

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

**KEHITYSAPU KANSAINVÄLISENÄ
JULKISHYÖDYKKEENÄ**

Kansantaloustiede
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2006
Ohjaaja: Matti Tuomala

Heidi Pokki

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos; kansantaloustiede
Tekijä:	POKKI, HEIDI
Tutkielman nimi:	Kehitysapu kansainvälisenä julkishyödykkeenä
Pro gradu -tutkielma:	65 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Lokakuu 2006
Avainsanat:	kehitys, kehitysapu, kansainvälinen julkishyödyke

Perinteinen kehitysapu ei ole usein ollut tehokasta köyhyyden vähentämisessä ja talouskasvun luomisessa. Kehitysavun konditionaalisuus ei ole myöskään toiminut. Lisäksi kehitysapuprojektien omistajuus ja koordinointi ovat olleet puutteellisia. Näihin ongelmiin ratkaisuksi on esitetty yhteistä rahastoa. Yhteisen rahaston tapauksessa vastuu kehitysstrategian luomisesta ja toteuttamisesta annettaisiin vastaanottajamaille lisäten kehitysapuprojektien omistajuutta ja toimeenpanon tehokkuutta. Viime aikoina on keskusteltu myös siitä, voisivatko kansainväliset julkishyödykkeet kehitysavun muotona olla tehokas ratkaisu. Kehittyneet maat ja kehitysmaat vaikuttavat yhä enemmän toistensa toimintaedellytyksiin ulkoisvaikutusten kautta ja siten auttamalla kehitysmaita niiden ongelmien kanssa, voidaan teollisuusmaissa hyötyä parannuksista suoraan. Työssä tarkastellaan kansainvälisiä julkishyödykkeitä kehitysavun muotona sekä sitä, millaisia uudistuksia tarvittaisiin paremman ja tehokkaamman kehitysapusysteemin aikaansaamiseksi.

Työssä saatiin selville, että jotta kansainväliset julkishyödykkeet voisivat olla tehokas ratkaisu perinteisen kehitysavun ongelmiin, on toisen seuraavista tilanteista toteuduttava. Julkishyödykkeen täytyy olla kahden panoksen additiivinen yhdistelmä ja vastaanottajamaan tulee olla tehokkaampi julkishyödykkeen tuotannossa kuin antajamaa tai julkishyödyke kokonaisuudessaan tulee olla määritelty pienemmän panoksen mukaan. Perinteinen kehitysapu lisää kehitysmaiden kapasiteettia tuottaa ja hyötyä kansainvälisistä julkishyödykkeistä, joten perinteinen kehitysapu on edelleen kansainvälisistä julkishyödykkeistä huolimatta tarpeellista. Kun ero rikkaimman ja köyhimmän maan välillä kasvaa, pitää rikkaimpien maiden lisätä kansainvälisten julkishyödykkeiden tuotantoa erityisesti best shot ja heikoin lenkki -teknologioiden tapauksissa. Kun julkishyödykkeen tuotantoon laitettu panos ei ole täydellinen substituutti toisen tahon panoksen kanssa, on tulopolitiikka tulonsiirtojen ja verovaroiden tuettujen julkishyödykkeiden muodossa käypä ratkaisu. Se kenen kansainväliset julkishyödykkeet tulisi tuottaa, riippuu mm. aggregaatioteknologiasta, julkishyödykkeen luonteesta sekä ulkoisvaikutusten laajuudesta.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	1
2 KEHITYSAVUN HISTORIA	3
2.1 Kehitysapu ja kylmä sota.....	4
2.2 Kehitysavun viimeisimmät tuulet	8
2.3 Kehitysstrategian muotoutuminen ja kehitysapupolitiikka	11
2.4 Strateginen käyttäytyminen	12
3 KEHITYSAVUN TEORIA	17
3.1 Kehitysapu ilman konditionaalisuutta	17
3.2 Konditionaalisuus eli ehdollinen kehitysapu	19
4 PERINTEISEN KEHITYSAVUN ONGELMAT	23
4.1 Kehitysavun tehokkuus	23
4.2 Miksi kehitysapu on epäonnistunut Afrikassa?	27
5 KOHTI YHTEISTÄ RAHASTOA	29
5.1 Kehitysavun yhteinen rahasto	30
5.2 Yhteisen rahaston toteuttaminen.....	31
6 KEHITYSAPU KV-JULKISHYÖDYKKEENÄ	33
6.1 Globalisaatio ja kansainväliset julkishyödykkeet	35
6.2 Kansainvälisen julkishyödykkeen määrittelyä.....	36
6.3 Klubihyödykkeet ja yhteistuotteet.....	38
6.4 Julkishyödykkeiden luokittelua.....	39
6.5 Ulkoisvaikutukset ja kansainväliset julkishyödykkeet.....	44
6.6 Kehitys ja kansainväliset julkishyödykkeet.....	46
6.7 Kehitysavun ja kv -julkishyödykkeiden tulevaisuus	48
6.8 Minkä instituutioiden tulisi tuottaa kv -julkishyödykkeet?	49
7 PERUSMALLI JA NEUTRAALISUUSTULOS	52
7.1 Peli 1: Samanaikaiset panokset kansainvälisen julkishyödykkeen aikaansaamiseksi.....	53
7.2 Peli 2: Stackleberg -malli	55
7.3 Erityyppiset kansainväliset julkishyödykkeet ja kehitysapu	56
7.4 Tulosten tarkastelua.....	58
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	60
Lähteet	63
Liite 1. DAC kehitysavun allokointi kv- julkishyödykkeisiin	66

1 JOHDANTO

Julkinen keskustelu kehitysavusta on muuttunut mielenkiintoisella tavalla kylmän sodan jälkeen. Vielä reilut kaksikymmentä vuotta sitten kehitysavun perusteena olivat turvallisuus ja solidaarisuus. Kylmän sodan aikaan kehitysavulla pyrittiin pitämään kehitysmaat omalla ideologisella puolella. Lisäksi ajateltiin, että resurssien siirto rikkailta köyhille oli moraalinen velvollisuus. Edelleen osa avunantajamaista antaa kehitysapua strategisista syistä. Nykyisin perinteistä kehitysapua tarkastellaan usein skeptisesti, sillä kehitysapu ei ole usein ollut tehokasta. Kehitysavun sitominen ja konditionaalisuus eivät ole toimineet. Burnsiden ja Dollarin (1997) tekemän tutkimuksen mukaan kehitysaputulojen ja taloudellisen kehityksen (mitattuna BKT henkeä kohden) välillä ei ole korrelaatiota. Kehitysapu nostaa kasvulukuja vain, jos sitä annetaan hyvään ja vakaaseen poliittiseen ympäristöön. Kehitysapua ei kuitenkaan tutkimuksen mukaan anneta tällaisiin ympäristöihin. Näyttäisikin siltä, että perinteinen kehitysapu ei ole pystynyt tehokkaasti lisäämään kasvua kehitysmaissa ja vähentämään köyhyyttä. Lisäksi kehitysavunanto on usein perustunut poliittisiin tavoitteisiin kehitystavoitteiden sijaan.

Kehitysavun onkin väitetty epäonnistuneen sen takia, että se on suunnattu vääränlaiseen kehitysmalliin. Lisäksi kehitysapu ei näytä olevan oikea tapa rahoittaa kehitysmaiden kotimaisia politiikkamuutoksia. Kehitysavun tehottomuus johtuu osittain myös omistajuuden puutteesta eli vastaanottajamaat eivät ota kehitysapuprojekteja omakseen ja vastaanottajamaassa ei löydy motivaatiota hankkeiden loppuun viemiseen ja ylläpitämiseen. Kehitysavun tehokkuutta vähentää myös projektien ja kehitysapuohjelmien koordinoinnin puute vastaanottajamaassa. Erimielisyydet oikeanlaisesta kehitysstrategiasta ja erilaiset poliittiset intressit ovat johtaneet suureen kehitysaputoimistojen ja ohjelmien joukkoon, joita vastaanottajamaan on vaikea koordinoita. Eräs ongelma on myös se, että vastaanottajamaasta tulee helposti riippuvainen kehitysavusta. Riippuvaisuus on ollut erityisen ongelmallista teknisen avustamisen yhteydessä.

Kanbur, Sandler ja Morrison (1999) ovat esittäneet perinteisen kehitysavun ongelmien ratkaisuksi yhteisen rahaston lähestymistapaa. Yhteisen rahaston tapauksessa vastuu kehitysstrategian luomisesta ja toteuttamisesta annettaisiin vastaanottajamaalle lisäten projektien omistajuutta ja toimeenpanon tehokkuutta. Lisäksi tällainen järjestely mahdollistaisi sen, että antaja voisi arvioida vastaanottajan kehitysstrategiaa omien kriteeriensä mukaisesti. Viime aikoina on keskusteltu myös siitä, voisivatko kansainväliset julkishyödykkeet kehitysavun muotona olla tehokas ratkaisu. Nykyisessä globalisoituvassa maailmassa syntyy jatkuvasti suuria rajat ylittäviin ja maailmanlaajuisiin ulkoisvaikutuksiin liittyviä ongelmia. Väestönkasvu, ympäristön rapautuminen, maastamuutto ja pakolaiset, huumeet ja rikollisuus sekä tautien kontrollointi ovat asioita, joiden kautta kehitysmaat vaikuttavat teollisuusmaihin. (Jayaraman & Kanbur 1999) Kehittyneet maat ja kehitysmaat vaikuttavat yhä enemmän toistensa toimintaedellytyksiin ulkoisvaikutusten kautta ja siten auttamalla kehitysmaita niiden ongelmien kanssa, voidaan teollisuusmaissa hyötyä parannuksista suoraan.

Työssä tarkastellaan kansainvälisiä julkishyödykkeitä eräänä kehitysavun muotona sekä sitä, millaisia uudistuksia tarvittaisiin paremman ja tehokkaamman kehitysapusysteemin aikaansaamiseksi. Työssä saatiin selville, että kehitysapu kansainvälisenä julkishyödykkeenä on tehokas ratkaisu tietyin edellytyksin. Silti perinteinen kehitysapu on edelleen tarpeellista, sillä se lisää kehitysmaiden kapasiteettia tuottaa ja hyötyä kansainvälisistä julkishyödykkeistä. Toisessa luvussa käydään läpi kehitysavun historiaa modernin kehitysavun alkua ajoista aivan viime päiviin asti. Lisäksi siinä tarkastellaan myös kehitysstrategian muotoutumista eri aikakausina ja strategisen käyttäytymisen vaikutuksia kehitysapuallokaatioprosessiin. Luvussa kolme esitellään kehitysavun teoriaa eli tarkastellaan epäkonditionaalista kehitysapua sekä perusteluja konditionaalille kehitysavulle. Luvussa neljä tarkastellaan puolestaan sitä, onko kehitysapu tehokas tapa vähentää köyhyyttä ja lisätä hyvinvointia kehitysmaissa. Lisäksi luvussa neljä käsitellään kehitysavun epäonnistumista Afrikassa.

Koska perinteinen kehitysapu näyttää monilta osin olevan ongelmallinen ja puutteellinen kehitystavoitteiden saavuttamisessa, on yhteistä rahastoa (common pool) esitetty paremmaksi kehitysapuratkaisuksi. Perusteluja yhteisen rahaston käyttöönottoon ja yhteisen rahaston toimintatapaa käydään läpi luvussa viisi. Kuudennessa luvussa tarkastellaan kansainvälisten julkishyödykkeiden määritelmää ja luokittelua,

ulkoisvaikutuksia sekä kansainvälisten julkishyödykkeiden tarpeellisuutta yhtenä keskeisenä kehitysavun muotona. Seitsemännessä luvussa esitellään kansainvälisten julkishyödykkeiden perusmallia peliteorian näkökulmasta ja viimeisessä luvussa esitellään työn johtopäätökset.

