

RAZVOJNA POLITIKA V OZN: OD PREDPISOVANJA RAZVOJNE POLITIKE DO MERJENJA ČLOVEKOVEGA NAPREDKA IN POSTAVLJANJA CILJEV**1

Povzetek. Članek kritično obravnava spreminjanje pogledov na ekonomski in človekov razvoj v Organizaciji združenih narodov in specializiranih mednarodnih organizacijah skozi prizmo štirih razvojnih desetletij, Indeksa človekovega razvoja in Milenijskih razvojnih ciljev. Kot najbolj uspešna, glede na razvojne rezultate in razširjenost v literaturi, članek ocenjuje slednja koncepta merjenja človekovega napredka in postavljanja razvojnih ciljev, pri katerih je obstajal širok konsenz ter odsotnost ideologije. Iz tega sledi, da mora biti uspešna razvojna politika nujno eklektična in prilagodljiva, cilji pa morajo biti zastavljene osredotočeno in lahko merljivo. Prav zadnje pa je tisto, kar manjka Ciljem trajnostnega razvoja kot novi usmeritvi v merjenju človekovega napredka.

Ključni pojmi: Organizacija združenih narodov, razvojna politika, Prebisch-Singer, razvojno desetletje, Washingtonski konsenz, indeks človekovega razvoja, milenijski razvojni cilji, cilji trajnostnega razvoja

Uvod

Organizacija združenih narodov (OZN) ima v svoji Ustanovni listini, v IX. poglavju, z naslovom Mednarodno ekonomsko in socialno sodelovanje, jasno postavljen normativni vidik ekonomskega in socialnega – ali človekovega – razvoja (od tu dalje: razvojne politike). Posebnega pomena je 55. člen, ki govori o zavzemanju OZN za “zvišanje življenjske ravni, polno zaposlitev ter pogoje za ekonomski in socialni napredek in razvoj”, ter “urejanje mednarodnih ekonomskih, socialnih, zdravstvenih in sorodnih problemov”.

* Dr. Aljaž Kunčič, zaposlen na Ekonomski in socialni komisiji Združenih narodov za zahodno Azijo (United Nations Economic and Social Commission for Western Asia – UN ESCWA) in predavatelj na Ameriški univerzi v Bejrutu (Libanon)

** Izvirni znanstveni članek.

¹ Pogledi in stališča, predstavljena v tem članku, so avtorjeva in ne sovpadajo nujno s stališči Organizacije združenih Narodov.

Uresničevanje omenjenega člana je v pristojnosti Ekonomskega in socialnega sveta (*Economic and Social Council* – ECOSOC), ki lahko v skladu z X. poglavjem sodeluje in prejema poročila z OZN povezanih specializiranih agencij, ter Sekretariata OZN, ki deluje kot osrednja usklajevalna in izvršna veja celotnega sistema OZN.

OZN je edina globalna organizacija, ki je primarno zavezana razvoju. Praktično vsak organ, organizacija, agencija, ali sklad znotraj sistema OZN ima posredno ali neposredno nekaj značilnosti razvojnega sodelovanja, če ni to že kar njegovo glavno poslanstvo. Štirje od petih zaposlenih v OZN se ukvarjajo z razvojem, bodisi v eni izmed glavnih pisarn sekretariata (New York, Ženeva, Dunaj) bodisi na terenu. V celoti gre okoli 80 % letnih izdatkov OZN za aktivnosti, ki podpirajo, ustvarjajo in izvršujejo razvojne politike s pomočjo programov in specializiranih agencij kot so UNDP (*United Nations Development Fund* – Program Združenih narodov za razvoj), WFP (*World Food Programme* – Svetovni program za hrano), UNICEF (*United Nations International Children's Emergency Fund* – Mednarodni sklad Združenih narodov za otroke), UNFPA (*United Nations Population Fund* – Sklad Združenih narodov za prebivalstvo), ILO (*International Labour Organization* – Mednarodna organizacija dela), FAO (*Food and Agricultural Organization* – Mednarodna organizacija za prehrano in kmetijstvo), WHO (*World Health Organization* – Svetovna zdravstvena organizacija), UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo) in UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization* – Organizacija združenih narodov za industrijski razvoj) (UN Intellectual History Project, 2010).

Prispevek zato v večjem delu obravnava razvoj pogledov na ekonomski in človekov razvoj v OZN, programih in specializiranih agencijah, skozi prizmo štirih razvojnih desetletij in Milenijskih razvojnih ciljev. Pomanjkljivosti ter prednosti različnih pristopov do razvojne politike in politik človekovega razvoja so osvetljene s pomočjo primerov in zgodovinskega premisleka. V zadnjem delu prispevek ponudi nekaj izboljšav in korakov naprej ter na podlagi izkušenj razvojne politike v preteklosti ovrednoti tudi najnovejši korak OZN na tem področju po t. i. Milenijskih razvojnih ciljih (2000–2015): Cilje trajnostnega razvoja (*Sustainable Development Goals* – SDG).²

Tematika razvojne politike znotraj širšega sistema OZN je izredno obsežna. Zato se v članku namenoma izognem vrsti relevantnih tem ter osredotočim na tiste, ki so v večji meri zaznamovale konceptualizacije razvojnih politik znotraj OZN v določenih obdobjih. Prav tako se v

² Informacije dostopne prek <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (26. 1. 2016).

članku ognem neposredni razpravi o vlogi brettonwoodskih ustanov – Mednarodnega denarnega sklada (MDS) in Mednarodne banke za obnovo in razvoj (*International Bank for Reconstruction and Development* – IBRD) kot najpomembnejšega dela Skupine Svetovne banke (SB).³ Razlogi za to so trije: prvič, obe instituciji sta bili ustanovljeni že pred OZN, 22. julija 1944, in bili integrirani v sistem OZN šele kasneje; drugič, njun mandat je drugačen od mandata OZN, saj MDS skrbi za stabilnost mednarodnega plačilnega sistema, SB pa je bolj osredotočen na ekonomski razvoj; in tretjič, obe instituciji sta že od začetka delovali samostojno (in samosvoje), z le ohlapnimi povezavami z OZN. K temu lahko dodamo tudi Svetovno trgovinsko organizacijo (STO), ki je sicer bila ustanovljena kasneje, leta 1995. Ne glede na to so te institucije v članku vselej obravnavane takrat, ko je razumevanje njihove vloge pomembno za razumevanje dinamike razvojne politike OZN.

