



OECD Journal on Development:
Development Co-operation Report 2009
Volume 10 Issue 1

Summary in Finnish

OECD:n kehitysjulkaisu:
Kehitysyhteistyöraportti 2009,
osa 10 numero 1

Suomenkielinen tiivistelmä

- OECD:n kehitysyhteistyökomitean (Development Assistance Committee, DAC) julkaisema kehitysyhteistyöraportti on tärkeä vuosittainen lähde kansainvälisen avun uusimpien suuntausten viimeisempiin tilastoihin ja analyysiin. Ensimmäisessä *kehitysyhteistyöraportissaan* hiljattain kehitysyhteistyökomitean presidentiksi valittu Eckhard raportoi Accra High Level Forum on Aid Effectiveness -tapahtumasta ja avun tehostustarpeesta, jotta avusta olisi enemmän hyötyä kehitysmaissa. Nykyisten talous- ja finanssikriisien kanssa kamppailun lisäksi kehitysbudjettien täytyy vastata uusiin haasteisiin, joita kehityksessä viime vuosina tapahtuneet radikaalit muutokset synnyttävät.
- Raportissa käsitellään myös fragmentaatiota, joka on suuri ongelma, kun apua tulee liian useina pieninä muruina liian monelta taholta. Tällöin tapahtumien kustannuksia nostavat lahjoittajien tehoton työnjako ja hallituskumppaneille toimitettavat täydelliset ja läpinäkyvät selvitykset varojen käytöstä, jos ne aikovat nostaa maansa köyhyydestä. Kaikki tämä lisää muutosta lahjoittajien ja avustuskumppanien välisessä valtasuhteessa.
- Raportti esittää viisi opetusta eri maista otettujen esitapausten avulla siitä, miten Pariisin julistusta avun tehokkuudesta voidaan käyttää yhteyden luomiseen kehityspolitiikan ja ihmisoikeuksien, kestävän kehityksen ja tasa-arvon välille.

"Kehitysympäristö on muuttunut radikaalisti kehitysyhteistyökomitean perustamisen jälkeen: uusia pelaajia ja haasteita ilmestyy edelleen ja pelisäännöt muuttuvat, pakon sanelemina. Vuonna 2008 voitiin todeta, miten luotuja kansainvälisiä hallitusrakenteita, niin virallisia kuin epävirallisiakin, ravisteltiin perustuksia myöten muutamassa viikossa, mikä yllyttää perusteelliseen ja kestävään muutokseen."

– Eckhard Deutscher, OECD:n kehitysyhteistyökomitean puheenjohtaja

Ensimmäisessä kehitysyhteistyöraportissaan Eckhard Deutscher käsittelee kehitysavustuksen uutta ympäristöä ja mitä se tarkoittaa OECD:n kehitysyhteistyökomitean (DAC) kannalta. Deutscher vaatii suurempaa kollektiivista panostusta, joka "rakentuu hyvin suunnitellulle yhteisesti tuetulle ja yhtenäiselle politiikalle, joka edistää kehitystä eri sektoreilla olematta ristiriidassa tai heikentämättä yhteisiä tavoitteitamme kestävästä ja laaja-alaisesta kehityksestä yhteistyömaissa".

Deutscher raportoi myös Third High Level Forum on Aid Effectiveness -tapahtumasta, joka järjestettiin Accrassa syyskuussa 2008: "Näkemyksemme Pariisin julistuksen tavoitteiden ja vuosittuhtavoitteiden saavuttamisen eteen tehtävistä asioista on selvempi kuin koskaan", hän kirjoittaa. "Samalla on silmiinpistävä selvää, että tällä menolla emme tavoitteita saavuta."

Mitä raporteista käy ilmi

Accra High Level Forumin tavoite oli mitata kehitystä niissä viidessä periaatteessa tehokkaamman kehityksen aikaansaamiseksi, jotka julkaistiin Pariisin julistuksessa avun tehokkuudesta. Julistuksen hyväksyi yli sata maata ja avustusjärjestöä vuonna 2005:

Omistajuus: kehitysmaat tekevät omia kehitysstrategioita, kehittävät instituutioitaan ja taistelevat korruptiota vastaan.

Kohdistaminen: lahjoittajamaat tarjoavat tukeaan näiden tavoitteiden mukaisesti ja käyttävät paikallisia järjestelmiä.