2 KEHITYSAVUN HISTORIA

Modernin kehitysavun voidaan katsoa lähteneen liikkeelle Isossa-Britanniassa 1900-luvun alussa, kun Ison-Britannian hallitus kiinnostui siirtomaidensa taloudesta. Vuonna 1929 ensimmäistä kertaa alettiin avustaa siirtomaiden hallituksia kehittämään maansa taloutta antamalla lainaa ja avustuksia. Näillä uudistuksilla pyrittiin parantamaan siirtomaiden infrastruktuuria, tutkimusta sekä veden ja sähkön saantia. Koulutus ei vielä tuolloin kuulunut mukaan uudistushankkeeseen. Vuoden 1929 Colonial Development Actin tarkoituksena oli parantaa työllisyyttä Isossa-Britanniassa lisäämällä brittiläisten tuotteiden kysyntää siirtomaissa. Siirtomaiden tuli avunantoa vastaan kuluttaa mahdollisimman paljon rahaa brittiläisiin tuotteisiin. (Little & Clifford 1965, 31) Heti alusta lähtien brittiläinen kehitysapu olikin luonteeltaan “tied aid”, sidottua eli kehitysavun saanti oli sidottu tiettyyn ehtoon. Esimerkiksi siirtomaiden tuli kehitysavun saantia vastaan kuluttaa mahdollisimman paljon kehitysapua antavan maan tuotteita. Myös USA:n Latinalaisen Amerikan maille antama kehitysapu 1930- ja 1940-luvuilla oli luonteeltaan sidottua kehitysapua. (Kanbur 2003a, 3)

Kunnolla kehitysavunanto lähti liikkeelle kuitenkin vasta toisen maailmansodan jälkeen. 1940-luvulla oli kaksi tärkeää tapahtumaa, jotka vaikuttivat kehitysavun muotoutumiseen: Marshallin sopimus sekä YK:n perustaminen ja Bretton Woods. Ensinnäkin Marshallin sopimuksessa USA lupautui avustamaan Euroopan maita kahdenkeskisen avustamisen muodossa. Toinen keskeinen seikka oli YK:n perustaminen ja Bretton Woods, jotka perustivat Maailman Pankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n. Ne edustavat monenkeskistä kehitysapua. Marshallin sopimuksen ja Maailman Pankin tarkoituksena oli rakentaa uudelleen sodan jälkeinen Eurooppa, ei niinkään kehittää teollistumattomia maita. Kuitenkin melko pian huomio kiinnittyi kehitysmaihin. USA:n Presidentti Harry Truman kehitti kuuluisan Neljän

kohdan ohjelman, jonka tavoitteena oli ”tuoda tieteellisen edistyksen edut ja teollisen edistyksen kehittymättömien alueiden ulottuville näiden alueiden parantamiseksi ja kehittämiseksi.” (Kanbur 2003a, 4) Moderni kehitysapu sai tuolloin alkunsa.

2.1 Kehitysapu ja kylmä sota

Toisen maailmansodan jälkeen kehitysapuun ovat vaikuttaneet kaksi keskeistä asiaa: geopolitiikan kehittyminen ja kehitysajattelun muotoutuminen. Kylmä sota oli keskeinen geopolitiikkaan vaikuttava tekijä. Kylmän sodan aikaan keskeisin tavoite sekä lännessä että idässä oli estää kehitysmaita menemästä ”toiselle puolelle” eli kehitysavulla yritettiin houkuttaa puolueettomia köyhiä maita omalle ideologiselle puolelle. Ekonomistit olivat kuitenkin eri mieltä siitä, mikä aiheutti kehitystä ja sitä kautta siitä, mikä rooli kehitysavulla pitäisi olla kehityksen luomisessa. (Kanbur 2003a, 4–5)

Useat ekonomistit ajattelivat 1960-luvulla, että taloudellisen kehityksen pääasiallinen rajoite oli pääoman kasaantuminen ja että kehitysavun pääasiallinen rooli olisi täydentää kotimaista säästämistä. Samanaikaisesti hallituksen olisi oltava johtoasemassa hoitamassa investointeja ja kehitysapuprosessia apua saavassa maassa, sillä markkinat epäonnistuivat siinä. Oltiin sitä mieltä, että nuoret teollisuudenalat piti suojata ulkoisilta kilpailijoilta. Länsimaat uskoivat, että taloudellinen kehitys pitäisi kehitysmaat samalla puolella ja kehitysapu keskitetysti johdettuun pääoman kasaantumiseen auttaisi taloudellisessa kehityksessä. (Kanbur 2003a, 5–6)

1960- ja 1970-luvuilla sekä kahden- että monenkeskinen kehitysavunanto laajeni. Kun ei enää tarvittu niin paljon resursseja Euroopan ja Japanin uudelleenrakentamiseen, suuntautui kiinnostus kehitysmaihin. 1960-luvulla perustettiin International Development Association, IDA ja avattiin alueellisia kehityspankkeja Aasiaan, Afrikkaan ja Latinalaiseen Amerikkaan. Tuolloin uskottiin, että avunantajamaiden yhteenliittymä olisi parempi vaihtoehto kuin yksittäiset kehitysapuohjelmat. Huomio ei enää kiinnittynyt vain bruttokansantuotteeseen, vaan nyt keskityttiin köyhyyden vähentämiseen ja sosiaaliseen sektoriin. Näin tehtiin mm. siksi että esimerkiksi Brasiliassa talouskasvusta huolimatta, eriarvoisuus kasvoi huomattavasti ja kohdattiin

uudenlaisia eriarvoisuuteen liittyviä ongelmia. Kehitysavun oppiteorian painopiste muuttui kasvun vauhdittamisesta köyhyyden vähentämiseen. Erityisesti keskityttiin maanviljelyyn ja sosiaaliseen sektoriin sekä koulutuksen ja terveydenhuollon kehittämiseen. (Kanbur 2003a, 6)

1950-luvulta 1970-luvulle kritisoitiin jatkuvasti sidottua kehitysapua. Sidotussa kehitysavussa oli kyse siitä, että apua annettiin sillä ehdolla, että apua saava maa kulutti rahat lahjoittajamaan tuotteisiin. Taloudelliset analyytikot osoittivat tällaisen resurssija siirtävän toimintatavan tehottomaksi. USA:ssa taas mietittiin maatalouden ylijäämän lahjoittamista köyhille maille. Tästä ajatuksesta kuitenkin luovuttiin, sillä sen todettiin vahingoittavan vastaanottajamaan taloutta. Puhuttiin myös siitä, pitäisikö kehitysapua antaa tietyille projekteille vai yhteisesti valtion budjettiin. Projektirahoitukseen liittyi implisiittisesti konditionaalisuus: rahaa virtasi niin kauan kunnes projekti oli saatu vietyä loppuun. Budjettiavussa puolestaan konditionaalisuus liittyi koko maan laajoihin politiikkalinjoihin.

1980-luku oli hyvin myrskyisä kausi ”kehitysupille” (development doctrine) ja ”kehitysupuopille” (aid doctrine). Tuli OPECin öljyshokit vuosina 1973 ja 1979, Berliinin muuri kaatui ja Neuvostoliitto romahti. Siten kylmä sota loppui. Pohjoisen päättäjät siirtyivät konservatiivisempaan suuntaan. Tätä taustaa vasten päätettiin siirtyä aiemmasta valtiojohtoisesta kehitysupuopista tukemaan markkinaperusteisia reittejä kehitykseen. 1970-luvun lopun ja 1980-luvun alun taloudellinen kriisi loi vipuvaikutuksen niille, joilla oli varaa rahoittaa kehitysmaiden velkoja.

(Kanbur 2003a, 6–7)

1980-luvulta lähtien Maailman Pankki on säilynyt vapaakaupan uskollisena kannattajana. 1980-luvulla development doctrine ja aid doctrine sulautuivat yhteen. Apua annettiin valtionapuna ja vastavuoroisesti vastaanottajamaan tuli saada aikaan poliittisia uudistuksia. 1980-luvun alussa keskeinen keskustelun aihe oli Latinalaisen Amerikan velkakriisi. Velkahelpotukset sidottiin siellä politiikkauudistuksiin. Niin tehtiin myös Afrikassa. Jotkut olivat sitä mieltä, että aid doctrine ja development doctrine 1980-luvulla tukivat vain pohjoisen velkojien intressejä ja että niistä olisi pitänyt luopua. Silloin vaadittiin suuria velkahelpotuksia tai kehitysmaiden velkojen anteeksi antamista kokonaan. (Kanbur 2003a, 7)

1990-luvun alku- ja loppupuoliskojen välillä on selkeä ero aid ja development doctrinen kehityksessä. 1990-luvun alkupuolella edellisen vuosikymmenen oppi oli vielä vallalla etenkin kun oltiin huolissaan siitä kuinka Itä-Euroopan entiset kommunismimaat muuttuisivat keskitetysti johdetuista talouksista markkinatalouksiksi. Useimmat uskoivat virallisissa piireissä että nopea siirtyminen olisi paras tapa. 1990-luvun loppupuolella siirtymisen tuhoiset seuraukset monissa maissa tulivat kuitenkin esiin ja alettiin arvioida tilannetta uudelleen. Keskeinen tapahtuma 1990-luvulla oli myös Aasian talouskriisi vuonna 1997 ja sen jälkeiset kriisit Latinalaisessa Amerikassa ja Venäjällä, mitkä johtivat kaikkein köyhimpien maiden kärsimiin suuriin ulkoisvaikutuksiin. Monet kritisoivat pääomamarkkinoiden liian nopeaa vapauttamista, mikä oli seurausta turhan suuresta luottamuksesta markkinavoimiin 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa. Maailman Pankkia ja erityisesti IMF:ää pidettiin rikkaiden maiden etujen ajajina. Näin development doctrine palasi 1990-luvulla korostamaan köyhyiden vähentämistä kehityksen perimmäisenä tavoitteena. (Kanbur 2003a, 7–8)

Viime vuosituhannen lopulla antaja- ja vastaanottajamaiden mielipiteet kehitysstrategian yksityiskohdista ja sen toteuttamisesta erosivat suuresti. Huolimatta siitä, että yleisellä tasolla vallitsi yksimielisyys fiskaalisen puuttumisen ja makrotaloudellisen tasapainon tärkeydestä, syvempi sosiaalisten, rakenteellisten ja institutionaalisten asioiden tarkastelu osoittaa, että mielipiteet erosivat paljonkin. Ymmärrettiin, että kansallisten instituutioiden täytyy käsitellä näitä aiheita ottaen huomioon tietyt maakohtaiset edellytykset. Keskeisimmäksi perinteisen maakohtaisen kehitysapujakelusysteemin haasteeksi nousi kehityksen lisäämiseen ja köyhyiden vähentämiseen liittyvien eroavien mielipiteiden hallinta, koordinoinnin parantaminen, omistajuuden lisääminen sekä kehitysapuriippuvuuden vähentäminen. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 2–3)

Nykyinen 2000-luvun alun development doctrine on aiempien oppien synteesi. Ei olla palaamassa 1950- ja 1970-lukujen sisäänpäin katsoviin hallitusjärjestelmiin ja toisaalta 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun markkinavoimiin kiihkeästi uskomisen on tasaantunut. Hallitusten rooli tunnustetaan, mutta niin tunnustetaan myös niiden vastuuvollisuus. Kokonaismakrotaloudellisen politiikan merkitys tunnustetaan, mutta uskotaan että tietyt valtiovallan puuttumiset ovat ihan hyväksyttäviä, jotta saataisi

köyhät hyötymään kokonaispolitiikasta ja kasvusta. Nyt korostetaan kotitalouksien ja sukupuolien välisiä asioita, samoin kuin ympäristön rapautumista ja sen vaikutuksia köyhiin. Uskotaan, että kansallisten ja globaalien instituutioiden rooli politiikkojen vaikutuksien määrittämisessä on keskeinen. Aiempaa enemmän korostetaan globaalista riippuvuutta toisistamme, globaalista yhteenkuuluvuutta ja kansainvälisten ulkoisvaikutusten vahvaa hallintaa. Edelleen esillä on kuitenkin useita seuraavanlaisia kysymyksiä. Mitä hyötyä kehitysapua antava maa saa avunannosta? Auttaako kehitysapu todella vastaanottavan maan talouskehitystä ja lisääkö se hyvinvointia? Minkä tyyppinen konditionaalisuus voi parantaa kehitysavun tehoa taloudellisen kehityksen edistämässä ja hyvinvoinnin lisäämisessä köyhissä maissa? Mikä on kehitysavun rooli erilaisten kansainvälisten julkishyödykkeiden tuottajana? (Kanbur 2003a, 8)

Taulukkoon 1 on koottu kehitysavun historian pääkohdat eli vallalla olleet instituutiot, ideologiat, painopisteet ja kehitysavun tyypit 1940-luvulta 1990-luvulle.