Začetek, štiri razvojna desetletja in Milenijski razvojni cilji

OZN je velikokrat imela ključno vlogo pri vzpostavljanju mednarodnega konsenza za spodbujanje človekovega razvoja. V letu 1946 je ECOSOC ustanovil Podkomisijo za ekonomski razvoj, ki naj bi državam članicam pomagala pri oblikovanju njihovih razvojnih politik. Glavne teme v tem prvem obdobju, ki se je končalo z začetkom 60. let, so bile industrializacija, tehnologija in diverzifikacija trgovine. Pri slednji je bil še posebej pomemben prispevek Raúla Prebischa in Hansa Singerja, pri čimer je bil Singer eden izmed prvih ekonomistov, ki so se pridružili novoustanovljenemu Oddelku za ekonomske zadeve (*Economic Affairs Department*, danes DESA – *Department of Economic and Social Affairs*), Prebisch pa je bil nekaj let kasneje, leta 1950, imenovan za direktorja Ekonomske komisije za Latinsko Ameriko in Karibe (*Economic Commission for Latin America and the Caribbean* – ECLAC), čeprav je kot svetovalec z OZN sodeloval že pred tem.

Prebisch-Singerjeva hipoteza govori, da cene naravnih surovin na dolgi rok padajo relativno na cene predelovalnih izdelkov, kar se odrazi v slabšanju pogojev menjave med relativno nerazvitimi ekonomijami (v katerih izvoz surovin predstavlja velik delež) in razvitimi ekonomijami (katerih izvoz temelji bolj na predelovalnih industrijah), ki zaradi tega nesorazmerno pridobijo na dolgi rok (Toye in Toye, 2004). Ta hipoteza je bila podlaga razvojne politike naslednjega desetletja, kjer je industrializacija temeljila na podlagi substitucije uvoza (*Import Substitution Industrialization* – ISI). Pri tem gre po eni strani za omejevanje mednarodne trgovine, po drugi strani pa za ukrepe, namenjene razvijanju lastne industrije. Te politike so se v

³ Več o Skupini Svetovne banke prek http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodni_financi_odnosi/mednarodno_sodelovanje/skupina_svetovne_banke/ (27. 1. 2016).

različnih merah posluževale predvsem razvijajoče države članice OZN, in sicer v Latinski Ameriki, arabskem svetu (kot tudi v Turčiji in Iranu) in pa v Jugovzhodni Aziji ter Evropi, zagovarjal pa jih je tudi OZN.

Prvo razvojno desetletje se je uradno začelo leta 1961, z nagovorom predsednika Kennedyja v Generalni skupščini OZN (GS OZN) in resolucijo A/RES/16/1710, ki je pozivala, da se 60. leta uveljavijo kot "Razvojno desetletje OZN". Temu je sledilo poročilo (United Nations, 1962), ki je načrtovalo cilje ekonomske rasti za kopico razvijajočih (in na novo samostojnih) držav po svetu in vlogo razvitih držav pri tem. Takratni Generalni sekretar OZN, U Thant, je v uvodu v poročilo zapisal, da gre pri razvoju ne le za ekonomsko rast, temveč tudi za družbene, kulturne ter ekonomske spremembe, kvantitativno in kvalitativno, pri čemer je ključni cilj boljša kakovost življenja. Resolucija med drugim govori, da bi morale razvijajoče se države pospešiti gospodarsko rast na najmanj 5% na letni ravni do leta 1970. Da bi to lahko dosegle, dodaja poročilo, bi morale razvite države voditi takšne gospodarske in razvojne politike, ki bi bile naklonjene državam v razvoju. Primeri takšnih politik so boljši pogoji izvoza dobrin iz razvijajočih se držav ter višji javni in zasebni kapitalski tokovi v države v razvoju v višini 1% skupnega BNP (bruto nacionalnega proizvoda) razvitih držav.

Nadalje je sistem OZN v 60. letih koordinirano postavil vrsto razvojnih ciljev, kot denimo širjenje primarne, sekundarne in terciarne izobrazbe (UNESCO v okviru treh regijskih konferenc leta 1960⁴), cilje, povezane z zmanjšanjem otroške smrtnosti in podhranjenosti otrok, širjenje primarne zdravstvene oskrbe, dostop do pitne vode in boljše sanitarne pogoje. Cilji na področju zdravstva so bili morebiti še najbolj drzni, saj so bili le-ti namenjeni izkoreninjenju najhujših bolezni, a so tu bili dokaj hitro doseženi konkretni rezultati. Cilj izkoreninjenja črnih koz je bil zastavljen leta 1966 in dosežen 11 let kasneje. Velik napredek je bil dosežen pri odpravi otroške paralize, saj je bila pojavnost bolezni zmanjšana za 99%. Doseženo je bilo 74% zmanjšanje smrtnosti zaradi ošpic, znatno pa je bilo omejevanje posledic in zmanjšanje smrtnosti tudi pri drugih nalezljivih boleznih (Jolly et al., 2004).

Šestdeseta so bila tudi leta širitve sistema OZN, saj je bil WFP ustanovljen leta 1961, Konferenca ZN za trgovino in razvoj (*United Nations Conference on Trade and Development* - UNCTAD) leta 1964, UNIDO pa leta 1966. OZN je torej igral aktivno vlogo v prvem razvojnem desetletju pri pomoči državam glede njihovega ekonomskega planiranja in razvojnih politik in tudi v drugem razvojnem desetletju je nadaljeval v podobnem duhu. V okviru politike razvojne ekonomije je sistem OZN podpiral, kot v prvem razvojnem desetletju in pred tem, tezo aktivne vloge države v ekonomiji za namen

⁴ Več prek <http://www.unesco.org/education/educprog/50y/brochure/tle/132.htm> (24. 1. 2016).

razvijanja narodnih gospodarstev (teza, ki se prek Prebisch-Singerjeve hipoteze največkrat izrazi v ukrepih trgovinskih ovir, namenjenim razvijanju mladih industrij – industrializacije prek substitucije uvoza). Ena izmed poglobitnih okoliščin, ki je to omogočila, je bilo imenovanje Raúlja Prebisha za prvega Generalnega sekretarja UNCTAD, ustanove, katere namen je bil služiti kot protiutež prevladujoči moči razvitih držav.