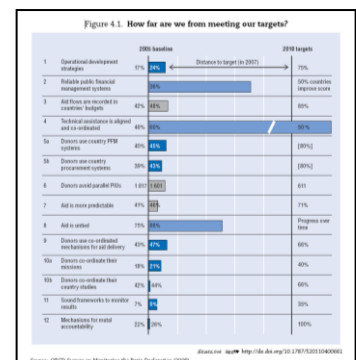
Harmonisointi: lahjoittajamaat koordinoivat toimintaansa, yksinkertaistavat menettelytapojaan ja jakavat tietoa päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Tulosten hallinta: kehitysmaat ja lahjoittajat keskittyvät tulosten tuottamiseen ja mittaamiseen.

Molemminpuolinen vastuu: lahjoittajat ja kehitysmaayhteistyökumppanit vastaavat kehitystuloksista.

Näiden yhdistävien periaatteiden mukaisesti Pariisin julistus määrittää kaksitoista vuoteen 2010 mennessä saavutettavaa tavoitetta.

KAAVIO 4.1. MITEN KAUKANA OLEMME TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISESTA?



Jotta Accran forumiin osallistujien olisi helpompi sopia kiireellisimmistä lisäapua kaipaavista kohteista, forumia ennen toteutettiin kolme suurta tutkimusta. Vuonna 2010 umpeutuvan määräajan puolella välissä tutkimukset kertovat edistyksistä – tai sen puutteesta – Pariisin julistuksen tavoitteiden saavuttamisessa.

Vaikka tutkimukset ovat erilaisia laajuutensa ja lähestymistapansa suhteen, niiden tuloksista löytyy useita samoja teemoja:

- Kehitys vuodelle 2010 asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on epätasaista, niin tavoitteiden suhteen kuin maidenkin kesken.
- Pariisin julistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan enemmän sitoutumista ja tehokkaampaa toteutusta.
- Kehitys ei riipu pelkästään lahjoittajien ja kehitysmaiden hallitusten laajasta osallistumisesta kaikilla tasoilla, vaan myös kansalaisyhteiskunnan, yksityisen sektorin ja muiden ryhmien täytyy osallistua prosessiin täysillä.
- Tähänastisen kokemuksen perustella Pariisin julistuksen ydinperiaatteet ovat pitäneet pintansa hyvin, mutta myös uusia haasteita on ilmaantunut, mukaan lukien tarkkailun ja arvioinnin parantamistarve.

Accra Agenda for Action – Accran toimintasuunnitelma

Accran foorumi sai aikaan Accran toimintasuunnitelman, jossa esitetään tärkeitä alueita, joissa kehitystä täytyy tehostaa. Suunnitelma vaatii yhteistyömaiden ja lahjoittajien välisen suhteen perustavanlaatuaista uudelleentasapainottamista seuraaviin asioihin keskittyen:

- kumppanuuksien järjestelmien käyttö ensimmäisenä vaihtoehtona apua annettaessa
- avun tekeminen ennakoitavammaksi ja läpinäkyvämmäksi, mahdollisuuden antaminen kumppaneille budjetin parantamiseen, suunnitelmien tekemiseen ja kehitysstrategioiden toteuttamiseen
- olosuhteiden määrittäminen, joihin lahjoittavat myöntävät apua yhteisesti yhteistyökumppanimaiden kanssa – perustavanlaatuisen muutos – näiden omien kehityssuunnitelmien perusteella
- selvä ja merkittävä kehittyminen avun vapauttamisessa
- fragmentaation vähentäminen maan sisäisen ja maiden välisen työn jakautumista parantamalla.

Miten fragmentoitunutta apu on?

Yksi suurista esteistä, joka estää apua toteuttamasta kehitystä, jota se voisi tarjota, on fragmentoituminen: apu, joka tulee liian monina pieninä murusina liian monilta lahjoittajilta, luo tarpeettomia ja

tuhlailevia hallinnollisia kuluja ja tekee avun kohdistamisesta eniten apua kaipaaviin kohteisiin vaikeaa.

Kehitysyhteistyökomitea on saanut hiljattain valmiiksi ensimmäisen täysimittaisen tutkimuksen, Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans (avun myöntämispolitiikat ja suuntaa näyttävät varojen käytön etukäteissuunnitelmat), jossa hyödynnetään vastikään keksittyä avun mittaria, jota kutsutaan CPA-avuksi (maakohtainen ohjelmoitava apu), joka osoittaa, miten fragmentoitunutta apu on. CPA viittaa avun määrään, jonka kehitysmaat voivat ohjelmoida budjeteissaan. Toisin sanoen avun kokonaissumma vähennettynä apumuodoilla, kuten katastrofiapu, velkojen anteeksianto ja muut avut, joita vastaanottajat eivät voi ohjelmoida.

