

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**MEDNARODNI DENARNI SKLAD
IN URADNA RAZVOJNA POMOČ**

Ljubljana, oktober 2003

TANJA RAJKOVIČ

Študentka Tanja Rajkovič izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Mojmirja Mraka in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. URADNA RAZVOJNA POMOČ – KONCEPTI IN PROBLEMI	2
2.1. Oblike in viri uradne razvojne pomoči	2
2.2. Struktura uradne razvojne pomoči po virih.....	3
2.3. Trendi uradne razvojne pomoči in vzroki njene neučinkovitosti.....	6
2.3.1. Nediskriminatorno posojanje	7
2.3.2. Model finančne vrzeli.....	8
2.3.3. Pogojevanje programov strukturnega prilagajanja.....	10
2.3.4. Problem vzpodbud.....	11
3. MEDNARODNI DENARNI SKLAD KOT MULTILATERALNI VIR URADNE RAZVOJNE POMOČI.....	12
3.1. Predstavitev institucije	12
3.2. Dejavnosti na področju zmanjševanja revščine	13
3.3. Oblike finančnih aranžmajev	14
3.4. Evolucija uradne razvojne pomoči s strani Mednarodnega denarnega sklada v obdobju 1986–1999.....	16
3.5. Uspešnost programov SAF in ESAF	17
3.6. Dolgotrajna uporaba uradne razvojne pomoči IMF-a.....	19
4. FINANČNI ARANŽMA ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE IN POVEČANJE RASTI (PRGF) KOT OBLIKA MULTILATERALNE URADNE RAZVOJNE POMOČI.....	21
4.1. Osnovne značilnosti	21
4.2. Strateški dokument za zmanjševanje revščine	22
4.2.1. Analiza stanja	25
4.2.2. Cilji.....	25
4.2.3. Strateški plan	26
4.3. Sistemi nadzora	27
4.4. Zunanja pomoč.....	27
4.5. Vloga Svetovne banke	27
4.6. Inicijativa za pomoč zelo zadolženim revnim državam.....	28
4.7. Izkušnje s finančnim aranžmajem PRGF	29
4.8. Temeljne razlike med PRGF in ESAF programi	32
4.9. Smernice finančnega aranžmaja PRGF v prihodnosti	33
5. OCENA USTREZNOSTI FINANČNEGA ARANŽMAJA ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE IN POVEČANJE RASTI.....	34
6. SKLEP.....	36
7. LITERATURA.....	38
VIRI.....	39
PRILOGE	

KRATICE

BDP	Bruto domači proizvod
BNP	Bruto nacionalni proizvod
DAC	Development Assistance Committee
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
HIPC Initiative	Iniciativa za pomoč zelo zadolženim revnim državam (Highly Indebted Poor Countries Initiative)
ICOR	Mejni kapitalni količnik (Incremental Capital to Output Ratio)
IDA	Mednarodno razvojno združenje (International Development Association)
IMF	Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund)
OA	Uradna pomoč (Official Aid)
ODA	Uradna razvojna pomoč (Official Development Assistance)
ODF	Mednarodni tokovi kapitala iz javnih virov (Official Development Finance)
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OOF	Ostali javni tokovi (Other Official Flows)
PFP	Policy Framework Paper
PRGF	Finančni aranžma za zmanjševanje revščine in povečanje rasti (Poverty Reduction and Growth Facility)
PRSP	Strateški dokument za zmanjševanje revščine (Poverty Reduction Strategy Paper)
PSIA	Analiza vplivov na revščino in socialnih vplivov (Poverty and Social Impact Analysis)
SAF	Structural Adjustment Facility
SDR	Posebne pravice črpanja (Special Drawing Rights)
USD	Ameriški dolar

1. UVOD

Razvojna pomoč manj razvitim državam ostaja eden izmed izzivov razvitega sveta. Gre za več desetletij star izziv, kako tem državam pomagati, da bodo njihova gospodarstva dosegala pozitivno gospodarsko rast in s tem postajala razvitejša ter bogatejša, saj sta prav gospodarska rast in z njo gospodarski napredek ključ do zagotavljanja prijaznejšega okolja za prebivalce, ki jim nudi ustrezne pogoje za življenje, ni diskriminatorno in jim zagotavlja svobodo ter z njo pravice.

Tradicionalne definicije revščine so temeljile predvsem na dohodku na prebivalca. Sedaj pa prevladuje mnenje, da ima revščina veliko več dimenzij kvalitativne narave, kot so zdravje, pismenost, dostopnost do javnih storitev in dobrin, varnost, socialna izključenost, fizična izolacija in ranljivost.

V primeru revščine gre za kumulativni proces, ki vključuje kombinacijo primanjkljajev na področju izobraževanja kot tudi materialne primanjkljaje. Revni so tako soočeni z začaranim krogom nizkega dohodka, nizke stopnje izobraženosti, nizke produktivnosti, kratke pričakovane življenjske dobe, velikega števila otrok, podhranjenosti in slabega zdravja, ki zavirajo napredek in ne omogočajo rasti (Halvorson-Quevedo, 2000, str. 11). Vprašanje torej je, kako se lotiti kompleksnosti revščine in prekiniti začarani krog.

Uradna razvojna pomoč, ki jo sestavljajo nepovratna sredstva in koncesijski krediti, je namenjena spodbujanju razvoja v najrevnejših državah. Kljub navidezni dobronamernosti pa je tarča mnogih kritik. Pogosto se ji očita konzervatizem in nedoslednost, protiglobalisti in podobna gibanja pa k temu dodajajo še prikrite interese razvitih držav in pristranskost njihove pomoči, s katero revnim v državah naredijo več škode kot koristi. Dejstva pogosto ne govorijo v prid razvojni pomoči, saj le-ta pogosto ne dosega pričakovanj. Kritikam so močno izpostavljene tudi mednarodne finančne institucije, ki so spoznale, da so bile dosedanje oblike pomoči precej neučinkovite in neustrezno zastavljene. Na podlagi izkušenj so postale razvidne pomanjkljivosti in potrebe po prilagoditvah. Najnovejši program dodeljevanja uradne razvojne pomoči Mednarodnega denarnega sklada, imenovan Finančni aranžma za zmanjševanje revščine in povečevanje rasti, je prav eden od teh odgovorov, kako lahko institucija kot Sklad s svojimi sredstvi in znanjem na podlagi oblikovanih pristopov pripomore k zmanjševanju revščine.

V diplomski nalogi želim prikazati vlogo Mednarodnega denarnega sklada kot multilateralne vira uradne razvojne pomoči. Tako v prvem poglavju najprej obravnavam koncept uradne razvojne pomoči in njene trende s poudarkom na uradni razvojni pomoči s strani Mednarodnega denarnega sklada. Na koncu poglavja izpostavim očitke razvojni pomoči. Nato v tretjem poglavju predstavim Mednarodni denarni sklad kot multilateralni vir uradne razvojne pomoči. Četrto poglavje je namenjeno obravnavi najnovejšega finančnega aranžmaja za dodeljevanje uradne razvojne pomoči Sklada. V okviru poglavja opisu finančnega aranžmaja sledijo ocene njegove uspešnosti in smernice za v prihodnje. V petem poglavju na podlagi predhodnih poglavij kvantitativno in kvalitativno ocenim vlogo Mednarodnega denarnega sklada kot vira uradne razvojne pomoči, tako z vidika njegove pomembnosti kot tudi z vidika ustreznosti njegovih aktivnosti na obravnavanem področju.

2. URADNA RAZVOJNA POMOČ – KONCEPT IN PROBLEMI

V tem poglavju najprej razložim koncept uradne razvojne pomoči (Official Development Assistance - ODA). Predstavim njene temeljne oblike in njeno strukturo. Pri tem večjo pozornost namenim strukturi in pomenu ODE s strani IMF-a. Sledi pregled ODE od njenih začetkov po drugi svetovni vojni do danes. Na tem mestu izpostavim najpogostejše očitke ODI, ki jih nato ločeno podrobneje obravnavam. Gre za pristope, ki temeljijo na teoriji, ki zaradi svojih togih predpostavk nima veliko skupnega s prakso, bodisi za pristope pod močnimi vplivi različnih interesov, ki nimajo dovolj skupnega s cilji ODE. S tem ne želim predstaviti le učinkovitosti ODE in prevladujočih mnenj, temveč predvsem nakazati potrebe po spremembah ter možne smeri njenega nadaljnjega razvoja.

2.1. Oblike in viri uradne razvojne pomoči

ODA je izraz, s katerim Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD) označuje del mednarodnih tokov kapitala iz javnih virov (Official Development Finance - ODF), namenjenih državam v razvoju¹. ODF pa poleg ODE sestavljajo tudi uradna pomoč (Official Aid - OA) za države v tranziciji in ostali javni tokovi (Other Official Flows - OOF)², namenjeni tako državam v razvoju kot tudi državam v tranziciji.

ODA vključuje koncesijske kredite iz javnih virov (Official Concessional Loans)³ in nepovratna sredstva iz teh virov (Official Grants). Glavna cilja teh javnih sredstev sta podpora gospodarskega razvoja in blaginje v državah prejemnicah.

ODA državam v razvoju in državam v tranziciji odobravajo mednarodne finančne institucije⁴, tako imenovani multilateralni viri ali pa posamezne industrijsko razvite države, tako imenovani bilateralni viri, bodisi neposredno bodisi v obliki zavarovanj za izvozne kredite.

Osrednji multilateralni vir s primarno nalogo zagotavljanja plačilnobilančne podpore državam članicam predstavlja Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund – IMF), kateremu je namenjen osrednji del obravnave v nadaljevanju. Kot institucija je predstavljen v 3. poglavju.

¹ V nasprotju s klasifikacijo držav OECD-ja klasifikacija držav v razvoju s strani Svetovne banke vključuje tudi večino držav v tranziciji Vzhodne Evrope (Bolgarija, Češka, Madžarska, Poljska, Romunija, Slovaška), baltiške države, Rusijo in nekatere države bivše Sovjetske zveze (Belorusija, Moldavija, Ukrajina). IMF v svojih dokumentih izrecno ločuje med državami v razvoju in državami v tranziciji (Official Financing for Developing Countries, 2001, str. 4).

² OOF ne zajema izvoznih kreditov, ki so primarno bolj usmerjeni v promocijo trgovine kot v razvoj (Official Financing for Developing Countries, 2001, str. 5).

³ Koncesijski krediti vsebujejo stopnjo darila najmanj 25 odstotkov. Višina stopnje darila za konkreten kredit se izračuna na osnovi podatkov o roku odplačila kredita, o obdobju mirovanja pred začetkom odplačevanja glavnice in o višini obrestne mere. Daljša ko sta rok odplačila in obdobje mirovanja ter nižja ko je obrestna mera, višjo stopnjo darila ima kredit. Če je izračunana stopnja darila nižja od 25 odstotkov, se kredit opredeli kot kredit odobren po komercialnih pogojih (Mrak, 2002, str. 555). OOF predstavlja tokove v razvojne namene s premajhno stopnjo darila, da bi se uvrstili med ODO.

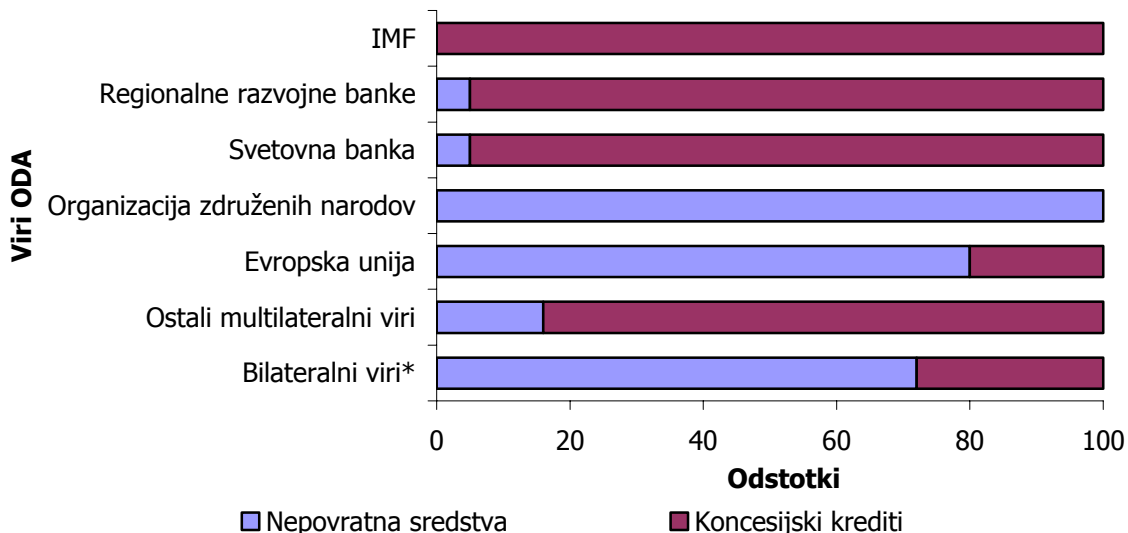
⁴ Med mednarodne finančne institucije se uvrščajo vse tiste institucije, ki izpolnjujejo naslednja dva pogoja: njihove lastnice oziroma članice so vsaj tri suverene države in njihova osnovna dejavnost je zagotavljanje finančne podpore vsem državam članicam ali pa samo izbrani skupini držav članic.

Drugo skupino mednarodnih finančnih institucij sestavljajo mednarodne banke za financiranje razvoja, katerih osnovni namen je zagotavljanje sredstev za financiranje gospodarskega razvoja držav članic. So zelo številna in heterogena skupina avtonomnih mednarodnih institucij. S finančnimi sredstvi, ki jih pridobijo z zadolževanjem na mednarodnih finančnih trgih in/ali z donacijami predvsem bogatejših držav članic, financirajo projekte in programe v gospodarsko šibkejših državah članicah. Glede na osnovne značilnosti jih je moč razdeliti na regionalne razvojne banke, subregionalne banke in Skupino Svetovne banke oziroma Svetovno banko (World Bank - WB)⁵ (Mrak, 2002, str. 453 – 454).

2.2. Struktura uradne razvojne pomoči po virih

Nepovratna sredstva so v obdobju 1997–1999 predstavljala 65% celotne ODE. Zgolj 22% vseh nepovratnih sredstev so dodelili multilateralni viri. Nepovratna sredstva so predstavljala 48% bruto izplačil sredstev ODE vseh multilateralnih virov skupaj (IDA, Grants and the Structure of Official Development Assistance, 2002). Med multilateralnimi viri so največ nepovratnih sredstev dodelile Organizacija združenih narodov in Evropska unija, medtem ko so Svetovna banka in regionalne razvojne banke večino sredstev dodelile v obliki koncesijskih kreditov. Bruto izplačila⁶ ODE IMF-a so v celoti sestavljali koncesijski krediti (slika 1).

Slika 1: Delež koncesijskih kreditov in nepovratnih sredstev v bruto izplačilih po virih (povprečje za obdobje 1997–1999)



Opomba:

* Zajema le sredstva držav članic Development Assistance Committeeja (DAC) OECD-ja, ki predstavljajo zgolj obveznosti, ki izhajajo iz njihovega članstva.

Vir: IDA, Grants and the Structure of Official Development Assistance, 2002.

⁵ Skupino Svetovne banke sestavlja pet samostojnih mednarodnih razvojnih institucij, in sicer Mednarodno razvojno združenje (International Development Association - IDA), Mednarodna banka za obnovo in razvoj (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD), Mednarodna finančna korporacija (International Finance Corporation - IFC), Mednarodna agencija za zavarovanje investicij (Multilateral Investment Guarantee Agency - MIGA) in Mednarodni center za razreševanje investicijskih sporov (International Center for the Settlement of Investment Disputes - ICSID). Termin Svetovna banka se uporablja kot skupni naziv za IBRD in IDO.

⁶ Neto izplačila = bruto izplačila – plačila zapadlih obveznosti.

Med leti 1995 in 1999 so se bruto izplačila ODE vseh multilateralnih virov skupaj zmanjšala iz 11 (v letih 1995 in 1996) na 9,8 milijarde USD (tabela 1). Delež bruto izplačil ODE IMF-a v celotni ODI s strani multilateralnih virov je znašal v letu 1995 20%, v naslednjih letih (1996–1999) pa med 9% in 12%. Podoben delež (povprečno 9%) so bruto izplačila ODE IMF-a predstavljala tudi v obdobju 1985–1994.

Tabela 1: Bruto in neto izplačila multilateralnih virov državam v razvoju v milijardah USD

	Bruto izplačila							Neto izplačila						
	Letno povprečje		Leto					Letno povprečje		Leto				
	1985–89	1990–94	1995	1996	1997	1998	1999	1985–89	1990–94	1995	1996	1997	1998	1999
Vse države v razvoju*	25,7	36,9	60,2	42,5	64,2	75,6	53,2	9,1	14,8	27,8	13,9	35,8	46,9	6,1
IMF	4,7	8,1	27,9	8,7	23,2	29,1	14,7	-3,2	1,5	16,8	1,0	14,7	19,2	-12,6
Druge multilateralne institucije	21,0	28,9	32,3	33,8	41,0	46,5	38,6	12,3	13,3	11,0	12,8	21,2	27,7	18,7
<i>ODA</i>	6,0	8,7	11,0	11,0	10,2	10,1	9,8	4,8	7,3	8,8	8,6	7,6	7,3	6,9
• <i>IMF</i>	0,5	0,8	2,2	1,0	1,0	1,2	1,0	-0,1	0,6	1,6	0,3	0,2	0,4	0,2
• <i>Druge multilateralne institucije</i>	5,5	7,8	8,8	10,0	9,2	8,9	8,8	4,9	6,6	7,2	8,2	7,4	6,9	6,7
Nekoncesijska posojila	19,7	28,2	49,2	31,5	54,0	65,5	43,4	4,3	7,5	18,9	5,3	28,3	39,6	-0,8

Opomba:

* Skupno 149 držav, zajetih v publikaciji Global Development Finance Svetovne banke.

Vir: Official Financing for Developing Countries, 2001, str. 26.

Negativen predznak neto izplačil IMF-a za obdobje 1985–1989 je posledica dogajanj v letih 1984 in 1985, ko je prišlo do občutnega zmanjšanja uporabe sredstev IMF-a v primerjavi s prejšnjimi leti, začela pa so naraščati odplačila za pretekle kredite (Mrak, 1987, str. 156 – 157). Ozadje obravnavam v poglavju 3.4.

Kot je razvidno iz tabele 2, je največji posojilodajalec po koncesijskih pogojih Mednarodno razvojno združenje (International Development Association - IDA) Svetovne banke. Neplačan dolg tej instituciji je v letu 1999 predstavljal 62,5% vseh neplačanih dolgov multilateralnim virom, neplačan dolg IMF-u pa 6,4%.

Pogoji koncesijskih kreditov multilateralnih finančnih institucij so med leti 1997 in 1999 ostali večinoma nespremenjeni. Koncesijski krediti so imeli običajno dobo odloga plačila 6–10 let in zapadlost 20–30 let. Izjema so koncesijski krediti IMF-a z odlogom plačila 5,5 let ter zapadlostjo 10 let. Povprečna obrestna mera koncesijskih kreditov multilateralnih institucij v letu 1999 je znašala 1,5% z zapadlostjo 25 let in odlogom plačila 7 let. Delež darila, izračunan na podlagi pogojev z

uporabo referenčnih komercialnih obrestnih mer kot diskontne stopnje, je bil v povprečju 54%. Krediti Afriške razvojne banke in IDE so bili odobreni po najbolj koncesijskih pogojih, in sicer s stopnjama darila v višini 77% in 72%. Stopnja darila v koncesijskih kreditih IMF-a je znašala približno 32% (tabela 2).