OZN je nadaljeval s politiko postavljanja razvojnih ciljev. Leta 1970 je GS OZN sprejel resolucijo A/RES/25/2626, ki je začela drugo razvojno desetletje v letu 1971. V njej je bilo med drugim določeno, da bi razvite države namenjale 0,7 % njihovega BNP letno za razvojno pomoč. Drugi cilji so vsebovali spodbujanje trajne ekonomske rasti (še posebej držav v razvoju, ki naj bi rasle vsaj 6 % letno – 4 % v kmetijstvu in 8 % v predelovalni industriji, to pa naj bi se doseglo s povečanjem prihrankov za 0,5 % BDP letno in povečanjem izvoza za vsaj 7 % letno in zmanjšanjem uvoza za do 7 % letno), kar naj bi vodilo k višjemu živlenskemu standardu ter zmanjševanju razlik med razvitimi in razvijajočimi se državami.

Skozi sedemdeseta leta je pomembno vlogo odigral ILO s svojimi študijami držav, še posebej Kenije, katere poročilo vsebuje predlog o dobrobitih rasti, ki naj bodo usmerjeni v sektorje, ki še posebej koristijo revnim, kot sta denimo šolstvo in zdravstvo (ILO, 1972). Te ideje so dobile osrednje mesto v Strategiji osnovnih potreb (ILO, 1976), ki je bila sprejeta širše v sistemu OZN in tudi izven OZN, kot denimo v Organizaciji za ekonomsko in razvojno sodelovanje oz. v njenem Odboru za razvojno pomoč (*Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee* – OECD-DAC). Dokument priporoča vzpostavljanje nacionalnih strategij, ki bi, s pomočjo strategije zaposlitve za vse in redistribucije z rastjo, omogočale zadovoljitev osnovnih potreb celotnega prebivalstva. Strategija je bila dobro sprejeta celo v SB, ki se je za nekaj let, od leta 1978 do leta 1981, pod novim vodstvom Roberta McNamare in njegovega svetovalca Mahbub ul Haqa (bolj vplivnega v kasnejših oblikovanjih razvojne politike v OZN), osredotočal tudi na zmanjševanje revščine (Jolly, 2014).

Po koncu brettonwoodskega sistema fiksnih deviznih tečajev (sistem se je končal v vrsti potez sodelujočih držav med leti 1971 in 1973) in ob istočasnem dvigu cen surovin, so razvijajoče se države, s pomočjo UNCTAD, leta 1974 v GS OZN sprejele Deklaracijo o novi mednarodni ekonomski ureditvi (A/RES/S-6/3201). Ta je predstavljala korenit odmik od sistema, dogovorjenega v Bretton Woodsu, premik pa naj bi koristil predvsem razvijajočim državam (s predlogi ukrepov kot so oblikovanje kartelov pri prodaji naravnih surovin in surovin (nepredelanih) produktov, potencialno nacionalizacija, regulirano trgovino itd.). Te ideje v praksi niso nikoli zares zaživele.

V 70. (in, kot prikazano, že prej v 60.) letih je torej razmišljanje o razvojni politiki v OZN, sloneči na hipotezi Prebisch-Singerja o industrializaciji z

nadomeščanjem uvoza, pod vplivom strukturalizma in socialistično orientiranih modelov rasti, pristajalo na zelo aktivno vlogo države v ekonomiji, z intervencijami, namenjenimi pospeševanju človekovega razvoja ter izraženimi v obliki 5 in 10 letnih načrtov razvoja (Benn, 2004). Tretje razvojno desetletje se je pričelo s sprejetjem resolucije A/RES/35/56, leta 1980, o novi razvojni strategiji, ki se je osredotočila na določanje razvojnih ciljev do leta 1990, z namenom nadgrajevati cilje iz drugega razvojnega desetletja. Cilji so vključevali načrtovanje gospodarske rasti za razvijajoče se države v višini 7,5%, rast izvoza v višini 8%, bruto investicije v višini 28%, prihranke v višini 24% BDP ter ohranitev prispevka v višini 0,7% BNP razvitih držav za razvojno pomoč. Toda visoki dolgovi razvijajočih se držav, nakopičeni v predhodnem desetletju, so pripeljali do obrata; tretje razvojno desetletje niso zaznamovale razvojne politike OZN, temveč SB in MDS ter njune razvojne politike strukturnega prilagajanja (ki so temeljile na t.i. Washingtonskem konsenzu). Glavni cilji te politike so bili ukrotitev inflacije, vzpostavitev plačilnobilanca in doseganje dolgoročne gospodarske rasti. Ta pristop so znotraj sistema OZN kritizirali predvsem v ILO, Ekonomski komisiji za Afriko ter v UNICEF (UN Intellectual History Project, 2010).

V primerjavi s prvimi tremi razvojnimi desetletji je bilo četrto desetletje načrtano z resolucijo A/RES/45/199, ki je dalo veliko več poudarka celovitejši razvojni politiki, ne le gospodarski rasti. Resolucija poudari razliko med prvima dvema in tretjim razvojnim desetletjem. Med drugim izpostavlja, da je BDP v 80. letih v državah v razvoju rasel le 3% oziroma le 1% na prebivalca, v 60. in 70. letih pa kar 5,5% oziroma 3% na prebivalca. Resolucija in pripadajoča strategija velik poudarek namenita izkoreninjenju revščine in socialnemu razvoju, pri čemer ugotavlja, da so kljub splošni slabi sliki nekatere revne države na tem področju že dosegle vidne uspehe.⁵ V tem kontekstu pa je treba dodati, da je bilo četrto razvojno desetletje, bolj kot z odzivom OZN z resolucijo GS OZN na programe strukturnega prilagajanja MDS in SB v 80. letih, zaznamovano s prispevkom UNDP v obliki prvega Poročila o človekovem razvoju (*Human Development Report* – HDR). Leta 1990 je prvi HDR, ki ga je vodil že prej omenjeni ekonomist Mahbub ul Haq s pomočjo vrste priznanih ekonomistov (kot denimo prejemnikom Nobelove nagrade za ekonomijo, Amartyo Senom), oporekal programom strukturnega prilagajanja (UNDP, 1990). Med drugim v prvem poročilu piše tudi, da je uravnoteženje proračunov prek neuravnoteženosti življenja ljudi kratkovidno ter da se je možno z bolj premišljeno razvojno politiko v obdobjih prilagajanja ekonomije, nazadovanju človekovega razvoja izogniti.