Vuonna 2005, tutkimuksen vertailukohtana toimivana vuonna, kehitysyhteistyökomitean jäsenet antoivat 47 miljardia Yhdysvaltain dollaria kahdenkeskistä CPA-apua, joka vastaa noin 46 % niiden kahdenkeskisestä kokonais-ODA:sta bruttona kyseisenä vuonna. Vuonna 2007 luku nousi tyypillisempään 59 %:iin.

Tutkimusraportista käy ilmi, että lahjoittajat jakavat apuaan usein liian "ohuelti" jakaessaan apua liian moneen maahan. Vuosina 2005–06 maat saivat apua yli 25:ltä kehitysyhteistyökomitean ja monenkeskiseltä lahjoittajalta. Raportissa verrataan myös avun osuutta, jonka lahjoittaja antaa kullekin yhteistyömaalleen, antajan globaalien avun osuuteen, jolloin saadaan selville jokaisen lahjoittajan "avun keskittyneisyyden" taso. Kahdestakymmenestäkolmesta kehitysyhteistyökomitean jäsenestä vain kahdeksan jäsenen avun keskittyneisyystaso on yli 50 %.

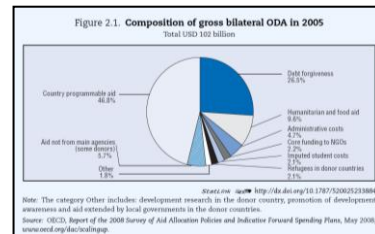
Kuva on vielä selkeämpi, kun sitä katsotaan kehitysmaiden näkökulmasta. Lukuisat lahjoittajat antavat kehitysmaalle suhteellisen pieniä rahasummia. Esimerkiksi Vietnamilla on 29 suurta avunantajaa, joista 17 antaman avun osuus on vain 10 % Vietnamin vastaanottamasta kokonaisavustuksesta. Kuitenkin 38 maalla, joista useimmat olivat pieniä saarivaltioita, oli jokaisella alle kymmenen avunantajaa vuosina 2005–06.

Jotta apu on tehokkaampaa, lahjoittajien täytyy järkipäristää pyrkimyksiään. Parempi työnjako voi auttaa keskittämään tietystä kehitysmaassa tai tietyllä sektorilla, kuten terveydenhoito tai koulutus, toimivien lahjoittajien määrää ja laskea käsittelykustannuksia ja helpottaa koordinoituja pyrkimyksiä. Se voi auttaa myös varmistamaan riittävän avun kaikille kehitysmaalle, ei vain lahjoittajien "suosikeille".

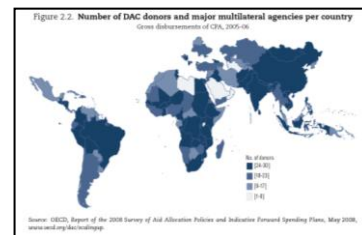
Miten ennalta-arvattavaa apu on?

Kehitysmaiden pyrkimykset hallita ja kohdentaa apua ovat usein ennalta-arvaamattomuuden turhauttamia: lahjoittajat eivät aina paljasta suunnitelmiaan riittävän ajoissa, jotta vastaanottaville hallituksille jää aikaa suunnitella, tai lahjoittavat eivät pysty täyttämään lupauksiaan.

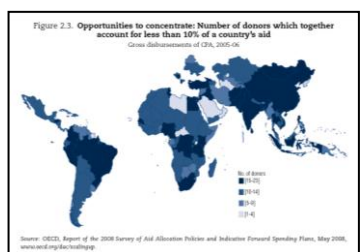
KAAVIO 2.1 KAHDENKESKISEN BRUTTO- ODA-AVUSTUKSEN RAKENNE VUONNA 2005 (YHT. 102 MRD. DOLLARIA)



KAAVIO 2.2. DAC- LAHJOITTAJIEN MÄÄRÄ JA SUURET MONENKESKISET JÄRJESTÖT MAITTAIN LÄHDE: CPA- BRUTTOMAKSUT, 2005–06



KAAVIO 2.3. KESKITTÄMISMAHDOLLISUUS DET: LAHJOITTAJIEN MÄÄRÄ, JOTKA YHDESSÄ MUODOSTAVAT ALLE 10 % MAAN AVUSTUKSESTA LÄHDE: CPA- BRUTTOMAKSUT, 2005–06



DAC 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans -tutkimus poistaa osan tästä epävarmuudesta tarjoamalla tuleviin avustusvirtauksiin näkökulman, joka auttaa tunnistamaan aukkoja, olemassa olevia tai ennustettuja, yksittäisissä kehitysmaissa.

