



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

Summary in Icelandic

OECD-skýrsla um þróun:
Þróunarsamvinnuskýrsla 2009,
10. bindi, 1. tbl.

Útdráttur á íslensku

- Þróunarsamvinnuskýrslan sem er gefin út af þróunaraðstoðarnefnd OECD (DAC) er árvisst lyktilvísunarskjal um tölfræði og greiningu á nýjustu leitni í alþjóðlegri hjálþ. Eckhard Deutscher sem tók nýlega við sem formaður DAC greinir í þessari frumraun sinni að *þróunarsamvinnuskýrslu* frá háttsetta umræðufundinum í Accra um skilvirkni hjálþar og þörfina á að auka viðleitni okkar til að láta aðstoð vinna betur fyrir þróunar-ríkin. Þróunarfjárlög verða að fást við ekki aðeins efnahags- og fjárhagslegar kreppur dagsins í dag; þróunarlandslagið hefur líka gjörbreyst síðustu árin sem kallar á nýjar áskoranir.
- Í skýrslunni er líka tekist á við klofnun, meiriháttar vandamál þegar aðstoðin berst í of mörgum smáum skömmtum úr of mörgum áttum. Hún viðheldur því að færslukostnaður stigmagnast af afkastalítili skiptingu vinnu meðal gefenda og að ríkisstjórnir í samstarfi þurfi að hafa fullgerðar og áfram gagnsæjar útgjaldatölur ef þeim á að takast að toga ríkin sín upp úr fátækt. Allt þetta safnast þegar saman kemur í breytingu á valdasambandi milli gefenda og samstarfshjálparaðila þeirra.
- Loks er í skýrslunni boðið upp á fimm lexíur um hvernig nota megi Parísaryfirlýsinguna um skilvirkni hjálþar til að búa til tengingu milli þróunarstefnu og mannréttinda, umhverfislegrar sjálfbærni og kynjajafnréttis með því að nálgast dæmisögur frá fjölda landa.

„Þróunarlandslagið hefur gjörbreyst síðan DAC var sett á laggirnar: nýir leikmenn og nýjar áskoranir halda áfram að koma upp úr kafinu og – af nauðsyn krefur – fela leikreglurnar í sér umskipti. Árið 2008 sáum við við hvernig hefðbundin alþjóðleg stjórnunar-samsetning – bæði formleg og óformleg – komst ákaflega úr jafnvægi á nokkrum vikum og það olli djúprættum og varanlegum breytingum.“

– Eckhard Deutscher, formaður DAC

Í þessari fyrstu þróunarsamvinnuskýrslu sinni lítur Eckhard Deutscher á hið nýja umhverfi fyrir þróunarstoð og hvað það þýðir fyrir þróunaraðstoðarnefnd OECD (DAC). Hann kallar á auknar sameiginlegar aðgerðir sem „byggjast á vel hannaðri samhangandi stefnu og gagnkvæmum stuðningi sem stuðlar að framförum í mismunandi geirum án þess að mæla gegn eða undirbjóða okkar sameiginlega markmið um sjálfbæra þróun á breiðum grunni í samstarfsríkjum“.

Deutscher segir einnig frá þriðja háttsetta umræðufundinum um skilvirkni hjálpar sem var haldinn í Accra í september 2008: „Sýn okkar á hvað þarf að gera til að ná takmarki Parísaryfirlýsingarinnar – og þúsaldarmarkmiðunum – er skýrari en nokkru sinni,“ skrifar hann. „Um leið er sláandi augljóst að meira af því sama fleytir okkur ekki þangað.“

Hvað skýrslurnar eru að segja

mræðufundur háttsettra í Accra einsetti sér að mæla framfarir í fimm grundvallaratriðum fyrir árangursríkari þróun sem var ákvörðuð í Parísaryfirlýsingunni um skilvirkni hjálpar og tekin upp af meira en 100 löndum og hjálparskrifstofum á árinu 2005:

Eignarhald: Þróunarríki ákveða sínar eigin þróunaraðferðir, bæta stofnanir sínar og takast á við spillingu.

Röðun: Gjafaríki veita stuðning sinn í takt við þessi markmið og nota staðbundin kerfi.