Taulukko 1. Kehitysavun historian pääpiirteet (Kanbur 2003a, 25)

	<i>Dominoivat instituutiot</i>	<i>Antaeen ideologia</i>	<i>Antajan painopiste</i>	<i>Kehitysavun tyypit</i>
1940-luku	Marshallin sopimus ja YK (sisältäen Maailman pankin)	Suunnittelu	Uudelleenrakennus	Mashallin sopimus oli pitkälti ohjelma-apua.
1950-luku	USA ja Neuvostoliitto tulivat keskeisiksi vuodesta 1956.	Antikommunismi, valtiolla keskeinen rooli	Yhteisöllisyys, kehitys, muutos	Ruoka-apu ja projektit
1960-luku	Kahdenkeskisten ohjelmien liikkeellepano	Kuten 1950-luvullakin, tuettiin valtiota ja tuottavia sektoreita.	Tuottavat sektorit ja infrastruktuuri	Kahdenkeskisessä avustamisessa annettiin teknistä apua ja budjettiapua; monenkeskisessä avustamisessa keskityttiin projekteihin.
1970-luku	Monenkeskisten organisaatioiden laajeneminen (etenkin Maailman pankki, IMF ja Arabien rahoittamat kehitysaputoimistot)	Jatkettiin valtion toimien tukemista tuottavien toimintojen ja perustarpeiden osalta.	Köyhyys, tarkoitteen maanviljelystä ja perustarpeita (sosiaalinen sektori)	Ruoka-apu väheni ja alettiin tukea tuontia.
1980-luku	NGO:iden nousu 1980-luvun puolivälistä	Markkinaperusteinen sopeutuminen	Makrotaloudellinen uudistus	Rahoituksellinen ohjelma-apu ja velkahelpotukset
1990-luku	Itä-Euroopasta ja entisestä Neuvostoliitosta tulee pikemminkin avunsaajia kuin avunantajia; tarvitaan kipeästi vastaanavanlaisia instituutioita	Vuosisadan loppua kohden siirrytään taas valtiojohtoisempaan suuntaan.	Köyhyys ja hallinto	Aiempaa enemmän sektorikohtaista avustamista

2.2 Kehitysavun viimeisimmät tuulet

Monet luulivat 1990-luvun alussa, että kehitysavun historia olisi ohitse, sillä kun kylmä sota loppui monet poliittiset ja strategiset ennen 1990-lukua vallalla olleet kehitysavunannon motiivit eivät enää päteneetkään. Kuitenkin mielenkiinto kehitysapuun ei ole täysin lopahtanut, vaan se on alkanut elpyä, ja kehitysapukeskusteluihin on tullut uusia mielenkiintoisia keskustelunaiheita. 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa olleita merkittäviä kehitysapukeskusteluihin vaikuttaneita tekijöitä ovat olleet mm. OECD-DAC raportti vuodelta 1996 ('Shading the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation'), jossa luotiin uudet prioriteetit kehitysavulle ja sen myötä otettiin laajasti käyttöön kansainväliset kehitystavoitteet (International Development Targets). Toinen keskeinen tutkimus, joka on vaikuttanut vahvasti kehitysajattelun muotoutumiseen viime aikoina, on Maailman pankin vuonna 1998 julkaisema tutkimus 'Assessing Aid'. Maailman pankin tutkimuksen keskeisin johtopäätös oli, että kehitysapu lisää talouskasvua hyvissä poliittikkaympäristöissä. Tämä johtopäätös on ollut monen viimeaikaisen tutkimuksen ja keskustelun aihe. (Mavrotas & Villanger 2005, 2–3)

Keskeinen askel eteenpäin kehitysyhteistyössä tällä vuosituhanella oli YK:n konferenssi, joka pidettiin Monterreysssä maaliskuussa 2002. Siellä saavutettiin sekä monenvälisten että kahdenvälisten kehitysaputoimistojen puolesta yhteisymmärrys siitä että Vuosituhannen Kehitystavoitteet¹ (Millenium Development Goals) pitäisi saavuttaa vuoteen 2015 mennessä. Nyt ollaan laajalti samaa mieltä siitä, että tarvitaan lisää kehitysapuvaroja, jotta vuosituhanen kehitystavoitteet saavutettaisiin. Lisäksi samanaikaisesti tulisi parantaa kehitysavun tehokkuutta huomattavasti, kotimaisten resurssien liikkuvuutta tulisi lisätä ja pitäisi löytää uusia rahoituskeinoja kehitysavun ohella kehityksen edistämiseksi. Viime aikoina useat kahdenkeskiset kehitysaputoimistot ovat tehneet altruistisia aloitteita. Esimerkiksi Britanniassa on tehty

¹ YK:n vuosituhattavoitteet ovat:

1. Äärimmäisen nälän ja köyhyyden poistaminen
2. Ulottaa peruskoulutus kaikille
3. Edistää sukupuolten tasa-arvoa ja parantaa naisten asemaa
4. Vähentää lapsikuolleisuutta
5. Parantaa odottavien äitien terveyttä
6. Taistella aidsia, malariaa ja muita tauteja vastaan
7. Taata ympäristön kestävä kehitys
8. Luodaan globaali kumppanuus kehitykseen

ehdotus kansainvälisen rahoituspalvelun (International Finance Facility, IFF) tuottamiseksi, jonka tarkoituksena on suojata kansainväliset pääomamarkkinat siten, että vuosituhanen kehitystavoitteet saavutettaisiin. USA:ssa perustettiin Millennium Challenge Account, joka antaa kehitysapua niille vastaanottajamaille, jotka muuttuvat demokratiaksi ja noudattavat tervettä talouspolitiikkaa. Ranska on tehnyt aloitteen kasvattaa ranskalaista kehitysapua Saharan eteläpuoleiseen Afrikkaan viidelläkymmenellä prosentilla seuraavan viiden vuoden aikana siten, että vuosituhanen kehitystavoitteisiin liittyvä prosessi nopeutuisi. Lisäksi YK on julkistanut vuosituhanen projektiraportin (Millenium Project Report) ja komission raportin Afrikalle, jotka vaativat uudenlaista kehitysapupolitiikkaa suuremmilla lahjoituksilla. Kehitysavun harmonisointi julistus annettiin Roomassa helmikuussa 2003 ja Pariisin Kehitysavun tehokkuusjulistus annettiin helmikuussa 2005. Ne korostivat, että avunantajien tulisi nopeasti parantaa kehitysapujen koordinoitua, jotta kehitysavun tehokkuus paranisi ja vuosituhanen kehitystavoitteet saavutettaisiin. (Mavrotas & Villanger 2005, 3–4)

Näiden altruististen aloitteiden myötä näyttäisi siltä, että strateginen avunantajien toiminta, jossa kehitysavun avulla pyritään saavuttamaan omia tavoitteita, olisi vähentymässä. Strateginen epäaltruistinen toiminta voi usein olla hyödyllistä avunantajamaalle ja siksi on odotettavissa että strategisista syistä tullaan kehitysapua allokoimaan myös lähitulevaisuudessa. Eräs esimerkki avunantajan strategisesta toimesta on sidottu kehitysapu. Sidottu kehitysapu mahdollisti omien yritysten suosimisen silloin kun tehtiin kehitysapusopimuksia. Avunantajan strategisen käyttäytymisen tutkiminen on tärkeää myös kehitysavun tehokkuuden kannalta. Kehitysavun tehokkuuden taso voi vaikuttaa siihen, kuinka paljon avunantaja on valmis apua antamaan, sillä jos tehokkuus on vähäistä, menee kehitysapua hukkaan. Altruistiset avunantajat voivat pitää strategisten avunantajien kehitysapuallokaatiota tehottomina. Siksi avunantajien strateginen käyttäytyminen voi vähentää ulkomaisen kehitysavun määrää. Lisäksi strateginen käyttäytyminen voi vähentää kehitysavun tehokkuutta, kun sitä mitataan sillä, kuinka vuosituhanen kehitystavoitteita saavutetaan suhteessa kehitysapupanostukseen. Näyttäisikin olevan ensiarvoisen tärkeää, että kehitysavun tehokkuutta pystyttäisiin parantamaan nyt ja tulevaisuudessa. Myös ilman avunantajien strategista käyttäytymistä tulisi kehitysavun tehokkuutta parantaa ja kehitysapua tulisi

antaa huomattavia summia enemmän jotta vuosituhanen kehitystavoitteet saavutettaisiin. (Mavrotas & Villanger 2005, 4–5)

Ongelma voidaan nähdä myös OECD-DAC:n virallisista kehitysapuluvuista, sillä heidän datansa mukaan kehitysapu näyttää palautuvan takaisin paremmalle tasolle vuosien 1992–1997 alhaiselta tasolta siten, että vuodesta 2003 vuoteen 2004 kehitysavun reaali määrä kasvoi 4,6 prosenttia. Virallisen kehitysavun kokonaismäärä on kuitenkin alhaisempi kuin mitä sen tulisi olla vuosituhanen kehitystavoitteiden saavuttamiseksi vuoteen 2015 mennessä. (Mavrotas & Villanger 2005, 5) Taulukossa 2 on esitelty eri maiden antaman virallisen kehitysavun suuruuksia USA:n dollareissa vuosina 2003 ja 2004.

Taulukko 2. DAC:n jäsenmaiden viralliset nettomääräiset kehitysavut vuonna 2003 ja 2004 (OECD-DAC 2006, 160).

