráža na problém pretrvávania starých inštitúcií, ktoré niekedy determinujú dynamiku a smer zmien, a tým aj výsledný efekt reforiem celého mechanizmu. Schopnosť ovplyvniť existujúce inštitúcie, v najširšom slova zmysle, podmieňuje aj úspešnosť zmien. Ako je však známe z inštitucionálnej ekonómie, sila a pretrvávajúce starých inštitúcií a možnosť ich zmeny vychádza zo záujmov existujúcich aktérov o zmenu systému a pravidiel či o ich uchovanie v nezmenenej podobe. Preto aj snaha zmeniť existujúci mechanizmus ARP predpokladá budovať nové vzťahy s tými aktérmi, ktorí môžu prispieť k vyššej dynamike zmien inštitúcií. Preto v jednotli-

vých krajinách reformujúcich systém ARP sa postupne prešlo na aktívnejšiu spoluprácu s novými subjektami, ktoré by sa mali stať aktérmi v rámci nového systému ARP. Zapájanie súkromného sektora, mimovládnych organizácií, politických strán a iných subjektov patrí k forme aktivizácie inštitucionálnych zmien.

Ku zmene prístupu k ARP však neprispieva len orientácia zo strany štátu. Iným významným faktorom je vlastné uvedomenie si problémov, ktoré vznikajú s prehĺbujúcou sa nerovnosťou medzi chudobnými a bohatými krajinami či skupinami obyvateľstva.

4. Budovanie systému rozvojovej pomoci v SR

S prechodom postsocialistických krajín k vyspelým trhovým ekonomikám rastie aj ich snaha zaujať zodpovedajúce miesto v inštitucionálnom rámci, ktorý sa vyvinul v dôsledku interakčných procesov medzi vyspelými krajinami navzájom, ako aj v ich vzťahu ku krajinám rozvojovým. Aj Slovenská republika je v pozícii, ktorá jej dáva šancu zapojiť sa do medzinárodných štruktúr a inštitúcií, akými sú napr. Európska únia (EÚ) alebo Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). Uvedomenie si širšej zodpovednosti bohatších krajín za rozvoj sveta sa preto pochopiteľne premieta aj do zahraničnej politiky SR. Reformovanie systému a mechanizmu ARP sa u nás uskutočňuje cestou vytvárania vlastných modelov pomocou zahraničného financovania. Jedným z takýchto príkladov je budovanie systému ARP s podporou UNDP u nás (1. etapa), ale aj v ČR a MR (v oboch prípadoch druhá etapa). Vzhľadom na menšie skúsenosti so systémom a kritériami DAC sa pre tranzitívne krajiny, ktoré sú v pozícii tak darcov, ako aj príjemcov pomoci, odporúča, aby sa v prvej fáze sústredili na poskytovanie pomoci formou multilaterálnej pomoci. Argumenty v prospech tohto prístupu sa opierajú o medzinárodné skúsenosti, ktoré ukazujú, že v prvých fázach budovania nového systému nie sú kontrolné mechanizmy a celý systém zatiaľ dostatočne rozvinutý na to, aby sa zamedzilo, alebo obmedzilo neproduktívne používanie prostriedkov určených na rozvojovú pomoc. Na druhej strane by systém mal byť koncipovaný tak, aby v (blízkej) budúcnosti mohol alokovať prostriedky určené na pomoc aj formou bilaterálnej pomoci.

Optimalizácia regionálnej/vecnej dimenzie pomoci bude už úlohou ďalšej fázy rozvoja systému. V súčasnosti ide o vytvorenie prehľadu a ocenenia pomoci s využitím štandardov OECD a získanie prehľadu o tom, v akom objeme a štruktúre sa rozvojová pomoc reálne poskytuje. Jednotná rozpočtová položka pomoci striktno oddelená od pomoci humanitárnej je východi-

skom politického uznania potreby vnieť poriadok do už existujúceho systému. V kontexte istého politického usporiadania a ekonomickej situácie musí byť transparentnosť a pružnosť vhodne kombinovaná s pevnými princípmi, vhodnými mechanizmami akcie a kontroly a parametrami dlhodobého smerovania. Konsenzuálny prístup širokého politického spektra a vo všeobecnejšej polohe celej populácie je dobrý predpoklad dosiahnutia efektov tak navonok, ako aj dovnútra. Základné ekonomické ciele rastu a distribúcie zdrojov môžu byť efektívne realizované, ak sa využije aj politická participácia.