V sredici prvega HDR leži Indeks človekovega razvoja (*Human Development Index* – HDI), ki je danes sestavljen iz treh komponent:

⁵ Glej 3. točko omenjene resolucije.

zdravje (pričakovana življenjska doba), šolstvo (dosežena in pričakovana leta šolanja) ter dohodek (BNP na prebivalca v pariteti kupne moči). V tej obliki je HDI zasledoval politike, ki se osredotočajo na zadovoljevanje osnovnih potreb (ILO, 1976) in hkrati odseval paradigmo razvoja kot povečevanja izbire, ki jo imajo ljudje v življenju in ki sloni na vseh treh komponentah omenjenega indeksa. Paradigmo razvoja kot svobode je kasneje opisal Amartya Sen (1999), ki je bil eden izmed glavnih arhitektov HDI. Z letnim izdajanjem Poročila o človekovem razvoju in HDI in 750 nacionalnih in regijskih poročil na to temo, se je UNDP v 90. letih uveljavil kot avtoriteta znotraj sistema OZN za človekov razvoj in kot tak predstavljal resno alternativo SB in MDS, ki sta, kot rečeno, v svojem delovanju večjo težo dajala tistim dejavnikom, na katerih slonijo modeli ekonomske rasti in dohodka na prebivalca.

Letno Poročilo o človekovem razvoju se vsako leto osredotoča na specifično tematsko področje. Eno izmed bolj pomembnih in krivično zapostavljenih do tedaj, in še danes, je področje pravic žensk in enakosti spolov, ki je bilo obravnavano v HDR 1995 (UNDP, 1995). S holistično obravnavo enakosti spolov in posebej zapostavljenosti žensk je poročilo predstavilo nekaj drznih ocen, denimo da bi ob ovrednotenju celotnega dela, formalnega in neformalnega, plačanega in neplačanega, ne glede na spol, skupni BDP sveta narasel za kar 70%. Za dodatno izpostavljenost enakosti spolov je poskrbel UNICEF, ki je prav tako iskal priložnost za poudarek na enakosti in končanje diskriminacije. UNICEF in druge institucije sistema OZN so tako uvedle koncept *girl child*,⁶ ki je v središče postavil žensko v vseh starostih ter odpravi spolne diskriminacije na vseh področjih (Black, 1996).

Novo prelomnico predstavlja začetek novega tisočletja, ko se je v New Yorku zbralo več kot 150 voditeljev držav, z namenom oblikovati prihodnje razvojne politike. GS OZN je 8. septembra 2000, po tridnevnem, t. i. Milenijskem vrhu, ob polni prisotnosti (189 takratnih članic), sprejel Milenijsko deklaracijo (UN GA, 2000). V njej so se države zavezale bolj mirni in pravični prihodnosti, s poudarkom na ciljih kot so mirno reševanje sporov, razorožitev, odprava revščine, varstvo okolja, varovanje človekovih pravic ter pomoč najbolj ranljivim skupinam.

V začetku leta 2001 sta Michael Doyle, tedanji posebni svetovalec Generalnega sekretarja OZN Kofija Anana, ter Jan Vandemoortele, takrat razvojni ekonomist iz UNDP, zato, da bi se Milenijska deklaracija (A/RES/55/2) v praksi dejansko tudi izvajala, za oblikovanje načrta ustanovila široko skupino strokovnjakov. Ti niso prihajali le iz sistema OZN, ampak tudi iz SB, MDS in OECD/DAC. Skupina je iz besedila Milenijske deklaracije,

⁶ Več informacij prek http://www.un.org/womenwatch/directory/the_girl_child_3012.htm (28. 1. 2016).

ki je določalo več parcialnih ciljev, izluščila osem širših ciljev in določila indikatorje za merjenje napredka pri vsakem cilju. Teh indikatorjev je bilo skupno 48. Skupina je določila tudi časovni okvir za doseganje teh ciljev. Za bazno leto so izbrali leto 1990 (tudi zaradi ambicioznosti nekaterih bolj dolgoročnih ciljev), za končno pa leto 2015. Cilji so bili poimenovani Milenijski razvojni cilji (*Millenium Development Goals* – MDG), skupno obdobje merjenja pa je tako obsegalo 25 let – čas ene generacije. Cilji in indikatorji so bili eksplicitno zapisani v poročilu Generalnega sekretarja, ki je bilo potrjeno v GS OZN (United Nations, 2001; Vandemoortele, 2011).

Ocena razvojne politike OZN

Način, na katerega lahko ocenjujemo razvojno politiko OZN, ni preprost. A vseeno lahko govorimo o vsaj dveh možnih pristopih. Prvi se osredotoča na oceno uspešnosti razvojne politike, ki jo je v določenem trenutku zagovarjal OZN, da bi dosegel nekatere svoje temeljne cilje, kot so zmanjševanje revščine, lakote, oz. hitrejši človekov razvoj nasploh. Drugi pa ocenjuje vpliv idej, alternativnih pristopov oz. metod, ki se pojavljajo bodisi v okviru OZN bodisi v drugih okoljih, kjer potekajo razprave o razvojni politiki. Oba pristopa imata sicer tudi svoje slabosti; očitamo jima lahko predvsem to, da sta precej subjektivna. Pri prvem bi, denimo, kazalo upoštevati vrsto dejavnikov, ki vplivajo na delovanje ekonomije in človekov razvoj izven razvojne politike OZN. Mednje lahko po eni strani štejemo finančni kapital, izobrazbeno strukturo, razpoložljivost obdelovalne zemlje, raven razpoložljive tehnologije, kakovost finančnih trgov, kakovost institucionalnega okolja ter vpetost v mednarodne trgovinske tokove, po drugi strani pa kakovost in razpoložljivost zdravstvene oskrbe, obstoj socialne politike ter dostopnost izobraževanja. Brez upoštevanja teh dejavnikov je neposredno povezavo med razvojno politiko OZN in rezultati v državah težko prikazati. Tudi pri drugem pristopu seveda obstaja več možnosti, kako meriti vpliv določenih idej na oblikovanje razvojnih politik, kjer je pogosto treba sprejeti veliko subjektivnih, včasih celo arbitrarnih odločitev. Nekatere ideje so lahko namreč v javnosti bolj izpostavljene, v praksi pa veliko manj, na drugi strani pa so lahko druge praktično splošna praksa, a nikoli neposredno pripisane sistemu OZN ali drugi mednarodni organizaciji oziroma posamezniku.