Maa	2004	2004	2003	2003	% muutoksen
	VKA USD milj	VKA/BKT ² %	VKA USD milj	VKA/BKT %	2003 - 2004 reaaliarvo
Australia	1460	0,25	1219	0,25	2,0
Itävalta	678	0,23	505	0,20	19,6
Belgia	1463	0,41	1853	0,60	-29,8
Kanada	2599	0,27	2031	0,24	14,9
Tanska	2037	0,85	1748	0,84	4,1
Suomi	655	0,35	558	0,35	5,9
Ranska	8473	0,41	7253	0,40	4,3
Saksa	7534	0,28	6784	0,28	0,1
Kreikka	465	0,23	362	0,21	13,3
Irlanti	607	0,39	504	0,39	6,0
Italia	2462	0,15	2433	0,17	-10,5
Japani	8906	0,19	8880	0,20	-4,3
Luxemburg	236	0,83	194	0,81	8,2
Hollanti	4204	0,73	3972	0,80	-4,5
Uusi-Seelanti	212	0,23	165	0,23	9,1
Norja	2199	0,87	2042	0,92	-3,0
Portugali	1031	0,63	320	0,22	188,3
Espanja	2437	0,24	1961	0,23	9,6
Ruotsi	2722	0,78	2400	0,79	2,1
Sveitsi	1545	0,41	1299	0,39	8,7
Iso-Britannia	7883	0,36	6282	0,34	9,5
Yhdysvallat	19705	0,17	16320	0,15	18,3
Yhteensä	79512	0,26	69085	0,25	5,9

² VKA= Virallinen kehitysapu, BKT= Bruttokansantulo

Kokonaisuudessaan virallinen kehitysapu kasvoi siis vuodesta 2003 vuoteen 2004 5,9 prosenttia kyseisten maiden osalta eli samaa vauhtia Suomen kehitysapupanoksen kanssa.

2.3 Kehitysstrategian muotoutuminen ja kehitysapupolitiikka

Kehitysapukeskustelujen kohteena on usein ollut kysymys siitä, mikä on paras tapa luoda kehitystä eli mikä on paras kehitysstrategia. Kehitysstrategia kertoo muun muassa millä tavalla voidaan parhaiten luoda vakaa makrotaloudellinen ympäristö, mikä olisi paras tapa siirtyä kohti vapaakauppaa ja kuinka terveys- ja koulutuspalvelut voidaan tehokkaimmin tuottaa erilaisissa olosuhteissa. Kehitysavun antamisen alkuaikoina heti toisen maailmansodan jälkeen kehitysavun pääasiallinen tavoite oli vauhdittaa talouskasvua. Myöhemmin ”kehityksessä” on keskitytty yhä enemmän köyhyiden lieventämiseen ja ihmisen perustarpeiden tyydyttämiseen. Tulonjaon eriarvoisuutta, ympäristönsuojelua ja ihmisoikeuksien edistämistä on painotettu aiempaa enemmän. Kehitysapu ei kuitenkaan aina ole tehokasta, sillä näyttää siltä, että saadakseen aikaan tuloksia kehitysapua on annettava oikeanlaisessa ympäristössä olevaan maahan. Maailman Pankin tekemän tutkimuksen mukaan kehitysavulla on suuri vaikutus talouskasvuun, köyhyiden vähentämiseen ja sosiaalisiin indikaattoreihin, kun kehitysapua annetaan maahan, jolla on vakaa makrotaloudellinen ympäristö ja jossa käydään kauppaa vapaasti. Lisäksi omistusoikeuksista on pidettävä huolta ja julkisen byrokratian on oltava tehokasta, jotta kehitysapu toimisi. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 9–10)

Toisen maailmansodan loppupuolella uskottiin, että jotta saataisiin aikaan tehokas ja tasa-arvoinen resurssien allokaatio, olisi hallituksen hoidettava maan taloutta. Uskottiin, että köyhyydestä päästäisiin eroon valtiojohtoisen nopean teollistumisen myötä. Tämä ajattelutapa loppui kuitenkin 1970-luvulla kiinteän vaihtokurssin systeemin kaatuessa. Monet uskoivat, että valtion sekaantuminen talouteen oli syynä siihen, että kehitysmaat eivät pystyneet mukautumaan taloudellisen ympäristön muutoksiin ja valtiojohtoinen kehitysoppi menetti suosiotaan. 1980-luvulle tultaessa monilla kehitysmailla oli vakavia vaikeuksia saada luottoa. Tähän luoton puutteeseen pystyttiin saamaan apua vain Maailman Pankilta ja IMF:ltä. Maailman pankki ja IMF olivat pääosin USA:n ja

muiden länsimaiden johtamia ja ne käyttivät tilaisuutta hyväkseen saada kehitysmaat omaksumaan markkinajohtoiset kehitysstrategiat. Näin ollen siirryttiin valtiojohtoisesta kehitysstrategiasta markkinajohtoiseen. Kuitenkin useissa maissa, joissa noudatettiin tätä USA:n suosimaa markkinajohtoista kehitysstrategiaa, ei saatu aikaan talouskasvua. Sen sijaan eräät Aasian maat näyttivät suoriutuvan uskomattoman hyvin niiden valtiojohtoisien kehitysstrategiansa ansiosta. Viime vuosien aikana onkin tullut selväksi, että hyvä kehitysstrategia on jotakin valtiojohtoisien kehitysstrategian ja vapaiden markkinoiden väliltä. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 11)

Sekä kehitysapua antavien että sitä vastaanottavien maiden poliittiset ja taloudelliset olosuhteet ovat vaikuttaneet haluun sitoutua kehitysapuun. Tärkein syy siihen, että kehitysmaat ovat ottaneet vastaan kehitysapua, on yksinkertaisesti se, että ne tarvitsevat rahaa. Mitä enemmän rahaa virtaa kehitysavun muodossa maahan, sitä tärkeämmäksi kehitysapu tulee maalle ja sitä vaikeampaa on hallituksen kieltäytyä vastaanottamasta apua. Vastaanottajamaa tulee riippuvaiseksi kehitysavusta. Apua antavien maiden osalta puolestaan halu käyttää varoja kehitysapuun on usein tullut kehitysapuorganisaatioiden sisältä, ei vastaanottajamaiden pyynnöstä. Tutkimuksen mukaan tärkein tekijä kahdenkeskisen avun saamiseen on ollut se, että maa on antajan entinen siirtomaa. Toisaalta yritykset antajamaassa hyötyvät suoraan kehitysavunannosta, sillä ne voivat tehdä suuria toimitussopimuksia vastaanottajamaan hallituksen kanssa. Lisäksi kehitysaputoimiston sisällä syntyy painetta kehitysavunannolle. (Kanbur, Sandler, Morrison 1999, 16–19)

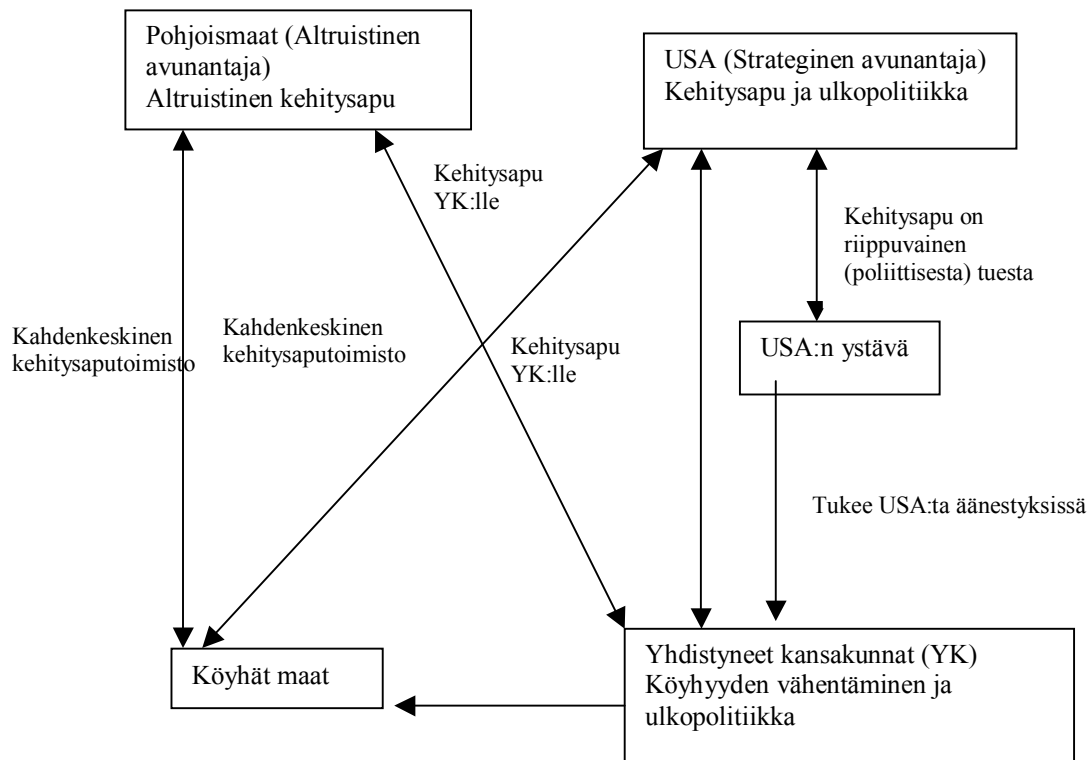
2.4 Strateginen käyttäytyminen

Viime aikoina on tehty paljon tutkimuksia kehitysavun ja avunantajan strategisen käyttäytymisen välisestä yhteydestä. Avunantajien strateginen käyttäytyminen näyttäisikin olevan keskeinen tekijä kehitysapuallokaatioprosessissa. Alesinan ja Dollarin vuonna 2000 julkaisema tutkimus on ollut eräs viime aikojen vaikuttavimpia tutkimuksia tällä alalla. Alesina ja Dollar käyttivät tutkimuksessaan vuosien 1970 - 1994 OECD-DAC dataa kehitysavun allokaatioista. Kyseisen tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että poliittiset ja strategiset tekijät olivat erityisen merkittäviä selittäjiä kehitysavun allokaatioprosessissa kyseisen periodin aikana. Ne olivat tärkeämpiä

selittäviä tekijöitä kuin apua vastaanottavan maan menettelytavat ja kehitysapuinstituutiot. Tutkimus tuo esille selviä eroja eri avunantajien käyttäytymisen välillä. Pohjoismaat suuntaavat kehitysapunsa kaikkein köyhimpiin maihin ja ne palkitsevat siitä, jos maa noudattaa tervettä politiikkaa ja sen instituutiot ovat terveellä pohjalla. Yhdysvallat sen sijaan allokoivat kehitysapunsa niille, jotka olivat USA:n ”kavereita” YK:ssa sekä Keski-idän liittolaisilleen. Tarkasteluajanjaksolla Ranskan ja Japanin kehitysapuallokaatioihin vaikutti enemmän se, oliko maa entinen Ranskan tai Japanin siirtomaa ja kuinka se äänesti YK:ssa kuin vastaanottajamaiden tulotaso.

Erityisen kiinnostavaa on nähdä, että tutkimuksen mukaan kehitysapua voidaan käyttää apuvälineenä poliittisen tuen hankkimiseen YK:ssa. Toisaalta taas äänestyskäyttäytyminen YK:ssa heijastaa maiden välisiä poliittisia liittoja, mikä taas puolestaan vaikuttaa kehitysavun allokaatioprosessiin. Kehitysapua antavat maat suosivat siis ns. kavereitaan kehitysavunannossa. Sen kuka on kenenkin kaveri voi nähdä siitä, kuinka maat äänestävät YK:ssa. Tällöin voidaan ajatella, että muutokset äänestystavoissa YK:ssa olisi merkki muutoksesta poliittisten liittolaisten kokoonpanossa ja se tarkoittaisi myös muutosta kehitysapukuvioissa. (Alesina & Dollar 2000, 46) Näyttäisikin siltä, että Pohjoismaat perustavat kehitysapuallokaatiopäätöksensä oikeudenmukaisiin arviointeihin kehitysavun tarpeellisuudesta, kun taas monet muut avunantajat yrittäisivät saada kehitysavusta poliittista hyötyä.

