

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ALJA PETROVIĆ

STRATEGIJA ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE – INICIATIVA SVETOVNE
BANKE

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ALJA PETROVIĆ

MENTORICA: IZR. PROF. DR. MAJA BUČAR

STRATEGIJA ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE – INICIATIVA SVETOVNE
BANKE

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

Strategija za zmanjševanje revščine – iniciativa Svetovne banke

Problem revščine postaja globalen. Breme njenega zmanjševanja v zadnjem času ne zadeva le držav v razvoju, ampak celotno mednarodno skupnost. V ta proces je že desetletja zelo aktivno vključena Svetovna banka. Osrednja tema diplomskega dela je njena najnovejša iniciativa, imenovana Strategija za zmanjševanje revščine, ki jo je skupaj z Mednarodnim denarnim skladom predstavila leta 1999 in je še vedno v teku. Gre za instrument, ki je problem revščine postavil v ospredje razvojne misli, vendar pa (vsaj zaenkrat) ni bistveno prispeval k zmanjšanju števila revnih v svetu. Trenutno je oblikovanje Strategije za zmanjševanje revščine uvrščeno na agendo približno sedemdesetih držav z nizkim dohodkom. Ne preseneča, da je polovica afriških (večina s področja Podsaharske Afrike), saj gre pretežno za države, ki so najrevnejše med vsemi. V pričujočem delu bomo zato ugotavljali, katere novosti na področju zmanjševanja revščine omenjena iniciativa uvaja in kako uspešna je pri tem. Ali gre za instrument, ki resnično obeta zmanjšanje prepada med Severom in Jugom?

Ključne besede: *revščina, razvoj, strategija, Svetovna banka.*

World Bank's Poverty Reduction Strategy Initiative

Poverty is becoming a global problem. Lately, the burden of its reduction is not solely a matter of developing countries, but of the entire international community. A very active role in this process has for decades been played by the World Bank. The main topic of this paper is the presentation of the Bank's newest initiative, the Poverty Reduction Strategy Initiative, which was introduced, jointly with the International Monetary Fund in 1999 and is still in progress. This instrument has drawn the problem of poverty into the spotlight of developmental issues, whereas its effects in reducing substantially the numbers of the poor are yet to be shown. At the moment approximately 70 low-income countries are preparing their Poverty Reduction Strategies. Not surprisingly, half of them are African (the majority are from Sub-saharan Africa), since these are mostly the countries, which are the poorest among all. This paper will therefore try to find out, which novelties in the field of poverty reduction have been introduced by the Initiative and how successful it has been so far. Does it represent an instrument that could really reduce the gap between the North and the South?

Keywords: *poverty, development, strategy, World Bank.*

KAZALO

SEZNAM KRATIC	6
SEZNAM TABEL	8
1. UVOD.....	9
2. RAZKORAK MED SEVEROM IN JUGOM; RAZLOGI ZA RAZVOJNI ZAOSTANEK DRŽAV V RAZVOJU.....	11
2.1 Vizija razvoja v obdobju po drugi svetovni vojni.....	12
2.2 Pogled na razvoj in vzroke za razvojni zaostanek držav v razvoju v šestdesetih, sedemdesetih in osemdesetih letih.....	13
2.3 Devetdeseta leta in zametki celovitejšega pristopa k razvojnim vprašanjem	14
3. POJEM REVŠČINE	16
3.1 Revščina kot najpomembnejša razvojna ovira afriških držav.....	16
3.2 Kdo so revni in kje živijo?.....	17
3.3 Razlogi za poglobljanje revščine v afriških državah.....	18
3.4 Položaj izbranih afriških držav glede na indeks človekovega razvoja	21
4. VLOGA SVETOVNE BANKE PRI ZMANJŠEVANJU REVŠČINE.....	23
4.1 Kratek pregled dejavnosti Mednarodne banke za obnovo in razvoj.....	23
4.2 Mednarodno razvojno združenje.....	25
4.3 Politika Svetovne banke.....	28
5. STRATEGIJA ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE – INICIATIVA SVETOVNE BANKE.....	30
5.1 Temeljna načela	31
5.2 Strategija kot nov pristop k zmanjševanju revščine.....	34
5.2.1 Razlogi za sprejem Strategije.....	37
5.2.2 Osnovne značilnosti Strategije.....	38
5.2.3 Pozitivni in negativni vidiki Strategije	39
5.2.4 Vloga Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada.....	41
5.2.4.1 Vloga Svetovne banke	41
5.2.4.2 Vloga Mednarodnega denarnega sklada	42

5.3	Strateški dokument za zmanjševanje revščine	43
5.3.1	Osnovne značilnosti	43
5.3.2	<i>Interim</i> strateški dokument za zmanjševanje revščine	47
5.3.3	Odobritev Strateškega dokumenta	48
5.3.4	Poročanje o napredku	49
5.3.5	Strateški dokument kot osnova za zmanjšanje dolžniške obremenitve	50
5.3.6	Strateški dokument kot osnova koncesijskemu kreditiranju Svetovne banke	52
5.3.7	Strateški dokument kot osnova koncesijskemu kreditiranju Mednarodnega denarnega sklada	54
6.	OCENA USPEŠNOSTI STRATEGIJE ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE	55
6.1	Ocena Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada	56
6.2	Ocena Oddelka za vrednotenje operacij	60
6.3	Ocena nevladnih in civilno-družbenih organizacij	63
6.4	Ocena Konference Združenih narodov o trgovini in razvoju in Ekonomske komisije Združenih narodov za Afriko	66
7.	SKLEP	69
8.	REFERENCE	73

SEZNAM KRATIC

APR	Annual Progress Report (<i>sl.</i> Letno poročilo o napredku)
BDP	Bruto domači proizvod
BDP p.c.	Bruto domači proizvod na prebivalca
BND	Bruto nacionalni dohodek
BND p.c.	Bruto nacionalni dohodek na prebivalca
CDF	Comprehensive Development Framework (<i>sl.</i> Celovit razvojni okvir)
CSO	Civil Society Organisations (<i>sl.</i> Civilno-družbene organizacije)
DVR	Države v razvoju
DVT	Države v tranziciji
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
HDI	Human Development Index (<i>sl.</i> Indeks človekovega razvoja)
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (<i>sl.</i> Zelo zadolžene revne države)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (<i>sl.</i> Mednarodna banka za obnovo in razvoj)
IDA	International Development Association (<i>sl.</i> Mednarodno razvojno združenje)
IMF	International Monetary Fund (<i>sl.</i> Mednarodni denarni sklad)
I-PRSP	<i>Interim</i> Poverty Reduction Strategy Paper (<i>sl.</i> Začasni strateški dokument za zmanjševanje revščine)
JSA	Joint Staff Assessment (<i>sl.</i> Skupna ocena osebja Svetovne banke in IMF)
JSAN	Joint Staff Advisory Note (<i>sl.</i> Skupno svetovalno mnenje osebja Svetovne banke in IMF)
MDGs	Millennium Development Goals (<i>sl.</i> Razvojni cilji tisočletja)
NGO	Non-Governmental Organisations (<i>sl.</i> Nevladne organizacije)
ODA	Official Development Assistance (<i>sl.</i> Uradna razvojna pomoč)
OED	Operations Evaluation Department (<i>sl.</i> Oddelek za vrednotenje operacij)
OZN	Organizacija združenih narodov
PEM	Public Expenditure Management (<i>sl.</i> Sistem nadzora nad javnimi izdatki)

PFP	Policy Framework Paper (<i>sl.</i> Dokument okvirne politike)
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (<i>sl.</i> Finančni aranžma za zmanjševanje revščine in spodbujanje rasti)
PRS	Poverty Reduction Strategy (<i>sl.</i> Strategija za zmanjševanje revščine)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (<i>sl.</i> Strateški dokument za zmanjševanje revščine)
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis (<i>sl.</i> Analiza revščine in socialnih vplivov)
SAP	Structural Adjustment Programmes (<i>sl.</i> Programi strukturnega prilagajanja)
TNI	Tuje neposredne investicije
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (<i>sl.</i> Konferenca Združenih narodov o trgovini in razvoju)
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa (<i>sl.</i> Ekonomska komisija Združenih narodov za Afriko)
UNDP	United Nations Development Programme (<i>sl.</i> Razvojni program Združenih narodov)
USD	Ameriški dolar
ZDA	Združene države Amerike
WHO	World Health Organisation (<i>sl.</i> Svetovna zdravstvena organizacija)

SEZNAM TABEL

Tabela 3.3.1: Izbrani splošni kazalci, po podatkih iz let 2000, 2004 in 2005, za področje Podsaharske Afrike	19
Tabela 3.4.1: Primerjava indeksa človekovega razvoja (HDI) po podatkih iz leta 2004, za področje Podsaharske Afrike in izbranih 5 držav	22
Tabela 4.2.1: Razdelitev finančnih sredstev Svetovne banke (IBRD in IDA) afriškim državam v letih 2001–2006 po področjih	26
Tabela 4.2.2: Razdelitev finančnih sredstev Svetovne banke (IBRD in IDA) afriškim državam v letih 2001–2006 po sektorjih	27

1. UVOD

Podoba današnjega sveta je bistveno drugačna, kot smo je bili vajeni v preteklosti. Svet namreč postaja globalna vas, kjer subjekti mednarodnih odnosov postajajo med seboj vse bolj povezani in soodvisni. Trgovanje v svetu ubira nove smernice, konkurenca je vse večja, zato je nujno potrebno, da se države spremenjenim pogojem prilagajajo. Tako postaja vse bolj aktualno, da si države zastavijo dolgoročne načrte za rast svojih ekonomij z namenom zagotoviti gospodarsko rast in vzdržen oz. *trajnosten razvoj*¹. Razvojne strategije so ključnega pomena za doseg omenjenih ciljev, še posebej to velja za najrevnejše države Podsaharske Afrike, ki se soočajo z naraščanjem števila revnih. Ker je problem revščine kompleksen, mora biti takšen tudi pristop k njegovemu reševanju.

V diplomskem delu bomo proučevali iniciativo Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada za zmanjševanje revščine, ki na področju zmanjševanja revščine ne uvaja zgolj novih smernic, pač pa postavlja problem revščine in podrazvitosti v svetu v ospredje razvojne misli.

Da bi lahko ocenili, kakšen je dejanski prispevek omenjene iniciative k zmanjševanju revščine, je potrebno najprej predstaviti okoliščine, ki so vplivale na njen nastanek ter okoliščine, zaradi katerih je prišlo do premika v razvojnem diskurzu. V drugem poglavju bomo zato predstavili, kako se je sčasoma, začenši z drugo svetovno vojno, spreminjala vizija razvoja in katerim ekonomskim politikam je mogoče pripisati krivdo za poglobljanje prepada med Severom in Jugom.

V tretjem poglavju bomo problem revščine obravnavali kot najpomembnejšo oviro za razvoj afriških držav, pri čemer se bomo predvsem osredotočili na države Podsaharske Afrike, kjer je problem najbolj pereč.

Glede na to, da Svetovna banka velja za vodilno mednarodno finančno institucijo na področju financiranja razvoja, bomo v četrtem poglavju predstavili tudi njen prispevek k

¹ Trajnosten razvoj pomeni zadovoljevanje potreb današnjih generacij, ne da bi s tem ogrozili razvoj in zadovoljevanje enakih potreb prihodnjih generacij. Več o tem glej Kos (2004).

zmanjševanju revščine v svetu. To je hkrati tudi razlog, da ji bomo namenili bistveno več pozornosti v primerjavi s Skladom.

Peto poglavje bomo v celoti namenili Strategiji za zmanjševanje revščine². V njem bomo opisali temeljne karakteristike pobude in podrobneje predstavili proces – kdo je zadolžen za njeno oblikovanje, implementacijo in nadzor. Na kratko bomo predstavili tudi vlogo Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada v tem procesu.

V šestem poglavju bomo preučevali uspešnost Strategije za zmanjševanje revščine, predvsem pa nas bo zanimalo, kako jo ocenjujeta obe instituciji in kako drugi udeleženi akterji (civilna družba, nevladne organizacije, Neodvisna ocenjevalna skupina, ki deluje pod okriljem Svetovne banke, ter dve agenciji OZN, natančneje UNCTAD in UNECA).

V sklepu bomo nato primerjali njihove ocene, ugotavljali, do katere mere so mnenja enotna in kje najpogosteje naletimo na konflikt interesov. Na podlagi analiz vseh štirih skupin ocen bomo potrdili oziroma ovrgli hipotezo diplomske naloge, ki se glasi:

Iniciativa Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada – Strategija za zmanjševanje revščine, predstavlja nov in učinkovit instrument za reševanje problema revščine najrevnejših (afriških) držav in jim hkrati ponuja ustrezne dolgoročne razvojne rešitve.

V diplomski nalogi bomo pretežno uporabljali analitično in deskriptivno metodo. Predvsem bomo razložili primarne (dokumenti, poročila) in sekundarne vire (knjige, članki, raziskovalna poročila). Do neke mere bomo uporabljali tudi metodo primerjalne analize, in sicer z namenom vrednotenja kvalitativnih razlik med strategijami za zmanjševanje revščine izbranih afriških držav.

² [Poverty Reduction Strategy (PRS)]; Izraz prevajamo z izrazom »Strategija za zmanjševanje revščine« oziroma »Iniciativa PRS«. Kot rečeno, gre za konkretno pobudo Svetovne banke in ne za razvojne strategije na splošno.

2. RAZKORAK MED SEVEROM IN JUGOM; RAZLOGI ZA RAZVOJNI ZAOSTANEK DRŽAV V RAZVOJU

Čeprav v svetu obstaja prepričanje, da je vprašanje razvoja in odkrivanja vzrokov nerazvitosti postalo problematično šele z obdobjem dekolonizacije³, zaradi česar je vezano predvsem na države v razvoju (DVR), po mnenju Rista (1997: 4) velja ravno nasprotno. Z vidika trenutno aktualnih debat (okoljski problemi, zunanja zadolženost in odpis dolgov, liberalizacija mednarodne trgovine ipd) in z vidika zgodovine je vprašanje razvoja v glavnem predstavljalo skrb industrializiranih držav. To sicer ne pomeni, da so se DVR distancirale od problema (v končni fazi lastne) podrazvitosti. V približno istem obdobju so tudi slednje začele razvijati strategije, kako se rešiti spirale revščine, podrazvitosti in odvisnosti od velesil v mednarodnih ekonomskih odnosih (*ibid.*).

Preden nadaljujemo z razlago vidnejših postulatov izbranih teorij in odgovarjajočih pogledov na razvoj, naj opozorimo na osnovno težavo, ki izhaja iz definicije razvoja. Enotne definicije namreč ni, obstaja pa vrsta poskusov njegovega definiranja⁴. In kaj pravzaprav v grobem razumemo pod pojmom razvoj? »Razvoj je multidimenzionalen proces, ki vključuje reorganizacijo in preusmeritev celotnega ekonomskega in družbenega sistema. Poleg rasti dohodka in proizvodnje vsebuje tudi radikalne spremembe v institucionalni, družbeni in administrativni strukturi, pogosto pa tudi v navadah in vrednotah« (Bučar in Rojec 2003/2004a: 54). Mnogi zagovarjajo, da razvoj pomeni predvsem »izboljšanje družbenega položaja, tako v ekonomskem kot v socialnem smislu« [...] »in se ga pogosto razumeva kot *mednarodni razvoj*« (Erdmann 2004). To pomeni, da razvoj zadeva prav vse družbe, zato ne moremo trditi, da se pojem nanaša zgolj na nerazviti svet. Nasprotno: znano je, da se s podobnimi razvojnimi problemi, kot to velja za DVR, spopadajo tudi zahodne države (*ibid.*).

³ Obdobje dekolonizacije je bilo za DVR problematično predvsem z vidika *de facto* samostojnosti. *De iure* so te države sicer prevzele politično oblast nad svojimi ozemlji, ekonomsko gledano, pa so bile prisiljene slediti ustaljenim globalizacijskim vzorcem, ki niso prispevali k izboljšanju ekonomskega položaja revnih držav, kot se je pokazalo kasneje (McMichael v Erdmann 2004).

⁴ Za številne primere definiranja pojma »razvoj« glej Rist (1997).

V pričujočem poglavju želimo pokazati, kako se je pogled na razvoj (in s tem tudi na podrazvitost) v času in prostoru menjaval, preoblikoval in dopolnjeval. Problematičnost pomanjkljivega oziroma neenotnega definiranja razvoja najprej omenjamo v kontekstu preozko zastavljene definicije, ki se je pojavila v petdesetih in šestdesetih letih dvajsetega stoletja. Kot bomo videli v nadaljevanju, se je izkazalo, da je bila bistvena pomanjkljivost definicije razvoja omenjenega obdobja ta, da je razvoj obravnavala skoraj izključno kot ekonomski pojav, s čimer je popolnoma zanemarila probleme revščine, nezaposlenosti in distribucije dohodka (Bučar in Rojec 2003/2004a: 15).

2.1 Vizija razvoja v obdobju po drugi svetovni vojni

Obširne razprave in premisleki o razvoju so postale predmet zanimanja mednarodne javnosti šele v obdobju po drugi svetovni vojni, ko so se (kot posledica procesa dekolonizacije) oblikovale nove države, s tem pa tudi različni teoretični pristopi, ki so temeljiteje obravnavali pojem razvoja⁵ (Preston 1996: 25).

Prvi razvojni ekonomisti⁶, ki so v petdesetih in šestdesetih letih preteklega stoletja prevzeli načela klasične ekonomske teorije, so verjeli, da je vprašanje razvoja in odprave razvojnega zaostanka ter zmanjševanja revščine mogoče reševati z vzdržno gospodarsko rastjo. Prevladujoča ideja, znana tudi kot Kuznetsova hipoteza, je bila preprosta: večja gospodarska rast bo pripomogla k zmanjševanju revščine, saj bo povečala dohodke, ki jih bo mogoče ustrezno prerazporejati v korist (naj)revnejših slojev⁷. To se v praksi ni zgodilo. Takšno izhodišče je povzročilo, da se je večji del aktivnosti na gospodarskem

⁵ Konec druge svetovne vojne je povzročil tudi preobrat v institucionalni strukturi mednarodne skupnosti. Julija 1944, sta bila na konferenci v Bretton Woodsu ustanovljena Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad (IMF), ki danes veljata za najpomembnejši mednarodni finančni instituciji. Prva je bila ustanovljena z namenom dolgoročnega financiranja povojne obnove in gospodarskega razvoja manj razvitih članic, slednji pa z namenom kontroliranja stabilnosti deviznih tečajev valut držav članic ter z namenom njihovega kratkoročnega plačilnobilancičnega financiranja (Mrak 2002: 456–457). O njuni razvojni vlogi bo več govora v nadaljevanju.

⁶ Kot na primer Harod, Domar, Lewis in Kuznets.

⁷ Gre za t.i. učinek *trickle-down*, ki opisuje situacijo, v kateri ekonomske in socialne koristi od povečane rasti in s tem nacionalnega dohodka dosežejo tudi najrevnejše sloje prebivalstva.

področju usmeril v ukrepe za zagotavljanje gospodarske rasti⁸ (Bučar in Rojec 2003/2004b: 14).

Sčasoma se je izkazalo, da problema revščine in podrazvitosti ne bo mogoče reševati zgolj z zagotavljanjem vzdržne rasti. Temu se je morala prilagoditi tudi ekonomska misel. Na podlagi novejših dognanj, da obstaja celo »negativna korelacija med zelo neenakomerno delitvijo dohodka in rastjo« (Bučar in Rojec 2003/2004b: 15) oziroma da neenakomerna distribucija dohodka negativno vpliva na gospodarsko rast (jo zavira)⁹, se je »zmanjševanje revščine postavilo v ospredje razvojnih strategij mednarodnih institucij (vsaj na deklarativni ravni) in postopoma tudi posameznih držav« (*ibid.*).

2.2 Pogled na razvoj in vzroke za razvojni zaostanek držav v razvoju v šestdesetih, sedemdesetih in osemdesetih letih

V šestdesetih in sedemdesetih letih dvajsetega stoletja je veljalo prepričanje, da je temeljni razlog za razvojni zaostanek najmanj razvitih držav njihovo pomanjkanje kapitala. Ko se je kasneje izkazalo, da DVR kljub lažjemu dostopu do kapitalskih virov, ki jim ga je zagotovila Svetovna banka, pa tudi podpora v obliki tuje pomoči, niso dosegle zelenih razvojnih rezultatov, se je v ospredje razvojne misli vsidral pomen trga¹⁰ (Stiglitz 2006: 47). Pričakovati je bilo, da bo svobodni, neregulirani trg postal gonilno kolesje razvoja. Zaradi tega so bili vsi napori usmerjeni v maksimizacijo ekonomskih koristi, ki naj bi posledično omogočila vse druge (Preston 1996: 26).

⁸ To je povzročilo zapostavljanje problema neenake distribucije dohodka. Države so ukrepe za njegovo zmanjševanje percipirale kot drage in kontraproduktivne. Stiglitz (2006: xvi) je, nasprotno, ugotovil, da dohodkovna neenakost in visoka stopnja revščine negativno vplivata na trg in na njegove zakonitosti. Hkrati je opozoril, da državam ravno nereševanje problema revščine in neenakosti povzroča stroške, in sicer v obliki družbene odtujenosti, nasilja ali širšega družbenega konflikta.

⁹ Med bistvene razloge, ki govorijo v prid omenjeni trditvi, lahko umestimo: i) pomanjkanje kupne moči lokalnega prebivalstva (zaradi prekomerne revščine) zavira gospodarsko rast; ii) stalnica tovrstnih kritičnih razmer so različni družbeni nemiri in porast kriminalnih dejanj; iii) problem predstavlja tudi pomanjkanje ustrezno usposobljene delovne sile (kvalificirane), ki pa zaradi težkih živlenskih pogojev ne zmore prenesti stroškov izobraževanja; iv) opisana situacija dolgoročno nikakor ne more spodbuditi gospodarske rasti (Bučar in Rojec 2003/2004b: 15).

¹⁰ Poudarjanje pomena trga ima svoje zamatke v začetku osemdesetih let dvajsetega stoletja, vendar pa se je omenjena ekonomska misel dodatno okreplila po padcu komunizma. Razlog za to naj bi bila »naravna reakcija na propad planskega gospodarstva v bivših komunističnih državah« (Stiglitz 2006: 47).

V resnici trg ni odigral vidnejše razvojne vloge in v praksi ni poskrbel za rešitev razvojnega zaostanka DVR. To pa ni preprečilo zakoreninjenosti ideologije prostega trga v miselnosti temeljnih mednarodnih finančnih institucij, predvsem (že omenjenih) Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada (Preston 1996: 63). Načela ekonomske liberalizacije, med katera sodijo: i) odprava tržnih nepopolnosti (umik države iz zasebnega sektorja, privatizacija državnega premoženja, liberalizacija regulativ na področju tujih investicij ipd.), ii) odprava socialnih praks, ki predstavljajo oviro prostemu trgu (brzdanje delovanja sindikatov, odprava nekaterih subvencij, liberalizacija regulativ na področju zaposlovanja ipd.), iii) odprava presežne vladne intervencije (omejevanje vladnega trošenja, zmanjševanje regulatornih vladnih aktivnosti, zmanjševanje aktivnosti na področju vladnega načrtovanja, odprava carinskih predpisov ipd); so, po mnenju Prestona (1996: 63), DVR namesto razvojnega napredka prinesla nepopravljivo gospodarsko škodo in naraščanje števila revnih.

Čeprav je v šestdesetih in sedemdesetih letih bruto nacionalni dohodek (BND) v nekaterih državah, ki so veljale za manj razvite, rasel, o izboljšanju položaja (v smislu povečevanja števila zaposlenih oziroma rasti realnega dohodka najrevnejših 40 % prebivalstva) ni bilo mogoče govoriti¹¹. Osemdeseta leta so manj razvite države zaznamovala še z naraščajočim problemom zunanje zadolženosti, zato je obdobje znano tudi kot obdobje »dolžniške krize«. V tem času je rast mnogih manj razvitih držav začela zavzemati celo negativne vrednosti (Bučar in Rojec 2003/2004a: 16).