V okvirih teh (metodoloških) zadržkov je mogoče podati oceno, da je bil, v nasprotju s pričakovanji, splošno zastavljen cilj prvega razvojnega desetletja uresničen, saj so države v razvoju kot celota na koncu dosegle 5,5% letno gospodarsko rast, več kot petdeset med njimi (približno polovica svetovnega prebivalstva) pa je doseglo ali preseгло letno gospodarsko rast 5% do leta 1970 (Jolly, 2014). V drugem razvojnem desetletju je bila uspešnost bistveno bolj variabilna. Kopica zastavljenih ciljev, kot denimo rast kmetijskega

sektorja, ni bila dosežena. Podobno tudi cilj, da bi razvite države namenjale 0.7% njihovega BNP letno za razvojno pomoč, ni bil dosežen, še več, še danes nismo niti blizu te številke, z izjemo nekaj razvitih držav. Tudi koncept Nove mednarodne ekonomske ureditve iz leta 1974 je ostal le na papirju.

V tretjem razvojnem desetletju sta primat razvojne politike prevzela SB in MDS. Strukturni programi prilagajanja so državi in razvojni politiki namenili manjši vlogi v družbi. Običajno so pomenili zmanjševanje državne porabe (pri čemer je bilo prioriteto skupno zmanjšanje, ne ciljno zmanjševanje; slednje je bolj v ospredje prišlo šele v 90. letih) ter krčenje javnega sektorja in zaposlenih v javnem sektorju, vključno s šolstvom in zdravstvom. Cilj ukrotitve inflacije je bil običajno hitro dosežen, vzpostavitev plačilnobilančnega ravnotežja prav tako, medtem ko je gospodarska rast zaostajala. Podobno razvojno politiko sta SB in MDS vodila tudi v 90. letih. Analiza posledic tovrstne politike za številne države v Afriki, Aziji, Pacifiku, Latinski Ameriki in Karibih kažejo, da so tem programom sledili tudi povišanje revščine, naraščajoča dohodkovna neenakost in slabšanje socialnih pogojev življenja, kar je zagotovo povezano z neciljnim nižanjem državne porabe in vlaganj v razvoj družbe (Benn, 2004). Leta 1987 je UNICEF denimo v svojem poročilu, ki je opozarjalo na negativne posledice strukturnih programov prilagajanja na zdravstvo in šolstvo, pozval k "prilagajanju s človeškim obrazom" (UNICEF, 1987), kar je v končni fazi prispevalo k opustitvi programov strukturnega prilagajanja in premiku k PRSPs (*Poverty Reduction Strategy Papers* - Strategije za zmanjšanje revščine), pristopu, ki je bolj upoštevalo specifične in zmožnosti posameznih zadolženih držav, predvsem pa je postavil odgovornost za zapis in izvedbo potrebnih ukrepov na državo samo.

V splošni primerjavi prvih dveh razvojnih desetletij 1960–1980 in drugih dveh 1980–2000 se je v prvem primeru BDP na prebivalca denimo v subsaharski Afriki in Latinski Ameriki zvišal za 36% in 80%, medtem ko je v drugih dveh desetletjih v subsaharski Afriki padel, v Latinski Ameriki pa se je povišal, a le za 9% (UN Intellectual History Project, 2010). A kot že rečeno, so te spremembe posledice mnogih dejavnikov - razvojna politika je le eden med njimi. Zelo pomembno je imeti v mislih tudi dejstvo, da kopičenje dolgov in makroekonomskih neravnovesij, čeprav lahko pripomore k ekonomsko socialnemu razvoju na kratek rok, na dolgi rok ni vzdržno, in je nenazadnje pripeljalo do tega, da se je mednarodna razvojna skupnost po koncu 70. let bila primorana obrniti na mednarodne finančne organizacije kot sta SB in MDS, s pomočjo katerih ji je bilo omogočeno prestrukturirati svoje nevdržne zunanje dolgove in notranja neravnovesja.

Primerjava učinkovitosti razvojne politike močnejše vloge države (prek neposredne državne vloge v ekonomiji in industrializacije s substitucijo uvoza) z razvojno politiko večjega poudarka trga in strukturnega prilagajanja (kasneje t.i. Washingtonski konsenz) je nevhvaležna. Interpretacija je

odvisna od (ideoloških) prepričanj, ki so bralcu bližje. Razprave v literaturi pa velikokrat uporabijo argumente, da določena razvojna politika bodisi ni bila izvedena korektno in do konca, torej zato ni bilo vidnega napredka, ali pa do so nekatere države uspele napredovati navkljub izvedenim določenim (drugim) vrstam razvojne politike. Obenem je posledice sprejetih politik težko ocenjevati “za nazaj”, saj po drugi strani ne vemo, kaj bi se v specifični državi zgodilo ob uporabi alternativnih politik (t.i. *counterfactuals*). Vsaka država ima pač le eno zgodovino.