Tabela 2: Neplačan multilateralni dolg in pogoji koncesijskih kreditov po finančnih institucijah

	Neplačan dolg				Povprečni pogoji novih finančnih aranžmajev v letu 1999				
	Znesek (milijarde USD)		Delež (%)		Obrestna mera (%)	Zapadlost (leta)	Čas odloga plačila (leta)	Delež darila z diskontno stopnjo	
	1990	1999	1990	1999				10%	CIRRs *
Skupaj	72,5	138,7	100,0	100,0	** 1,5	** 24,7	** 6,8	** 58	** 54
Mednarodno razvojno združenje (International Development Association – IDA)	44,6	86,7	61,5	62,5	0,8	37,7	10,0	80	72
Azijska razvojna banka (Asean Development Bank - AsDB)	6,2	16,7	8,6	12,0	2,0	33,1	8,8	66	50
Afriški razvojni sklad (African Development Fund - AfDF)	3,0	7,7	4,1	5,6	0,7	48,7	10,2	82	77
Medameriška razvojna banka (Inter-American Development Bank - IDB)	3,9	5,8	5,3	4,2	1,9	40,0	10,5	71	66
Evropski razvojni sklad (European Development Fund – EDF)	1,5	1,6	2,1	1,1	3,6	15,0	11,0	45	39
Arabski sklad za ekonomski in socialni razvoj (Arab Fund for Economic and Social Development)	0,9	4,0	1,3	2,9	4,5	22,6	7,9	40	33
Islamska razvojna banka (Islamic Development Bank)	0,4	0,9	0,5	0,6	2,4	22,1	6,2	53	48
Sklad OPEC za mednarodni razvoj (The Fund for International Development of the OPEC)	0,7	0,8	0,9	0,6	1,7	16,4	6,4	52	48
Druge	6,1	3,1	8,4	2,2	1,7	19,6	5,6	50	48
Mednarodni sklad za razvoj kmetijstva (International Fund for Agricultural Development)	1,6	2,7	2,1	1,9	1,4	35,8	9,0	72	68
IMF	3,7	8,9	5,0	6,4	0,5	10,0	5,5	52	32

Opombe:

* Referenčne komercialne obrestne mere (Commercial Interest Reference Rates - CIRRs).

** Podatki za IMF so izključeni iz izračuna povprečja.

Vir: Official Financing for Developing Countries, 2001, str. 31.

2.3. Trendi uradne razvojne pomoči in vzroki njene neučinkovitosti

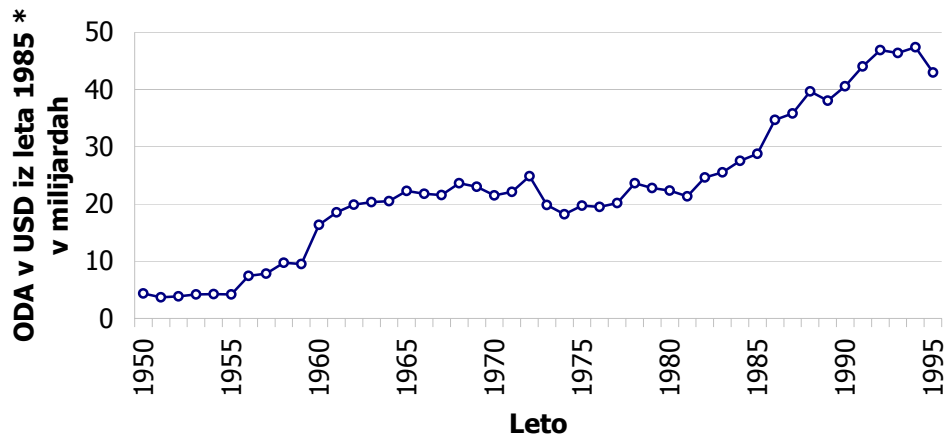
Začetki ODE segajo v obdobje po drugi svetovni vojni. Med leti 1948 in 1951 so ZDA začele obsežen program finančne pomoči Evropi, znan pod imenom Marshallov plan. Več kot 80% od skupno 13,4 milijarde USD pomoči so predstavljala nepovratna sredstva, preostanek so bili krediti. Prejemnice pomoči so bile države Zahodne Evrope oziroma politične in strateške zaveznice ZDA. Kljub uničenju, ki ga je povzročila vojna, so bila gospodarstva teh držav urejena, poleg tega pa so države že imele potrebna znanja in izkušnje v industriji, kar je le pripomoglo k učinkovitosti pomoči. Marshallov plan je predstavljal ključni prispevek k obnovi Evrope in k razvoju celotnega svetovnega gospodarstva. Značilnost finančne pomoči ZDA povojni Evropi je bila, da so bili motivi predvsem politični in strateški, saj države Zahodne Evrope še zdaleč niso bile edine, ki bi v tistem času potrebovale takšno pomoč. ZDA državam prejemnic niso presojale na podlagi kakršnihkoli kvalitativnih kriterijev, takšno nediskriminatorno posojanje pa je ostala pomanjkljivost finančne pomoči tudi v naslednjih desetletjih (Leisinger, 1998). V tem času se je uveljavil tudi tako imenovani model finančne vrzeli, ki je kljub svojim očitnim pomanjkljivostim predstavljal teoretično osnovo dodeljevanju ODE in je še vedno v uporabi. Problem nediskriminatornega posojanja obravnavam v poglavju 2.3.1., problem uporabe modela finančne vrzeli pa v poglavju 2.3.2.

V obdobju sedemdesetih let so na pomenu pridobili predvsem privatni bančni krediti, zaradi česar se je delež ODE v celotnem neto prilivu kapitala v dežele v razvoju zmanjšal. Med viri ODE, se je povečala vloga multilateralnih virov, ki so leta 1970 prispevali 13% celotnih sredstev ODE in leta 1981 21%. Za obdobje po letu 1973 je bilo značilno, da so zaradi gospodarske izgradnje, predvsem pa zaradi povečanih plačilnobilančnih primanjkljajev potrebe dežel v razvoju po finančnih sredstvih iz tujine močno narasle (Mrak, 1987, str. 126).

Konec sedemdesetih in na začetku osemdesetih let je prišlo do padca financiranja držav v razvoju iz naslova ODE zaradi pomanjkanja sredstev (slika 2). Na zmanjšanje prilivov s strani multilateralnih finančnih institucij je vplivalo tudi dejstvo, da države v razvoju zaradi proračunskih omejitev niso bile sposobne zagotoviti lokalnih finančnih sredstev, potrebnih za realizacijo že odobrenih projektov (Mrak, 1987, str. 156 – 157).

V obdobju devetdesetih let je obseg ODE upadel (slika 2). Za začetek tega obdobja je značilno povečanje koncesijskih kreditov tranzicijskim gospodarstvom Evrope in srednje Azije. Delež sredstev, namenjenih ODI kot delež BNP-ja držav DAC-a, se je iz 0,34% leta 1991 zmanjšal na 0,22% leta 2001. Prav tako se je zmanjšal delež ODE v BNP-ju držav prejemnic, in sicer iz 5% leta 1991 na 3,4% leta 2000 (Global Development Finance, 2003). Razlogi so med drugim fiskalne težave industrijskih držav, konec hladne vojne, porast privatnih tokov kapitala v države v razvoju in občutek, da je takšna pomoč neučinkovita (Assessing aid, 1998, str. 7). Očitne so postale pomanjkljivosti strukturnega prilagajanja, kar razlagam v poglavju 2.3.3. Poleg tega je postalo jasno, da na učinkovitost razvojne pomoči pomembno vpliva usklajenost dejanskih interesov tako virov pomoči kot tudi oblasti držav prejemnic s cilji ODE. Vzpodbude obeh strani obravnavam v poglavju 2.3.4.

Slika 2: Uradna razvojna pomoč državam v razvoju



Opomba:

* Kot deflator je bila uporabljena vrednost enote uvoza (Import Unit Value).

Vir: Easterly, 1999.

Toda trend ODE, ki jo državam v razvoju namenjajo zahodne industrijske države, je od začetkov iz druge polovice 20. stoletja v zviševanju pomoči. Glede na dogovor, ki ga je dosegla mednarodna skupnost na Mednarodni konferenci o financiranju razvoja v Monterreyju marca 2002, je pričakovati, da se bo ta trend tudi nadaljeval in bo tako prišlo do preobrata v gibanju ODE glede na pretekla leta.

2.3.1. Nediskriminatorno posojanje

Pri nediskriminatornem posojanju gre za vse tiste dejavnike, katerim viri razvojne pomoči pri odločanju o dodeljevanju pomoči ne dajo teže, ki jo ti dejavniki dejansko imajo v gospodarstvu. Države prejemnice so tako navkljub tem pomembnim razlikam deležne enake obravnave s strani virov razvojne pomoči. Študije alokacije pomoči različnih avtorjev so namreč pokazale, da je alokacija odvisna predvsem od značilnosti države prejemnice, kot sta BDP na prebivalca, ki izraža potrebo po pomoči, in število prebivalcev (Naudet, 2000, str. 35 – 38), medtem ko drugi pomembni kazalci niso upoštevani v dovolj veliki meri.

V primeru inflacije so ponavadi države z visokimi stopnjami inflacije deležne enakega obsega pomoči kot tiste z nižjimi stopnjami. Uspešnost zniževanja visokih inflacijskih stopenj je po izkušnjah zelo negotova, njeno zniževanje pa je pogosto eden od pogojev posojil, namenjenih strukturnemu prilagajanju, saj visoka inflacija negativno vpliva na gospodarsko rast.

Naslednji dejavnik je premija črnega trga, ki je v odstotkih izražena razlika med deviznim tečajem valute na črnem trgu in uradnim deviznim tečajem. Predstavlja davek izvoznikom, ki običajno kupujejo proizvodna sredstva po deviznem tečaju črnega trga in so prisiljeni prodajati proizvode po uradnem deviznem tečaju. Tudi uradni devizni tečaj, ki bi ugodno vplival na konkurenčnost

izvoznikov, je običajno eden izmed pogojev posojil. Iz izkušenj IMF-a in Svetovne banke pa izhaja, da se obseg pomoči ni gibal v odvisnosti od premije črnega trga.

Neustrezno so obravnavane tudi realne obrestne mere, to je nominativne obrestne mere, zmanjšane za inflacijo. Preko njih se izraža učinkovitost bančnega sistema, ki je ključen za gospodarsko rast. Tudi ta dejavnik je prepogosto zanemarjen, podobno velja še za proračunske primanjkljaje in korupcijo (Easterly, 2001, str. 115 – 117).

2.3.2. Model finančne vrzeli

Hkrati z začetki ODE je začelo prevladovati mnenje, da je za določanje potrebnega obsega finančne pomoči državam v razvoju moč uporabiti tako imenovani Harrod-Domarjev model ali model finančne vrzeli iz prve polovice dvajsetega stoletja. Ta model omogoča določitev potrebne stopnje investiranja v gospodarstvu za doseg ciljne stopnje gospodarske rasti. Razlika med potrebnimi investicijami in varčevanjem države namreč predstavlja finančno vrzel. Če se vrzel zapolni, se s tem zagotovi potreben obseg investicij in posledično doseže željeno stopnjo gospodarske rasti. Ker domača sredstva po predpostavki ne zadostujejo, model predstavlja motiv za dodeljevanje tuje finančne pomoči. Šele ko je bilo na voljo dovolj podatkov o dejanskih rezultatih na ta način določenega obsega pomoči, so postale pomanjkljivosti modela dovolj očitne. Kljub temu pa je Harrod-Domarjev model postal popularen prav zaradi svojih preprostih predpostavk. Model za določevanje potrebnega obsega ODE, ki v osnovi še vedno temelji na Harrod-Domarjevem modelu, je v Svetovni banki še vedno v uporabi. Tako IMF kot tudi Svetovna banka pa še vedno poučujeta pristop finančne vrzeli kot način, kako oceniti potreben obseg investicij za doseg ciljne stopnje rasti.

Stopnja rasti BDP-ja je v tem modelu namreč sorazmerna deležu investicijske potrošnje v BDP-ju. Naslednja predpostavka, ki jo je ovrgel že sam Domar, predvideva, da je BDP (označen z Y_t) sorazmeren fizičnemu kapitalu (oznaka K_{t-1}).

$$Y_t = \phi K_{t-1}$$

Domar je namreč vzela visoko nezaposlenost kot dano, tako da bi bilo možno vedno zaposliti nove ljudi za upravljanje dodatnega fizičnega kapitala. Sprememba BDP-ja je sorazmerna spremembi obsega fizičnega kapitala ($Y_t - Y_{t-1}$), to je investicijam predhodnega leta ($I_{t-1} = K_{t-1} - K_{t-2}$). Če obe strani delimo z BDP-jem preteklega leta, dobimo enačbo, kjer je stopnja rasti BDP-ja tekočega leta (g_t) sorazmerna deležu investicij v BDP-ju za preteklo leto.

$$\frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} = \phi \left(\frac{K_{t-1} - K_{t-2}}{Y_{t-1}} \right)$$

$$g_t = \phi \left(\frac{I}{BDP} \right)_{t-1}$$

Ker je stopnja rasti sorazmerna investicijam, je potrebno zgolj oceniti to razmerje ϕ in dobiti želen obseg investicij za ciljno stopnjo rasti. Sicer je bilo nejasno, s kakšnim časovnim zamikom vpliva tuja finančna pomoč na gospodarsko rast, a je prevladalo prepričanje, da pomoč tekočega leta že predstavlja investicije prihodnjega leta, le-te pa so dejavnik gospodarske rasti prihodnjega leta.

Pri modelu sta dvomljivi povezavi med pomočjo in investicijami ter investicijami in gospodarsko rastjo. V letu 1992 je White objavil svojo analizo obstoječih empiričnih raziskav odvisnosti med finančno pomočjo in gospodarsko rastjo v državah prejemnicah, v kateri pojasni, da ni mogoče zanikati prisotnosti povezave, vendar pa hkrati ni mogoče trditi, ali taka povezava sploh obstaja (Naude, 2000, str. 48).

Glavni očitke pristopu finančne vrzeli je, da ne upošteva spodbud. Prejemniki tuje pomoči bodo investirali, če bo donosnost dovolj velika. ODA kot taka ni spodbuda za investiranje. Če ni potrebne donosnosti, bo pomoč porabljena za nakup potrošnih dobrin. Hkrati pa države spodbuja, da ohranjajo problematično visoke proračunske primanjkljaje, ki povečajo finančno vrzel in s tem obseg finančne pomoči.

Način, kako povečati pozitivno korelacijo med investicijami in rastjo, so spodbude za investiranje v prihodnosti. Z vidika modela bo posledično več investicij v fizični kapital in več prilagajanja tehnologije. Povečale se bodo investicije v oblikovanje učinkovitih institucij. Raznoliki dejavniki, ki vplivajo na gospodarsko rast, so razlog, da je odnos med gospodarsko rastjo in investicijami ohlapen in nestabilen. Kljub temu pa mednarodne finančne institucije uporabljajo mejni kapitalni količnik (Incremental Capital to Output Ratio - ICOR) kot inverzno merilo produktivnosti investicij oziroma potencialne družbene učinkovitosti investicij ϕ .

$$\frac{1}{\phi} = ICOR = \frac{I_{t-1}}{Y_t - Y_{t-1}}$$

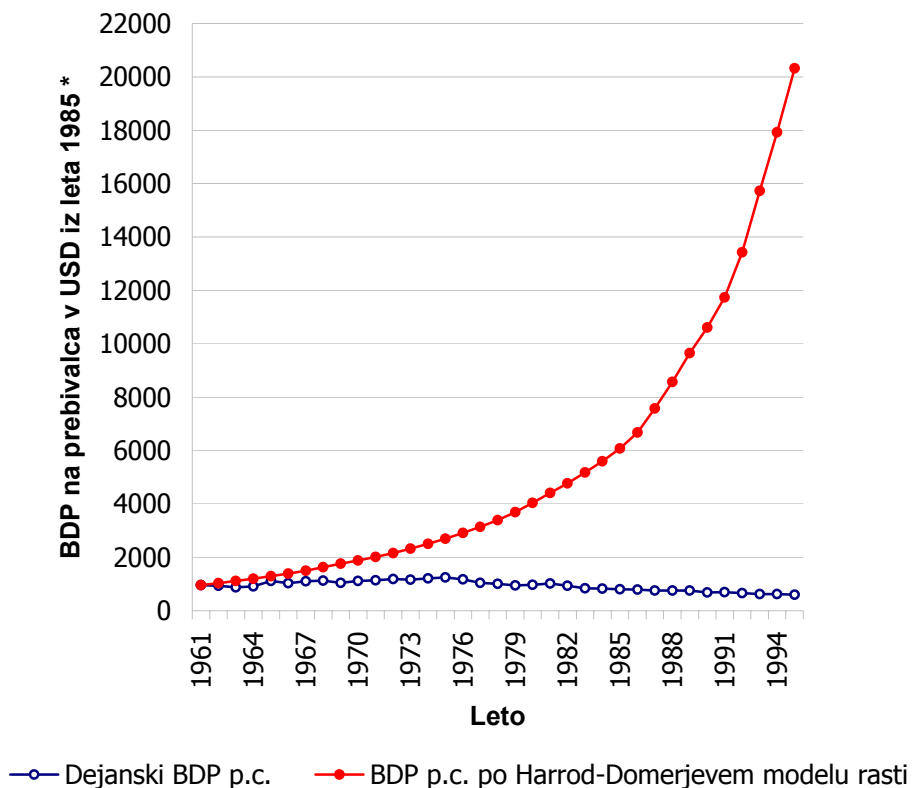
ICOR je razmerje med dvema šibko povezanima kategorijama, vendar je vseeno sprejet kot neodvisen vzročni dejavnik.

Na sliki 3 je narejena primerjava scenarija, če bi veljale predpostavke modela finančne vrzeli, in dejanskih rezultatov za Zambijo. Model finančne vrzeli predpostavlja, da gre finančna pomoč v investicije vsaj v razmerju 1:1, ki je pri projekciji tudi upoštevano. Scenarij je narejen za stopnjo rasti BDP-ja na prebivalca, kar pomeni, da je od stopnje rasti celotnega BDP-ja potrebno odšteti stopnjo rasti prebivalstva n .

$$g_{p.c.t} = \phi \frac{I_{t-1}}{Y_{t-1}} - n$$

Nova teorija rasti, ki se je razvila v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja, zagovarja obstoj naraščajočih donosov oziroma rast produktivnosti, česar avtorji ne razlagajo več toliko s povečevanjem fizičnega kapitala na osebo, temveč s povečevanjem kapitala znanja, z večanjem trga, ki je povezano z novimi proizvodi in diferenciacijo proizvodov, ter z inovacijami, ki so v veliki meri odvisne od izdatkov za raziskave in razvoj (Senjur, 2002, str. 160). Zato obstajajo vzpodbude za posameznike, da ne investirajo zgolj v fizični kapital, ki je sicer edini upoštevan v modelu finančne vrzeli oziroma Harrod-Domarjevem modelu.

Slika 3: BDP na prebivalca po scenariju modela finančne vrzeli in dejanski BDP na prebivalca za Zambijo



Opomba:

* Kot deflator je bila uporabljena vrednost enote uvoza (Import Unit Value).

Vir: Easterly, 2001, str. 43.

Problem same tehnologije pa je v tem, da ima nizko koristnost v pomanjkljivem institucionalnem okolju s slabo izobraženo delovno silo. Posledično ljudje in država raje potrošijo finančno pomoč, kot da bi jo uporabili za investicije. Znanje se obrestuje na prostem trgu, kjer lahko posameznik sodeluje z ljudmi, ki imajo prav tako določena znanja in veščine. Če so ljudje neizobraženi, se posamezniku ne izplača vlagati v znanje, ker ga ne more ustrezno izkoristiti. Zato tudi ni vzpodbud za izobraževanje v določenem okolju. Globalna tehnologija in kapitalski tokovi so tako usmerjeni v področja, kjer je populacija bolj izobražena. Področja, kjer so ljudje slabše izobraženi ali premorejo premalo veščin, so ujeta v past revščine.

2.3.3. Pogojevanje programov strukturnega prilagajanja

V primeru strukturnega prilagajanja gre za pogojevanje odobrene finančne pomoči državam v razvoju. Pogoji so zastavljeni v obliki različnih ukrepov, namenjenih makroekonomski stabilizaciji. Namen pogojevanja je seveda zagotoviti učinkovitejšo porabo sredstev, stopnja pogojevanja pa je načeloma odvisna od ekonomske uspešnosti države in zneska dodeljenih sredstev.

