

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tanja Gorišek

**INSTITUCIONALNE PASTI POVEČEVANJA URADNE RAZVOJNE
POMOČI PODSAHARSKI AFRIKI – PRIMER UGANDE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tanja Gorišek

Mentorica: izr. prof. dr. Maja Bučar

**INSTITUCIONALNE PASTI POVEČEVANJA URADNE RAZVOJNE
POMOČI PODSAHARSKI AFRIKI – PRIMER UGANDE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

Zahvala

*Za brezpogojno ljubezen, pomoč in podporo pri študiju
in izdelavi tega diplomskega dela se zahvaljujem svojim staršem,
bratu Alešu, Boštjanu in Maji
ter Alenki, prijateljici in sopotnici
na nepozabni poti po Ugandi in Keniji.*

*Dragi moji,
brez Vas bi bilo vse veliko, veliko težje.*

INSTITUCIONALNE PASTI POVEČEVANJA URADNE RAZVOJNE POMOČI POD SAHARSKI AFRIKI – PRIMER UGANDE

POVZETEK: Pričujoče diplomsko delo obravnava najvidnejše pozive k povečanju uradne razvojne pomoči. Odgovoriti poskuša predvsem na vprašanje, ali je predlog skupine osmih najrazvitejših držav na svetu (G8) o podvojitvi uradne razvojne pomoči afriškim državam do leta 2010, ki je bil predstavljen na vrhu skupine G8 v Gleneaglesu julija 2005, res tisti manjkajoči mehanizem, s katerim bi lahko afriške države presegle začarani krog revščine in gospodarske stagnacije. Diplomsko delo je do takšnih predlogov, ki so povečini utemeljeni z uspešnostjo Marshallovega načrta pri obnovi povojne Evrope konec 40. let prejšnjega stoletja, kritično. Osrednji argument diplomskega dela je, da se ob teh pozivih premalo pozornosti namenja pomenu kakovosti institucij in politik v državi prejemnici pomoči kot bistvenemu, a prepogosto prezrtemu dejavniku uspešnega črpanja oziroma absorpcije razvojne pomoči. Že sedaj se namreč marsikatera afriška država sooča z resnimi institucionalnimi ovirami. V primeru napovedane podvojitve razvojne pomoči bi prav te ovire lahko resno ogrozile sposobnost držav učinkovito uporabiti dana finančna sredstva. V takem položaju je tudi v diplomskem delu predstavljena Uganda, ki je že zdaj prejemnica znatne razvojne pomoči.

Ključne besede: uradna razvojna pomoč, institucije, absorpcija pomoči, Uganda.

THE INSTITUTIONAL TRAPS OF INCREASING THE OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE TO SUBSAHARAN AFRICA – THE CASE OF UGANDA

SUMMARY: The purpose of the following dissertation is to analyze the most significant proposals concerning the promised increase of the official development assistance (ODA). Specifically it attempts to answer the question whether the proposal presented at the summit of the Group of Eight (G8) at the Gleneagles in July 2005 that envisages doubling of the amount of ODA granted to African states by 2010 is truly the one missing mechanism by which these states could escape from the vicious circle of persisting poverty and economic stagnation. The dissertation takes a rather critical stance towards such proposals which are predominantly based upon the undoubtedly successful but rather unique experience with the Marshall plan for the reconstruction of the postwar Europe from the late 1940s. The argument goes that these proposals disregard the importance of institutions and policies in the aid recipient countries. They are an immensely important although somehow neglected determinant of the successful absorption or utilization of development aid. Because many of the major aid recipient countries already face substantial institutional obstacles for the efficient absorption of current inflows of ODA, the problem could only be aggravated if the expected increase of ODA actually materializes. This is demonstrated also in the case study of Uganda, which most donor countries find an attractive destination of their ODA.

Key words: official development assistance, institutions, absorption of ODA, Uganda.

KAZALO

1. Uvod	10
1.1 Hipotezi	13
1.2 Struktura diplome z uporabljenimi metodologijami	14
2. Razvojna pomoč in njena povezanost z razvojem	15
2.1 Opredelitev razvojne pomoči	15
2.2 Povezanost razvojne pomoči z gospodarsko rastjo: model dveh vrzeli	16
2.2.1 Investicijsko-varčevalna vrzel in njeno financiranje	17
2.2.2 Vrzel zunanje menjave kot razlog plačilnobilančne ovire gospodarski rasti	18
2.3 Povezanost gospodarske rasti in gospodarskega razvoja	19
2.3.1 Gospodarska rast kot ožji pojem gospodarskega razvoja	20
2.3.2 Razvoj temelji na štirih kolesih rasti	21
2.4 Vodilne teorije ekonomskega razvoja po II. svetovni vojni	24
3. Nastanek arhitekture razvojne pomoči po II. svetovni vojni	25
3.1 Marshallov načrt za povojno obnovo Evrope in zgodnji modeli rasti	25
3.1.1 Marshallov načrt za Evropo 1947–1951	25
3.1.2 Teorije linearnih faz rasti: Rostowov in Harrod-Domarjev model	26
3.1.3 Kritike linearnih modelov rasti: Kapital nujen, a ne zadosten dejavnik razvoja	27
3.2 Vloga razvojne pomoči v času dolžniške krize v 80. in 90. letih: povečanje vpliva IMF in Svetovne banke	28
3.2.1 Prva generacija reform in Washingtonski konsenz	29
3.2.2 Neoliberalne reforme poslabšajo gospodarski in socialni položaj DVR	30
3.2.3 Druga generacija reform - širitev Washingtonskega konsenza z institucionalnimi elementi	32
3.3 Marshallov načrt in njegove različice po 60. letih spet na mizi donatorjev	33
3.3.1 Razvojni cilji za novo tisočletje: odgovornost celotnega človeštva	33
3.3.2 Monterreyski konsenz – za poglobitev globalnega partnerstva	34
3.4 Pregled najpomembnejših pobud o povečanju razvojne pomoči po Monterreyu	36
3.4.1 EU nadgradi cilje barcelonske zaveze z Evropskim konsenzom o razvoju	36
3.4.2 Velika Britanija skupini G8 predlaga Marshallov načrt za Afriko	37
3.4.3 Ocene o obsegu dodatnega povečanja pomoči so različne	38
3.5 Razvojna pomoč po II. svetovni vojni v številkah:	39
3.5.1 Gibanje razvojne pomoči afriški celini v obdobju med letoma 1960–2004	39
3.5.2 Obseg razvojne pomoči DVR v letu 2006	41
3.5.3 Obseg razvojne pomoči podsaharski Afriki v letu 2006	43
3.6 Navkljub razvojni pomoči nazadovanje na področju človekovega razvoja	44
4. Vpliv institucionalnega okolja na učinkovitost razvojne pomoči in hitrost razvoja	47
4.1 Opredelitev institucij z vidika nove institucionalne ekonomike	47
4.2 Prepletenost institucij in kakovosti vladanja	49
4.3 Pomen institucij pri pospeševanju gospodarskega razvoja in črpanju razvojne pomoči	50
4.3.1 Institucije in njihova vloga v gospodarskem razvoju	50
4.3.2 Institucije in sposobnost učinkovite uporabe razvojne pomoči	51
4.4 Vloga držav pri zagotavljanju ustreznega institucionalnega okolja	53
4.4.1 Merila za ocenjevanje kakovosti institucionalnega okolja in politik	53

4.4.2	Ocene o številu primernih kandidatk za povečanje pomoči različne.....	55
4.4.3	Od delitve na »ljubljenke donatork« in »države sirote«: Kodeks EU za boljše dopolnjevanje in delitev dela med donatorkami.....	57
5.	Študija primera – Uganda.....	60
5.1	Obdobje 1962–1986: Razglasitev neodvisnosti in dve desetletji krvavih režimov.....	60
5.2	Po letu 1986 vlada NRM zagotovi stabilnost in izvede obsežne gospodarske reforme.....	62
5.2.1	Liberalizacija <i>kibande</i>	64
5.2.2	Liberalizacija zunanje trgovine.....	65
5.2.2.1	Liberalizacija kavnega izvoznega sektorja	65
5.2.3	Spodbujanje domačih in tujih investicij ter privatizacija	66
5.3.	Makroekonomski položaj države po dobrem desetletju reform.....	67
5.4	Od strukturnih reform k boju proti revščini s podporo donatorjev.....	69
5.4.1	Strategije za zmanjšanje revščine in pobuda HIPC	71
5.5	Kakovost institucij in politik v Ugandi danes – implikacije za črpanje pomoči.....	72
5.5.1	Ocena kakovosti institucij in politik glede na indeks IRAI.....	73
5.5.2	Ocena kakovosti vladanja in obseg korupcije	74
6.	O (ne)smiselnosti povečanja razvojne pomoči Ugandi.....	77
6.1	Zagovorniki povečanja pomoči: Svetovna banka in druge mednarodne institucije.....	77
6.2	Pogled z »druge strani«: več skepticizma o smiselnosti povečanja pomoči.....	78
6.2.1	Absorpcija nasproti trošenju razvojne pomoči	78
6.2.2	Absorpcija in trošenje razvojne pomoči v primeru Ugande in drugih držav	81
6.3	Implikacije znatnega povečanja pomoči Ugandi 2004–2010	83
7.	Zaključek	85
8.	Viri in literatura	89

Tabele:

Tabela 3.2.2.1:	Rast BDP v izbranih DVR 1960–2004.....	30
Tabela 3.2.2.2:	Rast BDP per <i>capita</i> v izbranih DVR 1960–2004	31
Tabela 3.1.5.1:	Obseg pomoči na prebivalca v DVR med 1960–2004 (povprečje v USD)....	40
Tabela 3.5.1.2:	Obseg pomoči v BDP za države v razvoju med 1965–2004	41
Tabela 3.6.1:	Nekateri izbrani kazalci razvoja v podsaharski Afriki za leti 2000 in 2005	46
Tabela 5.3.1:	Podatki o prilivu ODA v Ugando (mil.\$).....	68
Tabela 5.3.2:	Kazalci zunanje zadolženosti med fiskalnimi obdobji 2002/03 – 2006/07.....	69
Tabela 5.5.1.1:	Ocena institucionalnega okolja in politik CPIA (podlaga za indeks IRAI) ...	74
Tabela 6.2.2.1:	Povprečni obseg razvojne pomoči kot % BNP v obdobju med 1970–2003... ..	82

Grafi:

Graf 3.5.2.1:	Obseg celotne bilateralne uradne razvojne pomoči članic DAC med letoma 1990–2006 in simulacija DAC o gibanju celotne pomoči do leta 2010.....	43
Graf 3.5.3.1:	Obseg nominalne razvojne pomoči podsaharski Afriki članic DAC med letoma 1990–2005, izražen tudi kot delež v celotni bilateralni razvojni pomoči članic DAC	44

Diagrami:

Diagram 5.5.2.1: Indikatorji za kakovost vladanja v Ugandi75
Diagram 5.5.2.2: Nadzor nad korupcijo v Ugandi in izbranih afriških državah76

Okviri:

Okvir 4.4.1.1: Kriteriji za ocenjevanje kakovosti politik in institucionalnega okolja54
Okvir 5.4.1: Popis prebivalstva v Ugandi 200270
Okvir 6.2.1.1: Kombinacije absorpcije in trošenja razvojne pomoči v primeru njenega povečevanja80

SEZNAM KRATIC

APRM – *African Peer Review Mechanism* (Mehanizem za ocenjevanje kakovosti vladanja v afriških državah, ki ga izvaja NEPAD)

BDP – Bruto domači proizvod

BNP – Bruto nacionalni prihodek

CfA – *Commission for Africa* (Blairova Komisija za Afriko)

CPIA – *Country Policy and Institutional Assessment* (Ocenjevanje političnega in institucionalnega okolja s strani Svetovne banke)

DAC – *Development Assistance Committee* (Odbor za razvojno pomoč)

DVR – Države v razvoju

ERP – *Economic Recovery Programme* (Program gospodarske obnove)

ESAF – *Enhanced Structural Adjustment Facility* (Razširjeni finančni aranžma IMF za strukturno prilagajanje)

G8 – *Group of Eight* (Skupina sedmih najrazvitejših držav in Rusija)

HDI – *Human Development Index* (Indeks človekovega razvoja)

HIPC – *Highly Indebted Poor Countries Initiative* (Pobuda za odpis dolgov najbolj zadolženim revnim državam)

IDA – *International Development Association* (Mednarodno razvojno združenje)

IMF – *International Monetary Fund* (Mednarodni denarni sklad)

IRAI – *IDA Resource Allocation Index* (Indeks IDA za dodeljevanje razvojne pomoči)

MDRI – *Multilateral Debt Relief Initiative* (Pobuda za odpis dolgov multilateralnim institucijam)

MFPEd – *Ministry of Financing, Planning and Economic Development* (Ugandsko ministrstvo za finance, načrtovanje in ekonomski razvoj)

NEPAD – *New Partnership for Africa's Development* (Novo partnerstvo za razvoj Afrike)

NRM – *National Resistance Movement* (Nacionalno uporniško gibanje)

ODA – *Official Development Assistance* (Uradna razvojna pomoč)

OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development* (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)

PEAP – *Poverty Eradication Action Plan* (Akcijski načrt za odpravo revščine)

PRGF – *Poverty Reduction and Growth Facility* (Finančni aranžma IMF za zmanjšanje revščine in povečanje rasti)

PRSP – *Poverty Reduction Strategy Paper* (Strateški dokument za zmanjšanje revščine)

SAF – *Structural Adjustment Facility* (Finančni aranžma IMF za strukturno prilagajanje)

UJAS – *Joint Assistance Strategy for the Republic of Uganda* (Skupna strategija pomoči za Ugando 2005–2009)

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development* (Konferenca ZN za trgovino in razvoj)

UNDP – *United Nations Development Programme* (Program ZN za razvoj)

WTO – *World Trade Organisation* (Svetovna trgovinska organizacija)

ZDA – Združene države Amerike

1. Uvod

Voditelji sedmih industrijsko najrazvitejših držav sveta in Rusije (G8) so na srečanju v mondenem škotskem letovišču Gleneagles julija 2005 ob spremljajočih koncertih Live8 sklenili, da bodo do leta 2010 obseg uradne razvojne pomoči povečali za 50 milijard dolarjev letno, pri čemer bi bila polovica te vsote namenjena afriški celini, kar pomeni podvojitve obsega uradne razvojne pomoči afriškim državam glede na leto 2004.

Povečanje razvojne pomoči je sestavni del niza osmih razvojnih ciljev tisočletja, ki jih je leta 2000 v okviru Deklaracije ZN o razvojnih ciljih novega tisočletja (*Millennium Declaration*)¹ z veliko mero optimizma sprejela Generalna skupščina ZN. Takrat je namreč postalo dokončno jasno, da se prepad med razvitim svetom Severa in manj razvitim Jugom hitro povečuje v korist razvitejšega dela sveta, da velika zadolženost manj razvitih držav močno ovira njihov razvoj in da stabilizacijski programi za odpravo plačilnobilančnih primanjkljajev, ki so jih predpisovale mednarodne finančne institucije, kot sta Mednarodni denarni sklad in Svetovna banka, niso privedli do želene gospodarske rasti, temveč so - ravno nasprotno - s predpisano krnitvijo socialnih izdatkov le še poglobljali težave manj razvitih držav.

Ni torej presenetljivo, da se je v diskurz o razvoju »črne celine« po obdobju vsesplošne naveličanosti, ki je vladala v 90. letih po razpadu Sovjetske zveze, v začetku 21. stoletja ponovno vrnila uradna razvojna pomoč. Dogajanje je vrhunec doseglo s srečanjem G8 leta 2005 na Škotskem in navidez se je zdelo, da je sprejetje dogovora o podvojitvi pomoči tisti manjkajoči mehanizem, s katerim bodo afriške države lahko hitreje uresničevale svoje razvojne cilje.

Vprašanje, ki se takoj zastavi ob takšni poenostavitvi, pa je, če lahko s podvojitvijo razvojne pomoči afriške države res presežejo začarani krog revščine in gospodarske stagnacije? Če predpostavljamo, da je odgovor nikalen, torej, da podvojitve uradne razvojne pomoči ni zadosten pogoj za afriški preboj in da je njen učinek dodatno pogojen s številnimi dejavniki, kot je sposobnost črpanja pomoči (t.i. absorpcijska sposobnost) in njeno usklajenostjo z dejanskimi razvojnimi potrebami države prejemnice, pa se takoj zastavi vprašanje o vlogi, ki jo imajo afriške države same pri uresničevanju svojih legitimnih razvojnih teženj.

¹ Deklaracija tisočletja je bila sprejeta in razglašena z resolucijo Generalne skupščine A55/2 v New Yorku 18. septembra 2000 na 55. zasedanju Generalne skupščine.

Prevladujoče razprave o vlogi uradne razvojne pomoči se namreč (pre)pogosto ustavijo pri finančnem vprašanju, torej pri določanju ustrezne velikosti uradne razvojne pomoči, ki naj bi jo razviti svet namenjal manj razvitim delom. Takšno stališče so v zadnjem času še okrepili pozivi nekdanjega britanskega premiera Tonyja Blaira in njegovega naslednika Gordona Browna k oblikovanju nekakšne različice Marshallovega načrta, ki bi Afriko po zgledu povojne Evrope z izdatno finančno pomočjo dvignil iz brezna revščine in gospodarske stagnacije.

Cilj omenjenega diplomskega dela pa je opozoriti na pogosto prezrt dejavnik uspešne uporabe razvojne pomoči in celostnega razvoja države, to so institucije in politike v državah prejemnicah pomoči, zaradi katerih je lahko učinek še tako dobronamerne razvojne pomoči v nasprotju s temeljnim namenom pomoči, to je spodbujanju razvoja. Čeprav se zdi, da je ta teza povsem logična in ji morda niti ne bi bilo potrebno posvečati dodatne pozornosti, pa se vtis ob razpravah in poročilih, ki so sledila po vrhu G8 v Gleneaglesu, hitro spremeni. V mednarodnih institucijah, kot je Svetovna banka in v posebnih strokovnih skupinah, kot sta Blairova Komisija za Afriko ali pa UN Millenium Project, se namreč precej optimistično predpostavlja, da so institucije in politike v državah v razvoju ustrezne in zadosti pripravljene na znatno povečanje razvojne pomoči.

Veliko manj pozornosti in interesa pa je - najverjetneje v želji izkoristiti val ponovno obujenega navdušenja nad razvojno pomočjo - namenjenega oblikovanju jasnih ocen, kolikšen učinek bodo imeli ti dodatni prilivi pomoči in kako države prejemnice same ocenjujejo svoje razvojne potrebe in sposobnost učinkovite porabe pomoči. V diplomskem delu se bomo zato osredotočili na vlogo in odgovornost držav prejemnic pomoči pri vzpostavljanju takšnega institucionalnega okolja, ki lahko omogoči bolj učinkovito črpanje pomoči in vsesplošen hitrejši razvoj.

Osrednja pozornost bo namenjena notranjemu okolju države prejemnice kot pomembnemu dejavniku razvoja, kar pa ne pomeni, da imajo zunanji dejavniki v mednarodnem okolju, kot so institucije in politike držav donatorok ali pa pogoji v mednarodnem trgovinskem sistemu, kakršnokoli manj pomembno mesto pri pospeševanju ali pa oviranju razvoja. Na ta vidik bomo opozorili le v zaključku, čeprav bi si zagotovo zaslužil veliko več pozornosti, ki pa je prostorska omejitev v tem diplomskem delu žal ne omogoča.

Da je vloga države prejemnice pomoči v razvojnem procesu izjemno pomembna, nameravam prikazati na primeru Ugande, in to zaradi dveh razlogov:

- To je država, v kateri sem se februarja in prvi polovici marca 2006 mudila na prostovoljnem delu in sem jo zato imela možnost nekoliko поблиže spoznati, kar mi je omogočilo nekoliko bolj kritičen pogled na študije in poročila mednarodnih finančnih institucij. V državi sem opravila tudi več pogovorov z ljudmi, zaposlenimi v razvojnih projektih, ki se »na terenu« ukvarjajo z razvojnimi problemi in imajo zato veliko boljši in bolj dragocen vpogled v dejanske razmere, kot ga je mogoče razbrati iz poročil o človekovem razvoju.
- Drugi razlog pa je ta, da je Uganda danes - navkljub izjemno krvavi dediščini dveh krutih režimov v 70. in 80. letih - država, ki jo Svetovna banka, strokovnjaki pri UN Millenium Project in drugi predstavljajo kot nekakšnega afriškega tigra oziroma afriški model izjemno uspešnega in hitrega gospodarskega razvoja, saj je država v 90. letih z dobrimi 6% beležila najvišjo gospodarsko rast na celini in eno najvišjih na svetu, ob tem pa je hkrati uspela znižati tudi revščino. Razvojna pomoč je imela pri tem pomembno vlogo, a še bolj kot razvojna pomoč naj bi se pri obnovi uničenih gospodarskih temeljev izkazale ustrezne institucije in politike oblasti.

Čeprav je bilo morda v zgornjih odstavkih razbrati dvom o smiselnosti razvojne pomoči, pa naj poudarimo, da o tem ne bomo razpravljali v diplomskem delu, čeprav bi si tudi to področje tako kot analiza zunanjih dejavnikov razvojne uspešnosti držav zaslužilo najmanj še eno celo diplomsko delo. Ker pa je razvojna pomoč »realnost« večine DVR, predvsem pa afriških držav in ker se moramo omejiti, bomo prevzeli izhodišče, da lahko uradna razvojna pomoč pozitivno vpliva na rast držav v razvoju. Zunanja finančna pomoč lahko dopolni manjkajoča začetna domača sredstva, ki so nujna za investicije v proizvodne zmogljivosti države. Zasebni kapitalski tokovi so namreč v začetnih stopnjah razvoja posamezne države pogostokrat nezadostni ali pa so zanemarljivo majhni.

Vloga razvojne pomoči je tako pripraviti ustrezno podlago (infrastruktura, človeški kapital) za vstop zasebnega kapitala, ki bi kasneje lahko prevzel razvojno pobudo. Vloga države prejemnice pomoči in njenih politik pa je, da vzpostavi takšno institucionalno okolje, ki bo omogočilo učinkovito porabo razvojne pomoči in njeno investiranje v povečanje gospodarske rasti v državi in zmanjšanje revščine. Izhajajoč iz zapisanega lahko sklepamo, da je podvojitev razvojne pomoči hipotetično smiselna, če je država prejemnica razvojno pomoč sposobna izkoristiti tako, da ima ta čim večji učinek na odpravljanje razvojnih ovir. To pomeni, da ima država prejemnica zadostno absorpcijsko sposobnost, to je sposobnost, da razvojno pomoč uporabi učinkovito.

1.1 Hipotezi

Osrednja hipoteza, ki jo bomo preverjali v diplomskem delu, se torej glasi:

H1: Podvojitev uradne razvojne pomoči je smiselna v državah, ki imajo ustrezno institucionalno okolje in politike, s katerimi bodo lahko zagotovile učinkovitost tudi bistveno večjega obsega razvojne pomoči.

Kot smo že uvodoma nakazali, je bila kakovost institucij in politik v državah prejemnicah doslej precej zapostavljen dejavnik uspešnega razvoja držav, veliko bolj pa se je poudarjal finančni vidik dodeljevanja razvojne pomoči. S to hipotezo institucionalni dejavnik spet postavljamo v ospredje, ko implicitno poudarimo, da imajo tako donatorke kot tudi prejemnice odgovornost, da dana in omejena finančna sredstva čim boljje investirajo. Prejemnice morajo v ta namen oblikovati ustrezne politike, s katerimi bodo okrepile institucionalno okolje, ki je predpogoj za učinkovitost razvojne pomoči, donatorke pa morajo bistveno povečanje priliva razvojne pomoči usmeriti v države, kjer bodo dodatna sredstva ob že razpoložljivih učinkovito porabljena in kjer bodo imela pozitivne in ne negativne razvojne učinke.

Omenjeno predpostavko bomo preverili z analizo politik in ukrepov, ki jih je po letu 1986 v Ugandi vpeljala sedanja oblast pod vodstvom predsednika Yowerija Musevenija. Glede na to, da Svetovna banka, UN Millenium Project in Blairova Komisija za Afriko Ugando predstavljajo kot zgled učinkovite uporabe pomoči in dobrega vladanja, bomo preverili drugo hipotezo, ki vsebinsko izhaja iz prve predpostavke, in sicer:

H2: Uganda je primerna kandidatka za povečanje razvojne pomoči, zato ker so ugandske oblasti že vzpostavile ustrezno institucionalno okolje in imajo oblikovane politike (ima torej zadostno absorpcijsko sposobnost), s katerimi lahko zagotovijo, da bo tudi bistveno večji znesek uradne razvojne pomoči porabljen učinkovito in da bo pozitivno prispeval k hitrejšemu razvoju države.

1.2 Struktura diplome z uporabljenimi metodologijami

Diplomsko delo je z vsebinskega vidika razdeljeno na 4 sklope: *teoretični, zgodovinski, institucionalni* in *študijo primera*. Prvi sklop je predvsem teoretični, saj na podlagi modela dveh vrzeli z ekonomskega vidika pojasnjujemo vlogo razvojne pomoči pri pospeševanju gospodarske rasti, nato povežemo še pojma rasti in razvoja, s čimer sklenemo krog med osrednjimi pojmi omenjenega diplomskega dela, na katerih temelji kasnejša analiza. V tem delu se bomo oprli predvsem na metodo analize in interpretacije sekundarnih virov, ki nam omogoča konceptualizacijo temeljnih pojmov, vzpostavitev njihove medsebojne povezanosti in kasnejšo zastavitev problema.

V drugem sklopu se lotimo zgodovinske analize vloge razvojne pomoči po II. svetovni vojni, ki jo zaključimo z analizo gibanja obsega razvojne pomoči v zadnjih letih. V tem delu se bomo oprli na metodo analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov ter na zgodovinskorazvojno analizo, s katero bomo raziskovali tendence v razvoju arhitekture dodeljevanja razvojne pomoči. Na koncu se bomo poglobili v statistike o gibanju razvojne pomoči in s tem prestopili s področja kvalitativnega raziskovanja zastavljenega problema v kvantitativnega, pri čemer bomo z analizo statistik primerjali gibanje obsega razvojne pomoči v daljšem časovnem obdobju.

V tretjem sklopu se bomo ukvarjali z institucijami in teorijo, ki jih preučuje, institucionalno ekonomiko. S pomočjo analize sekundarnih virov bomo pojem institucij najprej opredelili, nato pa ga povezali z gospodarskim razvojem, črpanjem razvojne pomoči in državo. V zaključnem delu bomo predstavili temelje za merjenje kakovosti institucij in politik.

V zadnjem sklopu bomo predstavili Ugando. Sprva se bomo poglobili v zgodovino države po razglasitvi neodvisnosti leta 1962 in v kasnejši izjemen razvoj, ki ga je država sprožila po letu 1986 in ga nadaljevala vse do danes. V vsebinskem smislu bomo ločevali bistvene dosežke na gospodarskem in na socialnem področju. Zgodovinska analiza države je pomembna zato, ker nam bo omogočila oceno kakovosti institucij in politik v državi ter kasnejšo potrditev oziroma zavrnitev hipoteze. Pri tem se bomo oprli na analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov, zgodovinsko analizo in metodo opazovanja z udeležbo ter intervju. Obe zadnji metodi bosta prišli bistveno bolj do izraza v zaključku.

2. Razvojna pomoč in njena povezanost z razvojem

2.1 Opredelitev razvojne pomoči

Uradna razvojna pomoč je poleg mednarodne trgovine in varnosti eden izmed treh stebrov, na katerih temelji sodelovanje med razvitimi državami in državami v razvoju² (DVR) (UNDP 2005: 2–3). Uvršča se v sklop t.i. javnih virov kapitala in je sestavni del celotnih mednarodnih tokov kapitala³ v DVR. Celotni mednarodni tokovi kapitala se glede na vir finančnih sredstev delijo na 2 veliki skupini: na tokove iz javnih virov kapitala (*official flows* ali *official development finance*) in na tokove iz privatnih virov kapitala (*private flows*) (Mrak 2002: 554).

V sklopu javnih virov so mednarodni tokovi kapitala na prvem nivoju razdeljeni glede na finančne pogoje. To pomeni, da se delijo na javno razvojno pomoč (ODA – *official development assistance*), ki vključuje tako koncesijske kredite iz javnih virov (*official concessional loans*), kakor tudi nepovratna sredstva iz teh virov (*official grants*) in ostale javne razvojne finance (*other official development finance*). Na drugem nivoju pa so ti tokovi razdeljeni še glede na to, ali pritekajo sredstva iz multilateralnih (mednarodnih finančnih institucij) oziroma iz bilateralnih virov (Mrak 2002: 555).

Mednarodni tokovi kapitala iz privatnih virov (*private flows*) pa so na prvem nivoju razdeljeni glede na tipe finančnih instrumentov, torej na lastniške (*private equity flows*) (neposredne tuje naložbe in portfeljske naložbe) in dolžniške instrumente (*private debt flows*) (kreditni komercialnih bank, obveznice in drugo) (Mrak 2002: 555).

²Svetovna banka države razvršča glede na višino bruto nacionalnega prihodka (BNP) na prebivalca za leto 2006. Države so razvrščene v naslednje skupine: države z nizkim prihodkom (905\$ in manj), z nižjim srednjim prihodkom (906\$ – 3.595\$), z višjim srednjim prihodkom (3.596\$ – 11.115\$) in visokim prihodkom (11.116\$ in več). V skupino držav v razvoju (DVR) se običajno uvrščajo države z nizkim ali srednje visokim BNP (Svetovna banka 2007f).

³Neto tok kapitala je vsota neto tokov kapitala na i) dolgoročne dolžniške instrumente (kredite in obveznice), ii) lastniške instrumente (neposredne tuje investicije in portfeljske lastniške investicije) in iii) nepovratno finančno pomoč. V vsebinskem smislu neto tok kapitala pomeni razliko med pritokom kapitala, ki je posledica povečanja terjatev nerezidentov do rezidentov in odtokom kapitala, ki je posledica povečanja terjatev rezidentov do nerezidentov (Mrak 2002: 552).

Odbor za razvojno pomoč⁴ (DAC – *Development Assistance Committee*) pri Organizaciji za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development*) uradno razvojno pomoč opredeli kot nepovratno pomoč ali posojilo upravičenim državam in teritorijem v razvoju s seznama DAC, ki mora izpolniti tri merila: i) dodeli jo/ga javni sektor ii) s ciljem pospeševanja ekonomskega razvoja in blaginje ter iii) je dan/a po koncesionalnih pogojih – če gre za posojilo, mora to vsebovati najmanj 25-odstotni delež darila⁵. Poleg finančnih tokov je v obseg uradne razvojne pomoči vključena tudi tehnična podpora. Nepovratna pomoč in posojila za vojaške namene so iz statistik o uradni razvojni pomoči izključena (DAC 2007c).

Neto priliv kapitala (*net capital inflows*) v podsaharsko Afriko je leta 2006 znašal 39,8 milijarde dolarjev oziroma 5,6% skupnega bruto domačega proizvoda (BDP). Uradna razvojna pomoč (minus odpis dolgov) podsaharski regiji je leta 2005 znašala 13,2 milijarde dolarjev in predstavlja več kot 5% BDP za štiri petine držav v regiji, v nekaterih celo presega 10% BDP (Svetovna banka 2007a: 15).

2.2 Povezanost razvojne pomoči z gospodarsko rastjo: model dveh vrzeli⁶

Mnoge DVR morajo domače prihranke dopolnjevati s sredstvi iz tujine. Priliv tujih sredstev naj bi sprostil tiste omejitve h gospodarski rasti, ki izvirajo iz nezadostnih domačih prihrankov ali iz nezadostne mednarodne menjave. Osnovno razmerje med *vrzeljo v domačih sredstvih* in *zunanjetrgovinsko vrzeljo*, lahko izrazimo na naslednji način:

⁴ DAC predstavlja forum v okviru OECD, v katerem se srečujejo najpomembnejši bilateralni donatorji razvojne pomoči. Sestavljajo ga: Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Irsko, Italija, Japonska, Luksemburg, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Portugalska, Španija, Švedska, Švica, Velika Britanija, ZDA in Komisija Evropskih skupnosti (DAC 2006a: 37). DAC je leta 2005 razdelil dobrih 88% celotne razvojne pomoči v nominalni vrednosti 106,8 milijard dolarjev (Svetovna banka 2007a: 55).

⁵ OECD je kot mednarodna institucija, v katero so včlanjene države, ki odobrijo veliko večino celotne mednarodne finančne pomoči v svetu, razvila posebno metodologijo, temelječo na t.i. »stopnji darila« (*grant element*), s pomočjo katere se izračunava obseg uradne razvojne pomoči, ki jo odobrijo posamezne države. Najvišjo stopnjo darila 100 ima nepovratna finančna pomoč, medtem ko ima komercialni kredit stopnjo darila 0. Višina stopnje darila za konkreten kredit se izračunava na osnovi podatkov o roku odplačila kredita, o obdobju mirovanja pred začetkom odplačevanja glavnice in o višini obrestne mere. Daljša kot sta rok odplačila in obdobje mirovanja pred začetkom odplačevanja glavnice ter nižja kot je obrestna mera, višjo stopnjo darila ima kredit. Da bi se nek kredit uvrstil v skupino uradne razvojne pomoči, mora imeti stopnjo darila najmanj 25. Če pa je izračunana stopnja nižja, se kredit opredeli kot kredit, odobren po komercialnih pogojih (Mrak 2002: 555).

⁶ Razlaga modela dveh vrzeli je povzeta po Senjurju (1991: 201–204). Model dveh vrzeli sta razvila Chenery in Strout leta 1966. Model je temeljil na študijah, narejenih za ameriško agencijo za mednarodni razvoj (USAID – *United States Agency for International Development*), s katerimi so poskušali oceniti velikost razvojne pomoči, ki bi jo posamezna država potrebovala za doseganje 10% rasti BDP (White 2005: 8).

$$(I + G) - (S + T) = M - X$$

Dokler država troši več za investicije (I) in za državne izdatke (G), kot je sproščeno sredstev s prihranki (S) in davki (T), bo vrzel (primanjkljaj) v domačih virih. Notranje nesorazmerje v primanjkljaju sredstev se spremeni v zunanje neravnovesje zunanjetrgovinske vrzeli. Večji uvoz (M) od izvoza (X) pomeni, da tuja sredstva polnijo vrzel domačih virov in tako omogočajo večje investicije in državne izdatke.

Ekonomist Todaro z vsebinskega vidika model pojasnjuje na naslednji način: centralna banka lahko v neki državi razpolaga z zadostno količino deviz, s katerimi bi bilo v tujini možno kupiti dodatne kapitalsko-intenzivne dobrine, vendar pa podjetja ne privarčujejo dovolj, da bi lahko devize odkupila od banke in uvozila kapitalske dobrine. To je primer *investicijsko-varčevalne vrzeli*. V državah, kjer pa je bolj kot pomanjkanje domačega varčevanja problematično pomanjkanje deviz, bi obstoj domačih prihrankov podjetjem sicer omogočil izvedbo investicijskih projektov, vendar pa jim primanjkuje deviz za uvoz novih kapitalsko intenzivnih dobrin. To je primer vrzeli zunanje menjave, t.i. *devizne vrzeli*. Možno je tudi, da v državi, kjer je stopnja domačega varčevanja prenizka, oblasti ne morejo ali pa ne želijo preusmeriti kupne moči prebivalstva od nakupa potrošnih dobrin k večjemu varčevanju (Todaro 2006: 724–725).