Kuviossa 1 on esitelty kehitysapuallokaatioprosessin dynamiikkaa ja sen motiiveja Pohjoismaiden ja USA:n osalta. Kuvio 1 kuvaa Mavrotasin ja Villangerin (2005) rakentamaa mallia avunantajan strategisesta käyttäytymisestä. Kuten edellä todettiin, Pohjoismainen kehitysapu on luonteeltaan altruistista ja Pohjoismaat pyrkivät kehitysavunannolla köyhyyden vähentämiseen. Yhdysvaltojen käyttäytyminen on sen sijaan ollut lähinnä strategista eli se antaa kehitysapua köyhyyden vähentämiseksi, mutta toisena motiivina sillä on omien poliittisten päämäärien saavuttaminen kehitysavunannon kautta. Yhdysvallat, eli strateginen avunantaja, antaa kehitysapua kolmea eri kanavaa pitkin. Se antaa kehitysapua YK:n kautta, kahdenkeskisen kehitysaputoimiston kautta ja suoraan kehitysmaahan.



Kuvio 1. Kehitysavun antamisen motiivit (Mavrotas & Villanger 2005, 16).

Strateginen avunantaja yrittää painostaa vastaanottajamaata äänestämään avunantajan kanssa samansuuntaisesti YK:ssa ja vastapalvelukseksi se antaa suoraan kehitysapua kyseiseen maahan. Pohjoismaat taas antavat kehitysapua YK:n kautta ja kahdenkeskisten kehitysaputoimistojen kautta köyhyyden vähentämiseksi. Mavrotasin ja Villangerin rakentaman mallin mukaan avunantajamaan strateginen käyttäytyminen on haitallista kehitysmaiden kannalta, sillä köyhyyden vähentämiseen allokoidaan vähemmän kehitysapua kuin ilman strategista käyttäytymistä. Lisäksi maat, jotka eivät tue strategisten avunantajien ulkopoliittisia päämääriä (YK:ssa) saattavat vähentää kehitysapupanostaan monenkeskisille kehitysapuorganisaatioille (YK:lle).

Vuosituhanen kehitystavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä vain vaikeutuu entisestään, kun kehitysapua allokoidaan vähemmän köyhyyden vähentämiseen. Mavrotas ja Villanger käyttivät mallia rakentaessaan yksinkertaistavaa oletusta siitä, että strategisen avunantajan antama suora apu vastaanottavaan maahan ei

vaikuta köyhyyden vähentämiseen. Oletus on Mavrotasin ja Villangerin mielestä perusteltu, koska he eivät usko että strateginen avunantaja on kovin aktiivinen seuraamaan suoran kehitysapunsa käyttöä eli sitä mihin rahat kulutetaan. Tämä johtuu siitä, että strateginen avunantaja ei halua ärsyttää vastaanottajamaata, koska se haluaa saada vastaanottajamaan äänen puolelleen. Tällöin vastaanottajamaa voi käyttää suoran kehitysavun helposti myös muuhun tarkoitukseen kuin köyhyyden vähentämiseen.

Taulukossa 3 on eritelty virallisen kehitysavun alueellinen jakautuminen maittain eli minne kehitysapua on annettu sekä kyseisen alueen osuus (prosentteina) koko kehitysapunettosummasta eri periodeilla. Suomi on antanut suurimman osan kehitysavustaan kaikilla periodeilla Saharan etelänpuoleiseen Afrikkaan. Toinen alue, jonne Suomi on antanut tarkasteluperiodeilla suuren osan kehitysavusta, on Etelä- ja Keski-Aasia. Taulukosta voidaan nähdä myös se, että siirtomaavallat allokoivat suuren osan kehitysavustaan entisten siirtomaidensa alueille. Portugali ja Espanja antavat paljon kehitysapua Latinalaiseen Amerikkaan ja Iso-Britannia Afrikkaan. Kokonaisuudessaan eniten kehitysapua on annettu kyseisillä ajanjaksoilla Saharan etelänpuoleiseen Afrikkaan.

Taulukko 3. Virallisen kehitysavun alueellinen jakautuminen (OECD 2006, 220–221).

Virallisen kehitysavun (ODA) alueellinen jakautuminen³

	Saharan eteläinen alue			Etelä- ja Keski-Aasia			Muu Aasia ja Oseania		
	1993-1994	1998-1999	2003-2004	1993-1994	1998-1999	2003-2004	1993-1994	1998-1999	2003-2004
Australia	13,9	10,2	9,2	13,8	11,2	10,6	68,8	70,6	70,5
Itävalta	53,4	27,6	42,0	16,7	9,3	9,7	-13,6	8,6	5,9
Belgia	58,6	57,8	72,5	7,5	5,1	4,0	13,2	9,0	3,9
Kanada	41,9	38,9	49,7	19,1	17,7	8,6	17,5	15,2	11,0
Tanska	57,5	51,5	52,5	17,7	17,5	13,4	8,5	10,5	11,2
Suomi	46,5	40,9	42,4	14,3	14,3	12,4	18,9	16,3	9,2
Ranska	53,8	42,0	57,0	5,6	3,3	5,9	19,2	24,4	7,5
Saksa	37,8	34,3	45,9	13,5	13,3	13,3	18,2	20,3	8,9
Kreikka ...		8,1	17,4	...	8,8	9,8	...	1,6	2,2
Irlanti	71,8	73,5	74,5	7,6	5,3	6,7	6,2	4,0	3,5
Italia	30,7	49,2	49,8	5,0	13,8	7,8	14,8	7,6	3,2
Japani	20,7	12,0	19,6	20,4	26,2	23,3	42,1	47,7	34,4
Luxemburg	50,2	41,4	45,4	9,4	7,5	7,8	5,1	10,2	14,9
Hollanti	41,9	39,4	54,8	14,9	14,0	8,2	4,7	8,0	8,2
Uusi-Seelanti	9,7	8,6	13,9	6,2	7,2	10,3	80,9	78,8	65,5
Norja	52,8	45,8	47,4	17,4	14,2	18,0	8,7	7,9	6,1
Portugali	94,1	76,6	80,9	1,5	1,1	2,7	1,0	17,2	6,7
Espanja	16,5	25,8	25,9	2,0	4,7	6,2	23,2	8,4	5,6
Ruotsi	46,6	45,6	49,9	15,6	14,0	12,2	11,9	11,4	9,3
Sveitsi	40,2	38,0	39,5	20,2	20,2	22,1	13,4	7,9	8,2
Britannia	44,8	45,0	49,8	20,4	21,5	23,6	13,0	9,2	5,4
Yhdysvallat	29,1	25,6	33,9	12,5	14,7	13,9	9,6	11,6	5,6
Yhteensä	35,8	22,9	42,0	13,7	16,5	13,8	21,5	25,0	11,4
	Keski-, Itä- ja Pohjois-Afrikka			Eurooppa			Latinalainen Amerikka ja Karibia		
	1993-1994	1998-1999	2003-2004	1993-1994	1998-1999	2003-2004	1993-1994	1998-1999	2003-2004
Australia	1,6	2,4	5,5	1	3,5	2,1	0,9	2	2,2
Itävalta	-40,3	15,7	13,5	67,8	27	20,4	16	11,8	8,4
Belgia	7,1	8,8	7,4	1,5	3,3	3,6	12,1	16	8,8
Kanada	6	5,6	9,9	3	4	2,8	12,5	18,6	18
Tanska	6,4	7,4	7,8	2,7	1,5	4,4	7,1	11,6	10,7
Suomi	6,8	8,3	11,2	4,6	9,8	8,7	9,1	10,4	16,2
Ranska	14,8	20,7	15,7	1,9	3,8	7	4,6	5,8	6,9
Saksa	9	11,3	10,9	10,5	5,9	7,6	10,9	14,9	13,4
Kreikka ...		11,4	13,3	...	60,4	53,3	...	9,7	4
Irlanti	4,7	3,9	5,8	5,9	6,7	2,9	3,8	6,6	6,5
Italia	26	7,1	17,1	8,4	10,6	10,5	15,1	11,6	11,6
Japani	7	5,2	10,2	1	0,9	1,9	8,8	8	10,6
Luxemburg	7	9	9,5	5,9	9,5	7,3	22,5	22,4	15,2
Hollanti	7,1	7,6	9,9	9,7	9,1	6,7	21,7	21,9	12,2
Uusi-Seelanti	0,9	0,8	5,8	0,7	0,9	0,5	1,7	3,6	4,1
Norja	4,5	9,6	10,2	9	11,8	9,5	7,6	10,6	8,7
Portugali	1,4	1,6	4,8	1	1,5	3	1	2	1,9
Espanja	11,2	14,3	15,4	1,5	8,4	10,2	45,6	38,4	36,7
Ruotsi	5,4	7,2	8	9,8	6,8	8,5	10,8	15,1	12,1
Sveitsi	6,9	6,5	5,3	6,3	12,8	11,6	13	14,6	13,3
Britannia	5,7	4,7	11	8,1	4,4	4,2	8	15,2	6
Yhdysvallat	33,5	21,9	28,6	2,7	11,6	4,7	12,6	14,7	13,3
Yhteensä	13,7	10,7	15,4	4,6	5,8	6	10,8	12,1	11,4

³ Luvut on ilmaistu prosentteina kokonaisnettosummasta.

3 KEHITYSAVUN TEORIA

Kehitysapua koskeviin poliittisiin keskusteluihin vaikuttavat kaksi erilaista teoriasuuntausta. Toinen tutkii rajoittamattomien tulonsiirtojen vaikutuksia ja on luonteeltaan vaihto-teoreettinen. Toinen teoriasuuntaus keskittyy puolestaan ehdollisiin (konditionaalisiin) tulonsiirtoihin ja on luonteeltaan sopimus-teoreettinen. Seuraavaksi käsitellään rajoittamattomien tulonsiirtojen vaikutuksia antajan ja vastaanottajan kannalta.

3.1 Kehitysapu ilman konditionaalisuutta

Aloitetaan tarkastelemalla neoklassisen täydellisen kilpailun mallin tasapainotilannetta, jossa tapahtuu tulonsiirto toiselta agentilta (avunantajalta) toiselle (vastaanottajalle). Tarkastellaan seuraavaksi miten tällainen tulonsiirto vaikuttaa antajan ja vastaanottajan hyvinvointiin. Jos tulonsiirto on tarpeeksi pieni siten, että se ei muuta tasapainohintoja ja taloudessa ei ole muitakaan vääristymiä (eli ollaan klassisessa parhaassa mahdollisessa kilpailullisten markkinoiden tilanteessa), tulonsiirto parantaa vastaanottajan asemaa ja huonontaa antajan asemaa. Tällöin tietenkin vastaanottajan mielestä siirto kannattaa tehdä, mutta hämäräksi jää, miksi apua pitäisi ylipäättään antaa eli miten avunantaja hyötyy tulonsiirrosta. (Kanbur 2003a, 9)

Jos olisi olemassa maailmanlaajuinen hallitus, joka määräisi tulonsiirroista, ei antajalla olisi muuta vaihtoehtoa kuin tehdä tulonsiirto. Todellisuudessa kuitenkin kansainväliset tulonsiirrot ovat vapaaehtoisia ja maita voidaan pitää itsenäisinä agentteina, joten maailmanlaajuinen hallitus ei ole realistinen asetelma. Jos kuitenkin vastaanottajan hyvinvointi vaikuttaa antajan hyötyfunktioon, voi tulonsiirto olla antajalle hyödyksi. Oletus tällaisten ulkoisvaikutusten olemassaolosta sotii standardimallin perusoletuksia vastaan, mutta se on hyväksytty kansatalouden piirissä. (Kanbur 2003a, 9) Antajamaa voi siis hyötyä tulonsiirrosta, jos tulonsiirto lieventää vastaanottajamaasta leviäviä negatiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka puolestaan vaikuttavat antajan hyvinvointiin.