Stiglitz ugotavlja, da gre za relativno uniformne štiri korake, ki so še posebej značilni za tovrstne programe s strani multilateralnih finančnih institucij IMF-a in Svetovne banke. Med njimi je prvi privatizacija, kjer je korupcija spremljevalni element. Za njo sledi liberalizacija kapitalskih tokov, ki večinoma privabi zgolj špekulativni kapital, ki se ga nato skuša zadržati s povišanimi obrestnimi merami. Le-te pa negativno vplivajo na vrednost nepremičnin, proizvodnjo in nacionalne denarne rezerve. Tretji korak je tržno določanje cen, kar poveča cene osnovnih potrebščin. Temu sledijo izgredi v državah prejemnicah pomoči. Zadnji, četrti korak, ki naj bi predstavljal strategijo zmanjševanja revščine, je vzpostavitev proste trgovine (Palast, 2001). Študije opozarjajo tudi na značilnost samega procesa razvoja v državi, ki avtomatično pripelje do novih problemov, ki jih pogosto poslabšajo še zunanji šoki v obliki naravnih nesreč ipd. (Zaki, 2001). Predvsem so problematične države, ki nimajo vzpodbud, da bi se spoprijele s korupcijo in vpeljale tržno gospodarstvo. V prilogi 1 so v razpredelnici povzeti najpogostejši očitki glede vplivov pogojevanja IMF-a in Svetovne banke na korporacije, investitorje in bogate ter revne prebivalce v državah prejemnicah.

Problem je v enotnem pristopu, ki naj bi ustrezal med seboj sicer zelo različnim gospodarstvom, pri čemer niso narejene študije vplivov na različne skupine prebivalstva, kot so potrošniki, proizvajalci, zaposleni, prebivalci ruralnih in urbanih območjih ali prebivalci, ločeni po spolu. Upoštevane dimenzije revščine običajno zajemajo zgolj dohodek in ne tudi varnosti, dostopa do dobrin in moči (Ladd, 2003, Raffer, Singer, 1996, str. 157 – 162). Cilji programov strukturnega prilagajanja so tako nerealno zastavljeni, kar pa negativno vpliva na uspešnost programov. Sama pomoč pa med drugim negativno vpliva tudi na institucije znotraj držav, saj dobijo tuji viri razvojne pomoči zelo velik vpliv. Berg in Michailof sta ugotovila, da s svojim delovanjem vplivajo na določanje višin plač v državni upravi preko financiranja plač in zaposlovanja. Odločajo o ohranitvi lokalnih organov in zmanjšajo pomen ministrstev, s tem ko financirajo ali koordinirajo njihove projektne skupine. Nenazadnje šibijo tudi proračunsko disciplino, saj s svojimi intervencijami otežujejo državni menedžment (Naude, 2000, str. 112).

Pojavilo se je prevladujoče mnenje, da je zato potrebno v proces oblikovanja programov vključiti poleg višjega sloja državnih uradnikov in poslovnežev tudi predstavnike civilne družbe, aktiviste, strokovnjake in novinarje, saj odločitve temeljijo predvsem na ideologiji in ne na ekonomskih temeljih. Pomembno je vključiti tudi revne, ki dejansko zastopajo alternativne poglede (Massing, 2002).

2.3.4. Problem vzpodbud

Obstajajo še nekatere omejitve, ki pomembno vplivajo na implementacijo ODE. Gre za politične ali ekonomske interese držav prejemnic in virov pomoči ter tudi povsem tehnične ovire pri udejanjanju razvojnih strategij.

Tako obstaja prepričanje, da so države načeloma dobronamerne, a potrebujejo zgolj nasvet in finančno pomoč, da bi lahko ustrezno ukrepale. Dejansko države pogosto financirajo projekte, ki ustrezajo njihovim političnim privržencem, in ne tistih, ki imajo visok socialni donos (Easterly, 2001, str. 70). Podobno velja, da je finančna pomoč s spremljajočimi programi in cilji pasivno sprejeta in ne aktivno zaželeno, zato so rezultati le kratkoročni, države pa pogosto prepustijo odgovornost za svoj lastni razvoj tujim virom pomoči (Naude, 2000, str. 104 – 115).

Neuspešne so med drugim intervencije, ki naj bi po zgledu bogatejših družb pripomogle k napredku. Gre za šole, zdravstvene domove, načrtovanje družine, neodvisnost centralne banke, valutne odbore, demokracijo in podobno. Tako zgolj izgradnja šolskih prostorov še ni dovolj za dober izobraževalni sistem. Le-ta potrebuje ustrezne institucije, izobražene učitelje in prizadevnost učencev ter njihovih staršev.

Viri pomoči se po drugi strani soočajo z vzpodbudami, da posojajo sredstva, čeprav države prejemnice pomoči ne uspejo izpolniti pogojev. Kadar so njihovi motivi humanitarne in etične narave, njihovim grožnjam manjka kredibilnost. Ker pa države, ki imajo večje težave, prejmejo več pomoči, niti ni pravih vzpodbud, da bi se revščina v državi zmanjšala. Podoben učinek ima dejstvo, da imajo finančne institucije pogosto svoje lokalne oddelke v posameznih državah prejemnicah ali pa njihovih širših regijah. Ker so finančna sredstva teh oddelkov odvisna od tega, koliko sredstev so dodelili v preteklem letu, to predstavlja motivacijo, da se sredstva dodeljujejo neodvisno od rezultatov. Uradni posojilodajalci poleg tega ne želijo objaviti, da njihova posojila niso učinkovita, in zato včasih raje odobrijo dodatno pomoč le zato, da države prejemnice vsaj lahko odplačajo stare kredite (Easterly, 2002, str. 115 – 117). Viri pomoči se nadalje soočajo z vzpodbudami za financiranje opaznejših projektov, ki pa niso nujno najbolj donosni. Tako ima recimo gradnja cest prednost pred vzdrževanjem cest. Vedno pa obstaja še možnost, da države sredstev ne porabijo v namene, ki so jih viri pomoči opredelili. Razvidno je, da manjkajo mehanizmi, ki bi zagotovili, da se prejeta finančna pomoč v državi prejemnici dejansko porabi za investicije.

3. MEDNARODNI DENARNI SKLAD KOT MULTILATERALNI VIR URADNE RAZVOJNE POMOČI

3.1. Predstavitev institucije

Cilji IMF-a, kot so opredeljeni v njegovem statutu, zajemajo vzpostavitev mednarodnega denarnega sistema, ki bo pospeševal mednarodno trgovino, temeljil na stabilnih deviznih tečajih in zagotavljal potrebno mednarodno likvidnost. Cilji so rezultat kompromisa, ki je bil dosežen na ustanovni konferenci te institucije leta 1944 v Bretton Woodsu v ZDA, kjer se je razpravljalo o dveh predlogih mednarodnega denarnega sistema, o ameriškem in angleškem, ki pa sta imela zelo različne poglede na koncept mednarodne institucije, ki naj bi institucionalno podprla to novo ureditev.

Glede na obstoječe gospodarsko-politične pogoje v svetu v času konference je bil sprejet ameriški predlog mednarodnega denarnega sistema, ki je zagovarjal ustanovitev institucije, ki bi temeljila na prispevkih držav članic, le-ti pa bi bili vnaprej jasno opredeljeni. Glavni pogajalec Velike Britanije J. M. Keynes je že pred konferenco napovedal, da bo sprejem ameriškega predloga pomenil ustanovitev institucije, ki bo imela pomemben vpliv na celotno svetovno gospodarstvo, hkrati pa bo pod dominantnim vplivom ZDA. Poleg tega je napovedal, da bo takšna institucija imela vpliv in nadzor nad delovanjem centralnih bank držav članic, podobno kot jo imajo centralne banke posameznih držav nad poslovanjem ostalih bank v vsaki od teh držav (Mrak, 2002, str. 418 – 419).

V zgodnejšem obdobju IMF-a je njegova svetovalna politika poudarjala uravnavanje agregatnega povpraševanja s ciljem ustvarjanja pogojev za makroekonomsko stabilnost. V zadnjih letih se je področje delovanja IMF-a razširilo, s tem pa so pridobili na pomenu strukturni in socialni vidiki

fiskalne politike (Gupta et al., 2000, str. 89). Od začetka devetdesetih let 20. stoletja je nove izzive prinesla globalizacija oziroma pospešena mednarodna integracija trgov in gospodarstev. Izzivi vključujejo soočanje z nestanovitnimi novo nastajajočimi finančnimi trgi, predvsem v Aziji in Latinski Ameriki, ter pomoč državam v tranziciji pri prehodu iz planskega gospodarstva v tržnega. Poleg tega pa tudi spodbujanje gospodarske rasti in zmanjševanje revščine v najrevnejših državah. IMF se je na te izzive odzval delno z uvajanjem reform, usmerjenih v izboljšanje pravil in institucij mednarodnega monetarnega in finančnega sistema ter preprečevanje in reševanje finančnih kriz (What is the International Monetary Fund?, 2002).

Osnovni vir sredstev, s katerimi razpolaga IMF, predstavljajo kvote držav članic. V postopku včlanjevanja v IMF se za posamezno državo izračuna kvoto države, ki izraža njeno ekonomsko moč in med drugim določa tudi potencialni obseg sredstev, ki si jih država lahko izposodi od IMF-a. Članice morajo 25% svojih kvot vplačati v posebnih pravicah črpanja (Special Drawing Rights – SDR)⁷ ali drugi konvertibilni valuti, ostalih 75% pa v svoji nacionalni valuti. Če je potrebno, se IMF lahko zadolžuje pri uradnih virih, kot so centralne banke in vlade držav članic, ter pri privatnih virih kapitala (Mrak, 2002, str. 420 – 425).

3.2. Dejavnosti na področju zmanjševanja revščine

Poglavitna težnja IMF-a pri svetovanju kot spremljevalnemu elementu ODE je, kako pripomoči k »visokokakovostni rasti« (high-quality growth). Le-ta je po Camdessusu opredeljena kot gospodarska rast, i) ki jo je moč vzdrževati in je ne ogrožajo že najmanjši zunanji šoki; ii) ki jo spremlja ustrezno notranje in zunanje ravnotežje, kot tudi zadostne investicije, vključno z investicijami v človeški kapital, kar predstavlja osnovo za bodočo rast; iii) ki jo spremljajo ukrepi za zaščito okolja in iv) ukrepi za zmanjševanje revščine ter izboljšanje enakosti priložnosti. Prav pri zmanjševanju revščine in izboljšanju enakosti se IMF poslužuje svojih treh osnovnih aktivnosti nadzora držav članic, in sicer nadzora njihovih tečajnih politik, finančne podpore prilagoditvenim programom in tehnične pomoči (Gupta et al., 2000, str. 89).

Namen nadzora tečajnih politik držav članic IMF-a (surveillance) je pomoč državam članicam pri doseganju finančne stabilnosti in trajnostne gospodarske rasti. Nadzor se opravlja preko konzultacij z državami. Pokriva področja, kot so devizni tečaj, monetarna in fiskalna politika. IMF svetuje glede izbora režima deviznega tečaja kot tudi zagotavljanja konsistentnosti med režimom deviznega tečaja in položajem fiskalne ter monetarne politike. Strukturna politika je vključena v nadzor, kadar ima pomemben vpliv na makroekonomsko uspešnost. Gre za mednarodno trgovino, vprašanja trga dela in reformo energetskega sektorja. Z vidika finančnega sektorja potekajo ocene prednosti in slabosti le-tega. Institucionalna vprašanja zadevajo neodvisnost centralne banke, regulacijo finančnega sektorja, nadzor poslovanja in transparentnost ukrepov ter prevzemanje odgovornosti. Zadnja izmed nalog je tudi ocena tveganja (IMF Surveillance – A Factsheet, 2003).

Pri finančni pomoči državam članicam gre za dejavnost, v okviru katere IMF državam članicam s plačilnobilančnimi problemi omogoča njihovo financiranje.

⁷ SDR so oblika mednarodne likvidnosti. Sprejetje SDR kot sprejemljive oblike plačevanja med centralnimi bankami in IMF-om temelji na zaupanju držav članic. Vrednost SDR je tehtano povprečje štirih valut, in sicer ameriškega dolarja, evra, jena in funta.

S tehnično pomočjo želi IMF prispevati k razvoju proizvodnih virov s povečanjem učinkovitosti ekonomske in finančne politike. V praksi IMF državam pomaga okrepiti kadrovske in institucionalne kapacitete, ki pripomorejo k izboljšanju oblikovanja ukrepov, in svetuje glede oblikovanja in implementacije učinkovitih makroekonomskih ter strukturnih ukrepov. IMF nudi tehnično pomoč za področja v svoji pristojnosti, ki vključujejo fiskalno in monetarno politiko ter makroekonomsko in finančno statistiko. V tabeli 3 so našeta področja tehnične pomoči s strani IMF-a.

Tabela 3: Temeljna področja tehnične pomoči IMF-a

Fiskalna politika
<ul style="list-style-type: none"> • Davčna politika • Davčna in carinska administracija • Politika izdatkov • Menedžment javnih virov in izdatkov • Fiskalni menedžment • Fiskalni federalizem
Monetarna politika
<ul style="list-style-type: none"> • Centralno bančništvo in valutni aranžmaji • Monetarne operacije in menedžment javnega dolga • Razvoj finančnih trgov s poudarkom na denarju, javnem dolgu in deviznih trgih • Menjalni sistemi in konvertibilnost valute • Plačilni sistemi • Nadzor bank in regulacija • Prestrukturiranje bank in bančne varnostne mreže • Implementacija mednarodnih standardov
Statistika
<ul style="list-style-type: none"> • Multisektorska statistična vprašanja • Plačilnobilančna statistika in statistika zunanjega dolga • Statistika javnih financ • Denarna in finančna statistika • Statistika nacionalnih računov in cen • Data dissemination standardi

Vir: Technical Assistance – A Factsheet, 2003.

3.3. Oblike finančnih aranžmajev

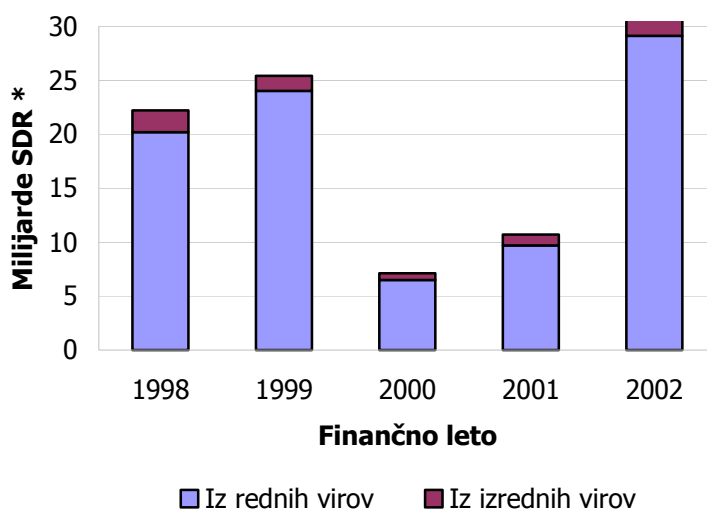
Svojim članicam IMF omogoča črpanje finančnih sredstev v okviru različnih finančnih aranžmajev, ki se med seboj razlikujejo predvsem v odvisnosti od tega, kaj so razlogi plačilnobilančnih primanjkljajev, za financiranje katerih države potrebujejo sredstva IMF-a. Glede na vire sredstev pa lahko razdelimo aranžmaje v dve skupini, in sicer finančne aranžmaje, ki se financirajo iz rednih sredstev IMF-a, imenovanih sredstva na splošnem računu (General Account Resources), in tiste finančne aranžmaje, ki so financirani iz izrednih virov sredstev, ki jih država dobi po koncesijskih pogojih in predstavljajo ODO.

Značilnost finančnih aranžmajev iz rednih virov je, da pri uporabi sredstev iz tega vira, država članica izvede nakup SDR ali drugih valut pri IMF-u s svojo lastno valuto. Po preteku vnaprej predvidenega časovnega obdobja je država obvezana izvesti nasprotno operacijo, to je odkup svoje valute, in to z isto valuto, ki jo je v prejšnji fazi kupila. Gre za finančne aranžmaje, ki se med seboj razlikujejo po namenu, stopnji pogojevanja, trajanju in dobi povračila. Obrestna mera je osnovana na podlagi obrestne mere SDR, ki se jo določa tedensko in tako upošteva spremembe kratkoročnih obrestnih mer pomembnejših mednarodnih denarnih trgov. IMF v izogib pretirani uporabi lastnih virov zaračunava dodatne obresti na večje zneske in s tem vzpodbuja države k čim hitrejšemu odplačilu.

Skupino finančnih aranžmajev, financiranih iz izrednih virov, predstavljajo finančni aranžmaji IMF-a, ki jih država članica dobi po koncesijskih pogojih. Sredstva iz teh virov se državam, ki izpolnjujejo pogoje za dostop do teh sredstev, odobrijo v obliki klasičnih kreditov po koncesijskih pogojih, to je pogojih, ugodnejših od komercialnih (Mrak, 2002, str. 427 – 428).

Iz slike 4 je razvidno, da predstavljajo krediti po koncesijskih pogojih, namenjeni reševanju problemov revščine in gospodarske rasti v najrevnejših državah, relativno majhen delež vseh kreditov, ki jih odobri IMF. V finančnem letu 2002, ki se je zaključil 30. aprila 2002, so države posojilojemalke od odobrenih kreditov iz rednih virov po komercialnih pogojih uporabile 29,1 milijarde SDR. Črpana sredstva iz naslova kreditov iz izrednih virov, torej po koncesijskih pogojih, pa so znašala 1,7 milijarde SDR (Annual Report, 2002, str. 57 – 62). V finančnem letu 2002 so tako črpana sredstva iz naslova izrednih sredstev predstavljala 5,8% vseh črpanih sredstev IMF-a.

Slika 4: Črpana sredstva IMF iz rednih in izrednih virov



Opombe:

* Vrednost SDR dne 30.4.2002 je znašala 1,2677 USD.

Vir: Annual Report - Highlights, 2002.

3.4. Evolucija uradne razvojne pomoči s strani Mednarodnega denarnega sklada v obdobju 1986–1999

Leta 1985 je v IMF-u prišlo do pobude, da bi na osnovi pričakovanih odplačil dolgov v višini 3 milijard SDR iz naslova posojil, odobrenih iz skrbniškega fonda (Trust Fund) konec sedemdesetih let, oblikovali novi finančni aranžma, namenjen državam v razvoju. Pobuda je zajemala dve relativno novi vlogi IMF-a, in sicer posojanje po koncesijskih pogojih in posojanje za strukturno prilagajanje. Sama ideja o koncesijskih posojilih je izhajala iz finančnega aranžmaja imenovanega Oil Facility, ki je črpal sredstva iz računa Subsidy Account iz leta 1975, ki ga je v letu 1976 nadomestil omenjeni skrbniški fond. Šlo je za sredstva, ločena od sredstev na splošnem računu. Namen aranžmaja Oil Facility je bilo zmanjšanje stroškov vzetih posojil iz leta 1975 s strani tistih držav, ki bi jih nenaden dvig cen nafte lahko najbolj prizadel. Sredstva so bila posojena po obrestni meri 0,5%, z začetkom odplačevanje po 5,5 let in zapadlostjo 10 let. Glede na to, da so bila prva posojila odobrena v začetku leta 1977 in zadnja v začetku leta 1981, so bili prilivi odplačil pričakovani od začetka leta 1981 do začetka leta 1991.

Do sredstev finančnega aranžmaja Oil Facility so bile upravičene države, ki so se soočale z plačilnobilančnim primanjkljajem, pri čemer so morale prikazati, da delujejo v smeri odpravljanja primanjkljaja. Njihova uspešnost pri tem ni bila upoštevana, zaradi česar so si države na podlagi nizkih BDP-jev na prebivalca sposojale svoje deleže razpoložljivih sredstev. Ko so bila sredstva skrbniškega fonda, ki se je financiral s prispevki nekaterih držav članic in dohodki iz naslova investiranja prispevanih fondov, izčrpana, je začelo prevladovati prepričanje, da bi bilo potrebno pogojevati tudi posojila po koncesijskih pogojih z določenimi reformami. S tem je bil skrbniški fond ukinjen, bil pa je že od samega začetka predviden kot začasen.

Toda težave držav v razvoju, mnoge izmed njih še nedolgo samostojne in povečini odvisne od uvoza nafte, so se iz sedemdesetih let nadaljevale še v osemdeseta. Pojavilo se je vprašanje, ali naj bi skrbniški fond le postal stalen ali pa naj bi se našel nov pristop.

Ideja, da naj bi vendarle prišlo do zamenjave skrbniškega fonda, je imela leta 1985 veliko podporo. Ostala pa so vprašanja, katerim državam bi bila sredstva namenjena, katere pogoje bi uveljavili ter kakšna (če sploh) naj bi bila pri tem vloga Svetovne banke. Ker je bilo pri prvotni obliki očitno, da je imela precej slabosti, naj bi novi finančni aranžma le-te odpravil. Med drugim so mnoge države bile sedaj v slabšem položaju v primerjavi z obdobjem pred posojilom. Poleg tega so države svoje srednjeročne strategije v skladu z zahtevami IMF-a pripravile le ob predpostavki okrepite svetovnega gospodarstva.