2.2.1 Investicijsko-varčevalna vrzel in njeno financiranje

Kot že sam termin pove, je razvojna pomoč namenjena pospeševanju razvoja držav in predstavlja del mednarodnih tokov kapitala od razvitih k manj razvitim državam. Razvojna pomoč je torej eden od virov tujega kapitala, s katerim lahko neka država dopolnjuje omejene domače prihranke, ki pomenijo vir financiranja investicij za uresničitev načrtovane stopnje gospodarske rasti. Ustrezna stopnja varčevanja je odvisna od načrtovane stopnje rasti in od učinkovitosti investiranja, kar zajame naslednja enakost:

$$s_r = r_w v \quad (1)$$

Ta enačba pove, kolikšna stopnja varčevanja (s_r – *required savings*) je potrebna, da bi dosegli določeno želeno (pričakovano) stopnjo gospodarske rasti (r_w – *warranted rate of growth*) ob danem mejnem kapitalnem količniku (v), ki predstavlja potrebno količino novih kapitalnih investicij na enoto povečanja narodnega dohodka ($v = I/\Delta Y$; pri čemer so I= investicije, ΔY =

sprememba narodnega dohodka) in torej meri učinkovitost investiranja. Potrebno akumulacijo s_r je mogoče financirati z domačimi s_d in tujimi viri s_f s čimer dobimo naslednjo enakost:

$$s_r = s_d + s_f . \quad (2)$$

Če združimo in preuredimo zgodnji enačbi (1) in (2), dobimo izraz: $s_f = r_w v - s_d$, ki nam pove, da je potreben uvoz tujih virov odvisen od domačega varčevanja, načrtovane stopnje rasti in od učinkovitosti investiranja. Ker so domače načrtovane investicije večje od domačih načrtovanih prihrankov, se ta vrzel v odprtem gospodarstvu lahko pokrije z uvozom tujega kapitala. To je primer investicijsko-varčevalne vrzeli. Na osnovi gornjih enakosti lahko izpeljemo razširjeno osnovno formulo rasti:

$$r = (1/v)(s_d + s_f) \quad (3)$$

Mejo gospodarski rasti postavlja nezadostna domača akumulacija. Da bi bila možna višja gospodarska rast, je potrebno uvoziti tuj kapital, ki bi zapolnil investicijsko-varčevalno vrzel. Pri tem predpostavlja, da učinkovitost investicij, izražena z mejnim kapitalnim koeficientom, ni odvisna od vira financiranja.

2.2.2 Vrzel zunanje menjave kot razlog plačilnobilančne ovire gospodarski rasti

V sodobnih odprtih gospodarstvih je potrebno za gospodarsko rast uvoziti investicijske dobrine in reprodukcijski material, ker nobeno gospodarstvo samo ne proizvaja vseh dobrin. Uvoz investicijskih dobrin je posebno v DVR nujnost, zato je za doseganje določene načrtovane stopnje rasti potrebna določena stopnja uvoza. Za analizo tega vprašanja bomo podobno kot za prihranke in investicije zapisali povezavo med stopnjo rasti, uvozno mero in uvoznim količnikom.

Uvozno stopnjo (m) bomo opredelili kot delež uvoza v družbenem proizvodu: $m = M/Y$. Uvozni količnik (u) bomo opredelili kot razmerje med uvozom in povečanjem družbenega proizvoda: $u = M/\Delta Y$, ki nam pove, koliko uvoza je potrebno za enoto povečanega družbenega proizvoda oziroma kaže učinkovitost uvoza.

Stopnja rasti je v tem primeru izražena z naslednjo formulo: $r = m/u$. Minimalno potrebno stopnjo uvoza za doseganje načrtovane stopnje rasti pa prikazuje naslednja enačba:

$$m_r = r_w u \quad (4)$$

Potrebna uvozna stopnja je odvisna od načrtovane stopnje rasti in od učinkovitost uvoza. Sredstva za zagotovitev potrebnega uvoza lahko gospodarstvo dobi bodisi iz deviznega priliva z lastnim izvozom (m_i) bodisi z uvozom tuje akumulacije (s_f):

$$m_r = m_i + s_f \quad (5)$$

Potreben uvoz kapitala za potrebe načrtovane stopnje rasti dobimo s preureditvijo in združitvijo enačb (4) in (5): $s_f = r_w u - m_i$. Izraz nam pove, da je uvoz tujega kapitala odvisen od izvoza (z deviznimi prilivi od izvoza se financira uvoz), od uvozne odvisnosti, ki jo odraža uvozna stopnja in od stopnje rasti družbenega proizvoda. V primeru, da ima država težave s plačilno bilanco in ta predstavlja glavno oviro razvoju, lahko stopnjo rasti zapišemo s pomočjo pojmov izvožno-uvozne vrzeli:

$$r = (1 / u)(m_i + s_f) \quad (6)$$

Tudi ta formula ima podobno predpostavko kot formula (3). Predpostavlja namreč, da je učinkovitost uvoza, izražena z uvoznim količnikom (u), enaka tako za izvozno pridobljena devizna sredstva kot za kako drugače pridobljena devizna sredstva.

2.3 Povezanost gospodarske rasti in gospodarskega razvoja

V prejšnjem poglavju smo opredelili povezanost med tujo akumulacijo – vanjo sodi tudi uradna razvojna pomoč - in gospodarsko rastjo. Ker je že iz termina razvojna pomoč možno razbrati, je ta povezana s pospeševanjem razvoja (preko modela dveh vrzeli pa smo tudi pokazali, kako je tuja akumulacija, v katero sodi tudi razvojna pomoč, pomembna za gospodarsko rast), bomo v tem poglavju poskušali odgovoriti na vprašanje, zakaj je gospodarska rast pomembna za razvoj države in kakšne opredelitve razvoja poznamo.

2.3.1 Gospodarska rast kot ožji pojem gospodarskega razvoja

Ameriška ekonomista Samuelson in Nordhaus gospodarsko rast opredelita kot »večanje narodovega potencialnega BDP⁷ ali narodnega outputa. Povedano drugače, ekonomska rast se pojavi, ko se narodova krivulja proizvodnih možnosti premakne navzven« (Samuelson in Nordhaus 2002: 518). Tudi Bajt in Štiblar (2002: 370) gospodarsko rast opredelita kot rast družbenega produkta, ob tem pa poudarita, da je gospodarska rast ožji pojem od gospodarskega razvoja. Po tej opredelitvi je rast eden od elementov gospodarskega razvoja, njegova kvantitativna stran, njun odnos pa lahko primerjamo z rastjo in razvojem človeških bitij, ki sicer lahko hitro rastejo, a se lahko vseeno slabo razvijajo.

Da razvoj ne zajema le kvantitativnega vidika, temveč tudi kvalitativnega, poudarita Bajt in Štiblar. Ekonomista pojasnjujeta (2002: 370–371), da kvalitativni vidik razvoja poleg rasti produkta vključuje stopnjo zadovoljevanja materialnih potreb, zadovoljitev nematerialnih potreb, enakomernost v zadovoljitvi potreb, zaposlenosti, socialne in kulturne vidike. Če torej stopnjo gospodarske rasti merimo z rastjo družbenega produkta, pa stopnjo razvoja, tako Bajt in Štiblar (2002: 371), merimo z indeksom človekovega razvoja (HDI – *Human Development Index*). To je indeks, ki presega zgolj ekonomsko kategorijo, to je kategorijo povečevanja BDP na prebivalca, saj zajema še 2 kazalca: pričakovano življenjsko dobo in stopnjo izobrazbe (Bučar in Rojec 2003/2004b: 7–8).

Thomas (v Pease 2003: 177) razprave o opredelitvi razvoja označi kot boj med ortodoksnim in kritičnim pristopom. Ortodoksni pristop večinoma sledi prevladujoči tradiciji na Zahodu, ki razvoj interpretira na liberalni način. Razvoj, merjen kvantitativno z ekonomskimi statistikami, pomeni povečanje BDP na prebivalca v času in povečevanje stopnje industrializacije (Sen v Pease 2003: 177). Trgi so najbolj zaželena rešitev za problem revščine in podrazvitosti, ki sta v osnovi posledica nerazumnih politik in predpisov države (Thomas v Pease 2003: 178).

⁷ Ločujemo bruto nacionalni proizvod (BNP) in bruto domači proizvod (BDP). $BNP = BDP + \text{transferni prilivi iz tujine} - \text{transferni odlivi v tujino}$ (gre za transferne prilive/odlive, ki izvirajo iz faktorskih storitev kapitala in dela). BDP je denarna vrednost dobrin in storitev, ki jih neka država proizvede v določenem letu. BDP je po eni strani enak denarni vrednosti domače končne potrošnje (zasebne in državne), bruto investicij in neto izvoza (izdatkovna struktura BDP). Po drugi strani pa je BDP enak dohodkom proizvodnih faktorjev (plače, amortizacija, dobiček) in države (davki) = stroškovna struktura BDP, ki kaže, od kod prihajajo dohodki za realizacijo BDP (Bučar in Rojec 2003/2004a: 14).

Kritični pristop pa ortodoksni pogled na razvoj zavrača, ker naj bi bil etnocentričen in neustrezen pri merjenju dejanske kakovosti življenja. Ta pristop razvoj opredeli kot sposobnost ljudi, da z lastnim prizadevanjem zadovoljijo svoje materialne in nematerialne potrebe. To različnim družbam omogoča, da oblikujejo lastna merila za napredek in se osvobodijo meril Zahoda, ki vse družbe sodi po tem, koliko so mu podobne. Kritični pristop razvoj meri z drugačnimi merili, kot so stopnja zadovoljenosti osnovnih človeških potreb, stanje naravnega okolja, stopnja politične moči marginaliziranih družbenih skupin (Thomas v Pease 2003: 178).

V nadaljevanju diplomskega dela bomo prevzeli Todarovo opredelitev razvoja, po kateri je razvoj »multidimenzionalni proces, ki vključuje reorganizacijo in reorientacijo celotnih gospodarskih in družbenih sistemov. Poleg tega da razvoj vključuje povečanje dohodkov in proizvodnje, običajno vključuje tudi korenite spremembe v institucionalnih, družbenih in administrativnih strukturah, pa tudi v držbi, navadah in prepričanjih prebivalstva« (2006: 102). Kot je razvidno, ta definicija ne vsebuje le ekonomskih dimenzij, temveč tudi širše družbenoinstitucionalne dimenzije, ki razvojni proces ne prepuščajo izključno ekonomskim deležnikom.

2.3.2 Razvoj temelji na štirih kolesih rasti

Čeprav se razvojne poti med državami lahko razlikujejo, pa imajo vsa hitro rastoča gospodarstva nekatere skupne lastnosti. Samuelson in Nordhaus menita, da mora »pogonski stroj gospodarskega razvoja voziti na štirih enakih kolesih rasti⁸, ne glede na to, kako bogata ali revna je država« (2002: 519). Ta kolesa ali dejavniki rasti so (*ibid.*):

- a. **človeški viri** (ponudba dela, izobrazba, disciplina, motiviranost),
- b. **naravni viri** (zemlja, minerali, goriva, kakovost okolja),
- c. **oblikovanje kapitala** (stroji, tovarne, ceste),
- d. **tehnologija** (znanost, inženirstvo, menedžment, podjetništvo).

Ekonomska rast se torej »pelje« na štirih kolesih dela, naravnih virov, kapitala in tehnologije. Problem, ki ga vidita ekonomista, pa je ta, da se lahko »kolesa« med posameznimi državami

⁸ Zveza med dejavniki je običajno zapisana v obliki agregatne proizvodne funkcije, ki povezuje celoten narodni proizvod z dejavniki in tehnologijo: $Q = AF(K, L, R)$, kjer je Q proizvod, K produktivne storitve kapitala, L inputi dela, R inputi naravnih virov, A predstavlja raven tehnologije v gospodarstvu, F pa je proizvodna funkcija. Ko se povečajo inputi kapitala, dela ali naravnih virov, pričakujemo, da se bo povečal tudi output, čeprav bo ta verjetno sledil padajočim donosom dodatnih inputov proizvodnih dejavnikov (Samuelson in Nordhaus 2002: 519).

zelo razlikujejo in da jih nekatere države kombinirajo bolj učinkovito kot druge (2002: 521). V nadaljevanju si zato nekoliko bolj natančno pogledjmo vsakega izmed temeljnih koles gospodarskega razvoja in kako vsako od štirih koles deluje v razvijajočih se državah.

Ad a. Človeški viri

Po Senjurjevih besedah (2002: 259) so človeški viri najpomembnejši dejavnik gospodarskega razvoja, čeprav so teorije razvoja v preteklosti temu dejavniku pripisovale manjši pomen, ker naj ne bi bil zgolj ekonomski dejavnik, kot so, denimo, investicije. Človeški viri imajo namreč več vidikov, ki bi jih lahko razvrstili v kvantitativne in v novejšem času bolj poudarjene kvalitativne vidike. Pri kvalitativnih vidikih človeških virov gre predvsem za strokovno usposobljenost in vprašanje motivacije (*ibid.*).

Države v razvoju se morajo na tem področju spopasti predvsem z dvema problemoma (Samuelson in Nordhaus 2002: 540–542): i) ujetostjo v t.i. maltuziansko⁹ spono visoke rodnosti brez rasti dohodkov in ii) nujnostjo izboljšanja kakovosti človeških virov, kot so zdravje in prehranjenost prebivalstva ter izboljšanje izobrazbe, odpravljanje nepismenosti in usposabljanje delavcev.

Ad b. Naravni viri

Pomembni naravni viri so obdelovalna zemlja, nafta in plin, gozdovi, voda in mineralni viri. Nekatere razvite države, kot sta Kanada in Norveška, so rasle predvsem na osnovi svojega bogastva naravnih virov v kmetijstvu, ribištvu in gozdarstvu (Samuelson in Nordhaus 2002: 520). Nekatere revnejše afriške in azijske države pa imajo zelo majhne zaloge in morajo mineralna bogastva, predvsem pa rodovitno zemljo razdeliti med gostonaseljene prebivalce.

V državah z obiljem naravnih virov pa se dogaja, da je premoženje podvrženo roparskemu izkoriščanju in iskanju rente s strani podkupljivih voditeljev in vojaških klik, kot npr. v nekdanjem Zairu (danes Demokratični republiki (DR) Kongo) in Nigeriji (Samuelson in Nordhaus 2002: 542).

⁹ Po maltuzianski teoriji demografske rasti, ki jo je v svojem Eseju o načelu populacije leta 1798 oblikoval Thomas Malthus, je naravna težnja prebivalstva, da raste hitreje kot ponudba hrane. Proizvodnja hrane na prebivalca bo zato v času padala in s tem omejevala stopnjo rasti prebivalstva. V splošnem gre torej za nazor, da število ljudi raste hitreje kot dohodki ali življenjski standard prebivalstva (Samuelson in Nordhaus 2002: 323 in 746).

Ad c. Oblikovanje kapitala: pomen varčevanja in investicij

Kot smo lahko videli že v poglavju o modelu dveh vrzeli, sodobno gospodarstvo za svoj razvoj zahteva veliko različnih kapitalnih dobrin, vendar pa je ravno premajhno varčevanje, ki omogoča naložbe¹⁰, še posebej v mnogih DVR pereč problem, zato države kapital uvažajo iz tujine v obliki najemanja posojil ali razvojne pomoči.

Da bi se država lahko razvijala in se ukvarjala s povečanjem proizvodnje, bi se morala odpovedati sedANJI potrošnji, kar pa je za marsikatero DVR, ki so že tako ali tako blizu preživetvenega življenjskega standarda, velik problem. »V najrevnejših predelih nuja sedanje potrošnje tekmuje z naložbami za redke vire. Rezultat je premalo naložb v produktivni kapital, ki je nujno potreben za nagel ekonomski razvoj« (Samuelson in Nordhaus 2002: 542). Medtem ko vodilni v tekmi rasti vlagajo vsaj 20% BNP v oblikovanje kapitala, pa revnejše države pogosto lahko privarčujejo le 5% narodnega dohodka (*ibid.*).

Bajt in Štiblar pa ugotavljata (2002: 379), da se, ko govorimo o kapitalu kot omejitvenem dejavniku, dejansko misli na tehnologijo in na znanje, ki ga nerazvite države nimajo. To znanje se dobi s kupovanjem moderne opreme in tehnoloških postopkov (licenc), to je z vlaganjem kapitala, zato se, tako Bajt in Štiblar, napačno misli, da je kapital tisti dejavnik, ki ga primanjkuje (*ibid.*). Prava omejitvena dejavnika sta po njunem mnenju tehnologija in znanje.

Ad d. Tehnološke spremembe

Tehnološke spremembe označujejo spremembe v procesu proizvodnje ali uvedbo novih proizvodov ali storitev (Samuelson in Nordhaus 2002: 520). Raven tehnološkega znanja in sposobnosti je torej tista, ki opredeljuje možnost, da manj razvite države dohitevajo razvitejše (Bučar v Bučar in Rojec 2003/2004b: 70).

Čeprav lahko DVR tehnološka odkritja prenesejo iz razvitih držav, pa tehnološke spremembe vseeno niso tako preproste, opozarjata Samuelson in Nordhaus (2002: 543–544). Kot pravita, je razvita tehnologija prirejena razmeram in potrebam v razvitih državah – vključno z obiljem usposobljenih inženirjev in delavcev, zanesljivim električnim omrežjem ter hitro dostopnimi

¹⁰ Pomen naložb za gospodarski razvoj je večvrsten (Senjur 1991: 103): i) investicije ustvarjajo proizvodne zmogljivosti in s tem vplivajo na sposobnost za proizvodnjo, ii) dosežke tehničnega napredka lahko v popolnosti koristi tisto gospodarstvo, ki investira, ker je tehnični napredek v veliki meri utelešen v investicijskih dobrinah, iii) od velikosti investicij je odvisna stopnja splošne mobilizacije resursov v nerazvitem gospodarstvu. Investicije povečujejo število delovnih mest in možnost mobilizacije delovne sile, ki bi sicer ostala neizkoriščena. Podobno velja tudi za mobilizacijo naravnih bogastev.

nadomestnimi deli in popravili. Te razmere pa v DVR morda niso nujno enake ali pa jih celo ni (*ibid.*: 544).

2.4 Vodilne teorije ekonomskega razvoja po II. svetovni vojni

Diskurz o razvojnih vprašanjih je po II. svetovni vojni zaznamovalo pet pomembnejših, včasih tudi nasprotujočih si teoretskih razlag ekonomskega razvoja (Todaro 1997: 69–103):

- **Teorija lineranih faz rasti** se je razvila v 50. in 60. letih prejšnjega stoletja. Njena temeljna predpostavka je, da je razvojni proces niz zaporednih faz gospodarske rasti, skozi katerega morajo napredovati vse države, pri tem pa je pomembna pravilna mešanica varčevanja, investicij in tuje pomoči. Da bi torej države v razvoju lahko rasle po poti industrializiranih držav, potrebujejo izdatne injekcije kapitala. Predstavniki te teorije so Rostow, utemeljitelj modela stopenj rasti ter ekonomista Harrod in Domar, vodilna predstavnika keynesianske teorije gospodarske rasti.
- **Teorije (modeli) in vzorci strukturnih sprememb:** ta pristop, prevladujoč v 70. letih, razvoj pojmuje kot notranji proces strukturnih sprememb, skozi katere mora tipična država v razvoju, če želi ustvariti in vzdrževati proces hitre gospodarske rasti. Najpomembnejši predstavnik te smeri je Lewis in njegov dvosektorski model strukturne transformacije preživetvenega agrarnega gospodarstva, ki traja, dokler se ves presežek delovne sile iz tega sektorja ne preseli v industrijski sektor.
- **Teorije mednarodne odvisnosti oz. revolucija mednarodne odvisnosti:** ta pristop, prav tako značilen za 70. leta, je mnogo bolj radikalen v smislu, da nerazvitost pojmuje v kontekstu mednarodnih in notranjih razmerij moči, institucionalnih, strukturnih ekonomskih omejitev ekonomskega razvoja ter posledičnih dvopolnih gospodarstev (*dual economies*) in družb znotraj države ali pa med državami. Teorije odvisnosti poudarjajo predvsem zunanje in notranje institucionalne in politične ovire ekonomskemu razvoju. Poudarek je tudi na politikah za zmanjšanje revščine, povečanje zaposlitvenih možnosti in zmanjšanje dohodkovne neenakosti.
- **Neoklasična protirevolucija svobodnih trgov:** ta teoretski pristop (imenovan tudi neoliberalni) je prevladoval večino 80. let, poudarja pa vlogo svobodnega trga, odprtosti gospodarstva in privatizacijo neučinkovitih in razsipnih državnih podjetij. Nerazvitost po tej teoriji ni posledica izkoriščevalskih zunanjih in notranjih sil, kot trdi teorija mednarodne odvisnosti, temveč prej posledica prevelikega poseganja države v gospodarstvo, ki s svojimi neprimernimi cenovnimi politikami izkrivlja razporeditev proizvodnih virov. Te neoklasične predpostavke so, kot bomo videli v naslednjih poglavjih, močno vplivale tudi na politiko osrednjih mednarodnih finančnih institucij, tj. Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada (IMF – *International Monetary Fund*).
- **Nova ali endogena teorija ekonomske rasti:** to teorijo so konec 80. let in v 90. let začeli razvijati neoklasični in institucionalni ekonomisti. Modeli endogene rasti razširjajo neoklasične modele, vendar pa se od teh razlikujejo v odnosu tehnologije, ki v nasprotju z neoklasičnimi predpostavkami tu ni eksogen, temveč endogen dejavnik. Hkrati ta pristop odpira prostor aktivni javni politiki, ki lahko izboljša učinkovitost razporeditve virov s komplementarnimi investicijami v človeški kapital, infrastrukturo itd.

3. Nastanek arhitekture razvojne pomoči po II. svetovni vojni

Čeprav lahko začetke razvojne pomoči beležimo že v obdobju kolonializma, je bila struktura razvojne pomoči, kot jo poznamo danes, vzpostavljena pred dobrimi 50 leti, ko je politični in finančni vpliv starih kolonialnih sil, kot je bila Velika Britanija, začel upadati v korist novih velesil (vzpon ZDA med II. svetovno vojno) in naraščajočega števila uspešnih gibanj za neodvisnost. S tem je razvojna pomoč, ki je bila v času kolonializma strogo podrejena političnim in ekonomskim interesom metropole, dobila »razvojne temelje«. Nastanek temeljev so v povojnem obdobju pospešili 3 dejavniki: Brettonwoodska konferenca¹¹, ki je institucionalizirala mehanizem vzajemnih, večstranskih ekonomskih pravil in finančne pomoči, uspeh Marshallovega načrta pri obnovi Evrope in ustanovitev Združenih narodov z načelom univerzalnega članstva (UNCTAD 2006a: 9). Ker Marshallov načrt še vedno velja za najbolj uspešen primer razvojne pomoči doslej (UNCTAD 2006a: 4), se bomo z njim seznanili v naslednjem poglavju.

3.1 Marshallov načrt za povojno obnovo Evrope in zgodnji modeli rasti

3.1.1 Marshallov načrt za Evropo 1947–1951

Marshallov načrt oziroma Evropski program obnove (*Economic Recovery Programme*) so leta 1947 zasnovali ZDA, da bi okrepile evropska gospodarstva in preprečile širjenje komunizma iz vzhodne Evrope. Program je v svojem govoru na Harvardu julija 1947 najavil ameriški državni sekretar in general George Marshall z besedami:

»Dejstvo je, da bodo evropske potrebe po hrani in drugih nujnih proizvodih – predvsem iz Amerike – v prihodnjih treh do štirih letih večje od njene trenutne plačilne sposobnosti, zato mora Evropa dobiti znatno dodatno pomoč ali pa se bo soočila z resnim poslabšanjem gospodarskega, socialnega in političnega položaja.«

Na podlagi Marshallovega načrta se je v obdobju med 1947 in 1951 v Evropo steklo okoli 12,4 milijarde dolarjev večinoma nepovratne finančne in tehnične pomoči, kar je takrat predstavljalo dober odstotek ameriškega BDP in preko 2% BDP v zahodnoevropskih državah prejemnicah pomoči (UNCTAD 2006a: 67, UNDP 2005: 83–84). Od slabih 13 milijard

¹¹ Kmalu po izbruhu II. svetovne vojne se je med zavezniki začel proces zasnove povojne mednarodne monetarne ureditve kot del širšega procesa snovanja celovite gospodarske ureditve v svetu. Vrhunec prizadevanj je predstavljala konferenca v Bretton Woodsu julija leta 1944, v okviru katere so bile ustanovljene 3 mednarodne institucije: Mednarodni denarni sklad (IMF – *International Monetary Fund*) in Mednarodna banka za obnovo in razvoj (*International Bank for Reconstruction and Development*), članica Skupine Svetovne banke ter Mednarodna trgovinska organizacija (Mrak 2002: 341 in 350).

dolarjev vredne pomoči, ki je bila večinoma uporabljena za nakup ameriškega blaga, je bilo okoli 3,4 milijarde dolarjev namenjenih za uvoz surovin in polproizvodov, 3,2 milijarde dolarjev za hrano, krmo in gnojila, 1,9 milijarde dolarjev za stroje, vozila in opremo ter 1,6 milijarde dolarjev za gorivo. Čeprav so mnenja o vlogi Marshallovega načrta deljena, so v letih med 1948 in 1952, torej v obdobju delovanja programa, evropske države beležile zgodovinsko visoke stopnje rasti svojih gospodarstev¹², ki so jih vzdrževale vsaj še dve desetletji (Wikipedia, Marshall plan).

3.1.2 Teorije linearnih faz rasti: Rostowov in Harrod-Domarjev model

Pozitivna izkušnja z Marshallovim načrtom, s katerim so ZDA povojni Evropi omogočile finančno in tehnično pomoč, s tem pa tudi izjemno hitro okrevanje evropskega gospodarstva ter zgodovinske izkušnje o postopnem preoblikovanju agrarnih družb v industrializirane države, sta bila v prvih dveh desetletjih po II. svetovni vojni tista dejavnika, ki sta močno vplivala na nastanek teorij (modelov) linearnih stopenj rasti. Tedaj namreč ekonomska znanost še ni imela ustreznega razvitega znanstvenega aparata, s katerim bi lahko analizirala proces ekonomske rasti v pretežno agrarnih družbah t.i. tretjega sveta (Todaro 1997: 71).

Tezo postopnega ali faznega razvoja na višje stopnje razvitosti ob pomoči izdatnih kapitalnih vložkov v svojem modelu faz rasti utemelji ameriški ekonomski zgodovinar Rostow¹³. Po njegovem prepričanju potrebujejo DVR za premik med različnimi stopnjami razvitosti le ustrezen preplet prihrankov, investicij in zunanje pomoči, da bi lahko »vzletele« v samovzdržno rast. Vzlet se po njegovih izračunih lahko uresniči, ko bi države uspele privarčevati med 15%–20% BDP.

Ekonomski mehanizem, po katerem več investicij vodi v rast, opisuje Harrod-Domarjev model rasti. Osnovna predpostavka modela, ki sta ga ekonomista Harrod in Domar ločeno oblikovala leta 1939 oz. leta 1946, je, da mora vsako gospodarstvo privarčevati del narodnega dohodka, da bi lahko nadomestilo iztrošene in zastarele kapitalne dobrine (zgradbo, opremo). Če pa želi rasti, mora za investicije nameniti še večji del privarčevanega dohodka. Ker pa je

¹² Francosko gospodarstvo je do konca leta 1950, denimo, doseglo 8% letno rast (Encyclopedia of World History 2001). Ob francoskem sta po II. svetovni vojni v povprečju z 8% rastjo rasla tudi zahodnonemško in italijansko gospodarstvo (Wikibooks, European History/ Europe: 1945 to Present).

¹³ Rostow loči 5 faz za prehod od »zaostalosti« v razvoj. To so: i) tradicionalna družba, ii) predpogoji za »vzlet« v samovzdržno rast, iii) »vzlet«, iv) pot k zrelosti, v) doba visoke masovne potrošnje (Bučar in Rojec 2003/2004a: 55).

po tej teoriji glavni problem DVR t.i. *varčevalna vrzel*, tj. relativno nizka stopnja (varčevanja) in posledično nezadostna akumulacija kapitala, lahko pri njenem zapolnjevanju pomembno vlogo igra tuji kapital v obliki posojil, razvojne pomoči in tujih naložb. (Todaro 1997: 72–74)

Ob omenjenih modelih, ki utemeljujejo rast na osnovi kapitala, omenimo na kratko še model dveh vrzeli Cheneryja in Strouta, ki predstavlja razširjeno različico Harrod-Domarjevega modela in ki smo ga že opisali v uvodnem poglavju. Manj razvite države se skladno s tem modelom soočajo z dvema (in ne z eno) razvojnima vrzelima: poleg že omenjenega pomanjkanja domačega varčevanja za financiranje investicij, se lahko države soočajo tudi s pomanjkanjem deviz za kritje uvoznih potreb (Todaro 2006: 724, Senjur 1991: 201–204).

3.1.3 Kritike linearnih modelov rasti: Kapital nujen, a ne zadosten dejavnik razvoja

Slabost linearnih modelov rasti je predvsem ta, da spregledajo pomen institucionalnih in drugih dejavnikov, ki lahko pomembno vplivajo na učinkovitost pomoči. Kot pojasnjuje Todaro (1997: 75), je Marshallov načrt v evropskih državah deloval predvsem zato, ker so bili tu že vzpostavljeni institucionalni, strukturni in vedenjski predpogoji (npr. dobro razviti integrirani trgi blaga in denarja, razvite transportne zmogljivosti, dobro usposobljena in izobražena delovna sila, ustrezni motivacijski dejavniki, učinkovita javna uprava).

Navkljub očitanim slabostim so linearni modeli rasti v času blokovske delitve sveta postali »sredstvo za lažje utemeljevanje obsežnih prilivov kapitala in tehnične pomoči od razvitih k manj razvitim državam po zgledu Marshallovega načrta« (Todaro 1997: 74).¹⁴ Ker je večina razvojnih agencij svojo nalogo videla predvsem v razdeljevanju denarja, so bile velike vsote denarja namenjene tudi v slabo upravljana gospodarstva (Svetovna banka 1998: 23), kjer je bila pomoč porabljena za gradnjo spomenikov vladajočim družinam, veličastnih parlamentov in letališč, ali pa je izginila v rokah nepoštenih vladnih uradnikov in njihovih znancev (Todaro 2006: 727).

Eden od najbolj ilustrativnih primerov neučinkovitosti razvojne pomoči je DR Kongo (nekdanji Zaire), za katerega Svetovna banka ugotavlja, da je »le eden od številnih primerov,

¹⁴Nekdanji ameriški predsednik Harry Truman je leta 1949 v govoru, s katerim je naznanil vzpostavitev zveze NATO, vlogo ameriške razvojne pomoči opisal z besedami: »Vsem svobodnim narodom, ki bodo z ZDA sodelovali pri ohranjanju miru in varnosti, bomo nudili vojaške nasvete in opremo. /.../ Začeti moramo drzen, nov program, s katerim bodo postale koristi naših znanstvenih dognanj in industrijskega napredka dostopne za razvoj in rast manj razvitih območij. /.../« (Wikipedia, Development Aid).

kjer je neprekinjen tok razvojne pomoči prezrl, če ne celo spodbujal nesposobnost, korupcijo in zgrešene politike» (Svetovna banka 1998: 1). Nekdanji predsednik Zaira Mobuto Sese Seko (na oblasti med 1965–1997) naj bi si v obdobju, ko je država drsela v državljansko vojno, nakopičil enega največjih zasebnih bogastev na svetu. Vrednost bogastva ocenjujejo na pet milijard dolarjev – to je znesek, ki je enak celotnemu zunanjemu dolgu države leta 1997, ko je bil Sese Seko odstranjen z oblasti (Svetovna banka 2006b: 122) .

Podobno Svetovna banka ugotavlja tudi za Zambijo. Če bi razvojna pomoč Zambiji med letoma 1964 in 1994 financirala v celoti le produktivne investicije in bi te investicije resnično igrale tako ključno vlogo pri zapolnjevanju finančne vrzeli, kot predpostavljajo zgodnji modeli razvoja, bi morala razvojna pomoč v Zambiji privedi do tako visoke gospodarske rasti, da bi se BNP na prebivalca povečal na preko 20.000 dolarjev, dejansko pa se je v tej državi BNP na prebivalca zaustavil pri okoli 600 dolarjih (Svetovna banka 1998: 10, Svetovna banka 2000: 192).

Po besedah Saase (2005: 51–51) je ključno sporočilo zambijskega primera to, da povečanje razvojne pomoči samo po sebi ne zagotavlja niti višje gospodarske rasti niti zmanjšanja revščine in da je učinkovitost pomoči na strani prejemnic pomoči pogojena z »delujočim in dobro premišljenim institucionalnim okvirom, znotraj katerega se zbirajo, končno pa tudi potrošijo zunanji viri in to na način, ki je skladen z razvojnimi prioritetami države«.

3.2 Vloga razvojne pomoči v času dolžniške krize v 80. in 90. letih: povečanje vpliva IMF in Svetovne banke

Z nastankom dolžniške krize¹⁵, ko so se plačilnobilančni primanjkljaji v DVR pod bremenom naraščajočih dolgov in neugodnih pogojev na svetovnih surovinskih trgih hitro poglobljali, se je vloga razvojne pomoči spremenila, nad njenim razdeljevanjem pa sta velik vpliv pridobili

¹⁵Avgusta leta 1982 je proces povečevanja zunanje zadolženosti DVR izbruhnil v dolžniško krizo, ki ji ni primera v mednarodni ekonomski zgodovini. Takrat je Mehika kot ena največjih dolžniških držav izjavila, da ni več sposobna redno odplačevati obveznosti na svojih 80 milijard dolarjev vreden dolg do tujih kreditorjev. Izbruh mehiške krize je oznanil začetek svetovne dolžniške krize, saj je bilo vanjo v nekaj mesecih vključenih na desetine DVR. Med razlogi za povečanje zadolženosti v 70. letih in končno za izbruh dolžniške krize so: povečanje zadolževanja DVR in neustrezna poraba kreditov, večja pripravljenost bank v industrijsko razvitih državah za odobritev posojil zaradi povečane likvidnosti bančnega sektorja, ki je beležil ogromne prilive od t.i. finančnih naftnih viškov držav Organizacije izvoznice nafte (OPEC - *Organisation of Petroleum Exporting Countries*) in zunanji šoki, kot je povečanje obrestnih mer v ZDA in poslabšanje pogojev menjave (Mrak 2002: 577–587).

dve mednarodni finančni instituciji: Svetovna banka in IMF¹⁶. Instituciji sta pomoč razdeljevali v okviru t.i. strukturnih in prilagoditvenih programov (SAP – *Structural and Adjustment Programs*), pri čemer sta izhajali iz neoklasične doktrine, da so vlade s svojimi ukrepi krive za nastanek krize in da jih bo tržna disciplina poslej preprečila (UNCTAD 2006b: 43–44).

3.2.1 Prva generacija reform in Washingtonski konsenz

Leta 1982 je IMF prevzel vodilno vlogo pri obvladovanju dolžniške krize z oblikovanjem kratkoročnih stabilizacijskih programov. Ko se je pokazalo, da ti ne morejo prinesiti dolgoročne rešitve zadolženosti, je IMF marca leta 1986 za najrevnejše države vzpostavil finančni aranžma Structural Adjustment Facility (SAF) ter ga leta 1987 zamenjal z razširjeno različico aranžmaja Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) (UNCTAD 2006b: 43). Gre za finančni aranžma, ki je namenjen podpori srednjeročnih programov plačilnobilančnega prilagajanja v gospodarsko najmanj razvitih državah članicah IMF in je povezan z visoko stopnjo pogojevanja (Mrak 2002: 430).