2.3 Devetdeseta leta in zametki celovitejšega pristopa k razvojnim vprašanjem

V devetdesetih letih preteklega stoletja se je izkazalo, da tudi strategija vladnega nevmešavanja v gospodarstvo ni obrodila vidnejših sadov v smeri zmanjševanja razvojnega zaostanka najrevnejših držav. Tako se je začelo obdobje iskanja novih alternativ. Med vidnejšimi najdemo sklop (neoliberalnih) politik, znanih tudi pod imenom

¹¹ V šestdesetih in sedemdesetih letih so DVR dosegle stopnjo gospodarske polrazvitosti. Njihova povprečna letna gospodarska rast je znašala 5,8 % (v razvitih industrijskih državah pa le 3,9 %). Razlog za začetni uspeh je bila na uvozu temelječa ekonomska politika, ki pa se je na dolgi rok izkazala za vprašljivo. To je DVR postalo jasno šele ob izbruhu dolžniške krize leta 1982 (Janša 2003: 16).

Washingtonski konsenz¹², ki sta jih v začetku devetdesetih let Svetovna banka in IMF vključila v svoje programe in ki so bili sprva namenjeni DVR, kasneje pa tudi državam v tranziciji (DVT) (Mrak 2002: 447). Različica njegove nadgradnje, imenovana »*market plus*« oziroma »*Washington Consensus plus*«, pa pomenu prostega trga dodaja investiranje v človeški kapital in izobraževanje ženske populacije (Stiglitz 2006: 47–48).

Pa vendar so se tudi tovrstne različice teorij prostega, nereguliranega trga pokazale kot pomanjkljive za reševanje problema revščine in podrazvitosti. S tem je postalo jasno, da bo na ravni razvojnih strategij potrebno poiskati popolnoma nov pristop, ki bo na razvoj in na strategije za njegovo pospeševanje gledal z vidika posamezne države in ki bo upošteval njene posebne potrebe. »Takšne strategije pa pravzaprav niso popolnoma nove: gre za različice strategij, ki so odlično in dolgotrajno služile v državah Vzhodne Azije, ekonomisti pa so jih predolgo načrtno spregledovali, saj so verjeli v t.i. Washingtonski konsenz in tržni fundamentalizem« (Stiglitz 2006: 48).

Pokazali smo, da je bila problematika razvoja in podrazvitosti v različnih časovnih obdobjih obravnavana zelo različno. Takšni so tudi dejavniki vpliva na razvoj in na razvojne strategije. V razpravah o razvoju je pogosto prisotno zapostavljanje neekonomskih¹³ dejavnikov, ki pa so za oblikovanje učinkovitih strategij razvoja izjemno pomembni. Upoštevanja vreden je tudi družbeni sistem posameznih držav ter njihov položaj v mednarodnem okolju (Bučar in Rojec 2003/2004a: 9).

V nadaljevanju bomo predstavili osnovne pojme, ki so vezani na koncept revščine. Opredelili bomo, kdo so revni in predstavili razloge za poglobljanje revščine v afriških

¹² Osnovni elementi Washingtonskega konsenza so: i) finančna disciplina, ii) preusmeritev javnih izdatkov na področju zdravstva, izobraževanja, infrastrukture, iii) davčna reforma (predvsem zniževanje davčnih stopenj), iv) liberalizacija obrestnih mer, v) konkurenčni devizni tečajji, vi) liberalizacija trgovine in finančnih tokov, vii) privatizacija, viii) deregulacija, ix) zagotavljanje lastniških pravic (Mrak 2002: 447).

¹³ Med neekonomske dejavnike uvrščamo »odnos do življenja, dela in oblasti, javne in privatne birokratske ter administrativne strukture, vzorce sorodstva in religije, kulturne tradicije, sisteme zemljiške posesti, avtoriteto in integriteto vlade in njenih agencij, stopnjo participacije ljudi v razvojnem odločanju in aktivnostih, in fleksibilnost ali rigidnost ekonomskih in družbenih razredov« (Bučar in Rojec 2003/2004a: 8).

državah. Naša razprava bo osredotočena predvsem na področje Podsaharske Afrike, saj je tam problem revščine najbolj pereč.

3. POJEM REVŠČINE

3.1 Revščina kot najpomembnejša razvojna ovira afriških držav

Podsaharsko Afriko sestavlja sedeminštirideset držav, ki so med seboj precej raznolike z vidika obdarjenosti z naravnimi viri in z vidika razlik v možnostih in priložnostih za doseganje razvoja. V splošnem velja, da štejemo Podsaharsko Afriko za najrevnejši predel sveta, revščino pa za njeno najpomembnejšo razvojno oviro (Allam in Cleeve 2004: 15). Vse vidnejše mednarodne in mednarodne finančne institucije so zmanjševanje revščine in podrazvitosti postavile v vrh svojih aktivnosti, s čimer so nakazale, da problem revščine resnično postaja globalna skrb (The World Bank Mission 2004: 11), hkrati pa se v ospredje postavlja prav razvojna pomoč Afriki (European Union 2005).

V okviru OZN so svetovni voditelji septembra 2000 na Milenijskem vrhu sprejeli Razvojne cilje tisočletja¹⁴, med katerimi je tudi prepolovitev števila revnih do leta 2015 glede na leto 1990. Omenjenemu dogodku so sledile številne konference o razvoju, med katerimi izstopa konferenca v Monterreyu iz leta 2002, ki je okrepila zavest o naraščajočem problemu revščine in podrazvitosti, ki predstavljata najpomembnejšo razvojno oviro. Hkrati je opozorila tudi na problem njegovega financiranja¹⁵ (IMF 2005: 2). Razvojna pomoč je namreč pogosto nepredvidljiva in neprilagojena potrebam

¹⁴ [Millenium Development Goals (MDGs)]. Natančneje, gre za osem ciljev, ki naj bi jih do leta 2015 dosegle vse države sveta: i) izkoreninjenje ekstremne revščine in lakote, ii) vključitev vseh otrok v osnovnošolsko izobraževanje, iii) enakost med spoloma in okrepitev vloge žensk, iv) zmanjšanje smrtnosti otrok, v) izboljšanje zdravstvenega stanja mater, vi) boj proti HIV/AIDS, malariji in ostalim nalezljivim boleznim, vii) zagotovitev vzdržnega in trajnostnega okolja, viii) razvoj globalnega partnerstva za razvoj. Več o tem glej UNDP (b. l.).

¹⁵ Rezultat te konference je bil med drugim tudi sklep o povečanju zneska uradne razvojne pomoči [Official Development Assistance (ODA)]. DVR so se zavezale, da bodo okrepile svoje vladne strukture, da bodo ustvarile boljše okolje za tuje neposredne investicije (TNI) in da se bodo borile proti korupciji. V zameno naj bi razvite države povišale prispevke za razvojno pomoč. Koncepta ODA v pričujočem delu ne bomo podrobneje obravnavali. Omenjamo jo zgolj kot znano obliko tuje pomoči, namenjeno najrevnejšim državam.

posameznih držav, zaradi česar so njena sredstva porabljena nenamensko in neproduktivno, takšen pa je tudi rezultat zmanjševanja revščine. Na to opozarja tudi *Global Monitoring Report* iz leta 2006¹⁶.

3.2 Kdo so revni in kje živijo?

Vprašanje, kdo so revni, je zelo relativno, saj posamezniki različno opredeljujejo svoj materialni položaj. Ker je kriterij za izhodišče ugotavljanja števila revnih običajno »minimalni dohodek družine, potreben za preživetje« (Bučar in Rojec 2003/2004b: 5), ki pa velja za izrazito subjektivnega, je potrebno ločevati med t.i. nacionalno mejo revščine, pri čemer se pri opredeljevanju števila revnih upošteva minimalne ter povprečne dohodke proučevane države in t.i. globalno ali mednarodno dogovorjeno mejo revščine, ki jo opredeljujemo z »odstotkom populacije, ki živi z dohodkom pod mednarodno dogovorjeno spodnjo mejo¹⁷« (*ibid.*).

Svetovna banka tako za mejo absolutne revščine uporablja statistični standard 1 ameriški dolar na dan, korigiran s kupno močjo, meja zmerne revščine pa je postavljena pri dveh ameriških dolarjih (Sachs 2005: 20).

Reduciranje absolutne in zmerne meje revščine zgolj na statistične standarde pa vendarle ne oriše dejanske življenjske situacije tistih ljudi, ki so statistično uvrščeni v eno izmed omenjenih kategorij. V ta namen v nadaljevanju povzemamo opisno oceno stanja, ki se nanaša na tri oblike revščine v skladu s Sachsovo obravnavo. Avtor (2005: 20) najprej opisuje koncept absolutne revščine, ki ponazarja situacijo, v kateri družina oziroma gospodinjstvo ne zmore zadovoljiti osnovnih življenjskih potreb za preživetje. Življenje v absolutni revščini vključuje izpostavljenost kronični lakoti, pomanjkanje pitne vode, izključenost iz zdravstvenega in izobraževalnega sistema ipd. Avtor trdi, da do pojava absolutne revščine prihaja le v DVR. Zmerna revščina se nanaša na življenjske pogoje, v

¹⁶ Glej IBRD (2006).

¹⁷ Za mednarodno dogovorjeno spodnjo mejo revščine velja 1 ameriški dolar (USD) na dan, korigiran s kupno močjo [*purchasing power parity* (PPP)] (Bučar in Rojec 2003/2004b: 5).

katerih posameznik le s težavo zadovoljuje osnovne človeške potrebe¹⁸, medtem ko relativna revščina opisuje položaj gospodinjstva, ki je opredeljen in merjen v razmerju do drugih gospodinjstev v istem okolju. V državah z visokim dohodkom prebivalci, ki so relativno revni, nimajo ustreznega dostopa do kulturnih dobrin (zabava, rekreacija, kvalitetna zdravstvena oskrba ipd). V tem smislu gre predvsem za dobrine, ki omogočajo družbeno mobilnost 'navzgor' (*ibid.*).

Od leta 1990 do leta 2004 je število absolutno revnih v svetu upadlo za več kot 260 milijonov, in sicer predvsem na račun zmanjšanja revščine na Kitajskem. Nasprotno pa se je v istem obdobju število absolutno revnih v Podsaharski Afriki povečalo za skoraj 60 milijonov. Gledano v odstotkih, se je njihov delež sicer zmanjšal (s 47 % v letu 1990 na 41 % v letu 2004), a še vedno ostaja izredno visok (nad 40 %). To je problematično z dveh vidikov: v prvi vrsti to za države Podsaharske Afrike pomeni odmik od Razvojnih ciljev tisočletja, hkrati pa tudi povečevanje neenakosti med regijami (The World Bank 2007d).

3.3 Razlogi za poglobljanje revščine v afriških državah

Čeprav skoraj 13 % svetovne populacije (741,4 milijonov v letu 2005, glej tabelo 3.3.1) prebiva na 'črni celini', nanjo odpade le pičle 3% svetovnega BDP. Afrika tako predstavlja najrevnejšo regijo na svetu, saj tamkajšnji dohodek na prebivalca znaša manj kot 5 % *per capita* dohodka Združenih držav Amerike (OECD Development Centre Studies 2002: 41). V devetdesetih letih je počasna gospodarska rast v Afriki povzročila porast deleža revnega prebivalstva (The World Bank Group 2004). Od leta 2000 dalje se je rast sicer postopno povečala (glej tabelo 3.3.1), vendar pa po podatkih Svetovne banke to ni bistveno pripomoglo k zmanjševanju revščine. Če bodo države Podsaharske Afrike uspele ohraniti letno rast BDP v višini 5 %, bo to morda dovolj za preprečevanje

¹⁸ [Basic Human Needs]; osnovne človeške potrebe vključujejo: i) minimalno stopnjo prehrane, ii) minimalno zdravstveno zaščito, iii) stanovanje oz. varno zatočišče, iv) dostop do izobraževanja, v) osebno svobodo (Bučar in Rojec 2003/2004b: 6).

naraščanja števila revnih, za prepolovitev revščine do leta 2015 pa bo po mnenju strokovnjakov potrebna letna rast BDP v višini 7 % (The World Bank 2005a: xx–xxi).

Nizka gospodarska rast Afrike je tesno povezana z njenim položajem v svetovni trgovini. Od leta 1970 pa do konca devetdesetih let je njen delež v svetovni trgovini upadel za 2 %, in sicer s 3,5 % na le 1,5 %¹⁹ (The World Bank 2005a: xxi).

Tabela 3.3.1: Izbrani splošni kazalci po podatkih iz let 2000, 2004 in 2005, za področje Podsaharske Afrike

PODSAHARSKA AFRIKA	2000	2004	2005
Prebivalstvo v milijonih (vsi)	662,9	725,8	741,4
Letna rast prebivalstva (v %)	2,5	2,1	2,1
BND po Atlasovi metodi (v milijardah USD)	332,2	440,2	552,2
BND p.c. po Atlasovi metodi (v milijardah USD)*	486	606,5	744,8
BDP (v milijardah USD)	336,8	529,1	615,2
Letna rast BDP (v %)	3,3	5,1	5,3

Vir: The World Bank Group (2006).

Velik problem, ki dodatno pogloblja revščino v afriških državah, je hitra rast prebivalstva. Kot je razvidno iz tabele 3.3.1, je znašala leta 2005 kar 2,1 %. Za primerjavo: število afriškega prebivalstva naj bi naraščalo sedemkrat hitreje kot prebivalstvo Zahodne Evrope. Posledica te rasti je tudi zelo različna starostna struktura. V Evropi namreč dobri dve tretjini prebivalstva predstavljata delovno aktivne ljudi, medtem ko je na celotnem afriškem kontinentu takšnih le dobra polovica. Enak delež afriškega prebivalstva je nepismenega (OECD Development Centre Studies 2002: 42–43)²⁰.

¹⁹ Upad po obsegu ustreza 1/5 BDP Podsaharske Afrike, 70 milijardam USD letno oz. petkratnemu znesku razvojne pomoči (The World Bank 2005a: xxi).

* Svetovna banka glede na bruto nacionalni dohodek države uvršča v 3 skupine, in sicer: države z visokim dohodkom (BND p.c. 10.066 USD ali več), države s srednje visokim dohodkom (BND p.c. med 826 in 10.065 USD) ter države z nizkim dohodkom (BND p.c. 825 USD ali manj). Podatki veljajo za leto 2004 (UNDP 2006: 275).

²⁰ Prognoza v zvezi s problemom rasti prebivalstva na globalni ravni je zaskrbljujoča, saj kaže, da bo svetovno prebivalstvo v naslednjem četrletju naraslo na vrtoglavih 8 milijard (The World Bank Mission 2004: 11).

Afriko mnogi štejejo za izrazito nestabilen in negotov kontinent, zaradi česar je za tuje investitorje neprivlačna, saj svojega kapitala ne želijo vlagati v tako rizična območja. O tem priča tudi podatek, da naj bi (globalno gledano) celotne TNI v preteklem letu dosegle 1,3 bilijone USD ter tako prvič po letu 2000 presegle magično mejo enega bilijona. S tem v zvezi je bila nedavno podana ocena, da naj bi celoten afriški kontinent prejel le 2,3 % globalnih TNI, kar nedvomno potrjuje tezo, da afriške države ostajajo na repu lestvice zanimanja tujih investitorjev (United Nations 2006).

Hitrejši razvoj afriških držav onemogoča tudi dejstvo, da dohodki od izvoza večinoma bazirajo na maloštevilnih primarnih (izvoznih) dobrinah, ki jim mnogokrat ne prizanese niti muhasto podnebje. Neredke suše in poplave le še otežujejo situacijo in na ta način povzročajo dodatne izgube številnim afriškim gospodarstvom (OECD Development Centre Studies 2002: 41).

Na povečanje števila revnih so v preteklosti vplivale tudi slabe politične razmere ter vpletenost v oborožene konflikte. V sedemdesetih letih jih je dodatno obremenil problem naraščanja zunanjih dolgov. Nevzdržno visoka zunanja zadolženost je kmalu postala ključna razvojna ovira (glej Mrak 2002)²¹.

Čeprav so mnoge afriške države sprejele nekatere pomembne ekonomske reforme, izboljšale ukrepe na makroekonomskem področju, liberalizirale svoje trge in omogočile pogoje za delovanje zasebnega sektorja, so pozitivni učinki teh ukrepov vidni le malokje. Države Podsaharske Afrike so namreč vrsto let (z ekonomskega stališča) stagnirale oziroma nazadovale, med drugim tudi na račun slabo organiziranih državnih institucij in neustrezne infrastrukture (The World Bank 2006a).

Afriko so pogosto kritizirali zaradi sprejemanja in izvajanja neustreznih ekonomskih reform, čeprav naj bi jih bilo mnogo v resnici 'eksogenega izvora' (narekovanih od zunaj).

²¹ Ko v osemdesetih države svojih dolgov niso bile več sposobne redno servisirati, je izbruhnila že omenjena dolžniška kriza. Sprva je kazalo, da je to le ekonomski problem, a je kaj kmalu prerasla tudi v politični problem. Najaktivnejšo vlogo na področju oblikovanja finančnih paketov z namenom reševanja problema zunanje zadolženosti so prevzele ZDA in predvsem IMF. Več o tem glej Mrak (2002).

V šestdesetih letih so namreč afriške države prevzele politiko planskega razvoja (*development planning*), ker jim je tako svetovala Svetovna banka (poleg številnih donatorjev). V sedemdesetih letih so prevzele doktrino osnovnih potreb (*basic needs*), ki je Svetovno banko napeljala k temu, da je podprla socialistične strategije takrat že skorajda obubožane Tanzanije ter nekaterih drugih netržnih ekonomij. V osemdesetih letih so doktrino osnovnih potreb nadomestili programi strukturnega prilagajanja (*structural adjustment*), ki so bili sicer tržno naravnani, vendar pa jim številni kritiki očitajo, da so povsem zgrešili prioritete cilje tovrstnega reformiranja (Sachs 1996). Banka je nato v devetdesetih letih predstavila koncept dobrega upravljanja (*good governance*), ki pravzaprav pomeni združevanje »politik strukturnega prilagajanja in globalizacije v procesu gospodarskega in političnega razvoja« [...] »to pomeni vključitev civilne družbe kot strateškega partnerja v procesu zavarovanja političnih okoliščin, ki se ga potrebuje pri izvršitvi nepopularnega programa strukturnih reform« (Geršak 2006: 54). V zadnjem času smo priča kritikam s strani donatorjev, da številne afriške vlade nimajo zadostnega 'lastništva' nad sprejetimi reformami. Dejansko pa gre za reforme, ki jih še vedno narekujejo Svetovna banka in IMF²² (Sachs 1996).

3.4 Položaj izbranih afriških držav glede na indeks človekovega razvoja

Najpogosteje uporabljen kazalec razvoja, t.i. indeks človekovega razvoja (HDI²³), je pomemben predvsem zato, ker se osredotoča na tri merljive dimenzije človekovega razvoja, kar omogoča širši vpogled v razvitost določene države, kot če bi upoštevali zgolj finančne kazalce (BDP p.c., višina dohodka ipd.). HDI sestavljajo: BDP *per capita*, izražen kot kupna moč, pričakovana življenjska doba ob rojstvu in stopnja izobrazbe. Slednja se izračuna na podlagi stopnje pismenosti odraslih in vključenosti v izobraževalni proces na osnovnošolski, srednješolski ter visokošolski oziroma univerzitetni ravni (Bučar in Rojec 2003/2004b: 7–8)²⁴.

²² Koncept 'lastništva' države nad sprejetimi reformami podrobneje obravnavamo v nadaljevanju (glej podpoglavje 5.1).

²³ [Human Development Index]

²⁴ Naj na tem mestu opozorimo, da HDI ne predstavlja celovitega mehanizma za merjenje razvoja, saj ne vključuje nekaterih pomembnih indikatorjev, kot so na primer spoštovanje človekovih pravic, demokracija

Države, ki so vključene v HDI, so razvrščene v eno od treh kategorij, in sicer glede na dosežke na področju človekovega razvoja. Vrednost tega indeksa se giblje med 0 in 1, pri čemer pomeni vrednost 0,800 ali več visoko stopnjo človekovega razvoja, vrednost med 0,500 in 0,799 srednjo stopnjo človekovega razvoja, nižja vrednost od 0,500 pa najnižjo stopnjo človekovega razvoja (UNDP 2006: 275).

Od sredine sedemdesetih let dalje so glede na to merilo skoraj vse regije (na primer Južna in Vzhodna Azija ali pa Srednja in Vzhodna Evropa) izboljšale svoj položaj. Izjema ostaja le Podsaharska Afrika, ki stagnira vse od leta 1990. Razlog za to je mogoče pripisati neugodnim gospodarskim razmeram, pa tudi pandemiji HIV/AIDS, ki ima katastrofalne učinke na pričakovano življenjsko dobo. V Podsaharski Afriki je nižja kot pred tremi desetletji. Kot izhaja iz tabele 3.4.1, je bila po podatkih iz leta 2004 pričakovana življenjska doba ob rojstvu na celotnem področju Podsaharske Afrike le 46,1 leta. Kar štiri od petih naključno izbranih držav (Namibija, Uganda, Kenija in Niger) na tem območju se gibljejo blizu omenjenega povprečja (UNDP 2006: 275).

Tabela 3.4.1: Primerjava indeksa človekovega razvoja (HDI) po podatkih iz leta 2004 za področje Podsaharske Afrike in izbranih 5 držav

Država	Vrednost HDI	Pričakovana življenjska doba ob rojstvu (leta)	Stopnja pismenosti ljudi nad 15 let (%)	Kombiniran bruto vpisni količnik v izobraževanje*	BDP na prebivalca (PPP USD)
Sejšeli**	0,842	72,7	91,8	80	16,652
Namibija	0,626	47,2	85	67	7,418
Uganda	0,502	48,4	66,8	66	1,478
Kenija	0,491	47,5	73,6	60	1,14
Niger***	0,311	44,6	28,7	21	779
Podsaharska Afrika	0,472	46,1	63,3	50	1,946

*kombinirani bruto vpisni količnik združuje osnovnošolsko, srednješolsko in visokošolsko/univerzitetno izobraževanje

** na lestvici HDI uvrščena na 47. mesto (sicer najvišje med državami Podsaharske Afrike)

*** na lestvici HDI uvrščena na zadnje, 177. mesto (tudi najnižje med državami Podsaharske Afrike)

Vir: UNDP (2006).

in neenakost. Kljub temu pa zagotavlja širši pogled na človekov razvoj, saj upošteva kompleksno razmerje med višino dohodka in posameznikovo blaginjo (UNDP 2006: 263).

Kar osemnajst držav na lestvici HDI danes kotira nižje kot pred petnajstimi leti in večina jih je iz Podsaharske Afrike. Med izbranimi državami se le Sejšeli (47. mesto) uvrščajo med države z visoko stopnjo človekovega razvoja. Namibija (125. mesto) in Uganda (145. mesto) sodita med države s srednjo stopnjo človekovega razvoja, Kenija (152. mesto) in Niger (177. mesto) pa med države z najnižjo stopnjo človekovega razvoja. V slednjo kategorijo po podatkih iz leta 2004 sodi enaintrideset držav, med njimi kar osemindvajset s področja Podsaharske Afrike (UNDP 2006: 265).

Podatki kažejo, da so se afriške države znašle v skrajno nezavidljivem položaju. Tega se že vrsto let zaveda tudi Svetovna banka, zato bomo v nadaljevanju na kratko predstavili njene temeljne usmeritve oziroma njen prispevek k zmanjševanju revščine.