Nova posojila naj bi bila tako odobrena pod enakimi koncesijskimi pogoji, vendar bi bila dostopna manjši skupini posojilojemalcev s strožjim pogojevanjem. Omejitev števila držav prejemnic je predstavljala dodaten problem, in sicer ni bilo jasno, kako posameznim prejemnicam zagotoviti dovoljšen obseg sredstev in hkrati zagotoviti sredstva vsem državam z izkazano jasno potrebo po sredstvih. V okviru novega finančnega aranžmaja je bilo predvideno, da IMF in Svetovna banka skupaj z oblastmi države posojilojemalke oblikujeta dokument Policy Framework Paper (PFP), ki ga

Odbora izvršnih direktorjev obeh institucij⁸ skupaj obravnavata in na koncu s pogajanjem oblikujeta program v skladu s svojimi lastnimi kriteriji.

Dokument s triletnim prilagoditvenim programom PFP se je dopolnjeval letno in je opredeljeval cilje makroekonomske in strukturne politike države ter potrebne ukrepe. V dokumentu so bile opredeljene tudi potrebe po zunanjem financiranju, s čimer se je koordiniralo finančno in tehnično pomoč s strani finančnih virov ter s strani IMF-a. Ker naj bi bila sredstva namenjena programom strukturnega prilagajanja, je finančni aranžma dobil ime Structural Adjustment Facility (SAF) in bil uveden leta 1986.

Od vsega začetka pa je bilo jasno, da odplačila skrbniškega fonda ne bodo zagotavljala dovoljšen obseg sredstev. Začetna strategija je bila tako spodbujanje bilateralne pomoči državam s SAF programi, kar se po enem letu ni izkazalo za učinkovito. Na zasedanju IMF-a v Benetkah leta 1987 je bila dana pobuda za znatno povečanje sredstev SAF finančnega aranžmaja v obdobju treh let. Cilj je bil potrojitev sredstev, kar je bilo določeno arbitrarno, a je odsevalo dejanske potrebe. Kriteriji upravičenosti do sredstev in finančni pogoji v okviru novo nastajajočega finančnega aranžmaja so ostali enaki, zgornjo mejo črpanih sredstev pa je predstavljalo 190% kvot države članice. Ključno spremembo je predstavljala opustitev enakega dostopa za vse posojilojemalke. Sedaj naj bi obseg posojil odseval razmere v posameznih državah (potrebe po financiranju, doseženi rezultati in stopnje pogojevanja). Razlika je bila tudi v načinu izplačila odobrenih sredstev, in sicer vsake pol leta. Za SAF so bila značilna letna izplačila, medtem ko za finančne aranžmaje pod komercialnimi pogoji četrtletna. Leta 1987 je bil sprejet finančni aranžma Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) za okrepitev plačilnobilančne pozicije držav v razvoju z nizkim dohodkom v obdobju od treh do petih let in ciljem prispevati h gospodarski rasti (Boughton, 2001, str. 637 – 666).

3.5. Uspešnost programov SAF in ESAF

V analizi iz leta 1997, v katero je bilo vključenih 36 držav, ki so udeležene programe plačilnobilančnega prilagajanja v okviru SAF oziroma ESAF programov med leti 1986 in 1995, je IMF ugotovil, da so države naredile viden napredek pri ustvarjanju pogojev za stabilno makroekonomsko okolje in vzdržno rast ter izboljšanje strukture javnih izdatkov (Gupta et al., 2000, str. 92).

Na splošno so bili programi s strani IMF-a najuspešnejši pri zaježitvi dolgotrajnejših visokih stopenj inflacije, nad 40%, ki sicer močno korelira z nizko rastjo. Toda države so bile manj uspešne pri doseganju nizke inflacije, pod 10%. Države z visokimi začetnimi stopnjami inflacije so dosegle izrazito zmanjšanje inflacije, velika večina se je visoke inflacije tudi rešila. V državah z zmerno inflacijo, ki so predstavljale največjo skupino, so bili rezultati različni. Veliko držav je imelo nekaj

⁸ Organizaciji obeh institucij sta si zelo podobni. Odbora izvršnih direktorjev sta organa, ki med sejami Sveta guvernerjev (najvišjega ograna tako IMF-a kot Svetovne banke, v katerega vsaka članica imenuje svojega predstavnika, običajno guvernerja centralne banke ali pa ministra za finance) operativno vodita delo. Sestavlja ju 24 izvršnih direktorjev, ki se sestajajo večkrat tedensko. 8 od 24 izvršnih direktorjev je imenovanih. Svoje izvršne direktorje tako imenuje pet držav z največjo glasovalno pravico v IMF-u, torej ZDA, Japonska, Nemčija, Velika Britanija in Francija, poleg njih pa še Savdska Arabija, Kitajska in Rusija. Preostalih 16 izvršnih direktorjev je voljenih in v Odboru izvršnih direktorjev ne predstavljajo samo svojih držav, temveč še skupino drugih držav, običajno iz iste regije. Izvršni direktorji svoje delo usklajujejo s pristojnimi organi (običajno so to centralne banke in/ali ministrstva za finance) v državah, ki jih predstavljajo (Mrak, 2002, str. 424).

deflacije, čeprav je v nekaterih primerih to predstavljalo zgolj zmanjšanje inflacije, ki se je nenadoma povečala tik pred začetkom programa. Tretje leto je le približno četrtnina držav s srednjo stopnjo inflacije uspela znižati le-to pod 10%. V tretjini držav z nizkimi začetnimi stopnjami inflacije se je inflacija povzpela do srednje stopnje, približno 16%. Preostale države pa so v povprečju dosegle le manjše znižanje inflacijskih stopenj.

V začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja so države v razvoju v povprečju zabeležile stagnacijo realnega BDP-ja na prebivalca. V primeru držav, vključenih v analizo, je realni BDP v povprečju letno padel za 1,4% v prvi polovici osemdesetih let. V obdobju 1986–1995 si je gospodarska rast v skupini držav v razvoju nasplošno opomogla, vendar je bila hitrejša v državah s programi. Z letom 1995 je izginila vrzel med stopnjami rasti držav s programi in povprečnimi stopnjami rasti preostalih držav v razvoju. Kljub vsemu obstajajo razlike med regijami. Stopnje gospodarske rasti so se najbolj okrepile v državah zahodne poloble, medtem ko so bile stopnje rasti afriških držav s programi v okviru SAF in ESAF finančnih aranžmajev celo negativne na začetku devetdesetih let, tako da so povprečne stopnje rasti BDP-ja na prebivalca ostale blizu nič.

Primerjava stopenj rasti tri leta po začetku programov s stopnjami rasti pred začetkom programov pokaže, da je vseh 36 držav uspelo povišati stopnje rasti realnega BDP-ja na prebivalca.

V obdobju 1986–1996 se je javna potrošnja za izobraževanje in zdravstvo v državah s SAF in ESAF programi v povprečju povečala. Primerjava zadnjih razpoložljivih podatkov in podatkov iz leta pred začetkom finančnega aranžmaja kaže, da se je realna javna potrošnja za izobraževanje v povprečju povečala za 43% v državah s SAF ali ESAF programi. Realna potrošnja na prebivalca se je v teh državah letno v povprečju povečala za 2,8%, medtem ko v državah z drugimi programi za 0,9%. Afriške države so dosegale slabše rezultate od drugih držav. Izboljšali so se kazalci kot so dostop do zdravstvene oskrbe, pričakovano trajanje življenja in umrljivost dojenčkov.

36 držav s SAF oziroma ESAF programi v obdobju 1986–1995 je v povprečju obdržalo enak nivo celotnih izdatkov, izražen kot delež BDP-ja. Prišlo pa je do spremembe izdatkov, in sicer od tekočih izdatkov v smer kapitalskih izdatkov. Tekoči izdatki so se zmanjšali kot posledica proračunskega varčevanja, ki vključuje bodisi zmanjšanje presežne zaposlenosti v javnem sektorju, zmanjšanje neučinkovitih subvencij ali socialnih transferjev.

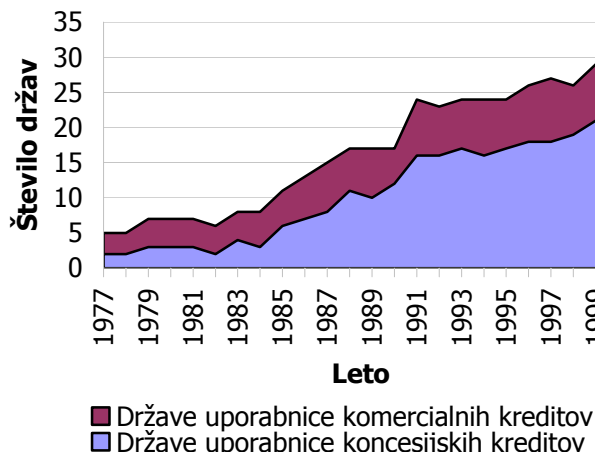
Vpliv finančnih aranžmajev na zmanjšanje revščine in dohodkovno neenakost je bil precej različen med državami in v povprečju ugoden. Ukrepi, ki so zmanjšali dohodkovno neenakost, vključujejo devalvacijo deviznih tečajev v državah, kjer so mali kmetovalci odvisni od izvoza kmetijskih izdelkov, povečanje dostopa do posojil, razširitev davčne baze za davek na lastnino in dohodek ter realokacijo javnih izdatkov za osnovno izobraževanje in zdravstvo. Negativno so vplivali na dohodkovno neenakost ukrepi, ki so vključevali povečanje posrednih davkov.

Programa SAF in ESAF sta sicer prinesla nekatere ugodne rezultate, ki pa so se izkazali za precej nepredvidljive. Prav tako je težko posploševati učinkovitost programov, saj so bile med državami velike razlike.

3.6. Dolgotrajna uporaba uradne razvojne pomoči IMF-a

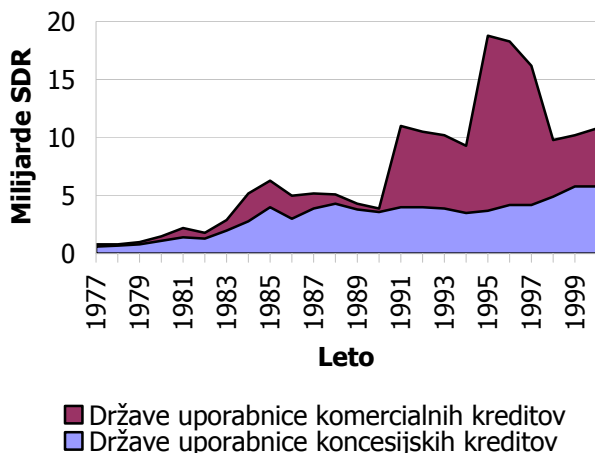
V zadnjih dveh desetletjih se je močno dvignilo število dolgotrajnih uporabnikov kreditov IMF-a. Med njih IMF uvršča države, ki imajo IMF programe vsaj 7 let. Čeprav je v obdobju 1977–2000 število držav uporabnic koncesijskih kreditov naraščalo po skoraj dvakratni stopnji rasti števila držav dolgotrajnih uporabnic komercialnih kreditov (slika 5), pa k povečanju zneska neplačanih dolgov niso največ prispevali koncesijski krediti, ampak komercialni (slika 6).

Slika 5: Dolgotrajna uporaba po številu držav



Vir: Goldsbrough et al., 2002.

Slika 6: Dolgotrajna uporaba po neplačanih dolgovih IMF-u



Vir: Goldsbrough et al., 2002.

Študija neodvisnega raziskovalnega oddelka IMF-a Independent Evaluation Office (IEO) iz leta 2001 je pokazala, da gre v primerih dolgotrajne uporabe ODE za države s širšimi neravnotežji in globljimi problemi. Vendar pa dolgotrajna uporaba ni potrebna, če se tovrstne značilnosti držav upošteva pri oblikovanju programov. Študija je nakazala tri sistemske dejavnike.

Prvi izmed njih je širjenje področij delovanja IMF-a. Kot sem že omenila, je spoznanje, da veliko plačilnobilančnih težav, predvsem v državah z nizkim dohodkom, izvira iz kompleksnih strukturnih problemov, ki potrebujejo veliko časa, pripeljalo do dolgoročnejšega posojanja in v sredini osemdesetih let do finančnih aranžmajev po koncesijskih pogojih. Časovne omejitve pri teh aranžmajih so postajale ohlapnejše. Prišlo je do razhajanj med kratkoročnim temeljnim pristopom IMF-a in novimi nalogami. Posledično so bili programi zastavljeni pretirano optimistično.

Drugi dejavnik predstavlja pomen sklenjenih finančnih aranžmajev med IMF-om in posameznimi državami, ki jih ostali viri pomoči razumejo kot signal za odobritev drugih virov financiranja. S tem tako države kot IMF pri pogajanjih čutijo večji pritisk za sklenitev aranžmaja, čeprav morda obstajajo še določeni dvomi glede same oblike.

Tretji dejavnik pa so omejitve pri nadzoru, kjer gre za redna posvetovanja in ocene ekonomskih ukrepov.

Poleg sistemskih dejavnikov so bile opažene tudi določene pomanjkljivosti pri oblikovanju in implementaciji ekonomskih programov. Opaženih je bilo več razlogov, zakaj programi niso dosegli pričakovane učinkovitosti. Za dolgotrajne prejemnike ODE so projekcije rasti realnega BDP-ja in obsega izvoza pogosto preveč optimistične. Premalo pozornosti se posveča analizam scenarijev in ocenam dejavnikov rasti. Kot pomanjkljivost se je izkazalo tudi ne vključevanje ključnih tveganj v analize, zaradi česar je bila v programih lahko močno prisotna negotovost. Premajhna pozornost je bila namenjena lastništvu finančnih aranžmajev in pomanjkanju politične obveze države. Večji pomen se je pripisoval politični obvezi do izvajanja programov kot pa obsegu in strukturi pogojevanja. Pogojevanje strukturnih ukrepov je bilo pogosto široko zastavljeno, brez jasnih prioritet, ki se niso vedno ujemale s programom. Toda zmanjšanje pogojevanja ni zagotovilo, da bodo zajeti najkritičnejši problemi, čeprav so taki programi še vedno zadostovali za dostop do sredstev.

Čeprav je IMF sprejel elemente strategije za zmanjšanje dolgotrajne uporabe finančnih aranžmajev, ki vključuje izboljšanje analiz in ocen ter opredelitev okoliščin, v katerih IMF ne bo več nudil pomoči, se ta strategija ni sistematično izvršila. Problem je predstavljalo med drugim dejstvo, da ni bil dovolj jasno opredeljen izraz dolgotrajna uporaba. Poleg tega so naloge nadzora nad izvajanjem programov pogosto izrinile naloge v zvezi s samimi programi. Zaradi tega ni bilo kritičnih ocen primernosti programov, ki bi predstavile izkušnje in nakazale smernice za vnaprej.

Ugotovili so naslednje negativne posledice dolgotrajnega prejetja ODE:

- obstajajo določeni kvalitativni dokazi, da dolgotrajna uporaba ovira razvoj domačega procesa oblikovanja politike in ukrepov, čeprav je nemogoče preveriti morebitno stanje v primeru odsotnosti pomoči;
- z dolgotrajno uporabo se podaljšuje tudi pogojevanje, ki je element teh finančnih aranžmajev, in prihaja od zunaj. Kadar so države lastnice svojih programov, prevzemajo odgovornost za njihovo izvedbo s tem, ko programe vodijo, in z naknadnim soočanjem s posledicami v svoji državi;
- študije primerov nakazujejo tudi, da gre za problem moralnega hazarda. Glede na to, da države računajo s tem, da bodo sredstva IMF-a na voljo dolgoročno, navkljub spodrslijajem, obstaja manj vzpodbud za odločnejše ukrepe glede prioritarnih prilagoditvenih problemov;
- v nekaterih primerih se je izkazalo, da je dolgotrajna uporaba finančnih aranžmajev posledica pritiska na IMF, da je sprejemal vrsto slabih programov, s čimer sta se zmanjšali učinkovitost in

kredibilnost programov. V izrednih primerih lahko sam niz takih neučinkovitih programov pripelje do dolgotrajne uporabe aranžmajev, s tem ko motiv za nove finančne aranžmaje predstavlja želja izogniti se kopičenju dolgov (Goldsbrough et al., 2002).

4. FINANČNI ARANŽMA ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE IN POVEČANJE RASTI (PRGF) KOT OBLIKA MULTILATERALNE URADNE RAZVOJNE POMOČI

To poglavje je namenjeno predstavitvi najnovejšega finančnega aranžmaja IMF-a iz izrednih virov sredstev, ki je nadomestil ESAF finančni aranžma. Gre za Finančni aranžma za zmanjševanje revščine in povečanje rasti (Poverty Reduction and Growth Facility - PRGF). Osnovni predstavitvi finančnega aranžmaja, sledi opis temeljnih elementov kot sta strategija in dokument, ki povzema strategijo finančnega aranžmaja. Pozornost namenim tudi implementaciji strategije, sodelovanju IMF-a z ostalimi institucijami v samem procesu in Iniciativi za pomoč zelo zadolženim revnim državam. Zaključim s povzetkom dosedanjih izkušenj s tem finančnim aranžmajem, ga primerjam z njegovim predhodnikom in nakažem smernice za izboljšanje aranžmaja v prihodnosti.

4.1. Osnovne značilnosti

Finančni aranžma PRGF je 26. septembra 1999 potrdil Začasni komite (Interim Committee)⁹ IMF-a kot nadomestni finančni aranžma obstoječemu finančnemu aranžmaju ESAF. S tem so bili tudi aktualni programi v okviru ESAF finančnih aranžmajev za posamezne države preoblikovani v nove programe po novih pravilih. Cilj novega aranžmaja je narediti samo zmanjševanje revščine v državah članicah IMF-a z nizkim dohodkom ključen in jasen element prenovljene ekonomske strategije, usmerjene v gospodarsko rast. Njegov namen je podpirati programe za bistveno okrepitev plačilnobilančne pozicije in gojiti trajnostno rast, ki vodi do višjega življenjskega standarda in zmanjšanja revščine. Za hitrejšo in trajnostno rast pa je potrebno sprejeti ukrepe, kot so strukturne reforme, ki ustvarjajo svobodne in bolj odprte trge, vključno z liberalizacijo trgovine, privatizacijo, davčno reformo, in ukrepe, ki bi ustvarili stabilno in predvidljivo okolje za aktivnosti privatnega sektorja.

Septembra 2002 je ustrezalo pogojem za prejem pomoči iz naslova PRGF 77 držav z nizkim dohodkom (priloga 2). Primernost temelji na oceni dohodka na prebivalca s strani IMF-a, ki je osnovana na merilu Svetovne banke o upravičenosti do posojil po koncesijskih pogojih. Za leto 2002 je mejo predstavljal BDP na prebivalca iz leta 2001 v višini 875 USD.

Sredstva za koncesijska posojila v okviru PRGF programov IMF zagotavlja preko PRGF in PRGF-HIPC¹⁰ skrbniških fondov. PRGF skrbniški fond si običajno sposoja sredstva od centralnih bank, držav in formalnih institucij po tržnih obrestnih merah in jih posoja državam, ki so upravičene do

⁹ Gre za organ IMF-a, ki ga sestavljajo guvernerji centralnih bank ali ministri za finance tistih 24 držav, ki imajo sedež v Odboru izvršnih direktorjev. Organ razpravlja o vseh ključnih problemih, s katerimi se v svojem delu srečuje IMF, nima pa formalne moči sprejemanja odločitev. S 30. septembrom 1999 se je tako imenovani Začasni komite iz leta 1974 preimenoval v Mednarodni monetarni in finančni komite (International Monetary and Financial Committee).

¹⁰ To je dodatni vir sredstev, namenjen zmanjševanju dolžniške obremenitve najbolj zadolženih držav, kar natančneje obravnavam v poglavju 4.6.