S temi sredstvi naj bi DVR okrepile izvajanje obsežnih gospodarskih reform in prilagoditev, ki jih je Sklad vključno s standardnimi sestavinami stabilizacijskih paketov, kot so zmanjšanje javne porabe, restriktivna denarna politika, ustrezna prilagoditev tečajev (depreciacija), postavljal kot pogoj za pridobitev koncesijskih posojil. Na področju strukturnih reform pa so se pogoji IMF nanašali na liberalizacijo uvoza ter privatizacijo in deregulacijo gospodarstva. Cilj strategije, na kateri je temeljil program strukturnih reform, je bil okrepiti finančni položaj javnega sektorja in zmanjšati poseganje države v porazdelitev proizvodnih virov, s čimer bi zmanjšali inflacijo in dosegli uravnoteženost proračuna ter tekočega dela plačilne bilance (Schadler in drugi v UNCTAD 2006b: 43). Slabost te strategije je bila, da ni posvečala pozornosti nekaterim pomembnim vprašanjem, kot npr. kako povečati proizvodne zmogljivosti, ki so ključne za rast izvoza in odprtje novih delovnih mest (Lipumba v UNCTAD 2006b: 43).

Podobnim programskim smernicam je sledila tudi Svetovna banka z leta 1987 vzpostavljenim programom za pomoč najrevnejšim afriškim državam (*Special Program of Assistance*). Svoja

¹⁶ IMF je prevzel vlogo arhitekta za reševanje celotne krize, kar je zanimivo z vidika, da je bil IMF v 80. letih med relativno malo pomembnimi kreditorji zadolženih DVR. Dolgovi teh držav do IMF so takrat znašali manj kot 5% njihove celotne zunanje zadolženosti (Mrak 2002: 445).

posojila je vezala na zagotavljanje makroekonomske stabilnosti, zmanjšano vlogo države, večjo oporo na tržne sile in hitro odpiranje nacionalnega gospodarstva mednarodni konkurenci. Med politikami, ki naj bi jih zadolžene države izvajale, da bi lahko dosegle zgornje cilje, pa so: liberalizacija trgovinskega in tečajnega režima, deregulacija obrestnih mer in cen, zmanjšanje vpletenosti javnega sektorja v trženje kmetijskih proizvodov, privatizacija javnih podjetij in prestrukturiranje javnih izdatkov (*ibid.*).

Leta 1989 je bil niz politik, ki sta jih predpisovali obe finančni instituciji, poimenovan Washingtonski konsez (Williamson v UNCTAD 2006b: 44). Ta je sčasoma postal referenčna točka za razprave o razvojni pomoči in razvojnih politikah, kar je vplivalo tudi na razmišljanje o »primerni« vlogi trgov in vlad v razvojnem procesu.

3.2.2 Neoliberalne reforme poslabšajo gospodarski in socialni položaj DVR

Kot je razvidno iz tabele 3.2.2.1 in tabele 3.2.2.2, neoliberalne reforme, na katero je bilo vezana koncesijsko kreditiranje DVR, v 80. in 90. letih niso prinesle zelenih rezultatov, saj so se v marsikateri državi, predvsem na afriški celine, gospodarski in socialni kazalci še poslabšali, medtem ko so nekatere vzhodnoazijske države, ki tovrstnih reform niso izvedle in ki so še naprej močno posegale v delovanje svojih gospodarstev, beležile visoko gospodarsko rast.

Tabela 3.2.2.1: Rast BDP v izbranih DVR 1960–2004

Regija/ država	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2004
Afrika	5,4	4,9	4,4	3,8	2,2	2,6	1,1	3,4	3,9
-podsaharska Afrika*	3,9	3,9	3,9	1,9	1,7	3,2	1,5	3,7	4,2
Latinska Amerika	4,6	5,8	6,6	5,1	0,5	1,8	3,6	2,8	1,5
Vzhodna Azija	5,0	7,5	6,8	7,6	7,1	8,2	8,8	4,9	6,2
- Kitajska	2,1	5,3	5,1	6,1	11,0	7,8	12,9	8,5	9,4
-mali azijski tigri**	8,0	9,8	8,3	9,0	7,1	9,1	7,3	4,2	3,8
Južna Azija	4,5	4,9	2,3	3,6	5,3	5,9	5,0	5,3	5,7
- Indija	4,2	4,9	2,4	3,0	5,3	6,6	5,3	5,8	6,1
DVR	4,8	6,0	6,4	5,1	2,9	4,3	5,4	4,1	4,4

* brez Južnoafriške republike, ** Hong Kong, Južna Koreja, Singapur in Tajvan

Vir: UNCTAD 2006b: 46.

Povprečna letna rast BDP je bila v teh gospodarstvih v celotnem obdobju med 1980 in 1996 (do azijske finančne krize) preko 7%. Na Kitajskem je bila med leti 1980–2000 povprečna rast celo več kot 10%. Nasprotno je Latinska Amerika v 80. letih v povprečju rasla po 1,8-

odstotni stopnji, v 90. letih pa po 3,3-odstotni stopnji. Podobno velja tudi za podsaharsko Afriko, kjer rast v nobenem od navedenih desetletij ni preseгла praga 3%.

Podatki o gibanju BDP na prebivalca kažejo podobno sliko. V Afriki se je BDP na prebivalca v 80. letih v povprečju zmanjšal za 0,4%, v naslednjih letih pa je praktično le malokatera afriška država dosegla stopnje gospodarske rasti iz predhodnih desetletij, pa čeprav so programe strukturnega prilagajanja izvajale več let (UNCTAD 2006b: 46).

Tabela 3.2.2.2: Rast BDP per *capita* v izbranih DVR 1960–2004

Regija/ država	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2004
Afrika	2,8	2,2	1,6	0,9	-0,7	-0,2	-1,5	1,0	1,6
-podsaharska Afrika*	1,3	1,2	1,1	-1,0	-1,2	0,2	-1,3	1,1	1,8
Latinska Amerika	1,7	3,1	4,0	2,7	-1,6	-0,2	1,9	1,2	0,1
Vzhodna Azija	3,0	4,7	4,4	5,9	5,4	6,4	7,5	3,8	5,3
- Kitajska	0,3	2,6	2,8	4,6	9,5	6,1	11,7	7,5	8,7
- mali azijski tigri**	5,0	7,2	6,1	7,1	5,5	8,0	6,1	3,2	3,2
Južna Azija	2,2	2,5	0,0	1,4	2,9	3,6	2,8	3,3	4,0
- Indija	1,9	2,5	0,1	0,9	3,1	4,4	3,3	4,0	4,5
DVR	2,5	3,4	3,9	2,9	0,7	2,2	3,5	2,4	2,9

* brez Južnoafriške republike, ** Hong Kong, Južna Koreja, Singapur in Tajvan

Vir: UNCTAD 2006b: 47.

Še več, uresničevanje programov je spremljalo drastično poslabševanje socialnih indikatorjev: delež prebivalstva z manj kot dolarjem dnevno se je v najrevnejših afriških državah neprekinjeno povečeval od druge polovice 80. let s povprečnih 55,8% na 64,9% med letoma 1995-1999. Ocene UNCTAD-a o vplivu programov SAF/ESAF na revščino za 20 najmanj razvitih držav na svetu, med katerimi jih je 17 iz Afrike, kažejo, da se je stopnja revščine tri leta po sprejetju programov glede na triletno obdobje pred sprejetjem programov povečala skoraj za 1 odstotno točko. (*ibid.*) Vzporedno z naraščanjem nezadovoljstva nad rezultati strukturnega prilagajanja se je pričelo utrjevati prepričanje, da so ti programi predstavljali »del problema ne pa rešitve za razvojno krizo v Afriki« (Lipumba v UNCTAD 2006b: 46).

Razlogi, zakaj so bili programi relativno neuspešni, so različni, izkušnje pa kažejo, da gre za zapleten odnos med različnimi domačimi in zunanjimi dejavniki. V vzhodnoazijskih gospodarstvih, ki so uporabila bolj selektiven in postopen pristop k liberalizaciji, so bile dosežene stabilnejše in hitrejše stopnje gospodarske rasti, uspešnejša integracija v mednarodne trgovinske odnose itd. Pogledi o vlogi tržnih sil in državnega intervencionizma v teh državah so različni, »vseeno pa skoraj ni dvoma, da so politike in institucije, prilagojene

lokalnim pogojem in zgodovinskimi okoliščinam, v teh državah igrale pomembno vlogo« (UNCTAD 2006b: 50).

3.2.3 Druga generacija reform - širitev Washingtonskega konsenza z institucionalnimi elementi

Zaradi razočaranja nad rezultati tržnih reform v 80. in 90. letih se je ob prehodu v 21. stoletje postopoma oblikoval dopolnjen oziroma razširjen sveženj politik, imenovan tudi postwashingtonski konsenz (*post-Washington Consensus*) ali reforme druge generacije. Elementi, ki so bili dodani standardnim reformnim programom, so se lotevali do tedaj povsem spregledanih socialnih posledic prilagajanja in institucionalnih predpogojev, ključnih za uspešnost reform. »Področja druge generacije reform se osredotočajo na vprašanje strukture ustreznih institucij, izboljšanja administrativnih, pravnih in regulatornih funkcij države, ki določajo pobude in dejanja, ki so nujna za razvoj zasebnega sektorja in institucionalnih sposobnosti za izvajanje reform,« je v svojem nagovoru na konferenci IMF 8. novembra leta 1999 pojasnil nekdanji predsednik Svetovne banke James Wolfensohn (v Jameson 2006: 369).

Novi poudarki, ki sta jih obe finančni instituciji pripisali pomenu institucionalnega okolja za zmanjševanje revščine (npr. ustrezní zdravstveni in izobraževalni sistem ter infrastruktura), so bili deloma tudi odraz stališča, da razvoja ni mogoče zajeti samo z gospodarsko rastjo¹⁷ in da se pozitivni učinki višje rasti ne bodo samodejno prelili na revnejše sloje (*ibid.*). Novi konsenz zato poudarja nujnost zmanjšanja revščine in ublažitve učinkov strukturnih reform, ki naj bi bila takojšnja cilja razvojnih politik, kar pa zahteva neposredno vpletenost vlade (UNCTAD 2006b: 51).

Da lahko stabilizacijske in prilagoditvene politike, ki jih je Svetovna banka postavljala kot pogoj za pridobitev razvojne pomoči, vsaj začasno negativno vplivajo na revne in da je te negativne učinke možno ublažiti z ustreznimi varovalnimi mrežami in socialnimi programi, je banka priznala tudi z vpeljavo Strateških dokumentov za zmanjšanje revščine (PRSP – *Poverty Reduction Strategy Papers*) konec 90. let. Ker mora dokument PRSP, ki je osnova za koncesijsko kreditiranje, vsaka država prejemnica pomoči oblikovati sama, pomeni ta mehanizem odziv še na neko drugo pomanjkljivost prilagoditvenih politik, in sicer na

¹⁷ Tovrstna razširjena interpretacija razvoja se je odrazila tudi pri oblikovanju indeksa človekovega razvoja, ki ga UNDP od leta 1993 uporablja kot standardno merilo človekove blaginje (UNCTAD 2006b: 51).

pomanjkanje lastništva držav prejemnic nad vodenjem in usmerjanjem lastnega razvoja. V tem okviru in v skladu z večjim poudarkom ukrepom, ki bi neposredno naslovili problem revščine, je tudi IMF leta 1999 ESAF zamenjal s finančnim aranžmajem za zmanjšanje revščine in povečanje rasti PRGF (*Poverty reduction and growth facility*) (UNCTAD 2006b: 51–52).

Preteči sta morali skoraj dve desetletji, da se je v središče razprav uvrstilo spoznanje, da je ključ do uspešnosti razvojnih politik, posledično pa tudi razvojne pomoči, boljše razumevanje tega, kaj lahko pričakujemo od tržnih mehanizmov v DVR (ibid.) oziroma kot pravi Rodrik (v UNCTAD 2006b: 50), je šele »srečanje med neoklasično ekonomsko mislijo in družbami v razvoju prispevalo k razkritju institucionalnih temeljev tržnih gospodarstev«.

3.3 Marshallov načrt in njegove različice po 60. letih spet na mizi donatorjev

Povezanost med revščino v DVR in politikami prilagajanja je vrhunec pozornosti pritegnila z oblikovanjem razvojnih ciljev tisočletja na Svetovnem vrhu Združenih narodov (ZN) leta 2000. Širjenje prepričanja, da bi morale nacionalne vlade DVR prevzeti vajeti reformnega procesa, je pripeljalo do sprememb v oblikovanju reformnih programov, hkrati pa so v ospredje prišle ideje o globalnem partnerstvu za razvoj. Te so sprožile različne pobude v obliki odpisa dolgov najrevnejšim DVR, povečanju bilateralne ODA in novih virov mednarodnega financiranja za razvoj (UNCTAD 2006b: 41). V nadaljevanju se bomo na kratko dotaknili najpomembnejših dogodkov in pozivov po letu 2000.

3.3.1 Razvojni cilji za novo tisočletje: odgovornost celotnega človeštva

Na zasedanju Generalne skupščine ZN v New Yorku je 189 svetovnih voditeljev sprejelo Deklaracijo za novo tisočletje¹⁸, s katero so si zastavili vizijo, da bodo življenjske pogoje v »večji svobodi«, h katerim so se članice ZN zavezale pred 60. leti v Ustanovni listini ZN¹⁹, uresničili v 21. stoletju (UNDP 2005: 17). 11. odstavek deklaracije tako pravi:

»Noben trud nam ne bo odveč, da bi trpeče moške, ženske in otroke osvobodili iz skrajnih in nečloveških pogojev izjemne revščine, kateri je trenutno izpostavljena več kot milijarda ljudi. Zavezali smo se, da bo postala pravica do razvoja resničnost za vsakega in da bomo celotno človeško raso osvobodili pomanjkanja.«

¹⁸ Natančnejši podatki o resoluciji so bili podani v uvodu in opombi 1.

¹⁹ Ustanovna listina Združenih narodov je bila podpisana 26. junija 1945 v San Franciscu ob zaključku konference ZN o mednarodni organizaciji. Listina je začela veljati 24. oktobra 1945.

Da bi obljube postale bolj oprijemljive in zavezujoče, so svetovni voditelji v deklaracijo vključili niz osmih merljivih ciljev, t.i. razvojnih ciljev tisočletja²⁰ (*Millenium Development Goals*), ki naj bi jih svet dosegel do leta 2015 in med katerimi je tudi prepolovitev števila ljudi, ki živijo v izjemni revščini, torej z manj kot dolarjem dnevno. Zaradi izmerljivosti in časovne določenosti cilji predstavljajo nekakšen lakmusov papir za merjenje dejanskega napredka človeštva, hkrati pa cilji »v dobi silovitih sprememb odražajo skupne želje celotne človeške skupnosti« (UNDP 2005: 17), pa tudi nezadovoljstvo z razvojnim napredkom in nazadovanjem boja proti revščini pod vplivom politik, ki so prevladovale v zadnjih dveh desetletjih 20. stoletja (UNCTAD 2006b: 55).

Cilji so tudi odziv na odstotnost napredka pri oblikovanju globalnega pristopa za premostitev naraščajočega prepada med dohodki in življenjskimi pogoji bogatih in revnih predelov sveta. V tem smislu osmi cilj, ki vzpostavlja temelje t.i. »globalnega partnerstva za razvoj«, posredno priznava pomen zunanjega okolja za razvoj DVR in skupno odgovornost razvitih držav za doseganje ostalih sedmih ciljev (UNCTAD 2006b: 55), med drugim tudi z večjo uradno razvojno pomočjo (UN Millenium Project 2005: xix).

»Razvojni cilji tisočletja pomenijo novo dobo na področju mednarodnega razvoja, so namreč prvi mednarodni cilji, ki na najvišji politični ravni priznavajo, da je revščino v najrevnejših državah moč dramatično zmanjšati le, če bodo države v razvoju dobro oblikovale in izvajale načrte za zmanjšanje revščine in če bodo bogate države ta prizadevanja podprle z znatnim povečanjem pomoči (UN Millenium Project 2005: 4).

3.3.2 Monterreyski konsenz – za poglobitev globalnega partnerstva

Razvojne cilje tisočletja, predvsem pa idejo o globalnem partnerstvu za razvoj, vsebinsko dopolnjuje Monterreyski konsenz²¹ (*Monterrey Consensus*), ki je bil marca 2002 dosežen v okviru Konference o financiranju za razvoj (*Conference on Financing for Development*) v Mehiki. V 4. odstavku dokumenta je zapisano, da »uresničitev mednarodno dogovorjenih razvojnih ciljev, tudi tistih iz Deklaracije tisočletja, terja novo partnerstvo med razvitimi državami in državami v razvoju«. Čeprav leži odgovornost za razvoj v prvi vrsti na ramenih DVR²², pa Monterreyski konsenz izpostavi tudi vlogo zunanjih dejavnikov, kot so neposredne

²⁰ Več v UN Millenium Project 2005: xviii–xix.

²¹ Konferenca o financiranju za razvoj je na svojem 5. plenarnem srečanju v Monterreyu 22. marca 2002 po štirih letih priprav soglasno sprejela dokument Monterreyski konsenz in ga predlagala v potrditev Generalni skupščini ZN. Generalna skupščina je dokument z resolucijo 56/210 B potrdila 9. julija 2002.

²² Monterreysko soglasje DVR poziva, naj zagotovijo ustrezne notranje pogoje za mobilizacijo finančnih sredstev, kot so ustrezne ekonomske politike, institucije, infrastruktura, regulatorni sistem, učinkovit boj s korupcijo, naložbe v osnovno ekonomsko in socialno infrastrukturo, socialne storitve in varstvo, razvoj domačega finančnega sektorja oziroma ustreznega okolja za investicije itd.

tuje naložbe in drugi privatni kapitalski tokovi, bolj odprta in pravična mednarodna trgovina, finančna in tehnična pomoč, odpis zunanjih dolgov ter bolj skladen in jasen ustroj mednarodnega monetarnega, finančnega in trgovinskega sistema.

Med vzvodi za financiranje razvoja je še posebej izpostavljena uradna razvojna pomoč kot tisti finančni mehanizem, ki lahko predvsem najmanj razvitim državam, ki ne morejo pritegniti tujega kapitala, pomaga pri vzpostavljanju pogojev za gospodarsko rast in uresničitev razvojnih ciljev tisočletja. Kljub temu pa Monterreysko soglasje ni prineslo preboja glede povečanja ODA na 0,7% BDP, saj je ostalo pri pozivih razvitemu svetu k doseganju tega cilja, konkretnih zavez pa dokument ne vsebuje.

»Prazni kompromis«, kot je mlačnost dokumenta v tem delu poimenoval Detlef Radke, član nemške delegacije v Monterreyu, je bil zaradi tega deležen kritik, ki so vzpodbudile tako ZDA kot EU, da sta še pred zaključkom konference enostransko razglasili povečanje pomoči v višini 5 oziroma 7 milijard dolarjev – skupaj torej za 12 milijard dolarjev letno od leta 2006 dalje. V primeru ZDA gre za 50-odstotno povečanje osrednje razvojne pomoči (*core development aid*), v primeru EU pa naj bi se povprečni delež ODA v BDP takrat še 15 članic povečal z 0,33% na 0,39%, pri čemer naj bi vsaka članica individualno dosegla vsaj 0,33-odstotni delež, o čemer so se članice EU dogovorile na vrhu Evropskega sveta v Barceloni²³ (Radke 2002).

Zaradi številnih »nezavezujočih in praznih izrazov namena« o tem, kaj bodo storile DVR in kaj bo storil razviti svet za uresničitev razvojnih ciljev tisočletja, Monterreyske konference ni mogoče prištevati med »zgodovinske«, trdi Radke, ki pa kot pozitiven premik izpostavi pripravljenost DVR, da nase prevzamejo primarno odgovornost za ekonomski in socialni razvoj ter pripravljenost industrializiranih držav, da DVR omogočijo večjo težo znotraj mednarodnih institucij. Po njegovem mnenju je Monterreyski konsenz pomemben tudi zato, ker razkriva številne premike v poudarku na določenih področjih, med katerimi je povečanje

²³ Na vrhu Evropskega sveta, ki je marca leta 2002 potekal v Barceloni, so članice EU sprejele 8 zavez, t.i. obvez iz Barcelone (*Barcelona commitments*). Poleg omenjenega (i) povečanja obsega razvojne pomoči na 0,39% skupnega BNP so se članice dogovorile o povečanju ii) učinkovitosti pomoči, iii) obsega nevezane pomoči, iv) o povečanju pomoči, povezane s spodbujanjem trgovine (*trade related assistance*), v) o nujnosti določitve ustreznih globalnih javnih dobrin (npr. mir, varnost, znanje), vi) o iskanju novih virov financiranja, vii) nujnosti reforme mednarodnega finančnega sistema in viii) o nujnosti preoblikovanja dolgov v okviru razširjene pobude HIPC (*Highly Indebted Poor Countries Initiative* – Pobuda za odpis dolgov najbolj zadolženim revnim državam) (Komisija 2004).

ne le obsega, temveč tudi učinkovitosti uradne razvojne pomoči²⁴ (Radke 2002). Do vsebine konsenzna je bil kritičen tudi UNCTAD (2006b: 57):

»Monterreysko soglasje je k razvoju misli na področju razvojne politike prispevalo s tem, ko je poudarilo potrebo po povečanju ODA kot predpogoju, da bi države v razvoju lahko dosegle napredek v smeri doseganja višje gospodarske rasti in MDGs /.../. Vseeno pa Monterreysko soglasje ni pripeljalo do novega konsenza o seznamu politik, ki so bile doslej vprežene predvsem v spodbujanje akumulacije kapitala in strukturnih sprememb, s čimer je vzlet v proces dinamične rasti še vedno prepuščen samo tržnim silam. /.../ Predpisane politike, ki se osredotočajo samo na vzpostavitev ustreznih cen, pa so omejele prostor za aktivne vladne politike /.../.«

3.4 Pregled najpomembnejših pobud o povečanju razvojne pomoči po Monterreyu

3.4.1 EU nadgradi cilje barcelonske zaveze z Evropskim konsenzom o razvoju

Med pripravami na vrh ZN o pregledu izvajanja razvojnih ciljev novega tisočletja, ki je potekal septembra 2005, je EU na majskem zasedanju Sveta EU v Bruslju sprejela nove zaveze za pospešitev uresničevanja razvojnih ciljev, ki temeljijo na barcelonskih zavezah. Petnajsterica članic, ki je sodelovala pri oblikovanju barcelonskih zavez, naj bi do leta 2010 na individualni ravni za razvojno pomoč namenila 0,51% BNP, deseterica novih članic, ki so v EU vstopile leta 2004, pa naj bi do leta 2010 za razvojno pomoč namenjalo 0,17% BNP, do leta 2015 pa 0,33% BNP (Komisija 2006: 2–3, Komisija 2005: 7).

EU kot celota bi morala torej skladno z novimi zavezami do leta 2010 za razvojno pomoč skupaj zagotoviti 0,56% BNP, kar je vmesni korak k uresnitvi cilja ZN, po katerem naj bi razviti svet do leta 2015 za DVR namenjal 0,7% BNP pomoči (*ibid.*). Z novimi zavezami EU naj bi se do leta 2010 sprostito dodatnih 20 milijard evrov uradne razvojne pomoči letno, pri čemer bi bila polovica povečanega obsega pomoči namenjena Afriki (Komisija 2006: 17, Komisija 2005: 7).

Nove zaveze, ki naj bi okrepile položaj EU kot največjega svetovnega donatorja pomoči, so postale sestavni del Evropskega konsenza o razvoju (*European Consensus*), ki so ga Komisija, Svet EU in Evropski parlament sprejeli 20. decembra leta 2005. Dokument prvič v

²⁴ V treh letih po konferenci v Monterreyu je bilo znotraj mednarodne donatorske skupnosti učinkovitosti pomoči namenjeno še več pozornosti, iz česar je februarja 2003 izšla Rimska deklaracija o harmonizaciji (*Rome Declaration on Harmonization*), marca 2005 pa še Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*). Z rimsko deklaracijo so se donatorji zavezali, da bodo poenostavili in uskladili zahteve glede poročanja prejemnic pomoči o načrtovanju, razdeljevanju in nadzoru nad porabo uradne razvojne pomoči. Pariška deklaracija pa v marcu leta 2005 vsebinsko še nadgradi Rimsko deklaracijo, saj vsebuje 50 zavez za izboljšanje kakovosti razvojne pomoči in 12 indikatorjev, s katerimi naj bi do ciljnega leta 2010 izmerili, kako dobro se te zaveze izpolnjujejo.

zgodovini evropske povezave določa okvir skupnih načel, znotraj katerih naj bi EU in njene članice izvajale svoje razvojne politike.

3.4.2 Velika Britanija skupini G8 predlaga Marshallov načrt za Afriko

Eno izmed najbolj odmevnih pobud o nujnosti povečanja razvojne pomoči sta v začetku leta 2005, ko je Velika Britanija predsedovala skupini (G8)²⁵, oblikovala takratni britanski finančni minister Gordon Brown in premier Tony Blair. Vplivna britanska politika sta v ta namen obudila pojem Marshallovega načrta, ki pa bi bil tokrat v obliki izdatne finančne pomoči namenjen afriškim in ne evropskim gospodarstvom. Brown je v svojem govoru z naslovom *Mednarodni razvoj v letu 2005: Izzivi in priložnosti*, ki ga je imel v Edinburghu 6. januarja 2005, med drugim dejal:

»Verjamem, da imamo letos edinstveno priložnost v tej generaciji, da oblikujemo za našo dobo moderen Marshallov načrt za svet v razvoju – nov sporazum med najbogatejšimi in najrevnejšimi državami na svetu, sporazum, v katerem države v razvoju niso prosilke, temveč partnerice«.

Osmerica najvplivnejših voditeljev je nekaj mesecev kasneje - na vrhu G8 julija 2005 v škotskem Gleneaglesu – v sklepnem dokumentu srečanja Gleneagles Communiqué obljubila, da bodo skupaj z drugimi donatorkami obseg uradne razvojne pomoči za vse države v razvoju povečali za 50 milijard dolarjev letno do leta 2010, od tega naj bi bilo 25 milijard dolarjev namenjenih Afriki (predvsem tistim revnim državam z ustreznimi politikami in institucijami), kar pomeni podvojitvev uradne razvojne pomoči kontinentu glede na leto 2004. Hkrati je osmerica predlagala, da bi se najbolj zadolženim državam, ki so se že kvalificirale za odpis dolga v okviru pobude HIPC (*Highly Indebted Poor Countries Initiative*)²⁶, v celoti črtal zunanji dolg do multilateralnih finančnih institucij (MDRI – *Multilateral Debt Relief Initiative*)²⁷.

²⁵ Skupina G8 (*Group of Eight*) je mednarodni forum osmerice najbogatejših in najvplivnejših držav na svetu: to so Kanada, Francija, Nemčija, Italija, Japonska, Rusija, Velika Britanija in ZDA. Vsako leto ena izmed držav gosti vrhunsko srečanje, na katerem voditelji omenjenih držav razpravljajo o aktualnih problemih (Wikipedia, G8).

²⁶ Pobuda HIPC in pobuda MDRI sta predstavljeni v poglavju o Ugandi.

²⁷ Osmerica držav se je sporazumela o 100% odpisu multilateralnega dolga, ki so ga najbolj zadolžene revne države imele do IMF, Mednarodnega razvojnega združenja (IDA – *International Development Association*) in Afriškega razvojnega sklada. Do takojšnjega, 40 milijard dolarjev vrednega odpisa dolga je bilo upravičenih 18 DVR od tega 14 afriških držav, v 12 do 18 mesecih pa naj bi bil 11 milijard dolarjev vreden dolg odpisan še 9 državam. Nekaterim drugim pa naj bi bil dolg odpisan takoj, ko bi izpolnile ustrezne pogoje za odpis (Versi 2005: 16). Celoten zunanji dolg afriških držav je leta 2005 znašal 320 milijard dolarjev, s 36 milijardami dolarjev zunanjega dolga (večinoma do zasebnih podjetij) pa je bila najbolj zadolžena afriška država Nigerija (Gaube 2005: 35).

3.4.3 Ocene o obsegu dodatnega povečanja pomoči so različne

Po sprejetju t.i. razvojnih ciljev tisočletja leta 2000 so se v mednarodni donatorski skupnosti pojavile različne ocene o tem, koliko dodatne razvojne pomoči potrebujejo DVR za financiranje razvojnih ciljev. Del razlik je mogoče pojasniti s tem, da se različna poročila osredotočajo na različne skupine prejemnic pomoči (denimo samo na podsaharsko Afriko ali pa na vse DVR) in da ocene vključujejo tako financiranje razvojnih ciljev tisočletja kot tudi širših razvojnih ciljev. V nadaljevanju bomo te ocene na kratko povzeli.

Blairova Komisija za Afriko (CfA – *Commission for Africa*) je leta 2005 predlagala, da bi v naslednjih treh do petih letih, torej najkasneje do leta 2010, razvojno pomoč podsaharski Afriki podvojili z okoli 25 na 50 milijard dolarjev letno. Enako povečanje pomoči je predvideno tudi med letoma 2010 in 2015, s čimer bi se pomoč tej regiji povečala na 75 milijard dolarjev (CfA 2005: 327). Posebna skupina za financiranje za razvoj, ki je bila zadolžena za pripravo poročila pred Monterreysko konferenco in jo je vodil takratni mehiški predsednik Ernesto Zedillo, je v t.i. Zedillovem poročilu (*Report of the high-level panel on financing for development* ali *Zedillo report*) zapisala, da bi za uresničitev razvojnih ciljev tisočletja v vseh DVR potrebovali dodatnih 50 milijard dolarjev razvojne pomoči, kar pomeni skoraj podvojitve takratne ravni pomoči (Zedillovo poročilo 2001: 9).

Po ocenah poročila *UN Millenium Project Report* bi se moral obseg razvojne pomoči za neposredno financiranje razvojnih ciljev tisočletja v državah z nizkimi dohodki povečati z 12 milijard dolarjev (leta 2002) na 73 milijard dolarjev leta 2006, do leta 2015 pa na 135 milijard dolarjev leta 2015, če bi hoteli, da vse DVR dosežejo dogovorjene cilje. Celotna uradna razvojna pomoč, ki vključuje izdatke za doseganje razvojnih ciljev tisočletja, pa bi se morala do leta 2006 povečati s 65 milijard dolarjev (leta 2002) na 135 milijard dolarjev, do leta 2015 pa na 195 milijard dolarjev. Najbogatejše države iz Odbora za razvojno pomoč pri OECD bi morale obseg pomoči, merjen kot delež v BNP, povečati z 0,23% (leta 2002) na 0,44% leta 2006. Do leta 2015 pa bi morale ta delež povečati na 0,54% BNP (UN Millenium Project Report 2005: 240).

Program Afriške unije, Novo partnerstvo za razvoj Afrike (NEPAD – *New Partnership for Africa's Development*), ocenjuje, da bi za doseganje 7% letne rasti, ki naj bi bila potrebna za doseganje mednarodno dogovorjenih razvojnih ciljev, znotraj teh pa še posebej cilja za

prepolovitev števila izjemno revnih Afričanov, Afrika morala zapolniti letno finančno vrzel v višini 12% svojega BDP, kar predstavlja okoli 64 milijard dolarjev (NEPAD 2001a: 37).

Svetovna banka in IMF pa sta skladno s predlogi skupine G8 ocenila, da bi Afrika lahko za investicije v infrastrukturo in človekov razvoj učinkovito uporabila med 14 in 18 milijard dolarjev dodatne razvojne pomoči letno v obdobju 2006–08, do leta 2015 pa bi se ta znesek lahko povečal na 24 do 28 milijard dolarjev dodatne pomoči letno. Razvojna pomoč podsaharski Afriki je med letoma 2000–2003 v povprečju znašala 17 milijard dolarjev (vključno z odpisom dolgov) (Gupta in drugi 2006: 1).

Čeprav se bomo kritičnemu ovrednotenju pobud o povečanju razvojne pomoči podsaharski Afriki obsežneje posvetili v naslednjih poglavjih, naj na tem mestu samo nakažemo, da tovrstne poteze sprožajo številne pomisleke, in sicer predvsem zato, ker implicitno predvidevajo, da bo imela razvojna pomoč v današnjih afriških državah podoben učinek kot v takratni povojni Evropi. Na takšni predpostavki so temeljili tudi zgodnji modeli rasti, ki so – čeprav so v akademskih krogih zamrli že v 60. letih – danes še kako »živi« (Easterly 1999: 4). Pri tem pa se spet pozablja na pomen institucionalnih in drugih dejavnikov, ki v veliki meri določajo učinkovitost pomoči (Birdsall 2007, Killick 2005, Moss in drugi 2005) in dejstva, da je marsikatera država v razvoju že sedaj močno odvisna od razvojne pomoči, kar bomo videli v naslednjem poglavju.

3.5 Razvojna pomoč po II. svetovni vojni v številkah

3.5.1 Gibanje razvojne pomoči afriški celini v obdobju med letoma 1960–2004

Afriška celina je med letoma 1960 in 2004 prejela skupno 580 milijard dolarjev nominalne²⁸ uradne razvojne pomoči (UNCTAD 2006a: 14). V začetnem obdobju - do zgodnjih 70. let - so bili tokovi razvojne pomoči afriškim državam tako v nominalnem kot v realnem smislu praktično nespremenjeni²⁹. Z naraščanjem napetosti med vzhodnim in zahodnim blokom pa se

²⁸ Zneski razvojne pomoči so navedeni v ameriških dolarjih in v nominalni (tekoči vrednosti tj. brez upoštevanja inflacijskih in tečajnih gibanj), razen če ni navedeno drugače. Podatki OECD se nekoliko razlikujejo, saj naj bi po njihovih izračunih celotna afriška celina v obdobju med 1960–2004 od vseh donatorjev (bilateralnih in multilateralnih) prejela okoli 514 milijard dolarjev nominalne uradne razvojne pomoči oz. če upoštevamo stalne cene in devizni tečaj iz leta 2005 znaša ta znesek dobrih 597 milijard dolarjev (DAC Statistics Online).

²⁹ Leta 1960 so tokovi pomoči celotnemu kontinentu znašali 1,3 milijarde dolarjev, leta 1970 pa 1,7 milijarde dolarjev. Gre za nominalne vrednosti pomoči (DAC Statistics Online).

je razvojna pomoč začela povečevati, vendar predvsem za severnoafriške države³⁰. S pojavom dolžniške krize v 80. letih so se tokovi razvojne pomoči, povezani pretežno s prilagoditvenimi programi Svetovne banke in IMF, s severnega dela kontinenta preusmerili v podsaharsko Afriko. Delež svetovne razvojne pomoči, ki jo je prejela ta regija, se je postopno povečal, in sicer s 16% leta 1974 na 28% leta 1992, ko se je nominalna vrednost pomoči približala 21 milijardam dolarjev. Od tedaj pa vse do leta 2000 so tokovi razvojne pomoči upadali (vrednost pomoči je padla nekoliko pod 12 milijard dolarjev), dokler se niso ponovno okrepili leta 2002, ko je njihova vrednost spet preseгла vrednost pomoči iz začetka 90. let (UNCTAD 2006a: 15).

Tabela 3.1.5.1: Obseg pomoči na prebivalca v DVR med 1960–2004 (povprečje v USD)

Regija/države	1960-2004	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004	1985-1994	1995-2004
DVR	11,4	2,7	6,8	13,2	16,8	12,6	15,8	14,3
Afrika	24,3	5	14,9	29,5	33,3	26,2	36,4	26,7
Severna Afrika	30,5	8,9	31,4	36,1	45	14,6	45	25,3
Podsaharska Afrika	22,2	4,0	10,8	27,1	29,8	27,6	33,6	26
Azija	5,4	1,7	3,6	6,1	8,9	4,2	7,4	6,6
HIPC*	25,7	3,9	12,8	30,4	35	32,7	37,5	31,3

*Najbolj zadolžene države na svetu (HIPC – *Highly Indebted Poor Countries*)

Vir: UNCTAD 2006a: 18.