4. VLOGA SVETOVNE BANKE PRI ZMANJŠEVANJU REVŠČINE

Nakazali smo, da je problem revščine v Podsaharski Afriki izjemno pereč in da potrebuje ustrezno reševanje na globalni ravni. Spopadanje s problemom revščine zahteva številne ukrepe, ki presegajo odločitve na zgolj nacionalnih ravneh. To je razumljivo z vidika bojazni pred t.i. *spill over* učinkom, torej strahu, da bodo posledice revščine ene države negativno vplivale tudi na druge države v regiji. In ker revščina v svetu ni zajezena, nasprotno, število revnih v afriških državah celo narašča, se z njenim reševanjem že vrsto let spopada tudi osrednja mednarodna finančna institucija za financiranje razvoja – Svetovna banka²⁵. Poglejmo njene smernice oziroma prioritete naloge na tem področju nekoč in danes.

4.1 Kratak pregled dejavnosti Mednarodne banke za obnovo in razvoj

Štirideseta in petdeseta leta: V obdobju po drugi svetovni vojni si je IBRD kot prioriteto nalogo zadala financiranje gospodarske obnove tistih držav, ki so iz vojne izšle kot

²⁵ Izraz Svetovna banka uporabljamo kot skupno ime za Mednarodno banko za obnovo in razvoj [International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)] in Mednarodno razvojno združenje [International Development Association (IDA)] (Mrak 2002: 455). Če bo potrebno posebej govoriti le o eni od omenjenih institucij, bomo na to posebej opozorili, in sicer z dosledno rabo kratic.

najbolj prizadete. V obdobju do druge polovice petdesetih let so se vse njene dejavnosti osredotočale zgolj na povojno obnovo. Kasneje (predvsem na račun procesa dekolonizacije in izboljšanja položaja zahodnoevropskih držav) je njena osnovna dejavnost postala dolgoročno financiranje gospodarskega razvoja (Mrak 2002: 458).

Šestdeseta in sedemdeseta leta: V šestdesetih letih je IBRD v glavnem financirala izgradnjo velikih industrijskih in infrastrukturnih objektov. Pričakovati je bilo, da bodo prevzeli potrebno razvojno vlogo, a se to ni zgodilo, ker je s tem prišlo do zapostavljanja socialno usmerjenih projektov²⁶, nujno potrebnih za celovit gospodarsko-socialni razvoj držav. IBRD jih je začela financirati šele, ko je sprejela nov koncept razvoja, temelječega na »redistribuciji rezultatov gospodarske rasti« (Mrak 2002: 458). Prevzela je usmeritev, da mora biti »večina njenih sredstev namenjena tistim, ki predstavljajo najrevnejših štirideset odstotkov prebivalstva v državi« (Mrak 2002: 459). Prav takšen preobrat v miselnosti Banke je povzročil naraščajoč problem revščine v DVR in njihov razvojni zaostanek.

Osemdeseta in devetdeseta leta: V osemdesetih letih je IBRD uvedla dve pomembni novosti. Ker je osemdeseta leta zaznamoval izbruh t.i. dolžniške krize, je bil velik del aktivnosti IBRD usmerjen v zmanjševanje dolžniške obremenjenosti držav. Začela je z dodeljevanjem kreditov, ki so državam dolžnicam omogočili, da so del sredstev, ki bi jih sicer morale nameniti za servisiranje svojih zunanjih dolgov, rajši namenile za financiranje razvoja. Problem dolžniške obremenjenosti DVR je Banka reševala tudi z delnim odpisom dolgov²⁷. Druga novost pa je bila financiranje projektov, namenjenih varstvu okolja (Mrak 2002: 459).

Devetdeseta leta je zaznamoval sklop že omenjenih neoliberalnih politik, znanih pod imenom Washingtonski konsenz (glej podpoglavje 2.3). V začetku devetdesetih let je bilo

²⁶ Gre za projekte, usmerjene v financiranje razvoja podeželja, zdravstva, izobraževanja ipd (glej Mrak 2002: 458–459).

²⁷ V tem času je namreč postalo jasno, da problema zunanje zadolženosti ne bo mogoče reševati, ne da bi najbolj zadolženim državam vsaj delno odpisali njihove zunanje dolgove. Leta 1996 je bila s tem namenom uvedena pobuda HIPC [Heavily Indebted Poor Countries] oziroma Inicijativa za pomoč zelo zadolženim revnim državam, ki jo podrobneje obravnavamo v poglavju 5.3.5.

programom, namenjenim izboljšanju gospodarskega položaja najrevnejših držav, posvečene premalo pozornosti. Programi za zmanjševanje revščine in programi za krepitev institucionalnih struktur najrevnejših držav so se med dejavnostmi IBRD uveljavili šele v drugi polovici devetdesetih let. Razloge za takšen premik pogosto pripisujemo menjavi v vodstveni ekipi Banke²⁸ (Mrak 2002: 460), pa tudi naraščajočemu zavedanju, da problem revšine in podrazvitosti predstavlja potencialno grožnjo mednarodnemu miru in varnosti. Zato zahteva posebno pozornost in celovito reševanje (glej Vrhunec 1997).

4.2 Mednarodno razvojno združenje

IDA je bila ustanovljena leta 1960 kot samostojna institucija v Skupini Svetovne banke²⁹. Predstavlja največjo multilateralno finančno institucijo, ki najrevnejšim državam sveta omogoča najemanje kreditov po koncesijskih pogojih, torej pogojih, ki so ugodnejši od komercialnih. Zagotavljanje tovrstnih sredstev je postalo nujno potrebno glede na to, da so finančna sredstva IBRD za najrevnejše države sčasoma postala predraga. Tako so morale postopoma tudi razvite države priznati, da bo za gospodarski razvoj DVR potrebno zagotoviti dodatna finančna sredstva, pri čemer naj bi del teh sredstev prevzel obliko finančne pomoči³⁰ (Mrak 2002: 471).

²⁸ Novi predsednik je postal James Wolfensohn. Naj na tej točki kot zanimivost omenimo, da za Svetovno banko in IMF od ustanovitve velja nepisano pravilo, da je predsednik Banke vedno Američan, predsednik Sklada pa vedno Evropejec. Stiglitz opozarja, da glede na aktivnosti obeh institucij, ki so v današnjem času usmerjene predvsem v nerazviti svet oziroma v DVR, pa njuni predstavniki, nasprotno, izhajajo vedno iz razvitih, industrializiranih držav. Poleg tega so predsedniki izbrani za zaprtimi vrati, za zasedbo predsedniškega položaja pa se kot pogoj nikoli ni pojavila zahteva, da mora imeti predsedniški kandidat izkušnje z delom v DVR (Stiglitz 2002: 19).

²⁹ Skupino Svetovne banke sestavlja pet samostojnih mednarodnih razvojnih institucij, in sicer: i) Mednarodna banka za obnovo in razvoj (IBRD), ii) Mednarodno razvojno združenje (IDA), iii) Mednarodna finančna korporacija (IFC), iv) Mednarodni center za razreševanje investicijskih sporov (ICSID) in v) Multilateralna agencija za zavarovanje investicij (MIGA). Več o tem glej Mrak (2002).

³⁰ ZDA so sprva nasprotovale ustanovitvi IDE, saj niso želele povečati razvojnih sredstev za DVR. Kasneje so na njeno ustanovitev pristale, a pod pogojem, da ne deluje pod okriljem in v skladu z načinom glasovanja OZN, pač pa pod okriljem IBRD. V slednji je namreč glasovalna moč odvisna od finančnega prispevka države članice oziroma od njenega deleža v kapitalu Banke (t.i. sistem kvot). Ker ima v IBRD daleč največji delež prispevkov (in s tem tudi glasov) prav ZDA, takšna zahteva niti ni presenetljiva. Glej Mrak (2002).

Do finančnih sredstev IDA so upravičene zgolj tiste države, ki ne presegajo dogovorjenega cenusa. Konkretnije, gre za kriterij BND *per capita*, ki mora biti nižji od tisoč ameriških dolarjev. Krediti, ki jih nudi IDA, so tako predvsem usmerjeni v projekte za zmanjševanje revščine (Mrak 2002: 474).

Tabela 4.2.1 prikazuje količino finančnih sredstev, ki sta jih IBRD in IDA v letih od 2001 do 2006 namenili afriškim državam. V letu 2006 sta največ sredstev namenili za razvoj finančnega in zasebnega sektorja (979,1 milijona USD), najmanj pa za gospodarsko upravljanje (31,4 milijone USD). V tej kategoriji je razviden precejšen upad sredstev glede na leti 2001 in 2002. Podobno velja za količino sredstev, namenjenih socialnemu razvoju, socialnemu varstvu in upravljanju s tveganji.

Tabela 4.2.1: Razdelitev finančnih sredstev Svetovne banke (IBRD in IDA) afriškim državam v letih 2001–2006 po področjih (v milijonih USD)

PODROČJE	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gospodarsko upravljanje	138,5	138,7	37,8	68,0	46,5	31,4
Upravljanje z okoljskimi in naravnimi viri	110,0	159,9	227,0	195,2	217,2	250,6
Razvoj finančnega in zasebnega sektorja	625,8	780,7	383,6	810,9	768,2	979,1
Človekov razvoj	399,4	739,0	811,4	618,2	620,2	673,3
Vodenje javnega sektorja	429,6	851,9	432,4	818,4	708,0	964,7
Vladavina prava	34,0	22,5	34,5	28,3	30,9	179,7
Ruralni razvoj	296,3	329,2	384,1	360,7	537,2	528,6
Socialni razvoj	491,8	347,4	420,0	374,3	221,8	198,5
Socialna zaščita in upravljanje s tveganji	376,4	98,3	543,7	209,2	294,3	262,7
Trgovina in integracije	261,5	46,4	37,2	371,5	232,0	413,1
Urbani razvoj	206,1	279,6	425,5	261,1	211,4	304,9
SKUPAJ:	3.369,6	3.793,5	3.737,2	4.115,9	3.887,5	4.786,6

Vir: The World Bank (2006c).

Če pogledamo še, kako so razvojna sredstva razpršena po posameznih sektorjih (glej tabelo 4.2.2), vidimo, da je bilo v minulem letu največ sredstev (1.263 milijonov USD) namenjenih za pravne zadeve in za delovanje javne uprave, najmanj pa za informacijski in komunikacijski sektor (le 5 milijonov USD). Glede na to, da mnogi strokovnjaki opozarjajo na grožnjo izključitve Afrike iz procesa informacijske revolucije, takšna okrnitev sredstev ni ravno dobrodošla.

IDA nudi afriškim državam največ finančnih sredstev. V letu 2006 je bilo teh za 4,7 milijarde USD (glej tabelo 4.2.2). Od tega je 1,1 milijarde USD lansirala kot donacije (*grants*), preostali del pa v obliki kreditov (*credits*) (The World Bank 2006c: 33). IBRD je v istem času afriškim državam namenila 40 milijonov USD (glej tabelo 4.2.2), in sicer v obliki dveh kreditov (*ibid.*).

Tabela 4.2.2: Razdelitev finančnih sredstev Svetovne banke (IBRD in IDA) afriškim državam v letih 2001–2006 po sektorjih (v milijonih USD)

SEKTORJI	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kmetijstvo, ribištvo, gozdarstvo	212,0	210,4	303,4	268,5	215,3	585,5
Izobraževanje	209,5	472,6	423,6	362,9	369,0	339,3
Energetika, rudarstvo	198,0	490,3	324,4	365,8	509,5	524,5
Finance/monetarno gospodarstvo	200,1	192,8	67,2	165,7	68,6	142,3
Zdravstvo in druge socialne storitve	889,9	616,6	775,9	723,1	590,3	614,0
Industrija in trgovina	170,6	266,7	92,7	95,4	253,8	348,4
Informacijski in komunikacijski sektor	21,1	33,8	41,4	52,9	20,0	5,0
Pravo, javna uprava	880,8	906,9	721,8	1.004,2	1.077,5	1.263,0
Transport	229,8	491,1	690,5	716,6	507,2	602,7
Voda, sanitarna ureditev in varstvo pred poplavami	257,8	112,2	296,3	360,8	276,2	361,9
SKUPAJ:	3.369,6	3.793,5	3.737,2	4.115,9	3.887,5	4.786,6
*OD TEGA IBRD:	0,0	41,8	15,0	0,0	0,0	40,0
*OD TEGA IDA:	3.369,6	3.751,6	3.722,2	4.115,9	3.887,5	4.746,6

Vir: The World Bank (2006c).

Glede na to, da je delo IDA tesno povezano, celo prepleteno z delom IBRD, in da v obeh primerih države finančna sredstva črpajo izključno v obliki kreditov, ju v nadaljevanju ne bomo več obravnavali ločeno, pač pa bomo uporabljali njuno skupno ime, torej Svetovna banka.

4.3 Politika Svetovne banke

Svetovna banka velja za institucijo z najdaljšim stažem na področju zagotavljanja pomoči najrevnejšim državam pri zmanjševanju revščine. Poleg zagotavljanja finančnih sredstev po koncesijskih pogojih DVR nudi še vrsto drugih storitev.

Njena politika temelji na dveh stebrih. V okviru prvega stebra Banka nudi državam pomoč pri vzpostavitvi ugodnih investicijskih pogojev, ki imajo pozitiven učinek na gospodarsko rast. Sem sodijo predvsem ukrepi, ki so usmerjeni v vzpostavitev enakopravnih trgov, v spodbujanje iniciativ iz vrst zasebnega sektorja in ukrepi za izgradnjo učinkovitejše infrastrukture. Aktivna je tudi na področju promoviranja odprtosti držav v mednarodnih trgovinskih odnosih. Zaveda se, da bo za učinkovito zmanjševanje revščine v prihodnje potrebno sprejemati tudi ukrepe, ki bodo revni populaciji omogočili dostop do finančnih storitev, zato vztraja, da je revnim potrebno omogočiti dostop do zavarovanj, posojil ter varčevalnih shem (The World Bank 2006c: 19–22).

Aktivnosti Svetovne banke v okviru drugega stebra se nanašajo na investicije v človekov razvoj, ki so nujno potrebne za dvigovanje kvalitete življenja. Slednje omogočajo širšo udeležbo ljudi na ekonomskem področju, kar pozitivno vpliva na razvoj države, olajša dostop do storitev in, nenazadnje, zmanjšuje neenakost. Poleg tega spodbuja aktivnosti na področju izobraževanja, predvsem otrok, in sicer z namenom preprečevanja otroškega dela. Vrsto let pa v okviru drugega stebra potekajo tudi aktivnosti v smeri preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni. Predvsem za afriške države velja, da se vsakodnevno spopadajo z vrsto nalezljivih bolezni (na primer z epidemijo HIV/AIDS, z malarijo, s tuberkulozo), tudi s tistimi, ki jih je razvita Evropa že davno izkoreninila. Zmanjševanje revščine namreč zahteva vrsto ukrepov v smeri izboljšanja zdravstvenega stanja ljudi. V

posebej ranljivo skupino se uvrščajo matere in otroci. Stopnja smrtnosti med njimi je še vedno prevelika, na kar Banka v svojih poročilih vztrajno opozarja (The World Bank 2006c: 22–25).

Pomemben vidik politike Svetovne banke v zadnjem času predstavlja premik v smeri vključevanja nacionalnih vlad, nevladnih organizacij in civilne družbe DVR v proces oblikovanja, uresničevanja in nadzora razvojnih strategij. Razlog za takšen premik v odnosu Banke (pa tudi IMF) do DVR je po mnenju nekaterih avtorjev (Cling in drugi 2006: 2) potrebno iskati na treh ravneh. V prvem primeru gre za zavedanje, da pojav revščine v svetu ni zajezen in da se število revnih v mnogih delih sveta celo povečuje. Drugi razlog je potrebno iskati v neuspehu držav na področju izvajanja programov strukturnega prilagajanja³¹. Osnovo tovrstnim programom namreč predstavlja že opisani Washingtonski konsenz, katerega uresničevanje je za revne države precej težavno. Ekonomske politike, ki so predmet tega konsenza, so namreč neustrezne za države v zgodnji fazi razvoja³² (Stiglitz 2002: 16). Tretji razlog pa predstavljata brettonwoodska dvojčka³³. Slednja sta bila v zadnjem času izpostavljena mnogim kritikam, predvsem na račun svoje organizacijske strukture in načina odločanja, zaradi česar so mnogi pod vprašaj postavili njuno legitimnost (Cling in drugi 2006: 2). Stiglitz (2006: 17–18) v zvezi s tem opozarja na (tudi sicer) pomanjkljiv proces sprejemanja odločitev na globalni ravni, v katerem DVR niso ustrezno zastopane. Ravno ta pomanjkljivost je hkrati razlog, da njihovi predlogi prepogosto naletijo na gluha ušesa.

Z namenom, da bi v prihodnje svoje mehanizme zagotavljanja pomoči še izpopolnila, je Svetovna banka sprejela vrsto aktivnosti v smeri prilagajanja programov pomoči potrebam posameznih držav. Med tovrstne ukrepe sodi tudi iniciativa za zmanjševanje revščine iz leta 1999, ki ji v celoti posvečamo naslednji dve poglavji.

³¹ Pri programih strukturnega prilagajanja (SAP) gre za sklop ekonomskih reform. Njihov osnovni namen je, da država z ukrepi ekonomske politike na makroekonomskem področju doseže makroekonomsko ravnotežje (Mrak 2002: 467).

³² Stiglitz (2006: 28) opozarja, da Washingtonski konsenz temelji na teoriji tržnega gospodarstva, ki predpostavlja popolno informiranost, popolno konkurenco in sposobnost trgov, da se ustrezno odzivajo na morebitna tveganja. Vendar pa imajo omenjene predpostavke le malo opraviti z realnostjo, zato je takšna teorija, predvsem za DVR, neuporabna.

³³ Gre za Svetovno banko in Mednarodni denarni sklad.

5. STRATEGIJA ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE – INICIATIVA SVETOVNE BANKE

Kljub številnim prizadevanjem na področju zmanjševanja revščine v svetu do splošnega napredka ni prišlo. Najbolj razočarane so številne afriške države, kjer število revnih celo narašča, kot je bilo že zapisano. Takšni neuspehi pa poleg razočaranja prinašajo tudi kritično oceno, nujno potrebno za preprečevanje ponavljanja napak iz preteklosti. Prav na podlagi analize izkušenj je mogoče ugotoviti, katere (ekonomske) politike lahko v bodoče vodijo v vzdržno gospodarsko rast in zmanjševanje revščine in katere so se pokazale kot neučinkovite. Skladno s tem se nujno spreminja tudi mnenje vodilnih mednarodnih finančnih institucij o tem, kako je potrebno postopke in mehanizme nudenja finančne pomoči najrevnejšim državam prilagoditi obstoječim razmeram.

Zato niti ne preseneča, da je sredi devetdesetih let prišlo do razprav o neučinkovitosti razvojnih potez Svetovne banke in IMF, namenjenih revnim državam in državam z nizkim dohodkom. Razloge za pretekle neuspehe so začeli pripisovati zastarelim modelom tehnokratskega vladanja, ki so se kljub podpori donatorjev izkazali kot neustrezni. Razvojni rezultati niso bili ravno spodbudni, predvsem za Podsaharsko Afriko (IBRD 2003: xvii). Prav izkušnje in ocene preteklega dela³⁴ so povzročile miselni preobrat k potrebi po uvedbi celovitejšega pristopa na področju oblikovanja strategij za zmanjševanje revščine z vključevanjem širšega spektra akterjev. To pa pomeni, poleg mednarodnih finančnih institucij in vlad držav, tudi predstavnike zasebnega sektorja in civilne družbe. Iniciativa Svetovne banke, imenovana »Strategija za zmanjševanje revščine« oziroma »Iniciativa PRS«, predstavlja poskus v tej smeri.

Zamišljena je bila kot nov temelj za sodelovanje med DVR in mednarodno skupnostjo na področju razvoja. Svetovna banka in IMF sta pričakovala, da se bodo pobudi pridružile vse države z nizkim dohodkom, predvsem pa visoko zadolžene revne države, ki so se priključile pobudi HIPC oziroma države, ki naj bi k slednji v kratkem pristopile (EURODAD 2000). Tudi zaradi diskusij v okviru pobude HIPC (gre za najrevnejše

³⁴ Pod drobnogledom so se znašli mnogi mehanizmi nudenja pomoči najrevnejšim državam, predvsem programi SAP, ki niso prinesli pričakovanih razvojnih rezultatov (IBRD 2003: xvii).

države) se je iniciativa PRS usmerila na države, ki so: i) najrevnejše med vsemi in ki imajo možnost dostopanja do koncesijskega kreditiranja, ii) močno odvisne od zunanje pomoči in iii) pretežno afriške (Piron in Evans 2004: 3).

5.1 Temeljna načela

Svetovna banka in IMF sta iniciativo PRS predstavila septembra 1999 na letnem sestanku. Iniciativa velja za pomemben korak naprej na ravni odnosov obeh institucij z državami z nizkim dohodkom³⁵ in je okvir za delovanje držav v smeri zmanjševanja revščine in podrazvitosti, ki zajema dolgoletne izkušnje obeh institucij na tem področju³⁶ (The World Bank Mission 2004: 21). V ta namen je Svetovna banka že predhodno, v iniciativi *Comprehensive Development Framework* (CDF), oblikovala **štiri splošna načela** v oporo revnim državam pri oblikovanju njihovih strategij za zmanjševanje revščine:

Prvo načelo se nanaša na dolgoročni, celostni okvir strategije, kar pomeni, da je zmanjševanje revščine dolgoleten proces, ki od držav zahteva ekonomske, socialne in politične spremembe. Razvojna strategija mora biti zastavljena srednjeročno oziroma dolgoročno, vključevati pa mora tudi institucionalne spremembe in ustvarjanje kapacitet. Vse to zahteva trdno vodenje in odgovorno ravnanje. V tem smislu je nujna okrepitev državnih oziroma vladnih in institucionalnih naporov za spodbujanje gospodarske rasti in razvoja (The World Bank Mission 2004: 21). Poleg tega pripravljenost domačih in tujih razvojnih partnerjev na srednjeročne obveznosti povečuje učinkovitost njihove podpore (IMF in IDA 1999: 6). Osrednja ideja celostnega pristopa k zmanjševanju revščine je v tem, da mora država upoštevati vse elemente, ki vplivajo na njen razvoj. Takšno ravnanje

³⁵ [Low-Income Countries (LIC)]; razvoj PRS je uvrščen na agendo približno sedemdesetih držav z nizkim dohodkom.

³⁶ Naj opozorimo, da se je do nedavnega IMF pretežno ukvarjal le z ekonomskimi politikami, kot sta zagotavljanje ekonomske stabilnosti in uravnavanje inflacije. Zmanjševanje revščine, nezaposlenosti ipd je pravzaprav veljalo za domet Svetovne banke. Ker pa je praksa pokazala, da se v svetu število revnih povečuje (temu pojavu pa se pridružuje tudi naraščajoč problem brezposelnosti), je IMF začel več pozornosti namenjati tudi zmanjševanju revščine (Stiglitz 2006: 14).

omogoča osnovo za postavljanje prioritet in osnovo za vladne intervencije, ki upoštevajo proračunske omejitve (IBRD 2003: 8).

Drugo načelo govori o potrebi k usmerjenosti v doseganje rezultatov. Strategija za zmanjševanje revščine je lahko učinkovita le, če prepozna multidimenzionalno naravo revščine. Srednjeročni in dolgoročni cilji za zmanjševanje revščine, skupaj s ključnimi izidi in vmesnimi kazalci, zagotavljajo dobro zasnovo, učinkovito izvajanje in skrben nadzor nad sprejetimi ukrepi (IMF in IDA 1999: 6). To načelo od držav zahteva, da se osredotočijo na doseganje konkretnih razvojnih ciljev. To pomeni, da jih morajo dosledno oblikovati in izvajati nadzor nad njihovim uresničevanjem. Takšno ravnanje za akterje, ki sprejemajo nove politike in odločitve, predstavlja orodje za merjenje napredka in okvir za usklajevanje ukrepov s proračunskimi sredstvi države (IBRD 2003: 9).