ODE. Za financiranje razlike med tržno obrestno mero, ki jo plačuje IMF, in obrestno mero 0,5% letno, ki jo plačujejo države prejemnice PRGF sredstev, se IMF poslužuje prispevkov s strani bilateralnih virov pomoči in lastnih sredstev. Račun rezervnih sredstev znotraj PRGF skrbniškega fonda zagotavlja varnost posojilodajalcem v primeru zamude plačila ali neplačila PRGF posojilojemalcev in v primeru začasnih razhajanj med izplačili in odplačili.

Država sredstva, ki si jih sposodi po obrestni meri 0,5%, odplačuje dvakrat letno, vrniti pa jih mora v roku od 5,5 do 10 let, kar je enako kot pri ESAF finančnem aranžmaju. Država si lahko običajno sposodi do največ 140% svoje IMF kvote v okviru triletnega aranžmaja. Znesek se lahko poveča do 185% kvote v izrednih okoliščinah. V vsakem primeru pa je višina končnega zneska odvisna od potreb plačilne bilance države, njenega prilagoditvenega programa in uporabe njenih preteklih ter še neplačanih IMF kreditov (The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility – A Factsheet, 2002). V prilogi 3 so navedena stanja vseh obstoječih 37 finančnih aranžmajev PRGF za maj 2003.

Pri oblikovanju PRGF programov IMF še tesneje sodeluje s Svetovno banko na področju ODE. Prva izmed institucij Skupine Svetovne banke IBRD je bila prav tako kot IMF ustanovljena v Bretton Woodsu leta 1944. V nasprotju z IMF-om, ki je bil ustanovljen z namenom kratkoročnega plačilnobilančnega financiranja držav članic, je bil IBRD ustanovljen za dolgoročno financiranje povojne obnove kakor tudi za dolgoročno financiranje gospodarskega razvoja manj razvitih držav članic. Članstvo v IBRD-ju je pogojeno s članstvom v IMF-u. Osnovni namen druge institucije v Skupini Svetovne banke IDE, ki skupaj z IBRD-jem predstavlja Svetovno banko, je usmerjanje koncesijskih sredstev v gospodarsko najmanj razvite države sveta (Mrak, 2002, str. 455 – 471).

V grobem so prednostne naloge Svetovne banke svetovanje glede oblikovanja strategij za zmanjševanje revščine, oblikovanje sektorskih strategij in reform, ki zagotavljajo bolj učinkovite in odzivne institucije ter pripravo socialnih varnostnih mrež. Oblastem pomaga tudi pri oceni prioritarnih izdatkov za zmanjševanje revščine, ki so namenjeni za doseganje določenih ciljev, in svetuje glede izboljšanja učinkovitosti javnih izdatkov ter njihove usmerjenosti v zmanjševanje revščine preko poročil o javnih izdatkih (Public Expenditure Reviews). Poleg tega svetuje glede drugih strukturnih reform, kot so privatizacija in regulatorne reforme.

IMF po drugi strani svetuje državam na področjih njegovih tradicionalnih pooblastil in odgovornosti, ki kot že omenjeno vključujejo spodbujanje preudarnih makroekonomskih ukrepov, strukturne reforme na sorodnih področjih, kot sta menjalni tečaj in davčna politika. Svetuje tudi glede vprašanj v povezavi s fiskalnim menedžmentom, proračunom, fiskalno transparentnostjo in davčno ter carinsko upravo.

4.2. Strateški dokument za zmanjševanje revščine

Vsi programi se oblikujejo v skladu s Strateškim dokumentom za zmanjševanje revščine (Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP) in iz njega tudi izhajajo. Tak dokument pripravi sama država kreditojemalka in je potrjen s strani IMF-a in Svetovne banke za tista področja, za katera je posamezna institucija pristojna. Predstavlja osnovo koncesijskemu kreditiranju s strani IMF-a in Svetovne banke, kot tudi osnovo zmanjšanju dolžniške obremenitve (debt relief) v okviru Initiative za pomoč zelo zadolženim revnim državam (Highly Indebted Poor Countries Initiative – HIPC Initiative), ki jo podrobneje obravnavam v poglavju 4.6.

V PRGF-ju se odražajo osnovna vodila strategij za zmanjševanje revščine, ki so navedena v dokumentu Comprehensive Development Framework Svetovne banke, in sicer i) pomen upravljanja strategij s strani samih držav kreditojemalk ob soudeležbi civilne javnosti, izbranih institucij, ključnih virov pomoči in relevantnih mednarodnih finančnih institucij; ii) razvoj strategij na podlagi razumevanja narave in determinant revščine ter povezav med javnimi aktivnostimi in revščino, kjer je pomembno upoštevati, da nepretrgano zmanjševanje revščine ni možno brez hitre gospodarske rasti; in iii) usmerjenost v doseganje ciljev za zmanjševanje revščine s konkretnimi rezultati. Našteta vodila so podrobneje opredeljena v tabeli 4.

Tabela 4: Temeljna načela zmanjševanja revščine v okviru PRGF finančnega aranžmaja

Upravljanje s strani države	<ul style="list-style-type: none"> Najpomembnejše je lastništvo strategije za zmanjševanje revščine s strani države. Široko zastavljena soudeležba civilne družbe pri prevzemanju in nadzoru strategije zasnovane v skladu z okoliščinami, ki za državo veljajo, okrepi nepretrgano implementacijo.
Usmerjenost v rezultate	<ul style="list-style-type: none"> Za oblikovanje učinkovite strategije je potrebno razumevanje narave in determinant revščine skupaj z javnimi aktivnostmi za zmanjševanje le-te. Srednjeročni in dolgoročni cilji za zmanjševanje revščine, vključno s ključnim izidom in vmesnimi kazalci, so potrebni, da se zagotovi dobro zasnovano, učinkovito implementacijo in skrben nadzor nad ukrepi.
Vsestranskost	<ul style="list-style-type: none"> Nepretrgano zmanjševanje revščine ni možno brez hitre gospodarske rasti. Makroekonomska stabilnost, strukturne reforme in socialna stabilnost so potrebne, da države preidejo na višji nivo trajnostne rasti. Revščina je večdimenzionalna. Specifične aktivnosti so potrebne, da so revni soudeleženi v koristih, ki jih prinaša rast, da se poveča njihove zmožnosti in blaginjo ter zmanjša njihovo občutljivost na tveganja. Strategija mora združevati institucionalne, strukturne in sektorske intervencije v konsistenten makroekonomski okvir.
Sodelovanje	<ul style="list-style-type: none"> Razvoj strategije s strani države lahko zagotovi kontekst za izboljšano koordinacijo dela Svetovne banke in IMF-a, kot tudi regionalnih razvojnih bank in drugih multilateralnih ter bilateralnih agencij, nevladnih organizacij, univerzitetnih in strokovnih krogov ter organizacij privatnega sektorja.
Dolgoročni vidik	<ul style="list-style-type: none"> Potrebna sta srednjeročni in dolgoročni vidik, upoštevajoč, da bo zmanjševanje revščine zahtevalo institucionalne spremembe in ustvarjanje kapacitet. To bo vključevalo tudi napore v smeri utrjevanja vodstva in odgovornosti, kar je dolgoročen proces. Pripravljenost domačih in tujih partnerjev na srednjeročne obveze poveča učinkovitost njihove podpore.

Vir: Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues, 1999.

Novi okvir priznava kompleksnost determinant revščine in znatno delo preostalih agencij na področju zmanjševanja revščine. Vzroki in rešitve so sicer specifični po posameznih državah, vendar obstajajo določene splošne komponente. Hitra, nepretrgana rast je potreben pogoj za

zmanjševanje revščine. To zahteva preudarno makroekonomsko upravljanje, aktivnost privatnega sektorja in privatnih investicij ter tehtno sektorsko in strukturno politiko. Novi pristop hkrati priznava naraščajoče število dokazov, da zakoreninjena revščina skupaj s pomanjkanjem sredstev in priložnosti v gospodarstvu, lahko ogroža gospodarsko rast. Dobro vodenje je potrebno, da se zagotovi zanesljivo upravljanje javnih virov in doseže večjo transparentnost, kar vključuje aktivno javno kontrolo in odgovornost oblasti glede fiskalnega menedžmenta.

Predvsem je pomembno, da PRSP spodbuja in spremlja napredek države na štirih področjih, in sicer i) razvoj ustreznega sistema, ki oblastem v državah pomaga razumeti ovire pri zmanjševanju revščine in gospodarski rasti ter identifikacijo in dostopnost do dobrih kazalcev napredka; ii) poglobljanje skupne vizije med civilno družbo glede zmanjševanja revščine; iii) opredelitev in oblikovanje prednostnih nalog za doseganje željenih ciljev in iv) razvoj procesa soudeležbe tako za oblikovanje ciljev kot tudi nadzor implementacije in napredka.

Predpostavlja se, da se lahko strategije med državami precej razlikujejo in da se bodo razvijale s časom. Elementi, ki jih natančneje obravnavam v nekaj naslednjih poglavjih in se strnjeno nahajajo v prilogi 4, so tako zgolj izhodiščni in se dopolnjujejo na podlagi izkušenj.

Čeprav so načela PRSP pristopa v splošnem široko sprejeta, obstajajo omejitve glede njihove takojšnje uporabnosti. Na splošnem nivoju niso povsem jasne povezave med višjimi izdatki (na primer za osnovnošolsko izobrazbo) in željenimi vmesnimi kazalci (na primer višja stopnja vpisa v osnovne šole) ter rezultati (na primer pismenost). Prav tako niso jasne povezave med izdatki za infrastrukturo (na primer za ceste na podeželju) in zmanjševanjem revščine ter odnos med gospodarsko rastjo in zmanjševanjem revščine ter neenakosti.

Na nivoju države obstajajo velike razlike med državami v i) zavezanosti zmanjševanju revščine in pripravi strategij, ki so v lasti države; ii) tipih oblasti in njihovih sposobnostih sodelovanja s civilno družbo; iii) obsegu prisotnosti civilne družbe, njenem zastopstvu in aktivnostih v državah z nizkim dohodkom; iv) obstoju prenovljenih ocen revščine, ki predstavljajo osnovo strategijam; ter v) dostopnosti do dobrih podatkov o revščini, ki jih je moč uporabiti za merjenje rezultatov.

PRGF dopušča eksperimentiranje s strani držav v smeri približevanja omenjenim načelom. Delo temelji na pristopu sprotnega učenja iz izkušenj (learning by doing).

Z vidika učinkovitosti procesa soudeležbe je potrebno, da le-ta odraža kulture, navade in institucije držav. Posplošenih modelov se ne uporablja, vseeno pa so opredeljeni splošni cilji. Med njimi vključenost čim širše oblasti, skupaj s parlamentom, če ta obstaja. Sodeluje tudi civilna družba in ostale neodvisne osebe, ki zastopajo poglede revnih. K uspešnosti pripomore zaželenost udeležbe civilne družbe pri nadzoru in implementaciji strategije in doseganju ciljnih kazalcev, možnost povratnih informacij ter udeležba ključnih virov pomoči pri oblikovanju strategije.

Oblast tako naredi osnutek PRSP-ja, s čimer okrepi svoje lastništvo strategije, vendar tekom samega procesa črpajo tudi iz strokovnega znanja zunanjih sodelavcev. Od oblasti in njenega posvetovanja z mednarodnimi partnerji je odvisno, kdaj se odloči zaključiti PRSP in ga posredovati IMF-u ter Svetovni banki v potrditev kot osnovo za koncesijsko financiranje.

Od oblasti se pričakuje izdelavo poročila o napredku implementacije PRSP-ja, ki služi kot osnova za poročanje vsem zunanjim partnerjem. V poročilu se poudari, če so bili razvojni cilji doseženi, in opredeli razloge za kakršnakoli odstopanja dejanskih rezultatov od načrtovanih. Predstavi se lahko tudi spremembe strategije, kot so spremembe makroekonomskega okvira in drugih ukrepov, ki bi okrepile implementacijo glede na izkušnje ali pa zaradi eksogenih šokov. PRSP se popolnoma posodobi vsake 3 leta, kar omogoča vsem udeležencem, da ocenijo implementacijo.

4.2.1. Analiza stanja

Prva faza pri snovanju PRSP-ja obsega opis narave in področja revščine na podlagi obstoječih podatkov. V kolikor je mogoče, naj bi ti podatki vsebovali izčrpnije informacije kot zgolj podatke o dohodkih in imetju revnih, s čimer se vključi regionalne, sektorske, okoljske in demografske dimenzije revščine ter dimenzijo glede na spol. Obenem se poudari povezave med institucionalno strukturo in razširjenostjo revščine.

PRSP predstavlja analizo makroekonomskih, strukturnih, socialnih in institucionalnih ovir na poti do hitrejše gospodarske rasti in zmanjševanja revščine.

Opredeliti je potrebno ovire, ki preprečujejo revnim, da bi prispevali k rasti in bili soudeleženi v njenih koristih. Tukaj gre na primer za nizko rast v kmetijstvu in na podeželju, omejen dostop do nujnih storitev ter institucionalne ovire, ki ne omogočajo revnim, da bi imeli svoj glas pri soodločanju in nadzoru nad storitvami, ki so jih deležni. To vključuje analizo koristi revnih iz naslova javnih izdatkov in vpliv davčnega sistema na njih. Strategija vsebuje tudi oceno omejitev privatnemu sektorju, saj je le-ta pogosto gonilna sila investicij, ustvarja delovna mesta in ugodno vpliva na gospodarsko rast. V istem kontekstu se obravnava tudi omejitve za tuje investicije.

4.2.2. Cilji

Čeprav je namen PRSP-ja, da so njegovi cilji čim bolj prilagojeni pogojem in potrebam posamezne države prejemnice pomoči, se PRSP v osnovi opira na mednarodne primerjave ključnih socialnih kazalcev v povezavi z mednarodnimi razvojnimi cilji (International Development Goals). Cilje je povzel OECD, bili pa so sprejeti tudi na več konferencah Organizacije združenih narodov. Cilji so postavljeni do leta 2015 glede na leto 1990 in vključujejo zmanjšanje skrajne revščine za polovico, zmanjšanje smrtnosti dojenčkov in otrok za dve tretjini, vsesplošen vpis v osnovne šole, odstranitev razlike v izobrazbi po spolu do leta 2005 in implementacijo nacionalnih strategij v vseh državah do leta 2005 z namenom, da se obrne trend zmanjševanja naravnih virov do leta 2015.

Na podlagi opravljene analize PRSP opredeljuje srednjeročne in dolgoročne cilje za zmanjševanje revščine in določa makroekonomske, strukturne in socialne ukrepe, ki skupaj sestavljajo razumljivo strategijo za doseg te ciljev.

PRSP opredeli dva sklopa kvantificiranih ciljev. Prvi, dolgoročni cilji so opredeljeni kot ključni cilji za zmanjševanje revščine. Cilji med drugim vključujejo merila gospodarskega napredka in materialnega pomanjkanja (na primer rast dohodka na prebivalca) ter merila človeških zmožnosti

(na primer merila glede zdravja in izobrazbe, najbolje ločeno po spolu). Izbor teh ciljev je seveda odvisen od začetne pozicije države, analize revščine in dosegljivosti ustreznih podatkov.

Glede na to, da gre za večje časovne zamike pri poročanju in pojavu samih učinkov, kar otežuje potreben kratkoročni nadzor, je potrebno dolgoročne cilje pretvoriti v letne ali polletne, kar predstavlja drugo skupino ciljev. Na tak način se lahko na primer dolgoročni cilj izboljšanja stopnje pismenosti pretvorili v letne vmesne cilje, in sicer stopnjo vpisa v osnovne šole.

4.2.3. Strateški plan

Prednostni ukrepi morajo biti jasno izraženi in vključeni v strateški plan, upoštevajoč povezave med različnimi ukrepi, ustrezno sosledje in pričakovan doprinos k doseganju vmesnih ciljev. Gre za bistvo PRSP-ja, in sicer osredotočanje na prioritete za doseganje trajnostne rasti in zmanjševanje revščine.

Te ukrepe se vključi v celoten makroekonomski okvir in proračun. Zato je potrebno, da se opredeli za časovni horizont vsaj treh let predvidene stroške za doseganje napredka znotraj enega leta (na primer vmesni kazalci investicije v gradnjo šol, dodatni učiteljski kadri, učni pripomočki, potrebni za povečanje vpisa otrok s podeželja), in stroške za podporo strukturnim ter institucionalnim reformam.

Opisano mora biti tudi, kako se izdatki med seboj uravnesajo (trade-off). Novi prioritetni izdatki morajo biti določeni v skladu z zmožnostmi in neinflatornimi financami. Pri tem je potrebno upoštevati realokacijo izdatkov, kot tudi povečanje učinkovitosti izdatkov, povečanje novih prihodkov in možnosti za večjo zunanjo pomoč.

Čeprav so ukrepi usmerjeni v cilj zmanjševanja revščine, so neizbežni primeri, kjer potrebni makroekonomski ali strukturni ukrepi, namenjeni zviševanju gospodarske rasti ali zmanjševanju zunanjih ali domačih neravnotežij, kratkoročno negativno vplivajo na občutljive skupine. V teh primerih mora PRSP opredeliti te učinke in dodatne ukrepe za zaščito občutljivih skupin s pomočjo socialnih varnostnih mrež (social safety nets), kot so na primer različne oblike pomoči tistim, ki ostanejo brez dela, zaradi izvedbe določene reforme.

Pri načrtovanju strategij se uporabljajo analize vplivov na revščino in socialnih vplivov (Poverty and Social Impact Analysis – PSIA), ki pa niso obvezne. Cilj PSIE je prikazati želene in neželene posledice ukrepov na blaginjo različnih socialnih skupin, še posebej na revne. Njen pomen pri oblikovanju in implementaciji strategij za zmanjšanje revščine je v tem, da spodbuja izbiro ukrepov na podlagi dokazov in dejstev. V pomoč pri analizi so povezave med reformami in njihovimi vplivi na revščino ter socialnimi vplivi. Pomaga oblikovati blažilne kompenzacijske ukrepe (countervailing measures) in sisteme menedžmenta tveganja, oceniti tveganja reform ter izgraditi državne kapacitete za tovrstne analize (Poverty and social impact analysis, 2001). V prilogi 5 se nahaja strukturirana razpredelnica za oblikovanje PSIE.

4.3. Sistemi nadzora

PRSP opisuje okvir in mehanizme za implementacijo samega nadzora, vključno z obsegom in načrtovanim razvojem procesa soudeležbe, ki naj bi okrepil odgovornost, kazalce, ki so predmet nadzora, in načrtovano pogostost nadzora ter poročanja. Država mora izdelati letno poročilo o napredku PRSP-ja in ga objaviti.

Na področju javnih virov financiranja in izdatkov PRSP vsebuje navodila za izboljšanje transparentnosti in zagotovitev odgovornosti fiskalnih oblasti, ustreznih ministrstev in lokalnih ali regionalnih oblasti. Pri tem imajo pomembno vlogo mehanizmi nadzora, osnovani na skupnosti, še posebej pri decentraliziranih programih. Strategija lahko vključuje institucionalne reforme, namenjene izboljševanju proračunskih postopkov, in se med drugim naslanja na pravilnik o fiskalni transparentnosti IMF-a (Code of Fiscal Transparency). To vključuje tudi postopke revidiranja javnih izdatkov ob podpori transparentnega poročanja revizorjev in postopke za izboljšanje učinkovitosti javne potrošnje.

4.4. Zunanja pomoč

Pomembno je zagotoviti, da državi pri strategiji za zmanjšanje revščine pomagajo ključni viri pomoči, regionalne razvojne banke in druge mednarodne finančne institucije, s čimer se prepreči podvajanje aktivnosti v okviru pomoči.

Pri tem je potrebno opredeliti tako finančno kot tehnično zunanjo pomoč. Začetek tovrstne analize predstavlja pregled obstoječe zunanje pomoči, pri čemer se upošteva obveznosti iz naslova pomoči različnih multilateralnih in bilateralnih agencij ter aktivnosti v okviru zmanjševanja dolžniške obremenitve držav. Analiza obenem vključuje oceno potencialnega vpliva na programske cilje večjih in manjših srednjeročnih obveznosti zunanje finančne pomoči. Strategija poudari pomen različnih obsegov zunanje pomoči pri zmanjševanju revščine. Upošteva potrebno absorpcijsko sposobnost za večje prilive pomoči in makroekonomske vplive (na primer na nezaposlenost in gospodarsko rast) povečanih izdatkov za netrgovane dobrine, kot so realna apreciacija menjalnega tečaja.