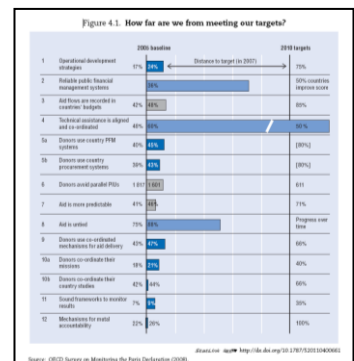
Samhljómur: Gjafaríki samhæfa gjörðir sínar, einfalda ferli og skiptast á upplýsingum til að forðast endurtekningar.

Stjórn til að ná árangri: Þróunarríki og gefendur einblína á að skapa – og mæla – árangur.

Gagnkvæm ábyrgð: Gjafa- og þróunarríki í samstarfi eru ábyrg fyrir þróunar.

Undir þessum alltumlykjandi grundvallaratriðum tilgreinir Parísaryfirlýsingin 12 frammistöðumarkmið sem reynt verði að ná fyrir árið 2010. Til að liðsinna þátttakendum á Accra-umræðufundinum við að sammælast um brýnustu sviðin fyrir auknar aðgerðir voru þrjár miklar rannsóknir undirbúnar í aðdraganda umræðufundarins. Á miðri leið að lokadeginum árið 2010 verður í þessum rannsóknum skýrt frá framvindu – eða skorti á henni – þess að ná markmiðum Parísaryfir-

MYND 4.1. HVERSU LANGT ERUM VIÐ FRÁ ÞVÍ AÐ NÁ MARKMIÐUM OKKAR?



lýsingarinnar.

Þrátt fyrir að rannsóknirnar séu ólíkar að umfangi og nálgun líta nokkur algeng stef dagsins ljós í niðurstöðunum:

- Framför í því að ná markmiðunum 2010 er ójöfn, bæði eftir markmiðum og meðal ríkja.
- Til að uppfylla markmið Parísaryfirlýsingarinnar eru auknar skuldbindingar og aukin útfærsla nauðsynlegar.
- Framfarir eru ekki aðeins komnar undir hinni breiðu aðild ríkisstjórna gjafa- og þróunarríkja á öllum stigum; borgara-samfélag, einkageirinn og aðrir hópar verða jafnframt allir að taka fullan þátt í ferlinu.
- Miðað við reynsluna hingað til standa grundvallaratriði í kjarna Parísaryfirlýsingarinnar vel, en það eru líka nýjar áskoranir sem m.a. fela í sér þörfina á að betrumbæta eftirlit og gildismat.

Accra-dagskráin um aðgerðir

Accra-umræðufundurinn skapaði Accra-dagskrána um aðgerðir sem gefur merki um lykilsvið þar sem framfarir verða að verða. Það kallar á grundvallarjafnvægisstillingu upp á nýtt á sambandi milli samstarfsríkja og gefenda þar sem einblínt er á að:

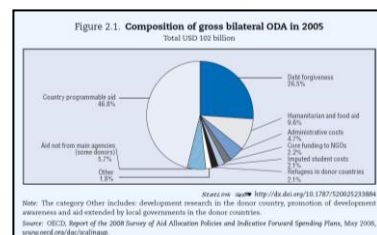
- Nota samstarfsríkjakerfi sem fyrsta val þegar aðstoð er veitt.
- Gera aðstoð fyrirsjáanlegri og gagnsærri með það fyrir augum að samstarfsríki bæti fjárlagagerð, skipuleggi og framkvæmi uppbyggingaráætlanir sínar.
- Ákvarða þau skilyrði sem gefendur setja fyrir sameiginlegri aðstoð með samstarfsríkjum – grundvallarbreytingu – byggðri á þeirra eigin uppbyggingarplönunum.
- Ná skýrum og umtalsverðum framförum í að losa um hjálp.
- Draga úr upplausn hjálpar með því að bæta starfsgreinaskiptingu innan lands og milli lands.

Hversu lemstruð er hjálpin?

Ein aðalfyrirstaða þess að hjálp valdi þeim þróunaráhrifum sem hún gæti gert er upplausn: hjálp sem kemur í of mörgum smáum skömmtum frá of mörgum gefendum og býr til ónauðsynlegan og skaðlegan kostnað sem gerir það erfitt að hafa uppi á sjóðum þar sem þeirra er mest þörf.