Med letoma 1960 in 2004 je Afrika prejela 24 dolarjev pomoči na prebivalca, kar je dvakrat več od povprečne vrednosti za vse države v razvoju (11 dolarjev), razlika pa je bila največja konec 80. let, ko je povprečni Afričan dobil 29 dolarjev pomoči, povprečni prebivalec države v razvoju pa 13 dolarjev. Navkljub znatnemu povečanju nominalne razvojne pomoči po letu 1974 se je realna vrednost ODA zmanjševala od zgodnjih 80. let (UNCTAD 2006a: 16).

Razvojna pomoč Afriki, merjena kot delež BDP, je med letoma 1965 in 2004 v povprečju znašala 3,8%, kar je trikrat več, kot je znašalo povprečje vseh držav v razvoju (1,3%). Ta delež se je skozi celotno obdobje povečeval ter v 90. letih dosegel 5%, kar je povečini odsevalo poslabševanje gospodarskega položaja v regiji. V severni Afriki je bil ta delež v 60. in 70. letih še višji (po 4% in 6,2%), kar je bilo tedaj predvsem odraz znatne ameriške pomoči Egiptu, Maroku in Tuniziji. V 90. letih, natančneje med letoma 1985 in 1994, je delež razvojne pomoči v BDP držav iz podsaharske Afrike dosegel rekordno vrednost, in sicer okoli

³⁰ Leta 1972 se je v severnoafriške države steklo 460 milijonov dolarjev pomoči, leto kasneje pa že 1,1 milijarde dolarjev pomoči (DAC Statistics Online).

5,5%.³¹ Od tedaj se je ta delež - navkljub povečanju nominalne vrednosti tokov ODA - zaradi izboljšanja gospodarskega položaja v regiji zmanjševal³² (UNCTAD 2006a: 17–18).

Tabela 3.5.1.2: Obseg pomoči v BDP za države v razvoju med 1965–2004

Regija/države	1965- 2004	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2004	1985- 1994	1995- 2004
DVR	1,3	1,6	1,9	1,9	1,5	0,9	1,9	1,1
Afrika	3,8	2,6	3,7	4,3	5	3,6	5,5	3,8
Severna Afrika	2,8	4	6,2	3,2	3,6	0,9	3,8	1,7
Podsaharska Afrika	4,2	2,2	2,8	4,7	5,5	4,8	6,1	4,7
Azija	0,8	1,5	1,5	1,2	1	0,3	1,2	0,6
HIPC*	8,3	2,7	5,2	8,8	11,6	10,5	11,4	10,3

*Najbolj zadolžene države na svetu (HIPC - *Highly Indebted Poor Countries*)

Vir: UNCTAD 2006a: 17.

3.5.2 Obseg razvojne pomoči DVR v letu 2006

Leta 2006 je celotna uradna razvojna pomoč držav članic DAC glede na leto 2005 realno *upadla* za 5,1%, nominalno pa za 2,7% in je v tekočih cenah znašala 103,9 milijarde dolarjev³³ oz. 0,30% skupnega BNP članic DAC. Realno je bilo to prvo zmanjšanje uradne razvojne pomoči po letu 1997, ko je padla na najnižjo raven po letu 1989, tj. na dobrih 48 milijard dolarjev oz. 0,22% skupnega BNP držav članic DAC. Kljub temu je bila leta 2006 še vedno najvišja doslej z izjemo leta 2005, ko je obseg nominalne pomoči predvsem zaradi odpisa dolgov Pariškega kluba (še posebej Iraku in Nigeriji)³⁴ znašal rekordnih 106,8

³¹ V državah pod okriljem pobude HIPC je bil delež pomoči v BDP zaradi zajetnega odpisa dolgov v obdobju med 1985 in 1994 več kot dvakrat večji od afriškega povprečja, saj je znašal dobrih 11% (UNCTAD 2006a: 18).

³² Gledano z vidika daljšega časovnega obdobja je bila rast blaginje v razvitem svetu obratno sorazmerna obsegu razvojne pomoči. Med letoma 1990 in 2003 se je dohodek na prebivalca v bogatih državah, članicah DAC, povečal za 6070 dolarjev v stalnih cenah iz leta 1980, medtem ko se je obseg pomoči zmanjšal za dolar na prebivalca. Zanimiva je tudi primerjava med zneski, ki jih države namenjujejo za razvojno pomoč in obsegom proračuna za vojsko. Na vsak dolar, namenjen za razvojno pomoč, je dodatnih 10 dolarjev potrošenih za vojsko (UNDP 2005: 94).

³³ Gre za vrednost, izraženo po tekočih cenah in deviznem tečaju. Če privzamemo povprečne ravni cen iz leta 2005 in upoštevamo gibanje deviznih tečajev med letoma, znaša vrednost celotne uradne razvojne pomoči držav članic DAC vsem DVR 101,3 milijarde dolarjev. Glede na to, da je znašala tekoča vrednost celotne pomoči DAC leta 2005 106,7 milijarde dolarjev, gre dejansko za 5,1-odstotni upad razvojne pomoči v letu 2006 (DAC 2007b). *To pa je v nasprotju s pobudami in zavezami o povečanju razvojne pomoči!*

³⁴ Pariški klub se je leta 2005 dogovoril o znatnem odpisu dolgov Iraku in Nigeriji. Članice DAC so v obliki nepovratne pomoči Iraku zagotovile odpis dolga v vrednosti 13,9 milijarde dolarjev, Nigeriji pa so odobrile 5,5 milijarde dolarjev vreden odpis dolgov. Članice DAC so Iraku v letu 2005 dodelile 21,4 milijarde dolarjev (za primerjavo – celotni podsaharski Afriki je DAC leta 2005 namenil 22,5 milijard dolarjev nominalne razvojne pomoči), Nigeriji pa 6 milijard dolarjev neto pomoči, s čimer sta ti dve državi postali daleč največji prejemnici razvojne pomoči. Po velikosti pomoči za leto 2005 jima sledita Indonezija in Afganistan (vsak po 2,2 milijarde pomoči), Kitajska (1,7 milijarde dolarjev pomoči) in Sudan (1,5 milijarde dolarjev pomoči). Če ne bi upoštevali pomoči Nigeriji, se je obseg celotne uradne razvojne pomoči (DAC in ostali donatorji) podsaharski Afriki leta 2005 realno zmanjšal za 2,1% na 24,9 milijarde dolarjev (DAC 2007a: 1-2).

milijarde dolarjev.³⁵ Leta 2006 je neto odpis dolgov Pariškega kluba še vedno predstavljal znaten delež pomoči, saj je Pariški klub Iraku odpisal nekoliko več kot 3 milijarde dolga, Nigeriji pa blizu 11 milijard dolarjev zunanjega dolga. Če odpisa dolgov ne bi prištevali k celotni uradni razvojni pomoči, bi se ta glede na leto 2005 realno zmanjšala za 1,8%. (DAC 2007b)

Leta 2006 je 5 razvitih držav, pretežno skandinavskih, doseglo ali preseгло dogovorjenih 0,7% svojega BNP³⁶ za razvojno pomoč. To so bile: Švedska (1,03%), Luksemburg (0,89%), Norveška (0,89%), Nizozemska (0,81%) in Danska (0,80%). V absolutnem smislu pa so največ neto nominalne pomoči manj razvitim lani namenile ZDA, in sicer 22,73 milijarde dolarjev (preračunano po stalnih cenah in deviznem tečaju za leto 2005 pa 22,09 milijarde dolarjev), kar je realno gledano 20% manj kot leta 2005 (27,6 milijarde dolarjev). Delež ameriške pomoči se je zato v primerjalnem obdobju zmanjšal z 0,22% - to je bila najvišja raven ameriške pomoči po letu 1986³⁷ - na 0,17% BNP, kar je posledica dejstva, da so ZDA leto poprej Iraku naenkrat odpisale celoten bilateralni dolg (*ibid.*).

Po velikosti nominalne uradne razvojne pomoči DVR Američanom sledijo Britanci (12,6 milijarde dolarjev), Japonci (11,6 milijarde dolarjev), Francozi (10,4 milijarde dolarjev) in Nemci (10,3 milijarde dolarjev). Minulo leto se je skupni obseg ODA s strani 15 članic DAC iz EU realno povečal za 2,7%, in sicer s 55,7 milijarde dolarjev (leta 2005) na 58,9 milijarde dolarjev leta 2006 oziroma 0,43% skupnega BNP. Delež, ki ga je 15 najbolj razvitih članic EU namenilo za ODA, presega kolektivni cilj 0,39% ODA/BNP. Rast evropske pomoči³⁸ je tako kot pri ameriškem povečanju predvsem posledica odpisa dolgov (DAC 2007b).

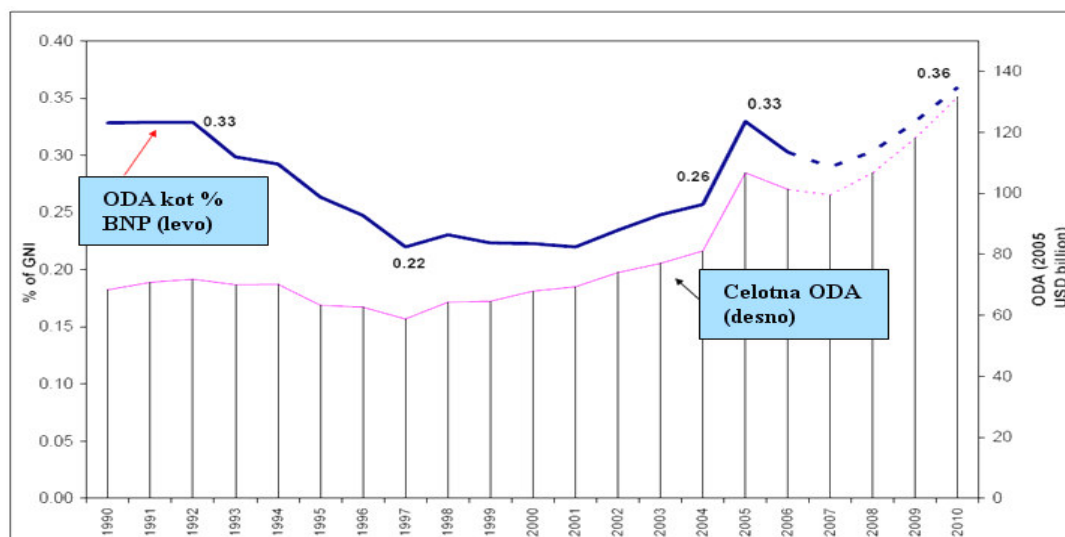
³⁵ Leta 2005 so članice DAC za razvojno pomoč namenile 0,33 % skupnega BNP, kar je največ po letu 1992 (DAC 2007a: 1).

³⁶ Ideja, da bi moral razviti svet namenjati del svojega BNP kot pomoč DVR, izvira v predlogu Svetovnega sveta cerkva (*World Council of Churches*). Ta je leta 1958 predlagal, da bi donatorji za razvoj DVR namenjali 1% svojega BDP. Pearsonova komisija (imenovana po kanadskem premieru in Nobelovem nagrajencu Lesterju Bowlesu Pearsonu, vodji komisije), ki jo je leta 1968 ustanovil takratni predsednik Svetovne banke Robert McNamara, je idejo povzela in predlagala, da bi moral razviti svet za ODA namenjati 0,7% BNP (DAC 2006a: 42-44). Ta cilj je bil formalno priznan na 25. plenarnem zasedanju Generalne skupščine ZN 24. oktobra leta 1970, ko je bila z resolucijo št. 2626 (XXV) sprejeta Mednarodna razvojna strategija za drugo razvojno desetletje ZN, kjer je v 43. stavku zapisan poziv razvitemu svetu k doseganju omenjenega cilja.

³⁷ DAC 2007a: 3.

³⁸ Gibanje razvojne pomoči s strani 15 držav članic EU, ki so hkrati tudi članice DAC (to so: Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska, Velika Britanija), ni bilo povsod pozitivno. Realni padec pomoči je bil zabeležen v Avstriji (-6,0%), Belgiji (-2,7%), na Finskem (-9,9%), v Grčiji (-4,1%), daleč največji pa je bil v Italiji (-30%) (DAC 2007b).

Graf 3.5.2.1: Obseg celotne bilateralne uradne razvojne pomoči članic DAC med letoma 1990–2006 in simulacija DAC o gibanju celotne pomoči do leta 2010



Vir: DAC 2007b.

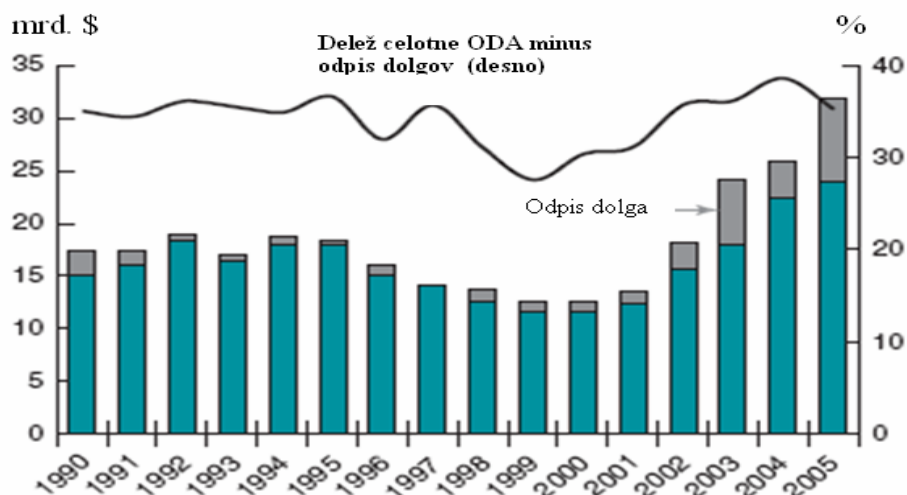
3.5.3 Obseg razvojne pomoči podsaharski Afriki v letu 2006

Po najnovjših podatkih se je obseg bilateralne neto pomoči s strani članic DAC podsaharski Afriki leta 2006 realno povečal za 23% na okoli 28 milijard dolarjev (regija je prejela 27% celotne ODA s strani članic DAC), pri čemer je bila večina rasti posledica nepovratne finančne pomoči, namenjene odpisu dolgov. Če izključimo vrednost dolga, ki ga je Pariški klub odpisal Nigeriji, se je pomoč podsaharski Afriki leta 2006 povečala za 2%.³⁹ V spodnjem grafu je predstavljeno gibanje uradne razvojne pomoči, ki jo je podsaharska Afrika prejela s strani članic DAC in naraščanje deleža odpisa dolgov. V letu 2005 je celotna pomoč podsaharski regiji, tj. s strani članic DAC, multilateralnih virov in držav, ki niso članice DAC⁴⁰, po podatkih Svetovne banke znašala 32,6 milijarde dolarjev (Svetovna banka 2007d: 350). Za primerjavo – leta 2000 je znašala 12,5 milijarde dolarjev (Svetovna banka 2007a: 56).

³⁹ Američani so leta 2006 podsaharski Afriki namenili največ pomoči doslej, 5,6 milijarde dolarjev (nominalna vrednosti), kar pa je bilo pretežno posledica 1,4 milijarde dolarjev vrednega odpisa dolgov (od tega je bilo 0,6 milijarde dolarjev namenjenega Nigeriji). Za primerjavo – ZDA so v Irak namenile kar 4,8 milijarde dolarjev, v Afganistan pa 1,6 milijarde dolarjev pomoči (DAC 2007b).

⁴⁰ To so Češka, Madžarska, Islandija, Južna Koreja, Poljska, Slovaška, Turčija, Kuvajt, Saudska Arabija, Združeni Arabski Emirati, Izrael, Kitajska (Svetovna banka 2007d: 351).

Graf 3.5.3.1: Obseg nominalne razvojne pomoči podsaharski Afriki članic DAC med letoma 1990–2005, izražen tudi kot delež v celotni bilateralni razvojni pomoči članic DAC



Vir: Svetovna banka 2007a: 56.

Glede na poročilo Svetovne banke *Africa Development Indicators 2006* je v 23 od skupno 48 držav iz podsaharske Afrike leta 2004 uradna razvojna pomoč znašala več kot 10% BDP, pri čemer je bil v 11 državah ta delež več kot 20-odstoten (Svetovna banka 2006a: 89). V zadnjih dveh desetletjih je okoli 36 DVR prejelo pomoč v višini desetine BNP ali več, kar je zanimivo z vidika dejstva, da so prilivi pomoči Evropi v času Marshallovega načrta trajali le nekaj let in da nikoli niso presegli 3% BDP katerekoli izmed prejemnic pomoči (de Long in Eichengreen v Moss in drugi 2005: 2).

3.6 Navkljub razvojni pomoči nazadovanje na področju človekovega razvoja

Navkljub nekaterim pozitivnim premikom na področju človekovega razvoja, kot je zmanjšanje števila ljudi v izjemni revščini z 28% leta 1990 na 21% leta 2005⁴¹, se prepad med življenjskimi pogoji v razvitih državah in državah v razvoju pogloblja. Razlike so še posebej izjemne na področju dohodkovne neenakosti, saj najbogatejših 20% svetovnega prebivalstva obvladuje tri četrtine svetovnega bogastva, najrevnejših 40% prebivalstva (2,5 milijarde ljudi), ki živijo z manj kot 2 dolarjema na dan, pa obvladuje 5% svetovnega bogastva⁴².

⁴¹ UNDP 2005: 20.

⁴² Dikhanov v UNDP 2005: 36.

Da je dohodkovna neenakost v svetu resnično izjemna, kaže podatek revije Forbes (v UNDP 2005: 37), da ima 500 najbogatejših posameznikov na svetu skupni dohodek višji od dohodka najrevnejših 416 milijonov ljudi. Dohodkovna vrzel je še posebej izrazita, če jo primerjamo z najrevnejšo regijo na svetu, podsaharsko Afriko: četudi bi bogate države danes (leta 2005 – op. TG) prenehale rasti, trendi gospodarske rasti pa bi v podsaharski Afriki, ostali enaki (v obdobju med letoma 1990 in 2003 je kar 18 držav iz podsaharske Afrike s skupno 319 milijoni prebivalcev beležilo negativno gospodarsko rast), bi kontinent dohodke razvitih ujel šele okoli leta 2236 oziroma dobrih 200 let kasneje.⁴³ Da je problematika še veliko večja, opozorimo, da je leta 2003 kar 18 držav, od tega 12 iz podsaharske Afrike, s skupno 460 milijoni prebivalstva beležilo nižji indeks človekovega razvoja HDI kot leta 1990, in sicer predvsem zaradi gospodarske stagnacije, pandemije virusa HIV in še vedno omejenega dostopa do izobraževanja.⁴⁴

Podobno velja tudi za gibanje deleža izjemno revnih. Čeprav so trendi na globalni ravni pozitivni (delež prebivalstva, ki živi v izjemni revščini, naj bi se do leta 2015 zmanjšal na 12%), so medregionalna odstopanja velika. Medtem ko je med letoma 1981 in 2004 vzhodni Aziji uspelo svoj delež izjemno revnih v obsegu svetovne revščine zmanjšati z 58% na 9%, se revščina v podsaharski Afriki počasi zmanjšuje. Od zgodnjih 80. let do leta 1999 je v skrajni revščini živelo okoli 46% tamkajšnjih prebivalcev, odstotek pa se v vseh teh letih ni bistveno spreminjal. Leta 2004 je bilo izjemno revnih 41% prebivalcev oz. okoli 300 milijonov ljudi, kar predstavlja 30% vseh najrevnejših prebivalcev na svetu. Do leta 2015 bi morala podsaharska Afrika delež izjemno revnih prepoloviti s 46,7% (leta 1990) na 23,4%, kar pa bržkone ne bo možno uresničiti. Trendi namreč kažejo, da naj bi se delež izjemno revnih v tej regiji do ciljnega leta zmanjšal na 35,6%. Podoben razkorak med zelenimi cilji in njihovim dejanskim uresničevanjem velja tudi za ostale razvojne cilje (Svetovna banka 2007b: 22–23).

Čeprav je podsaharska Afrika poleg Južne Azije regija, ki ji torej kot celoti vseh razvojnih ciljev tisočletja ne bo uspelo uresničiti, pa omenimo, da znotraj nje obstajajo velike razlike tako v smislu doseganja ciljev kot tudi hitrosti napredka. Mavricius je, denimo, za zdaj dosegel štiri cilje, Bocvana tri, prav tako tudi Južnoafriška republika. Glede na trenutne trende bo 9 držav doseglo dva cilja, 13 držav samo enega, 23 držav pa najverjetneje ne bo doseglo

⁴³ UNDP 2005: 37.

⁴⁴ UNDP 2005: 21–22.

niti enega razvojnega cilja (Svetovna banka 2007e: 2). V spodnji tabeli so prikazani nekateri temeljni kazalci človekovega razvoja za podsaharsko Afriko.

Tabela 3.6.1: Nekateri izbrani kazalci razvoja v podsaharski Afriki za leti 2000 in 2005

Izbrani kazalci razvoja v podsaharski Afriki	2000	2005
Prebivalstvo (v milijonih)	668,9	752,6
Rast prebivalstva (%)	2,6	2,3
Pričakovana življenjska doba	46,7 let	47,2 let
Število rojstev na žensko	5,5	5,3
Stopnja smrtnosti dojenčkov na 1000 živorojenih otrok	100,6	96,4
Delež prebivalstva med 0-14 let*	...	43,5%
Delež prebivalstva med 15-64 let*	...	53,4%
Delež prebivalstva nad 65 let*	...	3,1%
Razširjenost HIV med prebivalstvom, starim od 15–49 let	...	5,8
% otrok, vpisanih v osnovno šolo	80,4	94,9
% otrok, ki končajo osnovno šolo	50,7	60,8
BNP <i>per capita</i> (v tekočih cenah)	485,1	742,9
Letna rast BDP (%)	3,5	5,7
Uradna razvojna pomoč (nominalna v mrd.\$)	13,2	32,6
Servisiranje zunanjega dolga (kot % izvoza blaga, storitev in dohodka)	11,4	8,8

Vir: Svetovna banka (2007l) *Subsaharan Africa Data Profile*.

Vir*: Svetovna banka (2007m) *Population dynamics*. World Development Indicators.

V drugem sklopu diplomskega dela smo se ukvarjali predvsem z zgodovinsko analizo vloge razvojne pomoči po II. svetovni vojni in jo zaključili z analizo gibanja obsega razvojne pomoči v zadnjih letih ter pregledali stanje bistvenih kazalcev človekovega razvoja. V nadaljevanju bomo postopoma prešli na področje institucij in njihove vloge v (gospodarskem) razvoju držav.

4. Vpliv institucionalnega okolja na učinkovitost razvojne pomoči in hitrost razvoja

V dosedanjih poglavjih smo osvetlili vlogo razvojne pomoči v zadnjih 60. letih in pokazali, da je razvojna pomoč v tem obdobju v grobem prešla tri pojmovanja: v prvih dveh desetletjih po II. svetovni vojni je bila mišljena kot dopolnilo domačim sredstvom za financiranje investicij in pospeševanje rasti po zgledu Marshallovega načrta za Evropo. V 80. in 90. letih je bila kot odgovor na dolžniško krizo namenjena podpori neoliberalnih reform, po letu 2000 pa naj bi razvojna pomoč podprla DVR pri uresničevanju t.i. razvojnih ciljev tisočletja. V ta namen je bila leta 2005 sprožena pobuda o oblikovanju različice Marshallovega načrta za Afriko po zgledu izvirnega načrta iz konca 40. let prejšnjega stoletja, s katerim je bilo obnovljeno evropsko gospodarstvo.

Skupna lastnost vseh navedenih obdobj, ki so oblikovala vlogo razvojne pomoči in ki smo jo nekoliko že nakazali v vsakem izmed poglavij, je, da so zanemarjala pomen institucij in politik države v državi prejemnici pomoči. Ta dejavnik pa je - v skladu z uvodoma zastavljeno hipotezo - tisti, ki pomembno vpliva na učinek razvojne pomoči in torej tudi na vsesplošen razvoj države. V nadaljevanju bomo razvojno vlogo institucij osvetlili z vidika institucionalne ekonomike, v zaključnem delu pa jo bomo ovrednotili na primeru Ugande.

4.1 Opredelitev institucij z vidika nove institucionalne ekonomike

Institucije so neke vrste infrastruktura za gospodarski razvoj (Senjur 2002: 21–22), zaradi česar so v zadnjem desetletju postale zanimiv objekt preučevanja ne samo za razvojno teorijo, temveč tudi za politike spodbujanja razvoja. Teoretski pristop, ki se ukvarja z vplivom institucij na ekonomski razvoj, se imenuje nova institucionalna ekonomika in je nastala kot odziv na temeljne neoklasične predpostavke o obstoju popolnih trgov, neomejenemu dostopu do informacij, racionalnemu vedenju posameznikov, ničelnih transakcijskih stroškov. Ta veja ekonomije⁴⁵ poskuša te predpostavke ponovno ovrednotiti, jih nadgraditi, pri tem pa je pozornost namenjena institucijam, ki jih institucionalna ekonomika pojmuje kot endogene in ne eksogene spremenljivke, kot predpostavljajo neoklasični modeli rasti (podobno velja, kot smo lahko videli v uvodnih poglavjih, tudi za modele linearnih faz rasti - op.T.G.) (Furubotn in Richter 2000: xiii).

⁴⁵Furubotn in Richter novo institucionalno ekonomiko opredelita kot amalgam treh teoretskih pristopov, pristopa transakcijskih stroškov, lastniških pravic in pogodbe (Furubotn in Richter 2000: xiv).

Temeljno sporočilo nove institucionalne ekonomike je, da so institucije pomembne za gospodarsko uspešnost. Da institucionalna struktura vpliva na vedenje ekonomskih subjektov, so sicer priznavali tudi ekonomisti stroge neoklasične tradicije, kot je Marshall. V zadnjem času, ko tehnični razvoj neoklasične teorije napreduje in postajajo ekonomski modeli vedno bolj abstraktni, pa so institucionalni pojavi deležni vedno manjše pozornosti. Poudarek je predvsem na učinkoviti razporeditvi proizvodnih virov, različne institucionalne ureditve pa so razumljene kot alternativni načini za doseganje Paretovega optimuma. S tega vidika je torej mikroekonomija institucionalno nevtralna, kar je lahko hkrati prednost in slabost neoklasične ekonomije. Tak pristop je uporaben, saj omogoča prikaz ekonomske učinkovitosti v idealnih pogojih popolnih informacij in predvidevanja. Hkrati je vlogo relativnih cen v procesu sprejemanja odločitev možno prikazati tudi brez kakršne koli institucionalne analize. Seveda pa ima takšen pristop ravno zaradi institucionalne nevtralnosti oziroma nagnjenosti k zanemarjanju pomena institucionalnih omejitev in transakcijskih stroškov⁴⁶ velike omejitve (Furubotn in Richter 2000: 1).

Da bi ponazoril, kako lahko poudarek na institucijah spremeni zaznavanje nekega problema, Clague (1997a: 2) analizira vlogo investicij. Kot pojasnjuje, so bile investicije v fizični kapital opredeljene kot gonilna sila razvoja, odkar se je vprašanje ekonomskega razvoja v 50. letih začelo obravnavati kot ločeno področje preučevanja. Pomanjkanje domačih prihrankov v revnih državah je bilo tako običajno navedeno kot odločilna ovira razvoju in razlog za dodeljevanje finančne pomoči. Vpogled v institucionalne razlike med državami pa pokaže, da so investicije, čeprav nujne za razvoj, endogena spremenljivka, saj je država z nizko stopnjo investicij najverjetneje tudi tista, v kateri so politike in institucionalno okolje takšni, da ne omogočajo donosnih investicij. Kjer pa je okolje primerno, se bo skladno s tem argumentom kapital za investicije »pojaval« iz domačih ali/in tujih virov (*ibid.*).

Osrednji predstavnik nove institucionalne ekonomike je Nobelov nagrajenec Douglass C. North⁴⁷, ki institucije opredeli kot »pravila igre v družbi ali bolj formalno kot omejitve, ki smo jih ljudje zgradili za oblikovanje interakcij« (North 1998: 9). Takšno pojmovanje institucij je zelo široko, saj lahko med institucije prištevamo tako organizacije kot tudi niz pravil znotraj organizacije, trge ali pravila, ki uravnavajo delovanje trgov, niz lastniških pravic in pravil, ki urejajo medčloveške izmenjave v družbi. Institucije so lahko tudi kulturne norme vedenja (Nabli in Nugent v Clague 1997b: 18).

⁴⁶ Transakcijski stroški se pojavijo, ker so informacije drage in neenako porazdeljene med udeležence menjave, pa tudi zato, ker ne glede na to, kako igralci razvijajo institucije, s katerimi oblikujejo interakcije med seboj, te do neke mere povzročajo nepopolnost trgov (North 1998: 114). Transakcijski stroški torej nastajajo zaradi spornih ali nejasnih lastniških pravic, nepopolnih ali asimetričnih informacij, neučinkovitega in dragega uveljavljanja pogodb in varovanja lastniških pravic.

⁴⁷ Douglass C. North je leta 1993 skupaj z Robertom W. Foglom za prispevek k raziskovanju gospodarske zgodovine ter gospodarskega in institucionalnega razvoja prejel Nobelovo nagrado. Leta 1997 je z Ronaldom H. Coasom, tudi Nobelovcem, ustanovil Mednarodno družbo za novo institucionalno ekonomiko, katere cilj je spodbujati raziskovanje vpliva družbenih, pravnih in gospodarskih institucij na razvoj (iz predgovora k slovenskemu prevodu Northove knjige Institucije, institucionalne spremembe in gospodarska uspešnost iz leta 1997).

Med formalne institucije prištevamo med drugim pravila, zapisana v zakonih, pravila, ki jih zapišejo in sprejmejo zasebne institucije ter javne in zasebne organizacije, katerih delovanje urejajo zakoni. Neformalne institucije, ki pogosto delujejo zunaj formalnega pravnega sistema, odražajo nenapisana pravila vedenja v družbi. (Svetovna banka 2002: 6) Senjur loči dve veliki skupini institucij: prva se nanaša na državo in njeno vlogo v gospodarstvu, druga pa na trg in na razvoj tržnih institucij (2002: 22).

4.2 Prepletenost institucij in kakovosti vladanja

Med pojmom institucije in vladanje (*governance*)⁴⁸ je s konceptualnega vidika težko jasno zarisati ločnico (UNCTAD 2006b: 207). Pojem vladanje se nanaša na izvajanje političnih, ekonomskih in administrativnih pooblastil (*authority*) pri upravljanju zadev na vseh ravneh v državi. *Vladanje* torej zajema zapleten niz mehanizmov, procesov, odnosov in institucij, preko katerih državljani in skupine državljanov izražajo svoje interese, izvajajo svoje pravice in dolžnosti ter usklajujejo razlike (UNDP 2007).

Po opredelitvi Svetovne banke vladanje sestavljajo tradicije in institucije, preko katerih se izvaja oblast v državi. Pojem vključuje proces izvolitve, nadzora in menjave vlad; sposobnost vlade, da učinkovito oblikuje in izvaja ustrezne politike in spoštovanje državljanov in države do institucij, ki upravljajo ekonomske in socialne odnose med njimi (Svetovna banka 2007h).

Institucije so torej del upravljalnih struktur (*governance structures*), to je struktur, prek katerih se vladanje izvaja, hkrati pa je njihov pomen širši. Zajemajo tako formalne kot neformalne socialne strukture in mehanizme, vključno s pravili in predpisi, ki vplivajo na vedenje posameznikov in funkcije države (UNCTAD 2006b: 207).

⁴⁸ Angleški termin *governance* bi lahko prevedli tudi kot upravljanje – op. TG.

4.3 Pomen institucij pri pospeševanju gospodarskega razvoja in črpanju razvojne pomoči

»Kako lahko pojasnimo vztrajno prisotnost revščine sredi izobilja? Če poznamo vire izobilja, zakaj potem revne države preprosto ne sprejmejo politik, ki lahko to izobilje zagotovijo? /.../ Ustvariti moramo spodbude, da bodo ljudje lahko investirali v bolj učinkovite tehnologije, povečali svoje sposobnosti in vzpostavili bolj učinkovite trge. Vse te spodbude so utelešene v institucijah« (Douglass C. North v Svetovna banka 2002: 3).

»Dobro vladanje (good governance) je v prvi vrsti in predvsem notranja zadeva države. Neustrezne domače politike so v marsikateri državi, ne le v državah v razvoju, igrale pomembno vlogo pri povečevanju vrzeli med revnimi in bogatimi tako znotraj države kot tudi med državami in regijami. Dobro vladanje na vseh ravneh mednarodnega sistema – na nacionalni, regionalni in multilateralni – je ključno za oblikovanje legitimnega, učinkovitega in usklajenega globalnega sistema vladanja« (Komisija 2003: 4).

4.3.1 Institucije in njihova vloga v gospodarskem razvoju

Večina razprav o pomenu institucij za pospeševanje gospodarskega razvoja poudarjajo dve pomembni funkciji institucij: ustrezne institucije zmanjšujejo negotovost v interakcijah med ljudmi (North 1998: 12 in 31) in vzpodbujajo razvoj, ko povečujejo učinkovitost delovanja trgov⁴⁹. Na področju podpore razvoja trgov imajo institucije tri glavne naloge: i) institucije razpolagajo z informacijami o tržnih pogojih, dobrinah in udeležencih na trgu; ii) institucije določajo in uveljavljajo lastniške pravice in pogodbe⁵⁰; iii) institucije lahko povečujejo ali zmanjšujejo konkurenco na trgu. »Preko omenjenih treh funkcij institucionalne strukture vplivajo tako na porazdelitev premoženja, dohodkov in stroškov kot tudi na spodbude tržnim udeležencem in učinkovitost tržnih transakcij« (Svetovna banka 2002: 8).

Na to, katere institucije bodo vzpostavljene, vplivajo politike, hkrati pa tudi institucije vplivajo na to, katere politike bodo sprejete (Svetovna banka 2002: 6). Ker so institucije sredstva za izpeljavo politik, je obstoj dobrih institucij nujen pogoj za implementacijo dobrih politik (Tanzi in Pellechio 1997: 273). Pomembno vlogo pri zagotavljanju ustreznih institucij (npr. zakonov, ki varujejo zasebno lastnino in sodstva) imajo ravno vlade, ki pa so v marsikateri DVR delovale proti razvoju ustreznih institucij, in sicer preko zlorabe moči, regresivnih davkov, korupcije, kratkoročnosti načrtovanja, nesposobnosti ohranjanja javnega reda in miru ter vzpostavljanja restriktivnih pravil (še posebej na področju trženja kmetijskih proizvodov), ki so bila v korist le vplivnim monopolistom (Svetovna banka 2002: 7).

⁴⁹ »Brez pomoči podpornih institucij nevidna roka trga deluje počasi in z visokimi stroški,« ocenjujeta Furubotn in Richter (2000: 15).

⁵⁰ Lastniške pravice in sposobnost uveljavljanja pogodb vplivajo na učinkovitost uporabe fizičnega in človeškega kapitala in na hitrost prenosa tehnologije in inovacij (Clague in drugi 1997c: 79).