V Latinski Ameriki, denimo, je politika industrializacije z nadomeščanjem izvoza do sredine 70. let sovpadala z vidnimi rezultati; ob določeni makroekonomski nestabilnosti je bila rast BDP in predelovalne industrije relativno visoka, še posebej v primerjavi s kasnejšim obdobjem strukturnega prilagajanja. Enako velja za produktivnost dela, ki je rasla dvakrat hitreje v prvem glede na drugo obdobje, kar je vodilo h koreniti strukturni spremembi gospodarstva (IADB, 2010; Hira, 2007). Podobno je veljalo v arabskem svetu, kjer je rast z močno vlogo države v večini držav prav tako sovpadala z mednarodno primerljivo strukturno transformacijo v obliki povečevanja deleža industrije v BDP (Cammet et al., 2015). Toda v Latinski Ameriki so se dotedaj ugodni makroekonomski kazalci sredi 70. let pričeli spreminjati, obenem pa so se pričele kazati posledice kopičenja dolgov in makroekonomskih neravnovesij, ki so v 80. letih pripeljali do številnih bankrotov in dolžniške krize. Posledice nekaj desetletij trajajoče močne vloge države v ekonomiji so se pokazale v obliki mednarodno nekonkurenčnih industrij, izkrivljenih relativnih cen, ki so omogočale neučinkovito alokacijo resursov in rentništvo, korupcije v javnem sektorju, visokih javnih primanjkljajih in ogromnem, neobvladljivem dolgu do tujine ter nenazadnje tudi hiperinflaciji. Latinskoameriške države so se morale obrniti na SB in MDS ter se vključiti v programe strukturnega prilagajanja. Ekonomski in socialni strošek med procesom prilagajanja v 80. in začetku 90. let je bil tako velik, da je obdobje znano kot “izgubljeno desetletje”. Relativno višja gospodarska rast v 90. letih ni prinesla pričakovanega napredka na področju zmanjševanja revščine. Regijski BDP se je v bil namreč kumulativno povišal za 12%, a delež revnih je ostal enak, še celo število absolutno revnih je ostalo konstantno, pri okoli 200 milijonih. Enako z neenakostjo dohodka, ki je vztrajala pri vrednosti okoli 0,5 GINI-jevega koeficienta. Mogoče se je celo strinjati, da svoj del “odgovornosti” za tako stanje nosijo prav programi strukturnega prilagajanja. Je pa ob tem treba poudariti mnogokrat spregledano dejstvo, da programi strukturnega prilagajanja, izvedeni v 80. letih in začetku 90. let v Latinski Ameriki, v svoji osnovi niso bili namenjeni pospeševanju človekovega razvoja na kratek rok, temveč ukrotitvi inflacije in makroekonomskih neravnovesij – to so bili cilji, ki so jih zasledovali in ki so bili tudi doseženi (Birdsall et al., 2010; World Bank, 2009; World Bank, 2004).

Od prvega poročila o človekovem razvoju in vzpostavitve HDI je bilo vsako leto izdanih okoli 100.000 izvodov poročila v številnih jezikih, s čimer je HDI resnično postal globalna mera človekovega napredka. V drugem desetletju svojega obstoja se je poročilo osredotočilo na t.i. drugo generacijo razmišljanja o človekovem razvoju, s temami kot so nove tehnologije, demokracija, ter kulturna svoboda. Ne glede na to je poročilo še vedno najbolj znano po splošno uporabljenem indeksu HDI. Indeks sam je sicer podvržen številnim kritikam; očitane so mu npr. pomanjkljivosti pri obravnavanju različnih razsežnosti razvoja, način uporabe uteži ter konstrukcije indeksa, ki omogoča substitucijo med dosežki na različnih področjih (Mishra, Salk in Nathan, 2013: 3). To se je še najbolj pokazalo v Poročilu o človekovem razvoju iz leta 2010,⁷ kjer poročilo predstavi države, ki so od leta 1970 do 2010 najbolj napredovale v človekovem razvoju, kot ga meri HDI. Izmed prvih desetih držav jih je kar pet iz arabskega sveta (Oman, Savdska Arabija, Tunizija, Alžirija, Moroko) in to preden se je začela t.i. Arabska pomlad. Izbruh družbenih nemirov, še posebej v Tuniziji, se zdi v popolnem nasprotju s tem, kar bi pričakovali glede na rezultate HDI.

Zelo dobre rezultate, obenem pa veliko bolj enotno mnenje v strokovni in akademski javnosti (v nasprotju s prvimi tremi ali štirimi razvojnimi desetletji), je prinesla izkušnja in praksa zasledovanja MDG, k čemer je izredno pripomogel UNDP s svojim celostnim pristopom do človekovega razvoja in HDI. Kombinacija skupnega pristopa celotnega sistema OZN, vključno s SB in MDS, je prinesla ugodne rezultate glede na zadane razvojne cilje. V okviru prvega cilja se je število ljudi, ki živijo pod mejo absolutne revščine (1.25\$ na dan), zmanjšalo iz 1.9 milijarde na 836 milijonov, zelo blizu pa smo tudi prepolovitvi deleža ljudi, ki trpijo zaradi lakote (delež je padel iz 23,3% na 12,9%). V okviru drugega cilja univerzalna primarna izobrazba sicer ni bila dosežena, je pa močno zvišana (iz 83% v letu 2000 na 91%). V okviru tretjega cilja (zagotoviti enakost med spoloma in dati več moči ženskam) sta okoli dve tretjini držav v razvoju dosegli enakost spolov v primarnem izobraževanju. Čeprav v okviru četrtega cilja o zmanjšanju smrtnosti otrok in petega o izboljšanju zdravja mater (porodniška smrtnost), ni bilo doseženo zmanjšanje za načrtovani dve tretjini, je smrtnost padla za polovico. Šesti cilj, zaustaviti širjenje HIV/AIDS, ni bil dosežen, a se je število na novo obolelih za HIV od leta 2000 zmanjšalo za 40%. Sedmi cilj, o okoljski trajnosti, je bil deloma dosežen, saj se je delež ljudi brez dostopa do vodnega vira prepolovil že leta 2010, obenem pa je bil dosežen napredek na področju varovanja ozona, izboljšanja sanitarnih pogojev ter zmanjšanja deleža ljudi, ki živijo v revnih predelih velemest, npr. favelah. Zadnji, osmi cilj, o vzpostavitvi globalnega partnerstva za razvoj, sicer ni prinesel zelenih 0,7%

⁷ Dostopen prek <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2010> (26. 1. 2016).