Strategija opredeli tudi principe zunanjega kreditiranja države in primerno stopnjo koncesijskega kreditiranja ob upoštevanju trenutnih in prihodnjih nivojev tuje zadolženosti. Zajema tudi potrebe po tehnični pomoči in izgradnji kapacitet za implementacijo strategije, s čimer opredeli možne vloge multilateralnih institucij in bilateralnih virov pomoči.

4.5. Vloga Svetovne banke

Osebjem IMF-a in Svetovne banke predstavi skupno perspektivo za posamezno državo glede ključnih ovir, ki ogrožajo hitro rast in zmanjševanje revščine, ter potrebne ukrepe, a v skladu z željami države prejemnice.

Instituciji se posvečata ločeno tistim področjem strokovnih znanj, ki so opredeljena v preteklih sporazumih med institucijama, in sem jih že omenila v poglavju 4.1. Precej je področij, ki si jih obe

instituciji delita, in sicer ureditev vzpodbudnega okolja za privatni sektor, liberalizacija trgovine in razvoj finančnega sektorja. IMF in Svetovna banka nudita pomoč v posvetovalnem procesu, vendar mora pobuda priti s strani države.

Druge institucije, vključno z bilateralnimi viri pomoči in agencijami Organizacije združenih narodov, imajo sicer lahko boljši položaj za učinkovito podporo temu procesu kot ga imata IMF ali Svetovna banka.

Skupna misija razpravlja z državnimi oblastmi o vseh spremembah strategije, ki bi bile potrebne, da bi se PRSP priporočilo odboroma institucij v odobritev. Izkušnje z ostalimi aranžmaji kažejo, da so se države pripravljene pogovarjati, ko je že jasno, da bo odobritev predlagana. PRSP se predstavi odboroma skupaj s skupnim poročilom osebja, ki oceni strategijo oblasti, podano v PRSP-ju, in nakaže, kako bi implementacija strategije vplivala na obliko programov posamezne institucije.

Čeprav iz izkušenj izhaja, da lastništvo strategije za zmanjševanje revščine s strani države izboljša njeno implementacijo in stopnjo uspešnosti, obstaja nevarnost, da se pri tem izogiba težkim, spornim socialnim vprašanjem. Strategija zato utegne biti manj prepričljiva, kot bi želela IMF in Svetovna banka, ki tudi odločata o njeni ustreznosti.

Na domačih straneh obeh institucij se na koncu objavi obvestilo za javnost, ki povzema zaključke diskusij odborov, in skupno poročilo osebij institucij. Odobritev PRSP-ja s strani obeh odborov predstavlja osnovo za operacije v posamezni državi.

4.6. Iniciativa za pomoč zelo zadolženim revnim državam

K revščini v državah v razvoju prispeva mnogo faktorjev, kot so gospodarska in politična preteklost, slabe ekonomske politike, oboroženi konflikti ter zunanji faktorji, med njimi na primer slabšanje pogojev menjave in klimatski pogoji. Za približno polovico izmed 80 najrevnejših držav pa je postala ključna omejitev razvoja nevzdržno visoka zunanja zadolženost. Neformalna skupina držav upnic najbolj dolžniško obremenjenih držav, imenovana Pariški klub, je razvila nove ugodnejše mehanizme za zmanjšanje dolžniške obremenitve (debt relief) teh držav že leta 1980. Leta 1995 so države Pariškega kluba ponudile »Neapeljske pogoje« za restrukturiranje dolgov, v okviru katerih bi se odpisalo do dve tretjini dolgov. Kljub temu so dolžniške obremenitve najbolj zadolženih revnih držav ostale visoke.

V zadnjih desetletjih so namreč prav slabe politike, neugodni okoljski in drugi zunanji faktorji pogosto skupaj z oboroženimi konflikti in včasih tudi napačnimi finančnimi odločitvami v revnih državah ovirali napredek v smeri vzdržnega gospodarskega in socialnega razvoja. S tem so dolžniške obremenitve postale še bolj neobvladljive in pojavila se je potreba po nadaljnjih ukrepih za zmanjšanje dolžniške obremenitve.

Leta 1996 je bila s strani IMF-a in Svetovne banke lansirana Iniciativa za pomoč zelo zadolženim revnim državam (HIPC Initiative). Iniciativa je namenjena zmanjševanju zunanje zadolženosti najbolj zadolženih revnih držav do vzdržne ravni, ki omogoča državam, da servisirajo svoj dolg s pomočjo prihodkov od izvoza, z ODO in privatnimi tokovi kapitala, ne da bi s tem ogrožale dolgoročno gospodarsko rast, usmerjeno v zmanjševanje revščine. V okviru Iniciative sodelujejo vsi

upniki držav, multilateralni upniki, države Pariškega kluba in drugi uradni bilateralni ter komercialni upniki (Debt Relief for Poverty Reduction, 2001). V okviru Iniciative je poskrbljeno tudi za dodatna finančna sredstva za programe socialnega sektorja, predvsem zdravstvo in izobraževanje. Septembra 1999 je bila Iniciativa spremenjena z namenom, da bi omogočila hitrejše in bolj poglobljeno zmanjševanje dolžniške obremenitve držav in okrepila povezave med zmanjševanjem dolžniške obremenitve, revščine in socialnimi ukrepi.

Države, ki želijo zaprositi za pomoč v okviru Iniciative morajo predhodno sprejeti PRSP in ga uspešno udejanjati že vsaj eno leto. To tudi pomeni, da morajo imeti države dovolj nizek dohodek na prebivalca, da so upravičene do pomoči v okviru PRGF programa. Leta 2001 je bila neto sedanja vrednost stroškov pomoči 34 državam v okviru Iniciative ocenjena na preko 30 milijard USD, ki naj bi rešila države plačil v višini 50 milijard USD. Polovico sredstev so zagotovili bilateralni upniki, preostanek pa večinoma multilateralni upniki. Multilateralne finančne institucije imajo v Iniciativi predvsem vlogo finančnih posrednikov (Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries, 2002). Večina držav, ki koristi Iniciativo, so afriške države.

Uspešnost prenovljene Iniciative izhaja iz dejstva, da je zasnovana znotraj PRGF programa, ki pa je zastavljen širše, je transparenten in poteka v sodelovanju vseh udeležencev. Tako so zmanjšanja dolžniške obremenitve v okviru Iniciative deležne le države, ki so dokazale sposobnost, da učinkovito uporabijo sredstva. Pomembno je, da se istočasno z zmanjševanjem dolžniške obremenitve ne zmanjšajo tokovi ODE. Izračuni za obdobje med leti 1999 in 2001 kažejo, da bi sicer popoln odpis dolgov držav vključenih v Iniciativo izničilo že zmanjšanje ODE namenjene tem državam za 20% (100 Percent Debt Cancellation?, 2001).

4.7. Izkušnje s finančnimi aranžmaji PRGF

Glede na to, da je koncept PRGF finančnega aranžmaja star le nekaj let in da ti aranžmaji potekajo tri leta, je še prezgodaj za celovite analize in ocene. Analiza, ki temelji na informacijah, zbranih v obdobju med julijem 2001 in februarjem 2002, zato predvsem obravnava oblikovanje programov. Poročilo, ki bo ocenilo PRGF programe z vidika doseganja ciljev za zmanjševanje revščine, je predvideno šele za pomlad leta 2005. Oktobra 2001 je imelo le 6 držav v celoti izdelane strategije, medtem ko so imele ostale države izdelane zgolj začasne strategije, ki še nimajo povsem opredeljenih makroekonomskih in strukturnih ukrepov.

Vzorec je vključeval 19 držav z novimi, triletnimi PRGF programi in 16 držav, ki so obstoječe ESAF programe preoblikovale v PRGF programe. Nasplošno je bilo povpraševanje za sredstvi PRGF-ja visoko. Leta 2000 je znašalo 1 milijardo USD, leto kasneje pa že 2,7 milijarde USD.

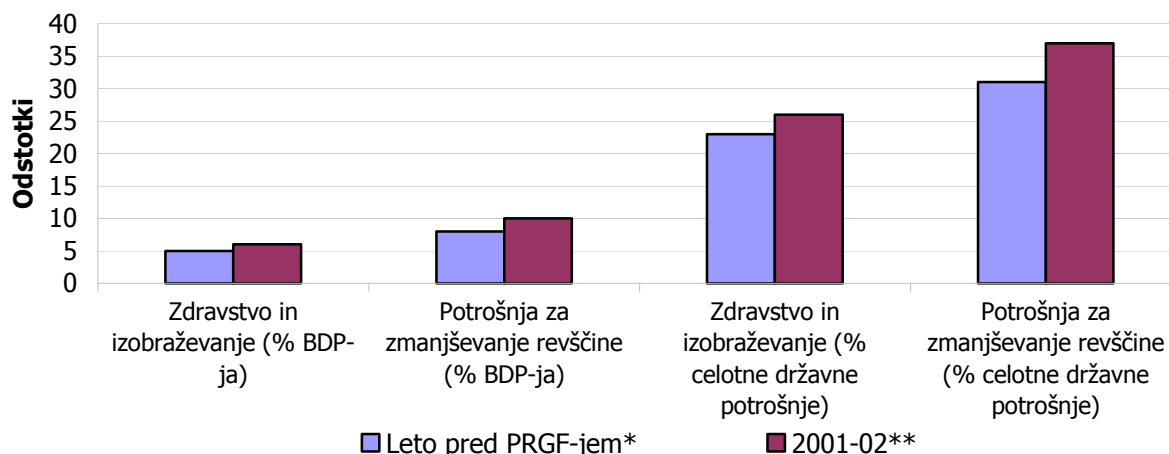
V naslednjih razdelkih so podane ocene uspešnosti PRGF-ja po poglavitnih značilnostih aranžmaja, ki so povzeti v prilogi 6.

V poročilu je bilo ugotovljeno, da postaja struktura javne potrošnje bolj *usmerjena v revščino in rast*. Države s programi, ki jih podpira PRGF, alocirajo več, merjeno kot delež BDP-ja in delež celotne javne potrošnje, za izobraževanje in zdravstveno varstvo (slika 7). Več kot tri četrtine PRGF programov vključuje ukrepe za izboljšanje učinkovitosti ali ciljnosti, kot je alokacija večjega deleža socialne potrošnje za osnovno zdravstveno varstvo in osnovno izobrazbo. S tem pomagajo državam

doseči mednarodne cilje za imunizacijo prebivalstva, zmanjšanje smrtnosti dojenčkov, zagotavljanje zdravstvenega varstva nosečnicam in starejšim ter izboljšanje dostopa do osnovnih šol. Ti povečani in bolj ciljno usmerjeni izdatki naj bi čez čas pripomogli k višji gospodarski rasti in posledično zmanjšanju revščine. Programi skušajo spodbujati rast tudi preko bolj učinkovitih davčnih sistemov. Okrog tri četrtine teh programov spodbuja učinkovitost in enakost z odstranjevanjem davčnih olajšav in s širitvijo davčne osnove.

Fiskalna fleksibilnost se kaže na dva načina. Če se ocenjuje, ali fiskalni okvir dovoljuje povečanje potrošnje, usmerjene v zmanjševanje revščine v primeru povečanja razpoložljivih sredstev, potem so PRGF programi fleksibilni. Gre namreč za brezobrestno javno potrošnjo, ki je v povprečju višja za dve odstotni točki BDP-ja, kot v primeru predhodnih programov v okviru ESAF aranžmajev. Fiskalna fleksibilnost se odraža tudi v drugih lastnostih programa. Tako na primer države, ki so že zmanjšale proračunske primanjkljaje in dosegle nizko inflacijo, težijo k povečanju javnih izdatkov in proračunskih primanjkljajev, da bi s tem podprle strategije za zmanjšanje revščine. PRGF programi poleg tega dopuščajo povečanje potrošnje v primeru presežnega zunanjega financiranja, dve tretjini programov pa dovoli celo kompenzacijo primanjkljaja zunanjega financiranja z domačimi sredstvi.

Slika 7: Povečanje potrošnje za revne



Opombe:

Podatki o potrošnji za zmanjševanje revščine so bili na voljo za 19 PRGF držav, podatki za potrošnjo v zdravstvu in izobraževanju pa za 29 PRGF držav.

* V večini primerov je to leto 1999.

** Gre za povprečno projekcijo potrošnje v letih 2001 in 2002.

Vir: Gupta et al., 2002.

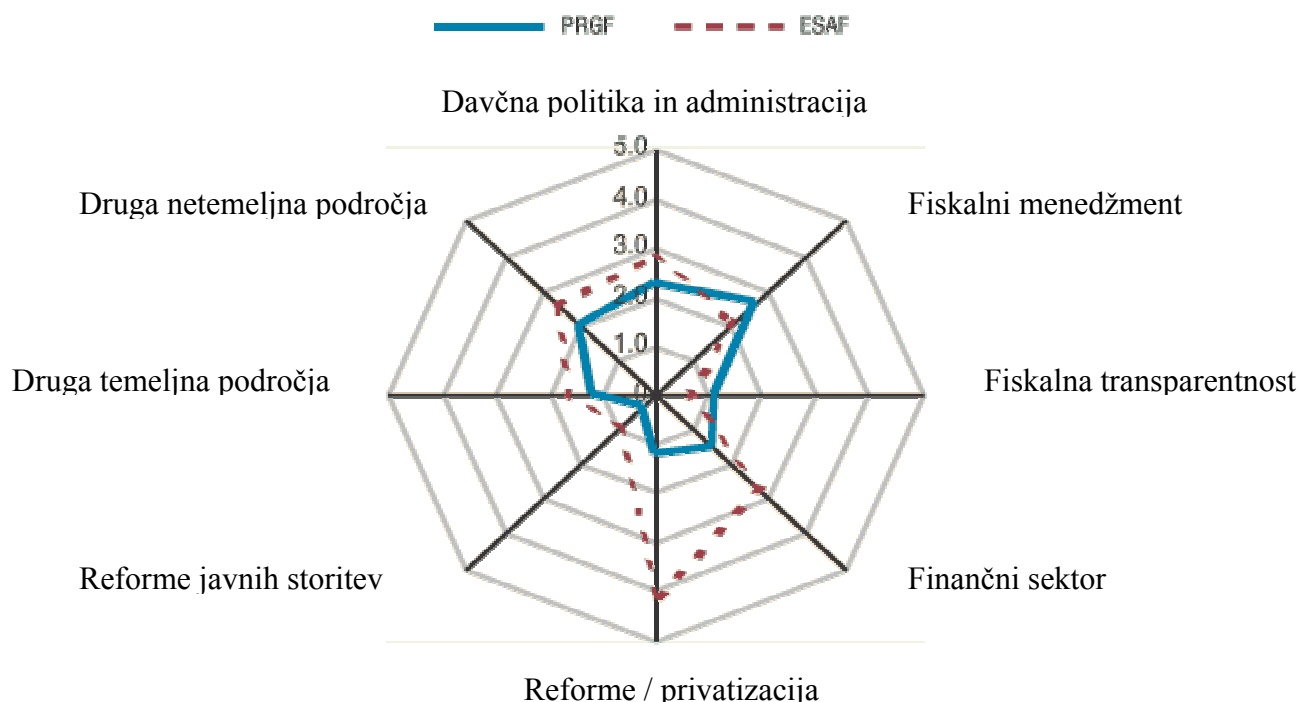
Skoraj vsi PRGF programi poudarjajo pomen *okrepitve oblasti z izboljšanjem menedžmenta javnih izdatkov*. Vsaka izmed prošenj za PRGF program oziroma vsako izmed poročil vsebuje pet novih ukrepov za doseg tega cilja, od katerih jih je več kot polovica del pogojevanja IMF-a. Večina se jih osredotoča na obvladovanje izdatkov znotraj mej, zastavljenih v proračunu, medtem ko so ostali oblikovani z namenom izboljšati proces nadzora ali pa zadevajo protikorupcijske ukrepe. Predvsem države, ki so upravičene do pomoči v okviru HIPC iniciative, si prizadevajo za boljše spremljanje in

poročanje o potrošnji namenjeni zmanjševanju revščine, kar vključuje izboljšanje proračunske klasifikacije na srednji rok in oblikovanje »premostitvenih mehanizmov« (bridging mechanisms) na kratki rok.

Široko zastavljeni makroekonomski cilji PRGF programov so po večini identični ciljem, ki so opredeljeni v *strategijah za zmanjšanje revščine*. Podobno velja za makroekonomske predpostavke in projekcije. Tri petine držav, ki so sodelovale v anketi, je potrdilo, da jim je PRGF omogočil večji vpliv na oblikovanje programa kot v preteklosti in da je osebje udeleženih multilateralnih institucij dalo večji poudarek dialogu z njimi.

Kar se tiče *bolj selektivnega strukturnega pogojevanja*, je bilo v poročilu ugotovljeno, da je bilo pogojevanje v skladu s pričakovanji znatno racionalizirano (slika 8). V celoti je bilo v posameznih PRGF programih v povprečju za tretjino manj strukturnih pogojev kot v ESAF programih. Število pogojev na temeljnih področjih delovanja IMF-a (monetarna in fiskalna politika ter režimi deviznega tečaja) je ostalo skoraj nespremenjeno, medtem ko se je pogojevanje na preostalih področjih, kot so privatizacija in reforme javnih storitev, zmanjšalo za skoraj 60%. To je namreč v skladu z zahtevo, da se za ta področja pogojevanje omeji le na ukrepe, ki so odločilni za uspeh samega programa. Večina držav se je strinjala, da je bilo osebje IMF-a bolj fleksibilno glede možnih ukrepov, da je pogojevanje bolj osredotočeno in racionalizirano ter da je med osebjem IMF-a in Svetovne banke boljša koordinacija.

Slika 8: Racionaliziranje pogojevanja



Vir: Gupta et al., 2002.

Približno polovica vseh PRGF programov se sklicuje na neko obliko *analize vplivov na revščino in socialnih vplivov PSIE*, tretjina pa prav na formalno obliko PSIE, ki temelji na natančnejših

analizah. V nekaterih primerih so bili ukrepi spremenjeni prav zaradi PSIE in zaskrbljenosti nad vplivom na revne. Dve tretjini PRGF programov vključujeta ukrepe, ki naj bi kompenzirali možne negativne kratkoročne učinke zunanjih šokov ali makroekonomskih oziroma strukturnih reform na revne. PSIA ne spremlja vedno kompenzacijskih ukrepov. Kadar jih spremlja, sta obseg in globina analize med programi zelo različna. Za večino ukrepov s pomembnimi socialnimi vplivi PSIA ni narejena, kot tudi niso pripravljene kompenzacijski ukrepi (Gupta et al., 2002).

4.8. Temeljne razlike med PRGF in ESAF programi

Kot je bilo že omenjeno, je nadomestitev ESAF programov s PRGF programi povečala pričakovanja glede vloge IMF-a v boju proti revščini v najrevnejših državah. V času, ko je bil PRGF uveden, je bilo sklenjenih 33 finančnih aranžmajev z državami članicami v okviru ESAF-a. Razvili so nove pristope in metodologije.

Ena izmed razlik je cilj programov. V primeru aranžmaja PRGF je zmanjševanje revščine jasen in poglobljen cilj, medtem ko je bilo zmanjševanje revščine pod ESAF-om stranski rezultat. Zaradi tega se ukrepe sedaj presoja glede na njihov doprinos k zmanjševanju revščine.

Najpomembnejša inovacija je sam PRSP proces, katerega cilj je dopolniti državni makroekonomski okvir z oceno stanja revščine in načrti za zmanjšanje le-te.

Temeljni cilj PRGF-ja so ukrepi, ki so jasneje usmerjeni v gospodarsko rast in zmanjševanje revščine. Zaradi boljšega lastništva strategije s strani države se ukrepi bolj konsistentno izvršujejo. Za doseg tega so PRGF programi izvedeni iz PRSP-ja in se pomembno razlikujejo od ESAF programov.

PRGF in ESAF aranžmaji se razlikujejo tudi v odnosu do državne strategije. Posamezni ukrepi znotraj PRGF-ja morajo izhajati in strategije za zmanjševanje revščine, ki predstavlja osnovo tudi za dodeljevanje ostalih sredstev iz formalnih virov. PRGF je tako del skladnejšega pristopa za zmanjševanje revščine, ki ga vodi sama država, kjer so makroekonomski elementi in elementi zmanjševanja revščine bolj usklajeni.