Posledicam neustreznih institucij in politik so zaradi tega izpostavljeni predvsem revnejši sloji, ki si za razliko od vplivnih monopolistov ne morejo izboriti zanje ugodnih pravil, zaščitnih ukrepov oziroma zakonodaje (Clague in drugi 1997c: 80). To pa je skladno z Northovo ugotovitvijo, da »institucije ponavadi niso ustvarjene zato, da bi bile družbeno učinkovite; institucije ali vsaj formalna pravila so ustvarjena, da služijo interesom tistih, ki imajo pogajalsko moč za postavljanje novih pravil« (1998: 22). Revščina, nadaljuje North, je v državah tretjega sveta prisotna zato, ker »institucionalne omejitve določajo dobičke za tiste politične/gospodarske dejavnosti, ki ne spodbujajo produktivnih aktivnosti« (1998: 116).

Te ugotovitve imajo pomembne implikacije tudi za opredelitev razvojnega procesa. Razvoj namreč ne bi smel biti pojmovan kot zgolj akumulacija fizičnega in človeškega kapitala in privzem boljših tehnologij, četudi so ti dejavniki zelo pomembni. Vsa ta akumulacija in tehnološke spremembe so namreč odločilno pogojene z institucionalnim okoljem neke države in spodbudami, ki jih to okolje zagotavlja. Povedano drugače, ključni problem v državah v razvoju ni pomanjkanje kapitala, temveč v pomanjkanju spodbud prebivalstvu, da bi investirali v družbeno produktivno premoženje in v pomanjkanju spodbud tujim podjetjem za prenos tehnologije in upravljalskih znanj (Clague in drugi 1997c: 87).

4.3.2 Institucije in sposobnost učinkovite uporabe razvojne pomoči

Svetovna banka stopi v pripisovanju pomena institucionalnemu okolju in politikam DVR še korak dlje, ko neustreznost institucionalnega okolja in politik skladno s terminologijo modela dveh vrzeli opredeli kot tretjo vrzel. Ta vrzel naj bi bila v DVR še bolj pereča kot obe že opisani finančni vrzeli (Svetovna banka 1998: 103), med drugim tudi zato, ker lahko spodkoplje t.i. absorpcijsko sposobnost (*absorbtive capacity*) države, to je sposobnost države, da razvojno pomoč uporabi učinkovito (De Renzio 2005, Killick 2005, White 2005). Razvojna pomoč je namreč kot vsaka druga finančna investicija podvržena zakonu o padajočih donosih⁵¹, točka prenasičenosti, ko postanejo učinki dodatne enote pomoči

⁵¹ Komisija za Afriko pojasnjuje, da so finančne potrebe Afrike velike, a tudi če bi celina imela vsa razpoložljiva finančna sredstva, bi vseeno obstajale omejitve glede števila novih cest, jezov, šol, bolnišnic, ki bi jih bilo mogoče zgraditi ali učinkovito obnoviti v enem letu. Razlog je lahko v pomanjkanju zahtevanega števila strokovnjakov in managerjev, ki bi načrtovali in razporedili dodatna finančna sredstva, zaradi česar ta ne bi bila koristno porabljena (CfA 2005: 354).

negativni, pa naj bi se nahajali znotraj razpona med 15 in 45 odstotki BDP⁵² (de Renzio 2005: 22, Killick 2005: 15).

Dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost porabe pomoči, je več, vsi pa se na nek način dotikajo širšega institucionalnega okolja in politik, ki jih sprejemajo države prejemnice pomoči, zato jih bomo v nadaljevanju na kratko povzeli. De Renzio je dejavnike, ki vplivajo na sposobnost učinkovite uporabe pomoči, razdelil na kratkoročne in dolgoročne (De Renzio 2005: 23):

Kratkoročni dejavniki so: i) učinki »nizozemske bolezni« (*Dutch disease*), ki nastane zaradi prevelikih prilivov tujega kapitala, zaradi česar se podraži domača valuta (ta apreciira), kar privede do zmanjšanja konkurenčnosti izvoznega sektorja, ii) administrativne ovire, ki nastajajo zaradi pomanjkanja ustrezne infrastrukture in opreme, iii) napačne spodbude na področju delovanja javne uprave, iv) ovire, ki nastajajo v obdobju neposredno po konfliktu oz. izrednem stanju, v) neustrezni sistemi upravljanja javnih izdatkov in vi) neuskklajeni posegi donatorjev. *Dolgoročni dejavniki*, ki vplivajo na sposobnost učinkovite uporabe pomoči, pa so: i) vzdržnost dolgov, ii) institucionalne pomanjkljivosti in neustreznost politik, iii) tehnične in upravljalске sposobnosti javnih delavcev (zdravnikov, učiteljev, računovodij), iv) socialni/kulturni dejavniki ter v) težave pri spreminjanju donatorskih praks.

Blairova Komisija za Afriko je dejavnike, ki vplivajo na sposobnost učinkovite uporabe pomoči, razdelila na štiri skupine (CfA 2005: 354), in sicer na:

i) makroekonomske, ii) institucionalne, iii) fizične in človeške ter iv) družbene/kulturne/politične dejavnike. Medsebojno vplivanje dejavnikov na različnih ravneh države lahko ali omeji sposobnost črpanja ali pa jo poveča, in to v odvisnosti od politik in vedenja ključnih akterjev, še posebej vlad v državah prejemnicah in donatorjev. To pomeni, da se bo povečanje razvojne pomoči zaradi omejene sposobnosti države odrazilo na zmanjšani mejni donosnosti pomoči, čemur se je možno zoperstaviti z izboljšanjem institucionalnega okolja in sprejetih politik.

Učinkovitost razvojne pomoči naj bi torej bila v veliki meri pogojena s kakovostjo institucionalnega in političnega okolja v državi prejemnici pomoči, kar sta empirično poskušala dokazati tudi ekonomista Burnside in Dollar⁵³. Ekonomista sta na podlagi študije, ki je zajela 56 držav v obdobju med letoma 1970 in 1993, ugotovila, da ima razvojna pomoč pozitiven učinek na gospodarsko rast v državah z dobrimi fiskalnimi, monetarnimi in trgovinskimi politikami. V nasprotnem primeru – torej v državah, kjer te politike niso dobre – razvojna pomoč nima učinka na rast. Eden od pomembnih zaključkov njune študije pa je tudi ta, da je bilo razdeljevanje razvojne pomoči v tem obdobju podrejeno strateškim interesom

⁵² V državah podsaharske Afrike je problem šibkih institucij in pomanjkanja človeškega kapitala (zaradi bega možganov, visoke smrtnosti, pandemije virusa HIV) še bolj pereč kot drugod, zato bi te države, ki so že tako močno odvisne od razvojne pomoči, ob znatnem povečanju pomoči verjetno še prej kot druge DVR dosegle točko, ko postanejo učinki dodatne enote pomoči negativni (Killick 2005: 15-16).

⁵³ V novejši študiji iz leta 2002 pa Dollar skupaj s Collierjem ugotovi, da bi v dobrem institucionalnem in političnem okolju dodatna odstotna točka pomoči, merjena kot delež BDP države prejemnice, v povprečju prispevala 0,6 odstotne točke letno h gospodarski rasti države (Collier in Dollar v CfA 2005: 355-356).

donatorjev. Če bi države donatorke namesto tega razvojno pomoč razdeljevale na podlagi kakovosti politik, bi se srednja vrednost stopnje gospodarske rasti za države v vzorcu povečala z 1,10% na 1,44% (Burnside in Dollar 1997: 32–33).

4.4 Vloga držav pri zagotavljanju ustreznega institucionalnega okolja

»Povečanje sposobnosti države je ključni vidik ustvarjanja pogojev za razvoj. Država ima ključno vlogo pri spodbujanju gospodarske rasti in razvoja ter pri implementaciji programov za odpravo revščine. Na žalost pa v realnosti veliko vlad nima zadostnih sposobnosti za izpolnitev te vloge. Kot posledica veliko držav nima ustreznih političnih in regulatornih okvirov za rast, ki bi jo vodil zasebni sektor. Prav tako nimajo sposobnosti za izvedbo programov, čeprav imajo lahko na voljo dovolj sredstev« (NEPAD 2001a: 19).

Ta odstavek je sestavni del poročila, ki je bilo leta 2001 pripravljeno ob vzpostavljanju programskih okvirov programa NEPAD. Na tem mestu ga omenjamo zato, ker gre za poročilo, ki so ga pripravile afriške vlade same in ker implicitno vsebuje zelo pomembno sporočilo. To je, da razvoj ni mogoč, če država ni sposobna zagotoviti temeljnih institucionalnih okvirov, ki so predpogoj gospodarski rasti. Program NEPAD, ki je istega leta nastal pod okriljem Organizacije afriške enotnosti (*Organisation of African Unity*), danes Afriške Unije, je torej v središče kakršnih koli razvojnih prizadevanj postavil afriške države.

»Kar Afrika trenutno zelo nujno potrebuje, je povečanje investicij in izboljšano učinkovitost ter produktivnost. Brez povečanih investicij, revščine ne bo možno zmanjšati, kontinent bo ostal nerazvit in prezrt. Vprašanje torej je, kaj lahko afriške države storijo, tako individualno kot kolektivno, da bi povečale investicije? Izkušnje kažejo, da je eden od najbolj pomembnih predpogojev zagotovitev spodbudnih pogojev z vzpostavitvijo politične stabilnosti, ustreznega ekonomskega in finančnega upravljanja in pravnih sistemov z jasnimi pravili in učinkovitim uveljavljanjem pogodb. Moč za ustvarjanje takih pogojev je v rokah političnih voditeljev posameznih držav in kontinenta, zato je izostanek resnega ukrepanja neopravičljiv« (NEPAD 2001b: 1).

4.4.1 Merila za ocenjevanje kakovosti institucionalnega okolja in politik

Mehanizem, s katerim NEPAD ocenjuje kakovost sprejetih politik v afriških državah in kateremu se države podvržejo prostovoljno, se imenuje *African Peer Review Mechanism* (APRM). Glavni namen APRM je pospešiti sprejetje takšnih politik, standardov in praks, ki bodo privedle do politične stabilnosti, visoke gospodarske rasti, trajnostnega razvoja in pospešene regionalne in kontinentalne ekonomske integracije preko izmenjave izkušenj in utrditve najuspešnejših in najboljših praks, vključno z identifikacijo pomanjkljivosti (NEPAD 2002: 3).

Mehanizem APRM za zdaj še ni privedel do bistvenih izboljšav vladanja v regiji, ocenjuje de Renzio (2007: 1). V primerih, kot sta Zimbabwe in Sudan, se namreč razkriva šibka usposobljenost regionalnih teles, med drugim tudi mehanizma APRM znotraj programa NEPAD, da bi učinkovito posredovala in se spopadla s težavami na tem področju. Pomanjkanje napredka na področju izboljševanja vladanja pa je po njegovem mnenju eden od razlogov, zakaj donatorji niso izpolnili obljub iz Gleneaglesa leta 2005 (*ibid.*).

Ocenjevanje institucionalnega in političnega okolja v državi izvajajo tudi mednarodne institucije, Mednarodno razvojno združenje (IDA – *International Development Association*) na podlagi posebnega indeksa (IRAI – *IDA Resource Allocation Index*) razdeljuje razvojno pomoč. Indeks temelji na rezultatih vsakoletnega ocenjevanja političnega in institucionalnega okolja (CPIA – *Country Policy and Institutional Assessment*) v državah prejemnicah pomoči, ki ga izvaja Svetovna banka. Države so ocenjene glede na 16 meril, zbranih v štirih kategorijah (vsaka od kategorij prinese 25% k celotni oceni institucionalnega in političnega okolja). Razpon ocen se giblje med 1 - slaba kakovost okolja in 6 - dobra kakovost okolja (Svetovna banka 2007g).

Okvir 4.4.1.1: Kriteriji za ocenjevanje kakovosti politik in institucionalnega okolja – CPIA

A. Ekonomsko upravljanje	8. Pravičnost uporabe javnih virov
1. Makroekonomsko upravljanje	9. Krepitev človeških virov
2. Fiskalna politika	10. Socialna varnost in delo
3. Politika do dolgov	11. Politike in institucije za ohranjanje okolja
B. Strukturne politike	D. Upravljanje javnega sektorja in institucije
4. Trgovina	12. Lastniške pravice in vladanje na osnovi prava
5. Finančni sektor	13. Kakovost proračunskega in finančnega upravljanja
6. Regulacija poslovnega okolja	14. Učinkovitost mobilizacije domačih prihodkov
C. Politike za socialno vključenost in pravičnost	15. Kakovost javne uprave
7. Enakost spolov	16. Transparentnost, odgovornost in obseg korupcije v javnem sektorju

Vir: Svetovna banka 2007g.

Povprečna ocena upravljanja javnega sektorja in institucij pod kategorijo D predstavlja agregatni indikator kakovosti sistema vladanja v državi, povprečna ocena za kategorije A, B in C pa predstavlja agregatno merilo kakovosti ekonomskih in sektorskih politik, ki so rezultat kakovosti sistema vladanja v državi (Svetovna banka 2006b: 129).

Seveda imajo ti indikatorji - tako kot vsi - svoje omejitve, ocenjuje Svetovna banka (2006b: 129–130). Narejeni so na podlagi ocen osebja Banke, ki navkljub relativno dobremu poznavanju držav, v katerih izvajajo projekte te finančne institucije, morda niso seznanjeni z

vsemi podrobnosti o delovanju države in njenih institucij. Težavo predstavlja tudi kvantifikacija kriterijev in pa dejstvo, da se pričakovanja o pomenu posameznih politik med razvitimi in manj razvitimi državami lahko razlikujejo. Na ocene osebja lahko vpliva tudi to, da rezultati CPIA prek indeksa IRAI vplivajo na razdelitev razvojne pomoči s strani IDA. Izziv je tudi premostiti ideološke predsodke, denimo, pri ocenjevanju prednosti nizkih carin nasproti prednostim kombinacije carin in državne podpore itd.⁵⁴ Navkljub pomankljivostim, zaradi katerih se merila občasno podvržena spremembam, se ta sistematično uporabljajo v odločitvah Svetovne banke⁵⁵ (Svetovna banka 2006b: 129–130).

4.4.2 Ocene o številu primernih kandidatk za povečanje pomoči različne

Tudi v okviru zadnjih pozivov k povečanju obsega razvojne pomoči ne gre spregledati vprašanj in dilem, povezanih z merili za ocenjevanjem kakovosti institucionalnega okolja in politik v državah prejemnicah pomoči. V primeru uresničitve namer o podvojitvi razvojne pomoči podsaharski Afriki, kot je bilo predlagano v okviru Marshallovega načrta za Afriko, se namreč takoj zastavi vprašanje, kdo bo prejemnik pomoči? Bodo pomoč prejele vse države ne glede na kakovost politik in institucij ali pa bodo prejemnice le države z izjemno dobrimi rezultati na tem področju? Katera merila se bodo uporabljala? Koliko je potencialnih kandidatk za povečanje pomoči?

Skupina strokovnjakov pri UN Millenium Project je ocenila, da bi morali povečan obseg razvojne pomoči nameniti državam (t.i. *fast track countries*), ki so že zagotovile dobro kakovost vladanja (torej dobre institucije in politike) in imajo zato višjo absorpcijsko sposobnost, torej sposobnost učinkovite uporabe pomoči. Po mnenju skupine obstajajo vsaj štirje mehanizmi, po katerih bi izbrali države, ki bi bile upravičene do takšnega statusa. Gre za i) mehanizem oz. izbor meril, ki se uporablja za identifikacijo držav, upravičenih do odpisa dolgov pod okriljem pobude HIPC, ii) merila, ki jih za dodeljevanje pomoči DVR z dobrimi

⁵⁴ Numerični rezultati ocenjevanja kakovosti institucij in politik (CPIA) so postali javno dostopni šele leta 2005. Odločitev o javni objavi rezultatov je septembra leta 2004 sprejel Odbor izvršnih direktorjev Svetovne banke. Merila CPIA kot izhodišče za razdeljevanje sredstev uporabljata tudi azijska in afriška razvojna banka. (Svetovna banka 2007g)

⁵⁵ Za razliko od indikatorjev, ki so jih za merjenje kakovosti vladanja razvili ekonomisti Kaufmann, Kraay in Mastruzzi in so prav tako objavljeni na spletnih straneh Svetovne banke, pa ti niso formalni proizvod Svetovne banke, zato tudi niso uporabljeni v njenih odločitvah (Svetovna banka 2006b: 130). Naj jih vseeno na kratko povzamemo. Gre za 6 sestavljenih indikatorjev: i) svoboda govora in odgovornost, ii) politična stabilnost in odsotnost nasilja, iii) učinkovitost vlade, iv) kakovost predpisov, v) vladavina prava, vi) nadzor nad korupcijo. Indikatorji so amalgam 310 spremenljivk, zbranih na podlagi 33 podatkovnih virov, ki jih je oblikovalo 30 organizacij (Kaufmann in drugi 2007: 3-4).

politikami in institucijami uporablja ameriška razvojna agencija US Millennium Challenge Corporation, iii) merila za oceno kakovosti politik APRM, ki deluje pod okriljem programa NEPAD in iv) merila, ki spremljajo proces oblikovanja strateških dokumentov za zmanjšanje revščine PRSP (UN Millenium Project 2005: 232–233).

Po ocenah skupine bi po omenjenih merilih status kandidatke za znatno povečanje pomoči lahko pridobilo 63 revnih držav, od tega 32 afriških (UN Millenium Project 2005: 234). S to oceno pa se nasprotniki znatnega povečanja pomoči ne strinjajo. Killick, denimo, pojasnjuje, da je takšnih držav v Afriki najverjetneje manj kot ducat. Poleg Mozambika, Tanzanije, Ugande in Ruande praktično zmanjka primernih kandidatov. Zaradi tega pozivi k povečanju razvojne pomoči vzbujajo zaskrbljenost, da bi razvojne agencije povečan obseg razpoložljivih sredstev ponovno usmerile v države s slabim upravljanjem in nizko absorpcijsko sposobnostjo, kot je bilo značilno za obdobje bipolarne delitve sveta (Killick 2005: 18).

Naštete države se namreč ne uvrščajo med velike države, zato je njihova sposobnost črpanja znatno večjega obsega pomoči »neizogibno omejena«. Medtem pa se »veliki« kandidati – Nigerija, DR Kongo, Angola, ki bi potencialno lahko uporabili velike zneske pomoči, uvrščajo na drugi konec spektra, med manj primerne kandidate za učinkovito porabo pomoči. Vprašanje, ki si ga zastavlja Killick, je, kje bo uporabljen ves ta dodatni denar, ob tem pa dodaja, da ni nič bolj pogubnega za učinkovitost pomoči, kot so pritiski po njenem potrošenju (*ibid.*).

Visoki prilivi razvojne pomoči pa niso problematični samo z vidika kakovosti institucij in politik kot dejavnika, ki državi prejemnici zagotavlja učinkovito porabo pomoči. Odnos med razvojno pomočjo in institucionalnim okoljem je dvoplasten: tako kot lahko institucije in politike vplivajo na učinkovitost razvojne pomoči, lahko tudi razvojna pomoč (pozitivno/negativno) vpliva na učinkovitost delovanja institucij in politik v državi.

Visoki prilivi pomoči so tako lahko problematični tudi z vidika spodkopavanja kakovosti obstoječih institucij (Moss in drugi 2005, Birdsall 2007) v obliki administrativne preobremenjenosti uradnikov s pripravo številnih poročil, izvajanjem nadzora nad porabo pomoči, poročanjem, vzporednim vodenjem proračuna itd. (CfA 2005: 136)⁵⁶. Hkrati čutijo

⁵⁶Med 23 članicami DAC jih le pet daje pomoč manj kot 100 DVR, tipična država v podsaharski Afriki se mora v povprečju ukvarjati z več kot 30 donatorji naenkrat (UNDP 2005: 100). Donatorji so se zato v rimski

vlade prejemnic pomoči pogosto večjo odgovornost do donatorjev kot pa do predstavnikov nacionalnih institucij in svojih državljanov oz. davkoplačevalcev (CfA 2005: 136, de Renzio 2005: 23). Nevarnost, ki se ob tem lahko pojavi, pa je, da prilivi pomoči zavzamejo mesto domačih finančnih virov, kot so davki (Schneider 2005: 93), kar ne vpliva pozitivno na vzpostavitev odgovornih političnih sistemov, ki bi se odzivali na dejanske razvojne potrebe države (Killick 2005: 18).

4.4.3 Od delitve na »ljubljenke donatork« in »države sirote«: Kodeks EU za boljše dopolnjevanje in delitev dela med donatorkami

Že v prejšnjem poglavju smo nakazali, da bodo znatnega povečanja uradne razvojne pomoči najverjetneje deležne tiste države, ki so že uspele zagotoviti dobro upravljanje in kakovostne institucije (*good performers* ali *fast track countries*). Nevarnost, ki se ob tem poraja, pa je, da bodo povečanih prilivov razvojne pomoči deležne t.i. ljubljenske držav donatork (*aid darlings*), ki so že sicer deležne obsežnih prilivov razvojne pomoči. Na drugem koncu spektra pa se bo ustvarjal »žep« držav, t.i. držav sirot (*aid orphans*), ki bi jih tovrstni prilivi pomoči zaobšli (McGillivray 2005).

Države sirote so ponavadi »ranljive« države (*fragile states*), ki jih odbor DAC uvršča v tri skupine (DAC 2006b: 2–3):

- i) v **prvo skupino** se uvrščajo države, ki prejmejo manj razvojne pomoči, kot bi jo morale glede na njihove potrebe in indeks kakovosti politik in institucij CPIA (npr. Burundi, Nigerija, DR Kongo);
- ii) v **drugi skupini** so države, ki navkljub velikim razvojnim potrebam prejemajo majhen obseg razvojne pomoči in imajo relativno slabšo kakovost politik in institucij (npr. Centralna afriška republika, Liberija, Sudan, Somalija, Zimbabve);
- iii) v **tretjo skupino** pa se uvrščajo države, kjer se obseg razvojne pomoči postopoma zvišuje (npr. Čad, Niger, Gambija, Sierra Leone).

Problematika naraščanja vrzeli v obsegu razvojne pomoči med ljubljenkami držav donatork in državami sirotami⁵⁷ je bila zato ena od osrednjih tem, ki jih je v času predsedovanja EU v prvi polovici leta 2007 na področju razvojne politike izpostavila Nemčija, tj. država, ki je poleg

deklaraciji zavezali, da bodo poenostavili in uskladili zahteve glede poročanja prejemnic pomoči o načrtovanju, razdeljevanju in nadzoru nad porabo uradne razvojne pomoči. V 6. odstavku dodatka A so tako zapisali: »Glede na to, da donatorji trenutno financirajo preko 60.000 razvojnih projektov in programov in da priprava mnogovrstnih poročil, ki jih za vsako izmed dejavnosti zahteva posamezni donator, presega sposobnosti v partnerskih državah, se strinjamo, da bi bilo potrebno poenostaviti posamezne sisteme in postopke ter sodelovati pri oblikovanju enotnih oblik poročanja in nadzora.«

⁵⁷ Po navedbah Holgerja Mürleja z nemškega razvojnega inštituta GDI (*German Development Institute*) je tu mišljena prva skupina držav iz zgornje razporeditve. Pojma držav sirot zato ne smemo enačiti s pojmom ranljivih držav. V nekaterih državah, ki so uvrščene v drugo skupino ranljivih držav, je namreč nizka raven pomoči neposreden odziv donatork na njihove slabe politike. DAC teh držav ne uvršča med države sirote niti zanje ne predlaga povečanje pomoči (Mürle 2007: 28).

Francije in Velike Britanije po obsegu največja donatorka razvojne pomoči v Uniji. Pod okriljem nemškega predsedovanja je Svet EU 15. maja 2007 sprejel pomemben, sicer pravno neobvezujoči dokument, t.i. *Kodeks EU o dopolnjevanju in boljši delitvi dela med donatorkami*⁵⁸. Besedilo kodeksa izpostavlja vrsto ukrepov (načel) za boljše dopolnjevanje oziroma usklajevanje med donatorkami na področju dodeljevanja uradne razvojne pomoči. Velik poudarek je tudi na spodbujanju držav prejemnic, da prevzamejo vodenje razvojnega procesa v svoje roke.

Razloge za oblikovanje takšnega dokumenta Komisija (2007: 3) pojasnjuje z besedami, da je postala industrija razvojne pomoči zaradi velikega števila donatorskih dejavnosti in vzporednih institucij ter struktur zapletena in draga. V posamični DVR se v povprečju zvrsti 350 donatorskih misij letno, pri čemer obstaja velika osredotočenost donatorjev na ene in iste države (»države ljubljenske«) in sektorje (predvsem gre tu za zdravstveni in socialni sektor). Prejemnice pomoči toliko misij le s težavo obvladujejo, pri tem pa se morajo soočiti še s številnimi, velikokrat nepotrebnimi upravnimi stroški, prekrivanjem in podvajanjem zahtev donatork. Nasprotno pa se druge države (»države sirote«), kot je denimo Somalija, zaradi (pre)majhnega zanimanja donatork soočajo s pomanjkanjem prepotrebnih finančnih sredstev.

Namen kodeksa je zato povečati učinkovitost razvojne pomoči z dopolnjevanjem (delitvijo dela) med donatorkami na 3 ravneh (Svet EU 2007: 4–6):

- 1) **znotraj prejemnice pomoči** (*in-country complementarity*)⁵⁹: enakomernejša razporeditev donatorskih sredstev med sektorji v državi prejemnici pomoči;
- 2) **med državami prejemnicami** (*cross-country complementarity*): tu gre za zmanjšanje osredotočenosti donatork na nekatere uspešne države na račun manj uspešnih, pogosto ranljivejših držav, ki nimajo vzpostavljenih ustreznih institucij in sistema vladanja. Ob tem velja splošno načelo, da se ob morebitnem umiku donatorke iz sektorja ali države prejemnice obseg globalne razvojne pomoči ali pa njena predvidljivost ne smeta zmanjšati. Hkrati pa ne smejo nastajati novi primeri nezadostno financiranih sektorjev ali držav.
- 3) **med sektorji** (*cross-sector complementarity*): Svet EU članicam priporoča, naj ocenijo področja delovanja, kjer bi lahko kar najbolje izkoristila svoje znanje, izkušnje (primerjalne prednosti), in to z namenom, da se prizadevanja donatorjev ne bi podvajala. K temu Svet poziva tudi nove članice EU (EU-12)⁶⁰, ki so v povezavo vstopile 1. maja 2004 oz. 1. januarja 2007.

⁵⁸ Kodeks je nastal na podlagi več predhodno sprejetih dokumentov, zato ga ne moremo pripisati le Nemčiji oziroma pristojnemu nemškemu ministrstvu. Ključni dokument, na katerem temelji kodeks, je istoimensko Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu (COM (2007) 72), ki je bilo Svetu in Parlamentu predloženo 28. februarja 2007. Predlog Komisije je nato Svet EU dopolnil in ga 15. maja tudi sprejel (Europa Gateway to the European Union 2007).

⁵⁹ Farmacevtske poti za nakup zdravil v Keniji, ki vključujejo 20 donatorjev in 13 dobaviteljev, so zelo dober primer neracionalnosti sistema (Komisija 2007: 6).

⁶⁰ Zanimiv pregled razvojnih politik in usmeritev ter institucionalne ureditve na tem področju v novih državah članicah EU (EU-12) v Bučar, Mešič, Marques in Pliberšek (2007): *Towards a Division of Labour in European*

S takšno delitvijo dela želi EU, ki je leta 2004 prispevala 52% vse uradne razvojne pomoči in je torej največja donatorka po obsegu na svetu, doseči čim bolj optimalno uporabo človeških in finančnih virov. Vprašanje, ki se zastavlja in v katerega bo morala kot predsedujoča država EU v prvi polovici leta 2008 »ugrizniti« tudi Slovenija, pa je, kako doseči zadosti politične volje za preseganje ozkih zunanjepolitičnih interesov, ki so (pre)pogosto podlaga kakršnemu koli dodeljevanju razvojne pomoči.

V nadaljevanju bomo tovrstna vprašanja pustili nekoliko ob strani, saj bi njihovo razčlenjevanje terjalo veliko več analitičnega prostora in se posvetili študiji primera, to je Ugandi, ki se zagotovo lahko prišteva med »ljubljenke« mednarodne donatorske skupnosti, zaradi česar je ta afriška država ena od glavnih kandidatk za povečanje priliva uradne razvojne pomoči.

5. Študija primera – Uganda

Uganda predstavlja model afriške države, ki se je po nemirnem obdobju 70. in 80. let, zaznamovanem z vojaškimi konflikti, represivnimi voditelji ter zlomom gospodarstva, razvila v državo z visoko gospodarsko rastjo, makroekonomsko stabilnostjo in precejšnjo politično svobodo. Veliki preobrat iz politično razkosane afriške države v najhitreje rastočo državo podsaharske Afrike 90. let je izvedlo Nacionalno uporniško gibanje (NRM – *National Resistance Movement*) pod vodstvom sedanjega ugandskega predsednika Yowerija Musevenija, ki je oblast prevzelo leta 1986 po dveh krvavih režimih, diktaturi generala Idiija Amina v 70. letih in drugi vladi Miltona Oboteja v prvi polovici 80. let (Collier in Reinikka 2001a: 1).

Namen tega poglavja je prikazati vlogo ugandske vlade in njenih politik pri ustvarjanju bistveno bolj spodbudnega institucionalnega okolja za gospodarsko rast, zmanjšanje revščine ter posledični hitrejši razvoj države. Opozorili bomo tudi na precej uspešno sodelovanje med mednarodno donatorsko skupnost in ugandsko vlado, ki se kaže v vpetosti razvojne pomoči v programe, ki jih je država oblikovala v skladu z lastnimi prioritetami. Osvetlili pa bomo tudi pomankljivosti institucionalnega okolja, predvsem gre tu za prisotnost korupcije, s katerimi se bo morala država še spopasti.

Da bi lahko razumeli razvojni uspeh te relativno majhne in ozemeljsko zaprte vzhodnoafriške države, v sosedstvu katere še vedno potekajo oboroženi konflikti (v zahodnosudanski pokrajini Darfur in Demokratični republiki Kongo), bomo najprej analizirali dogajanje v državi pred prevzemom oblasti NRM leta 1986 ter kasnejši reformni proces. Ta je še posebej zanimiv zato, ker je vodstvu ob izdatni razvojni pomoči uspelo izvesti enega najbolj ambicioznih programov gospodarske liberalizacije na afriški celini in se hkrati precej uspešno spopasti tudi z revščino.

5.1 Obdobje 1962–1986: Razglasitev neodvisnosti in dve desetletji krvavih režimov

Uganda je svojo neodvisnost od Velike Britanije razglasila 9. oktobra 1962. Predsednik države je postal bugandski kralj⁶¹ (kabaka) Edward Mutesa II, na čelo vlade pa se je povzpел

⁶¹ Buganda je kraljestvo znotraj Ugande, nahaja se v osrednjem delu države in predstavlja njen ekonomski in politični center. Najvišji predstavniki kraljestva imajo zdaj predvsem protokolarne funkcije. Uganda ima sicer parlamentarni politični sistem s poudarjeno vlogo predsednika države.

Milton Obote, vodja Ugandskega ljudskega kongresa (UPC – *Uganda Democratic Congress*), tj. stranke, ki je prepričljivo zmagala na aprilskih parlamentarnih volitvah istega leta⁶². Med obema najvišjima predstavnikoma države je že zelo zgodaj prišlo do nesoglasij, ki so leta 1966 privedla do t.i. ustavne krize. Obote je z ukinitvijo ustave kralju odvzel predsedniške pristojnosti ter poveljniku vojske Idiju Aminu zaukazal napad na kraljevo palačo, zaradi česar je bil Mutesa prisiljen zbežati v London. Obote je še istega leta oblikoval novo ustavo in se razlasil za doživljenjskega predsednika države. Leta 1967 je komaj leto dni staro ustavo nadomestil z novo različico, s katero je Ugando razglasil za republiko ter ukinil kraljestva v državi (Briggs 2003: 24).

Obotejeva vladavina ni trajala tako dolgo, kot se je nadejal. Ko je januarja 1971 odpotoval na konferenco v Singapur, je z vojaškim udarom na oblast prišel njegov nekdanji tesni zaveznik, poveljnik vojske Idi Amin, ki mu je zaradi Obotejevih obtožb o vpletenosti v umore in v izginotje štirih milijard dolarjev grozila aretacija. Aminov vojaški udar je bil med prebivalci sprva pozitivno sprejet. »Aminove zasluge so opevali vsi – od človeka na ulici do tujega tiska in celo bugandske aristokracije, čeprav je bil ravno Amin tisti, ki je njihovega *kabako* pregnal v izgnanstvo« (Briggs 2003: 25). Prvih 18 mesecev je bila njegova vladavina še relativno neškodljiva, sredi leta 1972 pa so se začela nakazovati prva opozorilna znamenja (*ibid.*).

»To je bil začetek ugandske more. Vse politične aktivnosti so bile prepovedane, vojska je dobila ukaz, da lahko takoj ustrelj vsakega, ki je bil osumljen nasprotovanja režimu. V naslednjih osmih letih je okoli 300.000 Ugandčanov izgubilo življenje, pogosto na strahovit način – potolčenih s kovaškimi kladivi in železnimi palicami ali mučenimi v zaporih in policijskih postajah po državi. Aminovi odredi smrti so v prvih petih letih pobili večino pripadnikov plemen Ačoli in Lango, nato so začeli pobijati ugandske intelektualce /.../. 1972. leta je dal 90.000 Azijcem 90-dnevni rok, da brez premoženja zapustijo državo. Njihovo premoženje v višini okoli ene milijarde dolarjev so si prilastili Amin in vojaška elita« (Ferfila 2007: 731).

Navkljub temu da je Amin na domačem političnem prizorišču despotsko obračunaval z vsemi morebitnimi nasprotniki, je bil leta 1975 izvoljen za predsednika Organizacije afriške enotnosti, saj ga je podprla velika večina afriških voditeljev z izjemo tanzanijskega predsednika Juliusa Nyerereja. Ta je opozarjal na Aminov režim terorja in s tem na dvoličnost afriških voditeljev, ki so hkrati obsojali rasistični režim belcev v Južnoafriški republiki in si zatiskali oči pred enako krutim režimom v lastnih vrstah. Tanzanija je v

⁶² Na parlamentarnih volitvah aprila leta 1962 so se spopadle tri stranke: prokrščanska Demokratska stranka (DP – Democratic party), protestantska in večinskemu plemenu Baganda naklonjena stranka Kabaka Yekka (KY) ter Ugandski ljudski kongres (UPC) pod vodstvom Oboteja. KY in UPC sta pred volitvami sklenili trhlo koalicio, ki je temeljila predvsem na njuni skupni nenaklonjenosti katolikom in prepričljivo povedli. Stranka UPC je dobila 43 sedežev, DP in KY pa po 24 sedežev. Na čelo vlade se je povzpел vodja zmagovite UPC Milton Obote, ki je bil prisiljen kabako Muteso II. priznati za predsednika države (Briggs 2003: 24).

naslednjih letih zato postala zatočišče Aminovih nasprotnikov, med drugim tudi Oboteju, zato ji je leta 1978 Amin napovedal vojno. (Briggs 2003: 26) Ta poteza se je Aminu hitro maščevala, saj je tanzanijska vojska skupaj z ugandskimi uporniki hitro prevzela nadzor nad celotno Ugando in prisilila Amina v izgnanstvo – najprej je zbežal v Libijo, od tam pa v Saudsko Arabijo (Ferfila 2007: 731).

Prehodna oblast je decembra 1980. leta izvedla parlamentarne volitvah, na katerih je v sumljivih okoliščinah spet zmagal Obote. Ta je kmalu začel vladati v Aminovem slogu – močno je favoriziral ena plemena (severna) na račun drugih (južnih), zapore so začeli polniti politični nasprotniki, pojavljati so se začeli novi množični grobovi. V luči medplemenskih spopadov je vojska pod poveljstvom Tita Okella julija leta 1985 izvedla nekrvavi vojaški udar in Oboteja vnovič prisilila v izgnanstvo. Medtem se je v zahodni Ugandi krepilo odporiško nacionalno gibanje (NRM – National Resistance Movement) pod poveljstvom Yowerija Musevenija. To je januarja 1986. leta vdrlo v Kampalo in prevzelo oblast ter ustoličilo Musevenija na položaj predsednika države, ki ga zaseda še danes (Ferfila 2007: 732, Briggs 2003: 27).