Tulonsiirtojen tekemiseen voi liittyä skaalatuottoja. Yksittäiset ihmiset eivät välttämättä tiedä kuinka voisivat auttaa vähempiosaisia tai he eivät halua osallistua avunantoon, elleivät tiedä muidenkin hyväosaisten osallistuvan. Siksi tarvitaan hallituksen apua eli kilpailullisten markkinoiden perusmallista poiketaan. Jos poiketaan kilpailullisten markkinoiden perusmallista joltakin osin, voi olla hyvä miettiä, poiketaanko muistakin oletuksista. Entä jos tulonsiirtoon liittyviä ehtoja (terms of trade) ei olisi annettu, mutta ne voisivat muuttua siirron seurauksena? Tulonsiirron oletusten muuttuminen siirron seurauksena ei vaikuta lopputulokseen, sillä edelleen avunsaajan asema paranisi ja avunantajan asema huononisi tulonsiirron jälkeen. Näin käy, kun oletetaan, että muita vääristymiä ei ole, vastaanottaja ja antaja ovat mallin kaksi ainutta agenttia ja tietyt standardit tasapaino-oletukset toteutuvat. Jos mallissa on enemmän kuin kaksi agenttia, voi sekä antajan että vastaanottajan asema parantua tulonsiirron seurauksena. Tämä kuitenkin edellyttää että tasapainoehdot ovat erilaiset, vaikka muita vääristymiä ei olisikaan. (Kanbur 2003a, 10)

Kun hylätään kilpailullisten markkinoiden perusmalli, Kanbur (2003a, 10) löytää myös muita perusteluita sille, kuinka antaja voisi hyötyä tulonsiirrosta. Jos esimerkiksi pääoman tuotto on vastaanottajamaassa korkeampi kuin antajamaassa, voi antajamaa pyytää korkeampaa korkoa antamastaan lainasta kuin kotimaan korko on, mutta silti alemmaa korkoa, mitä vastaanottajamaan korko on. Tällöin antaja hyötyy tulonsiirrosta. Yhtä lailla jos rajakulutusaste on korkeampi vastaanottajamaassa ja kokonaiskysyntä on riittämätöntä, Keynesiläisten oletusten mukaisessa tilanteessa olisi antajamaan intressien mukaista tehdä tulonsiirto. Keynesiläisen ajattelutavan mukaan vain pelkkä puhdas altruismi ei siis pysty selittämään tulonsiirtoja. Nykymaailmassa negatiiviset tapahtumat yhdessä maassa leviävät pian muihin maihin. Siksi rikkaat maat haluavat taata, että negatiivisia tapahtumia ei tulisi.

Avun sitominen tiettyyn tarkoitukseen vähentää sen arvoa vastaanottajamaalle, sillä sen käyttötarkoitus on jo ennalta määritelty. Herääkin kysymys miksi ylipäättään sitoa apua. Jotkut agentit hyötyvät suoraan avun sitomisesta, sillä se on itse asiassa tapa jakaa tuloa uudelleen antajamaassa. Tulon uudelleenjaosta on kysymys, jos rahaa kerätään verotuksella, mutta se käytetään vain tietyn sektorin tuotteiden myynnin lisäämiseen.

Eräs esimerkki tästä on maatalouden ylijäämän hävittäminen kehitysapuna USA:ssa ja Euroopassa. (Kanbur 2003, 10–11)

On syytä myös kysyä, hyötyykö vastaanottaja tulonsiirrosta. Ainoastaan tilanteessa, jossa vaihdon ehdoilla ei ole vaikutusta ja jossa ei ole mitään talouden vääristymiä, vastaanottajamaa hyötyy siirrosta. Jos kuitenkin vaihdon ehdot muuttuvat ja tilanteessa on enemmän kuin kaksi agenttia, on tapauksia, joissa vastaanottajan asema voi itse asiassa heikentyä tulonsiirron seurauksena, sillä siirto saa aikaan yleisen tasapainon muutoksen. Todellisuudessa kehitysapusummat ovat niin pieniä maailmantalouden mittakaavassa, että ne eivät suuresti vaikuta maailmantalouteen, vaikka kehitysavun merkitys voikin olla suuri yksittäisen maan kannalta. Jos vastaanottajamaassa on talouden vääristymiä, voi pääoman tuonti johtaa sen arvon laskuun. Oletetaan että pääoman tuonti muuttaa kotimaan kysyntää sillä tavalla että tuotanto siirtyy kohti vääristynyttä sektoria. Silloin kansallisen tuotannon sosiaalinen arvo voi laskea, vaikka kokonaisresurssit ovatkin lisääntyneet.

Esimerkkinä tällaisesta ilmiöstä on ”Hollantilainen tauti” ja se liittyy luonnonvarojen löytämiseen. Kasvanut varallisuus käytetään osittain hyödykkeisiin, joita ei voida vaihtaa ja siten kotimaan tuotanto siirtyy tähän suuntaan. Jos oletetaan, että ei-vaihdettavia hyödykkeitä tuottavat sektorit pystyvät huonommin läpikäymään tuottavuuden kasvua (koska ne altistuvat vähemmän kilpailulle ja ulkomaisille vaikutteille), ovat resurssien lisääntymisen haitalliset vaikutukset selvät. Eräs ongelma on myös se, että apu ei mene suoraan vastaanottajamaahan kuten taloudellisissa malleissa kuvataan. Todellisuudessa kehitysapu menee vastaanottajamaan hallitukselle, jota kontrolloi maan eliitti. (Kanbur 2003a, 11–12) Huolenaiheeksi nouseekin tällöin se, käytetäänkö kehitysapu oikein, juuri apua tarvitsevien hyväksi. Edellä mainitut ongelmat ovat johtaneet keskusteluun ehdollisen kehitysavun tarpeellisuudesta.

3.2 Konditionaalisuus eli ehdollinen kehitysapu

Kehitysapuun liittyen konditionaalisuus merkitsee sitä, että kehitysapua annetaan tietyin ennalta määritellyin ehdoin. Apua vastaanottavan maan tulee täyttää nämä ehdot, jotta kehitysavun saanti jatkuu. Usein nämä ehdot liittyvät politiikkauudistuksiin tai tiettyjen

sosiaalisten hankkeiden läpiviemiseen. Konditionaalisuus on ollut jatkuvasti puheenaiheena kehitysapukeskusteluissa, sillä aina konditionaalisuus ei ole perusteltavissa. Sellaisissa tilanteissa, joissa kehitysapua annetaan strategisista syistä, konditionaalisuus on puolestaan itsestäänselvyys. Esimerkiksi kylmän sodan aikaan kehitysapua saatettiin antaa, jotta maa äänestäisi Lännen kanssa samoin YK:ssa. (Kanbur 2003a, 12) Tosin tällaista strategista käyttäytymistä on todettu tapahtuvan myös kylmän sodan jälkeen (ks. luku 2.4). Seuraavaksi tarkastellaan muita perusteluita konditionaalisuudelle.

Littlen ja Cliffordin (1965) mielestä saatetaan liian helposti olettaa, että kun tuloa jaetaan uudelleen rikkaista maista köyhiin maihin, tulot myös jaetaan rikkailta ihmisiltä köyhille ihmisille. Näin ei kuitenkaan todellisuudessa ole, ellei varmisteta että hallitukset käyttävät avun tietyllä tarkkaan määritellyllä tavalla. Käyttötarkoitus voidaan taata, jos köyhän maan hallituksen oikeus saada kehitysapua riippuu tietyistä ehdosta eli konditionaalisuus pätee.

Konditionaalisuuden perusidea on Kanburin (2003a, 12–13) mukaan seuraavanlainen. Oletetaan, että resurssien siirron lisäksi samanaikaisesti vastaanottajamaassa suoritetaan joitakin toimia. Jos ”maailman hallitus” saisi valita, se käyttäisi hyväkseen laajempaa instrumenttijoukkoa, kuin vain epäkonditionaalista kehitysapua. Oletetaan lisäksi, että tuotannon vääristymät epäkonditionaalisen tulonsiirron tapauksessa johtivat kasvaneen varallisuuden ”hukkavaikutuksiin” eli vaikka maa vaurastui, muuttui tuotanto väärään suuntaan ja siten talous ei hyötynyt kasvaneesta varallisuudesta. Tällöin tuotannon epätäydellisyyksien poistoon liittyvä tai siihen ehdollistettu kehitysapu parantaisi vastaanottajamaan asemaa.

Konditionaalisuus on tärkeä myös tilanteessa, jossa siirrytään ”maailman hallituksesta” päämies-agentti tapaukseen. Tällöin avunantaja on päämies ja vastaanottaja agentti. Tällaisessa tilanteessa oletetaan, että kehitysapua annetaan vain, jos tulonsiirto parantaa antajan tavoitefunktioita. Lisäksi jos antaja voi ehdollistaa tulonsiirron vastaanottajan toimiin, voidaan nämä toimet valita siten, että antajan asema paranee eli voidaan ennalta sopia kehitysavun saannin edellytyksistä siten että ne hyödyttävät antajaa. Tällöin ehkä myös vastaanottajan asema paranee. Jos antaja voi vaatia, että vastaanottaja poistaa joitakin tuotannon vääristymiä, parantaisi tulonsiirto vastaanottajan asemaa. Koska

oletetaan, että antaja pitää sitä arvossaan, myös antajan asema paranee. Tällaisessa tilanteessa konditionaalisuus edelleen laajentaa instrumenttien joukkoa ja se ei pysty huonontamaan antajan asemaa. Lisäksi vastaanottajan asema paranee ja koska juuri sitä antaja haluaa, myös sen asema paranee. (Kanbur 2003a, 13)

Konditionaalisuuteen liittyy kuitenkin ongelmia. Ensinnäkin ei tiedetä millaista konditionaalisuutta tulisi soveltaa, jotta köyhät todella hyötyisivät kehitysavusta, sillä konditionaalisuus on tarkoittanut hyvin eri asioita eri aikakausina. 1950-luvulla konditionaalisuus tarkoitti suuren mittakaavan teollisia kehityssuunnitelmia ja sisäänpäin katsovia tuonti-substituutio-strategioita. 1960- ja 1970-luvuilla esiteltiin uudenlaista konditionaalisuutta, joka varmisti sosiaalialojen sekä maanviljelyn riittävän laajenemisen. 1980-luvulla konditionaalisuus siirtyi vaatimaan ”markkinaystävällisiä” uudistuksia. Tällaisiin uudistuksiin kuuluivat talouden avaaminen tuonnille ja suorille ulkomaisille investoinneille, valtiojohtoisten yritysten yksityistäminen, kansainvälisen pääomataseen avautuminen ja fiskaalisen tasapainon säilyttäminen julkisten menojen säästöohjelmien kautta. 1990-luvulla keskustelu keskittyi taas siihen, mitkä näistä elementeistä muodostaisivat osan menestyksestä kehitysstrategiaa. (Kanbur 2003a, 13)

Lisäksi konditionaalisuus ei Kanburin (2003a, 13–14) mielestä näytä toimivan. Konditionaalisuus on mukana useissa kehitysapusopimuksissa, mutta ehtoja ei usein täytetä ja silti kehitysapua annetaan ja saadaan. Miksi asia on sitten näin? Tasainen kehitysapuvirta on monille sidosryhmille tärkeä tulonlähde vastaanottajamaassa. Nämä sidosryhmät ovat eniten huolissaan siitä, kuinka paljon heillä on rahaa käytettävissään. Heitä ei niinkään kiinnosta apua tarvitsevien kansalaisten hyvinvointi. Jos konditionaalisuus ei toteudu, nämä ryhmät haluavat varmistaa lyhyellä aikavälillä, että kehitysapua saadaan joka tapauksessa. Tämä tarkoittaa, että kyseessä on paljon monimutkaisempi peli kuin yksinkertainen päämies-agentti tilanne, joka rationalisoi konditionaalisuuden. Nyt kyseessä on vähintään kolmea osapuolta koskeva suhde. Pelin osapuolet ovat lahjoittajamaassa oleva yritys, jonka toiminta riippuu kehitysmaasta saatavista sopimusmaksuista, kehitysmaan hallitus ja avunantajamaan hallitus.