Tretje načelo se nanaša na 'lastništvo' države³⁷. V petdesetih letih, odkar obstaja instrument tuje pomoči, predvsem pa od osemdesetih let dalje (obdobje strukturnega prilagajanja držav), so predvsem države donatorice in mednarodne organizacije odločale o dodeljevanju in uporabi sredstev razvojne pomoči. Za programe strukturnega prilagajanja (SAP) je bila značilna visoka stopnja pogojevanja, kar je pomenilo, da so morale države prilagajati svoje politike in tudi institucije, če so želele prejemati razvojna sredstva. Ti programi niso obrodili pričakovanih sadov, krivdo pa je delno mogoče pripisati tudi državam, ki sprejetih reform pogosto niso izvajale, saj so jih dojemale kot vsiljene. Temeljni preobrat se je zgodil z uvedbo načela, naj glavni nosilci razvoja postanejo države same (in ne donatorska skupnost). Lastništvo države nad razvojnimi politikami namreč vodi do sistematične in široko zasnovane udeležbe večjega števila razvojnih partnerjev (civilna družba, zasebni sektor, lokalne vlade) pod vodstvom države (IBRD 2003: 10–11). Udeležba več akterjev prispeva k okrepitvi izvajanja strategije za zmanjševanje revščine. Pomembno je tudi, da je strategija zasnovana skladno s potrebami

³⁷ Ko govorimo o državi kot o lastnici strategije za zmanjševanje revščine, imamo v mislih: i) sodelovanje več ministrstev države in lokalnih oblasti, ii) vključenost vseh tistih akterjev, na katere se strategija nanaša (civilna družba, etnične manjšine, skupine žensk (*women's groups*), raziskovalni inštituti in univerze, zasebni sektor, delavski sindikati, predstavniki različnih regijskih skupin države), iii) zunanji ponudniki pomoči (*external aid providers*), iv) vključevanje mehanizmov, namenjenih posvetovanju z revnimi ali z njihovimi predstavniki (Levinsohn 2003: 3).

konkretne države in da upošteva vse bistvene okoliščine (politične, ekonomske in socialne) (IMF in IDA 1999: 6).

Zadnje, četrto načelo, pa govori o partnerstvu pod vodstvom države. Temeljni razlog za neučinkovitost razvojne pomoči je mogoče pripisati pomanjkanju koordinacije med donatorji, kar je v preteklosti povzročalo nemalo nepotrebnih in škodljivih podvajanj programov pomoči³⁸. Inicijativa CDF je bila uvedena kot rešitev tega problema; postala naj bi okvir za pretok informacij, načrtovanje in učinkovitejše izvajanje aktivnosti, prejemnicam pomoči pa bi omogočila večji nadzor nad oblikovanjem in izvrševanjem razvojnih programov. Civilna družba, nevladne organizacije in zasebni sektor bi v tem smislu še dodatno okrepili osrednjo vlogo države (IBRD 2003: 11). Dejanski uspeh takšne strategije je odvisen od kvalitete partnerstva na vseh nivojih. Strategija za zmanjševanje revščine namreč ne more biti učinkovita brez hitre gospodarske rasti, ki prinaša koristi revnim prebivalcem. Zmanjševanje revščine zato zahteva multidimenzionalni pristop, ki zmore učinkovito raziskati vzročno-posledično zvezo med sprejetimi politikami in njenimi učinki na revščino in ki zmore zagotoviti učinkovit nadzor nad uresničevanjem sprejetih odločitev (The World Bank Mission 2004: 21).

Kot rečeno, sodijo opisana štiri načela v predhodno pobudo Banke, imenovano CDF, sprejeto le osem mesecev pred iniciativo PRS (IBRD 2003: 12). Omenjamo jih, ker so pomembno prispevala k njenemu razvoju. Ker pobuda CDF ni bila povezana z nobenim finančnim instrumentom Svetovne banke in ker ni vsebovala nobenega eksplicitnega pogojevanja, so države k njej pristopale na prostovoljni osnovi. Vlade držav so bile tako le povabljene k sodelovanju, vendar brez jasno definirane časovnega okvira. To pa je hkrati tudi pomenilo, da je bila operacionalizacija načel popolnoma odvisna od prioritete posamezne države. Vse to so razlogi, ki so privedli do lansiranja iniciative PRS. Slednja je namreč zagotovila izvedbeni okvir za implementacijo CDF načel v državah z nizkim dohodkom. Ker je bilo pričakovati, da bodo CDF načela vključevali tudi strateški

³⁸ V nekaterih afriških državah (Burkina Faso, Gani, Ugandi) je bilo nedavno prisotnih več kot trideset razvojnih agencij (*aid agencies*), pri čemer je vsaka od teh izvajala lastne projekte, postavljala lastne prioritete, lastne administrativne zahteve in časovne okvirje. To je države - prejemnice pomoči - poleg podvajanja programov tudi administrativno izdatno obremenilo (IBRD 2003: 11).

dokumenti za zmanjševanje revščine (PRSP)³⁹ v okviru iniciative PRS, je kmalu nastala zmeda o tem, kaj sploh ločuje omenjeni pobudi. Za našo razpravo zadostuje, da ju ločimo glede na njun prvotni namen. CDF naj bi se v osnovi ukvarjala z zmanjševanjem revščine in razvojnimi procesi, osnovni namen PRS pa je bil postati mehanizem za povezavo med odpisom dolgov in zmanjševanjem revščine (IBRD 2003: 12).

Strategijo za zmanjševanje revščine država predstavi v PRSP, ki predstavlja ključni instrument države v odnosih z njenimi donatorji. Natančneje: Banki in IMF zagotavlja osnovo za koncesijsko kreditiranje (če je skladno s politikami in programi, ki jih omenjeni instituciji podpirata) in osnovo za zmanjšanje dolžniške obremenitve v okviru iniciative HIPC⁴⁰.

5.2 Strategija kot nov pristop k zmanjševanju revščine

Čeprav Banka in IMF nikoli nista predstavila enotnega načrta, kako naj bodo PRSP oblikovani, sta vendarle predlagala pet osnovnih načel⁴¹, ki naj jih države pri tem upoštevajo. Ker vsebinsko omenjena načela popolnoma sovpadajo z načeli CDF, ki smo jih na kratko že predstavili, jih na tem mestu ne bomo podrobneje opisovali. V nadaljevanju bomo na podlagi njihove analize raje podrobneje pogledali, katere novosti v poslovanju obeh institucij je prinesla njihova uvedba. Pri tem želimo opozoriti, da se ugotovljene novosti lahko nanašajo zgolj na namere Banke in IMF in ne nujno tudi na njihovo izvršitev.

Prvo novost predstavlja že ideja, da strategija za zmanjševanje revščine pomeni načrt države in ne Svetovne banke ali IMF (glej prvo načelo). Čeprav so se takšne ideje v

³⁹ [Poverty Reduction Strategy Paper]; Strateški dokument za zmanjševanje revščine je dokument, v katerem je zapisana razvojna strategija države v okviru iniciative PRS. Več o tem glej podpoglavje 5.3.

⁴⁰ Finančne aranžmaje Svetovne banke in IMF, katerih osnovo predstavlja PRSP, bomo podrobneje obravnavali v podpoglavjih 5.3.6 in 5.3.7. Enako velja za pobudo HIPC (glej podpoglavje 5.3.5).

⁴¹ 5 temeljnih načel PRS pristopa: i) lastništvo države (država kot lastnik strategije za zmanjševanje revščine), ii) usmerjenost v rezultate (srednjeročni in dolgoročni cilji za zmanjševanje revščine), iii) vsestranskost (upoštevanje multidimenzionalne narave revščine in okrepitev vladnih ter institucionalnih naporov v smeri spodbujanja gospodarske rasti in razvoja), iv) sodelovanje (udeležba večjega števila akterjev v procesu oblikovanja razvojne strategije, kar dviguje njeno kvaliteto), v) dolgoročna perspektiva (IMF in IDA 1999: 6).

preteklosti že pojavljale, niso bile tako izrazito zastopane. Vendar si je potrebno zastaviti vprašanje, ali je res tako tudi v praksi. Podrobnejše branje nas je kmalu pripeljalo do zaključka, da lahko v najboljšem primeru govorimo o nekakšnem skupnem načrtu posamezne države, Banke in IMF (Levinsohn 2003: 3). Sicer je res, da države strategijo pripravijo same, vendar poleg tega, da že PRSP predstavlja osnovo za dostop do finančnih sredstev, velja, da instituciji tudi potrjujeta strateški dokument⁴² (IMF in IDA 1999: 17). Kot resnično novost lahko zato izpostavimo le t.i. proces s široko udeležbo (*broad-based participatory process*) priprave strategije, ki omogoča, da je vanj vključeno večje število akterjev. Velja opozoriti, da razvitejše države, ki razpolagajo z boljšo komunikacijsko infrastrukturo ali ki imajo kvalitetnejše organizirane vladne institucije, v ta proces lažje vključijo druge zainteresirane strani kot nerazvite države. Kot novost lahko opredelimo tudi poskus vključitve tistih ljudi, na katere se revščina neposredno nanaša (Levinsohn 2003: 3). Na kakšen način so slednje dejansko vključene in ali je njihova volja v resnici tudi upoštevana, je že drugo vprašanje. To problematiko bomo natančneje obravnavali v 6. poglavju.

Drugo načelo od držav zahteva usmerjenost k doseganju rezultatov, kar pa dejansko ni novost. Tudi pobude Banke pred letom 1999 so bile usmerjene k doseganju konkretnih rezultatov (na primer zmanjšanje števila revnih, pospeševanje gospodarske rasti ipd), vendar pri tem niso bile ravno uspešne. Je pa res, da osredotočenost na doseganje rezultatov v tej konkretni pobudi vsebuje tudi dolžnost držav, da analizirajo učinek rezultatov iniciative PRS na najrevnejše ljudi. V praksi je sicer težko natančno analizirati, kakšno korist so na primer od racionalnejše distribucije vladnih izdatkov in sprejetih politik imeli revni državljani, zato se vlade držav temu izogibajo na način, da zgolj analizirajo in predlagajo, katere politike bodo po njihovem mnenju imele ugoden vpliv na gospodarsko rast. Od takšnih politik naj bi imeli namreč neposredno korist tudi revni, vendar brez natančnejših analiz tega ni mogoče z gotovostjo trditi (Levinsohn 2003: 3). Že uvodoma smo ugotovili, da gospodarska rast samodejno ne odpravlja revščine. Nobenega dvoma ni, da je smiselno uvajati politike za njeno pospeševanje in da gospodarska rast na nek način predstavlja nujni predpogoj za zmanjševanje revščine, zato

⁴² O tem, kako teče postopek odobritve PRSP, glej podpoglavje 5.3.3.

gre tu bolj za vprašanje, kako prerazporediti njene koristi, da bodo pozitivni vpliv občutili tudi najrevnejši sloji prebivalstva.

Tretje načelo od držav zahteva, da upoštevajo multidimenzionalni problem revščine. Novost, ki jo je v tem smislu mogoče izpostaviti, je preseganje t.i. *income-based measures*. Gre za bolj poglobljen način merjenja revščine, ki ne upošteva zgolj kazalcev na ravni dohodka. Povedali smo že, da revščina predstavlja več kot le pomanjkanje dohodka. Predvsem se je tega potrebno zavedati, ko govorimo o kronični revščini. Drugi vidik, ki je morda v tem smislu še pomembnejši, pa je način razporeditve dohodka. Čeprav številke včasih izkazujejo, da se je dohodek na prebivalca v državi povečal, to še ne pomeni, da se je povečal sorazmerno. Za zelo revne države je namreč znano, da imajo izrazito neenakomerno distribucijo dohodka (*ibid.*).

Četrto načelo govori o tem, naj bo v proces oblikovanja PRSP vključenih čim več razvojnih partnerjev. To pomeni podporo strategije vseh vpletenih partnerjev (*aid providers*) za zmanjševanje revščine. Glede na to, da v teoriji strategijo oblikuje država, to tehnično pomeni, da partnerji (ponudniki pomoči) podpirajo strateški načrt konkretne države. Po mnenju Levinsohna (2003: 4) se to lahko razume tudi kot »strategija za privabljanje razvojnih partnerjev, da sprejmejo razvojno strategijo Banke in Sklada« (*ibid.*). Avtor namreč dvomi, da je strategija v dejanski lasti države, ker jo konec koncev potrjujeta Banka in Sklad. Zato govori o strategiji (obeh) institucij in ne države. Pri tem vendarle upošteva, da je cilj strategije med drugim tudi privabljanje drugih ponudnikov pomoči, zato ji ne moremo očitati neplemenitega namena, če je dobro zastavljena in če so naporji vseh vpletenih razvojnih partnerjev usmerjeni v dejansko zagotavljanje pomoči revnim (*ibid.*).

Zadnje, peto načelo, pa govori o tem, naj si države v svojih strategijah zastavijo realne cilje; torej cilje, ki jih je mogoče udejaniti. Ker je zmanjševanje revščine proces, ki zahteva svoj čas, mora PRSP vsebovati srednjeročno in dolgoročno perspektivo. Revščine namreč ni mogoče odpraviti 'čez noč' (Levinsohn 2003: 4).

5.2.1 Razlogi za sprejem Strategije

Preden podrobneje predstavimo osnovne značilnosti iniciative PRS, pogledimo, kakšni so razlogi, da je do nje sploh prišlo. Pri iskanju slednjih smo se oprli na izsledke inštituta *Overseas Development Institute* (Christiansen in Hovland 2003: vii–viii), ki kot najpomembnejši razlog navaja preobrat v številnih razpravah o mednarodnem razvoju v poznih devetdesetih letih. V teh razpravah je bilo pogosto mogoče zaslediti kritike na račun Svetovne banke in IMF kot posledico naslednjih dogodkov: i) krize, v kateri sta se znašla Svetovna banka in IMF, saj je odprla vprašanje njune kredibilnosti⁴³; največ kritik je IMF požel na račun naraščajočega nezadovoljstva s programi ekonomske stabilizacije⁴⁴, Svetovna banka pa na račun izjemno slabe ekonomske situacije v Podsaharski Afriki in, kot rečeno, nezadovoljstva s SAP, ii) neuspeha v poskusu okrepitve sodelovanja med Banko in IMF s t.i. 'Dokumentom okvirne politike' oziroma mehanizmom *Policy Framework Paper* (PFP), iii) revizije pobude HIPC leta 1999, ki je odprla vprašanje, kako povezati odpis dolgov z zmanjševanjem revščine, pritisk za izboljšanje in pospeševanje načina odpisovanja dolgov pa so uspešno izvajale številne nevladne organizacije (NGO⁴⁵), iv) potrebe po operacionalizaciji pobude CDF, ki pa ni bila neposredno povezana s črpanjem finančnih sredstev Banke niti ni vsebovala nobenega pogojevanja (*ibid.*).

Booth (2001: 2) opisanim razlogom dodaja: i) neuspeh prizadevanj za zmanjševanje revščine v večini najbolj zadolženih in od zunanje pomoči odvisnih držav v zadnjih dvajsetih letih, in sicer kljub številnim spremembam na področju sprejemanja razvojnih politik, pa tudi institucij, ii) priznavanje pomena nacionalnih politik, ki prispevajo k učinkovitejši tuji pomoči, iii) naraščajoče zavedanje omejitev konvencionalnega načina

⁴³ O krizi Svetovne banke in IMF in o potrebi po njenem reformiranju glej Meltzer (2005).

⁴⁴ Predvsem s programom ESAF [Enhanced Structural Adjustment Facility], ki predstavlja vrsto finančnega aranžmaja med državo in IMF, za katerega je značilna visoka stopnja pogojevanja. Sprejet je bil leta 1987 z namenom okrepitve plačilnobilančnega položaja DVR oziroma držav z nizkim dohodkom. Njegov najpomembnejši cilj je bil prispevati k povečanju gospodarske rasti. Več o tem glej Boughton (2001) in Mrak (2002).

⁴⁵ [Non-Governmental Organisations]

pogojevanja, iv) iskanje novih instrumentov, s katerimi bi upravičili prenovljeno pobudo za odpis dolgov (glej podpoglavje 5.3.5).

Za iniciativo PRS bi zato lahko dejali, da delno predstavlja preobrat na področju mednarodnega razvoja, saj je uspela združiti vrsto aktivnosti na področju zmanjševanja revščine, odpisa dolgov, učinkovitosti pomoči in zagotovitve kreditiranja Svetovne banke in IMF državam z nizkim dohodkom (Christiansen in Hovland 2003: vii–viii).

5.2.2 Osnovne značilnosti Strategije

Osnovna ideja strategije za zmanjševanje revščine je v tem, da zagotovi skladnost med makroekonomskimi, strukturnimi in socialnimi politikami države ter cilji zmanjševanja revščine in socialnega razvoja, zaradi česar mora biti oblikovana na način, ki omogoča transparenten pregled delovanja vpletenih akterjev. Ker prav slednji oblikujejo politike in hkrati bdijo nad postopki uresničevanja začrtanih ciljev, sta preglednost in spremljanje izvajanja strategije države v praksi še kako pomembna. PRS mora vsebovati konkretne razvojne cilje, ki jih je mogoče v določenem času tudi udejaniti (zato morajo biti vsaj v teoriji realistično zastavljeni), kar lahko opredelimo kot njeno prvo značilnost. Takšno pobudo so dobro sprejele tako vključene države kot države donatorice. Eden od namenov strategije je namreč tudi izboljšanje koordinacije razvojne pomoči v odnosu do vpletenih razvojnih partnerjev. Mnogo jih je svojo razvojno pomoč že prilagodilo omenjeni pobudi (The World Bank Mission 2004: 25). Druga pomembna značilnost Strategije je torej, da državam ponuja osnovo za oblikovanje razvojnih prioritet, ki naj bi jim sledili tudi razvojni partnerji. To je zelo pomembno posebej v primeru, če pomoč in investicije slednjih sovpadajo s prioritetskimi nalogami posamezne države, saj se s tem povečuje tudi možnost za uspešno implementacijo strategije (IMF 2005: 1).

Na tej točki želimo opozoriti na tretjo značilnost PRS iniciative, in sicer na ohlapnost smernic, ki naj bi jih države pri oblikovanju svojih strategij upoštevale, kar je razvidno tudi iz temeljnih načel. Poleg samoiniciativnosti države pri oblikovanju strategije Banka državam svetuje, naj se strategija osredotoča na sprejemanje makroekonomskih politik, ki

delujejo spodbudno na gospodarsko rast, naj odseva celostno razumevanje problema revščine, njenih determinant, dosedanjega dela na tem področju, dobrih praks, in naj podpre tiste programe, ki imajo največji vpliv na zmanjševanje revščine.

Oblikovanje PRS je dinamičen proces, ki od držav zahteva sprotno prilagajanje. To pomeni, da ima strategija naravo 'živega dokumenta', ki se skladno z razmerami spreminja in dopolnjuje. Treba je upoštevati, da imajo nekatere države v tem procesu boljši izhodiščni položaj od drugih. Za slednje je značilen bistveno počasnejši razvojni napredek, kar ni presenetljivo. Prav zaradi opisanih razlik med državami ne bi bilo realno pričakovati, da bo PRS iniciativa problem revščine rešila v celoti. Nasprotno pa je mogoče pričakovati, da bodo države namenjale čedalje več pozornosti njenemu oblikovanju in dopolnjevanju, in sicer predvsem na način »*learning by doing*« (IMF in IDA 1999: 8–9). Iniciativa PRS zato ne sodi med omejene pristope, za katere je značilno, da so vnaprej sposobni predvideti morebitne težave in skladno s tem tudi vizijo ustreznih rešitev. Bolj gre za pristop, ki spodbuja aktivno in eksperimentalno vlogo države. Dolžnost vseh vpletenih (predvsem pa vodilnih) akterjev je, da se poskušajo čim bolj ravnati po načrtanih smernicah, vendar pa imajo pri svojem delovanju še mnogo manevrskega prostora za improvizacijo oziroma za prilagajanje vsebine lastnim potrebam in zmožnostim (*ibid.*).

5.2.3 Pozitivni in negativni vidiki Strategije

Od sprejetja iniciative PRS je preteklo že kar nekaj let. Pozitivna stališča v zvezi s pobudo so si enotna le glede naslednjih značilnosti: i) naraščajoč pomen lastništva države: vlade držav, civilno-družbene organizacije (CSO⁴⁶) in NGO se strinjajo, da je lastništvo države nad PRS dobrodošlo, ii) pomen procesa sodelovanja številnih akterjev v postopkih oblikovanja, uresničevanja in nadzora nad PRS, ki je prispeval k bolj odprtemu dialogu in izboljšal pretok informacij znotraj vlad in med vladami in CSO (te so pridobile izkušnje in kredibilnost), iii) problemi, povezani z zmanjševanjem revščine, so deležni

⁴⁶ [Civil Society Organisations]

večje pozornosti, kar so države upoštevale tudi pri sprejemanju politik: zmanjševanje revščine se razumeva širše – presega zgolj intervencije na področju socialnih politik, kar je privedlo tudi do napredka v smeri učinkovitejšega zbiranja podatkov, informacij in analiz ter do bolj sistematičnega vodenja evidenc, iv) privrženost donatorjev (med večje zagovornike sodijo UNDP, WHO in številni bilateralni razvojni partnerji). Predvsem je pomembno, da so izkazali pripravljenost svoje razvojne programe prilagajati razvoju PRSP. Takšno stališče je predvsem posledica želje po izboljšanju koordinacije razvojne pomoči in skrb, da v bodoče ne bi prihajalo do prekrivanja dejavnosti in predvsem, da bi pomoč dosegla svoj namen (IDA in IMF 2002: 6).

Nekatere države so uspele izdelati lastno strategijo za zmanjševanje revščine, vsebovano v PRSP, in s tem izkazale pripravljenost za implementacijo zastavljenih ciljev. Takšen večplasten⁴⁷ pristop predstavlja zagotovo pozitiven premik v smeri dejanskega zmanjševanja revščine in spodbujanja razvoja. Nasprotno pa velja, da se pojavljajo težave s financiranjem obsežnih javnih akcij za države z nizkim dohodkom, saj imajo načeloma izjemno šibek nadzor nad upravljanjem z javnimi izdatki⁴⁸ (The World Bank Mission 2004: 26). Vsekakor pa drži, da je iniciativa PRS prispevala k poudarjanju in nadziranju problema revščine (*poverty monitoring*) ter učinkovitejšemu zbiranju podatkov (*poverty analysis*) (Siddharth 2003).

Bistvena določila, ki morajo biti vsebovana v PRSP in smo jih že omenili (vodilna vloga države, partnerstvo, večplastnost pristopa, srednje- in dolgoročna perspektiva), so države z nizkim dohodkom sprejele s pozitivnim odzivom. Kljub temu pa se je doslej izkazalo, da med njimi obstajajo številne razlike, predvsem glede: i) stopnje zavezanosti k zmanjševanju revščine in njihove pripravljenosti, da v ta namen oblikujejo ustrezno strategijo oziroma strateški dokument, ii) narave, vrste in značilnosti nacionalnih vlad ter njihove sposobnosti in voljnosti, da v ta proces vključijo tudi civilno družbo, iii) obstoja oziroma neobstoja (močne) civilne družbe, iv) kvalitete podatkov o dejanskem stanju

⁴⁷ O PRS pristopu govorimo kot o večplastnem, ker vključuje makroekonomske, strukturne in družbene prilagoditve nacionalnih gospodarstev.

⁴⁸ [Public Expenditure Management (PEM)]; Malavi, Uganda in Tanzanija so države, ki jim je uspelo razviti učinkovit sistem nadzora nad javnimi izdatki (Siddharth 2003).

revščine v državi, ki jih države lahko uporabijo kot osnovo za PRS (ocena stanja) in v dostopnosti tovrstnih podatkov in njihove kredibilnosti (IMF in IDA 1999: 6–7).