Vlada NRM je podedovala povsem uničeno državo, ki so jo leta 1986 v več predelih še obvladovale različne oborožene vojaške skupine, zaradi česar je bila prednostna naloga NRM preprečitev vnovičnega vojaškega konflikta in gospodarska obnova države.

5.2 Po letu 1986 vlada NRM zagotovi stabilnost in izvede obsežne gospodarske reforme

Ugandsko gospodarstvo je bilo po prevzemu oblasti NRM bistveno revnejše kot leta 1971 ob začetku Aminove diktature. BDP se je med letom 1971 in 1986 zmanjšal za 40% (Reinikka in Collier v Svetovna banka 2004b: 6). Znižanje BDP je pospremila radikalna sprememba v strukturi ekonomskih dejavnosti. V letih med 1971 in 1986 se je delež samopreživetvenih dejavnosti (brez gradbeništva in živinoreje) povečal z 21% na 36% BDP, delež industrijske proizvodnje pa se je prepolovil z 8,8% na 4,4% (Collier in Reinikka 2001b: 20).

Najpomembnejši vir deviz je pomenil izvoz kave, s katerim je država dobila 92% vseh deviznih sredstev (leta 1970: 36%), davek na izvoz kave pa je predstavljal 66% vseh proračunskih sredstev. Izvoz bombaža, čaja, sladkorja, bakra, tobaka je bil leta 1986 povsem prekinjen. Najbolj zaskrbljujoče pa je bilo skoraj popolno uničenje družbene in fizične

infrastrukture (Svetovna banka 2004b: 6). Prednostna naloga vlade je bila zato obnova gospodarstva. Vlada NRM je maja leta 1987 pod okriljem Svetovne banke in IMF sprožila program ekonomske obnove (ERP – *Economic Recovery Program*), ki je vseboval naslednje cilje (WTO 1995: 5):

- povečanje izvozne konkurenčnosti (reformne na področju deviznih tečajev, zamenjava restriktivnih predpisov za pridobitev izvoznih dovoljenj s certifikacijsko shemo),
- reforma kmetijske politike (povečanje spodbud za proizvajalce z ukinitvijo nadzorovanih cen in neučinkovitih tržnih monopolistov),
- spodbujanje tujih naložb (uvedba spodbud za investitorje, vrnitev zaseženega premoženja),
- reforma proračuna (večja mobilizacija proračunskih prihodkov in nadzor nad izdatki),
- znižanje inflacije (večja fiskalna disciplina).

Sprva je bila zavezanost vlade k izvajanju programa, na katerega so bila vezana posojila IMF in Svetovne banke, precej šibka. Vlada, ki se je v začetnem obdobju spogledovala s socialističnimi idejami, je tržne reforme uvajala počasi, zaradi slabega nadzora nad izvajanjem proračuna pa je država drsela v vedno globlji proračunski primanjkljaj, ki ga je financirala z najemanjem posojil od centralne banke. Monetarna ekspanzija je privedla do visoke, v povprečju 191-odstotne inflacije med letoma 1986 in 1989, ki sta jo v letih 1991/1992 spodbudila še dva šoka: suša, ki je povzročila rast cen hrane in izpad proračunskih prihodkov zaradi preoptimističnih napovedi in izpada donatorskih sredstev (Henstridge in Kasakende 2001: 56).

IMF in Svetovna banka sta se zaradi kršenja programskih določil leta 1991 odločila začasno ukiniti svojo finančno podporo, prvič po letu 1987, ko je zaživel program ekonomske obnove. Predsednik Museveni je kot odgovor na poglobljanje krize ukazal združitve ministrstva za finance in ministrstva za načrtovanje in ekonomski razvoj (MFPED – *Ministry of Financing, Planning and Economic Development*) s čimer sta bili funkciji dodeljevanja proračunskih sredstev in načrtovanja združeni v eni instituciji, vodstvo novega ministrstva pa pooblastil za ohranjanje makroekonomske stabilnosti, kar se je kasneje izkazalo za ključen trenutek v izvajanju liberalnih gospodarskih reform (Svetovna banka 2004a: 2). Vodilno funkcijo ministra je prevzel glavni zagovornik liberalnih reform znotraj administracije Tumussime-Mutebile (zdajšnji guverner centralne banke), ki se je odločil povečati institucionalno usklajenost in učinkovitost ministrstva. Zagotovil je, da je ministrstvo zaposlilo osebje na podlagi strokovnih in ne političnih kriterijev, zaposlenim je povečal plače (tudi s sredstvi donatorjev) ter se oprl na tujo tehnično pomoč (Svetovna banka 2004b: 9).

V nadaljevanju bomo predstavili nekatere najpomembnejše reforme, ki so bile pripravljene na omenjenem ministrstvu, med njimi liberalizacijo na področju deviznih tečajev, zunanje trgovine (znotraj tega pa predvsem izvoznega sektorja kave) ter gospodarsko deregulacijo, tj. privatizacijo neučinkovitih javnih podjetij in investicijske spodbude.

5.2.1 Liberalizacija *kibande*

Bistveni element svežnja reform, dogovorjenega z IMF, je bila reforma deviznega tečaja in obsežna nominalna devalvacija domače valute (Holmgren *in drugi* 2001: 120). Reforma deviznega tečaja se je odvijala postopoma več let, saj ekonomisti niso imeli enotnega stališča o prednostih/slabostih devalvacije/revalvacije uradnega menjalnega tečaja (Henstridge *in Kasakende* 2001: 51–53).

Na razplet razprave o reformi menjalnega tečaja sta vplivali predvsem dve okoliščini: i) sklic posvetovalne konference o gospodarskih reformah vlade decembra leta 1989, na kateri so akademiki, politiki in uradniki razpravljali o hkratnem obstoju tedaj nezakonitega vzporednega deviznega trga (*kibanda*) in uradnega deviznega trga ter ii) naraščajoč pomen predsedniškega ekonomskega sveta, ki oblikuje institucionalno platformo za razpravo med zagovorniki in nasprotniki gospodarskih reform (Henstridge *in Kasakende* 2001: 51).

Posvetovalna konferenca je vzpostavila temelje za kasnejšo popolno liberalizacijo deviznega trga s tem, ko je odprla pot legalizaciji vzporednega deviznega trga (Holmgren *in drugi* 2001: 120). Legalizacijo vzporednega deviznega trga, kjer se je menjalni tečaj oblikoval pod tržnimi pogoji in devalvacijo uradnega menjalnega tečaja na konkurenčno raven, je v svoji strategiji *The Way Forward I* predlagalo takratno ministrstvo za načrtovanje in ekonomski razvoj. Stališče ministrstva je bilo, da bo legalizacija vzporednega deviznega trga vzpodbudila izvoz, devalvacija uradnega tečaja pa bi vladi omogočila zmanjšanje proračunskega primanjkljaja in znižanje inflacije (Henstridge *in Kasakende* 2001: 51–52).

»Legalizacija *kibande* je bila zelo drzna reforma, ki je preseгла zahteve IMF. Vzpodbudila je hitro rast nekavnega izvoza, in sicer s 25 milijonov dolarjev leta 1990 na okoli 125 milijonov dolarjev štiri leta kasneje. /.../ Najpomembneje pa je bilo najbrž to, da je legalizacija vzporednega deviznega trga postavila temelje kasnejši liberalizaciji izvoza kave,« ugotavljata Henstridge *in Kasakende* (2001: 53). Januarja leta 1992 je vlada uvedla dražbo deviz, konec leta 1993 pa sta bila oba devizna tečaja združena, od tedaj ima Uganda drseči menjalni tečaj.

5.2.2 Liberalizacija zunanje trgovine

Liberalizacija zunanje trgovine je predstavljala osrednji del programa strukturnih reform v Ugandi. V 70. in 80. letih so bili namreč za trgovinsko politiko značilni visoki davki na izvoz in količinske omejitve uvoza, zaradi česar se je izvozna struktura skoraj povsem »sesula«. V zgodnjih 90. letih se je zato vlada odločila za popolno ukinitve davkov na izvoz (tu gre predvsem za ukinitve davka na izvoz kave) in zmanjšanje necarinskih ovir s tem, ko je 1991. leta vpeljala avtomatično dodeljevanje uvoznih dovoljenj. Uvedla pa je višje uvozne carine (Collier in Reinikka 2001b: 32).

5.2.2.1 Liberalizacija kavnega izvoznega sektorja

Uganda je druga največja proizvajalka kave v Afriki in sodi med deseterico največjih na svetu. Proizvodnja kave je bila z 230.000 tonami največja v zgodnjih 70. letih, od takrat pa je postopoma upadala in je po podatkih za leto 2005 znašala okoli 143.000 ton (WTO 2007: 250). Konkurence v sektorju do začetka 90. let praktično ni bilo, saj sta imeli dve državni podjetji Odbor za trženje kave (CMB – *Coffee Marketing Board*) in Ugandska železniška družba (URC – *Uganda Railway Corporation*) monopol nad shranjevanjem, trženjem in transportom kave. Država je tudi določala ceno, po kateri je kavo odkupila od proizvajalcev, ta pa je bila le redko usklajena z inflacijo (WTO 1995: 66).

Po letu 1987 so se začele odvijati velike spremembe. Družba CMB je bila leta 1991 razdeljena v dve organizaciji: izvozno podjetje *CMB Limited* (ta družba za razliko od predhodnice nima monopolnih pravic in na trgu tekmuje pod enakimi pogoji kot ostala zasebna podjetja) in regulatorni organ *Uganda Coffee Development Authority*, ki skrbi za pospeševanje in nadzor nad trženjem kave, njeno kakovostjo, dodeljevanjem licenc podjetjem, hkrati pa spremlja tudi cene na trgu. Med reformami, ki jih je uvedla NRM, je tudi ukinitve izvoznega davka, pozitivno vlogo pa je odigrala liberalizacija deviznega tečaja leta 1993. Vse te reforme so navkljub zniževanju svetovne cene kave⁶³, zvišale ceno, ki so jo bili za odkup kave kmetom pripravljeni plačati izvozniki (WTO 1995: 67, Collier in Reinikka 2001b: 35).

⁶³ Padanje cen kave na svetovnem trgu je v drugi polovici 80. let sprožil razpad sistema izvoznih kvot v okviru Mednarodnega sporazuma o trgovini s kavo (WTO 1995: 65). V obdobju med 1987/1988 in 1992/1993 je cena kave na svetovnih trgih upadla z 2,05 dolarja za kilogram surove kave na 0,82 dolarja. Posledično so se prihodki od izvoza kave zmanjšali za več kot 55 % s 393 na 175 milijonov dolarjev (Svetovna banka 2004b: 8).

Dvig zaslužkov pridelovalcev kave pa je sprožila predvsem kratkoročna rast cen kave med letoma 1994 in 1995 (t.i. *coffee boom*) zaradi pozebe na kavnih nasadih v Braziliji. Takrat so pridelovalci kave za svoj pridelek prejeli 43% cene kave na svetovnih trgih oz. skoraj dvakrat več kot leta 1991 (23%), kar je povečalo zaslužke pridelovalcev in potrošnjo na podeželskih območjih (Svetovna banka 2004b: 12). Višje proizvodne cene kave so med pridelovalci vzbudile zanimanje za povečanje proizvodnje, zaradi česar so se ti odločali za več naložb v pridelavo kave in boljše upravljanje.⁶⁴

Z liberalizacijo so postale pridelovalcem bolj dostopne kakovostnejše vrste kavovcev, saj je deregulacija sektorja omogočila sprostitev do tedaj omejene količine kmetom dostopnih sadik in nastanek zasebnih drevesnic. Zasebne družbe so začele vzpostavljati obrate za predelavo kave in velike kavne farme. Z ukinitvijo izvoznih dajatev pa se je nenazadnje spremenila tudi smer tihotapljenja kave, in sicer iz sosednjih držav v Ugando (Collier in Reinikka 2001b: 35).

Liberalizacija trgovinskega sektorja je vzpodbudila tudi diverzifikacijo izvoza, in sicer od popolne odvisnosti od kavnega izvoza k rehabilitaciji čajnih plantaž in rasti izvoza rezanega cvetja, zelenjave, predelanih rib, živalskih kož, začimb, tobaka, zlata pa tudi krepitev turizma (WTO 2007: 248–249).

5.2.3 Spodbujanje domačih in tujih investicij ter privatizacija

Zaupanje tujih in domačih zasebnih investitorjev je bilo v začetnem obdobju gospodarske obnove zelo nizko. Do leta 1986 je bilo okoli 60% zasebnega premoženja prenesenega iz Ugande v tujino, časnik Institutional Investor pa je Ugandi izmed 25 analiziranih afriških držav leta 1986 dodelil najslabšo oceno glede primernosti za investicije. Ni torej presenetljivo, ugotavljata Collier in Reinikka (2001b: 28), da je državi v začetnem obdobju, ko so zahteve po financiranju obnove največje, kronično primanjkovalo kapitala.

Uganda je imela tako načeloma tri načine za finančno okrepitev gospodarstva, in sicer s povečanjem domačih prihrankov, pritegnitvijo tujega kapitala ali repatriacijo svojega lastnega premoženja. Kot navajata Collier in Reinikka (ibid.), prva možnost ni bila niti izvedljiva niti zaželjena, pritegnitev tujega kapitala zaradi preteklosti vojaškega konflikta prav tako ni bila

⁶⁴ Izvozna cena za kilogram kave (*unit export price*) se je potrojila z 0,82 dolarja v letih 1992/1993 na 2,55 dolarja v letih 1994/1995 (MFPED 2004: 15).

najbolj verjetna, zato je državi kot najlažje uresničljiva preostala zadnja možnost, torej repatriacija domačega kapitala.

Vlada je zato 1991. leta sprejela nov investicijski zakonik (*Investment Code Act*), s katerim je vzpostavila pravice, določila fiskalne vzpodbude, olajšave in zaščito domačih in tujih investorjev ter prepovedala možnost razlastitve premoženja. Z donatorsko podporo je bil vzpostavljen poseben organ za vzpodbujanje investicij Uganda Investment Authority. Leta 1992 je sprožila proces vračanja premoženja, ki je bilo v času Aminove diktature odvzeto azijski manjšini (Collier in Reinikka 2001b: 36, Holmgren in drugi 1999: 128–129), nato pa še obsežen privatizacijski program, na podlagi katerega je do junija 2005 svoje lastniške deleže prodala v 224 podjetjih (WTO 2007: 244).

5.3. Makroekonomski položaj države po dobrem desetletju reform

Uganda je med letoma 1985 in 1995 v povprečju beležila 6,1-odstotno, med letoma 1995 in 2005 pa okoli 5,8-odstotno gospodarsko rast (Svetovna banka 2007i). V fiskalnem letu⁶⁵ 2006/07 je gospodarstvo raslo po 6,5-odstotni stopnji (MFPED 2007: viii). Ugandska gospodarska rast je bila v 90. letih najvišja v podsaharski Afriki in z dobrimi 6% skoraj trikrat višja od povprečne gospodarske rasti v regiji (UNCTAD 2004: 9). Ob visoki gospodarski rasti in inflaciji pod 10% se je spremenila tudi struktura gospodarstva. Delež kmetijstva v BDP je med letoma 1985 in 2005 upadel s 52,7% na 33,5 %, delež industrije pa se je v enakem primerjalnem obdobju povečal s 9,9% na 20,9%. Največji, 45,6-odstotni delež predstavljajo storitve (leta 1985: 37,4 %) (Svetovna banka 2007i).

Čprav se je delež kmetijstva v strukturi BDP v zadnjem desetletju precej zmanjšal, je to še vedno najpomembnejši sektor v gospodarstvu tako v smislu njegovega prispevka k BDP, izvozu kot tudi zaposlitve (68,7 % vseh zaposlenih, leta 1995: 80% vseh zaposlenih). V letih 2004/2005 je proizvodnja hrane s 64,5% predstavljala daleč največji delež celotne kmetijske proizvodnje, ki ji sledijo živinoreja (13,4 %), tržni kmetijski proizvodi (*cash crops*) z 11,1%, ribištvo (6,0%) in gozdarstvo (4,8%) (WTO 2007: 248).

Uganda je druga največja proizvajalka kave v Afriki, zato je kava eden izmed njenih najpomembnejših izvoznih artiklov.⁶⁶ Med proračunskima letoma 2004/2005 in 2005/2006 se

⁶⁵ Fiskalno (proračunsko) leto v Ugandi traja od julija do junija.

⁶⁶ S proizvodnjo kave je povezanih preko 3,5 milijona prebivalcev, zato ima dogajanje v tem podsektorju tudi velik družbeni vpliv. V letu 2004/05 je bilo v Ugandi registriranih 26 izvoznikov kave, ključni izvozni trgi pa so

je vrednost kavnega izvoza (zaradi zvišanja cen na svetovnih trgih) povečala za 28,8% na 173,4 milijarde dolarjev.⁶⁷ Izvoz drugih primarnih proizvodov (rib, zlata, živalskih kož, koruze, rezanega cvetja, vanilije itd.) se je v enakem obdobju povečal za 10,8% na 702,4 milijona dolarjev. Skupni blagovni izvoz je v fiskalnem letu 2005/2006 znašal 889,8 milijona dolarjev (11,5% BDP) (Bank of Uganda 2005/2006: 40). Vrednost blagovnega uvoza je leta 2005/2006 znašala 1,9 milijarde dolarjev (največ industrijskih proizvodov, naftnih derivatov, pšenice, zdravil, jekla). Trgovinski primanjkljaj je znašal 1,1 milijarde dolarjev (*ibid.*).⁶⁸

Eden od najpomembnejših deviznih prilivov v državo je še vedno uradna razvojna pomoč, ki je pri obnovi ugandskega gospodarstva in izvajanju politik za zmanjšanje revščine odigrala pomembno vlogo. Danes se okoli polovica državnega proračuna še vedno financira s sredstvi donatorjev (WTO 2007: 216).

Tabela 5.3.1: Podatki o prilivu ODA v Ugando (mil.\$)

Prilivi ODA	2003	2004	2005
Neto ODA (milijon \$)	976	1198	1198
Bilateralni delež	56%	55%	54%
Neto ODA/BNP	15,9%	17,9%	14,0%
Neto zasebni tokovi (mil.\$)	16	-8	15

Vir: DAC (2007d).

Deseterica največjih donatorjev ODA v Ugandi (povprečje za leti 2004/05 v milijon \$):	
1. IDA	344
2. ZDA	225
3. Evropska komisija	102
4. Velika Britanija	82
5. Nizozemska	76
6. Danska	64
7. Afriški razvojni sklad	62
8. Irska	48
9. Nemčija	47
10. Švedska	45

Švica, Sudan in Singapur. Med letoma 1999-2005 se je vrednost izvoza kave zmanjšala z 275 na 212 milijonov dolarjev (WTO 2007: 250). Čeprav v kavni sektor vstopajo velika podjetja, je ta še vedno skoraj povsem odvisen od okoli 500.000 majhnih proizvajalcev, od katerih jih velika večina (90%) kavo goji na majhnih površinah, velikih od 0,5 hektara (ali manj) do 2,5 hektara (Uganda Coffee Development Authority, Background to the Coffee Industry).

⁶⁷ Pridelovalec kave v Ugandi dobi za 1 kilogram zelenih kavnih zrn 14 ameriških centov (0,14 dolarja). Ko po verigi različnih preprodajalcev ta kilogram zelenih zrn pride do pražarne, doseže vrednost okoli 1,64 dolarja za kilogram. Če so ta kavna zrna namenjena za izvoz na razvite trge, je dejanska vrednost kilograma kave še veliko višja. Kilogram pražene kave, ki npr. konča na trgovskih policah v Veliki Britaniji, stane okoli 26,40 dolarja. Čeprav ta cena odraža stroške trženja, pakiranja, distribucije itd, pa je plačilo, ki ga dobijo kmetje smešno nizka in običajno ne pokrije niti proizvodnih stroškov (Oxfam 2002: 22-24). To dejstvo je še toliko bolj skrb vzbujajoče z vidika, da je kar četrtina delovno aktivnega prebivalstva v Ugandi na tak ali drugačen način odvisnih od proizvodnje kave (*ibid.*: 8).

⁶⁸ Med letoma 1999-05 je Uganda največ izvozila v Evropo (42,2% vsega izvoza leta 2005), največ pa je uvozila iz afriških držav (36,2%), kot sta Kenija in Južnoafriška republika. Uganda je članica Vzhodnoafriške skupnosti (EAC – *East African Community*), ustanovljene julija 2000 in Enotnega trga za Vzhodno in Južno Afriko (COMESA – *Common Market for Eastern and Southern Africa*), ustanovljenega leta 1994. Uganda je deležna preferenčne obravnave v okviru Sporazuma iz Cotonouja (*Cotonou Agreement*), sklenjenega leta 2000 med afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami ter EU in pobude Vse razen orožja (*Everything but Arms*), s katerim EU od leta 2001 naprej najmanj razvitim državam omogoča brezcarinski dostop do evropskega trga. Uganda je med drugim upravičena tudi do ugodnosti v okviru ameriške različice preferenčnega trgovskega sporazuma Africa Growth and Opportunity Act (WTO 2007: 228).

Delež pomoči je leta 2005 znašal 14% BDP, njen obseg pa se je med letoma 2000 in 2005 povečal z 817,1 milijonov na 1,2 milijarde dolarjev (Svetovna banka 2007d: 350). Za primerjavo – vrednost neposrednih tujih investicij se je v enakem obdobju povečala s 160,7 na 257,1 milijona dolarjev, vrednost nakazil zaposlenih v tujini pa s 238 na 476 milijonov dolarjev (Svetovna banka 2007j).

Na področju kapitalskih odlivov si velja ogledati gibanje zunanje dolga. Celotni zunanji dolg se je med fiskalnima letoma 2005/06 in 2006/07 precej zmanjšal, in sicer za 58,6% na 1,8 milijarde dolarjev. Zmanjšanje zunanje dolga je posledica odpisa dolgov v vrednosti 2,7 milijarde dolarjev, do katerega je bila Uganda upravičena v okviru Multilateralne pobude za odpis dolgov⁶⁹ (MDRI – *Multilateral Debt Relief Initiative*).

Tabela 5.3.2: Kazalci zunanje zadolženosti med fiskalnimi obdobji 2002/03 – 2006/07

Glavni kazalci zunanje zadolženosti države	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07*
Celoten izvoz blaga in storitev (milijon USD)	750,87	970,16	1.209,10	1.394,41	1.651,28
Višina dolga (milijon USD)	4.215,52	4.464,92	4.416,30	4.464,38	1.846,41
Stanje dolga/BDP (%)	67,38	65,45	50,64	57,87	17,43
Servisiranje dolga/ izvoz blaga in storitev (%)	17,99	16,70	15,23	9,18	6,05
Servisiranje dolga/BDP (%)	1,44	1,55	1,47	1,66	0,94

*ocena za proračunsko leto 2006/07. Proračunsko leto se v Ugandi začne julija in traja do junija.

Vir: MFPED (2007): Background to the Budget 2007/2008 Fiscal Year, str. 19.

V fiskalnem letu 2006/07 znaša obseg servisiranja javnega dolga 104,9 milijona dolarjev. Delež servisiranja dolga kot odstotek vrednosti izvoza blaga in storitev je v zadnjem fiskalnem letu znašal okoli 6% oz. dobre 3% manj kot v predhodnem fiskalnem letu, kar je posledica večjega izvoza blaga in storitev ter odpisa dolgov (MFPED 2007: 16–17).

5.4 Od strukturnih reform k boju proti revščini s podporo donatorjev

Danes se Uganda s približno 280 dolarji BNP *per capita*, pričakovano življenjsko dobo okoli 49 let in s 3,4-odstotno rastjo prebivalstva, eno najvišjih v svetu, še vedno uvršča med najrevnejše države na svetu (Svetovna banka 2007i), čeprav se tudi na tem področju kažejo

⁶⁹ Pobudo za odpis multilateralnih dolgov je julija 2005 na svojem srečanju v Gleneagelsu na Škotskem predlagala skupina G8. Pobuda omogoča 100-odstotni odpis zunanjih dolgov držav dolžnic do 3 multilateralnih kreditorjev: IDA, IMF in Afriškega razvojnega sklada. Države, ki so upravičene do popolnega odpisa multilateralnega dolga, so tiste, ki so že dosegle točko izvršitve v okviru razširjene pobude HIPC ali pa jo še bodo. Uganda je tako upravičena do 100-odstotnega odpisa zunanjih dolgov do omenjenih kreditorjev (Krešić 2007: 30).

nekateri pozitivni trendi, ki so med drugim odraz aktivne vladne politike za zmanjšanje revščine od druge polovice 90. let dalje.

V 90. letih se je dohodkovna revščina zniževala, saj se je delež prebivalstva, ki živi pod nacionalno mejo revščine, zmanjšal s 56% leta 1992 na 44% leta 1997/98 in na 34% leta 2000⁷⁰. Trend zmanjševanja revščine je bil posledica rasti povprečnega dohodka in s tem večje potrošnje, ki jo je vzpodbudilo povečanje cen kave na svetovnem trgu med letoma 1994–1995. Po letu 2000 so trendi zmanjševanja revščine manj vzpodbudni, saj se je med 2000 in 2003 delež zelo revnih povečal z 34 na 38 odstotkov. Hkrati se je povečala tudi neenakost. Medtem ko je bil Ginijev koeficient med letoma 1992 in 1997 še relativno stabilen, gibal se je med 0,37 in 0,35, se je v obdobju med 2000 in 2003 povečal z 0,39 na 0,43 (MFPED 2004: 12).

Okvir 5.4.1: Popis prebivalstva v Ugandi 2002⁷¹

Poudarki zadnjega popisa prebivalstva iz leta 2002	
• prebivalstvo: 24,4 milijona	• povprečna velikost gospodinjstva je 4,7 člana
• 1,2 milijona prebivalcev živi v okrožju glavnega mesta Kampale	• 61% gospodinjstev ima dostop do pitne vode
• povprečna letna rast prebivalstva med 1991–2002 je bila 3,3% (7 otrok na žensko)	• 8% gospodinjstev ima dostop do elektrike
• na 1 km ² živi 124 ljudi	• 97% gospodinjstev za kuhanje uporablja drva in oglje
• 56% prebivalstva je mlajšega od 18 ljudi	• polovica gospodinjstev ima radio (48%)
• 49% prebivalstva je mlajšega od 15 let	• tretjina gospodinjstev ima kolo
• smrtnost dojenčkov je 83 na 1000 rojstev	• 4,1% gospodinjstev ima avto
• stopnja pismenosti prebivalstva nad 10 let je 68%	• v ruralnih območjih ima telefon (stacionarni ali mobilni) 2,5% gospodinjstev, v mestih pa četrtnina gospodinjstev

Vir: Uganda Bureau of Statistics (2002): Uganda Population and Housing Census. Kampala.

Po najnovejšh podatkih je v fiskalnem letu 2005/06 pod mejo revščine živelo 31,3% prebivalstva, povprečni mesečni izdatek gospodinjstev pa se je v primerjavi s predhodnim fiskalnim letom povečal s 136.468 Ush na 152.068 Ush (MFPED 2007: ix). Preračunano po uradnem menjalnem tečaju iz marca 2007 - 1.751 Ush/USD - se je mesečni izdatek gospodinjstev v tem primerjalnem obdobju povečal s 77,9 dolarja na 86,8 dolarja. Ginijev količnik se je nekoliko zmanjšal, in sicer z 0,428 na 0,408 (*ibid.*).

⁷⁰ Največji delež revnega prebivalstva je zgoščen na severu države, kjer je leta 2002/03 pod nacionalno mejo revščine živelo 63,6% ljudi. Revščini so najbolj izpostavljeni kmetje, njihovi prihodki namreč močno nihajo glede na razmere na svetovnem trgu (MFPED 2004: 13).

⁷¹ Za boljšo primerjavo z nekaterimi povprečnimi vrednostmi kazalcev, ki veljajo za podsaharsko Afriko, glej podglavje 3.6.

5.4.1 Strategije za zmanjšanje revščine in pobuda HIPC

Temeljni strateški dokument na področju boja proti revščini je Akcijski načrt za odpravo revščine (PEAP – *Poverty Eradication Action Plan*), ki ga je ugandska vlada oblikovala leta 1997. PEAP je nacionalni razvojni okvir in mehanizem za srednjeročno načrtovanje. Ta dokument je tudi Strateški dokument za zmanjšanje revščine⁷² (PRSP – *Poverty Reduction Strategy Paper*), pripravo katerega od leta 1999 - zgledujoč se delno tudi po ugandskem PEAP - Svetovna banka in IMF zahtevata od DVR za pridobitev razvojne pomoči (MFPED 2004: 10). Največja prednost dokumenta PEAP je njegova vpetost v proračun države, in sicer preko Srednjeročnega proračunskega mehanizma (MTEF – *Medium-Term Expenditure Framework*). To je triletni okvir izdatkov, ki skrbi za povečanje proračunskih sredstev, namenjenih zmanjšanju revščine. Dokument PEAP je bil leta 2004 drugič revidiran (prvi dokument je bil oblikovan leta 1997, prva revizija dokumenta je sledila leta 2000) in velja za obdobje od 2004/05–2007/08. Vsebinsko temelji na petih stebrih (MFPED 2004: vx–xxvi):

- **ekonomsko upravljanje** (odprava administrativnih ovir investicijam, izboljšanje transportne in javne infrastrukture, modernizacija kmetijstva, večji dostop do finančnih sredstev v ruralnih področjih, varnost na severnem delu, zmanjšanje in ublažitev okuženosti s HIV ter okolju prijazni ukrepi),
- **proizvodnja, konkurenčnost in dohodki** (vlada se je osredotočila na razvoj kmetijstva, zaradi tega ker nizki dohodki v tej panogi ovirajo širitev proizvodnje v smeri nekmetskih dejavnosti in zaradi visoke odzivnosti panoge na izboljšave, ki jih prinašajo izdatki v raziskave, trženje itd. Ukrepi so predvideni tudi v nekaterih drugih sektorjih, denimo, transportnem, energetske, rudarskem, turističnem itd.),
- **varnost**, razreševanje konfliktov in obvladovanje naravnih nesreč,
- **dobro vladanje** (demokratizacija, pravni red, boj proti korupciji v javnem sektorju, decentralizacija uprave),
- **človekov razvoj** (izboljšanje zdravstvenega in šolskega sistema, dostopa do pitne vode).

Sredstva za financiranje ukrepov zmanjševanja revščine se zbirajo v skladu Poverty Action Fund (PAF), ki ga je ugandska vlada ustanovila leta 1998 in je sestavni del MTEF, vanj pa se, odkar je Uganda kot prva država postala upravičena do pomoči v okviru originalne pobude HIPC in njene razširjene različice, stekajo tudi sredstva iz naslova odpisa zunanjih dolgov.⁷³ Uganda je v okviru originalne ponude prejela 650 milijonov dolarjev pomoči v obliki odpisa

⁷² »Dokument PRSP predstavlja osnovo za zmanjšanje dolžniških obremenitev v okviru razširjene pobude HIPC, kot tudi osnovo koncesijskemu kreditiranju IMF (v okviru finančnih aranžmajev PRGF) in Svetovne banke (prejemanje koncesijske pomoči v okviru programov IDA). Glavni vzrok za nastanek dokumenta PRSP je bila želja po močnejši povezavi razvojnih ukrepov z doseganjem enega izmed MDG, ki se zavzema za zmanjšanje revščine« (Krešič 2007: 19).

⁷³ Zaradi ustreznih politik in zavezanosti strukturnim reformam se je Uganda kot prva država kvalificirala za odpis dolgov v okviru pobude HIPC. Točko odločitve o odpisu je Uganda dosegla aprila 1997, leto kasneje pa je dosegla tudi točko izvršitve. V letih 1998/99 je Uganda prejela 45 milijonov dolarjev pomoči, v naslednjih treh letih pa naj bi država letno prejela po 40 milijonov dolarjev pomoči. Uganda se je kot prva država kvalificirala tudi za odpis dolga v okviru razširjene različice HIPC, točko odločitve je dosegla februarja 2000, že dva meseca kasneje, aprila, pa je dosegla točko izvršitve. Sredstva, ki so tako privarčevana iz naslova zmanjšane obveznosti servisiranja dolga, se stekajo v sklad PAF. Izdatki sklada so sestavni del državnega proračuna (Atingi-Ego 2002: 12-14).

dolgov, v okviru razširjene različice pa 1,3 milijarde dolarjev, skupaj torej 1,95 milijarde dolarjev (Atingi-Ego 2002: 13).

Naj na tem mestu omenimo še en pomemben dokument, ki so ga spodbudili pozivi ugandske vlade k povečanju usklajenosti razvojne pomoči. To je Skupna strategija pomoči za Ugando 2005–2009 (UJAS – *Joint Assistance Strategy for the Republic of Uganda*), s katerim se je 8 donator⁷⁴ (2 multilateralni in 6 bilateralnih) zavezalo k večji usklajenosti in harmonizaciji pomoči v skladu z načeli in predlogi, ki jih je ugandska vlada sama načrtala v drugem PEAP leta 2000 (UJAS 2005: v–xi). Ta dokument je z vidika zmanjševanja revščine pomemben predvsem zato, ker naj bi donatorke postopoma bolj selektivno in usklajeno dodeljevale pomoč in to v soglasju s prioriteta, ki jih je za razvoj države ugandska vlada sama določila. O načelih, po katerih morajo prioritete donator in vlade izhajati iz PEAP, so se donatorke in vlada dogovorile leta 2003. Ta načela so bila takrat »edinstvena v podsaharski Afriki« (UJAS 2005: vi–vii).

Od pomembnejših dosežkov ugandske strategije boja proti revščini omenimo uvedbo brezplačnega univerzalnega/splošnega osnovnošolskega izobraževanja (*Universal Primary Education*) za 4 otroke v družini leta 1997 (Svetovna banka 2004b: 21) in zmanjšanje obolezlosti za virusom HIV. Število vpisov v osnovno šol se je povečalo s 62,3% leta 1992 na okoli 86% leta 2004. Število odraslih, ki so okuženi z virusom HIV oziroma so zboleli za boleznijo AIDS, pa se je zmanjšalo z okoli 18% v začetku 90. let na 6,5% leta 2005 (Svetovna banka 2007k).

5.5 Kakovost institucij in politik v Ugandi danes – implikacije za črpanje pomoči

Ugandska oblast je v zadnjih dveh desetletjih s sprejetimi politikami uspela ustvariti takšno institucionalno okolje, ki je zagotovo bolj naklonjeno razvoju države tako na socialnem kot tudi na gospodarskem področju kot v obdobju predtem. Ni torej presenetljivo, da Uganda v mednarodni donatorski skupnosti velja za eno od afriških zgodb o uspehu in za dokaz, da je razvojna pomoč lahko spodbuda in ne ovira razvoju (Svetovna banka 2003: 42, Svetovna banka 2004b: 24–26, UJAS 2004: 2, UN Millenium Project 2004: 53). Še posebej v zadnjih letih, ko so mednarodno skupnost preplavili pozivi k oblikovanju različice Marshallovega načrta za Afriko, je Uganda predstavljena kot država, ki naj bi bila uspešna tako pri učinkoviti

⁷⁴ Afriška razvojna banka, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Švedska, Velika Britanija (*United Kingdom's Department for International Development*), Svetovna banka in Avstrija (UJAS 2005: 1).

uporabi pomoči kot tudi pri vzpostavljanju partnerskega sodelovanja z državami donatorkami (CfA 2005: 309).