Eräs ongelma liittyy kehitysaputoimistoihin ja byrokraatteihin. Sekä avunantaja- että vastaanottajamaissa on kannustinjärjestelmä, joka palkitsee siitä että tehdään suuria

resurssien siirtoja. Useiden maiden hallinnossa keskitytään siihen kuinka suuria summia rahaa liikkuu ja mihin maihin rahat menevät. Jos kehitysapua ei jostain syystä annetakaan, saatetaan seuraavana vuonna saada vähemmän rahaa käyttöön kehitysapua varten. Lisäksi tuloksia tarkastellaan määrällisillä luvuilla ja laatua ei oteta huomioon lainkaan. (Svensson 2002, 1) Kehitysaputoimistot haluavat jatkaa kehitysavun antamista hinnalla millä hyvänsä, vaikka konditionaalisuutta rikottaisiinkin, sillä jos kehitysapuvirta katkeaa, se vaarantaa myös tulevien projektien ja ohjelmien rahoituksen. Kehitysaputoimistojen henkilöstön työura ja koko instituution imago ovat puolestaan riippuvaisia projekteista ja ohjelmista. (Kanbur 2000, 6)

Myös niillä osapuolilla, jotka todella haluavat auttaa vastaanottajamaata on ongelmia konditionaalisuuteen liittyen. Konditionaalisuuden vahvistaminen aiheuttaa haittaa lyhyellä aikavälillä niille ihmisille, joita sen pitäisi auttaa. Pitkällä aikavälillä konditionaalisuus voi olla paras vaihtoehto, mutta lyhyellä aikavälillä houkutus ehdoista poikkeamiseen on suuri. Suurin osa ongelman analyttisestä pohdinnasta keskittyy aikaepäjohdonmukaisuuteen. Esimerkiksi Svensson (2000) mallintaa pelin antajan ja vastaanottajan välillä seuraavanlaisesti: Vastaanottajamaa päättää ensimmäisellä periodilla toimistaan. Toisella periodilla nämä toimet ja maailmantila saavat aikaan tiettyjä tuloksia, joihin liittyy epävarmuutta. Nämä tulokset annettuna antajamaa allokoii kehitysapurahat toisella periodilla. Oletetaan, että antaja voi sitoutua tiettyyn avunantosääntöön, joka riippuu uudistustoimista eli apua annetaan, jos vastaanottajamaassa saadaan aikaan tiettyjä uudistuksia. Vaikka kehitysavun suorittaminen tapahtuisi toisella periodilla, voidaan osoittaa että uudistuksiin pyritään kiivaammin kuin tilanteessa, jossa kehitysapua ei ole. Jos kuitenkin sitoutuminen ei ole mahdollista ja kehitysavunannosta voidaan päättää maailmantilan selviämisen jälkeen toisella periodilla, vähenee houkutus uudistuksen tekemiseen johtaen kaikkien kannalta huonoimpaan tilanteeseen.

Kysymyksessä on ns. Samarialaisen dilemma: jos hallitus ei käytä riittävästi annettuja kehitysapuresursseja köyhien auttamiseen, se rikkoo konditionaalisuutta. Kuitenkin tästä rankaiseminen voisi merkitä sitä, että köyhät joutuisivat kärsimään kaksinkertaisen tappion. Joissakin tapauksissa on itse asiassa antajan omien intressien mukaista jättää rankaisematta konditionaalisuuden rikkomisesta. Tällainen tilanne on kyseessä, jos antajamaa haluaa pitää tietyt kehitysmaat poliittisina liittolaisinaan. (Kanbur 2000, 6)

Keskustelu konditionaalisuudesta on ollut hyvin sekavaa. Eräät ekonomistit ovat sitä mieltä, että jos kehitysapu kohdistettaisiin vakaassa makrotaloudellisessa poliittisessa ympäristössä olevaan maahan, saataisiin aikaan talouskasvua ja kehitystä. Toiset taas ovat sitä mieltä, että konditionaalisuus voi toimia, mutta sen täytyy perustua oikeanlaisiin ehtoihin. Heidän mielestään konditionaalisuus on epäonnistunut, koska se on perustunut vääränlaisiin ehtoihin. Burnsiden ja Dollarin (1997) tutkimus osoittaa että olivat muodolliset sopimusehdot mitkä tahansa, ehtoja ei esim. Afrikassa ole täytetty ja silti kehitysapua on annettu. Yhteenvetona voidaankin todeta että Afrikassa ei ole ollut ongelmana se, mitä ehtoja kehitysavun saamiseen on liittynyt, vaan se että konditionaalisuus on epäonnistunut kaikesta huolimatta. Kehitysapu Afrikassa ei ole auttanut edistämään kehitystä. Se ei myöskään ole auttanut parantamaan toimintatapoja ja politiikkaa, joihin kehitysavun olisi pitänyt olla ehdollistettu. (Kanbur 2000, 3–4, 6)

4 PERINTEISEN KEHITYSAVUN ONGELMAT

Perinteistä kehitysapua on kritisoitu paljon siitä, että kehitysapu ei ole ollut riittävän tehokasta köyhyyden vähentämisessä. Kehitysavun tehottomuus onkin ollut suurin perinteisen kehitysavun ongelma, ja tehottomuudesta johtuvat myös kehitysapuväsymys sekä pienenevät kehitysapusummat. Jotta kehitysavun tehokkuutta voidaan parantaa, on ensin hyvä tutustua siihen, missä on epäonnistuttu. Seuraavaksi tarkastellaankin kehitysavun tehottomuuden syitä.

4.1 Kehitysavun tehokkuus

Kehitysavun tehokkuutta koskeva kirjallisuus keskittyy siihen, tehoaako ja auttaako kehitysapu. Kehitysavun tehokkuutta koskien on kirjallisuudessa löydettävissä neljä eri suuntausta. Ensimmäisen suuntauksen kannattajat ovat sitä mieltä, että useimpien avunantajamaiden harjoittama konditionaalisuus (eli apua annetaan sillä ehdolla, että avunsaajamaa tekee joitakin tiettyjä politiikkamuutoksia) ei ole toiminut. Toinen

suuntaus taas painottaa sitä, että useissa tapauksissa kehitysavun joustavuuden (fungibility) hyväksikäyttö heikentää apua antavien maiden alkuperäistä tarkoitusta eli kehitysapu vapauttaa rahaa muihin käyttötarkoituksiin kuin mihin se on alun perin tarkoitettu. Esimerkiksi jos antajamaa haluaisi kehitysavun avulla rahoittaa peruskoulutuksen lisäämistä, antaja mahdollistaa vastaanottajamaan hallituksen kulujen lisäämisen johonkin muuhun, vaikka armeijan varusteluun. Kolmas suuntaus käyttää kasvuregressioita kehitysavun tehokkuuden determinanttien tutkimiseen. Tällainen determinantti on esimerkiksi avunsaajamaan politiikan laatu. Ideana on, että kehitysavun vaikutus talouskasvuun riippuu erilaisista maakohtaisista luonteenpiirteistä. On laajalti hyväksytty, että kehitysapu saa aikaan tuloksia parhaiten vakaassa makrotaloudellisessa ympäristössä. (Gunning 2004, 5)

Jos kehitysapu on todella tehokkaampaa hyvässä poliittisessa ympäristössä ja jos avunantajamaiden tavoitteena on vähentää maailmanlaajuisia köyhyyttä, niin silloin selkeä kysymys on, kuinka kehitysapu tulisi allokoida tehokkaasti eri maihin. Teknisesti kehitysavun allokatio on tehokasta, jos kehitysavun rajatuottavuus köyhyyden vähentymisessä mitattuna on sama kaikissa maissa. Muuten olisi mahdollista saavuttaa suurempi vaikutus köyhyyteen samalla kehitysapubudjetilla uudelleen allokoidulla kehitysapu maiden välillä siten, että alhaisen rajatuottavuuden omaavilta mailta apua siirrettäisi korkean rajatuottavuuden omaaviin maihin. Neljäs suuntaus sai alkunsa kun Collier ja Dollar (2002) johtivat tehokkaan allokation köyhyyden kannalta ja tutkivat kuinka todelliset allokatiot erosivat siitä. (Gunning 2004, 6)

Mikrotason tarkastelut yksittäisten projektien vaikutuksesta antavat paljon paremman kuvan kehitysavun tehokkuudesta kehityksen ja talouskasvun luomisessa kuin makrotason tarkastelut. Kuitenkin tarkastelun alla pitäisi olla kehitysavun kokonaisvaikutus taloudelliseen kehitykseen, eivätkä yksittäiset projektit. Burnsiden ja Dollarin (1997) artikkeli on vaikuttanut huomattavasti 2000-luvun alun tehokkuuskeskusteluihin. Burnside ja Dollar saivat tutkimuksessaan tulokseksi, että kehitysapu ei vaikuta vastaanottajamaan politiikkaan, mutta kehitysavulla on positiivinen vaikutus talouskasvuun, jos poliittinen ympäristö on oikeanlainen. Tällaisten tutkimusten perusteella voisi ajatella että kehitysapua pitäisi antaa sellaisiin maihin, jotka noudattavat hyvää politiikkaa. Todellisuudessa kehitysapua annetaan

kuitenkin muiden kriteerien mukaan. Sitä annetaan esimerkiksi siirtomaasiteiden perusteella.

Kehitysavun tehokkuutta koskevalla kirjallisuudella on ollut hyvin suuri vaikutus avunantajamaihin. Antajamaat ovat nimittäin hyväksyneet ajatuksen siitä, että konditionaalisuus ei ole toiminut. Nyt uskotaan, että jos keskitytään enemmän hyvässä poliittisessa ympäristössä oleviin maihin, voidaan parantaa huomattavasti kehitysavun tehokkuutta. Collier ja Dollar laskivat, että köyhyydestä pois pääsevien vuosittainen määrä voisi kaksinkertaistua paremmalla kehitysavun allokoinnilla nostamatta kehitysapusummaa. On hyvä huomata, että vaikka ekonometriset tutkimustulokset osoittavat, että kehitysavun tehokkuus riippuu politiikan laadun lisäksi muista maakohtaisista luonteenpiirteistä, kuten alltiudesta vaihtoshokeille, ei tätä ole kuitenkaan otettu laajasti huomioon kehitysapua allokoitaessa.