Pomembno razliko je moč opaziti tudi pri načinu oblikovanja programov. Dokumenti Policy Framework Papers, na podlagi katerih so temeljili ESAF finančni aranžmaji, so bili pripravljene v sodelovanju med predstavniki države in osebjem IMF-a ter Svetovne banke brez širšega posvetovanja. Oblikovanje PRSP-ja in s tem tudi PRGF programov pa vodijo same države, v procesu pa so soudeleženi različni predstavniki družbe. Ker so dokumenti povezani s PRGF-jem veliko bolj javni kot tisti v okviru ESAF-a, so sami PRGF programi bolj transparentni in omogočajo tudi ostalim virom pomoči, da uporabijo PRSP.

Narava pogojevanja je med obema finančnima aranžmajema precej različna. S tem ko PRGF poudarja vodilno vlogo države pri oblikovanju programov in večje sodelovanje med IMF-om ter Svetovno banko, je pogojevanje bolj usmerjeno le v temeljna področja delovanja IMF-a.

Spremenjen način sodelovanja med Svetovno banko in IMF-om pomeni tudi, da obe instituciji skupaj pripravita oceno PRSP-ja, ki obema služi kot osnova za koncesijska posojila. Izboljšalo se je

prav tako sodelovanje med institucijama in sama delitev dela med njima (IMF Lending to Poor Countries, 2001).

4.9. Smernice finančnega aranžmaja PRGF v prihodnosti

Zdi se, da so PRGF programi oblikovani v skladu z začetnimi cilji. Kljub temu je bilo ugotovljeno, da obstaja potreba po *bolj sistematični uporabi že uporabljenih postopkov*, posebej v primerih, kjer je napredek neenakomeren. Potrebne bi bile bolj sistematične razprave in analize makroekonomskih okvirov in ukrepov, vključno z dejavniki gospodarske rasti, z možnostmi alternativnih ukrepov in omejitvami. *Zaželeno* so nadaljnje *izboljšave pri ločevanju vlog IMF-a in Svetovne banke* ter koordinaciji med njima. V poročilih in ocenah bi morale biti jasneje predstavljeno pogojevanje s strani ostalih virov pomoči. Pri vprašanjih glede javne potrošnje bi bile izboljšave dobrodošle na področjih kvalitete in učinkovitosti javne potrošnje ter sistema za upravljanje javne potrošnje. Pomembno je tudi izboljšanje davčne administracije in širjenje davčne baze, s čimer bi se dodatno mobilizirali domači dohodki. To pa je pomembno zaradi nezanesljivosti zunanjih finančnih tokov.

PRGF programi bi morali večjo pozornost posvečati tudi *dejavnikom gospodarske rasti*, saj gospodarska rast igra odločilno vlogo pri zmanjševanju revščine. Ciljne realne stopnje gopodarske rasti v PRGF programih so sicer zastavljene višje od tistih v ESAF programih, dosežene pa so v povprečju tudi višje. Kljub temu naj bi PRGF programi obenem vključevali strukturne reforme, ki bi omogočile razvoj privatnega sektorja, povečale tuje neposredne investicije, okrepile zunanjo konkurenčnost in povečale produktivnost.

Potreba obstaja tudi po še *obsežnejši in učinkovitejši komunikaciji z državnimi uradniki*, razvojnimi partnerji in civilno družbo v posameznih državah s PRGF aranžmaji.

PSIA bi morala postati sestavni del PRGF aranžmajev. Le-ta bi vključevala *kvalitativni opis možnih vplivov pomembnejših makroekonomskih in strukturnih ukrepov na revne* ter povzetek ukrepov za blaženje tovrstnih vplivov. Hkrati bi vsebovala tudi analize Svetovne banke in drugih virov pomoči glede področij zunaj pristojnosti IMF.

Potrebe se kažejo po *nadaljnji izgradnji kapacitet* za razvoj in oceno makroekonomskih okvirov, analizo profilov revščine in za izvajanje PSIE. IMF bi moral raziskati, kako delujejo makroekonomski ukrepi v državah z nizkim dohodkom.

Podrobneje bi bilo potrebno raziskati *raznolike okoliščine držav z nizkim dohodkom*. Gre namreč za države, ki ne potrebujejo sredstev IMF-a za kritje plačilnobilančnih primanjkljajev, države, ki so jih prizadeli različni šoki, kakor tudi države, udeležene v konfliktih (Gupta et al., 2002).

5. OCENA USTREZNOSTI FINANČNEGA ARANŽMAJA ZA ZMANJŠEVANJE REVŠČINE IN POVEČANJE RASTI

Posojanje po koncesijskih pogojih za strukturno prilagajanje s ciljem spodbujanja gospodarske rasti in zmanjševanjem revščine je relativno nova funkcija IMF-a, ki ima svoje začetke v finančnem aranžmaju SAF iz leta 1986. Z njo je IMF razširil razsežnost svojega delovanja in se na tem področju močno približal funkciji Svetovne banke. Nedvomno gre še vedno za spodbujanje mednarodne stabilnosti in gospodarske rasti, vendar so cilji zastavljeni precej bolj dolgoročno.

V primerjavi s Svetovno banko IMF tej nalogi namenja relativno zelo majhna sredstva, ki pa zaradi tega še zdaleč niso nepomembna. To verjetno najbolje pokaže dejstvo, da je IMF skupaj s Svetovno banko deležen pritiskov s strani držav prejemnic pomoči kot tudi mednarodne skupnosti, da čim hitreje sprejema odločitve o odobritvi finančnih aranžmajev v okviru ODE. IMF si je s strani mednarodne skupnosti pridobil zaupanje in tako njegova odobritev finančne pomoči predstavlja zaupnico državam prejemnicam pomoči. Ocene držav prejemnic in pripravljene strategije s strani IMF-a so pogosto tehtna in ključna osnova za pridobivanje sredstev preostalih virov pomoči.

Sama evolucija finančnih aranžmajev iz začetnega SAF preko ESAF in najnovejšega PRGF aranžmaja iz leta 1999 pa je verjetno priznanje IMF-a, da so bile mnoge kritike njegovih programov dejansko upravičene.

Na področju strukturnega prilagajanja, ki je deležno največ kritik, PRGF prinaša velik napredek oziroma upošteva mnogo kritik. Vsaka država je deležna povsem individualne obravnave tudi pri oblikovanju same strategije in ni več mogoče govoriti o uniformnih štirih korakih. Še vedno gre za strukturno prilagajanje in z njim za strategije, zasnovane v smeri liberalizacije trgov, privatizacije in spodbujanje privatnega sektorja, vendar se je močno zmanjšal obseg pogojevanja v primejavi z ESAF programi. Predvsem pa gre za dialog z državami, ki so lastnice svojih razvojnih strategij. Z lastništvom strategije s strani države je večji poudarek na vlogi državnih institucij, strategije so aktivno zaželeno, s tem pa je ustvarjeno veliko bolj konstruktivno okolje, v katerem je pomoč lahko učinkovitejša.

Pomemben napredek pri oblikovanju strategije predstavlja sodelovanje preostalih virov pomoči in predstavnikov različnih skupin prebivalstva, tudi revnih. Zaradi tega posamezne strani težje uveljavijo predloge, ki bi zastopali njihove interese, a škodovali ostalim stranem. Težo zgubi tudi občutek, da se preko delovanja IMF-a odražajo interesi vplivnejših članic, predvsem ZDA.

Vseh interesov pa ni mogoče uskladiti. Na primer z vidika liberalizacije trgovine bi bilo strukturno prilagajanje precej učinkovitejše, če bi industrijske države odprle svoje trge državam v razvoju in odstranile subvencije izvoznih kmetijskih proizvodov, kar pa seveda ni sestavni element razvojne pomoči.

Upoštevanje in sodelovanje s preostalimi viri pomoči hkrati preprečuje podvajanje nalog. Prav tako je odločilnega pomena sodelovanje revnih, ki zastopajo ključne alternativne poglede in katerim se skuša zagotoviti, da bodo soudeleženi v gospodarski rasti in njenih rezultatih.

Poleg tega je več pozornosti namenjene analizam reform, predvsem analizam njihovih makroekonomskih, strukturnih in institucionalnih ovir, vplivov na občutljivejše skupine prebivalstva

in možnih kompenzacijskih ukrepov. Vse to pa so načini, kako v oblikovanje strategije vključiti vzpodbude za posamezne strani. Kljub vsemu podrobnejše analize vplivov PSIE še vedno niso obvezni element strategij, a se kažejo potrebe po večjem vključevanju teh analiz oziroma podrobnejši analizi možnih scenarijev in pripravi nanje. S tem IMF nenazadnje upošteva očitke, da je bil v preteklosti bolj naklonjen eksperimentiranju kot predvidevanju vplivov in pripravi nanje. Sedaj je veliko pozornosti namenjene učenju na podlagi preteklih izkušenj.

Eden izmed očitkov je tudi neprilagodljivost skromnega števila razpoložljivih orodij strukturnega prilagajanja. V ta namen so analize posameznih gospodarstev precej bolj poglobljene s poudarkom na upoštevanju čim več relevantnih ekonomskih kazalcev (v nasprotju tudi z očitkom nediskriminatornega posojanja). Zastavljeni cilji so prilagojeni potrebam držav, čeprav sledijo mednarodnim razvojnim ciljem. So realnejši, zastavljeni kratkoročno in dolgoročno in se jih sprti prilagaja. Z namenom doseganja teh ciljev je velik poudarek na izbiri pravih projektov na podlagi prej omenjenih analiz. V skladu s projekti se pozornost namenja izgradnji potrebnih kapacitet, ki omogočajo, da se projekti dejansko izvedejo. IMF s tem upošteva omejitve, razlike in posebnosti posameznih držav. Da strategija odraža spreminjajoče se potrebe držav, se jo prenovi vsake tri leta.

V skladu s cilji se opredeli stroške kratkoročnih strategij za doseganje dolgoročnih ciljev. Obseg sredstev je s tem določen glede na dejanske potrebe, kar je precej daleč od ideje kocepta finančne vrzeli. S tem ko so znani dolgoročni cilji, obstajajo oziroma se ustvarjajo vzpodbude za investiranje tudi v prihodnosti. S stalnim prilagajanjem strategije in opredeljevanjem realnih stroškov se IMF hkrati izogne očitkom, da tokovi pomoči avtomatično padajo z naraščanjem dohodka, in s tem zavirajo nadaljnji napredek.

V prid izboljšavam, ki so bile vpeljane s PRGF-jem, nenazadnje govorijo tudi ugodne primerjave z njegovima predhodnikoma. To velja tudi za področje nadzora in transparentnosti. Nadzor motivira države prejemnice, da prikažejo dobre rezultate in si s tem zagotovijo nadaljnjo pomoč. Po drugi strani pa nadzor nakazuje tudi na resnost in zanimanje IMF-a ter Svetovne banke, ki v celotnem procesu oblikovanja strategij sodelujeta. Transparentnost programov in rezultatov vse udeležence spodbuja, da delujejo bolj odgovorno, pripomore pa tudi k preglednosti.

Dosežen je tudi napredek na področju zmanjševanja dolžniške obremenitve najbolj zadolženih držav v okviru prenovljene skupne HIPC iniciative IMF-a in Svetovne banke iz leta 1999. S tem, ko je PRGF nujna osnova HIPC iniciative v posamezni državi, je reševanje dolžniške obremenitve vključeno v širši kontekst zmanjševanja revščine.

Kot sem že navedla v poglavju 4.9., so že tudi pri PRGF-ju opazne potrebe po novih izboljšavah, eden od pričakovanih problemov je zagotovo pomanjkanje sistematičnosti pristopov v tako široko zastavljenem procesu. Najbrž bodo še bolj očitne, ko bo izdelano prvo celovitejše poročilo leta 2005. Kljub temu se zdi, da PRGF upošteva, da je makroekonomska stabilizacija sicer potreben, a ne tudi zadosten pogoj za doseganje stabilnega gospodarskega razvoja. Zmanjševanje revščine je s PRGF-jem postal osrednji cilj koncesijskih kreditov IMF-a, upošteva se več dimenzij revščin in predvsem tveganja. S svojim prilagajanjem predstavlja pozitiven zgled tudi ostalim virom pomoči.

6. SKLEP

Od začetkov ODE konec druge polovice 20. stoletja je počasi postajalo vedno bolj očitno, da pomoč državam v razvoju sama po sebi državam prejemnicam ni prinesla želene in načrtovane gospodarske rasti ter z njo gospodarskega napredka, saj pomoč ni dosegala pričakovane učinkovitosti. Kljub koncesijski naravi ODE, so se težave mnogih držav zgolj poglobile. Pokazala se je potreba po prilagoditvah oblik ODE in predvsem novih strategijah dodeljevanja te pomoči s strani virov razvojne pomoči.

Med multilateralnimi viri pomoči ima posebno vlogo brettonwoodska institucija IMF, ustanovljena leta 1944. Njene primarne naloge so zajemale svetovalno politiko, ki je zagovarjala uravnavanje agregatnega povpraševanja s ciljem ustvarjanja pogojev za makroekonomsko stabilnost. Glede na razmere v svetu pa se je v zadnjem času področje delovanja te institucije razširilo še na strukturne in socialne vidike fiskalne politike ter spodbujanje gospodarske rasti in zmanjševanje revščine v najrevnejših državah. Čeprav je delež ODE, ki jo IMF dodeli v okviru finančnih aranžmajev iz izrednih virov v obliki koncesijskih kreditov, relativno majhen v primerjavi z ostalimi viri in tudi relativno majhen glede na ostale aktivnosti IMF-a, pa je zanimiv predvsem njegov pristop. IMF ima namreč na voljo informacije in znanje, ki temeljijo na njegovih izkušnjah, vrhunskih strokovnjakih in članstvu držav, ki posredujejo svoje statistične podatke in nudijo določen vpogled v svoje gospodarstvo. Prav iz omenjenega IMF črpa svojo kredibilnost, ki njegovim aktivnostim daje večjo težo.

Leta 1999 je IMF vpeljal Finančni aranžma za zmanjševanje revščine in povečanje rasti (PRGF), ki je nadomestil svoja predhodnika SAF in ESAF iz leta 1986 in 1987. Pri vseh aranžmajih, ki jih IMF sicer pogojuje s strukturnim prilagajanjem, še najbolj pa pri najnovejšem, gre za odziv IMF-a na neuspehe ODE v preteklosti. PRGF namreč skuša kar najširše odpraviti zapažene pomanjkljivosti predhodnih oblik ODE.

Temeljne značilnosti PRGF finančnih aranžmajev vključujejo ključne dolgoročne cilje in makroekonomski, strukturni ter institucionalni okvir za doseganje le-teh. Poudarek PRGF-ja je tako na širši soudeležbi države, javnosti in strokovne javnosti pri oblikovanju strategij za zmanjšanje revščine in povečanje rasti. Lastništvo strategije je prepuščeno sami državi, s čimer država prevzema večjo odgovornost in aktivneje sodeluje v procesu. PRGF se vključi v kontekst celotne državne strategije za zmanjševanje revščine in zajema cilje na najrazličnejših področjih znotraj gospodarstva oziroma celotne države. Cilj PRGF-ja je, da se proračun države usmeri bolj direktno v zmanjševanje revščine in spodbujanje gospodarske rasti, pri čemer dopušča fleksibilnost fiskalnih ciljev. Pogojevanje je veliko bolj selektivno, IMF svetuje le za področja svojih pristojnosti, preostala pa so v pristojnosti Svetovne banke, s katero IMF pri oblikovanju finančnega aranžmaja tesno sodeluje. Pomemben poudarek je prav tako na ukrepih za izboljšanje menedžmenta javnih financ, kjer je potrebno omeniti izboljšanje nadzora in večjo transparentnost. Velika novost je tudi izdelava analiz vplivov ukrepov na revne, kar je bilo v preteklosti zanemarjeno. Gre namreč za poskus analize mehanizmov, ki opredeljujejo odvisnost različnih kazalcev. S tem IMF državam priznava individualnost, saj skuša oblikovati ukrepe po meri posamezne države. Strategija naj bi tako zagotavljala konsistentnost med makroekonomskimi, strukturnimi in socialnimi ukrepi, cilji zmanjševanja revščine ter socialnim razvojem.

V ta namen je IMF opustil uporabo posplošenih modelov, na katerih so v preteklosti pogosto temeljile strategije dodeljevanja ODE. V svoje strategije je začel vključevati lokalne posebnosti, kot so kultura in mnoge druge prej zanemarjene kazalce. PRGF upošteva, da se ljudje obnašajo v skladu z vzpodbudami in v ta namen poudarja pomen aktivne soudeležbe različnih skupin prebivalstva v procesu oblikovanja državnih strategij.

Kot vedno ostaja vprašanje, kako se uspe še tako dobro zastavljen finančni aranžma udejaniti v praksi. Ker gre za precej nov finančni aranžma, pravih rezultatov še ni, vendar pa so že vidni prvi ugodni rezultati glede transparentnosti, povečanja javne potrošnje, namenjene revnim, večjega poudarka na vodenju in odgovornosti za javne finance, racionalizacije pogojevanja in pripravljenosti preostalih virov pomoči, ki želijo sami uporabiti strategijo IMF-a kot temelj svojim aktivnostim na področju ODE. Prav signaliziranje ostalim virom pomoči je pomembna vloga IMF-a, čeprav, kot že rečeno, po absolutnih zneskih pomoči ni tako pomemben vir.

Za v prihodnje se je že izkazalo, da bo potreben še bolj sistematičen pristop, natančnejša razdelitev vlog Svetovne banke in IMF-a, izboljšanje komunikacije z državami, več pozornosti pa bo potrebno nameniti tudi dejavnikom gospodarske rasti in analizi mehanizmov v gospodarstvih.

7. LITERATURA

1. Assessing Aid. Washington : World Bank, 1998. 142 str.
2. Boughton James M.: Silent Revolution – The International Monetary Fund 1979–1989. Washington : IMF, 2001. 1065 str.
3. Easterly William: The Elusive Quest for Growth. Cambridge, Massachusetts, London, England : The MIT Press, 2001. 342 str.
4. Goldsbrough David et al.: Prolonged Use of IMF Loans. Finance & Development, A quarterly magazine of the IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/12/goldsbro.htm>], 4(39), December 2002.
5. Gupta Sanjeev et al.: Is the PRGF Living Up to Expectations? Finance & Development, A quarterly magazine of the IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/gupta.htm>], 2(39), June 2002.
6. Gupta Sanjeev et al.: The IMF and the Poor. Halvorson-Quevedo Raundi, Schneider Hartmut ed., Waging the Global War on Poverty. Paris : OECD, 2000, str. 89.
7. Halvorson-Quevedo Raundi: Thematic Summary. Halvorson-Quevedo Raundi, Schneider Hartmut ed., Waging the Global War on Poverty. Paris : OECD, 2000, str. 11.
8. Ladd Paul: Too hot to handle?. Christian Aid. [URL: <http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0304toohot/toohot.pdf>], April 2003.
9. Leisinger Klaus M.: Development Assistance at the Threshold of the 21st Century. Novartis Foundation for Sustainable Development. [URL: http://www.foundation.novartis.com/development_assistance.htm], 1998.
10. Massing Michael: An IMF Critic Sets Up Project to Rethink Development Policy. New York Times. [URL: <http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/imf/2002/1022dialogue.htm>], 22.10.2002.
11. Mrak Mojmir: Mednarodne finance. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 2002. 682 str.
12. Mrak Mojmir: Svetovni jug v pasti dolgov. Ljubljana : Delavska enotnost, 1987. 321 str.
13. Naudet Jean David: Finding Problems to Fit the Solutions. Paris : OECD, 2000. 311 str.
14. Official Financing for Developing Countries. Washington : International Monetary Fund, 2001. 107 str.
15. Palast Greg: The Globalizer Who Came in From the Cold. Observer. [URL: <http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/wbank/2001/1011stiglitz.htm>], 10.10.2001.
16. Raffer Kunibert, Singer H. W.: The Foreign Aid Business. Great Britain : Edward Elgar Publishing, 1996. 236 str.
17. Senjur Marjan: Razvojna ekonomika. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 732 str.
18. Zaki Mokhlis Y.: IMF-Supported Stabilization Programs and Their Critics. World Development. Oxford : Pergamon Press, 29(2001), 11, str. 1867 – 1883.