Vprašanje, ki se ob napovedani podvojitvi razvojne pomoči zastavlja, pa je, ali je to institucionalno okolje, vključno s politikami oblasti, zares zadosti spodbudno in kakovostno, da bi lahko zagotovilo učinkovito porabo znatno večjega zneska pomoči? Kot bomo videli v nadaljevanju, so odgovori na to vprašanje različni vsaj toliko, kolikor so različni pogledi o vlogi in smiselnosti obstoja razvojne pomoči. Najprej pa si oglejmo, kako Svetovna banka ocenjuje kakovost institucionalnega okolja in politik v Ugandi in kakšni so Kaufmannovi indikatorji za kakovost vladanja v državi.

5.5.1 Ocena kakovosti institucij in politik glede na indeks IRAI

Uganda se po zadnjih dostopnih podatkih uvršča relativno visoko med primerljivimi državami. Po indeksu IRAI, ki države prejemnice pomoči IDA razvršča na lestvici od 1 (najslabša ocena institucij in politik) do 6 (najboljša ocena institucij in politik), se Uganda po podatkih za leto 2006 uvršča na 8. mesto med 77 državami.

Povprečna vrednost indeksa IRAI za Ugando znaša 3,9, kar je nekoliko nad povprečno vrednostjo indeksa 3,5. Relativno uspešna glede na ostale prejemnice pomoči IDA je bila Uganda na področju ekonomskega upravljanja, strukturnih politik in politik za socialno vključenost in pravičnost, slabši rezultat pa je zabeležila na področju upravljanja javnega sektorja in institucij, in sicer predvsem na področju učinkovitosti mobilizacije domačih prihodkov, kakovosti javne uprave in transparentnosti, odgovornosti ter obsega korupcije v javnem sektorju.

Tabela 5.5.1.1: Ocena institucionalnega okolja in politik CPIA (podlaga za indeks IRAI)

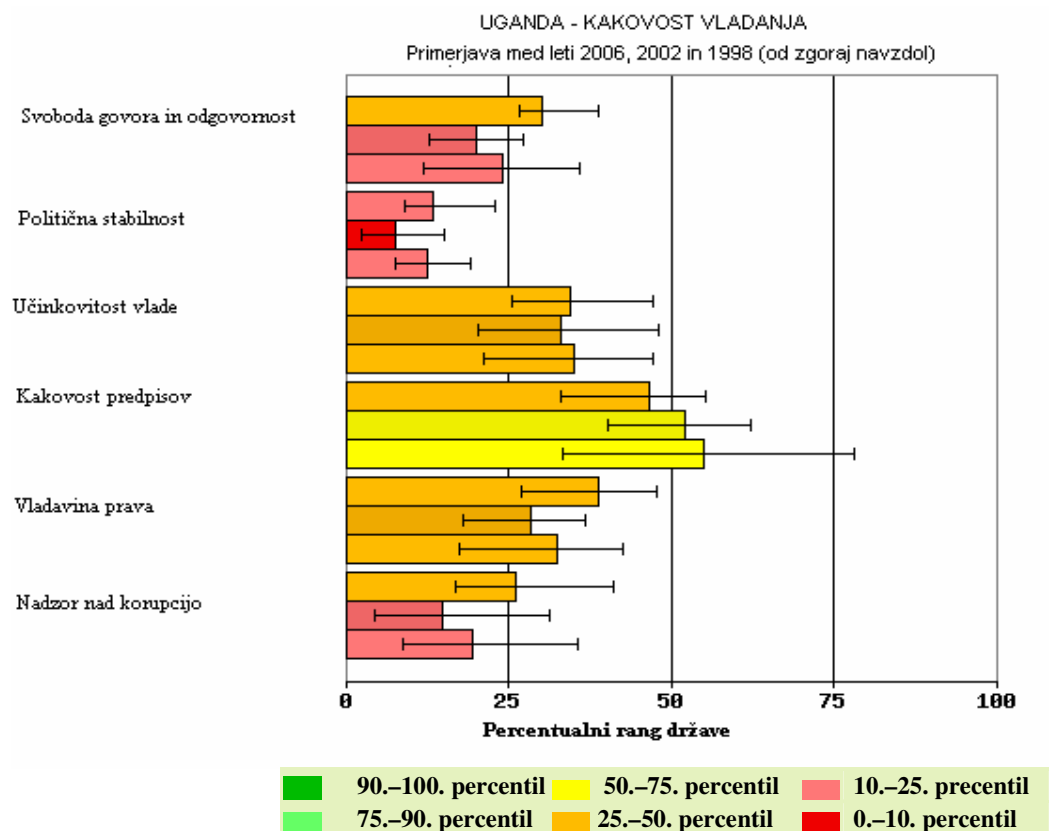
	Uganda	Povprečje prejemnic pomoči IDA
Kategorija A: Ekonomsko upravljanje		
1. Makroekonomsko upravljanje	4,5	3,8
2. Fiskalna politika	4,5	3,4
3. Politika do dolgov	4,5	3,4
Povprečje	4,5	3,5
Kategorija B: Strukturne politike		
4. Trgovina	4,0	3,8
5. Finančni sektor	3,5	3,1
6. Regulacija poslovnega okolja	4,0	3,2
Povprečje	3,8	3,4
Kategorija C: Politike za socialno vključenost in pravičnost		
7. Enakost spolov	3,5	3,4
8. Pravičnost uporabe javnih virov	4,5	3,4
9. Krepitev človeških virov	4,0	3,4
10. Socialna varnost in delo	3,5	3,1
11. Politike in institucije za ohranjanje okolja	4,0	3,1
Povprečje	3,9	3,3
Kategorija D: Upravljanje javnega sektorja in institucije		
12. Lastniške pravice in vladanje na osnovi prava	3,5	2,9
13. Kakovost proračunskega in finančnega upravljanja	4,0	3,2
14. Učinkovitost mobilizacije domačih prihodkov	3,0	3,4
15. Kakovost javne uprave	3,0	3,0
16. Transparentnost, odgovornost in obseg korupcije v javnem sektorju	3,0	2,9
Povprečje	3,3	3,1
Celotni IRAI	3,9	3,3
Ocena vladanja (kategorija D)	3,3	3,1

Vir: Svetovna banka (2006c): *IDA Resource Allocation Index 2006*. Uganda.

5.5.2 Ocena kakovosti vladanja in obseg korupcije

V spodnjem diagramu so predstavljeni najnovejši kazalci kakovosti vladanja v Ugandi za leta 2006, 2002 in 1998, ki so jih razvili ekonomisti pri Svetovni banki Kaufmann, Kraay in Mastruzzi. Glede na podatke za leto 2006 je Uganda najboljšo uvrstitev dosegla na področju kakovosti predpisov (49,8%) in vladavine prava (39%). Na teh dveh področjih je Uganda boljša od polovice oziroma dobre tretjine držav na svetu. Na področju učinkovitosti vlade je bilo od Ugande slabše uvrščenih 34,6% držav, na področju svobode govora in odgovornosti 30,3% držav. Slabše je država uvrščena na področju boja proti korupciji in politične stabilnosti, kjer ima nižji rang samo dobra četrtina (26,2%) oziroma dobra desetina (13,5%) držav na svetu.

Diagram 5.5.2.1: Indikatorji za kakovost vladanja v Ugandi



VIR: Kaufmann in drugi (2007): *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996–2006*.⁷⁵

Percentualni rang države prikazuje odstotek držav po svetu, ki so dosegle nižji rang kot izbrana država, kar pomeni, da višja vrednost ranga pomeni boljše oceno vladanja za državo in obratno.⁷⁶

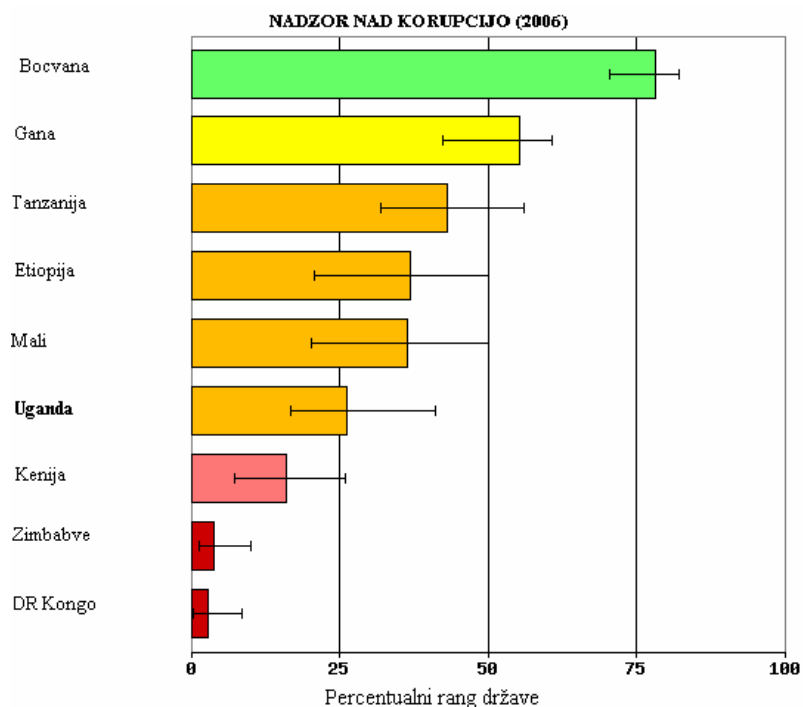
Glede na to, da se ugandskim oblastem navkljub uspešno izvedenim gospodarskim in socialnim reformam še vedno očita predvsem obseg korupcije v javnem sektorju, si v spodnjem diagramu pogledjmo, kako se je država na tem področju odrezala lani v primerjavi z nekaterimi izbranimi državami v regiji. Kot je razvidno v diagramu 5.5.2.2, sta na področju boja s korupcijo najbolj uspešni Bocvana (78,2%) in Gana (55,3%), najmanj pa DR Republika

⁷⁵ Indikatorji so v različnih oblikah prikazani na spletni strani Svetovne banke 2007c.

⁷⁶ Ta diagram prikazuje percentualni rang države glede na kazalce vladanja. Rang države prikazuje odstotek držav po svetu, ki so dosegle nižji rang kot izbrana država. Višja vrednost ranga torej pomeni boljše oceno vladanja za državo. S tanko črno črto pa je označen 90-odstotni interval zaupanja, v katerem se lahko nahaja vrednost kazalca. Če npr. znaša dolžina vodoravnega stolpca 75%, tanka črna črta pa se razteza v intervalu med 60% in 85%, to pomeni, da se 75% držav na svetu glede na navedeni indikator uvršča slabše, 25% držav pa boljše kot izbrana država. Glede na 90-odstotni interval zaupanja pa se slabše uvršča samo 60% držav, 15% držav pa se uvršča boljše kot izbrana država (Kaufmann in drugi 2007).

Kongo (2,9%) in Zimbabve (3,9%). Uganda na tem področju prav tako ne spada med najbolj uspešne države, saj se je slabše uvrstilo samo 26,2% držav na svetu.

Diagram 5.5.2.2: Nadzor nad korupcijo v Ugandi in izbranih afriških državah



VIR: Kaufmann in drugi (2007): *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996–2006*.⁷⁷

Podobno neugodni položaj zaseda Uganda tudi glede na indeks o zaznavanju korupcije (CPI – *Corruption Perceptions Index*), ki ga vsako leto na svojem spletnem portalu objavlja organizacija Transparency International. Leta 2005 je bila med 159 državami uvrščena na 117. mesto (Transparency International 2005: 6), leta 2006 pa je bila na lestvici 163 držav uvrščena na 105. mesto (Transparency International 2006: 6). Relativno nizka uvrstitev na lestvici odraža sistemsko naravo korupcije v državi. Med Ugandčani je razširjeno prepričanje, da je korupcija v državi močno razširjena, institucionalizirana in v porastu. Podkupovanje je splošno prisotno v vseh sferah družbe, denimo, na področju zdravstva, dnevnih stikov s prometno policijo, javnih naročil itd. Uganda ima sicer oblikovan obsežen pravni okvir za zmanjšanje korupcije, vendar pa je njegovo uveljavljanje in upoštevanje šibko, kar je verjetno posledica pomanjkanja prave politične volje. Eden od največjih izzivov, s katerimi se država danes sooča, je zmanjšanje korupcije med politiki in javnimi uradniki in celo v organih, ki so sami zadolženi za boj proti korupciji (Business Anti-Corruption Portal 2007).

⁷⁷ Indikatorji so v različnih oblikah prikazani na spletni strani Svetovne banke 2007c.

6. O (ne)smiselnosti povečanja razvojne pomoči Ugandi

V prejšnjem poglavju smo se seznanili z ocenami o kakovosti institucionalnega okolja in politik v Ugandi, v tem zaključnem poglavju pa bomo poskušali odgovoriti na vprašanje, ali je to institucionalno okolje, vključno s politikami oblasti, zares zadosti spodbudno in kakovostno, da bi lahko zagotovilo učinkovito porabo znatno večjega zneska razvojne pomoči. Odgovor na to vprašanje je bistvenega pomena, saj nam bo omogočil potrditev ali pa zavrnitev uvodoma postavljene hipoteze, da je razvojno pomoč v Ugandi smiselno povečati, zato ker je država že vzpostavila ustrezno institucionalno okolje in oblikovala politike, ki bo zagotavljalo učinkovitost tudi znatno višjega zneska razvojne pomoči.

6.1 Zagovorniki povečanja pomoči: Svetovna banka in druge mednarodne institucije

Svetovna banka kakovost institucij in politik v Ugandi ocenjuje kot relativno dobro, zaradi česar bi bil po njenih ocenah dodaten obseg razvojne pomoči lahko uporabljen učinkovito, seveda ob hkratnih izboljšavah v institucionalnem okolju in politikah. Uganda se tako prišteva v skupino držav (npr. Burkina Faso, Mozambik, Tanzanija), ki bi lahko v povprečju učinkovito porabile okoli 60% višjo raven razvojne pomoči. (Svetovna banka 2003: vi). Višja razvojna pomoč je v primeru Ugande nujna, tako Svetovna banka, če želi doseči cilje na področju zmanjšanja revščine, povečanju dostopnosti izobraževanja in zmanjšanju obolelosti za HIV/AIDS (2003: 42).

Po izračunih te institucije bi Uganda do leta 2015 potrebovala okoli 310 milijonov dolarjev dodatne razvojne pomoči letno. Problem pa je, priznava Svetovna banka, da se že sedaj (leta 2003 – op. TG) zdi, da je absorpcijska sposobnost Ugande, to je sposobnost učinkovite porabe pomoči, prekoračena, saj donatorji v državni proračun prispevajo skoraj polovico sredstev, zaradi česar je vzdržnost javnih izdatkov zaskrbljujoča. Po navedbah Svetovne banke bi morala biti prednostna naloga ugandske vlade omejiti rast javnih izdatkov na stopnjo, ki bo nižja od rasti domačih prihodkov, s čimer bi država lahko zmanjšala fiskalni primanjkljaj (Svetovna banka 2003: 42).

Blairova Komisija za Afriko navaja Ugando kot primer države, ki je z obsežno razvojno pomočjo v 90. letih lahko dosegla visoko gospodarsko rast, znatno zmanjšala revščino in se uspešno spopadla z epidemijo virusa HIV ter svojemu prebivalstvu omogočila večjo dostopnost osnovnih zdravstvenih storitev in izobraževanja (CfA 2005: 308–309). Čeprav se

Komisija ne ukvarja z vprašanjem, koliko dodatne pomoči je posamezna država, kot je Uganda, sposobna učinkovito uporabiti, pa navaja, da je z izboljšanjem institucionalnih in politik, absorpcijsko sposobnost mogoče povečati. Med državami, ki so bile uspešne na tem področju, Komisija omenja tudi Ugando (CfA 2005: 356), iz česar lahko sklepamo, da jo uvršča med države, ki so sposobne učinkovito porabiti tudi znatno večje zneske pomoči.

Da je Uganda doslej precej dobro upravljala z velikimi prilivi uradne razvojne pomoči, ugotavlja tudi Nkasu, ekonomist pri IMF. Kot navaja (2004: 22), je država v 90. letih prejela v povprečju okoli 10% pomoči v BDP in z njimi izboljšala cestno infrastrukturo ter povečala izdatke za izobraževnje, zdravstvo in druge socialne programe. Veliki prilivi ODA so pomagali nadomestiti izpade v izvoznih prihodkih, ki so nastali zaradi znižanja cen kave na svetovnih trgih in s tem prispevali k relativni stabilnosti realnega deviznega tečaja. To pomeni, da se t.i. nizozemska bolezen (to je apreciacija domače valute, ki jo povzročijo veliki devizni prilivi in zaradi katere se zmanjša konkurenčnost izvoznega sektorja), v primeru Ugande ni pojavila. Raven pomoči, ki bi jo Uganda še lahko absorbirala, ne da bi s tem ogrozila svojo gospodarsko rast, pa bo potrebno še oceniti, meni Nkasu (*ibid.*).

6.2 Pogled z »druge strani«: več skepticizma o smiselnosti povečanja pomoči

V tem podpoglavju se bomo oprli na dve študiji, študijo Fosterja in Killicka⁷⁸ in študijo IMF⁷⁹ o makroekonomskem učinku povečevanja pomoči z vidika preteklih povečanj pomoči na manjšem vzorcu držav iz podsaharske Afrike. Obe študiji povezuje ločevanje med absorpcijo prilivov razvojne pomoči in trošenjem pomoči, kar je, kot bomo videli, izjemno pomembno z vidika načrtovanega povečanja pomoči najrevnejšim DVR.

6.2.1 Absorpcija nasproti trošenju razvojne pomoči

Ko donatorka državi prejemnici nakaže razvojno pomoč, se tamkajšnja vlada običajno odloči, da bo znesek deviz prodala centralni banki, s čimer se povečajo devizne rezerve banke. Centralna banka pa vladi nakaže protivrednost prejetega deviznega priliva. Vlada se mora na tej točki odločiti, ali bo znesek potrošila ali pa shranila, centralna banka pa se mora odločiti,

⁷⁸ Foster, Mick in Tony Killick (2006): *What would Doubling Aid do for Macroeconomic Management in Africa?*

⁷⁹ IMF (2005): *The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low Income Countries and Policy Implications.*

koliko deviznega priliva bo prodala na trgu. Pojav, ko centralna banka na trgu proda devize in se to odrazi na povečanju uvoza države, imenujemo *absorpcija* razvojne pomoči⁸⁰, tj. uporaba deviz za povečanju uvoza. Porabo sredstev v protivrednosti deviznega priliva, s katerim upravlja vlada, pa imenujemo *trošenje* razvojne pomoči.

Razvojna pomoč je absorbirana, ko se primanjkljaj na tekočem delu plačilne bilance (brez pomoči)⁸¹ poveča zaradi večjega uvoza blaga in storitev (vlada in privatni sektor povprašujeta po blagu in storitvah iz uvoza) ali pa ker zaradi povečanja domačega povpraševanja domači proizvajalci izvozijo manj (na agregatno povpraševanje vpliva centralna banka s svojo politiko obrestnih mer). O trošenju razvojne pomoči pa govorimo, ko se zaradi financiranja večjih proračunskih izdatkov ali zmanjšanja obdavčitve (vlada se odloči, da bo zmanjšala davke, izpad davčnih prihodkov pa financirala z razvojno pomočjo) proračunski primanjkljaj (brez pomoči) poveča (Foster in Killick 2006: 3).

Trošenje razvojne pomoči je odvisno od fiskalne politike v državi. Absorpcija pa je ob dani fiskalni politiki pogojena s tečajno in denarno politiko. Če vlada prejme pomoč v materialni obliki (v obliki semen ali zdravil) ali pa uporabi razvojno pomoč neposredno za financiranje uvoza, sta trošenje in absorpcija ekvivalentna. Bolj običajno pa je - to smo pojasnili že uvodoma - da vlada proda »razvojne dolarje« centralni banki, protivrednost v domači valuti pa uporabi za financiranje nakupa tujega ali domačega blaga in storitev (IMF 2005: 3). Absorpcijo razvojne pomoči nadzoruje centralna banka. Banka odloči, koliko deviznega priliva bo prodala, preko svoje politike obrestnih mer pa vpliva na agregatno, s tem pa tudi na privatno povpraševanje po uvozu. Banka se lahko odloči, da bo devizna sredstva uporabila za povečanje deviznih rezerv ali pa prodala uvoznikom, pri čemer je običajno potrebna določena apreciacija deviznega tečaja⁸², s katero banka spodbudi interes po devizah na trgu (Foster in Killick 2006: 4, IMF 2005: 9).

Ločevanje med obema pojmomoma je pomembno zaradi tega, ker razvojna pomoč gospodarstvu omogoči, da investira in potroši več, kot bi sicer in to s tem, ko financira povečanje uvoza blaga in storitev. Če pa razvojna pomoč financira le povečanje proračunskih izdatkov, pa

⁸⁰ Absorpcijo ne smemo zamenjevati s pojmom absorpcijska sposobnost, ki se med drugim nanaša na donosnost investicij, financiranih z razvojno pomočjo (IMF 2005: 8).

⁸¹ Bilanca tekočega računa brez pomoči ne vključuje uradne nepovratne finančne pomoči (*grants*) in obresti na zunanji javni dolg (IMF 2005: 9).

⁸² Obseg realne apreciacije tečaja je odvisen od odzivnosti uvoznega in izvoznega sektorja na spremembe v domačem povpraševanju in relativnih cenah (Foster in Killick 2006: 4).

lahko povzroči predvsem neželene inflacijske pritiske. Če torej povečanje izdatkov zaradi prilivov pomoči ne privede do povečanja uvoza, potem država ni dosegla ničesar, kar ne bi mogla doseči z ekspanzivno fiskalno in monetarno politiko (Foster in Killick 2006: 3). Poznamo štiri različne kombinacije absorpcije in trošenja:

Okvir 6.2.1.1: Kombinacije absorpcije in trošenja razvojne pomoči v primeru njenega povečevanja

A. Razvojna pomoč je absorbirana in potrošena: To je najbolj zaželena kombinacija, ki se jo implicitno najpogosteje predpostavlja v razpravah o makroekonomskih učinkih prilivov razvojne pomoči. Vlada v celoti potroši protivrednost razvojne pomoči v domači valuti, centralna banka pa devize proda na trgu, kar pomeni, da jih trg popolnoma absorbira. Razvojna pomoč je v tem primeru v celoti potrošena za nakup uvoženega blaga in storitev.

B. Razvojna pomoč ni niti absorbirana niti potrošena: Centralna banka se v tem primeru odloči, da bo celoten priliv razvojne pomoči uporabila za povečanje deviznih rezerv, vlada pa se odpove povečanju javnih izdatkov ali zmanjševanju davčnih obveznosti. Namesto tega lahko protivrednost priliva v domači valuti vlada uporabi za zmanjšanje javnega dolga, povečanje deviznih rezerv pa je smiselno v primeru velike spremenljivosti tokov razvojne pomoči. V tem primeru priliv pomoči nima vpliva niti na agregatno povpraševanje niti na devizni tečaj ali cene. Takšen ukrep na dolgi rok ni možen, saj donatorji želijo vedeti, koliko njihove pomoči je bilo dejansko uporabljene.

C. Razvojna pomoč je absorbirana, vendar ni potrošena: Če vlada protivrednost priliva razvojne pomoči v domači valuti ne potroši, centralna banka pa devize proda na trgu, s čimer se financira povečanje uvoza, bo učinek priliva razvojne pomoči zmanjšanje inflacije. Povpraševanju po devizah se bo namreč s povečanjem ponudbe deviz na trgu zadostilo, z odkupom domače valute in njenim zmanjšanjem v obtoku pa se bo zmanjšala inflacija. Monetarne oblasti torej s prodajo deviz sterilizirajo vpliv, ki ga ima financiranje proračunskega primanjkljaja na obseg domače valute v obtoku. Rezultat je običajno nižja rast denarja v obtoku, apreciacija deviznega tečaja in nižja inflacija.

D. Razvojna pomoč ni absorbirana, vendar je potrošena: Če centralna banka devizni priliv uporabi za povečanje mednarodnih rezerv, vlada pa protivrednost v domači valuti uporabi za nakup blaga in dobrin, razvojna pomoč poveča obseg denarja v obtoku in povpraševanje, kar lahko sproži inflacijske pritiske, če v gospodarstvu ni neizkoriščenih proizvodnih zmogljivosti. Trošenje brez absorpcije je analogno financiranju proračunskega primanjkljaja, zato je to po ocenah IMF še najmanj ustrezna kombinacija.

Vir: IMF 2005: 11–17, Foster in Killick 2006: 11–12, Gupta in drugi 2006: 11.

Povečanje razvojne pomoči spodbudi povpraševanje tako po uvozu kot tudi domačem nemenjalnem blagu (*non-tradables*), vključno z javnimi storitvami, kot sta zdravstvo in izobrazba. Po ocenah Bevana (v Gupta in drugi 2006: 12) se za javni sektor običajno predpostavlja, da je bolj nagnjen k potrošnji doma proizvedenih dobrin in storitev kot pa privatni sektor. Zaradi tega bo domača komponenta povpraševanja najbrž večja, če bo razvojna pomoč financirala višje javne izdatke, kot pa če bi npr. financirala zmanjšanje davkov, transfere privatnemu sektorju ali nižje domače zadolževanje. Država lahko uvozi blago neposredno s svetovnega trga, le domači proizvajalci pa lahko zagotovijo nemenjalno blago in storitve.

Če v gospodarstvu ni presežne ponudbe, se morajo cene nemenjalnega blaga in storitev zvišati (tj. realni menjalni tečaj se mora povišati), da bi spodbudili produkcijske faktorje, vključno z delom, da bi se preusmerili od proizvodnje menjalnega blaga k proizvodnji nemenjalnega blaga in storitev. Ko realni devizni tečaj aprecira (to pomeni, da postane domača valuta precenjena v odnosu do npr. dolarja), se menjalni (izvozni) sektor »skrči« v primerjavi z nemenjalnim sektorjem, konkurenčnost gospodarstva se torej zmanjša – kar je učinek t.i. nizozemske bolezni⁸³ (*Dutch disease*) (Gupta in drugi 2006: 12).

Učinki nizozemske bolezni bodo večji v državah, kjer je trgovanje bolj regulirano in omejeno, kjer so zmogljivosti v proizvodnji že v celoti izkoriščene (to tudi pomeni, da v primeru večjega domačega povpaševanja ni mogoče takoj produktivno zaposliti morebiti še nezaposlenih produkcijskih faktorjev, kot sta delo in kapital) in kjer je posledično možnost, da bi se potrošniki lahko prožno odločali med nakupom domačega ali uvoženega blaga in se s tem odzivali na spremembe v relativih cenah, omejena (*ibid.*: 13).

Makroekonomski učinek pomoči je med drugim odvisen tudi od načina uporabe razvojne pomoči. Če je ta uporabljena za povečanje proizvodnih zmogljivosti ali izboljšanje infrastrukture, bodo makroekonomske posledice večjega priliva omiljene. Če pa bo namenjena povečanju izdatkov za socialni sektor, bodo negativne posledice večje (*ibid.*).

6.2.2 Absorpcija in trošenje razvojne pomoči v primeru Ugande in drugih držav

Uganda je znatno povečanje razvojne pomoči beležila v času uspešnega izvajanja stabilizacijskih in strukturnih reform konec 80. let, vrhunec pa je beležila leta 1992, ko je delež razvojne pomoči v bruto nacionalnem dohodku znašal 26%. Od tedaj pa do konca 90. let je vlada delež pomoči vztrajno zmanjševala, tako da je ta leta 1999 znašal 11% BNP. Po tem letu pa je država spet beležila povečanje razvojne pomoči za izvajanje programov zmanjšanja revščine. Med letoma 2000 in 2003 je pomoč v povprečju znašala okoli 13,8% BNP (Foster in Killick 2006: 7).

⁸³ Termin nizozemska bolezen je bil skovan za označitev dogajanja na Nizozemskem v 50. in 60. letih po odkritju velikih zalog zemeljskega plina v Severnem morju, in to na predelu, ki pripada Nizozemski. Nenadni velik priliv deviz, ki je sledil odkritju zalog, je privedel do apreciacije nizozemskega guldna, ki je negativno vplivala na tamkajšnji menjalni sektor (Prati in drugi 2003: 2).

Tabela 6.2.2.1: Povprečni obseg razvojne pomoči kot % BNP v obdobju med 1970–2003

	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-03
Etiopija	...	...	4,1	10,1	14,5	11,7	18,1
Gana	2,2	3,4	3,8	8,9	10,8	9,0	11,9
Mavretanija	10,1	32,9	26,3	24,8	25,0	22,4	25,4
Mozambik	...	...	5,8	26,2	60,5	32,5	35,1
Sierra Leone	2,1	3,7	6,6	11,9	22,7	17,4	35,9
Tanzanija	...	...	...	8,5	25,4	13,4	13,5
Uganda	2,0	1,4	7,3	6,0	20,1	11,8	13,8

Vir: Foster in Killick 2006: 7.

Pa je država povečani priliv razvojne pomoči, značilen za obdobje 2001–2003, absorbirala? Po ugotovitvah Fosterja in Killicka, ki se opirata tudi na študijo IMF, je Uganda absorbirala manj kot tretjino priliva razvojne pomoči (27%). V vzorcu, v katerem so bili poleg Ugande še Tanzanija, Gana, Etiopija, Mozambik, Mavretanija in Sierra Leone, so rezultati mešani, vendar nobena od držav ni absorbirala celotnega povečanega priliva pomoči. Še najbolj se je temu cilju približal Mozambik s 66% absorbirane pomoči, najmanj pa Tanzanija in Gana, ki sploh nista absorbirali pomoči (Foster in Killick 2006: 14–16).

Bistveno večji delež povečanega priliva razvojne pomoči pa so države potrošile. Opozorimo, da lahko vlada priliv pomoči, denominiran v domači valuti, uporabi na tri način: lahko poveča javne izdatke, zmanjša prihodke (financira zmanjšanje davkov) ali pa zmanjša javni dolg. Uganda je tako kot večina analiziranih držav, skoraj celotno povečanje priliva (74%) porabila za povečanje javnih izdatkov, kar lahko povzroči inflacijske pritiske v gospodarstvu.

Države so torej absorbirale veliko manj razvojne pomoči (torej jo namenile za povečanje uvoza), kot so jo potrošile v obliki večjih proračunskih izdatkov. Previdnost pri absorpciji razvojne pomoči je predvsem posledica prizadevanj, da bi se se izognile simptomom t.i. nizozemske bolezni, to je apreciaciji deviznega tečaja, ki je povezana z velikimi kapitalskimi prilivi in ki lahko spodkoplje konkurenčnost izvoza. Monetarne oblasti so se zato raje odločile za povečanje deviznih rezerv, kar pomeni, da nobena od držav ni absorbirala povečanja prilivov razvojne pomoči v obsegu, ki je zdaj predviden za Afriko, to je podvojitvev pomoči med letoma 2004 in 2010 (Foster in Killick 2006: 25).

6.3 Implikacije znatnega povečanja pomoči Ugandi 2004–2010

Ugandski ekonomist Kitabire, svetovalec za makroekonomska vprašanja ugandskega ministrstva za finance, načrtovanje in ekonomski razvoj ter centralne banke, ugotavlja, da je načrtovana podvojitev razvojne pomoči neskladna z nekaterimi strateškimi cilji, ki si jih je ugandska vlada zastavila v programu za zmanjšanje revščine PEAP, kot so: i) zmanjšanje proračunskega primanjkljaja, na privatnem/izvoznem sektorju temelječa gospodarska rast ter zmanjšanje odvisnosti od razvojne pomoči, ii) izboljšanje učinkovitosti javnih izdatkov ter večja usklajenost izdatkov s strategijami programa PEAP, iii) vzdržnost zunanjega dolga (Kitabire 2005: 40).

Ad i) Kitabire opozarja, da se proračunski primanjkljaj države zaradi hitrejše rasti izdatkov (financiranih predvsem z razvojno pomočjo) od rasti domačih prihodkov povečuje, kar povzroča inflacijske pritiske in posledično višje obrestne mere ter stroške zadolževanja zasebnega sektorja. Vzdrževanje visoke stopnje gospodarske rasti iz zadnjih 15 let pa zahteva znatno večji obseg zasebnih investicij, kar v zameno terja nizke in stabilne obrestne mere in torej znižanje proračunskega primanjkljaja. Kitabire tudi ocenjuje, da prilivi razvojne pomoči spodkopavajo konkurenčnost ugandskega izvoznega sektorja, ker povzročajo apreciacijo ugandskega šilinga v razmerju do ameriškega dolarja, in s tem zmanjšujejo ceno, ki jo kmetje dobijo za svoje proizvode. Zaradi tega, trdi ekonomist, znatno povečanje donatorske pomoči, ni rešitev za trajno zmanjšanje revščine v državi (Kitabire 2005: 40–41).

Prav tako ni mogoče pričakovati, da bi lahko s povečanjem javnih izdatkov za uvoz ublažili negativne učinke povečanega obsega razvojne pomoči. V Ugandi je namreč velik del izdatkov za zmanjšanje revščine namenjen za nemenjalne dobrine in storitve. Izdatki za programe s področja šolstva, zdravstva, cestne infrastrukture in modernizacije kmetijstva so povečini namenjeni za plače zaposlenih, zato ni mogoče pričakovati, da bi lahko javne izdatke preusmerili v povečanje uvoza, ne da bi ob tem ogrozili izvajanje programov. Hkrati pa visoka odvisnost od prilivov pomoči povečuje nepredvidljivost in ranljivost v primeru nenadne odtegnitve pomoči (*ibid.*).

Ad ii) Povečanje izdatkov (financiranih z domačimi ali zunanjimi viri) in ohranjanje oz. izboljšanje učinkovitosti izdatkov terja enako povečanje absorpcijske sposobnosti, to je sposobnosti učinkovite porabe sredstev. Kot ugotavlja Kitabire, Uganda že pri sedanjih

ravnih pomoči ne more učinkovito absorbirati razvojne pomoči, saj to presega sposobnosti javnega sektorja, zato bi bila podvojitev pomoči »pogubna« za prizadevanja k povečanju učinkovitosti razpoložljivih sredstev. Čeprav Komisija za Afriko predlaga ukrepe za povečanje kakovosti javnih institucij ter učinkovitosti pomoči pa je to po njegovih ocenah nemogoče storiti v tako kratkem času (*ibid.*: 42).

Ad iii) Kitabire se prav tako ne strinja s predlogom Komisije o začasni 100% ukinitvi obveznosti servisiranja zunanjih javnih dolgov, ki bi trajala do leta 2015, potem pa bi se servisiranje dolga spet obnovilo. Kot ocenjuje, bi začasna zamrznitev servisiranja dolga do leta 2015 lahko privedla do nevzdržne ravni izdatkov, zaradi česar bi lahko kasnejša obnovitev obveznosti servisiranja dolga privedla do fiskalnega šoka in posledičnega krčenja proračunskih izdatkov. Bistveno bolj smiselno bi bilo, ugotavlja, popolnoma odpisati del dolga, da bi države lažje servisirale obstoječe obveznosti in hkrati ohranjale fiskalno stabilnost (*ibid.*: 43).

Kitabire sklene, da bi morala Uganda sama in ne donatorji določiti, koliko pomoči bi morala prejeti. Glede na to, da ni možno pričakovati, da bi država kmalu lahko zmanjšala odvisnost pomoči, saj je rast domačih prihodkov za to počasna, pa je bistveni izziv povečati kakovost sedanjih izdatkov, ki jih financirajo prilivi razvojne pomoči (2005: 44).