5.2.4 Vloga Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada

Eden najpomembnejših namenov iniciative PRS je tudi okrepitev sodelovanja Svetovne banke in IMF na področju pomoči državam članicam z nizkim dohodkom. Cilj obeh institucij je pomagati in svetovati državam pri oblikovanju strategij za zmanjševanje revščine.

V ta namen osebje Banke in Sklada pripravi skupno perspektivo posamezne države, v kateri obravnava vse bistvene ovire za pospeševanje rasti in zmanjševanje revščine ter predstavi možnosti za njihovo reševanje. Obe instituciji si družno prizadevata, da bi vladam držav preko omenjene perspektive omogočila celovit vpogled v ekonomsko situacijo države, pri čemer se tako Banka kot Sklad oklepata tistih področij, za katera sta tradicionalno pristojna. Predlagani ukrepi obeh naj bi vsaj v teoriji upoštevali tudi želje in predloge posamezne države (IMF in IDA 1999: 13).

Instituciji ločeno obravnavata vsa tista področja strokovnih znanj, ki sta jih opredelili v svojih preteklih sporazumih⁴⁹. V nadaljevanju povzemamo bistvena področja njenega delovanja.

5.2.4.1 Vloga Svetovne banke

Poleg svetovanja vladam držav glede oblikovanja PRS osebje Svetovne banke opravlja tudi nekatere druge naloge, kot je na primer pomoč pri oceni stanja revščine v državi (t.i. analiza revščine in socialnih vplivov)⁵⁰, saj številne najrevnejše države (predvsem

⁴⁹ Glej *1998 Report of the Managing Director and the President on Bank-Fund Collaboration* (SecM98-733).

⁵⁰ [Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)]. To je oblika socialnih analiz na makro nivoju, ki vključujejo analize (distribucijskega) vpliva političnih reform na blaginjo različnih skupin udeležencev v PRS procesu, posebna pozornost pa je namenjena skupini revnih in najbolj ranljivih. PSIA je lahko podana

afriške) običajno ne razpolagajo s kvalitativno zadovoljivimi statističnimi podatki. Poleg tega skuša Banka na podlagi izkušenj državam svetovati, kakšne ukrepe naj v bodoče sprejemajo, če želijo nadzorovati število revnih oziroma obvladovati pojav revščine. Med njene prednostne naloge je mogoče uvrstiti tudi oblikovanje sektorskih strategij in reform za izboljšanje učinkovitosti in odzivnosti institucij ter pripravo socialnih varnostnih mrež. Poleg tega Banka nudi vladam držav ustrezno pomoč pri oceni prioriteten izdatkov za zmanjševanje revščine, namenjenih doseganju določenih, vnaprej zastavljenih ciljev. Vladam držav članic predlaga tudi ukrepe za izboljšanje učinkovitosti porabe javnih sredstev in njihove usmerjenosti v zmanjševanje revščine preko t.i. poročil o javnih izdatkih (*Public Expenditure Reviews*). Nenazadnje nudi Banka vladam držav nasvete glede uvajanja drugih strukturnih reform, kot so: privatizacija oziroma regulatorne reforme (IMF in IDA 1999: 14).

5.2.4.2 Vloga Mednarodnega denarnega sklada

IMF v procesu razvoja in oblikovanja strategije za zmanjševanje revščine prevzema vlogo svetovalca vladam držav članic za področja, ki so že po tradiciji v njegovi domeni. Med te lahko uvrstimo: i) svetovanje državam pri sprejemanju makroekonomskih politik, ii) uvajanje strukturnih reform na področju menjalnih tečajev in davčne politike, iii) reševanje problemov, ki se nanašajo na davčno politiko, iv) izvajanje proračuna, v) preglednost fiskalnih ukrepov in vi) davčno ter carinsko upravo. Poleg tega IMF s svojimi priporočili pomaga državam oblikovati spodbudno okolje za rast zasebnega sektorja, za liberalizacijo trgovine in za razvoj finančnega sektorja (IMF in IDA 1999: 14 in Gupta in drugi 2002: 17).

Banka in Sklad sta z lansiranjem iniciative PRS prevzela odgovornost za usklajenost svojih svetovalnih mnenj vladam držav glede oblikovanja in nadziranja sprejetih politik ter za usklajenost z ostalimi akterji. Ker je uspeh pobude odvisen tudi od tega, kako učinkovito bo makroekonomski okvir povezan z ukrepi za vzdržno rast in

v treh oblikah: i) kot *ex-ante* analiza verjetnega vpliva specifičnih reform, ii) kot analiza stanja v času izvajanja reform oz. iii) kot *ex-post* analiza izvršenih reform.

zmanjševanje revščine, je nujno, da v prihodnje obe instituciji izpopolnita svoje znanje na tem področju (IMF in IDA 1999: 14).

5.3 Strateški dokument za zmanjševanje revščine

PRSP je dokument, ki predstavlja izhodišče za analizo stanja revščine v državi in hkrati predstavlja okvir nacionalne strategije za njeno zmanjševanje (Christiansen in Hovland 2003: 13). V njem so opisane makroekonomske, strukturne in socialne politike ter programi, ki so namenjeni spodbujanju gospodarske rasti in zmanjševanju revščine. Predstavlja tudi temelj (celo predpogoj) koncesijskemu kreditiranju Svetovne banke in IMF ter osnovo za zmanjševanje zunanjih dolgov najrevnejših držav v okviru pobude HIPC (The World Bank 2006b).

5.3.1 Osnovne značilnosti

Že na začetku uveljavljanja iniciative PRS je bilo jasno, da bo njena uspešnost odvisna od stopnje sodelovanja vseh vpletenih strani in trajne zunanje podpore. Prav tako je bilo znano, da idealnega strateškega dokumenta ne bo mogoče oblikovati in udejaniti v kratkem času. Izdelava takšnega dokumenta namreč zahteva svoj čas, celovite reforme javnega sektorja in preoblikovanje mnogih institucij. Svetovna banka je zato že leta 2003 napovedala, da zgolj oblikovanje PRSP ne more čez noč rešiti problema revščine in da bo najverjetneje potrebnih več generacij takšnih dokumentov, preden bodo pozitivni rezultati vidni tudi v praksi (IBRD 2003: xix).

Ker je lastnik strateškega dokumenta država, to pomeni, da načeloma sama nosi breme razvojnega načrtovanja. Načrtovanje strategije poleg finančnega bremena zahteva tudi čas in predvsem kvalificirane strokovnjake z zadostno mero znanja za njeno kvalitetno oblikovanje. Najrevnejše države pogosto nimajo ustreznega strokovnega kadra, ki bi zmožni tako zahtevno nalogo. Za takšne države je edina mogoča rešitev v tem, da razvoj strategije v celoti prepustijo Banki in IMF. Obstaja pa tudi srednja pot, ki so jo v

preteklosti uporabile mnoge države, in sicer, da Banka in IMF državam zagotovita podporo le, kadar je to nujno potrebno, vendar primarno odgovornost za oblikovanje strategije še vedno nosi država (Levinsohn 2003: 4). V nadaljevanju bomo pogledali, kaj konkretno mora takšen dokument vsebovati oziroma kakšna je njegova vsebina.

Razvoju PRSP so služila že omenjena štiri načela predhodne pobude Svetovne banke, imenovane CDF. Hkrati pa je ravno PRSP osnovni instrument za implementacijo teh načel v državah z nizkim dohodkom. Prvi PRSP so bili v celoti konsistentni, za kar se je zavzel tudi tedanji predsednik Svetovne banke, James Wolfensohn (IBRD 2003: 12). Pa vendar vse začetne smernice Banke niso bile mišljene kot rigidni okvir oziroma konkreten načrt za izdelavo posameznih PRSP. Že v začetku je bilo zaželeno upoštevanje morebitnih obstoječih razvojnih strategij držav, poleg njih pa še naslednjih dejavnikov:

- ovir, ki so v preteklosti onemogočale zmanjševanje revščine v državi; od držav je bilo pričakovati, da bodo same prepoznale ključne vzorce revščine, da bodo ugotovile, v kolikšni meri na te vzorce vpliva rast, politika, delovanje javnega sektorja, delovanje institucij oziroma koliko vpliva je mogoče pripisati zunanjim dejavnikom;
- vprašanja ciljev; ali je država v preteklosti že oblikovala določene cilje za zmanjševanje revščine glede na različne dimenzije tega pojava;
- akcijskega načrta; identifikacija prioritarnih javnih politik za spodbujanje rasti in zmanjševanje revščine, načrt institucionalnih sprememb, potrebnih za uspešno izvajanje strategije ter strategija za okrepitev vloge institucij in povečanje javnih izdatkov v korist revnih;
- nadzora in sistema ocenjevanja; izdelava okvirja in načina, na katerega bi bilo možno v ta proces vključiti tudi civilno družbo ter tudi oblikovanje varoval, namenjenih zagotavljanju transparentne porabe javnih finančnih sredstev;
- zunanje pomoči in zunanjega okolja; ocena pričakovane vsote zunanje pomoči (v primeru njenega povečanja pa tudi ocena o tem, ali jo je mogoče učinkovito porabiti ter ocena verjetnega vpliva zunanje pomoči na revščino v državi); ocena, kako tehnična pomoč lahko pripomore k uresničevanju strategije; ocena učinka na gospodarsko rast in zmanjševanje revščine v primeru povečanega dostopa države na trge partnerskih držav;

- procesa s široko udeležbo; prepoznavanje narave tega procesa in obrazložitev, kako so v njem zastopani interesi oziroma pogledi najrevnejših prebivalcev ter ocena njegovega učinka na oblikovanje in vsebino strategije za zmanjševanje revščine, podane v strateškem dokumentu (IMF in IDA 1999: 10).

Dober strateški dokument bi v grobem moral predstavljati načrt za zmanjševanje revščine in hkrati za povečanje vzdržne gospodarske rasti. Osebjem Svetovne banke in IMF je v pomoč državam osnovalo t.i. PRSP *Sourcebook* s smernicami za njegovo oblikovanje. Vsebuje vir informacij, saj na enem mestu združuje preteklo izkušnje, primere dobrih praks ter obravnava možne pristope na področju zmanjševanja revščine (The World Bank 2007c). Osredotoča se na štiri področja, ki bi jih moral dobro zasnovan strateški dokument natančneje obravnavati, in sicer: i) makroekonomske in strukturne politike, namenjene spodbujanju vzdržne rasti, pri katerih sodelujejo tudi revne države, ii) ukrepi za izboljšanje upravljanja, vključujoč ukrepe na področju upravljanja z javnimi izdatki, iii) oblikovanje primernih sektorskih politik in programov in iv) realistično načrtovanje porabe sredstev (*costing*) in zagotavljanje ustreznega financiranja večjih programov (Levinsohn 2003: 4).

Poleg navedenih štirih področij pa je v smernicah zapisano tudi navodilo, naj države oblikujejo seznam prioritetenih nalog ter časovni okvir (zaporedje) začrtanih aktivnosti (*ibid.*).

Če podrobneje pogledamo prvo področje (makroekonomske in strukturne politike), lahko ugotovimo, da ga smernice omenjajo zaradi prepričanja, da je makroekonomska rast koristna za revne. Takšno stališče je sicer razumljivo, vendar pa na žalost smernice ne ponujajo jasnih rešitev oziroma natančneje ne določajo ukrepov, ki makroekonomsko rast tudi zagotavljajo. Manj ambivalence je mogoče zaslediti pri ugotavljanju, kaj povzroča rast gospodarstva in kaj ne. Tu smernice jasno povedo, da nadzorovanje menjalnih tečajev in trgovinske omejitve zavirajo njegovo rast. Jasno omenjajo tudi politike na

področju trga delovne sile⁵¹ in nekatere druge regulatorne ukrepe. Lahko rečemo, da so smernice za makroekonomske reforme blizu standardnim navodilom IMF, tako da je (vsaj na deklarativni ravni) prisotna tudi skrb o tem, kakšen vpliv bodo imele sprejete politike na revne. Omenjajo tudi potrebo po okrepitvi socialnih varnostnih mrež, zanemarjajo pa dejstvo, da najrevnejše države (predvsem afriške) tovrstnih mrež nimajo niti vzpostavljenih (Levinsohn 2003: 5).

Drugo področje se nanaša na ukrepe za izboljšanje upravljanja. Vključitev tega področja v PRSP kaže na naraščajoče zavedanje, da je ekonomski napredek države odvisen od kvalitete institucij. Pričakovanja Banke in IMF so tu bolj jasna. Obe instituciji od držav pričakujeta, da bodo obravnavale probleme, ki se nanašajo na (ne)preglednost vladnega trošenja in na probleme, ki povzročajo neučinkovitost javne uprave. Smernice so na tem mestu korektne, ker implicitno upoštevajo tudi problem korupcije. V koruptivnih državah namreč revni nimajo vpliva na vladne politike (*ibid.*).

Tretje področje, ki ga obravnava PRSP *Sourcebook*, se nanaša na konkretne politike na področju izobraževanja, zdravstva, okolja, rudarstva in socialnega varstva. Čeprav je jasno, da se politike na naštetih področjih med državami zelo razlikujejo, smernice državam nalagajo, da ugotovijo, kateri ukrepi dodatno poglobljajo revščino. Na podlagi tovrstnih analiz je mogoče sprejemati ukrepe v korist revnih. Levinsohn (2003: 5) v tem pogledu obravnava dva možna pristopa. Prvi je ta, da države ugotovijo, do katere mere revščino determinirajo dejavniki, kot so: pomanjkanje pitne vode, omejen dostop do zdravstvenih storitev, izobraževanja in sanitarij. Nato bi morale države sprejeti ustrezne politike in pri tem upoštevati proračunske omejitve. Smernice poudarjajo, da politike in programi ne bodo realizirani, če države ne bodo vnaprej poskrbele za skladnost ukrepov z načrtovanim proračunom. Druga možnost pa je, da države analizirajo distribucijski vpliv javnih izdatkov. Slednji lahko variirajo glede na geografski položaj, glede na dohodke

⁵¹ Diskusije o politikah trga delovne sile so dokaj ambiciozne, vsaj z vidika večine afriških držav. PRSP naj bi namreč naslovili nekatere probleme, ki se nanašajo na določitev minimalnih plač, njihovega obdavčenja, pravil zaposlovanja oziroma odpuščanja delavcev, na podobne regulative na trgu dela in izdelali analizo vpliva na revne. Velik problem, ki ga takšna zahteva prinaša, je v tem, da revne države povečini ne razpolagajo niti z najosnovnejšimi podatki (Čad je to zapisal celo v svoj začasni PRSP) niti nimajo dovolj visoko kvalificirane delovne sile, ki bi bila kos tej zahtevni nalogi. Takšna zahteva je zato vsaj ambiciozna, če ne utopična (Levinsohn 2003: 5).

posameznih skupin prebivalcev, glede na spol in glede na verske ali plemenske skupnosti. PRSP smernice natančno določajo, naj države vnaprej analizirajo distribucijski vpliv sprejetih politik. Predvsem je poudarjen pomen analize vpliva na najrevnejše. To nas ponovno privede do problema, ki smo ga že omenjali. V primerih, ko države ne razpolagajo niti z najosnovnejšimi statističnimi podatki, je namreč o njihovi nadgradnji nemogoče govoriti (*ibid.*).

Zadnje, četrto področje, obravnava potrebo po realističnem načrtovanju porabe finančnih sredstev. Ta zahteva je tesno povezana s prvo zahtevo (makroekonomska stabilnost). Pri usklajevanju politik in programov s proračunom države je potrebno upoštevati možnost, da lahko pride do prerazporeditve obstoječih izdatkov, povečanja državnih dohodkov in zunanje pomoči. Glede na to, da Banka in Sklad potrjujeta PRSP, sta predvidoma tudi najustreznejši naslov za presojanje, kolikšna je verjetnost, da se naštetu tudi v resnici zgodi. Vsekakor se zdi, da je takšna zahteva potrebna in tudi primerna (*ibid.*).

5.3.2 Interim strateški dokument za zmanjševanje revščine

PRSP je lahko tudi rezultat procesa, ki se začne z oblikovanjem začasnega oziroma *Interim* strateškega dokumenta (I-PRSP). I-PRSP prav tako oblikuje vlada države, ponavadi pod vodstvom ministrstva za finance. Običajno je tudi, da se vlada v času njegovega oblikovanja o vsebini posvetuje z mednarodnimi finančnimi institucijami (Svetovno banko in IMF), drugimi donatorji in civilno družbo. I-PRSP na nek način predstavlja načrt za oblikovanje končnega strateškega dokumenta (*Full* PRSP) (Christiansen in Hovland 2003: 13). Zastavljen je bil kot kratek dokument, ki opisuje trenutno stanje revščine v državi in politike za njeno zmanjševanje (IDA in IMF 2002: 9).

Primarni namen I-PRSP je izogibanje zamudam pri prejemanju pomoči, saj prav tako kot končni PRSP predstavlja osnovo za črpanje finančnih sredstev po koncesijskih pogojih. Uveden je bil torej z namenom, da državam, ki jim ni uspelo pravočasno pripraviti končne verzije PRSP, omogoči neprekinjeno črpanje oziroma dostop do koncesijskih kreditov. Že v začetku sta namreč odbora izvršnih direktorjev Banke in Sklada ugotovila,

da bodo države za pripravo PRSP potrebovale več kot eno leto. V takšnih primerih sta od držav zahtevala, naj pripravijo I-PRSP. V letu 2001 pa je postalo jasno, da kljub prvotnim pričakovanjem države ne bodo uspeli v enem letu preiti z I-PRSP na končno verzijo. Ker je Odbor izvršnih direktorjev IMF želel, da države pripravijo kvalitetne dokumente, se je odločil, da uvede t.i. *Preparation Status Report*. Gre za kratek dokument (2–4 strani), na podlagi katerega lahko država neprekinjeno dostopa do sredstev z naslova PRGF⁵² finančnega aranžmaja (glej podpoglavje 5.3.7). To naj bi prispevalo k minimizaciji administrativnih stroškov in hkrati zagotovilo sredstva za dokončanje PRSP (*ibid.*).

V vmesnem času, torej v času med pripravo obeh tipov strateških dokumentov, se v državi odvija proces s široko udeležbo (*participatory process*) ter proces analiziranja in zbiranja statističnih podatkov o revščini oziroma o stanju revščine v državi⁵³. V tej fazi Svetovna banka in IMF od držav zahtevata, da proces s široko udeležbo opišejo, da izdelajo obširno analizo o 'simptomih' revščine (*comprehensive poverty diagnostic*), da oblikujejo prioritete cilje (in izdelajo stroškovnik zanje) ter da oblikujejo sistem za nadzorovanje in ocenjevanje procesa uresničevanja strategije (Christiansen in Hovland 2003: 13).

5.3.3 Odobritev Strateškega dokumenta

Osnutek PRSP izdela vlada države (v sodelovanju z drugimi akterji). Od nje in na podlagi njenega posvetovanja z mednarodnimi partnerji je odvisno, kdaj se odloči zaključiti svoj PRSP in kdaj ga želi posredovati osebju Svetovne banke in IMF v potrditev. Ko ga vlada države predloži osebju obeh institucij in ko osebje oceni, da je dokument sprejemljiv,

⁵² [Poverty Reduction and Growth Facility]; Finančni aranžma za zmanjševanje revščine in spodbujanje rasti podrobneje obravnavamo v podpoglavju 5.3.7.

⁵³ Poleg statističnih podatkov se države včasih poslužujejo tudi uporabe t.i. *Participatory Poverty Assessment* (PPA) (Christiansen in Hovland 2003: 13). Gre za instrument, ki omogoča neposredne posvete z revnimi. Za razliko od statističnih podatkov o gospodinjstvih, ki so sestavljeni iz vnaprej določenih vprašanj, PPA sestoji iz različnih fleksibilnih metod, ki kombinirajo vizualne (matrice, diagrami) in verbalne tehnike (intervjuji, diskusije) ter poudarjajo načine, ki pospešujejo širjenje informacij, njihovo analizo in akcijo. Ponavadi jih izvajajo posredniki, kot na primer NGO, akademske institucije itd (Robb 2000: 22–23).

izdela skupno svetovalno mnenje, imenovano *Joint Staff Advisory Note (JSAN)*⁵⁴. Slednje predstavlja priporočilo Odboru izvršnih direktorjev obeh institucij, da PRSP predstavlja zadostno osnovo za dostop do koncesijskih kreditov oziroma odpisa dolgov v okviru pobude HIPC. JSAN tako zagotavlja, da strateški dokument ne predstavlja osnove, na podlagi katere bi Izvršna odbora Banke in Sklada neposredno sprejemala odločitve. Poleg priporočila obema odboroma pa JSAN vsebuje tudi komentarje o tem, katerim razvojnim področjem bo morala država v prihodnje nameniti več pozornosti, da se bo strategija za zmanjševanje revščine države utrdila. S tem pa naj bi se povečale tudi možnosti za njeno doslednejše uresničevanje v prihodnje (Christiansen in Hovland 2003: 13).

5.3.4 Poročanje o napredku

Sprva je bil namen zavezati države k posodabljanju strateških dokumentov vsaka tri leta, a ker je prihajalo do zamud, je bil februarja 2003 sklenjen dogovor, da lahko države svoje PRSP pripravijo vsakih 3 do 5 let. Vsakoletno pa morajo Odboroma izvršnih direktorjev obeh institucij oddajati t.i. Letno poročilo o napredku oz. *Annual Progress Report (APR)*, v katerem je zapisano, kako poteka uresničevanje strategije oziroma PRSP in vključuje morebitne prihodnje prioritete. Namen teh poročil je vsakoletno obveščanje širše družbe in mednarodne skupnosti o spremembah ključnih indikatorjev revščine in politik za njeno zmanjševanje in nemoten dostop do koncesijskih kreditov oziroma do odpisa dolgov. Zaželeno je, da APR vlade držav uporabijo za oceno napredka in za oblikovanje smernic za prihajajoče leto. Banka in Sklad si prizadevata, da bi države združevale svoja letna poročila z drugimi rednimi notranjepolitičnimi procesi (sprejem proračuna, druga razvojna poročila, poročila o stanju revščine v državi, druge pomembnejše vladne odločitve), zaradi česar je datum predaje poročila prepuščen državam in torej ni natančno definiran (The World Bank 2007b). Poročila države predstavijo tudi donatorjem, kar se je

⁵⁴ O svetovalnem mnenju osebja Banke in Sklada (JSAN) govorimo šele od leta 2001. Pred tem je bilo osebje zadolženo za izdelavo ocene, imenovane *Joint Staff Assessment (JSA)*. Namen ocene osebja je bil zagotoviti, da je PRSP države kompatibilen z zahtevami oziroma pričakovani obeh institucij, vendar sta oceno v končni fazi potrjevala tudi odbora izvršnih direktorjev Banke in Sklada. Bistvena sprememba, ki jo je prinesla uvedba JSAN (namesto JSA), je odprava zahteve po nujnosti potrditve tudi znotraj obeh odborov. To z drugimi besedami pomeni, da za dostop do koncesijskih kreditov zadostuje že JSAN. Na tem mestu opozarjamo, da omenjena sprememba v nobeni točki ne spreminja iniciative PRS, celo nasprotno: dodatno poudarja ključne elemente pristopa. Glej The World Bank (2007b).

izkazalo kot dober način za dialog. Slaba stran večine letnih poročil o napredku je njihova pretirana posplošenost in pomanjkanje kritičnega vpogleda v preteklo politike. Zelo malo držav odda nepristranska poročila, ki omenjajo tudi bistvene pomanjkljivosti sprejetih ukrepov (IMF in IDA 2003: 10).