DAC lauk nýlega við fyrstu heilu könnunina um hjálparstefnu vegna úthlutunar og leiðbeinandi áframhaldandi útgjaldaáform þar sem nýútræð ráðstöfun um hjálp sem kallast foráætluð hjálp ríkja (CPA) er notuð til að ákvarða af nákvæmni hversu brotin hjálpin er. Með CPA er vísað til þeirrar hjálpar sem þróunarríki geta áætlað í fjárhagsáætlunum

MYND 2.1. SAMSETNING VERGRA TVÍHLIÐA OPINBERRAR ÞRÓUNARADSTOÐAR (ODA) (Í HEILD 102 MILLJARÐAR BANDARÍKJADALA)



sínum; er með öðrum orðum heildaraðstoð að frádreginni þeirri tegund hjálpar sem er neyðaraðstoð, niðurfelling skulda og önnur aðstoð sem er ekki áætluð af þiggjendum.

Árið 2005 – sem er viðmiðunarár rannsóknarinnar – vörðu félagar í DAC 47 milljörðum bandaríkjadala í tvíhliða CPA sem samsvarar einum 46% af tvíhliða vergri heildaropinberri þróunaraðstoð á því ári; árið 2007 jókst talan og varð 59%, sem er dæmigerðara.

Rannsóknarskýrslan sýnir að gefendur láta oft aðstoð sína af hendi rakna til of margra, skipta aðstoðinni milli of margra ríkja. Á árunum 2005-6 fengu 38 ríki aðstoð frá 25 eða fleiri DAC og fjölpjóða gefendum. Í skýrslunni er líka borinn saman heildarhlutur aðstoðar sem gefandi veitir hverju samstarfsríki við hlut þess gefanda í hnattrænni aðstoð í því skyni að sýna fram á „aðstoðareinbeitingar“stig hvers gefanda; af 23 meðlimum DAC hafa aðeins átta náð aðstoðar-einbeitingarstigi yfir 50%.

Myndin er m.a.s. skýrari þegar horft er á hana frá sjónarhóli þróunarríkjanna þar sem aragrúi gefenda gefur tiltölulega lágur fjárhæðir; Víetnam á t.d. 29 aðalgefendur, en 17 þeirra standa fyrir 10% af aðstoðinni sem berst. Samt voru í 38 ríkjum – aðallega litlum eyríkjum – færri en 10 gefendur á árunum 2005-6.

Aðstoð verður skilvirkari ef gefendur rökstyðja viðleitni sína. Betri starfsgreinaskipting getur hjálpað til við að einangra fjölda gefenda sem vinna í tilteknu þróunarríki eða -geira, t.a.m. heilbrigðis- eða menntamálum, með lægri færslukostnaði og með því að auðvelda samhæfða viðleitni. Hún getur líka orðið að liði við að tryggja viðeigandi umfjöllun um öll þróunarríkin, ekki aðeins „eftirlæti“ gefenda.

Hversu fyrirsjáanleg er aðstoð?

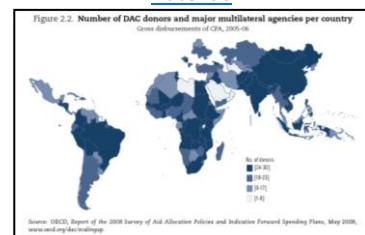
Óvissa kemur oft í veg fyrir viðleitni þróunarríkja til að hafa stjórn á og deila út aðstoð: gefendur gefa ekki alltaf upp áætlanir sínar um útgjöld nógu snemma til að viðtökuríkisstjórnir geti skipulagt sig eða gefendur láta undir höfuð leggjast að standa við loforð sín.

Könnun hjálparstefnu vegna úthlutunar og leiðbeinandi áframhaldandi útgjaldaáforma fyrir DAC 2008 dregur nokkuð úr þessari óvissu með því að bjóða sýn á framtíðarhjálparsvæði sem hjálpar til við að skilgreina bil – sem þegar er til eða áætlað – í einstökum þróunarríkjum.

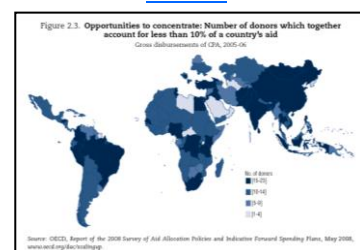
Aðalatriði þessarar könnunar fela í sér:

- Nýlegt fall í opinberri heildarþróunaraðstoð gefur til kynna að hjálparmarkmið fyrir árið 2010 fjarlægjast óðum.
- Þegar niðurfelling skulda kemur til með að dragast saman mun annars konar aðstoð þurfa að vaxa verulega ef núverandi markmið eiga að nást.
- Fjöldi ríkja sem eru í átökum eða viðkvæm horfast í augu við