Je nevyhnutné zaistiť, aby inštitúcie na lokálnom stupni fungovali efektívne a koordinovaným spôsobom a priniesť súlad do vzťahu medzi miestnou správou a inými miestnymi rozvojovými subjektami. Participácia (spoluúčasť) by mala byť aktivizujúcim prvkom posilňujúcim záujem o realizáciu a úspešné pokračovanie projektov a súčasne vytvárajúcim pocit zodpovednosti za vlastné investované prostriedky. Poskytovanie zahraničnej pomoci má u nás dlhoročnú tradíciu, stále však ešte nemá podobu efektívne inštitucionalizovaného systému. Odlíšenie humanitárnej a rozvojovej pomoci je jedným z primárnych atribútov systémovej zmeny. Druhým atribútom je zvýšenie prepojenia systému štátom poskytovanej pomoci so zložkami, ktoré by dlhodobo mali vstupovať do tohto procesu zo súkromnej a neziskovej sféry. Tieto zložky môžu participovať na systéme či už ako výkonné jednotky alebo ako donorské subjekty.

Mechanizmy pre plánovanie, koordináciu a spoluprácu v oblasti rozvojovej pomoci sú len v počiatočnej fáze. Metodologicky zásadným krokom v teoretickej polohe je odlíšiť a v praktickej oddeliť systém poskytovania pomoci humanitárnej od pomoci rozvojovej.¹ Zmapovanie existujúcich objemov a štruktúry pomoci, identifikácia slabých bodov systému súčasného poskytovania pomoci, rezervy v koordinácii a iné oblasti sú predpokladom pre ďalšie plánovanie pomoci nielen v objeme, ale aj štruktúre. Dá sa povedať, že prvá fáza nie je primárne viazaná na použitie dodatočných rozpočtových zdrojov. Navyše chod štruktúry zabezpečujúcej systém poskytovania pomoci by mal byť zaistovaný z prostriedkov, ktoré by mali byť súčasťou objemu poskytovanej pomoci. Zdá sa, že po nevyhnutných prácach na skonsolidovaní systému SR sa bude môcť úspešnejšie zapájať nielen do technickej spolupráce, kde má svoje tradičné skúsenosti, ale aj do kapitálovej pomoci, teda formy, v ktorej je prítomný aj prvok komerčnej aktivity.

Nedávne schválenie *Charty rozvojovej pomoci* len potvrdzuje záujem vlády a spoločnosti na vybudovaní efektívnych mechanizmov a inštitúcií pre už tradičnú rozvojovú pomoc menej rozvinutým krajinám. Na vytvorenie potrebných mechanizmov je nutné nájsť nielen širší konsenzus pre podporu

myšlienky pomoci ako takej, čo samo osebe nie je ľahká úloha, ale aj vytvoriť základné predpoklady pre zhodnotenie a evidenciu existujúcich aktivít ako základu pre politiku zmien. V ďalších krokoch sa očakáva selekcia a prispôbenie organizačnej štruktúry a mechanizmov fungovania vzťahov medzi jednotlivými subjektami systému, kde východiskovými modelmi sú existujúce štruktúry krajín DAC OECD. Pochopiteľne, pri formovaní systému a mechanizmu je možné brať ich ako podporný prvok, z ktorého možno odvodzovať na mieru vytvorený model zodpovedajúci špecifickým potrebám programu zahraničnej pomoci SR. Tieto špecifiká majú nielen svoju vecnú polohu, ale, ako sme už vyššie uviedli, aj svoju polohu záujmov. Nakoľko súčasná hospodársko-politická situácia neumožňuje zásadné zmeny v objeme plnenia pomoci, primárnym cieľom projektu zmien nie je zvýšenie objemu zahraničnej rozvojovej pomoci, ale zaistenie auditu aktivít, rozanalyzovanie možností a obmedzení v rámci existujúcich programov, inštitúcií a mechanizmov poskytovania pomoci. Už len nájdenie možností pre efektívnejšiu štruktúru systému pomoci a správne ohodnotenie existujúcich prínosov podľa platných metodík OECD by mohlo viesť k faktickému zvýšeniu objemu poskytovanej pomoci pri nezmenenom objeme pomoci.

V princípe je možné zabezpečiť podporu verejnosti, politických strán, parlamentu a vlády pre reformu systému a mechanizmu ARP len v prípade, ak sa minimálne v najbližšom období nezvýši reálna záťaž na rozpočet v položkách poskytovanej pomoci a keď sa zhodnotia a naznačia možnosti a smery, v akých zapájanie súkromných subjektov do programu pomoci môže viesť k pozitívnym efektom pre tieto subjekty. Príkladmi takýchto efektov môže byť získanie priamych informácií o situácii v prijímajúcich krajinách, získanie expertíznych znalostí pri vypracúvaní projektov aj ich riadení, možnosť prístupu do orgánov medzinárodných organizácií či už v podobe študijných pobytov alebo funkčného pôsobenia. Firmy realizujúce pomoc si budujú imidž a nadväzujú dlhodobé partnerské vzťahy s týmito krajinami. Pravdepodobne sa vytvoria aj dlhodobé vzťahy, ktoré prekročia medze samotnej pomoci a rozvinie sa spolupráca v rozličných oblastiach. Ekonomicky vyspelé krajiny svojím úsilím v oblasti rozvojovej pomoci pomáhajú zlepšovať neutešené podmienky menej rozvinutých krajín, čím prispievajú aj k obmedzovaniu migračných pohybov ich obyvateľstva. Nesmie sa zabúdať ani na zahraničnopolitický dopad činnosti, ako ho naznačil v jednom zo svojich príspevkov U. Rusnák (1999).