Po najnovejših podatkih Svetovne banke je do konca februarja 2007 v pobudi PRS sodelovalo 64 držav⁵⁵, od tega kar polovica s področja Podsaharske Afrike (32). Med omenjenimi afriškimi državami jih je v istem obdobju 28 izdelalo I-PRSP, od tega 18 že v letu 2000, druge kasneje, 25 pa končni PRSP (le 3 v letu 2000). Prvo Letno poročilo o napredku je oddalo 22 držav, četrto Letno poročilo o napredku pa sta izdelali le dve (Burkina Faso in Niger). V obdobju med majem 2005 in januarjem 2007 je le 8 držav⁵⁶ posodobilo svoje PRSP (t.i. druga generacija PRSP), Letno poročilo o napredku pa je oddala le ena država (Burkina Faso). Razloge za takšne razlike je mogoče pripisati dejstvu, da imajo države Podsaharske Afrike zelo različne izhodiščne položaje⁵⁷, poleg tega so se iniciativi PRS pridruževale različno intenzivno in v različnih časovnih obdobjih (The World Bank 2007a).

5.3.5 Strateški dokument kot osnova za zmanjšanje dolžniške obremenitve

Leta 1996 sta Svetovna banka in IMF predstavila pobudo HIPC, namenjeno visoko zadolženim revnim državam, njen glavni cilj pa je bil zmanjšati dolžniško breme najrevnejših držav. Ker pobuda v prvih treh letih ni privedla do zadovoljivih rezultatov, sta jo instituciji leta 1999 preoblikovali. Bistvo prenovljene pobude je v obveznosti sodelujočih strani, da bodo upravičeni zunanji dolg najrevnejših držav odpisale do višine 90 % oziroma za več kot polovico (glej Gautam 2003 in Mrak 2002).

⁵⁵ Omenjenih 64 držav Svetovna banka razvršča v 6 regij: Podsaharska Afrika (32), Vzhodna Azija in Pacifik (6), Evropa in Centralna Azija (11), Latinska Amerika in Karibi (7), Bližnji Vzhod in Severna Afrika (2), Južna Azija (6) (The World Bank 2007a).

⁵⁶ Burkina Faso, Gana, Malavi, Mavretanija, Mozambik, Senegal, Tanzanija in Uganda.

⁵⁷ Uganda je imela v celotnem obdobju devetdesetih let lastno strategijo razvoja, zaradi česar ni potrebovala veliko časa za pripravo svojega prvega PRSP. Predstavila ga je že maja 2000. Nigerija pa je po drugi strani svoj prvi PRSP pripravila šele novembra 2005, torej 5,5 let zatem (The World Bank 2007a).

Preoblikovana HIPC pobuda je namenjena visoko zadolženim revnim državam, ki so upravičene do črpanja finančnih sredstev IDA in finančnega aranžmaja IMF, imenovanega PRGF, namenjenega spodbujanju rasti in zmanjševanju revščine (Gautam 2003). Poleg tega morajo države izpolnjevati še tri pogoje, in sicer: i) z nevzdržnim zunanjim dolgom se morajo soočiti tudi potem, ko so uporabile vse tradicionalne mehanizme dolžniških olajšav, ii) uspešno morajo izvajati programe strukturnega prilagajanja (to so predvsem ukrepi na področju liberalizacije trgovine, privatizacije državnega premoženja in ukrepi na področju makroekonomske stabilizacije) ter iii) oblikovati in sprejeti morajo strateški dokument za zmanjševanje revščine (IMF 2006a).

Načeloma morajo države, ki želijo črpati finančna sredstva v okviru pobude HIPC, strateški dokument za zmanjševanje revščine sprejeti do t.i. točke odločitve (*decision point*). Gre za točko, ki jo država doseže takoj, ko odbora izvršnih direktorjev Banke in IMF uradno potrdita, da je država upravičena do sredstev iz pobude HIPC (Andrews v Čede 2004: 20). Ker se je v preteklosti dogajalo, da državam ni uspelo pravočasno izdelati svojega strateškega dokumenta, sta omenjena odbora obeh institucij sprejela odločitev, da državam omogočita neke vrste prehodno obdobje, v katerem morajo slednje dokazati, da so zavezane k zmanjševanju revščine in razvoju PRSP v določenem predvidenem času. Omenjene zaveze država običajno poda v obliki I-PRSP, ki ji omogoča, da doseže sklepno točko, s tem pa tudi finančna sredstva, namenjena zmanjšanju dolžniškega bremena (IMF in IDA 1999: 22). Izkušnje kažejo, da je bila prav pobuda HIPC temeljni motiv državam za pripravo svojih PRSP. Države so jih pogosto oblikovale v časovni naglici zaradi upoštevanja časovnih rokov v okviru pobude HIPC, kar je povzročilo nezadovoljive rezultate na področju procesa s široko udeležbo ter na področju analitičnega dela. Časovni pritisk, s katerim se države pri pripravi svojih PRSP tudi sicer soočajo, imajo pogosto negativen učinek na institucionalizacijo procesa⁵⁸. Težko je natančno oceniti, kolikšna 'kvalitativna škoda' nastane v takšnih primerih, kar pa po mnenju Banke ne sme odločujoče vplivati na dejstvo, da PRSP kljub temu še vedno

⁵⁸ V Gani je na primer PRSP oblikovala *ad hoc* skupina, ki je površno in v zadnjem trenutku oblikovala izbor indikatorjev ter stroškovno oceno (*costing*), kar je bistveno zmanjšalo kvaliteto dokumenta (IBRD 2003: 46).

predstavlja temeljni okvir za zmanjševanje revščine, saj zaradi stalnega dopolnjevanja in izpopolnjevanja kvečjemu pridobiva na veljavi (IBRD 2003: 46).

Danes PRSP predstavlja uradno osnovo za črpanje finančnih sredstev (iz mednarodnih finančnih institucij) ne le za visoko zadolžene revne države, pač pa tudi za vse države z nizkim dohodkom. Večina donatorjev je oblikovanje PRSP sprejela kot okvir za poenotenje sredstev pomoči, znotraj katerega si slednji prizadevajo za temeljitejšo koordinacijo tistih razvojnih načrtov, na katere imata velik vpliv tako Banka kot Sklad (Brettonwoods project 2003: 5).

Do decembra 2006 so bili finančni paketi za odpis dolgov odobreni tridesetim državam. Od tega je bilo petindvajset afriških. V času pisanja diplomskega dela je le deset držav kandidiralo za črpanje sredstev v okviru pobude HIPC (IMF 2006a).

5.3.6 Strateški dokument kot osnova koncesijskemu kreditiranju Svetovne banke

PRSC⁵⁹ je finančni instrument, ki ga je Svetovna banka oblikovala maja 2001 z namenom, da nadomesti tradicionalne kredite za strukturno prilagajanje (Brettonwoods project 2003: 4). V grobem predstavlja novo obliko kreditov Banke, namenjenih financiranju razvoja. Sredstva v okviru PRSC je mogoče črpati v dveh oblikah: kot kredite (*loans*) po koncesijskih pogojih ali v obliki donacij (*grants*) (Actionaid International 2006: 6).

Osredotoča se na zmanjševanje revščine kot na osrednji cilj razvojne pomoči. PRSC so dostopni vsem državam, ki so upravičene do črpanja finančnih sredstev IDA (Wood 2005). Po pričakovanjih Banke je delež in število držav, ki so posegle po PRSC instrumentu, naraslo takoj, ko so začele s srednjeročnim načrtovanjem svojih politik. Od leta 2001 do marca 2005 je Odbor izvršnih direktorjev Banke dvajsetim državam odobril 33 PRSC kreditov, kar z drugimi besedami pomeni, da je odobril finančna sredstva v višini treh milijard ameriških dolarjev za pomoč državam pri uresničevanju PRSP.

⁵⁹ [Poverty Reduction Support Credit]

Približno 60 % PRSC operacij in polovica PRSC držav je odpadlo na afriški kontinent (The World Bank 2005b: 5).

Poleg potrebne podpore PRS procesu in pomoči pri uresničevanju PRSP je namen PRSC tudi prispevek k izboljšanju razvojnih rezultatov in s tem povečanje možnosti za realizacijo Razvojnih ciljev tisočletja. PRSC predstavlja prispevek Svetovne banke na področju proračunske podpore (*budget support*). Slednja pomeni zagotavljanje redne finančne pomoči partnerski državi, ki je neposredno vezana na njen proračun. Pri tem so uporabljene proračunske procedure države prejemnice pomoči in njeni sistemi finančnega upravljanja (*ibid.*).

V grobem je cilje PRSC mogoče razvrstiti v tri med seboj povezane in soodvisne skupine: i) operacionalizacija in uresničevanje strateškega dokumenta države ter pomoč pri izvajanju srednjeročnih programov države, ki so skladni s prioritetskimi nalogami in cilji, zapisanimi v PRSP, in sicer s pomočjo proračunskega financiranja (*budget support financing*) in političnega dialoga, ii) izboljšanje predvidljivosti porabe sredstev s srednjeročnimi obveznostmi in s skrbjo, da bo izplačilo razvojnih sredstev skladno z razvojnimi načrti države ter usklajeno z njenim proračunom, iii) zagotavljanje okvira za koordinacijo z vsemi razvojnimi partnerji, še posebej pa z IMF in njegovim PRGF finančnim aranžmajem (The World Bank 2005b: 4).

Kot rečeno, so PRSP obsežni, večplastni dokumenti, ki poskušajo prepoznati ovire za vzdržno rast in zmanjševanje revščine. Poleg tega zagotavljajo temeljni okvir za partnerstvo med vladami držav in donatorji. Slednji se pri tem pogosto srečujejo s težavami ob izvajanju PRSP. Predvsem so izkušnje pokazale nedoslednost sektorskih in tematskih strategij, pomanjkljivo načrtovanje uresničevanja zastavljenih ukrepov, nezadostno upoštevanje predhodnih analiz ter pomanjkljivo usklajevanje prioriternih ciljev s proračunom države. Do podobnih zaključkov je nedavno prišlo tudi osebje obeh institucij v svojem svetovalnem mnenju (JSAN). Skoraj 67 % držav (prejemnic PRSC) je bilo opozorjenih, da bodo morale v prihodnje svoje strategije za zmanjševanje revščine izpopolniti. V 72 % so države doživele kritiko zaradi neizdelanih finančnih scenarijev,

kar 85 % držav pa bo moralo v prihodnje konkretizirati svoje prioritete cilje in naloge (The World Bank 2005b: 20).

Tako visok odstotek držav na prvi pogled ne obeta pretiranega optimizma. Pa vendar je treba poudariti, da je narava PRSP procesa dinamična, kar pomeni, da dopušča dovolj maneverskega prostora za spremembe. Prav instrument PRSC je Banka uvedla kot obliko pomoči državam pri preciziranju njihovih razvojnih načrtov in kot obliko pomoči pri uresničevanju PRSP.

5.3.7 Strateški dokument kot osnova koncesijskemu kreditiranju Mednarodnega denarnega sklada

PRGF je finančni aranžma IMF, ki ga je uvedel septembra 1999 in ki je nadomestil predhodni ESAF finančni aranžma. Njegov najpomembnejši cilj je v ospredje prenovljenih strategij, usmerjenih v spodbujanje gospodarske rasti, postaviti zmanjševanje revščine v državah z nizkim dohodkom. Poleg tega podpira programe za okrepitev plačilnobilansnih položajev držav ter programe za vzdržno gospodarsko rast. Slednje pa lahko države zagotovijo le z ukrepi za oblikovanje svobodnejših trgov, ki vključujejo liberalizacijo trgovine, privatizacijo državnega premoženja, uvajanje davčnih reform ter ukrepov na področju stabilizacije okolja z namenom spodbujanja aktivnosti zasebnega sektorja oziroma TNI (Rajkovič 2003: 21).

Prenovljeni aranžma je prinesel nekatere novosti na področju delovanja IMF. Prva novost je gotovo sprememba vsebine njegovih programov v državah z nizkim dohodkom, ki poudarjajo politike za zmanjševanje revščine in spodbujanje rasti, fiskalno fleksibilnost ter učinkovitejše ekonomsko upravljanje. Pogojevanje črpanja finančnih sredstev v okviru aranžmaja PRGF je IMF vezal le na tiste ukrepe, ki ključno vplivajo na uspeh strategije države kreditateljke in ki se nanašajo na tradicionalna področja njegovih pristojnosti (glej podpoglavje 5.2.4.2). Kot drugo novost je mogoče opredeliti dejstvo, da se vsi programi oblikujejo v skladu s PRSP države, zaradi česar IMF spodbuja lastne programe držav. Tretja novost pa je odnos IMF do drugih agencij in njegova vloga

koordinatorja, ki zagotavlja, da so PRGF programi skladni s strategijo za zmanjševanje revščine države in z aktivnostmi drugih sodelujočih institucij (Gupta in drugi 2002).

Izkušnje so pokazale, da je bilo že v prvih treh letih od uvedbe PRGF finančnega aranžmaja povpraševanje po njem zelo veliko. Najnovejše poročilo, ki obravnava učinkovitost PRGF programov in ki ga je oblikoval Izvršni odbor IMF septembra 2005, je pokazalo, da so se v zadnjih nekaj letih makroekonomski kazalci v državah z nizkim dohodkom opazno izboljšali. Še vedno pa ni vidnega izboljšanja na ravni *per capita* dohodkov. Kljub temu poročilo poudarja pomen vloge ekonomskih institucij, ki si prizadevajo za vzdržno rast in stabilnost v najmanj razvitih državah. V prihodnje pa bo potrebno s sredstvi razvojne pomoči ravnati bolj previdno (IMF 2006b).

Od avgusta 2006 je na lestvici 78 držav, ki so upravičene do črpanja⁶⁰ PRGF finančnega aranžmaja, od tega je kar polovica afriških⁶¹. Čas bo pokazal, kolikšen je dejanski učinek PRGF programov na zmanjševanje revščine in spodbujanje rasti v omenjenih državah (Gupta in drugi 2002: 17).

6. OCENA USPEŠNOSTI STRATEGIJE ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE

Na podlagi doslej zapisanega bomo v nadaljevanju predstavili splošno oceno učinkovitosti iniciative PRS, saj je skoraj nemogoče pokriti vse vsebine PRS procesov v tolikšnem številu držav z njihovimi lastnimi specifikami. Zato bomo iniciativo PRS ocenjevali predvsem z vidika uporabnosti temeljnih načel, pri čemer bomo upoštevali štiri skupine ocen. V prvo skupino smo uvrstili mnenje obeh institucij, torej Svetovne banke in IMF, v drugo skupino oceno neodvisnega Oddelka za vrednotenje operacij (OED), v tretjo skupino smo uvrstili oceno NGO in CSO in v četrto skupino oceni UNCTAD in UNECA. Pogledali bomo, kako ocenjujejo uspešnost iniciative PRS in če se njihove ocene kaj bistveno razlikujejo.

⁶⁰ Država finančna sredstva odplačuje dvakrat letno, odplačilna doba kredita pa znaša od 5,5 do 10 let.

⁶¹ Zimbabve je edina država na lestvici, ki od septembra 2001 ni več upravičena do črpanja finančnih sredstev iz naslova PRGF, in sicer zaradi zamud glede finančnih obveznosti do PRGF sklada (IMF 2006b).

6.1 Ocena Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada

Levinsohn (2003: 6) obravnava dva možna pristopa k ocenjevanju iniciative PRS. Ena možnost je opredelitev dobrih praks na podlagi izkušenj in analize strateških dokumentov. Druga možnost pa je, da si preprosto zastavimo vprašanje, ali iniciativa deluje tudi v praksi in ali imajo od nje koristi tudi revni. Svetovna banka in IMF sta uporabila prvi pristop in hkrati opozorila, da je še prezgodaj ocenjevati, koliko je iniciativa PRS dejansko prispevala k zmanjšanju revščine.

Banka in IMF torej na podlagi dobrih praks ocenjujeta, da je iniciativa PRS učinkovita v tistih državah, ki so v pripravo svojih PRSP vključile tudi parlament⁶² in večje število ministrstev, ki so uspele analizirati učinke pomembnejših programov in politik za zmanjševanje revščine in ki so uspele razviti ustrezne mehanizme za nadzorovanje sprejetih obveznosti, kar jim omogoča tudi povratne informacije. Med primere dobrih praks držav se uvrščajo tudi ukrepi, kot so: oblikovanje realističnih ciljev za spodbujanje rasti in za zmanjševanje revščine, razvijanje alternativnih makroekonomskih scenarijev⁶³ in vključevanje politik za zmanjševanje tveganj, nastalih zaradi zunanjih šokov. Končno, mednje sodi tudi zagotavljanje vzdržnosti zunanjih dolgov držav (Ames in drugi 2002: 10).

Podoben seznam dobrih praks sta Banka in IMF izdelala tudi za vpletene razvojne partnerje. Seznam navaja: i) zagotavljanje pravočasnega in konstruktivnega odziva snovalcem PRSP, ki pa ne sme ogroziti enega temeljnih načel iniciative, t.j. lastništva države, ii) koordinacijo pomoči v času priprave ocene o simptomih revščine (*poverty*

⁶² Zadnje poročilo o napredku Svetovne banke in IMF (2005: 32) navaja, da je le tretjina držav, ki so izdelale svoje končne verzije PRSP, te predstavila tudi v svojih nacionalnih parlamentih. Instituciji zato države opozarjata, naj jih v prihodnje bolj aktivno vključijo v PRS proces.

⁶³ Svetovna banka in IMF na kritiko, da številne strategije za zmanjševanje revščine niso oblikovane kot operativni okvir, ki bi omogočil doseganje Razvojnih ciljev tisočletja, odgovarjata, da je potrebno države spodbuditi k oblikovanju alternativnih scenarijev. Države, ki so se tega lotile, so zelo redke, ker ima velika večina 'PRS držav' omejene sposobnosti. Zaradi tega vse svoje napore usmerijo v vsebino PRSP in v njegovo uresničevanje. Dodatno k temu prispevata še tehnična omejenost in predvsem skepsa držav, da bi jim donatorji zagotovili več finančnih sredstev na podlagi alternativnih scenarijev. Praksa je zaenkrat pokazala, da tudi tovrstni scenariji niso vsebovali jasnega načrta, kako doseči Razvojne cilje tisočletja in da se zaradi njih ni povečala niti podpora donatorjev (The World Bank in IMF 2005: 31, 61). Vprašanje je, zakaj bi potemtakem države sploh bile zainteresirane in motivirane za njegovo izdelavo.

diagnostic) in PSIA, iii) zagotavljanje pravočasnih in primernih analiz ključnih področij strateških dokumentov, ki naj bodo, kadarkoli je le mogoče, pripravljene v sodelovanju z vladami držav, iv) sprejemanje ukrepov za boljše razumevanje povezav med sprejetimi politikami in rastjo v korist revnih, v) sprejemanje ukrepov za poenotenje sredstev pomoči z nacionalnimi cikli držav, predvsem z njihovimi letnimi proračunskimi cikli in vi) podpiranje oblikovanja kapacitet civilne družbe (*ibid.*).

Poleg omenjenih primerov dobrih praks pa je mogoče prepoznati tudi primere 'dobrih držav'. Predvsem gre za države, ki so uspele izdelati končne verzije svojih PRSP, vendar je treba omeniti, da so večinoma že predhodno (pred sprejemom iniciative PRS) izdelovale programe za zmanjševanje revščine⁶⁴. Med afriškimi državami zagotovo najbolj izstopa Uganda s svojim programom za izkoreninjenje revščine, imenovanim *Poverty Eradication Plan* iz leta 1997. Poleg Ugande so podobne načrte izdelali tudi Mozambik, Mavretanija in Burkina Faso (Levinsohn 2003: 7).

Prvo⁶⁵ obsežnejše poročilo o napredku oziroma o izkušnjah s PRS procesom sta Svetovna banka in IMF objavila marca 2002. Poročilo se je zaradi zamud držav pri oblikovanju njihovih končnih verzij strateških dokumentov nanašalo bolj na vsebino dotedanjih PRSP. Drugo⁶⁶ (in do danes zadnje) obširnejše poročilo o napredku pa sta objavila septembra 2005. Podobno kot prvo je tudi drugo poročilo selektivno, saj ne zajema (niti ne more zajemati) celotnega spektra izkušenj vseh sodelujočih držav v PRS procesu. Obe poročili se zato osredotočata na prepoznavanje dobrih praks in ponudbo ustreznih smernic za prihodnost. Nakazujeta tudi nekatere spremembe kot posledico uvedbe iniciative PRS, ki jih odlično povzema Levinsohn (2003: 6–8).

Prva posledica uvedbe iniciative PRS je večja angažiranost vlad. Pred tem je bilo običajno, da sta se Svetovna banka in IMF o problemih dostopanja do koncesijskih kreditov pogovarjala zgolj z ministrstvom za finance. Nov pristop pa vključuje tudi druga

⁶⁴ V tem primeru se nam zastavlja vprašanje, kakšen je dejanski vpliv iniciative PRS (Levinsohn 2003).

⁶⁵ Glej IDA in IMF (2002).

⁶⁶ Glej The World Bank in IMF (2005).

ministrstva (za razvoj, za kmetijstvo ipd.), čeprav ta v proces niso vključena v enaki meri (*ibid.*).

Druga posledica je nedvomno vpletenost civilno-družbenih organizacij. Slednje pred tem niso imele možnosti aktivnega vključevanja v proces oblikovanja politik za zmanjševanje revščine. Vendar pa gre tu za dvorezen meč. Po eni strani je mogoče sodelovanje večjega segmenta družbe, po drugi strani pa večje število akterjev otežuje rangiranje razvojnih ciljev po pomembnosti (*ibid.*). To je še posebej zahtevno za države, ki se soočajo s številnimi tehničnimi in institucionalnimi omejitvami. Delno k temu prispevata tudi pomanjkanje znanja ter šibek nadzor nad sistemom upravljanja z javnimi izdatki (The World Bank in IMF 2005: 15–17).

Tretja posledica se kaže v prepoznavanju potrebe po zbiranju ustreznih statističnih podatkov. Interni poročili navajata, da je PRSP proces pripomogel k učinkovitejšemu zbiranju in oblikovanju tovrstnih podatkov in h kvalitetnejšim ocenam o stopnji revščine v posameznih državah predvsem na podlagi oblikovanja reprezentativnih statističnih podatkov o gospodinjstvih (*household surveys*), iz katerih izvirajo tudi ocene revščine glede na njihove dohodke in potrošnjo (*income/consumption poverty estimates*) (Levinsohn 2003: 6–8). Svetovna banka in IMF sta v svojem zadnjem poročilu kritična do načina pridobivanja in analiziranja podatkov in s tem v zvezi opozarjata, da bodo morale države v prihodnje oblikovati koordinirane sisteme, identificirati ustrezne vmesne kazalce ter izboljšati uporabnost pridobljenih podatkov. Države namreč še vedno premalo vlagajo v analize, ki bi kvalitetno ocenile, kako bodo sprejete politike vplivale na pričakovanja in *vice versa* (The World Bank in IMF 2005: 12).

Končno je PRSP proces osvetlil pomen razumevanja in analiziranja posledic vladnega trošenja v smislu prerazdelitve in porabe javnih izdatkov. Korektni rezultati bi bili po mnenju Levinsohna (2003: 7–8) mogoči le z analizo, kdo natančno ima neposredno korist od trošenja vladnega denarja. Dobra analiza pa zahteva več kot zgolj pregled izdatkov po sektorjih (koliko odstotkov proračuna se namenja na primer šolstvu ali zdravstvu), prav takšno pa lahko najdemo v internih poročilih Banke in IMF. Glede na smernice (PRSP

Sourcebook) bi morali biti distribucijski učinki vladnih izdatkov natančneje analizirani, zato v tem primeru instituciji ne dajeta najboljšega zgleda. V prihodnje bo torej potrebno spremljati ne le ustrezno porazdeljevanje finančnih sredstev, ampak tudi njihovo učinkovito porabo (ali so željeni rezultati vidni tudi v praksi)⁶⁷.