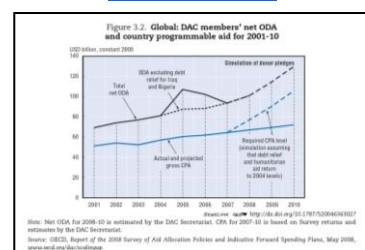
MYND 2.2. FJÖLDI GEFENDA ÞRÓUNARAÐSTODAR-NEFNDAR OG HELSTU FJÖLPJÓÐLEGRA UMBODA Í HVERJU RÍKI BYGGT Á VERGUM ÚTGREIÐSLUM AF VÖRUFLOKKUN EFTIR ATVINNUGREINUM (CPA), 2005-06



MYND 2.3. TÆKIFÆRI TIL AÐ SAMEINA: FJÖLDI GEFENDA SEM BERA SAMAN ÁBYRGÐ Á INNAN VIÐ 10% AF AÐSTOÐ LANDSINS. BYGGT Á VERGUM ÚTGREIÐSLUM AF VÖRUFLOKKUN EFTIR ATVINNUGREINUM (CPA), 2005-06



MYND 3.2. HNATTRÆNT: OPINBER ÞRÓUNARAÐSTOÐ MEÐLIMA ÞRÓUNARAÐSTOÐAR-NEFNDAR OG VÖRUFLOKKUNAR EFTIR ATVINNUGREINUM FYRIR ÁRIN 2001-2010



minnkandi CPA upp á meira en 20 milljónir bandaríkjadala árið 2010 sem ógnar batahorfum þeirra.

Fjármögnunarbilið er sérstaklega alvarlegt í Afríku. Árið 2005 var Afríku lofað 25 milljörðum bandaríkjadala aukalega árið 2010; ef þetta markmið á að nást þarf opinber þróunaraðstoð við heimsálfuna í heild að aukast um meira en 17% á ári.

Þótt könnun DAC gefi vísbendingu um áætlanir um að auka heildaraðstoð um 10 milljarða bandaríkjadala í 102 þróunarríkjum bendir hún til áætlaðrar minnkunar í CPA til 51 ríkis milli árunna 2005 og 2010, aðallega í Afríku og Asíu. Viðbúíð er að 21 ríki verði skilyrðislaust fyrir minnkun upp á meira en 20 milljónir bandaríkjadala hvert.

Stóra myndin: Að nota Parísaryfirlýsinguna til að ná frekari markmiðum um uppbyggingu

Til að endast vel og af réttisýni verður uppbygging að takast á við kynjajafnrétti, umhverfislega sjálfbærni og mannréttindi – sem keyra á sama hátt uppbygginguna áfram. Til dæmis hefur það berlega sýnt sig að aukið menntunarstig kvenna getur minnkað barnadauða.

Þótt mikilvægi þessara tengsla sé almennt viðurkennt sá upptaka Parísaryfirlýsingarinnar frá 2005 fyrir nýjum skriðþunga til að vanda loforðunum í gjörðir. Fimm lexíur úr dæmisögum sýna hvernig nota má Parísaryfirlýsinguna til að þoka áfram frekari markmiðum um uppbyggingu.

Lexía 1: Að virkja vel fátækar konur og fátæka karla styrkir eignarhald og ábyrgð til árangurs við uppbyggingu.

„Botninn upp“ nálgun þýðir að draga eigi samfélagið sem mest inn í pólitískar umræður sem og umræður um stefnumótun. Dæmisögur frá Simbabve og Perú sýna hve marktækum og sjálfbærum endurbótum í heilbrigðismálum er hægt að ná með því að bjóða hinum fátæku að borðinu til að móta heilbrigðisstefnu, verklag og áætlanir.

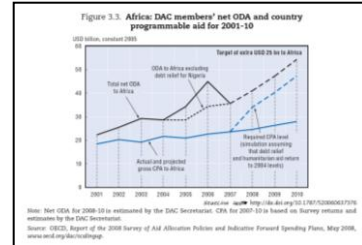
Lexía 2: Aðferð sem er byggð á árangri til að nálgast mannréttindi getur bætt þjónustu allra borgara.

Jaðarhópar hagnast bara til fulls á uppbyggingu ef staða þeirra og þarfir skiljast vel; þetta má auðvelda með beitingu „sundurhlutaðs eftirlits“ – notkun gagna sem eru brotin niður til að endurspeglja kynferði, þjóðerni, samfélagsstöðu o.s.frv.

Lexía 3: Árangursríkari notkun verður af sameiginlegri aðstoðartækni til að þoka áfram forgangsmálum í uppbyggingu.