Pri rozvíjaní vlastného systému ARP by sa malo prihliadať na to, aby boli zaistené, okrem iného, aj tieto podmienky:

- kritické množstvo politickej/spoločenskej podpory na určenie priorít,

- dostatočne pružná štruktúra a špecifikácia/delba úloh jednotlivých častí,
- mechanizmy alokácie prostriedkov štátu/súkromných subjektov implementácie projektov,
- štandardy merania pre každú oblasť systému.

Vzhľadom na zahraničné skúsenosti spracované v dokumentoch OECD možno za významné považovať nasledovné problémy:

- veľkosť agentúry,
- delba práce medzi „kľúčovými aktivitami“ robenými agentúrou a tými, ktoré sa budú objednávať formou externých kontraktov,
- charakter zamestnancov agentúry a ich kariéra,
- spolupráca s inými subjektami,
- organizačná štruktúra a začlenenie agentúry v rámci systému rozvojovej pomoci,
- vnútorné štruktúrovanie agentúry – delba práce medzi jednotkami, spoločné jednotky a pod.,
- rozsah a charakter zahraničných zastúpení.

V tejto etape projektu sa nenavrhuje zaradenie niektorých špeciálnych jednotiek, ktoré by sa v súčasnosti mohlo javiť ako funkčné, ale vzhľadom na kapacitu, peňažné zdroje a možnosť externého rozvoja nie dostatočne opodstatnené. Príkladom takejto jednotky viazanej na činnosť môže byť vzdelávanie v oblasti rozvoja. V tomto smere sa v budúcnosti dá predpokladať, že sa takáto forma bude realizovať na niektorej z univerzít alebo inom type škôl. Budúci vývoj naznačí, do akej miery a v akých oblastiach bude nevyhnutné podporiť vzdelávanie pracovníkov agentúry zodpovednej za rozvojovú pomoc prostredníctvom vlastnej jednotky.

Okrem organizačno-technických ťažkostí pri formovaní inštitucionálneho rámca sa nesmie podceňovať ani riešenie problematiky konfliktu záujmov na jednotlivých úrovniach štátneho aparátu. Aj keď doposiaľ neexistovalo komplexné podchytenie zahraničnej rozvojovej pomoci a jej koordinovanosť, poskytovanie pomoci sa uskutočňovalo prostredníctvom jednotlivých ministerstiev, inštitúcií a organizácií. S budovaním nového systému vzniká otázka, akým spôsobom dosiahnuť vytýčené organizačné a inštitucionálne zmeny, tak aby nedochádzalo k oportunistickému správaniu sa na uvedených úrovniach. Zmena by mala byť postupná a vo forme dialógu všetkých zainteresovaných strán. Na druhej strane implementácia musí sledovať požadovaný zámer a tomuto cieľu musí byť podriadená komunikácia. Fragmentácia prístupov a nezhody kľúčových aktérov sa môžu stať brzdiacim prvkom zamýšľaných zmien.

Niektorým otázkam by sa mala venovať mimoriadne významná pozornosť. Nasledovné skúsenosti OECD poukazujú na niektoré dôležité oblasti,

ktoré treba sledovať. Zaradujeme sem nasledovné tri: a) transparentnosť, b) presadenie nových oblastí pomoci, c) dosiahnutie efektívnosti.

Ad a) Oddelenie manažmentu projektu od hodnotenia/auditov sa považuje za hlavný prostriedok, ako obmedziť nežiaduci stret záujmov alebo ovplyvňovanie výsledkov hodnotenia a kontroly.

Ad b) Vyčlenenie novej jednotky na riešenie nových problémov a na presadenie tohto problému aj v rámci celej štruktúry pomoci. Zostáva otázka, čo robiť, ak sa podarí novej jednotke získať uznanie pre novú oblasť činnosti. Niektoré agentúry túto jednotku ponechávajú v činnosti aj naďalej, najmä ak ide o dôležitú a komplexnú problematiku, aby ju kontrolovala aj v budúcnosti.