Tutkimuksesta esiin tuotuja kohtia:

- Hiljattain virallisessa nettokehitysavussa tapahtunut lasku kertoo, että vuodelle 2010 asetetut avun tavoitteet ovat karkaamassa kauemmas.
- Velkojen anteeksiannon käännyttyä laskuun muiden avustusmuotojen täytyy lisääntyä merkittävästi, jos nykyiset päämäärät aiotaan saavuttaa.
- Konfliktista tai epävakasta oloista kärsivien valtioiden CPA-apu vähenee yli 20 miljardilla dollarilla vuoteen 2010 mennessä, mikä uhkaa niiden selviytymistä.

Rahoituskuilu on erityisen vakava Afrikassa. Vuonna 2005 Afrikalle luvuttiin ylimääräiset 25 miljardia dollaria avustusta vuoteen 2010 mennessä. Jos tämä tavoite aiotaan saavuttaa, maanosan kokonais-ODA-avustuksen täytyy nousta vuosittain yli 17 %.

Vaikka kehitys yhteistyökomitean tutkimus osoittaa suunnitelmia kokonaisavustuksen lisäämiseksi 10 miljardilla dollarilla 102 kehitysmaassa, siinä ehdotetaan CPA-avun ohjelmoitua vähentämistä 51 maahan vuosina 2005–2010, pääasiassa Afrikassa ja Aasiassa. Noin 21 maassa avustus laskee absoluuttisesti katsottuna yli 20 miljardilla dollarilla kussakin.

Suurempi kuva: Pariisin julistuksen käyttäminen laajempien kehitystavoitteiden saavuttamisessa

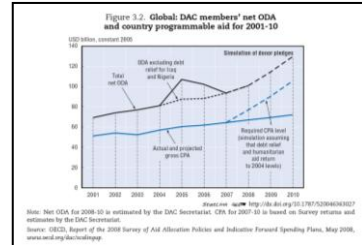
Ollakseen pitkäaikaista ja oikeudenmukaista kehityksen täytyy huomioida sukupuolten välinen tasa-arvo, kestävä kehitys ympäristön kannalta ja ihmisoikeudet, jotka omalta osaltaan edistävät kehitystä. On esimerkiksi todettu selkeästi, että naisten parantunut koulutustaso voi vähentää lasten kuolleisuutta.

Vaikka nämä yhteydet ovat laajasti hyväksytyjä, Pariisin julistuksen hyväksyminen vuonna 2005 antoi uutta puhtia lupauksen toteuttamiselle. Viisi opetusta esimerkkitapauksista kuvastavat, miten Pariisin julistusta voidaan käyttää laajempien kehitystavoitteiden edistämiseen.

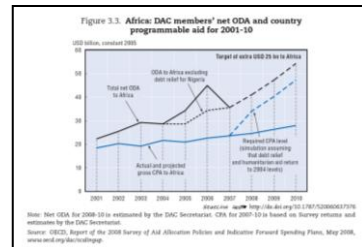
Opetus 1: Köyhien naisten ja miesten aktiivinen osallistuminen vahvistaa omistajuutta ja vastuuta kehitystuloksista

Ruohonjuuritason lähestymistapa tarkoittaa mahdollisimman laajan yhteisön ottamista mukaan keskusteluun politiikasta ja toteutuksesta. Zimbabwen ja Perun esimerkkitapaukset todistavat, miten merkittäviä