VIRI

1. 100 Percent Debt Cancellation? A Response from the IMF and the World Bank. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/071001.htm>], July 2001.
2. Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 2002. Washington, D.C. : IMF, 2002. 214 str., 127 pril.
3. Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 2002 – Highlights. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2002/eng/index.htm>], 14.4.2003.
4. A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis. World bank, 2002. 64 str.
5. Debt Relief for Poverty Reduction: The Role of the Enhanced HIPC Initiative. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/debt/eng/index.htm>], 2.8.2001.
6. Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC Initiative) – A Factsheet. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>], August 2002.
7. Easterly William: The Ghost of Financing Gap. [URL: <http://worldbank.org/research/growth/present.htm>], January 1999.
8. Global Development Finance. Washington : World Bank, 2003. 237 str.
9. IDA, Grants and the Structure of Official Development Assistance. IDA. [URL: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/grantsANDstructure.pdf>], January 2002.
10. IMF Financial Activities. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2003/051603.htm>], 16.5.2003.
11. IMF Lending to Poor Countries – How does the PRGF differ from the ESAF? IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/043001.htm>], April 2001.
12. IMF Surveillance – A Factsheet. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>], April 2003.
13. Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>], 16.8.2000.
14. Poverty and Social Impact Analysis. World Bank. [URL: <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdext.nsf/81ByDocName/PovertySocialImpactAnalysis>], 18.3.2003.
15. Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty1.htm>], 10.12.1999.
16. Technical Assistance – A Factsheet. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/tech.htm>], March 2003.
17. The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) – A Factsheet. IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>], September 2002.
18. What is the International Monetary Fund? IMF. [URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm>], August 2002.
19. World bank/IMF Factsheet. Global Exchange. [URL: <http://www.globalexchange.org/wbimf/facts.html>], 14.4.2003.

SLOVAR SLOVENSKIH PREVODOV

Code of Fiscal Transparency	Pravilnik o fiskalni transparentnosti
Countervailing Measures	Kompenzacijski ukrepi
Debt Relief	Zmanjšanje dolžniške obremenitve
General Account Resources	Sredstva na splošnem računu
High Quality Growth	Visokokakovostna rast
Import Unit Value	Vrednost enote uvoza
Interim Committee	Začasni komite
International Development Goals	Mednarodni razvojni cilji
Official Concessional Loans	Koncesijski krediti iz javnih virov
Official Grants	Nepovratna sredstva iz javnih virov
Public Expenditure Reviews	Poročila o javnih izdatkih
Social Safety Nets	Socialne varnostne mreže
Surveillance	Nadzor tečajnih politik držav članic IMF-a
Trust Fund	Skrbniški fond/sklad
United Nations Development Program	Razvojni program Organizacije združenih narodov

PRILOGE

Priloga 1: Vplivi pogojev IMF-a in Svetovne banke na korporacije, investitorje in bogate ter revne prebivalce v državah uporabnicah finančnih aranžmajev

Priloga 2: Države, primerne za finančni aranžma PRGF

Priloga 3: Finačni aranžmaji PRGF, dne 16. maja 2003

Priloga 4: Vprašanja, ki jih morajo države upoštevati pri oblikovanju PRSP-ja

Priloga 5: Razpredelnica za analizo vplivov na revščino in socialnih vplivov v primeru sprememb ukrepov

Priloga 6: Temeljne značilnosti finančnih aranžmajev PRGF

Priloga 1: Vplivi pogojev IMF-a in Svetovne banke na korporacije, investitorje in bogate ter revne prebivalce v državah uporabnicah finančnih aranžmajev

Pogoj IMF-a/Svetovne banke	Vplivi na korporacije, investitorje, bogate prebivalce	Vplivi na revne
<p>Zmanjšanje socialne potrošnje: zmanjšanje izdatkov za zdravstvo, šolstvo ipd.</p> <p>IMF sedaj zagotavlja, da socialna potrošnja narašča v državah, vendar je pogosto namenjena vzpostavitvi plačilnih sistemov za pobiranje različnih prispevkov</p>	<p>Države lahko odplačajo več dolgov, vključno dolgov do IMF-a in Svetovne banke</p>	<p>Zaradi povečanja šolnin mnogi starši otrokom ne morejo več omogočiti šolanja; ponavadi to najbolj prizadene dekleta; posledično se zmanjša stopnja pismenosti</p> <p>Slabo izobražene generacije nimajo potrebnih veščin za kvalificirana delovna mesta</p> <p>Večji prispevki za zdravstvo ljudem onemogočijo dostop do zdravljenja</p> <p>Breme zdravstvene oskrbe prevzamejo že tako preobremenjene ženske</p>
<p>Zmanjšanje državne potrošnje preko zmanjšanja sredstev za plače in programe</p>	<p>Manj državnih uradnikov pomeni zmanjšanje kapacitet za nadzorovanje ustreznosti poslovanja z vidika zaposlenih, okolja in finančnih predpisov</p> <p>Sprosti nova sredstva za odplačilo dolgov</p>	<p>Velika odpuščanja delavcev v državah, kjer je sama država pogosto največji delodajalec</p> <p>Prisili ljudi, da so pripravljeni delati za kakršnokoli plačilo</p>
<p>Povečanje obrestnih mer, ki jih banke zaračunavajo za dana posojila in po katerih obrestujejo prihranke, se uporablja za zniževanje inflacije</p>	<p>Investitorji vidijo možnosti zaslužka v varčevanju gotovine, ki pa jo lahko v vsakem trenutku dvignejo</p>	<p>Majhne kmetije in podjetja težko pridejo do potrebnega kapitala</p> <p>Posledično kmetije prodajo zemljo, zemljo zgolj najamejo ali pa se preselijo na cenejša in slabša območja</p> <p>Podjetja prenehajo z delovanjem in odpustijo delavce</p>
<p>Odstranitev omejitev za tuje lastništvo</p>	<p>Multinacionalne korporacije lahko z lahkoto kupijo podjetja ali jih odprejo</p> <p>Države tekmujejo za tuje investicije z davčnimi olajšavami, nizkimi plačami in prostocarinskimi conami</p> <p>Korporacije se lahko obrnejo na Svetovno trgovinsko organizacijo (World Trade Organization – WTO), ki jim pomaga pri uveljavljanju njihovih pravic</p>	<p>Nadzor nad celotnimi sektorji gospodarstva preide v roke tujcev</p> <p>V interesu držav je, da ne uveljavljajo delavskih in okoljskih zakonov</p>
<p>Odstranitev carin, pogosto za proizvode, ki so konkurenčni domačim proizvodom</p>	<p>Tujim proizvodom je omogočen enostaven dostop do domačih trgov</p> <p>Tuje luksuzne dobrine postanejo relativno cenejše</p> <p>Država ravna v skladu z dogovori z WTO-jem</p>	<p>Domači proizvajalci težje tekmujejo z bogatejšimi in bolje opremljenimi tujimi ponudniki</p> <p>Posledično pride do zapiranja podjetij in odpuščanja delavcev</p>
<p>Zmanjšanje subvencij za primarne proizvode: zmanjšanje državne potrošnje, ki je omogočala nižje cene kruha, nafte ipd.</p>	<p>Sprosti nova sredstva za odplačilo dolgov</p>	<p>Poveča stroške za življenjske potrebščine</p> <p>Najpogostejši vzrok nasprotovanja javnosti</p>

Pogoj IMF-a/Svetovne banke	Vplivi na korporacije, investitorje, bogate prebivalce	Vplivi na revne
<p>Preusmeritev gospodarstva od trajnostne naravnosti k izvozu: vzpodbuja se kmetijsko proizvodnjo poljščin kot kava in bombaž za tuje trge namesto proizvodnjo hrane za domače trge. Spodbuja se preprosto industrijo (npr. tekstilno) za izvoz in izkoriščanje rudnin</p>	<p>Valuta se stabilizira, kar je v korist odplačevanju dolgov</p> <p>Zakon ponudbe in povpraševanja zniža cene proizvodov zaradi povečanja ponudbe stroškovno nezahtevnih proizvodov za izvoz</p> <p>Prihod tujih multinacionalnih korporacij negativno vpliva na domačo konkurenco</p>	<p>Znižanje cen, zaradi česar so domači proizvajalci pogosto na izgubi</p> <p>Boljšo zemljo se uporabi za pridelovanje poljščin za izvoz, slabšo pa za pridelovanje hrane za domače trge</p> <p>Ogrožena je preskrba s hrano</p> <p>Država postane bolj odvisna od uvožene hrane in industrijskih proizvodov</p> <p>Gozdovi in rudnine se pretirano izkoriščani, kar vodi v uničevanje okolja</p>

Vir: World Bank / IMF Factsheet, 2003.

Priloga 2: Države, primerne za finančni aranžma PRGF (podatki za september 2002)

1.	Afganistan	40.	Madagaskar
2.	Albanija	41.	Makedonija
3.	Angola	42.	Malavi
4.	Armenija	43.	Maldivi *
5.	Azerbajdžan	44.	Mali
6.	Bangladeš	45.	Mavretanija
7.	Benin	46.	Mjanmar
8.	Bolivija	47.	Moldavija
9.	Bosna in Hercegovina	48.	Mongolija
10.	Burkina Faso	49.	Mozambik
11.	Burundi	50.	Nepal
12.	Butan	51.	Niger
13.	Čad	52.	Nigerija *
14.	Demokratska republika Kongo (Zaire)	53.	Nikaragva *
15.	Dominika *	54.	Pakistan
16.	Džibuti	55.	Ruanda
17.	Eritreja	56.	Saint Lucia
18.	Etiopija	57.	Saint Vincent in Grenadine
19.	Gambija	58.	Salomonovi otoki
20.	Gana	59.	São Tomé in Príncipe
21.	Grenada *	60.	Senegal
22.	Gruzija	61.	Sierra Leone
23.	Gvajana	62.	Slonokoščena obala
24.	Gvineja	63.	Somalia
25.	Gvineja Bissau	64.	Srednjeafriška republika
26.	Haiti	65.	Sudan
27.	Honduras	66.	Šrilanka
28.	Indija	67.	Tadžikistan *
29.	Jemen	68.	Tanzanija
30.	Kambodža	69.	Togo
31.	Kamerun	70.	Tonga *
32.	Kenija	71.	Uganda
33.	Kirgizistan	72.	Vanuatu *
34.	Kiribati	73.	Vietnam
35.	Komori	74.	Zahodna Samoa
36.	Kongo	75.	Zambija
37.	Laos	76.	Zelenortske otoki *
38.	Lesoto	77.	Zimbabve
39.	Liberija		

Opombe:

* Izjeme glede mejnih BDP-jev na prebivalca kot merilo primernosti za posojila v okviru PRGF-ja so bile narejene za nekatera majhna otoška gospodarstva.

Vir: The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility – A Factsheet, 2002.

Priloga 3: Finačni aranžmaji PRGF, dne 16. maja 2003

Članica	Finančni aranžma PRGF				
	Datum odobritve	Datum izteka	Odobrena sredstva	Nečrpana sredstva	Neplačan dolg
Albanija	21.6.2002	20.6.2005	28	20	61
Aremenija	23.5.2001	22.5.2004	69	29	136
Azerbajdžan	6.7.2001	5.7.2004	80	64	92
Benin	17.7.2000	31.3.2004	27	4	54
Čad	7.1.2000	6.12.2003	48	10	77
Etiopija	22.3.2001	21.3.2004	100	31	100
Gambija	18.7.2002	17.7.2005	20	17	24
Gana	9.5.2003	8.5.2006	185	185	265
Gruzija	12.1.2001	11.1.2004	108	59	194
Gvajana	20.9.2002	19.9.2005	55	49	66
Gvineja	2.5.2001	1.5.2004	64	39	99
Gvineja Bissau	15.12.2000	14.12.2003	14	9	13
Kamerun	21.12.2000	20.12.2003	111	48	223
Kenija	4.8.2000	3.8.2003	190	156	62
Kirgizistan	6.12.2001	5.12.2004	73	38	138
Kongo	12.6.2002	11.6.2005	580	133	447
Laos	25.4.2001	24.4.2004	32	18	29
Lesoto	9.3.2001	8.3.2004	25	11	15
Madagaskar	1.3.2001	30.11.2004	79	45	109
Malavi	21.12.2000	20.12.2003	45	39	50
Mali	6.8.1999	5.8.2003	51	6	120
Moldavija	21.12.2000	20.12.2003	111	83	28
Mongolija	28.9.2001	27.9.2004	28	24	29
Mozambik	28.6.1999	27.6.2003	87	17	144
Niger	22.12.2000	21.12.2003	59	14	88
Nikaragva	13.12.2002	12.12.2005	98	91	128
Pakistan	6.12.2001	5.12.2004	1034	603	735
Ruanda	12.8.2002	11.8.2005	4	3	62
Senegal	28.4.2003	27.4.2006	24	21	182
Siera Leone	26.9.2001	25.9.2004	131	42	128
Slonokoščena obala	29.3.2002	28.3.2005	293	234	349
Šri Lanka	18.4.2003	17.4.2006	269	231	55
Tadžikistan	11.12.2002	10.12.2005	65	57	61
Tanzanija	4.4.2002	30.6.2003	135	15	291
Uganda	13.9.2002	12.9.2005	14	12	179
Vietnam	13.4.2001	12.4.2004	290	166	263
Zelenortske otoki	10.4.2002	9.4.2005	9	6	2
Skupno 37 finančnih aranžmajev:			4635	2629	5100

Opombe:

* podatki so navedeni v milijonih SDR

Datum odobritve (date of approval)
Datum izteka (date of expiration)

– Datum, ko je izvršni odbor odobril finančni aranžma.
 – Datum, po katerem ni več mogoče črpati odobrenih sredstev. Vsi aranžmaji imajo točno opredeljeno trajanje.

Odobrena sredstva (amount agreed)

– Obseg sredstev, ki jih lahko država črpa iz naslova finančnega aranžmaja.

Nečrpana sredstva (undrawn balance)

– Obseg odobrenih sredstev, ki jih država še ni uporabila.

Neplačan dolg (IMF credit outstanding) – Gre za vsa sredstva, ki jih članica dolguje IMF-u

Vir: IMF Financial Activities, 2003.

Priloga 4: Vprašanja, ki jih morajo države upoštevati pri oblikovanju PRSP-ja

Ovire pri zmanjševanju revščine
<ul style="list-style-type: none"> • Kateri so ključni vzorci revščine v njenih različnih dimenzijah? • Kako na različne dimenzije vplivajo nivo in vzorec rasti, ukrepi, preskrba z javnimi dobrinami, delovanje sociale in institucij ter eksogenih šokov? • Katere so poglobitve ovire hitre rasti in prerazdeljevanja koristi rasti k revnim?
Cilji
<ul style="list-style-type: none"> • Kateri cilji so bili postavljeni za posamezne dimenzije zmanjševanja revščine? • Kaj so cilji za izbrane vmesne kazalce?
Strateški plan
<ul style="list-style-type: none"> • Kateri javni ukrepi so prioritetni za povečevanje rasti in zmanjševanje revščine? • Katere so potrebne institucionalne spremembe za implementacijo strategije? • Kako je možno izboljšati učinkovitost odzivnosti javnih izdatkov in institucij na potrebe revnih?
Sistemi nadzora in ocenjevanja
<ul style="list-style-type: none"> • Kakšen je okvir nadzorovanja napredka strategije in kako je vključena civilna družba v proces ocenjevanja? • Kaj zagotavlja transparentnost in odgovornost javnega financiranja in izdatkov?
Zunanja pomoč in zunanje okolje
<ul style="list-style-type: none"> • Kakšen je pričakovani nivo zunanje pomoči? • Bi bila večja pomoč lahko učinkovito absorbirana in kakšni bi bili vplivi na revne? • Kako tehnična pomoč pripomore k implementaciji strategije? • Kakšen učinek na gospodarsko rast in zmanjševanje revščine bi imel večji dostop do partnerskih trgov države?
Proces soudeležbe
<ul style="list-style-type: none"> • Kakšna je bila narava procesa in kako so bili vključeni pogledi in interesi revnih? • Kakšen vpliv je imel proces na oblikovanje in vsebino strategije?

Vir: Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues, 1999.

Priloga 5: Razpredelnica za analizo vplivov na revščino in socialnih vplivov v primeru sprememb ukrepov

Reforma:
Cilj:

Vzvod		Udeleženci *		Učinek na revne (ali ciljno skupino udeležencev)			Kritične predpostavke (vključno s tistimi, k so v nasprotju z dejanskimi)	Instituci- onalne spremembe	Kazalci
Splošno	Ožje	Potencialni dobitniki	Potencialni udeleženci, ki utrpijo zgubo	Neposredno na kratki rok	Posredno na kratki rok	Srednjeročno			
Trg dela	formalen								
	neformalen								
Cene	povpraševanje po proizvodih								
	ponudba proizvodov								
	povpraševanje po produksijskih faktorjih								
	ponudba produktijskih faktorjev								
Dostop	drugo								
	privatne dobrine in storitve								
	javne dobrine in storitve								
	fizično								
Premoženje	finančno								
	človeško								
	socialno								
	naravno								
Transferji in davki	privatni transferji								
	javni transferji in davki								
Neto vplivi:									

Druge splošno relevantne predpostavke (naprimer gospodarska rast, politična stabilnost, zunanje okolje):
Ključna tveganja:
Baza informacij in analitična metodologija:
Ukrepi za ublažitev ali povečanje vplivov ukrepov:
Predlogi:

Opomba:

* Udeleženci zajemajo tako tiste, ki vplivajo na same ukrepe, kot tiste, ki so deležni vplivov ukrepov.

Vir: Poverty and social impact analysis, 2002, str.50.

Priloga 6: Temeljne značilnosti finančnih aranžmajev PRGF

Širša soudeležba in lastništvo	<ul style="list-style-type: none"> • temeljni elementi finančnega aranžmaja PRGF so oblikovani na podlagi strategije PRSP • strategija PRSP je pripravljena v transparentnem procesu s široo soudeležbo • strategijo PRSP pripravi država • po potrebi osebje IMF-a in Svetovne banke izdela poročilo, v katerem poudarita fleksibilnost pri izbiranju odločitev
Vključevanje PRGF-ja v celovito strategijo gospodarske rasti in zmanjševanja revščine	<ul style="list-style-type: none"> • analiza upoštevanja ciljev gospodarske rasti in zmanjševanja revščine v makroekonomskih in drugih politikah • poudarek na elementih PRGF-ja, ki vzpodbujajo razvoj privatnega sektorja • prispevek PRGF-ja k strategiji temelji na področjih pristojnosti IMF-a
Proračuni, usmerjeni v zmanjševanje revščine in povečevanje rasti	<ul style="list-style-type: none"> • preusmeritev državne potrošnje v aktivnosti, ki koristijo revnim • izboljšanje učinkovitosti in usmeritve potrošnje v temeljnih sektorjih, ki vplivajo na gospodarsko rast in zmanjševanje revščine • poudarek na učinkovitejših davčnih reformah, ki povečujejo enakost • izboljšanje podatkov in nadzora izdatkov
Zagotavljanje ustrezne fleksibilnosti fiskalnih ciljev	<ul style="list-style-type: none"> • opredelitev več makroekonomskih projekcij, ki nakazujejo finančne potrebe • v primeru jamstva obstaja težnja za večji obseg finančne pomoči • ob pomoči PRSP-ja se analizira možne izdatke za primer pridobitve dodatne pomoči • opredeli se spremembe fiskalnih ciljev za primere ključnih šokov
Selektivnejše strukturno pogojevanje	<ul style="list-style-type: none"> • omejitev pogojevanja na ključne ukrepe, ki so bistveni za uspeh strategije • pogojevanje je omejeno na področja pristojnosti IMF-a, razen v izjemnih primerih, ki morajo biti upravičeni
Poudarek na ukrepih za izboljšanje menedžmenta javnih sredstev	<ul style="list-style-type: none"> • fiskalni ukrepi in cilji so odprti za javno mnenje • razvoj transparentnih sistemov nadzora za izboljšanje javnih storitev • za države v okviru iniciative HIPC se vključi mehanizme za nadzor porabe sredstev iz naslova zmanjševanja dolžniške obremenitve • uporaba selektivnega pogojevanja za ukrepe fiskalnega vodenja
Analiza socialnih vplivov glavnih makroekonomskih prilagajanj in strukturnih reform	<ul style="list-style-type: none"> • prikaz analiz, ki upoštevajo distribucijske učinke bistvenih makroekonomskih ali strukturnih reform • opredelitev kompenzatornih ukrepov, ki ublažijo negativne učinke na revne • Svetovna banka je pristojna za analizo tehničnih vplivov, če je potrebna, vendar na podlagi izkušenj v dokumentih PRGF-ja

Vir: Key Features of IMF PRGF Supported Programs, 2000.