Ad c) Nie je možné očakávať efektívnosť v prípade, ak sa pri používaní externých dodávateľov viac sledujú vstupy ako výstupy. Práve špecifikácia úloh v zmysle formulácie požadovaných výsledkov je dôležitou podmienkou inštitucionálneho usporiadania systému zaistovania externých subdodávok pre rozvojovú pomoc. Z dlhodobej perspektívy je navyše potrebné vytvárať a udržiavať fungujúci trh externých subdodávateľov pre rozvojovú pomoc.

Niektoré agentúry riešia problém efektívnosti riadenia a poskytovania pomoci organizačným oddelením kapitálovej a technickej pomoci. Ako dôvod sa uvádza skutočnosť, že charakter kapitálovej pomoci je iný (často aktivity realizované v rámci tejto pomoci vytvárajú príjmy) ako charakter technickej pomoci. Druhá menovaná je preto bežne financovaná skôr z grantov ako cez pôžičky. Pre úspešnú realizáciu rozvojových projektov musí agentúra zvoliť vhodný režim delby práce medzi agentúrou (kľúčové aktivity) a partnerskými/kontrahovanými subjektami (iné aktivity).

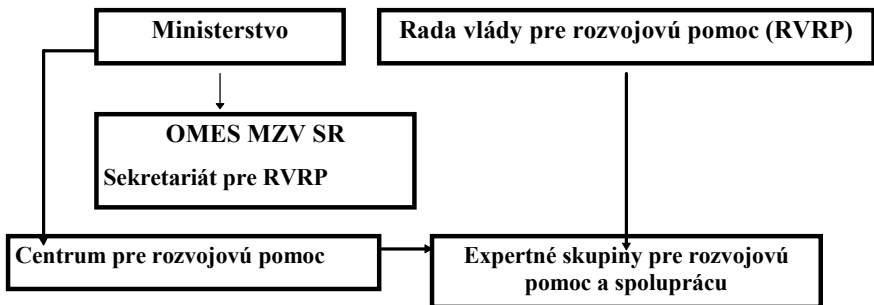
K problémom, ktoré v ďalších etapách reformy budú stáť pred reformátormi, pribudnú aj otázky veľkosti a štruktúry agentúry a jej misii v zahraničí. Ide o možnosť zvoliť usporiadanie z existujúcich modelov silného alebo slabého zastúpenia expertov/spolupracovníkov pre rozvojovú pomoc v krajinách prijímajúcich pomoc. Dokumenty OECD uvádzajú tri základné modely. Prvý z nich predstavuje zastúpenie jedným alebo dvoma zástupcami pre rozvojovú pomoc (zvyčajne pri diplomatickej misii v krajine prijímajúcej pomoc). Druhý model vychádza z vytvorenia špeciálnej misie s podstatne vyšším zastúpením. Posledný model predstavuje regionálnu misiu s vysokým stupňom autonómie pokrývajúcej niekoľko prijímajúcich krajín. Vyššia alebo nižšia orientácia na zastúpenie v zahraničí prináša tak výhody, ako aj nevýhody. Za výhody možno považovať lepšie spoznanie konkrétnych podmienok a lepšiu dostupnosť, k nevýhodám patrí menšia poli-

tická angažovanosť, nižšia kapacita ľudí a menší prístup ku špeciálnym analýzám.

5. Navrhovaná organizačná štruktúra a komunikácie s inými agentúrami

Pre konkrétnu situáciu, v akej sa nachádzame, sme zvolili usporiadanie, ktoré berie do úvahy špecifické charakteristiky doterajšieho usporiadania pomoci a súčasne má ambície dosiahnuť zmenu kvality dosahovanej zahraničnej pomoci cestou efektívnejšieho hodnotenia objemu pomoci, efektívnejšieho využitia zdrojov a komplexnejšieho mechanizmu tvorby priorít ARP formou vyššej participácie tých zložiek systému, ktoré na apolitickom základe budú schopné vyjadrovať sa k otázkam ARP. Schéma vyjadruje základné organizačné usporiadanie a jej tvorba vychádzala z princípov transparentnosti, profesionality, účelnosti a efektívnosti, ako aj zo snahy obmedziť administratívnu náročnosť a možnosť zneužívania prostriedkov. Domnievame sa, že v budúcnosti by malo uplatňovanie týchto princípov prispieť aj k vyššej atraktivnosti celého programu pre súkromné subjekty, aby ochotnejšie participovali na rozvíjaní programu rozvojovej pomoci.

Schéma 1: Rozvojová pomoc



Vysvetlivky:

Ministerstvo – je riadiacim orgánom, ktorý pokrýva koordináciu rozvojovej pomoci, ktorá je súčasťou jednotnej zahraničnej politiky štátu. Určuje

stratégiu, priority a smerovanie pomoci. Minister má k dispozícii okrem iného aj pohotovostný fond na humanitárnu pomoc. V rámci štruktúry MZV SR sa touto problematikou zaoberá *Odbor medzinárodných ekonomických organizácií*.