BNP v obliki razvojne pomoči (to še vedno dosegajo in presegajo le Danska, Luksemburg, Norveška, Švedska in Velika Britanija), a vendar se je od leta 2000 pa do 2015 mednarodna razvojna pomoč povečala kar za 66 % tj. na več kot 135 milijard (United Nations, 2015).

Nerazumevanje MDG kot nacionalnih ciljev je v preteklosti velikokrat in neupravičeno privedlo do izpostavljenosti nekaterih držav, ki teh ciljev niso dosegale (World Bank, 2011). Pomembno je izpostaviti, da ta način razumevanja ciljev ni pravilen, saj so bili ti zastavljeni kot cilji na svetovni ravni na podlagi preteklih gibanj svetovnih indikatorjev. Iz tega sledi, da četudi je v povprečju nek cilj dosežen, obstajajo vedno države, ki se pri doseganju tega cilja odrežejo bistveno boljše od pričakovanih, ter tiste, ki zadanih ciljev ne dosežejo. Dejstvo, da so politike razvoja v posameznih državah velikokrat ocenjene v luči napredka in doseganja MDG, kaže na potrebo in željo po kazalcih, ki so bolj primerni za uporabo na nacionalni ravni. V tem kontekstu je HDI zagotovo merilo, ki je metodološko bolj ustrezno.

Vpliv razvojne politike OZN na ravni idej lahko sledimo tudi tako, da ugotovljamo njihovo prisotnost v literaturi in javno zanimanje zanjo. Tabela 1 kaže uporabnost konceptov različnih razvojnih desetletij v temah akademskih člankov v bazi Thompson Reuters SSCI družbenih ved, pri čemer merimo zanimanje literature za prej analizirani konkurenčni razvojni politiki prvega in drugega razvojnega desetletja s strani OZN, temelječi na močnejši vlogi države, in pa razvojni politiki SB in MDS, temelječi na večjem poudarku trga. Posebej pa preverimo tudi doseg HDI in MDG. Pri tem seveda ne gre za presojo vsebine člankov, temveč le za zanimivost koncepta za analizo, bodisi s strani podpornikov ali nasprotnikov.

Tabela 1: UPORABA KONCEPTOV RAZVOJNE POLITIKE V AKADEMSKIH ČLANKIH

	Iskani termini	Zadetki	Število člankov z več kot 100 citati
Zgodnja razvojna politika OZN	“Prebisch-Singer”, “import substitution”, “development decade”	477	4
Zgodnja razvojna politika SB in MDS	“structural adjustment” + “International Monetary Fund”, “structural adjustment” + “World Bank” - “International Monetary Fund”, “Washington consensus”	598	9
HDI	“human development index”	458	4
MDG	“millenium development goals”	194	1

Vir: Thompson Reuters Web of Science.

Kar se pokaže kot zanimivost iz Tabele 1 je, da je v osnovni obliki razvojna politika OZN na eni, in MDS ter SB na drugi strani, generirala podobno zanimanje akademske javnosti. Ne glede na to pa bi lahko dejali, da je, ko k pisanju o prvih dveh razvojnih desetletjih dodamo še četrto, kjer je prednjačil UNDP in Indeks človekovega razvoja, sistem OZN relativni zmagovalec. Je pa zanimivo, da se fraza MDG veliko manj pojavlja v akademskih člankih, kot bi lahko morda pričakovali. Po eni strani je razloge mogoče iskati v tem, da se avtorji, ko pišejo o tej tematiki, osredotočijo le na en del ciljev in indikatorjev, po drugi pa, da je problematika MDG veliko bolj kot za akademike zanimiva za izvajalce razvojnih politik, kar potrjujejo tudi številna poročila o doseganju MDG na regionalnih in nacionalnih ravneh (UN ESCWA in LAS, 2013; UNDP in Egypt's Ministry of Planning, Monitoring and Administrative Reform, 2015).

Sklep

Od leta 1960 dalje je GS OZN igrala ključno vlogo pri sprejemanju dokumentov, ki so želeli postavljati prioritete in cilje človekovega razvoja za vsako desetletje do vključno 90. let. Čeprav je bilo vsako desetletje drugačno v smislu orientacije razvojne politike in prioritet, vsa razvojna desetletja družijo poudarjanje napredka na vseh ravneh socialnega in ekonomskega razvoja. Če je bilo prvo obdobje v smislu razvojne politike dominirano s strani sistema OZN in promocije razvojne politike, temelječe na veliki vlogi države, je bilo drugo obdobje podobno determinirano s strani SB in MDS. Obe razvojni politiki sta bili vplivni v literaturi in dali svoj pečat spreminjanju razmišljanj o razvojni ekonomiki. Prav tako sta se obe razvojni politiki odrazili v nacionalnih politikah ekonomskega in socialnega razvoja, uspeh, oziroma učinki obeh, pa so lahko najbolj objektivno ocenjeni kot mešani.

Velik napredek v mišljenju širšega ekonomsko socialnega razvoja se je pokazal z uveljavitvijo koncepta človekovega razvoja in pripadajočega indeksa, ki je nazaj v osrednji del razvojne politike postavil ne samo človekov razvoj, temveč predvsem orodje za merjenje le-tega. Uveljavljanje MDG je bil v tem kontekstu še en, zelo pomemben korak naprej. Tam sta že v fazi formulacije ciljev pristopila tudi SB in MDS. S skupno podporo oziroma osredotočanjem na doseganje ciljev prek aktivnosti obeh brettonwoodskih ustanov ter razvojne politike OZN je bil narejen velik napredek.

Ključ do takega uspeha, tako v kontekstu HDI kot MDG, pa ni bil le širok mednarodni konsenz o razvojni politiki, kjer je v središče postavljen človek, temveč tudi odsotnost ideologije na ravni merjenja in postavljanja ciljev. Uspešna razvojna politika mora biti eklektična in prilagodljiva, brez podrejanja eni ali drugi teoretični šoli ekonomske ali razvojne misli. Še več, iluzorno je pričakovati, da bi recept, ki dobro deluje v eni državi, enako

dobro deloval v drugi. Kombinacija rešitev prek trga in države mora ustrezati danim specifikam držav.