KAAVIO 3.2.GLOBAALI: DAC- JÄSENTEEN NETTO-ODA JA CPA VUOSILLE 2001–2010



KAAVIO 3.3.AFRIKKA: DAC- JÄSENTEEN NETTO-ODA JA CPA VUOSILLE 2001–2010



TAULUKKO 3.2. JO OHJELMOIDUN AVUN LISÄÄMINEN – KASVU YLI 100 MILJ. DOLLARIA

Partner	ODA (billion USD)		Increase 2005 to 2010		CPA (billion USD)		CPA per capita (2009)
	2007	2010	2007	2010	2007	2010	
Net ODA¹	1 652	1 760	139	9%	154	138	58
Asia ²	626	1 229	276	35%	57	127	34
Europe ³	1 465	1 585	147	10%	132	107	49
Africa ⁴	1 044	1 077	146	14%	83	52	21
Latin Am. ⁵	1 421	1 546	123	9%	82	84	39
Japan ⁶	499	499	297	59%	19	22	24
Other ⁷	268	1 027	483	18%	99	91	7
TOTAL	675	948	334	49%	32	62	12
Program ⁸	1 229	1 024	129	11%	14	12	11
Unprogram ⁹	268	344	212	78%	18	27	34
Other ¹⁰	185	620	146	8%	62	74	18
Other ¹¹	567	1 244	329	58%	51	51	11
Other ¹²	389	89	144	44%	72	22	22
Other ¹³	419	482	104	25%	19	22	34
Other ¹⁴	399	1 029	326	82%	122	163	17
Other ¹⁵	369	1 238	323	87%	114	163	37
Other ¹⁶	37	232	268	72%	13	13	11
Other ¹⁷	37	329	274	73%	10	10	11
Other ¹⁸	1 240	1 120	117	10%	59	54	15
Other ¹⁹	1 252	1 159	119	10%	169	161	49
Other ²⁰	261	445	122	47%	28	29	44
Other ²¹	269	267	192	72%	62	62	13
Other ²²	381	36	325	85%	124	103	10
Other ²³	319	236	232	73%	19	19	115
Other ²⁴	83	228	281	34%	23	23	66
Other ²⁵	359	440	139	39%	23	23	44
Other ²⁶	1 652	2 007	244	15%	23	23	32
Other ²⁷	1 111	229	211	19%	19	19	35
Other ²⁸	4 404	1 926	2 284	52%	23	23	32
Other ²⁹	479	739	119	25%	143	143	142
Other ³⁰	124	239	287	23%	10	10	41
Other ³¹	218	670	174	8%	83	83	83

ja kestäviä parannuksia terveydenhoidossa voidaan saavuttaa, kun köyhät ovat mukana päättämässä terveydenhoitopolitiikasta, käytännöistä ja ohjelmista.

Opetus 2: Tuloslähtöinen lähestymistapa ihmisoikeuksiin voi parantaa kaikkien asukkaiden palveluita.

Marginalisoidut ryhmät voivat hyötyä kokonaisvaltaisesti kehityksestä vain, jos heidän tilanteensa ja tarpeensa ymmärretään kunnolla. Tätä voidaan edesauttaa "hajautetulla tarkkailulla", eli käyttämällä tietoja, jotka on luokiteltu edustamaan sukupuolta, etnistä taustaa, sosiaalista asemaa ja niin edelleen.

Opetus 3: Yhteisiä avustusstrategioita voidaan käyttää tehokkaammin kehitysprioriteettien edistämiseen.

Lahjoittajat voivat auttaa edistämään ihmisoikeuksia, kestävä kehitystä ympäristön kannalta ja sukupuolten välistä tasa-arvoa kehittämällä ja käyttämällä yhteisiä avustusstrategioita. Esimerkiksi lahjoittaja, jolla on suurin suhteellinen etulyöntiasema ja kapasiteetti esim. sukupuolten välisessä tasa-arvossa, voi johtaa kyseisten tavoitteiden edistämistä tarjoamalla asiantuntemusta ja teknistä tukea.

Opetus 4: Sanojen täytyy johtaa tekoihin.

Vaikka oikeuksista, ympäristöllisesti kestävästä kehityksestä, syrjäytymisestä ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta on tehty useita hyviä poliittisia lausuntoja, ne eivät riitä. Ugandan ja Sierra Leonen esimerkit korostavat hyvin suunnitellun budjetin ja rakenteiden tarkkailun, yhteisötason kumppanien, kansalaisyhteiskunnan kannattamisen ja kapasiteetin lisäämisen tärkeyttä autettaessa hyvien tarkoituksien muuttumista teoiksi – ja vaikutukseksi.

Opetus 5: Avustajien harmonisoitu tuki voi auttaa kapasiteetin uudelleenrakentamisessa epävakaisissa tilanteissa.