V mnogih državah pa je PRS pristop pripomogel k oblikovanju jasnih ciljev in odprl prostor razpravam o nacionalnih prioritetah in politikah za zmanjševanje revščine in spodbujanje rasti. Nenazadnje je pripomogel tudi k poenotenju razvojne pomoči donatorjev s prioritetami držav (The World Bank in IMF 2005: 66). Enako ugotavljata Driscoll in Evansonova (2004: 3) in dodajata, da je v preteklosti vedenje donatorjev spodbujalo pomen nacionalnih institucij in državam povzročalo visoke transakcijske stroške. PRS proces je to vedenje spremenil na način, da je kataliziral oblikovanje novih donatorskih skupin, ki so med seboj bolj usklajene in ki tesneje sodelujejo med seboj. Čeprav skupine vodijo donatorji, so se izkazale kot učinkovit forum za dialog z vladami držav. PRS proces je poleg tega povzročil tudi izboljšanje povezav med razvojnim načrtovanjem in načrtovanjem proračuna. Posebej v Afriki je povezava iniciative PRS s pobudo HIPC in koncesijskim financiranjem (finančna aranžmaja PRSC in PRGF) privedla do jasne povezave med uradi, zadolženimi za razvojno načrtovanje, in ministrstvom za finance kot 'odgovorno osebo' za alokacijo resursov. Te spremembe so že privedle do jasnejših povezav med prioritetami, zapisanimi v strateških dokumentih držav in alokacijo proračunskega denarja (na primer v Tanzaniji in Etiopiji).

Kljub navedenim pozitivnim učinkom in vsem spremembam kot posledicam PRS iniciative je jasno, da ni čudežna formula, ki bo v hipu odpravila revščino. V zadnjem skupnem poročilu Banka in IMF ugotavljata, da lahko PRS proces v prihodnje bistveno prispeva k zmanjšanju števila revnih v svetu, če bodo države: i) okrepile njegovo srednjeročno orientacijo in ga podkrepile z ustreznimi analizami; srednjeročni cilji namreč pojasnjujejo prioritete vlad, ii) koristno uporabile PRS proces kot okvir za prepoznavanje odgovornosti, iii) stopnjevale povezovanje PRS s srednjeročnim okvirom

⁶⁷ S tem se strinjata tudi obe instituciji in opozarjata, da sta le Tanzanija in Mali uspeli vzpostaviti učinkovit sistem upravljanja z javnimi izdatki (PEM) (The World Bank in IMF 2005: 20–21).

javnih izdatkov in potrjevanjem proračuna, iv) vzdrževale smiselno stopnjo sodelovanja udeleženih akterjev; ker jih je veliko, jim je potrebno v prihodnje zagotoviti ustrezne komunikacijske kanale in jim omogočiti dostop do relevantnih informacij v sprejemljivih oblikah (npr. izdajanje poenostavljenih publikacij v lokalnih jezikih za najbolj ranljive skupine) in v) prikrojile PRS pristop potrebam in okoliščinam države in ranljivim državam, ki so bile ali so še vpletene v konflikte in so jih zaznamovali; v teh primerih naj bi države v svoje strateške dokumente vključile tudi varnostna, humanitarna in razvojna vprašanja s poudarkom na postkonfliktni obnovi⁶⁸. Sprejemanje politik naj bo preudarno (upoštevanje izvora konflikta in njegovih razsežnosti), odgovornost donatorjev pa zajema spoštovanje in upoštevanje lokalnih okoliščin ter omogočanje črpanja sredstev razvojne pomoči v času, ko so lahko najbolj učinkovito porabljena (The World Bank in IMF 2005).

Učinkovitost iniciative PRS bo v prihodnosti odvisna od tega, v kolikšni meri bodo države upoštevale našete smernice. Zaželeno je, da bi bile skupne vsem prihodnjim generacijam strateških dokumentov, ki bi ponovno poudarile temeljna načela PRS iniciative in predvsem zagotovile njihovo enakovredno uporabo (*ibid.*).

6.2 Ocena Oddelka za vrednotenje operacij

Leta 2004 je tedanji OED⁶⁹ predstavil poročilo⁷⁰ o prispevku Svetovne banke k iniciativi PRS. Pogledali bomo, kako je na podlagi uporabnosti njenih temeljnih načel podana ocena učinkovitosti PRS pristopa. Študija temelji na analizi desetih izbranih držav; med njimi je polovica s področja Podsaharske Afrike (Etiopija, Gvineja, Mavretanija, Mozambik in Tanzanija).

⁶⁸ Podobno ugotavlja Ekonomska komisija ZN za Afriko (UNECA), ki opozarja, da se te države močno oddaljujejo od doseganja Razvojnih ciljev tisočletja, namesto da bi se jim približevale (glej UNECA 2006: 4).

⁶⁹ [Operations Evaluation Department]; je neodvisna enota znotraj Svetovne banke, ki se je pred kratkim preimenovala v Neodvisno ocenjevalno skupino (Independent Evaluation Group (IEG)). Njena temeljna naloga je ocenjevanje dela Banke in njenega dejanskega prispevka k razvoju v posameznih državah. Cilji tovrstnega ocenjevanja so: učenje iz izkušenj, zagotavljanje objektivne osnove za ocenjevanje dela Banke in dvigovanje učinkovitosti njenega dela predvsem s pomočjo priporočil, ki temeljijo na predhodnih ocenah (Brettonwoods project 2006).

⁷⁰ Glej World Bank OED (2004).

Lastništvo države

Večina držav je iniciativo PRS sprejela zaradi dostopa do koncesijskih kreditov in zmanjševanja zunanje zadolženosti (HIPC), kar pa je od njih terjalo izdelavo PRSP. To so države pogosto smatrale kot vsiljen pogoj Svetovne banke in IMF, nekatere pa so to napetost presegle (Mozambiška vlada je na primer PRS pristop sprejela in ga povezala z že obstoječimi politikami za zmanjševanje revščine). Druge so takoj po izdelavi svojih PRSP in dostopu do HIPC ter PRGF finančnega aranžmaja postale bistveno manj angažirane v razpravah o razvoju (Gvineja). Predvsem je to posledica potrebe po časovni usklajenosti s HIPC/PRGF⁷¹, zaradi česar države hitijo s pripravo svojih PRSP. To pa ogroža tudi njihovo kvaliteto. Prednost kvantitete pred kvaliteto nikakor ni namen pobude PRS, hkrati pa ogroža doseganje Razvojnih ciljev tisočletja (World Bank OED 2004: 11).

Večina držav, med njimi Tanzanija, Etiopija in Mozambik, se ni pritoževala nad vsiljevanjem mnenja Banke in IMF v času priprav PRSP in s tem ogrožanja njihovega lastništva nad strategijo. Pozitivno so ocenile tudi decentralizacijo osebja Banke (ti delujejo tudi v uradih, ki posameznim državam nudijo ustrezno podporo). Nasprotno pa se napetost kaže v institutu JSAN. Vlade so bile pogosto že vnaprej seznanjene s pričakovani brettonwoodskih institucij, zato so v svoje dokumente vključevale tiste politike, za katere so vnaprej vedele, da ne bodo ovirale dostopa do finančnih virov (*ibid.*).

Problem, ki ga države najpogosteje povezujejejo s spodkopavanjem lastništva, je potrjevanje PRSP s strani Banke in IMF⁷². Študija OED na ta očitek odgovarja, da v praksi predstavitev PRSP nima velikega operativnega pomena, glede na to, da sta do danes instituciji sprejeli in potrdili vse PRSP kot osnovo koncesijskemu kreditiranju (World Bank OED 2004: 21).

⁷¹ Štiri od desetih držav so se soočile s tem pritiskom (Kambodža, Mozambik, Nikaragva in Tanzanija). Slednja je iz I-PRSP na PRSP prešla v borih šestih mesecih. Le toliko časa je namreč imela na voljo, če je želela doseči sklepno točko v okviru pobude HIPC. V povprečju pa države za ta prehod potrebujejo dvajset mesecev (World Bank OED 2004: 11).

⁷² Podobno so izrazile tudi mnoge NGO, med drugim Oxfam. Glej Oxfam (2002).

Sodelovanje številnih akterjev

Glede obveznosti držav, da morajo v oblikovanje PRSP vključiti tudi NGO in CSO, je študija pokazala, da so jih države vključevale v proces in se z njimi tudi posvetovale. Nekateri akterji so bili vendarle zapostavljeni (organizacije, ki svojega sedeža nimajo v prestolnicah, privatni sektor, politične stranke in parlamenti). Pogosto namreč njihovo vključevanje otežuje še medsebojna neusklajenost ciljev. Pokazalo se je tudi, da je stopnja obveznosti držav do vključevanja vseh akterjev v proces PRS odvisna od notranjepolitičnih procesov (čas volitev, sprejemanje proračuna ipd.) (World Bank OED 2004: 12–13).

Vsestranskost procesa

Glede na analizo determinant revščine študija OED kaže na potebo po vključevanju kazalcev revščine, ki ne temeljijo zgolj na dohodku (enako ugotavlja tudi Levinsohn 2003). Pogosto so podatki, ki jih države posredujejo, zastareli ali vsaj nepopolni. Mnogo držav je podatke povzemalo kar iz ocen Svetovne banke (le Etiopija in Tanzanija sta vidno izpopolnili kvaliteto zbiranja podatkov). Vpogled v PRSP držav je razkril, da so se države v pretežni meri ukvarjale s problemom, kako s prerazporeditvijo javnih izdatkov zmanjšati stopnjo revščine, manj pa so se ukvarjale z vprašanjem, kaj preprečuje doseganje vzdržne rasti (World Bank OED 2004: 14–15).

Usmerjenost v rezultate

Po mnenju OED je to najšibkejši člen procesa PRS. Iniciativa PRS naj bi države spodbudila, da v svojih PRSP definirajo kazalce revščine ter kvalitativne in kvantitativne cilje za njeno zmanjševanje. Delno je njihova nezadostna vključenost v dokumente posledica pomanjkanja podatkov. Kljub temu si države pogosto zastavljajo nerealne razvojne cilje in včasih so celo bolj ambiciozni od Razvojnih ciljev tisočletja. Najbolj jasno izdelane cilje je mogoče najti v strategijah na področju zdravstva in šolstva, najmanj jasni pa so v strategijah razvoja zasebnega sektorja (World Bank OED 2004: 16). Zelo slabo je ocenjen tudi nadzor PRS procesa. Države pogosto niti nimajo vizije, kako naj bi potekal. Problem je, da so države potrebo po nadzoru sprejele kot pogoj in ne kot

način za prepoznavanje prednosti in slabosti, ki omogoča izpopolnjevanje strategij (World Bank OED 2004: 17).

Dolgoročna vizija

Vsi strateški dokumenti držav vsebujejo dolgoročno vizijo in cilje (ponavadi do leta 2020). Vendar pa PRSP, ki so v povprečju triletni programi za zmanjševanje revščine, ne konkretizirajo načinov za doseganje dolgoročnih ciljev. Problem je tudi v neuskklajevanju srednjeročnih in dolgoročnih ciljev v posameznih državah, kar na dolgi rok ogroža uspeh celotne strategije (World Bank OED 2004: 20–21).

6.3 Ocena nevladnih in civilno-družbenih organizacij

Proces PRS spremljajo številne nevladne in civilno-družbene organizacije, zato bomo v nadaljevanju pogledali, kako ocenjujejo učinkovitost iniciative PRS in na katere njene pomanjkljivosti in pridobitve opozarjajo. Ker je nemogoče obravnavati vse, smo med njimi izbrali tiste, ki so v razpravah o pristopu PRS najbolj prisotne. Res pa je, da so njihovi pogledi pogosto podobni, celo enotni.

Večina poročil NGO se ne osredotoča na vprašanje, kakšne konkretne koristi imajo zaradi uvedbe iniciative PRS revni. V večji meri se njihova poročila osredotočajo na lastni položaj. Predvsem se ukvarjajo z vprašanjem, ali jim je dejansko omogočena takšna stopnja participacije in soodločanja, kot sta jo v svojih smernicah obljubila Banka in IMF (Levinsohn 2003: 8). Reed in Tharakan (2004: 9) opozarjata, da formalne konzultacije z NGO in CSO še niso dokaz, da so enakopravno vključene v proces oblikovanja strategije za zmanjševanje revščine. Dogaja se, da se zgolj na podlagi njihove prisotnosti implicira, da se strinjajo z vsebino PRSP, četudi ni tako. Res pa je, da lahko sodelujejo v PRS procesu (vsaj na deklarativni ravni), kar je nedvomno preobrat v primerjavi s preteklimi praksami. Sprašujemo se, ali je to dovolj, zato bomo v nadaljevanju predstavili tudi njihovo dejansko moč vpliva.

NGO v svojih poročilih še opozarjajo, da se revščina ne zmanjšuje, zaradi česar se mnogim PRS iniciativa kaže kot prevara brettonwoodskih institucij. Po mnenju Levinsohna (2003: 8) za svoje trditve v splošnem nimajo ustreznih dokazov (temeljnih analiz, ki bi to dokazovale). Eno najbolj kritičnih poročil⁷³, ki so ga družno izdelale Jubilee South, Focus on the Global South, AWEAPON in Centro de Estudios Internacionales s podporo World Council of Churches, se osredotoča na politiko Svetovne banke in IMF, ki naj bi pod pretvezo boja proti revščini državam še vedno vsiljevali načrte za strukturno prilagajanje. Banki in IMF očitajo, da izvajata pritisk na države, da sprejmejo neoliberalne politike – privatizacija, liberalizacija trgovine, prodaja zemljišč (*marketization of land*) ipd – in tako povzročajo upad življenjskega standarda in dostopa do osnovnih dobrin. Poleg tega dvomijo v pravilnost ocen o simptomih revščine (izključenost nepogrešljivih politik za zmanjševanje revščine in neenakosti iz strateških dokumentov, kot na primer zemljiška reforma, progresivno obdavčenje, zaščita domačih trgov, zagotavljanje socialnih pravic), zaradi česar je tudi strategija za njeno zmanjševanje neustrezna (Guttal in drugi 2001). Oxfam (2004) je glede tega bistveno manj radikalen. Ugotavlja, da večina PRSP resnično še vedno odseva poudarek na strukturnem prilagajanju držav in uvajanju 'zategovalnih' ekonomskih politik (liberalizacija, privatizacija, rast, ki temelji na izvozu primarnih dobrin itd.), ki niso nikakršna novost. Njihov glavni očitek v zvezi s tem je, da instituciji glede na pretekle neuspehe teh politik nista ponovno pretehtali. Poleg tega se večina ključnih reform izvaja brez analitične podlage, ki bi ocenila njihov vpliv na najrevnejše sloje prebivalstva. Podobno ugotavljajo tudi, ko gre za vprašanje odprtja trgov. Liberalizacija trga ne sme postati samozadosten cilj. Potrebno je preučiti, kakšna trgovinska politika je za zmanjševanje revščine najustreznejša. Kljub naštetim pomanjkljivostim Oxfam verjame, da ima PRS proces potencial za uspešno zmanjševanje revščine v najrevnejših državah in da predstavlja priložnost, da PRSP držav postanejo jedro razvojne pomoči.

V številnih poročilih NGO je mogoče zaslediti tudi očitek, da je merjenje pojava revščine na osnovi dohodka preozko. Res je, da revščine ni mogoče meriti zgolj na podlagi nizkega dohodka. Kot rečeno, je revščina multidimenzionalen pojav. Torej je treba

⁷³ Glej Guttal in drugi (2001).

upoštevati, da revni nimajo ustreznega dostopa do mnogih dobrin (pitne vode, zdravstvenega varstva, izobraževanja itd.) »V strateških dokumentih je prepogosto mogoče zaslediti, da ne odražajo širokega pogleda na zmanjševanje revščine in ne upoštevajo vseh nujnih dimenzij za njeno zmanjševanje« (Catholic Relief Services v Levinsohn 2003: 8). Takšno opozorilo je skupno mnogim NGO, vendar pa nobena od njih ne ponuja konkretne rešitve, kako meriti druge »bistvene elemente« (Levinsohn 2003: 8).

Naslednja skupna značilnost kritike NGO glede PRS procesa je, da se čutijo zapostavljene. Če imajo priložnost sodelovanja v procesu priprave PRSP, pa nimajo zadostnega vpliva na sprejemanje politik. Podobno velja za CSO. Slednje priznavajo, da je pozitiven korak že možnost sodelovanja, pa vendar je frustrirajoče, da so na primer pri sprejemanju ekonomskih politik popolnoma brez vpliva (NGO pa se še posebej pritožujejo, da so popolnoma izolirane vedno, kadar je na dnevnem redu oblikovanje makroekonomskih in strukturnih politik). S tem se strinjajo tudi nekatere NGO⁷⁴, ki sicer niso tako zelo kritične do PRS iniciative (Levinsohn 2003: 8).

Med te sodi EURODAD, ki je mnenja, da ima PRS pristop potencial spremeniti naravo razvojnega procesa, zato se ne osredotoča toliko na zapostavljenost NGO in CSO in namesto tega raje navaja, katere so njegove ključne pridobitve in pomanjkljivosti. Vendarle pa se do neke mere strinja, da je bil proces participacije v mnogih državah bolj predpisan kot dejansko izveden (glej EURODAD 2004). Podobno ugotavlja Eberlei (2005: 5), ki pravi, da med vsemi udeleženci nedvomno obstaja konsenz o udeležbi civilne družbe. Problem intenzitete njihove vključenosti v proces je potrebno obravnavati z vidika stopnje politične liberalizacije in demokratizacije držav⁷⁵. Izkušnje pa kažejo na precejšnjo odvisnost prisotnosti civilne družbe od cikla PRSP. V fazi oblikovanja strateških dokumentov je bolj ali manj prisotna v vseh državah. Faza uresničevanja je

⁷⁴ Poleg EURODADA še Catholic Relief Services in Save the Children (*ibid.*).

⁷⁵ Za primer: Etiopija, Niger in nekatere azijske države pred PRS pristopom sploh niso imele razvite tovrstne politične kulture.

skoraj izključno v rokah majhnih skupin, ki delujejo v okviru vladnih teles, medtem ko je v fazi nadzora civilna družba pretežno izključena⁷⁶.

Levinsohn (2003: 8–9) stopnjo sodelovanja utemeljuje na dva načina, in sicer: i) mogoče je, da je civilna družba marginalizirana že *a priori*, zaradi česar je že vnaprej znano, da ne more imeti nikakršnega vpliva na oblikovanje ekonomskih politik; dopuščeno je njeno sodelovanje v razpravah ali ii) morda civilna družba in NGO niso dovolj strokovno usposobljene, da bi lahko prevzele oblikovanje zahtevnih in kompleksnih ekonomskih politik, usmerjenih v zmanjševanje revščine. Dejstvo je tudi, da finančna sredstva niso neomejena in da je takšne politike potrebno načrtovati do mere, kot jo dopušča proračun.

Vse naštetu nas navaja k ugotovitvi, da je kvaliteta ocen NGO in CSO zelo raznolika. Predvsem ocene organizacij, ki že vrsto let spremljajo proces PRS in ki razpolagajo z znanjem in z zadostnimi finančnimi sredstvi, resnično temeljijo na podrobnih analizah PRS iniciative. Nedvomno je njihov odziv dragocen, saj predstavlja drugo plat zgodbe o uspehu iniciative PRS.

6.4 Ocena Konference Združenih narodov o trgovini in razvoju in Ekonomske komisije Združenih narodov za Afriko

UNCTAD⁷⁷ (2002: 6–7) ugotavlja, da iniciativa PRS zmanjševanje revščine postavlja v ospredje razvojnih diskusij, vendar se zdi, da ta še vedno temelji na premisi, da sta liberalizacija trgovine in integracija držav z nizkim dohodkom v globalno gospodarstvo ključ do vzdržne rasti. Čeprav je znano, da gospodarska rast avtomatično ne izboljšuje položaja revnih, ni jasno, kako naj bi politike, ki zagovarjajo pomen tržnih mehanizmov, uravnotežile oziroma izboljšale materialni položaj revnih.

⁷⁶ Primeri držav, ki so v fazo nadzora izvajanja PRSP vključile tudi civilno družbo, so naslednji: Malavi, Uganda, Zambija in Tanzanija. Nasprotno velja za Gano (*ibid.*). OED (2004: 17) med uspešnejše države na tem področju poleg Tanzanije uvršča še Mozambik, med najmanj uspešne pa Mavretanijo in Gvinejo.

⁷⁷ [United Nations Conference on Trade and Development]

Vpogled v strateške dokumente afriških držav in tudi vpogled v ocene osebja Svetovne Banke in IMF (JSAN) kaže, da so sprejete politike zelo podobne tistim, ki so jih države prevzemale v okviru preteklih programov makroekonomske stabilizacije in strukturnega prilagajanja (UNCTAD 2002: 12). Kot smo videli v prejšnjem podpoglavju, se tej oceni pridružujejo mnoge NGO in CSO. Najbolj je pri tem zanimivo, da enako velja tudi za tiste PRSP, ki naj bi jih v celoti pripravile vlade, ne da bi nanje pritiskala Banka ali IMF (Mozambik, Uganda). To kaže na zavedanje držav o pričakovanjih do njih, o sprejemljivosti vsebin PRSP za obe instituciji in zagotovo vpliva na način oblikovanja PRSP posameznih držav (*ibid.*).

UNCTAD ponuja zanimiv vpogled v to, ali so predlogi revnih resnično vključeni v strateške dokumente afriških držav. Najpogostejša interesna področja najrevnejših prebivalcev so: i) brezplačen dostop do izobraževanja⁷⁸, ii) brezplačen dostop do osnovnih zdravstvenih storitev, predvsem cepiv za otroke, iii) zmanjševanje brezposelnosti, iv) distribucija zemlje, kmetijske subvencije, v) usklajevanje rasti plač in cen proizvodov, vi) pravičnejša distribucija dohodka, vii) zmerna privatizacija in dostop do poceni kreditov, viii) boj proti nepotizmu in korupciji v zdravstvu, sodstvu in pri zaposlovanju. Zanimivo je, da jih bolj skrbi korupcija v zdravstvu ali sodstvu kot pa visoka korupcija, torej korupcija na politični ravni ali v velikih poslih. Ravno oblika slednje pa je vključena v večino strateških dokumentov afriških držav. Poleg tega je mogoče naštetih še kar precej področij, ki so vnešeni v PRSP proti pričakovajem revnih. Omenjamo jih le nekaj. Predvsem so interesi mednarodnih finančnih institucij oziroma nacionalnih vlad diametralno nasprotni interesom revnih na področju kmetijstva, trga dela, makroekonomskih politik, distribucije dohodka in zasebnega sektorja. Takšen konflikt interesov niti ni presenetljiv. Revni se namreč soočajo z mnogo tehničnimi omejitvami (pomanjkanje znanja, informacij itd), kar jim nedvomno otežuje sodelovanje v PRS procesu. Po drugi strani pa je tudi res, da ni dokazov, da bi bile politike, ki jih predlagajo, tudi zares uspešne pri zmanjševanju revščine (UNCTAD 2002: 14–17).

⁷⁸ Za primer: Lesoto, Malavi, Tanzanija, Uganda in od nedavnega tudi Kenija in Zambija so ukinile šolnine (*fees*) v osnovnih šolah, kar je drastično vplivalo na povečanje vpisa, a so se (žal) kmalu zatem začele soočati s problemom pomanjkanja učiteljskega kadra (glej UNECA 2006: 11). Menimo, da primer dobro ilustrira del t.i. spirale revščine, s katero se vsakodnevno soočajo revni.

Za strateške dokumente afriških držav je značilno tudi, da pokrivajo širok spekter makroekonomskih in strukturnih reform brez ustreznih predhodnih analiz, kakšen bo njihov verjetni učinek na revne (enako ugotavljajo tudi drugi akterji, kar smo že omenili). To področje je poleg nezadostne usmerjenosti v doseganje rezultatov (glej World Bank OED 2004) zagotovo še ena od šibkih točk PRS procesa (UNCTAD 2002: 21–22).