Gefendur geta hjálpað til við að þoka áfram mannréttindum, umhverfislegri sjálfbærni og kynjajafnrétti með því að þróa og beita sameiginlegri hjálpartækni. Til dæmis getur/geta gefandi/gefendur með

MYND 3.3. AFRÍKA: NETTÓ OPINBER ÞRÓUNARAÐSTOÐ OG FORÁÆTLUÐ HJÁLP RÍKJA HJÁ MEGLIMUM DAC FYRIR ÁRIN 2001-2010



TAFLA 3.2. AÐ HÆKKA UPP ÞAÐ SEM ÞEGAR HEFUR VERIÐ ÁÆTLAÐ – AUKNING UPP Á MEIRA EN 100 MILLJÓNIR BANDARÍKJADALA

Table 3.2. Scaling up already programmed: Increases above USD 100 million. Ranking by absolute increase (countries with increasing aid dependency are highlighted) – over differences

Partner	ODA (billion USD)		Increase 2005 to 2010		ODA/IDG		ODA per capita (USD)
	2005	2010	2010	%	2007	2007	
Botswana*	1 002	2 700	1 698	169	2.6	2.6	38
Kenya*	208	1 375	1 167	128	3.3	6.7	38
Tanzania*	1 432	2 008	576	40	1.4	1.7	44
Uganda*	1 004	1 417	413	40	0.8	1.2	21
Kenya	1 025	2 146	1 121	92	2.4	3.4	8
Kenya*	469	819	350	73	1.8	2.2	34
Uganda*	134	1 127	993	82	0.6	5.4	7
Tanzania	679	848	169	24	0.2	0.2	12
Kenya*	1 020	1 910	890	74	1.4	1.7	11
Kenya	238	447	210	14	1.6	2.7	38
Kenya	364	678	314	82	0.5	0.8	14
Kenya*	307	1 144	837	82	0.9	3.1	37
Kenya*	832	848	16	2	4.0	1.2	32
Kenya	419	492	73	14	1.2	1.2	34
Kenya, low pop.†	469	602	133	28	0.2	0.3	17
Kenya*	369	1 139	770	114	0.3	0.3	37
Kenya (low pop.†)	82	242	160	19	0.4	1.0	14
Kenya	87	291	204	23	0.3	0.3	31
Kenya	1 064	1 120	56	6	0.8	0.8	13
Kenya*	1 212	1 375	163	13	0.8	0.9	43
Kenya*	851	981	130	15	0.7	0.8	44
Kenya	209	381	172	82	0.2	0.3	13
Kenya*	451	29	-422	-94	0.2	0.2	25
Kenya*	48	239	191	3.9	1.0	2.0	23
Kenya*	110	239	129	1.6	1.0	1.0	115
Kenya*	88	239	151	1.7	0.7	0.7	64
Kenya*	308	448	140	2.0	2.0	2.0	44
Kenya*	110	317	207	1.9	0.4	0.4	37
Kenya*	110	239	129	1.5	1.0	1.0	13
Kenya*	2 405	2 125	-280	-1.2	0.3	0.3	53
Kenya, low pop.†	104	239	135	1.3	0.3	0.3	142
Kenya	134	239	105	0.7	0.3	0.3	41
Kenya	134	670	536	3.9	0.3	0.3	48

mesta samanburðarvinninginn og getu á sviðum eins og kynjajafnrétti tekið forystuna við að örva þessi markmið, leggja til sérþekkingu og tæknilegan stuðning.

Lexía 4: Orð verða að leiða til aðgerða.

Þótt margar góðar stefnuýfirlýsingar hafi verið samdar um réttindi, umhverfislega sjálfbærni, útilokun og kynjajafnrétti dugir það ekki til. Dæmi frá Úganda og Síerra Leóne undirstrika mikilvægi skynsamlegs ramma um fjárhagsáætlun og eftirlit, samfélagsmiðaðrar samvinnu, stuðnings við borgaralegt samfélag og uppbyggingargetu til að hjálpa við að breyta göfugum ásetningi í aðgerðir – og áhrif.

Lexía 5: Samræmdur stuðningur gefenda getur hjálpað til við að byggja aftur upp getu við viðkvæmar kringumstæður.