Centrum pre rozvojovú pomoc – pokrýva kľúčové oblasti stratégie a kontroly realizovanej pomoci, vypracúva analýzy a podklady pre rozhodovanie MZV SR, poradného zboru, prípadne expertnej komisie. Disponuje študijným strediskom pre oblasť rozvojovej pomoci a spolupracuje s inými inštitúciami zaoberajúcimi sa rozvojovou pomocou.

Centrum by malo zaistiť vhodnú koordináciu znalostí potrebných na riadenie väčších projektov rozvojovej pomoci. Tieto znalosti sa budú rozvíjať dlhodobejšie a mali by byť dostatočne rozvinuté v budúcom období, v ktorom sa dá očakávať nárast objemu a kvality poskytovanej pomoci. Vedľa technických vstupov bude celkový pohľad na riešenie projektov významným činiteľom, ktorý spolu s koordináciou realizátorov umožní zvýšiť efektívnosť i efektívnosť poskytovanej pomoci.

Expertné skupiny pre rozvojovú pomoc a spoluprácu – sú to koordinačné orgány pre jednotlivé oblasti rozvojovej pomoci. Ich prvoradou úlohou je zabezpečiť užšiu koordináciu v oblasti rozvojovej pomoci medzi jednotlivými aktérmi v danej oblasti.

Rada vlády SR pre rozvojovú pomoc je poradným orgánom ministra zahraničných vecí pre rozvojovú pomoc. Jej primárnou úlohou je prijímať strategické rozhodnutia o smerovaní pomoci a určovať priority. Členovia Rady by mali reprezentovať celú komunitu aktérov rozvojovej pomoci na Slovensku – mimovládne organizácie, akademické kruhy, samosprávy, cirkvi a reprezentantov hospodárskeho sektora.

Potreba spolupracovať a koordinovať rozvojovú pomoc s inými krajinami a medzinárodnými organizáciami je evidentná. V súčasnosti však zostáva problémom skutočnosť, že okolité krajiny sú viac-menej v rovnakej fáze inštitucionálneho a organizačného budovania a dotvárania systémov ARP. V rámci projektu UNDP sa vytvoril primárny rámec kontaktov a spolupráce medzi organizáciami zodpovednými za tvorbu a zabezpečovanie aktívnej rozvojovej pomoci, a to najmä s ČR a Maďarskom.

Predstava poskytovať v začiatkoch pomoc vo väčšej miere prostredníctvom multilaterálnej pomoci má jedno už zmienené zásadné odôvodnenie (a výhodu) v tom, že dáva väčšie záruky dobrej prípravy, implementácie a kontroly financovaných projektov. Na druhej strane, a to je zjavná nevýhoda, sa tým štát zbavuje možnosti participovať na rozhodnutiach o určení pomoci. Zjavnejšie je to v období, keď nemá podstatné zastúpenie v medzi-

národných organizáciách, ktoré sa otázkami pomoci zaoberajú a rozhodujú o nich.

Záver

V súlade s *Globálnou agendou* OSN, ktorú podporilo 185 štátov, je potrebné budovať taký systém ARP, ktorý bude vychádzať z dlhoročných poznatkov, ktoré ukazujú, že problémy súvisiace so životným prostredím, rovnoprávnosťou, chudobou, ľudskými právami, urbanizáciou alebo potravinovou bezpečnosťou sú vzájomne podmienené a ovplyvňujú rozvoj. Spoluúčasť na riešení situácie v najmenej rozvinutých krajinách je nielen otázkou zodpovednosti a humanity, ale aj nevyhnutnou podmienkou pre možnosť globálneho rozvoja hospodárstva a spoločnosti v budúcom tisícročí. ■

Poznámky:

1. *Aj keď existujú oblasti, v ktorých je ťažšie odlišiť humanitárnu a rozvojovú pomoc, systém rozvojovej pomoci sa nedá budovať v plnom prepojení na systém pomoci humanitárnej. Ide nielen o časové bládisko, kde naliehavosť a krátkodobosť humanitárnych problémov vyžaduje rýchle, pokiaľ možno neprocedurálne rozhodovanie, ale aj iné špecifika systému. Rozvojová pomoc rieši iný súbor otázok, objem a ciele a musí byť inak organizovaná, kontrolovaná a vyhodnocovaná.*

Použitá literatúra:

1. Brzica, D.: *Aktívna zahraničná rozvojová pomoc a postavenie mimovládnych organizácií: prípad Írskej republiky*. In: *Rozvojová pomoc a spolupráca Slovenskej republiky*. Zborník SIMŠ č. 2/2000, s. 15-18.
2. OECD (1999a): *Developing Good Practices for Donor Support to Infrastructure*. OECD, Paris.
3. OECD (1996): *Statistical Reporting Directives (Note by the Secretariat)*. OECD, Paris.
4. OECD (1999b): *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members*. OECD, Paris.
5. OECD (1992): *DAC Principles for Effective Aid*. OECD, Paris.
6. Rusnák, U.: *Posilňovanie kapacít vlády Slovenskej republiky poskytovať aktívnu rozvojovú pomoc*. In: *Rozvojová pomoc a spolupráca Slovenskej republiky*. Zborník SIMŠ č. 2/2000, s. 3-10.
7. MFA (1998): *Finland's Policy on Relations with Developing Countries*. Ministry of Foreign Affairs, Helsinki.

Summary:

Daneš Brzica: *Development Assistance as Necessary Attribute of Globalization Process: Evolution of Structures and DAC Countries Experience's Impact on Building of Development Assistance System in Transitional Countries*

Process of globalization brings together not only higher interconnectedness of previously separated socio-economic systems, but also problems resulting from inequality between poor and rich people. One striking element of uneven development is marginalization, which means that some countries can stay away the interest of global economic actors. While until recently globalization, with its unequal impact on poor and rich countries, had been considered as the main problem, today marginalization becomes more urgent problem. So it is necessary for global society to focus more on critical problems affecting developing countries. With providing foreign development assistance and the UN target to reduce poverty and scope of diseases, both transitional and DAC countries start to think about reforms in their assistance systems so as these better reflect newly accepted principles of sustainability of positive changes, efficiency and higher participation and responsibility of countries receiving assistance. Persisting „fatigue of assistance“ could have changed in the future into conflicts affecting not only „South“ but the whole world.

Poverty alleviation, equality and economic development are the main issues related now to the least developed countries. These countries are lacking elementary living standards of the developed world like basic health care, basic education etc. Urgent need in the countries is to secure sustainable development. Their problems become more complex and complicated as advanced countries develop various institutions and regulations enabling conditional approach to public sources. Shift from sources to their control, from material problems to understanding of technical aspects of development and similar changes create the need to have other form of participation of developing countries in the process of development assistance.

Theoretical aspects of development assistance

Active development assistance (ADA) is based on the need to solve persisting and deepening conflict between transnational allocation of wealth and national problems with the situation of poor people and weak national economies. This process is seen especially in countries with the lowest shares of GDP per capita, also often the ones with the highest indebtedness.

Even those developing countries, which wish to improve their position through reform changes, are facing many problems. To structural poverty, generated by existing socio-economic conditions, is added adaptation poverty, which is linked to exerting of necessary economic and social changes.

Policy of developing assistance should seek optimal mechanisms for solving both acute problems of poverty alleviation and income redistribution. Some experts stress that the priority should be poverty alleviation because income redistribution is more influenced by the changes in shares of higher and middle classes than by income development of poorer people. Income redistribution toward building wider middle class caused by efficient changes in social and economic system on the other hand relates with enforcing democratic development in that countries. This principle can be interpreted differently due to different cultural, historical and social characteristics. Assistance strategies today are based on the need for immediate solution of long-term stabilization and growth. They combine the requirement of long-term sustainability via building and enforcing capacities with relatively quick solution of basic and urgent problems. OECD documents and materials of other organizations analyze not only general issues but also specific technical details. Measurement of assistance effects is linked to set of indicators which structure differs according to the countries using them.

New priorities in building of the development assistance system

Operational flexibility is an important principle in the national systems of providing foreign assistance. Besides the flexibility important role is played also by transparency of the system, which increases the probability of efficient use of funds. Flexibility as well as long-term priorities are good characteristics of the ADA mechanism. International organizations also devote great attention to the problems of developing countries. There were several UN conferences like that in Rio de Janeiro (1992), Cairo (1994) or Rome (1996). A joint workshop of DAC a World Bank on infrastructure needs has helped to indicate some areas where donors can contribute for development of less developed countries. One qualitative change is enforcing the principle of sustainability and mutual responsibility in the projects. Changes in the development assistance system should not represent a long-term process, but changes with clearly defined time limits. Developing local capital markets and new tools for inter-mediating of sources and experience is necessary condition for gradual elimination of the marginalization.