7. Zaključek

V zaključku bomo ovrednotili dosedanja spoznanja in se opredelili do obeh hipotez, ki smo ju postavili v uvodnem poglavju. Naj ju na tem mestu spet ponovimo:

- **H1: Podvojitev uradne razvojne pomoči je smiselna v državah, ki imajo ustrezno institucionalno okolje in politike, s katerimi bodo lahko zagotovile učinkovitost tudi bistveno večjega obsega razvojne pomoči.**
- **H2: Uganda je primerna kandidatka za povečanje razvojne pomoči zato, ker so ugandske oblasti že vzpostavile ustrezno institucionalno okolje in imajo oblikovane politike (ima torej zadostno absorpcijsko sposobnost), s katerimi lahko zagotovijo, da bo tudi bistveno večji znesek uradne razvojne pomoči porabljen učinkovito in da bo pozitivno prispeval k hitrejšemu razvoju države.**

V zgodovinskem pregledu razvoja arhitekture razvojne pomoči smo prikazali, kako se je šele postopoma v mednarodni donatorski skupnosti izoblikovalo stališče, da so institucije in politike v državah prejemnicah pomoči eden od odločilnih dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost razvojne pomoči. Pretekle izkušnje, ko se je razvojna pomoč v prvi vrsti dodeljevala iz strateških razlogov, kasneje pa za premagovanje plačilnobilančnih primanjkljajev, kažejo, da so se mednarodne finančne institucije in bilateralni donatorji mnogo premalo zavedali dejstva, da razvojna pomoč ni zgolj finančna investicija z enako »donosnostjo« ne glede na to, v katero državo bi jo usmerili. Nasprotno, izkazalo se je, da je ravno pomanjkanje tega zavedanja privedlo do obsežnih prilivov razvojne pomoči, ki so se izneverili svojemu temeljnemu poslanstvu, to je spodbujanju razvoja. Razlogov za to je zagotovo veliko, in jih lahko pripišemo tako mednarodni donatorski skupnosti kot tudi prejemnicam pomoči.

Glede na to, da smo se v tem diplomskem delu z izjemo poglavja o zgodovini arhitekture razvojne pomoči posvetili predvsem šibkim institucijam in politikam na strani držav prejemnic pomoči, lahko na podlagi analize potrdimo prvo hipotezo (H1), da je razvojno pomoč smiselno povečevati v državah, ki lahko zagotovijo njeno učinkovitost in kjer bo imela pomoč pozitiven razvojni vpliv. Pri tem moramo opozoriti predvsem na dva vidika. Razvojna pomoč je lahko neučinkovita zaradi šibkega institucionalnega okolja in politik v državi prejemnici pomoči, lahko pa je neučinkovita zato, ker se države že tako ali tako spopadajo z visokimi prilivi razvojne pomoči in navkljub relativno dobrim institucijam in politikam v prihodnje ne morejo zagotoviti učinkovite porabe pomoči.

Tak primer države je Uganda, ki upravičeno slovi kot država, ki je uspela zagotoviti relativno dobro institucionalno okolje za črpanje pomoči in celostni razvoj države, vendar pa se že sedaj – torej še pred načrtovano podvojitvijo razvojne pomoči – ukvarja s problemom absorpcijske sposobnosti, to je sposobnostjo učinkovite uporabe razvojne pomoči. Kot smo lahko razbrali v zadnjih nekaj poglavjih, Uganda še zdaleč ni počrpala povečanih prilivov razvojne pomoči (le slabo tretjino povečanja razvojne pomoči med letoma 2000 in 2003) in povečala svojega uvoza, temveč je z zneskom, denominiranim v domači valuti, financirala naraščajoč proračunski primanjkljaj, kar ustvarja inflacijske pritiske s potencialno negativnimi vplivi na gospodarsko rast, zmanjšanje revščine in delovanje zasebnega sektorja.

Na osnovi za zdaj dostopnih študij o vplivu dodatnih prilivov razvojne pomoči moramo drugo hipotezo (H2) zato zavrniti. To pa je povsem v nasprotju s pričakovanji ob pripravljanju pričujočega diplomskega dela in predstavlja precej presenetljiv zaključek. Na podlagi vtisov, ki sem jih pridobila v času obiska in dela v Ugandi, se je namreč zdelo, da je število projektov, naložb, ki bi jih lahko financirali z razvojno pomočjo resnično neizčrpno in da je povečanje pomoči ustrezen mehanizem za hitrejši razvoj. Naj naštejemo samo nekaj področij, kot so cestna infrastruktura, vodovod, elektrifikacija, izboljšanje storitev v javnem sektorju, kot je npr. zagotovitev kakovostne opreme in izgradnje šolskih poslopij, povečanje dostopnosti zdravstvenih storitev itd.

Življenje izven urbanih mest je še vedno podvrženo iznajdljivosti in potrpežljivosti prebivalcev, da bodo proračunska sredstva, nujno potrebna za investicije, sčasoma dosegla tudi njih. V vasi Bufuka ob čudovitem jezeru Bunyonyi na skrajnem jugozahodu države, kjer smo skupaj z drugimi prostovoljci na lokalni osnovni šoli mesec dni izvajali angleške in druge delavnice, tako še ni elektrike, vodovoda, kanalizacije, z večjim mestom Kabalejem pa vasico povezuje razrita in popravila potrebna cesta. Tudi šola bi bila potrebna dodatne opreme in obnove, otroci pa bi potrebovali delovne zvezke, učbenike, knjige. Na prvi pogled se zdi, da bi bila v afriških vaseh, kot je Bufuka, veliko priložnosti za tujo razvojno pomoč. Pa je res?

Miha Logar, Slovenec, ki je leta 2001 v Kabaleju soustanovil organizacijo Edirisa in se že več let trudi razširiti drugačno podobo Afrike, kot jo vsakodnevno ustvarjajo negativnih senzacij željni mediji, nasprotuje dodatnemu dežju denarja za Afriko. »Podvojitve pomoči je slaba pot, če želiš kaj dolgoročno doseči. Denar donatorji pogosto mečejo skozi okno, ker prihaja v sisteme, ki ne delujejo. Z vedno novimi denarnimi pošiljkami pa se prav tako ustvarja okolje

odvisnosti, v katerem se od bogatih držav kar preprosto pričakuje, da bodo vedno znova poslale novo pomoč« (Gaubé 2005: 34).

In ta percepcija se je na najbolj presunljiv način pokazala že med šolarji, s katerimi smo se srečevali na izobraževalnih delavnicah. Vsebina šolskih spisov, v katerih so morali otroci opisati sebe in svojo družino, je imela predvsem en skupni imenovalec: občutek revščine, v kateri živijo in občutek prikrajšanosti v primerjavi z vrstniki iz »bogatih držav v Evropi«, zaradi česar se je skoraj vsak spis končal s prošnjo, naj jim pomagamo. Po eni strani je takšno zaznavanje revščine kot povsem diametralne bogastvu »mwzungov« razumljivo, saj je v družbi še vedno precej zasidrano prepričanje, da je svet zunaj afriških meja bogatejši in boljši. Po drugi strani pa je presunljivo zato, ker ta predel države zaradi čudovitih naravnih danosti, mladega prebivalstva in drugih, neizkoriščenih potencialov za prihodnost obljublja mnogo več, kot ima pokazati danes.

Današnja arhitektura razvojne pomoči pa nima le te slabosti, da pomaga soustvarjati negativno podobo Afričanov o samih sebi, veliko pomanjkljivosti je najti tudi pri oblikovanju in izvajanju projektov in programov, ki so pogosto neprilagojeni družbenemu okolju, v katerega so vmeščeni. Stefan Kluge, vodja razvojnih programov EU v predelu Karamoja in Acholi na severu Ugande, je v pogovoru⁸⁴ povedal, da se v Ugandi izvaja veliko projektov, ki so preprosto preloženi na prebivalstvo (*dumped upon the society*), čas za njihovo uresničitev je pogosto prekratek, zaradi česar je težko zagotoviti njihovo nadaljevanje oziroma trajnost, ko bi morali prebivalci, to je lokalna skupnost, sami prevzeti nadzor nad projektom.

Pomembno vlogo pri tem igrajo institucionalni dejavniki, ti se raztezajo od kulturnih vzorcev pa vse do politik lokalnih oblasti, kar vse vpliva na sposobnost učinkovitega črpanja razvojne pomoči. Kot je poudaril Kluge, se kot predstavnik donatorske strani srečuje s problemom nizke usposobljenosti prebivalstva in lokalnih oblasti, kar je pogojeno z nezadostno ravnjo znanja in slabšimi življenjskimi pogoji. Močan je tudi kulturni element, ki se v določenih oblikah lahko prav tako pojavi kot ovira razvoju. V Karamoji, kjer deluje eden od projektov EU, je denimo med prebivalstvom zasidrano prepričanje, da ženske ne potrebujejo izobrazbe.

⁸⁴ Pogovor s Stefanom Klugejem, vodjem razvojnih programov EU v regiji Karamoja in Acholi. Pogovor je bil opravljen v Kampali, Uganda, 31. januarja 2006.

Prav tako naj prebivalci ne bi poznali termina »ohranjanje/vzdrževanje⁸⁵« (*maintenance/rehabilitation*), ki je prav tako pomembno za trajnost nekega projekta, saj so brez ustreznega vzdrževanja/upravljanja infrastrukture učinki razvojne pomoči lahko le kratkotrajni.

Uganda se torej že pri danem številu razvojnih projektov srečuje s problemom absorpcijske sposobnosti. Če pa bi se obseg razvojne pomoči še dodatno povečal in bi bil razdeljen v obliki projektne pomoči, ki je najbolj priljubljena oblika razdeljevanja pomoči med donatorji, bi to pomenilo, tako Kitabire (2005: 42–43), povečanje števila neustreznih in nepotrebnih razvojnih projektov, ki niso neposredno vezani na uresničevanje vladnega programa za zmanjšanje revščine PEAP. Poleg tega pa razvojna pomoč ne glede na obliko razdeljevanja že sedaj spodkopava institucionalno sposobnost javnega sektorja (tj. sposobnost učinkovitega upravljanja s prilivi razvojne pomoči), hkrati pa s financiranjem naraščajočega javnega primanjkljaja krepi inflacijske pritiske in s tem ogroža prihodnjo gospodarsko rast (*ibid.*).

Učinkovitost razvojne pomoči je torej zagotovo odvisna od kakovosti institucionalnega okolja in politik v državi prejemnici pomoči, hkrati pa lahko visoki prilivi razvojne pomoči negativno vplivajo na razvoj institucij in verodostojnih politik v državi.

⁸⁵Kluge je v povezavi s tem navedel zanimivo anekdoto. Nekega dne je bil povabljen na ogled oziroma predstavitev novega projekta, izgradnjo novega laboratorija. Ko je prišel na kraj izvedbe projekta, je videl, da v bližini že stoji podobna stavba, ki bi potrebovala opravilo. Namesto popravila sicer ustrezne stavbe so se lokalne oblasti raje obrnile na donatorje, da bi ob stari zgradili čisto novo stavbo.

8. Viri in literatura

1. Atingi-Ego, Michael (2002): *The role of the HIPC debt relief initiative in bridging the resource gap for the financing of poverty reduction programmes and the role of SMEs in poverty reduction: The case of Uganda*. Kampala: Bank of Uganda Working Paper (WP/03/03). Dostopno na <http://www.bou.or.ug/HIPC%20Debt%20Relief.pdf> (7. september 2007).
2. Bajt, Aleksander in Franjo Štiblar (2002): *Ekonomija. Ekonomska analiza in politika*. Ljubljana: GV Založba.
3. Bank of Uganda (2005/2006): *Annual Report*. Dostopno na http://www.bou.or.ug/bouwebsite/export/sites/default/bou/bou-downloads/publications/AnnualReports/2005-2006/Annual_Report_0506_appendix.pdf (21. junij 2007).
4. Birdsall, Nancy (2007): *Do No Harm: Aid, Weak Institutions And The Missing Middle In Africa*. Dostopno na <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/13115> (21. avgust 2007).
5. Briggs, Paul (2003): *Uganda. The Brandt Travel Guide*. Četrta izdaja. Gilford: The Globe Pequot Press.
6. Brown, Gordon (2005): *International Development In 2005: The Challenge And The Opportunity*. Govor v Edinburghu na Škotskem 6. januarja. Dostopno na <http://www.britischebotschaft.de/en/news/items/050106.htm> (1. september 2007).
7. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič, Milan Brglez in Monika Kalin- Golob (2000): *Navodila za pisanje seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Bučar, Maja (2003/2004b): Tehnologija, izbira tehnike in tehnološko-tehnični napredek. V Matija Rojec (ur.) in Maja Bučar (ur.): *Odnosi Sever-Jug*. Študijsko gradivo II. del. Ljubljana: FDV.
9. Bučar, Maja (ur.) in Matija Rojec (ur.) (2003/2004b) : *Odnosi Sever-Jug*. Študijsko gradivo II. del. Ljubljana: FDV.
10. Bučar, Maja in Matija Rojec (2003/2004a): *Odnosi Sever-Jug*. Študijsko gradivo I. del. Ljubljana: FDV.
11. Bučar, Maja, Anja Mešič, Maria João Marques in Eva Pliberšek (2007): *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Case Studies*. Discussion paper 11/2007. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Dostopno na [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/be803da30eaa92b8c12572670041d831/\\$FILE/DiscPaper%2011.2007%20Internetfassung.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/be803da30eaa92b8c12572670041d831/$FILE/DiscPaper%2011.2007%20Internetfassung.pdf) (20. oktober 2007).
12. Burnside, Craig in David Dollar (1997): *Aid, Policies, and Growth*. World bank Policy Research Working Paper 1777. Dostopno na <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1777/wps1777.pdf> (31. avgust 2007).
13. Business Anti-Corruption Portal (2007): *Uganda Country Profile*. Dostopno na <http://www.business-anti-corruption.com/normal.asp?pageid=109> (1. september 2007)
14. Clague, Christopher (1997a): Introduction. V Christopher Clague (ur.): *Institutions and economic development: growth and governance in less-developed and post-socialist countries*, 1-9. Baltimore, London: Johns Hopkins University Press.
15. Clague, Christopher (1997b): The New Institutional Economics and Economic Development. V Christopher Clague (ur.): *Institutions and economic development*:

- growth and governance in less-developed and post-socialist countries*, 13–37. Baltimore, London: Johns Hopkins University Press.
16. Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack in Mancur Olson (1997c): *Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement*. V Christopher Clague (ur.): *Institutions and economic development: growth and governance in less-developed and post-socialist countries*, 67–91. Baltimore, London: Johns Hopkins University Press.
 17. Collier, Paul in Ritva Reinikka (2001a): Introduction. V Ritva Reinikka in Paul Collier (ur.) *Uganda's Recovery. The Role of Farms, Firms and Government*, 1–12. Kampala: Fountain Publishers.
 18. Collier, Paul in Ritva Reinikka (2001b): Reconstruction and Liberalization: An Overview. V Ritva Reinikka (ur.) in Paul Collier (ur.): *Uganda's Recovery. The Role of Farms, Firms and Government*, 15–45. Kampala: Fountain Publishers.
 19. Commission for Africa (2005): *Our Common Interest*. Dostopno na http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf (26. junij 2007).
 20. DAC (2006a): *DAC in Dates. The History of OECD's Development Assistance Committee*. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/3/38/1896808.pdf> (13. september 2007).
 21. DAC (2006b): *Monitoring Resource Flows to Fragile States: 2006 Report*. DCD/DAC (2006)52. Paris: OECD. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/43/47/38293464.pdf> (20. oktober 2007).
 22. DAC (2007a): *Final ODA data for 2005*. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf> (27. marec 2007).
 23. DAC (2007b): *Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006*. Dostopno na http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34447_38341265_1_1_1_1,00.html (27. april 2007).
 24. DAC (2007c): *DAC's Glossary*. Dostopno na: http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965422 (12. september 2007).
 25. DAC (2007d): *Aid Statistics, Recipient Aid Charts. Uganda*. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/12/32/1883200.gif> (20. oktober 2007).
 26. DAC Statistics Online. Dostopno na http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html (2. junij 2007).
 27. De Renzio, Paolo (2005): Increased Aid vs. Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities towards 2015. *IDS Bulletin* 36(3), 20–27.
 28. De Renzio, Paolo (2007) *Aid Effectiveness and Absorptive Capacity: Which Way Aid Reform And Accountability?* Dostopno na http://www.odi.org.uk/events/G8_07/opinions/de%20renzio.pdf (17. september 2007).
 29. *Deklaracija ZN o razvojnih ciljih tisočletja*, sprejeta in razglašena z resolucijo Generalne skupščine A55/2 v New Yorku 18. septembra 2000. Dostopno na <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> (23. avgust 2007).
 30. Easterly, William (1999): The Ghost of Financing Gap. Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions. *Journal of Development Economics* 60(2), 423–438. Dostopno na http://www.cgdev.org/doc/expert%20pages/easterly/easterly_ghost.pdf (22. avgust 2007).

31. Encyclopedia of World History (2001): *Europe 1945–2000. Economic and Social Changes*. Dostopno na <http://www.bartleby.com/67/2700.html> (23. avgust 2007).
32. Europa Gateway to the European Union (2007): *EU Code of Conduct on Complementarity and the Division of Labour in Development Policy*. Summary Legislation. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r13003.htm> (20. oktober 2007).
33. *European Consensus on Development*. Gre za skupno deklaracijo Sveta, Evropskega Parlamenta in Komisije o razvojni politiki EU, ki so jo omenjene institucije podpisale 20. decembra 2005 in ki prvič v 50. letih obstoja povezave določa okvir skupnih načel, znotraj katerih bodo EU in vse njene članice vodile razvojno politiko. Dokument je dostopen na <http://www.dfid.gov.uk/eupresidency2005/eu-consensus-development.pdf> (14. september 2007).
34. Evropska komisija (2003): *Governance and Development*. Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru, COM (2003) 615. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0615en01.pdf (20. oktober 2007).
35. Evropska komisija (2004): *Commission Communication to the Council and the European Parliament - Translating the Monterrey Consensus into practice: the contribution by the European Union*. COM (2004) 150 končno. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12527.htm> (1. september 2007).
36. Evropska komisija (2005): *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o pospeševanju napredka v smeri doseganja razvojnih ciljev novega tisočletja - financiranje razvoja in učinkovitost pomoči*. COM(2005) 133 končno. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0133sl01.pdf (1. september 2007).
37. Evropska komisija (2006): *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu. Financiranje za razvoj in učinkovitost pomoči – Izzivi večanja obsega pomoči EU v obdobju 2006–2010*. COM (2006) 85 končno. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2006/com2006_0085sl01.pdf (1. september 2007).
38. Evropska komisija (2007): *Kodeks ravnanja EU o delitvi dela v razvojni politiki*. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu COM (2007) 72. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2007/com2007_0072sl01.pdf (20. oktober 2007).
39. Ferfila, Bogomil (2007): *Svet na dlani*. Zbirka Svet na dlani, 1. knjiga, 2. del. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. Foster, Mick in Tony Killick (2006): *What would Doubling Aid do for Macroeconomic Management in Africa?* Dostopno na http://www.odi.org.uk/Publications/working_papers/wp264.pdf (11. september 2007).
41. Furubotn, Erik G. in Rudolf Richter (2000): *Institutions and economic theory : the contribution of the new institutional economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
42. G8 (2005): *Gleneagles Communiqué*. Sklepni dokument srečanja skupine G8 na Škotskem julija 2005. Dostopno na http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique,0.pdf (25. junij 2007).
43. Gaube, Aleš (2005): Če ti za hišo rastejo banane, ne moreš biti reven. *Dnevnik*, 2. julij, 34–35.

44. Gupta, Sanjeev, Robert Powell in Yongzheng Yang (2006): *Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa: A Checklist for Practitioners*. Dostopno na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/afr/aid/2006/eng/aid.pdf> (16. september 2007).
45. Henstridge, Mark in Louis Kasakende (2001): Exchange Reforms, Stabilization And Fiscal Management. V Ritva Reinikka (ur.) in Paul Collier (ur.): *Uganda's Recovery. The Role of Farms, Firms and Government*, 49–77. Kampala: Fountain Publishers.
46. Holmgren, Torgny, Louis Kasakende, Michael Atingi-Ego, Daniel Ddamulira (2001): Uganda. V Shantayanan Devarajan, David Dollar, Torgny Holmgren (ur.) *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, 103–163. Dostopno na <http://www.worldbank.org/research/aid/africa/release/chap3.pdf> (2. julij 2007).
47. IMF (2005): *The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low Income Countries and Policy Implications*. Dostopno na: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805a.pdf> (12. september 2007).
48. Jameson, Kenneth P. (2006): Has Institutionalism Won the Development Debate? *Journal of Economic Issues* 40(2), 369–375.
49. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay in Massimo Mastruzzi (2007): *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006*. Dostopno na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=999979#PaperDownload (23. avgust 2007).
50. Killick, Tony (2005): Don't Throw Money at Africa. *IDS Bulletin* 36(3), 14–19.
51. Kitabire, Damoni (2005): Implications of Substantially Increased Development Aid: The case of Uganda. V *IDS Bulletin* 36(3), 40–44.
52. Krešič, Ana (2007): *Reševanje problematike prekomerne zadolženosti najmanj razvitih držav: primer Ugande*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
53. Marshall, C. George (1947): *Govor na Harvardu 5. junija*. Dostopno na http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_201185_1876938_1_1_1_1,00.html (23. avgust 2007).
54. McGillivray, Mark (2005): *Aid Allocation and Fragile States*. Background Paper for the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States 13–14 January 2005, Lancaster House, London. Helsinki: World Institute for Development Economics Research United Nations University. Dostopno na <http://www.oecd.org/dataoecd/32/43/34256890.pdf> (20. oktober 2007).
55. *Mednarodna razvojna strategija za drugo razvojno desetletje ZN*. Sprejeta je bila z resolucijo Generalne skupščine ZN 2626 (XXV) 24. oktobra leta 1970 na 25. plenarnem zasedanju. Dostopno na <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement> (23. september 2007).
56. MFPED (2004): *Poverty Eradication Action Plan (2004/5–2007/8)*. Dostopno na [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/UgandaPEAP\(2005-Apr\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/UgandaPEAP(2005-Apr).pdf) (6. september 2007).
57. MFPED (2007): *Background to the Budget 2007/2008 Fiscal Year*. Dostopno na http://www.finance.go.ug/docs/BTTB_07.pdf (9. september 2007).
58. Moss, Todd in Arvind Subramanian (2005): *After the Big Push? Fiscal and Institutional Implications of Large Aid Increases*. Center for Global Development Working Paper Number 71. Dostopno na <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/4436/> (25. avgust 2007).
59. Mrak, Mojmir (2002): *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV Založba.
60. Mürle, Holger (2007): *Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options*. Discussion paper 6/2007. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Dostopno na <http://www.die->

- gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/be803da30eaa92b8c12572670041d831/\$FILE/Towards_a_devision_of_Labour.pdf (20. oktober 2007).
61. NEPAD (2001a): *The NEPAD strategic framework document*. Dostopno na <http://www.nepad.org/2005/files/documents/inbrief.pdf> (9. september 2007).
 62. NEPAD (2001b): *Economic and corporate governance*. Dostopno na <http://www.nepad.org/2005/files/documents/7.pdf> (23. avgust 2007).
 63. NEPAD (2002): *African Peer Review Mechanism*. Dostopno na http://www.chr.up.ac.za/hr_docs/aprm/docs/book3.pdf (13. september 2007).
 64. Nkasu, Mwanza (2004): *Financing Uganda's Poverty Reduction Strategy: Is Aid Causing More Pain Than Gain?* IMF Working Paper WP/04/170. Dostopno na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04170.pdf> (11. september 2007).
 65. North, Douglass C. (1998): *Inštitucije, inštitucionalne spremembe in gospodarska uspešnost*. Ljubljana: Krtina.
 66. Oxfam (2002) *Mugged Poverty in Your Coffee Cup*. Dostopno na <http://www.maketradeair.com/en/assets/english/mugged.pdf> (16. september 2007).
 67. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Pariška deklaracija o učinkovitosti razvojne pomoči je bila sprejeta 2. marca leta 2005 na drugem forumu visokih predstavnikov (*second high level forum*) v Parizu. K njenemu uresničevanju se je zavezalo preko 100 vlad s strani držav donatoric in prejemnic pomoči pa tudi več mednarodnih razvojnih bank. Dokument je dostopen na <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (11. april 2007).
 68. Pease, Kelly-Kate S. (2003) *International Organizations : Perspectives On Governance In The Twenty-First Century*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
 69. Prati, Alessandro, Ratna Sahay in Thierry Tresselt (2003): *Is There a Case for Sterilizing Foreign Aid Inflows?* <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2003/lic/pdf/tt.pdf> (16. september 2007).
 70. Radke, Detlef (2002): *The Monterrey Consensus. The Conference on Financing for Development*. German Development Institute: Briefing Paper (3/2002). Dostopno na [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/2afb571e27d95f3c1256e6e0059095e/\\$FILE/BP-3-02.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/2afb571e27d95f3c1256e6e0059095e/$FILE/BP-3-02.pdf) (23. avgust 2007).
 71. *Report of the high-level panel on financing for development* ("Zedillo report"). Poročilo je pripravila posebna skupina, ki jo je vodil nekdanji mehiški predsednik Ernesto Zedillo, kot podlago za kasnejšo konferenco o financiranju za razvoj, ki je marca 2002 potekala v Monterreyu v Mehiki. Dostopno na http://www.un.org/reports/financing/full_report.pdf (26. julij 2007).
 72. *Report of the International Conference on Financing for development*. Omenjeno poročilo z oznako A/CONF.198/11 je bilo sprejeto na Monterreyski konferenci, ki je potekala med 18. in 22. marcem 2002 in vsebuje resolucijo konference, s katero je bil sprejet Monterreyski konsenz. Konferenca je konsenz sprejela na 5. plenarnem srečanju 22. marca 2002. Dostopno na <http://www.un.org/esa/ffd/indexDocuments.htm> (23. avgust 2007).
 73. *Resolucija Generalne skupščine ZN A/Res/56/210B*, sprejeta 9. julija 2002 na 107. plenarnem srečanju. Generalna skupščina je z omenjeno resolucijo potrdila Monterreyski konsenz, generalnemu sekretarju ZN pa priporočila, naj izid konference v Monterreyu vključi v svoje poročilo ob 57. zasedanju Generalne skupščine. Dostopno na <http://www.un.org/esa/ffd/indexDocuments.htm> (14. september 2007).
 74. *Rome Declaration on Harmonization*. Rimska deklaracija o uskladitvi razvojne pomoči je bila sprejeta na prvem forumu visokih predstavnikov (*first high level forum*) 25. februarja 2003 v Rimu. Dokument je dostopen na

- http://www.searo.who.int/LinkFiles/Strategic_Alliance_and_Partnerships_1b_Rome_Declaration.pdf (11. april 2007).
75. Saasa, Oliver S. (2005): Implications of a Major Increase in Aid to Africa: The Case of Zambia. *IDS Bulletin* 36(3), 45–54.
 76. Samuelson, Paul A. in William D. Nordhaus (2002): *Ekonomija*. Ljubljana: GV Založba.
 77. Schneider, Aaron (2005): Aid and Governance: Doing Good and Doing Better. *IDS Bulletin* 36(3), 90–96.
 78. Senjur, Marjan (1991): *Gospodarski razvoj in razvojna ekonomika*. Ljubljana: Didakta.
 79. Senjur, Marjan (2002): *Razvojna ekonomika. Teorije in politike gospodarske rasti in razvoja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 80. Svet EU (2007): *Kodeks EU o dopolnjevanju in boljši delitvi dela med donatorkami*. Zaključki Sveta in predstavnikov vlad držav članic na srečanju na sedežu Sveta EU s 15. maja 2007 v Bruslju. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf> (20. oktober 2007).
 81. Svetovna banka (1998): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*. Oxford etc.: Oxford University Press.
 82. Svetovna banka (2000): *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Oxford etc.: Oxford University Press.
 83. Svetovna banka (2002): *World Development Report: Building Institutions for Markets*. Oxford etc.: Oxford University Press.
 84. Svetovna banka (2003): *Supporting Sound Policies with Adequate and Appropriate Financing*. Dostopno na [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20127712/DC2003-0016\(E\)-Financing.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20127712/DC2003-0016(E)-Financing.pdf) (10. september 2007).
 85. Svetovna banka (2004a): *Uganda: From Conflict To Sustained Growth And Deep Reductions In Poverty*. Shanghai Poverty Conference: Case Study Summary. Dostopno na <http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/case/29/summary/UgandaCountry%20Summary.pdf> (23. avgust 2007).
 86. Svetovna banka (2004b): *Uganda: From Conflict To Sustained Growth And Deep Reductions In Poverty*. Shanghai Poverty Conference: Case Study. Dostopno na <http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/case/29/summary/UgandaCountry%20Summary.pdf> (23. avgust 2007).
 87. Svetovna banka (2006a): *Africa Development Indicators 2006*. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/INTSTATINAFR/Resources/ADI_2006_text.pdf (23. avgust 2007).
 88. Svetovna banka (2006b): *Global Monitoring Report 2006*. Dostopno na <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOBALMONITORING2006/Resources/2186625-1145565069381/GMR06Complete.pdf> (03. september.2007).
 89. Svetovna banka (2006c): *IDA Resource Allocation Index (IRAI) 2006. Uganda*. Dostopno na: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/73153-1181752621336/IRA!2006table2.pdf> (3. september 2007).
 90. Svetovna banka (2007a): *Global Development Finance 2007*. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2007/Resources/3763069-1179948748801/GDF07_completeFinal.pdf (2. september 2007).

91. Svetovna banka (2007b): *Global Monitoring Report 2007*. Dostopno na http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/04/11/000112742_20070411162802/Rendered/PDF/394730GMR02007.pdf (3. september 2007).
92. Svetovna banka (2007c): *Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators 1996-2006*. Dostopno preko <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/> (3. september 2007).
93. Svetovna banka (2007d): *World Development Indicators 2007. Aid Dependency*. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/table6_11.pdf (23. avgust 2007).
94. Svetovna banka (2007e): *Accelerating Development Outcomes in Africa: Progress and Change in the Africa Action Plan*. Dostopno na [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21289631/DC2007-0008\(E\)-AfricaActionPlan.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21289631/DC2007-0008(E)-AfricaActionPlan.pdf) (23. avgust 2007).
95. Svetovna banka (2007f): *Country Classification*. Dostopno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html> (16. september 2007).
96. Svetovna banka (2007g): *Country Policy and Institutional Assessment*. Dostopno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20941073~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html> (3. september 2007).
97. Svetovna banka (2007h): *Governance & Anti-Corruption*. Dostopno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html> (29. avgust 2007).
98. Svetovna banka (2007i): *Uganda at glance*. Dostopno na http://devdata.worldbank.org/AAG/uga_aag.pdf (1. september 2007).
99. Svetovna banka (2007j): *Uganda Data Profile*. Dostopno na <http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?CCODE=UGA&PTYPE=CP> (1. september 2007).
100. Svetovna banka (2007k): *Uganda Development Results*. Dostopno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/UGANDAEXTN/0,,menuPK:374871~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:374864,00.html> (1. september 2007).
101. Svetovna banka (2007l) *Subsaharan Africa Data Profile*. Dostopno na <http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?PTYPE=CP&CCODE=SSA> (24. oktober 2007).
102. Svetovna banka (2007m) *Population dynamics*. World Development Indicators. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/table2_1.pdf (24. oktober 2007).
103. Šega, Lidija (1997): *Veliki moderni poslovni slovar: angleško – slovenski*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
104. Tanzi, Vito in Anthony Pellechio (1997): The Reform of the Tax Administration. V Christopher Clague (ur.): *Institutions and economic development: growth and governance in less-developed and post-socialist countries*, 273-293. Baltimore, London: Johns Hopkins University Press.
105. Todaro, Michael P. (1997): *Economic Development*. Harlow: Addison Wesley Longman in Massachusetts: Addison Wesley Reading.

106. Todaro, Michael P. in Steven C. Smith (2006): *Economic Development*. Harlow etc.: Pearson Addison-Wesley.
107. Transparency International (2005): *Transparency International Corruption Perceptions Index 2005*. Dostopno na http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005/media_pack (11. september 2007).
108. Transparency International (2006): *Transparency International Corruption Perceptions Index 2006*. Dostopno na http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006 (11. september 2007).
109. Uganda Bureau of Statistics (2002): *Uganda Population and Housing Census*. Dostopno na: <http://www.ubos.org/> (6. September 2007).
110. Uganda Coffee Development Authority, *Background to the Coffee Industry*. http://www.ugandacoffee.org/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=49 (17. september 2007).
111. UJAS (2005): *Joint Assistance Strategy for the Republic of Uganda (2005–2009)*. Dostopno na <http://siteresources.worldbank.org/INTUGANDA/Resources/UJAS.pdf> (06. september 2007).
112. UN Millenium Project (2005): *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York: Earthscan.
113. UNCTAD (2004): *An Investment Guide to Uganda*. Dostopno na http://www.unctad.org/en/docs/iteiia20043_en.pdf (23. avgust 2007).
114. UNCTAD (2006a): *Economic Development in Africa. Doubling Aid: Making the "Big Push" work*. Dostopno na http://www.unctad.org/en/docs/gdsafrika20061_en.pdf (14. maj 2007).
115. UNCTAD (2006b): *Trade and Development Report 2006*. Global partnership and national policies for development. Dostopno na http://www.unctad.org/en/docs/tdr2006_en.pdf (29. junij 2007).
116. UNDP (2005) *Human Development Report. International Cooperation at a Crossroads. Aid, trade and security in an unequal world*. Dostopno na http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_complete.pdf (11. april 2007).
117. UNDP (2007): *Topic Glossary*. Dostopno na: http://mdg-guide.undp.org/?page=glossary_3 (3. september 2007).
118. *Ustanovna listina ZN*, podpisana 26. junija 1945 v San Franciscu, veljati je začela 24. oktobra 1945. Dostopna na <http://www.un.org/aboutun/charter/> (23. avgust 2007).
119. Versi, Anver (2005): Give us the tools to finish the job. *African Business*, 1. julij, 16–18.
120. White, Howard (2005): The Case for Doubling Aid. *IDS Bulletin* 36(3), 8–13.
121. Wikibooks (2007): *European History/Europe: 1945 to Present*. Dostopno na http://en.wikibooks.org/wiki/European_History/Europe:_1945_to_Present (23. avgust 2007).
122. Wikipedia The Free Encyclopedia Online, *Development aid*. Dostopno na http://en.wikipedia.org/wiki/Development_aid (04. april 2007).
123. Wikipedia The Free Encyclopedia Online, *G8*. Dostopno na <http://en.wikipedia.org/wiki/G8> (1. september 2007).
124. Wikipedia The Free Encyclopedia Online, *Marshall plan*. Dostopno na http://en.wikipedia.org/wiki/Marshall_Plan (23. avgust 2007).
125. WTO (1995): *Trade Policy Review Uganda: Report by the Secretariat*. (WT/TPR/S/4) Dostopno na http://docsonline.wto.org/GEN_catalogViewAllBottom.asp?ct=DDFEnglish%2CDDF

- French%2CDDFSpanish&c2=@meta_Serial_Num&q2=95-1988&c3=@meta_Symbol&q3=%22WT%FCTPR%FC5%22&c1=@meta_Language&q1=E (18. junij 2007).
126. WTO (2007) *Trade policy Review: Report by the Secretariat. East African Community, Revision.* (WT/TRP/S171/Rev.1) Dostopno na <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/TPR/S171R1-03.doc>. (18. junij 2007).

- **Intervju**

127. Intervju s Stefanom Klugejem, vodjem razvojnih programov EU v regiji Karamoja in Acholi. Kampala, 31. januarja 2006.