Þótt brothætt ríki skorti oft getu til beinlínis að innleiða grundvallaratriði Parísaryfirlýsingarinnar geta þessi grundvallaratriði samt unnið í þágu þeirra. Síerra Leóne er gott dæmi: árangur kosninganna sem voru haldnar árið 2007 kom til að hluta til vegna samhæfingar á stuðningi meðal samstarfsaðila uppbyggingar ríkisins.

Stefna og viðleitni tvíhliða gefenda

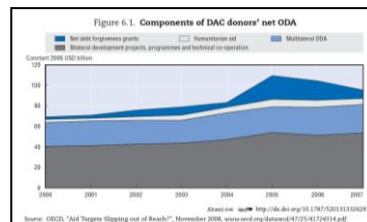
Árið 2007 féll heildarnettóala opinberrar þróunaraðstoðar aðildarríkja í DAC um 8,5% að raunvirði, niður í 103,5 milljarða bandaríkjadala. Ef við undanskiljum hins vegar niðurfellingu skulda jókst opinber þróunaraðstoð um 2% að raunvirði sem felur í sér sannari endurspeglun á heildarleitninni.

Talan að ofan sýnir áhrifin af niðurfellingu skulda á heildartölu opinberrar þróunaraðstoðar á árunum 2005 og 2006. Hún sýnir líka smávægilega aukningu í mannúðaraðstoð árið 2005 – aðallega séraðstoð í kjölfar flóðbylgjunnar í Indlandshafi og jarðskjálftans í Pakistan. Tvíhliða uppbyggingarverkefni og áætlanir tóku smádyfu árið 2006 en jukust lítilllega aftur árið 2007 sem bendir til þess að gefendur séu smám saman að bæta í áætlanir sínar um kjarnahjálp.

Þessi framför er engu að síður alltof hæg ef gefendur ætla að standa við skuldbindingar sínar á árinu 2010. Á G8-fundinum í Gleneagles og þúsaldarfundi +5 Sameinuðu þjóðanna árið 2005 skuldbundu gefendur sig til að auka opinbera þróunaraðstoð um 50 milljarða bandaríkjadala árið 2010 (samanborið við árið 2004, á föstu verðlagi þess árs). Að svo komnu hefur um 21 milljarði bandaríkjadala af þessari upphæð verið ráðstafað eða áform eru uppi um það. Það þýðir að gefendur eiga enn eftir að taka með 30 milljarða bandaríkjadala til viðbótar á verðlagi dala 2004 í fjárhagsáætlunum sínum til hjálpar – u.þ.b. 34 milljarða bandaríkjadala á verðlagi dala 2007 – til að standa við skuldbindingar sínar.

Í yfirstandandi fjárhagskreppu og efnahagslegum hægagangi er brýnt að tryggja að hjálparkreppa leiði ekki af niðurskurði í

MYND 6.1. ÞÆTTIR Í NETTÓ OPINBERRI ÞRÓUNARAÐSTOÐ MEÐAL GEFENDA ÞRÓUNARAÐSTOÐAR- NEFNDARINNAR



fjárhagsáætlun til hjálpar. Sem viðbragð við sameiginlegu ákalli frá Angel Gurría, framkvæmdastjóra OECD, og Eckhard Deutscher, stjórnarformanni DAC, gáfu helstu gjafaríki heims hjálparloforð 24. nóvember 2008 og „ítrekuðu fyrri loforð um að auka hjálparmagnið og viðhalda hjálparflæði í þeim mæli sem væri samkvæmt loforðunum“.

Þróunarsamvinnuskýrslan er gefin út á hverju ári af formanni þróunaraðstoðarnefndarinnar og er umræðuvettvangur þar sem helstu tvíhliða gefendur vinna saman að því að styrkja sjálfbæra þróun. Í skýrslunni koma fram gögn og greiningar á nýjustu leitninni í alþjóðlegri aðstoð.

© OECD 2009

Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing.

Eftirprentun þessa útdráttar er leyfileg, að því tilskildu að getið sé höfundarréttar OECD og titils upprunalegu útgáfunnar.

Fjöltyngdir útdrættir eru þýdd ágríp af útgáfum OECD sem upphaflega voru gefnar út á ensku og frönsku.

Þeir eru fáanlegir án endurgjalds í netbókaverslun OECD www.oecd.org/bookshop/

Hafið samband við Réttinda- og þýðingareiningu OECD, framkvæmdanefnd fjölmíðlunar og almannamálefna ef frekari upplýsinga er þörf hjá: rights@oecd.org eða með faxi: +33 (0)1 45 24 99 30.

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

Heimsækið vefsíðu okkar www.oecd.org/rights/