Institutionalization of development assistance system

ADA systems, as have developed in DAC member countries, give a chance to see variety of actors participating in assistance and relations between them shaped by institutional framework. Individual systems in various ways set solutions of interest conflicts via elements guaranteeing not only formal transparency of the system, but also its real control and efficiency. The state supports activities of development organizations with activities of mission organizations in the framework of development assistance. In different countries various organizational settings and units are used for fulfilling the tasks related to ADA. Particular organizational structure, size and the way how control and coordination is done, do not stem only from the volume of sources but also from broader social, cultural and historical conditions. Thus, also in the comparison of structures, we can see high variety of particular settings. This paper presents basic OECD typology (five basic models) that reflects possible ways of coordination and incorporation of individual units participating on ADA. Shown are several models used in various countries from Australia to the United States. Building of institutional framework and organizational structure for ADA is a long-term, permanently evolving, process. Still more are supported mechanisms that reduce asymmetry of decision-making between governments and NGOs. It means higher participation of these NGOs in the process of providing assistance. Higher number of actors and effort to maintain transparency and equal access of NGOs to the funds provided by the state require permanent improvement of the system of providing sources and control of their use.

Process phasing and suitable structuring of ADA system are among primary conditions of success in maintaining assistance. Deepening inequality can be eliminated not only by gradual assistance, but also by a global system of institutions, orienting activities of international society toward main problems related with poverty like malnutrition, high indebtedness, absence of education etc. Many years have passed since the developed countries have built institutional basis for coordination of their activities using higher level of cooperation and involvement of receiving countries. This development was a logical consequence of failures of previous non-cooperative approaches, characterized by low efficiency and capacity for sustainability of the development they initiated. Despite the fact the DAC countries have enough experience, which have already been used, it is necessary for new countries to select such a model of organizational and institutional setting, which will be adequate to their needs and requirements not only from the efficiency

point of view but also with respect to the possibility of political acceptance and public support in home country. Especially the last two aspects are necessary to consider in our conditions, when the home economic situation is used for political purposes and when living standards of population can raise questions about general priorities.

The changing role for governments is mentioned also in the publication of OECD (1999a), which is devoted to assistance in the area of infrastructure support. It is mentioned there that also with including the private sector in the programs the role of the governments will remain very important but their role will change. Mechanism ADA is not represented only by the created system of providing assistance but also the whole institutional framework, which explicitly states maneuvering area to actors acting in the development assistance projects. Whereas the ADA system is possible to build quickly, it is a question of functioning of the whole mechanism, which is more, complicated because of persisting old institutions, which sometime determine dynamics and orientation of changes and, by this, final reform effects.

Building of development assistance system in the Slovak Republic

With a move of post-socialist countries to market economies their interest is to have adequate position in the existing European institutional framework. Also the Slovak republic is in a position preparing to join international organizations. Creating own models in Slovakia, the Czech republic and Hungary now does reforming the ADA system. Arguments in favor of the reform are based on international experience showing that in the first phase of building the new system there are not control mechanisms and the system is not fully developed yet to avoid non-productive use of sources. On the other hand, the system should be designed to be able in the future allocate development funds also in form of bilateral assistance.

Optimization of regional/topical dimensions of development assistance will be the task for the next phases. Now it is important to make evaluation and assessment of the assistance using OECD standards. By this should be obtained an overview in what volume and structure is real development assistance provided. One budgetary item for development assistance, separated from humanitarian one, is a necessary step for making the existing system more transparent. In particular political setting and the economic situation transparency and flexibility must be combined with firm principles and adequate mechanisms of action and control. A consensus of the wide

political specter and of the whole population is a good precondition for reaching the effects both at home and abroad.

It is necessary to ensure that local-level institutions function effectively and in the coordinate manner and bring in harmony and coherence into the relation between local authorities and other local development actors. Participation should become mobilizing factor empowering the interest in successful continuity of projects. Providing foreign development assistance has a long tradition in our country but it still has not some features of effectively institutionalized system. Separation of humanitarian and development assistance is one primary step in systemic change. The second step represents increasing interconnectedness of state assistance system with units interesting in/providing foreign development assistance from business and non-profit area. These units can participate on the system whether as executing units or as donors.

One important step is to distinguish and separate system of humanitarian and development assistance. Mapping existing volumes and structure of assistance, identification of weak points of the current system and reserves in coordination as well as other areas are precondition for further development assistance planning not only in volumes but also in structure. The first phase is not primarily tight to sue of additional budgetary sources. Besides, functioning of the structure should be covered from the sources for development assistance. It seems that after necessary effort in consolidating the system Slovakia will be able more successfully participate not only in technical cooperation, where it has its traditional experience, but also to capital assistance, where is present also the element of commercial activity.