Ob zaključku MDG leta 2015 se je v okviru Post-2015 agende že pred tem odvijala mednarodna razprava, kako naprej z razvojno politiko. GS OZN je konec septembra 2015 sprejel resolucijo A/70/L.1, v kateri začrta tako imenovane že omenjene cilje trajnostnega razvoja (SDG), ki naj bi bili doseženi do leta 2030. Na prvi pogled naj bi zasledovanje SDG pomenilo zgolj nadaljevanje uspešnega dela v okviru zasledovanja MDG, a razlike so očitne.

Če so snovalci SDG sledili izkušnji MDG tako, da niso posebej predpisovali konkretnih in univerzalnih (*one size fits all*) razvojnih politik, pa so manj upoštevali drugo, zelo koristno izkušnjo pri oblikovanju politike MDG, ki je bila v postavljanju majhnega števila priorit, vendar z jasno merljivimi cilji. V okviru SDG smo namreč soočeni s 17 širokimi cilji oziroma prioritami ter 169 ožjimi cilji oziroma tarčami. Široki cilji oziroma prioritete so se torej v primerjavi z MDG več kot podvojili, tarče pa več kot potrojile. Ko dokument vsebuje 17 priorit, potem je jasno, da priorit pravzaprav ni. Posledično bo to lahko pomenilo, da si bodo države na podlagi lastnih politik izbirale najbolj priročne/lahke/nemoteče cilje, in jim sledile ter zahtevale, da izpolnjujejo SDG. Dodatni problem predstavlja merljivost indikatorjev, kot denimo za prioritete o življenju v harmoniji z naravo.⁸

Nadaljnji koraki na področju SDG bodo ključni, saj lahko dokument z jasnimi smernicami ("*road map*"), podobno kot pri MDG, ustvarjeno zmedo popravi z bistvenim zmanjšanjem števila ciljev (ki bi jim lahko rekli prioritete prvega reda) in s spremljanjem teh ciljev s kazalci, ki bodo jasno merljivi in imeli jasno določeno časovno dimenzijo. V nasprotnem primeru bodo SDG ostali mrtva črka na papirju, razvojna politika pa v rokah tistih, ki bodo znali vzvode mednarodnih odnosov uporabiti v svoj prid.

LITERATURA

- Benn, Denis (2004): Development Policy: Changing Perspectives and Emerging Paradigms, Keynote Address Presented at the ECLAC-Sponsored Training Conference, Trinidad and Tobago, 24–25 May.
- Birdsall, Nancz, Augusto de la Torre in Felipe Valencia Caicedo (2010): The Washington Consensus Assessing a Damaged Brand, Policy Research Working Paper 5316. Washington, D.C.: The World Bank.
- Black, Maggie (1996): Children First: The Story of UNICEF, Past and Present. Oxford: Oxford University Press.
- Cammatt, Melanie, Ishac Diwan, Alan Richards in John Waterbury (2015): A Political Economy of the Middle East. Boulder, CO: Westview Press.
- Hira, Anil (2007): Did ISI fail and is neoliberalism the answer for Latin America?

⁸ Dostopen prek <http://indicators.report/targets/12-8/> (24. 1. 2016).

- Re-assessing common wisdom regarding economic policies in the region. *Brazilian Journal of Political Economy*, 27 (3): 345–356.
- Jolly, Richard (2014): *Underestimated Influence: UN Contributions to Development Ideas, Leadership, Influence and Impact*. Oxford: Oxford University Press.
- Jolly, Richard, Louis Emmerij, Dharam Ghai in Frederic Lapeyre (2004): *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington: Indiana University Press.
- Mishra, Srijit, Hippu Salk in Kristle Nathan (2013): *Measuring Human Development Index: The old, the new and the elegant*. WP-2013-020. Mumbai: Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Sen, Amartya (1999): *Development As Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Singer, Hans (1989): *Lessons of Post-War Development Experience, 1945–1988*. V S. Sharma, (urednik) *Development Policy*. New York: St. Martin Press, 35–80.
- Vandemoortele, Jan (2011): *The MDG Story: Intention Denied*. *Development and change* 42 (1): 1–21.

VIRI

- ILO (1972): *Employment, Incomes and Equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Geneva: ILO.
- ILO (1976): *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. Geneva: ILO.
- Inter-American Development Bank (2010): *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (UNESCWA) in League of Arab State (LAS) (2013): *Arab Millennium Development Goals Report: Facing Challenges and Looking beyond 2015*. Dostopno prek http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/MDGS%20publications/Arab_MDGR_2013_English.pdf (28. 1. 2016).
- UNICEF (1987): *Annual Report*. Dostopno prek http://www.unicef.org/about/history/files/unicef_annual_report_1987.pdf (26. 1. 2106).
- UNDP (1990): *Human Development Report 1990*. Published for the United Nations. Development Programme (UNDP). New York, Oxford: Oxford University Press.
- UNDP in Egypt's Ministry of Planning, Monitoring and Administrative Reform (2015): *Egypt's Progress towards Millennium Development Goals*. Dostopno prek <http://www.eg.undp.org/content/dam/egypt/docs/Publications/Docs%20MDGs/Final%20MDG%20English%202015.pdf> (28. 1. 2016).
- United Nations (1962): *The United Nations Development Decade: Proposals for Action*. New York: The United Nations.
- World Bank (2004): *Inequality in Latin America: Breaking with History? World Bank, Latin American and the Caribbean Region, Flagship Report*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2009): *How Has Poverty Evolved in Latin America and How it Likely*

- to be Affected by the Economic Crisis? Mimeograph. World Bank, Latin American Poverty and Gender Group. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2011): Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs. Washington DC: World Bank. Dostopno prek <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2011/Resources/7856131-1302708588094/GMR2011-CompleteReport.pdf> (28. 1. 2016).
- United Nations (2001): Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration. New York: UN. Dostopno prek <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf> (28. 1. 2016).
- UN Intellectual History Project (2010): Briefing Note Number 7. New York: The United Nations. Dostopno prek <http://www.unhistory.org/briefing/7UNand-DevStrategies.pdf> (28. 1. 2016).
- United Nations (2015): The Millennium Development Goals Report 2015. Dostopno prek [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (28. 1. 2016).