Vaikka epävakaisissa valtioissa ei usein ole riittävää kapasiteettia Pariisin julistuksen periaatteiden suoraan toteuttamiseen, periaatteet voivat kuitenkin toimia näiden valtioiden eduksi. Sierra Leone on hyvä esimerkki: vuonna 2007 pidettyjen vaalien menestys johtui osaltaan tuen harmonisoinnista maan kehitysyhteistyökumppanien kesken.

Kahdenkeskisten avustajien politiikat ja pyrkimykset

Vuonna 2007 virallinen nettokehitysapu yhteensä kehitysyhteistyökomitean (DAC) jäsenmailta laski todellisuudessa 8,5 % 103,5 miljardiin dollariin. Jos velkojen anteeksiantoa ei oteta huomioon, ODA-apu kasvoi todellisuudessa 2 %:lla, mikä kuvastaa paremmin yleistä suuntausta.

Edellä mainittu luku kertoo velkojen anteeksiannon vaikutuksesta

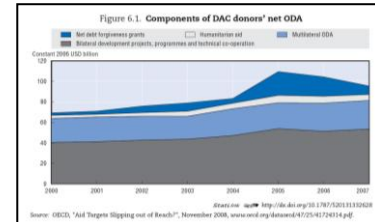
netto-ODA-apuun vuosina 2005 ja 2006. Se kertoo myös pienestä kasvusta humanitaarisessa avussa vuonna 2005 – pääasiassa erikoisavussa Intian valtameren tsunamin ja Pakistanin maanjäristyksen jälkeen. Kahdenkeskisten kehitysprojektien ja -ohjelmien osuus laski hiukan vuonna 2006, mutta nousi jälleen vuonna 2007, mikä osoittaa, että lahjoittajat ovat pikku hiljaa kasvattamassa ydinavustusohjelmiaan.

Kehitys on kuitenkin liian hidasta, mikäli lahjoittajat aikovat saavuttaa vuodelle 2010 asettamansa tavoitteet. Vuonna 2005 Gleneaglesin G8- ja YK:n Millenium +5 -huippukokouksissa lahjoittajat sitoutuivat nostamaan ODA-avustusta 50 miljardilla dollarilla vuonna 2010 (verrattuna vuoteen 2004, vuoden 2004 hinnoilla ja valuuttakursseilla). Tähän mennessä tästä summasta on toimitettu tai suunniteltu noin 21 miljardia dollaria. Tämä tarkoittaa, että lahjoittajien täytyy sisällyttää avustusbudjetteihinsa vielä 30 miljardia dollaria vuoden 2004 kurssissa – noin 34 miljardia dollaria vuoden 2007 kurssissa – täyttääkseen lupauksensa.

Nykyisen talouskriisin ja talouskasvun hidastumisen aikana on tärkeää varmistaa, että avustuskriisi ei ole seurausta avustusbudjettien leikkauksista. Vastauksena OECD:n pääsihteerin Angel Gurrían ja kehitysyhteistyökomitean puheenjohtajan Eckhard Deutscherin yhteiseen vetoomukseen maailman suurimmat lahjoittajat tekivät avustussitoumuksen 24. marraskuuta 2008 "vahvistaa aikaisemmat lupaukset lisätä avustuksen määrää ja ylläpitää avustusvirtaukset lupauksen mukaisilla tasoilla".

Kehitysyhteistyöraportin julkaisee vuosittain OECD:n kehitysapukomitean – foorumin, jossa suuret kahdenkeskiset lahjoittajat tekevät yhteistyötä kestävä kehityksen tukemiseksi – puheenjohtaja. Raportti sisältää tietoja ja analyyssejä kansainvälisen avustuksen uusimmista suuntauksista.

KAAVIO 6.1. DAC- AVUSTAJIEN NETTO-ODA:N OSAT



© OECD 2009

Tämä yhteenveto ei ole virallinen OECD-käännös.

Tämän yhteenvedon kopioiminen on sallittua sillä edellytyksellä, että OECD:n tekijänoikeudet ja alkuperäisen julkaisun nimi mainitaan.

Monikieliset yhteenvedot ovat käännettyjä otteita OECD:n julkaisuista, jotka on julkaistu alun perin englanniksi ja ranskaksi.

Julkaisuja on saatavilla maksutta OECD:n verkkokirjastossa osoitteessa www.oecd.org/bookshop/

Lisätietoja antaa: OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate Sähköposti: rights@oecd.org faksinumero: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Vieraile osaston verkkosivuilla osoitteessa www.oecd.org/rights/