Recent approval of the *Development assistance charter* confirms interest the government has in building efficient mechanisms for development assistance. For establishing of such mechanisms is necessary to find broader consensus and also prepare audit of existing activities as a basis for policy changes. In the next steps selection and adjustment of organizational structure of the system is expected, where as models to follow are existing structures of DAC OECD countries. A model reflecting specific needs of Slovak foreign assistance program is a desired outcome. Since present situation does not allow radical increase in the volume of the assistance, the primary goal of the project is not an increase of the volume, but rather audit of activities, an analysis of opportunities and limits of existing programs, institutions and mechanisms. Only building more efficient mechanism of development assistance and assessment of existing contributions by using OECD standards could lead to higher efficiency of the system.

In principle, it is possible to secure support of public, political parties, parliament and government for systemic reform of ADA only in the case that, for the next future, there will not be a higher real burden for the budget items for development assistance and when it will shown some ways in which participation of the businesses can lead to positive effects for them. Coordinated effort of developed countries in the area of development assistance can help to improve poor conditions in developing countries and thus can contribute to reduction of migration movements from developing countries. There is still foreign-policy impact of such activities, as well.

In developing of own system of ADA it should be taken into account also the fact that conditions have to be guaranteed: critical amount of political/societal support for selection of priorities; adequately flexible structure and specification/division of roles of individual parts; mechanism of resource allocations of the state/private subjects implementing projects; measurement standard for each system areas.

With respect to the foreign experience published in OECD documents we can see as important these issues: size of an agency; division of labor between „key activities“; characteristics of agency employee; cooperation with other subjects; organizational structure and the position of a development agency in the system; internal structure of an agency; scope and form of foreign affiliations etc. In this stage of the project there are no suggestions provided for incorporation of some special units, which could seem to be functional but not fully adequate with respect to capacity, financial sources and possibilities of external development. An example of such an activity-related unit can be the area of development education. In this area it is possible to expect in the future that such a form will be run on some of the universities or other types of schools. Future development will show to what extent and in which areas it will be necessary to support education of employees from an agency responsible for development assistance.

Besides some organizational and technical difficulties in building of institutional framework should not undervalue the role to solve conflicts of interests on individual state levels. Until now there has not been unified reporting on development assistance. The assistance has been provided through individual ministries, institutions and organizations. With building the new system occurs a question in which way it is possible to reach planned organizational and institutional changes so as to avoid opportunistic behavior at the mentioned organizational units. Such a change should be gradual, supported by the dialogue of all parties included in the process. On the other hand implementation should follow the aim required and communication

should be subordinated to that goal. Fragmentation of approaches and interest clashes among key actors can become a harming element of intended changes.

OECD experience stresses some important areas, which should be monitored. Include here are the following three areas: (a) transparency, (b) new areas of assistance and (c) reaching efficiency. Some agencies solve the efficiency problem by organizational separation of capital and technical assistance. It is argued that the nature of the capital assistance is different from that of technical one. The latter form of assistance is therefore financed rather from grants than by loans. Another problems expected in forthcoming reform will be, e.g., size and structure of an agency and its missions abroad. There is a possibility to select a setting from existing models of higher or lower participation of experts for development assistance in countries receiving it. OECD documents mentions three basic models. First of them is characterized as representation by one or two representatives for development assistance (usually within diplomatic mission). Second model is based on creation of special mission with substantially higher representation. The last model represents regional mission with high degree of autonomy covering several receiving countries. Higher or lower orientation on representation in abroad brings both advantages (like on-site experience) and disadvantages (e. g. lesser access to special analyses).

Proposed organizational structure and communication with other agencies

For particular situation in Slovakia we have chosen a setting that considers specifics of existing organizational structure of the assistance and has ambitions to reach quality changes in this area by using efficient evaluation of the assistance, efficient use of resources and by complex mechanism of generating ADA priorities. The scheme expresses basic organizational setting and its creation was based on transparency, professional approach, expedience, efficiency and on effort to reduce high administrative costs and potential misuse of sources. A proposed newly created development agency should guarantee suitable coordination of knowledge necessary for managing of larger development projects. This knowledge will be developed continually and will bring additional effects in times when the volume of provided assistance will be higher.

The need to cooperate and coordinate development assistance with other countries and international organizations is evident. In the framework of

UNDP ADA project has been created primary framework of contacts and cooperation between organizations responsible for creation and providing active development assistance, especially with the Czech republic and Hungary. A strategy to provide at the initial period the assistance on multilateral basis is supported by one substantial argument. It gives higher guarantee of good preparation, implementation and control of financed projects. On the other hand, it is a disadvantage since the country reduces or loses the possibility to participate in decision-making on use of donations. Following UN's Global agenda, supported by 185 nations, it is necessary to build such an ADA system, which will be based on knowledge confirming that various poverty-linked problems are interconnected and affect development. Contributing to the solution in the least developed countries is not only a question of responsibility and humanity, but also necessary precondition for the possibility of global economy and society development.