UNECA⁷⁹ ugotavlja, da so glavna inovacija PRS iniciative njena temeljna načela. Podobno kot mnogi drugi priznava, da je nedvomno prispevala k večji prepoznavnosti problema revščine. Dokaz za to trditev je tudi povečanje razvojnih sredstev za t.i. »*pro-poor*« sektorje, in sicer so se ta v dvajsetih državah v povprečju povečala za 2 % (v % BDP). Statistika velja za obdobje 1999–2003. Kljub temu je napredek afriških držav pri zmanjševanju revščine izjemno počasen. Na to vpliva nezadostna gospodarska rast, predvsem pa dejstvo, da njene koristi še vedno ne dosežejo vseh družbenih slojev (UNECA 2006: vii).

Glede vsebine strateških dokumentov afriških držav (predvsem tistih s področja Podsaharske Afrike) pa je UNECA precej kritična. Opozarja, da namenjajo premalo pozornosti ukrepom za spodbujanje gospodarske rasti in problemu brezposelnosti. Za najrevnejše države je namreč zagotavljanje vzdržne rasti izjemno pomembno, če želijo zmanjšati revščino. Hkrati morajo uvajati makroekonomske politike, ki bodo zagotavljale stabilnost cen, uspešno odgovarjati na zunanje šoke, izboljšati politiko vladnih izdatkov in zagotoviti pogoje za pritegnitev tujih vlagateljev. To pa zahteva odpravo administrativnih ovir, boljšo infrastrukturo, učinkovitejši finančni sektor, izboljšanje kapacitet in nenazadnje človeški kapital (*ibid.*).

Splošno pomanjkanje kapacitet je eden glavnih problemov PRS iniciative. To močno ovira zmanjševanje revščine in doseganje Razvojnih ciljev tisočletja⁸⁰. Slednji so tudi

⁷⁹ [United Nations Economic Commission for Africa]

⁸⁰ Do leta 2002 je bilo le osem držav z območja Podsaharske Afrike na dobri poti, da jim do leta 2015 uspe izkoreniniti ekstremno revščino in lakoto. Čeprav so v preteklih letih te države v povprečju dosegale višjo gospodarsko rast, je le petim uspelo, da je bila ta 7 %. To je sicer pohvalno, a še vedno ostaja problem njena distribucija (od nje so imeli pretežno koristi le kapitalsko intenzivni sektorji) (UNECA 2006: 3).

izjemno slabo rangirani, zato pogosto ni jasno, kateri med njimi so prioritetni (glej UNECA 2006).

UNECA kritično ocenjuje tudi odziv zunanjih partnerjev, ki še vedno niso zagotovili poenotenja svojih sredstev niti s prioritetskimi področji strateških dokumentov držav niti z njihovim proračunskim ciklom. Poleg tega, da pomoč ni bila povezana, je bila še nepredvidljiva, kar je države dodatno obremenilo (*ibid.*).

Kot velik problem PRS iniciative vidi tudi nezadostno vključenost civilne družbe, NGO in zasebnega sektorja v proces nadzorovanja PRS procesa, v razprave o makroekonomskih in strukturnih politikah. Podobno ugotavlja za parlamente in politične stranke (UNECA 2006: 4–5). To slabi sistem nadzora nad izvajanjem PRSP, zato bodo morale države v prihodnje ne le vključiti zapostavljene akterje, ampak tudi povezati PRSP z relevantnimi nacionalnimi procesi. Vse to bo zelo verjetno povečalo politično zavezanost vlad glede izvajanja PRSP, pa tudi glede odgovornosti za njen (ne)uspeh. Ta je namreč v veliki meri odvisen od močnega političnega vodstva, predanosti reformam, od njihove kvalitete in tudi od dobrih praks ter izkušenj (*ibid.*)⁸¹.

7. SKLEP

Na podlagi doslej zapsanega lahko ugotovimo, da je PRS iniciativa nedvomno povzročila preobrat v miselnosti na področju zmanjševanja revščine na nacionalni in na mednarodni ravni, in sicer predvsem tako, da je problem revščine postavila v ospredje razvojne misli, ga prepoznala kot večplastnega in ga naslovila s potrebo po dolgoročni viziji reševanja.

Kljub temu se v dobrih sedmih letih, odkar je iniciativa v teku, število revnih v najrevnejših (afriških) državah ni zmanjšalo. Omenili smo, da je zmanjševanje revščine

⁸¹ Leta 2001 je UNECA ustanovila t.i. PRSP *Learning Group* (PRSP-LG), in sicer z namenom, da bi ocenjevala razvoj PRS procesa v Afriki. Pri tem upošteva cilje in izzive, s katerimi se države pri pripravi in izvajanju svojih PRSP srečujejo. PRSP-LG je bila ustanovljena tudi zato, da spremlja dobre prakse držav in njihovo uporabo. V svojih ocenah ugotavlja enako kot UNECA, zato je podrobneje ne bomo obravnavali.

dolgotrajen proces, zaradi česar bo najverjetneje potrebnih več generacij strateških dokumentov, da bodo konkretni rezultati vidni tudi v praksi. Zato to ni temeljna kritika iniciative PRS, na podlagi katere bi jo lahko označili kot neučinkovito. Bolj kot to se zdi problematično, da PRS pristop k zmanjševanju revščine še vedno temelji na premisi, da sta liberalizacija trgovine in integracija v globalno gospodarstvo ključ do vzdržne rasti. Čeprav je jasno, da gospodarska rast avtomatično ne izboljšuje položaja revnih, ni povsem znano, kako naj bi politike, ki zagovarjajo primat tržnih mehanizmov, izboljšale gmotni položaj najrevnejših (UNCTAD 2002: 6–7). Čeprav bi afriškim državam v prihodnje uspelo zagotoviti gospodarsko rast v višini 7%, ki naj bi bila po nekaterih ocenah potrebna za dejansko zmanjšanje števila revnih, je bolj pomembno zagotavljanje pravičnejše distribucije dohodka. Vprašanje je, ali je to v afriških državah sploh mogoče glede na to, da je zanje značilna visoka stopnja korupcije. Problem korupcije pa se v strateških dokumentih držav omenja bolj malo.

Vpogled v strateške dokumente afriških držav nazorno pokaže, da so sprejete politike zelo podobne tistim, ki so jih države prevzemale v okviru preteklih programov makroekonomske stabilizacije in strukturnega prilagajanja, ki pa so se izkazale za neprimerne in neučinkovite. To velja tudi za tiste PRSP, za katere naj bi veljalo, da so jih v celoti pripravile države (na primer Uganda in Mozambik) (UNCTAD 2002: 12). Zakaj je to nenavadno?

V času SAP (torej v osemdesetih in devetdesetih letih preteklega stoletja) je bil dostop do razvojnih sredstev pogojen s sprejemanjem neoliberalnih politik. Iniciativa PRS naj bi to s konceptom lastništva države spremenila. Glede na izogibanje ali celo zavračanje držav takšnim politikam v preteklosti je nekoliko neobičajno, da jih zdaj, ko niso več pogoj, samovoljno vnašajo v svoje strateške dokumente. Ali to nakazuje, da s takšnim ravnanjem priznavajo svojo preteklo zmoto ali da se spopadajo s prikritimi pritiski brettonwoodskih dvojčkov? Naj na tem mestu spomnimo, da strateške dokumente držav (preko instrumenta JSAN) potrjujeta obe instituciji in da so ti osnova za dostop do finančnih sredstev v okviru pobude HIPC in do koncesijskega kreditiranja. Tako se upravičeno lahko sprašujemo, ali države v svoje PRSP vključujejo le tiste politike, za

katere vedo, da ne bodo ovirale dostopa do finančnih sredstev in ki so, mimogrede, v interesu obeh institucij. Je resnična motivacija držav zmanjšati revščino ali povečati dostop do denarja? Zaenkrat se zdi, da slednje.

To niti ne bi bilo problematično, če bi države finančna sredstva porabljal učinkovito in transparentno. To nas navaja k naslednji pomanjkljivosti PRS pristopa, in sicer k neučinkovitemu sistemu nadzora nad upravljanjem z javnimi izdatki (PEM). Na ta problem vztrajno opozarjata tudi Svetovna banka in IMF, kar smo že omenili. Le peščica držav se v tem smislu uvršča med uspešnejše (na primer Malavi, Uganda in Tanzanija).

Velik problem, ki je do določene mere povezan z opisano pomanjkljivostjo, je tudi pomanjkanje kapacitet v državah za nadzorovanje rezultatov zmanjševanja revščine. To odraža tudi večina strateških dokumentov držav. Zelo malo jih namreč razpolaga s podatki, ki omogočajo izdelavo ocene, ali je do izboljšav dejansko prišlo. Zdi se, da bo v prihodnje PRS proces uspel ohraniti podporo vseh udeleženih akterjev le, če bo pokazal konkretne rezultate za zmanjševanje revščine (OED 2005: 51–52). Če države v prihodnje ne bodo vzpostavile sistema za spremljanje rezultatov, predvsem preko mehanizma PSIA, ki vključuje analizo vpliva reform na blaginjo udeležencev PRS procesa s poudarkom na najbolj ranljivih, bo tudi uspeh iniciative PRS težko merljiv.

Ugotovili smo tudi, da države pretežno nimajo vizije, kako nadzorovati PRS proces. Težava je v tem, da so potrebo po celovitem sistemu nadzora nad njim sprejele kot pogoj in ne kot mehanizem izpopolnjevanja svojih strategij za zmanjševanje revščine (World Bank OED 2004: 17). Teoretično naj bi države v tak sistem vključile vse udeležence procesa, predvsem pa CSO in NGO. Praksa na tem področju pa je pokazala, da so te nezadostno vključene oziroma da jih države v PRS proces vključujejo predvsem v okviru obstoječih programov, bolj malo pa jih upoštevajo, ko je na dnevnem redu oblikovanje novih politik. Zagotovo bo uspeh iniciative v prihodnje odvisen tudi od stopnje njihove vključenosti. Oboji namreč v tem procesu opravljajo nadzorno funkcijo, hkrati pa njihova prisotnost blaži in izboljšuje odnose med vladami držav in donatorsko skupnostjo. Žal so tudi tu primeri dobrih praks bolj izjema kot pravilo. Malavi, Uganda, Tanzanija, Zambija

in Mozambik so ene redkih držav, ki so to storile. Večina pa je takšnih, ki se tega otepajo. V tej skupini najbolj izstopajo Gana, Gvineja in Mavretanija. UNCTAD (2002: 12) smiselno pripominja, da bodo morale države v prihodnje v večji meri v sistem nadzora vključiti tudi nacionalne parlamente (problematiko njihovega nezadostnega vključevanja smo že omenili), saj so v primerjavi s CSO bolj avtonomni, ker niso odvisni od tujih donatorjev.

Sklepamo lahko, da je temeljni problem PRS iniciative prav neizdelan in s tem neučinkovit sistem nadzora nad celotnim PRS procesom. Pa vendar krivde za to ne gre pripisati izključno državam. Del odgovornosti nosita tudi Svetovna banka in IMF, saj v vsem tem času nista vzpostavila nobenega sistema sankcij. Osredotočila sta se predvsem na posvetovalno vlogo, domnevno v izogib očitkom, da bi sicer posegla v temeljno načelo iniciative, t.j. v lastništvo države. Mnenja smo, da dokler države zaradi (neučinkovitega) izvajanja nadzora ne bodo utrpele nobenih posledic, bodisi v obliki prekinitve črpanja finančnih sredstev bodisi v obliki katere druge sankcije, iniciativa PRS ne bo učinkovita.

Upanje, da bo afriškim državam uspelo prepoloviti število revnih do leta 2015 glede na dosedanje izkušnje, upada. Vsaj zaenkrat kaže, da se razkorak med Severom in Jugom nadaljuje in da iniciativa PRS tega prepada ni ublažila.

8. REFERENCE

Actionaid International (2006): *What progress? A shadow review of World Bank conditionality*. Dostopno na http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/what_progress.pdf (22. februar 2007).

Allam, Ahmed in Emmanuel Cleeve (2004): Tracking the Millennium Development Goals in sub-Saharan Africa. *International Journal of Social Economics* 31(1/2), 12–29.

Ames, Brian, Gita Bhat in Mark Plant (2002): Taking Stock of Poverty Reduction Efforts. *Finance&Development* 39(2), 9–12.

Booth, David (2001): *The PRSP Process in 8 African Countries. Initial Impacts and Potential for Institutionalisation*. Paper for presentation to the WIDER Development Conference on Debt Relief. Helsinki, 17–18 avgust. Dostopno na http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/1_2_booth.pdf (9. marec 2007).

Boughton, James M. (2001): *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979 – 1989*. Washington: IMF.

Brettonwoods project (2003): *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): A Rough Guide*. Dostopno na http://www.campaignforeducation.org/resources/Apr2002/prsp_roughguide.pdf#search=%22prsp%22 (27. november 2006).

Brettonwoods project (2006): *IEG – Independent Evaluation Group*. Dostopno na <http://www.brettonwoodsproject.org/item.shtml?x=538838> (23. marec 2007).

Bučar, Maja in Matija Rojec (2003/2004a): *Odnosi Sever – Jug*. Študijsko gradivo, I. del. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bučar, Maja in Matija Rojec (2003/2004b): *Odnosi Sever – Jug*. Študijsko gradivo, II. del. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Christiansen, Karin in Ingie Hovland (2003): *The PRSP initiative. Multilateral policy change and the role of research*. London: Overseas Development Institute. Dostopno na http://www.odi.org.uk/PPPG/publications/working_papers/216.pdf (12. januar 2007).

Cling, Jean-Pierre, Razafindrakoto Mireille in Francois Roubaud (2002): *The PRSP Initiative: Old Wine in New Bottles?* DIAL. Research unit CIPRE from IRD. Paris. Dostopno na http://www.dial.prd.fr/dial_evenements/conf_scientifique/pdf/abcde2002/razafindrakoto.pdf (19. oktober 2006).

Čede, Urška (2004): *Preoblikovanje pobude HIPC*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Driscoll, Ruth in Alison Evans (2004): *Second Generation Poverty Reduction Strategies*. PRSP Monitoring&Synthesis Project. London: ODI. Dostopno na <http://www.prpsynthesis.org/synthesis10.pdf> (25. marec 2007).

Eberlei, Walter (2005): *Fighting Poverty Without Empowering the Poor?*. VENRO Study: Societal participation in implementing Poverty reduction Strategies (PRS) falls behind needs and possibilities. Dostopno na <http://www.venro.org/publikationen/archiv/PRSP%20WEB%20Engl.pdf> (13. januar 2007).

Erdmann, Saleha (2004): *Development Studies*. Dostopno na http://www.stolaf.edu/depts/cis/wp/erdmanns/webpages/dvlp_defs.htm (11. december 2006).

Eurodad (2000): *An Independent Guide to PRSP*. Dostopno na http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/eurodad_prsp_independentguide.doc (17. februar 2007).

Eurodad (2004): *Work Areas. PRSP*. Dostopno na <http://www.eurodad.org/workareas/default.aspx?id=92&printfriendly=yes> (10. oktober 2004).

European Union (2005): *'The European Consensus on Development'*. Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission. Dostopno na http://www.eusa.org.za/PDFdownload/Development/Consensus_on_Development_November_2005.pdf (31. maj 2007).

Gautam, Madhur (2003): *Debt relief for the poorest: An OED review of the HIPC Initiative*. Washinton, DC: World Bank, OED.

Geršak, Tanja (2006): *Razvoj in globalizacija*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Gupta, Sanjeev, Mark Plant, Thomas Dorsey in Benedict Clements (2002): Is the PRGF Living Up to Expectations?. *Finance&Development* 39(2), 17–20.

Guttal, Shalmali, Alejandro Bendaña in Helen Wanguza (2001): *The World Bank and the PRSP: Flawed Thinking and Failing Experiences*. Ottawa: Jubilee South, Focus on the Global South, AWEAPON in Centro de Estudios Internacionales s podpora World Council of Churches. Dostopno na <http://www.focusweb.org/publications/2001/THE-WORLD-BANK-AND-THE-PRSP.html> (27. marec 2007).

International Development Association in International Monetary Fund (2002): *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs*. Dostopno na <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1092340662634/earlyexp.pdf> (19. december 2006).

International Monetary Fund (2005): *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach – Balancing Accountabilities and Scaling Up Results – Synthesis*. Dostopno na <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905s.htm> (4. september 2006).

International Monetary Fund (2006a): *Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. A Factsheet*. Dostopno na <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm> (22. februar 2007).

International Monetary Fund (2006b): *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). A Factsheet*. Dostopno na <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm> (28. februar 2007).

International Monetary Fund in International Development Association (1999): *Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues*, 10. december. Dostopno na <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1092340662634/opissue1.pdf> (12. oktober 2004).

International Monetary Fund in International Development Association (2003): *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1092340662634/prspprog_090503.pdf (28. avgust 2006).

Janša, Tomaž (2003): *Dejavniki ekonomskega vzpona vzhodnoazijskih držav*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Kos, Drago (2004): Tri ravni trajnostnega razvoja. *Teorija in praksa* 41(1–2), 332–339.

Levinsohn, Jim (2003): *The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy?* G-24 Discussion Paper Series. New York in Ženeva: UNCTAD. Dostopno na http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420032_en.pdf (28. januar 2007).

Meltzer, Allan (2005): New Mandates for the IMF and World Bank. *Cato Journal* 25(1), 13–16.

Mrak, Mojmir (2002): *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV založba.

OECD Development Centre Studies (2002): *Development is back*. Braga de Macedo, Jorge, Colm Foy in Charles P. Omar (ur.) Dostopno na <http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/4102061E.PDF> (19. november 2006).

Operations Evaluation Department (2005): *2004 Annual Review of Development Effectiveness*. The World Bank's Contributions to Poverty Reduction. Washington, D.C.: The World Bank. Dostopno na [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/EFBCE22C91B5796685256FF10057BB6C/\\$file/2004_ARDE.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/EFBCE22C91B5796685256FF10057BB6C/$file/2004_ARDE.pdf) (28. marec 2007).

Oxfam (2002): *Influencing Poverty Reduction Strategies: A Guide*. Dostopno na www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/democracy_rights/downloads/prsp_guide.pdf (26. november 2006).

Oxfam International (2004): *From 'Donorship' to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two*. 51. Oxfam Briefing Paper. Dostopno na http://www.oxfam.org/en/files/pp040119_prsp_.pdf/download (7. december 2006).

Piron, Laure-Hélène in Alison Evans (2004): *Politics and the PRSP Approach*. Synthesis Paper. London: ODI. Dostopno na http://www.prspsynthesis.org/wp237_politics_synthesis.pdf (23. januar 2007).

Preston, P. W. (1996): *Development Theory. An Introduction*. Oxford: Blackwell Publishers.

Rajkovič, Tanja (2003): *Mednarodni denarni sklad in uradna razvojna pomoč*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Reed, David in Praadeep Tharakan (2004): *Developing and Applying Poverty Environment Indicators*. Washington: MPO. Dostopno na http://www.undp.org/pei/pdfs/WWF_Poverty-Environment_Indicators.pdf (17. februar 2007).

Rist, Gilbert (1997): *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. London in New York: Zed Books.

Robb, Caroline M. (2000): How the Poor Can Have a Voice in Government Policy. *Finance&Development* 37(4), 22–25.

Sachs, Jefferey (1996): It can be done. *The Economist* 339(7972), 19–21.

Sachs, Jefferey D. (2005): *The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*. New York: The Penguin Press.

Siddharth, Veena (2003): *Challenges of participation in PRSP implementation*. Dostopno na <http://www.cspr.org.zm/programmes/WorldBankPresentation.pdf#search=%22prsp%22> (11. oktober 2006).

Stiglitz, Joseph E. (2002): *Globalization and its discontents*. London: Penguin Books.

Stiglitz, Joseph E. (2006): *Making Globalization Work*. London: Penguin Books.

The International Bank for Reconstruction and Development (2003): *Toward Country-led Development. A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Synthesis Report. Washington, DC: The World Bank.

The International Bank for Reconstruction and Development (2006): *Global Monitoring Report 2006. Millenium Development Goals: Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade, and Governance*. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/INTGLOBALMONITORING2006/Resources/2186625-1145565069381/GMR06_FM.pdf (28. avgust 2006).

The World Bank (2005a): *African Development Indicators 2005*. Washington, D.C. Dostopno na http://www4.worldbank.org/afr/stats/adi2005/adi05_booklet_rev_061505.pdf (18. oktober 2006).

The World Bank (2005b): *Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking*. Operations Policy and Country Services. Dostopno na http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/05/12/000160016_20050512120254/Rendered/PDF/32327.pdf (17. februar 2007).

The World Bank (2006a): *Can Africa Claim the 21st Century?* Dostopno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/0,,contentMDK:20358914~menuPK:685152~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:258644,00.html> (28. november 2006).

The World Bank (2006b): *Poverty Reduction Strategies. Preface*. Dostopno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20175778~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html> (12. julij 2006).

The World Bank (2006c): *The World Bank Annual Report 2006*. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/INTANNREP2K6/Resources/2838485-1158333614345/AR06_final_LO_RES.pdf (25. januar 2007).

The World Bank (2007a): *Board Presentation of PRSP Documents As at February 28 2007*. Dostopno na <http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/boardlist.pdf> (21. marec 2007).

The World Bank (2007b): *Poverty Reduction Strategies – Guidelines for World Bank/IMF Staff*. Dostopno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20639328~menuPK:493897~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384201,00.html> (21. februar 2007).

The World Bank (2007c): *Poverty Reduction Strategies. PRSP Sourcebook*. Dostopno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20175742~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html> (5. februar 2007).

The World Bank (2007d): *World Development Indicators 2007*. Dostopno na <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/WDI07section1-intro.pdf> (31. maj 2007).

The World Bank Group (2004): Global Data Monitoring Information System. *Millennium Development Goals: Sub – Saharan Africa*. Dostopno na <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&menuId=LNAV01REGSUB6> (22. november 2006).

The World Bank Group (2006): *Data&Statistics*. Dostopno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/0,,menuPK:258665~pagePK:146732~piPK:146813~theSitePK:258644,00.html> (24. november 2006).

The World Bank in International Monetary Fund (2005): *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach – Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*. Dostopno na http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/PRSP-Review/2005_Review_Final.pdf (4. september 2006).

The World Bank Mission (2004): *Partnerships in Development. Progress in the Fight Against Poverty*. Dostopno na http://poverty.worldbank.org/files/15028_wb_partners.pdf (5. oktober 2004).

UNCTAD (2002): *Economic Development in Africa. From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?*. New York in Ženeva: UN. Dostopno na <http://www.unctad.org/en/docs/pogdsafrica2.en.pdf> (28. januar 2007).

UNECA (2006): *African Plenary on National Strategies for Poverty Reduction and Implementation of the Millennium Development Goals: An Issues Paper*. Dostopno na <http://www.uneca.org/search.htm> (27. januar 2007).

United Nations (2006): *African Business Leaders Resolve to Market Continent*. Department of Public Information. News and Media Division. New York, 20. september 2006. Dostopno na <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/afr1436.doc.htm> (17. oktober 2006).

United Nations Development Programme (b. 1.): *Millennium Development Goals - MDGs*. Dostopno na <http://www.undp.org/mdg/> (6. oktober 2006).

United Nations Development Programme (2006): *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. UNDP. Dostopno na <http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf> (21. januar 2007).

Vrhunec, Marko (1997): *Svet na razpotju*: zbirka člankov in razprav III/Marko Vrhunec. Ljubljana: samozaložba.

Wood, Angela (2005): *World Bank's Poverty Reduction Support Credit Continuity or Change?* Dublin: Debt and Development Coalition Ireland. Dostopno na <http://www.debtireland.org/resources/ddci-re-PRSCReportFINAL.htm> (28. februar 2007).

World Bank Operations Evaluation Department (2004): *The Poverty Reduction Strategy Initiative. An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*. Washington, D.C.: The World Bank. Dostopno na [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/6b5669f816a60aaf85256ec1006346ac/\\$FILE/PRSP_Evaluation.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/6b5669f816a60aaf85256ec1006346ac/$FILE/PRSP_Evaluation.pdf) (9. oktober 2006).