Ei ole aivan selvää, kuinka kehitysavun allokointi on muuttunut kehitysavun tehokkuutta koskevan keskustelun myötä. Suuret avunantajat näyttävät keskittyvän enemmän köyhyyden vähentämiseen kuin ennen. Kuitenkin samanaikaisesti monenkeskiset avunantajainstituutiot, Skandinavian maat ja Alankomaat keskittyvät köyhyyden vähentämiseen aiempaa huonommin. Ne antavat kyllä apua köyhiin maihin, mutta eivät välttämättä niihin maihin, joissa on paljon köyhyyttä. Kehitysapu ei myöskään keskity enemmän niihin maihin, joilla on hyvä politiikka. Kehitysavun määrä hyvän tai erinomaisen politiikan omaaviin maihin on vähentynyt vuodesta 1998. (Gunning 2004, 6–7)

Kehitysavun tehokkuutta koskeva kirjallisuus on keskittynyt tutkimaan tehokkuutta ilman, että se olisi tutkinut että mitä kanavia pitkin kehitysapu vaikuttaa. Kehitysapua antavia voi miellyttää ajatus siitä, että kehitysapu on tehokasta, ja sen takia kehitysapua tulisi antaa. Voi kuitenkin olla myös muita poliittisia toimintatapoja, jotka olisivat tehokkaampia köyhyyden vähentäjiä. On selvästi toivottavaa, että kehitysapu keskittyy sellaisiin ympäristöihin, joissa se voi olla tehokasta. Kuitenkin muut kehitysapua antavan maan teot voivat saada aikaan korkeampia tuottoja. Tällaisia muita tekoja ei tulisi unohtaa tutkimuksen ulkopuolelle. Toinen huomion arvoinen asia on se, että useat avunantajamaat haluavat palkita avunsaajamaita vaikutusten määrittämisen ja

arvioimisen sijaan. Avunantajamaat näyttävät haluavan vakiinnuttaa uudelleen kehitysavun ja politiikan välisen linkin. (Gunning 2004, 7)

Kehitysavun tehokkuutta vaikeuttaa myös se, että kehitysmaat tulevat helposti riippuvaisiksi kehitysavusta. Erityisen suuri ongelma se on ollut teknisen avustamisen yhteydessä. Teknisessä avustamisessa on kyse siitä, että avunantajamaasta lähetetään asiantuntijoita avustamaan kehitysmaata ja avustaminen rahoitetaan kehitysapubudjetista. Tekninen avustaminen on luonteeltaan sidottua kehitysapua, sillä kehitysapua annetaan sillä ehdolla, että kehitysapuvaroilla ostetaan avunantajamaan asiantuntijapalveluita. Tekninen avustaminen ei ole kuitenkaan tehokasta, sillä se ei rohkaise paikallisen kapasiteetin rakentamiseen ja tietotaidon lisäämiseen vaan pikemminkin kehitysmaat tulevat riippuvaisiksi saamastaan asiantuntija-avusta. (Kanbur 2003a, 18)

Kehitysavun tehokkuutta vähentää myös kehitysapuprojektien ja -ohjelmien koordinoinnin puute vastaanottajamaassa. Erimielisyydet oikeanlaisesta kehitysstrategiasta ja erilaiset poliittiset intressit ovat johtaneet suureen kehitysaputoimistojen ja ohjelmien joukkoon, joita vastaanottajamaan on vaikea koordinoita. Eri organisaatioiden asiantuntijat voivat antaa ristiriitaisia neuvoja. Jokaisella apua antavalla organisaatiolla on oma raportointisysteeminsä, jota vastaanottavan maan tulee noudattaa. Projekteihin liittyvät ehdot ja niiden täyttämiseen pyrkiminen lisäävät suuresti vastaanottajahallituksen ja päätöksentekijöiden taakkaa. Lisäksi vastaanottajamaat ovat joutuneet keskittymään antajien vaatimusten täyttämiseen ilman että ne olisivat pystyneet keskittymään riittävästi omien kansalaisten kuulemiseen, heidän tarpeisiinsa ja paikallisten ongelmien poistamiseen. Vastaanottajamaiden hallituksen tulisikin keskittyä maansa muuttuviin olosuhteisiin, ei niinkään antajamaiden vaihtuviin toiveisiin ja tavoitteisiin.

Kehitysapuprosessissa ei myöskään oteta tarpeeksi huomioon vastaanottavan maan tarpeita. Tätä ongelmaa kutsutaan omistajuuden puutteeksi. Jos vastaanottaja ei todella usko projektin toteutumiseen ja sen merkityksellisyyteen, projekti ei todennäköisesti onnistu, sillä siihen ei panosteta riittävästi vastaanottajamaassa. Uudistusten toteuttamisen ja säilyttämisen onnistumisen avaimena onkin ollut konditionaalisuuden sijaan vastaanottajamaan omistajuus uudistusprosessissa. Tulevaisuudessa

kehitysapuprosessiin pitäisi liittyä suurempi vastaanottajamaan omistajuus, jotta kehitysavulla voitaisiin tehokkaammin edistää kehitystä. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 21–23)

4.2 Miksi kehitysapu on epäonnistunut Afrikassa?

Kanburin (2000, 8) mielestä Afrikka on riippuvainen kehitysavusta siinä mielessä, että se käyttää aivan liian paljon poliittisten päätöksentekijöiden aikaa ja energiaa kehitysaputoimistojen kanssa toimimiseen ja sopimiseen. Tällöin huomiota ei suunnata riittävästi kotimaiseen keskusteluun ja yhteisymmärryksen rakentamiseen. Jos nykyinen kehitysapumäärä käytettäisi tehokkaammin, sillä olisi parempi vaikutus kasvuun ja kehitykseen. Kanbur (2000) uskoo myös, että kehitysavun määrä on Afrikan epätoimivien kehitysapuinstituutioiden ja -suhteiden avainsyy.

Velkaongelma Afrikassa on hyvin tiukasti sidottu kehitysavun konditionaalisuuteen. Aiheesta onkin käyty paljon keskustelua ja Maailman Pankki ja IMF tekivät velkahelpotusehdotuksen raskaasti velkaantuneiden köyhien maiden (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) auttamiseksi vuonna 1996. HIPC:hen kuuluu 41 maata, joista 34 sijaitsee Eteläisessä Afrikassa. Näiden maiden mediaani velka tuontia kohden oli 340 % vuonna 1997. Velkahelpotusehdotuksen tarkoituksena on saada velkojat antamaan anteeksi raskaasti velkaantuneiden köyhien maiden velkoja ja samalla antaa näille maille uusi alku. Afrikan velkaongelmaa voidaan kuvata seuraavalla tavalla: Afrikka vastaanottaa suuria nettotuloja, vaikka velkakulut joudutaankin vähentämään. Yleensä oletetaan, että kehitysapuna annettujen nettotulojen kasvu auttaisi Afrikkaa. Tämä oletus on kuitenkin kyseenalainen, sillä konditionaalisuuden vahvistamiseen liittyy ongelmia ja kehitysavun määrä on nykyisen kehitysapusysteemin toimimattomuuteen vaikuttava tekijä. Toiseksi oletetaan, että nettotulot säilyvät ennallaan, kun velkojen takaisinmaksu päättyy. Todellisuudessa kuitenkin suuri osa kehitysaputuloista annetaan vain, jotta taattaisiin "normaalit suhteet", joihin liittyy säännöllinen velkojen takaisinmaksu. (Kanbur 2000, 9)

Kanbur kirjoitti vuonna 2000 ilmestyneessä artikkelissaan 'Aid, Conditionality and Debt in Africa' että Afrikan velkaa ei tulla maksamaan takaisin. Velkaongelma

Afrikassa ei liity liian alhaisiin kehitysapumääriin. Itse asiassa kehitysapumäärät ovat Kanburin mielestä liian korkeita niitä käytäviin institutionaalisiin rakenteisiin nähden. Velkaongelma on ennemminkin kolmintahoinen. Ensinnäkin velkapääoma on taakkana yksityisille investoinneille ja poliittisten uudistuksille, sillä paikalliset joutuvat kantamaan uudistusten kustannukset, mutta usein hyödyt menevät ulkomaisille velkojille. Toiseksi jatkuva velka-aikataulun uudelleen luonti vie paljon aikaa, energiaa ja poliittista pääomaa. Kolmanneksi suuret rahansiirrot johtavat siihen että hallintojärjestelmä tulee riippuvaiseksi kehitysavusta. Näistä syistä johtuen Afrikassa tarvitaankin suuria velkahelpotuksia, kirjoitti Kanbur vuonna 2000.

Uudistusprosessissa tulisi ottaa huomioon neljä keskeistä asiaa. Ensinnäkin vastaanottajalle on annettava enemmän tilaa uudistusohjelmien toteuttamiseen. Nykyisen systeemin toimimattomuus johtuu paljolti siitä, että antajat valvovat tehokkuuden nimessä liian tarkasti vastaanottajan tekemisiä. Toiseksi antajien on pystyttävä paremmin pitämään ehdoista kiinni. Kolmanneksi suuret velkahelpotukset olisivat tärkeä askel tiellä toimivampaan kehitysapuun. Neljänneksi, jos yllä olevat muutokset johtavat kehitysapumäärien vähentymiseen, niin sitten niin käy. Antajien ja vastaanottajien tulisi kiinnittää enemmän huomiota ongelmiin, jotka johtuvat kehitysapuriippuvuudesta kuin itse kehitysavun määrään. (Kanbur 2000, 10)

Vuoden 2005 kesällä G8 maiden kokouksessa Gleneaglesissä Skotlannissa G8 maat sopivat merkittävästä velka-armahduksesta maailman köyhimmille maille (G8 Gleneagles 2005). Silloin päätettiin antaa anteeksi Maailman Pankin, IMF:n ja Afrikan kehityspankin 42:lle maalle myöntämät 60 miljardin dollarin luotot. Nyt kuitenkin näyttää siltä, että kyseiset velka-armahduksen saaneet maat alkavat velkaantua kovaa vauhtia uudestaan. Monet Afrikan maat ovat auttamattomassa velkakierteessä ja pois pääsyä velkakierteestä ei ole lähiaikoina odotettavissa.

5 KOHTI YHTEISTÄ RAHASTOA

Perinteiseen kehitysapuun liittyvien ongelmien seurauksena on alettu etsiä uusia tapoja, joilla antajat ja vastaanottajat voisivat toimia yhdessä tehokkaasti ilman koordinoitongelmia. Samanaikaisesti olisi hyvä taata, että vastaanottaja saa tehdä suurimman osan strategia- ja menopäätöksistään itse. Ideaalisysteemi koostuisi kahdesta komponentista: Ensinnäkin vastuu kehitysstrategian luomisesta ja toteuttamisesta annettaisiin vastaanottajamalle lisäten projektien omistajuutta ja toimeenpanon tehokkuutta. Toiseksi, tällainen järjestely mahdollistaisi sen, että antaja voisi arvioida vastaanottajan kehitysstrategiaa omien kriteeriensä mukaisesti. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 28)

Kanbur, Sandler ja Morrison (1999) esittävät vanhan kehitysapusysteemin ongelmien ratkaisuksi ”yhteistä rahastoa” (common pool). Ideaalimuodossaan se toimisi seuraavanlaisesti: Ensimmäisessä vaiheessa vastaanottajamaa kehittäisi oman strategiansa sekä erilaisia ohjelmia ja projekteja. Sitten se esittelisi suunnitelmansa antajamaille, jotka puolestaan lahjoittaisivat rahaa rajoittamattomasti yhteiseen rahastoon. Lopulta kehitysstrategia rahoitettaisiin vastaanottajan omien resurssien avulla sekä yhteisestä rahastosta saatavalla kehitysavulla. Kehitysapua vastaanottavat maat saattaisivat kokea kehitysapusummien vähenemisen lyhyellä aikavälillä, mutta pienemmät rahamäärät voitaisiin käyttää tällöin tehokkaammin. Tehokkuuden lisääntyminen puolestaan saisi aikaan kehitysapumäärän kasvun keskipitkällä aikavälillä. Antajamaassa tarvittaisiin puolestaan vähemmän henkilökuntaa valvomaan ja arvioimaan yksittäisiä projekteja tai ehtojen toteutumista.

Yhteisen rahaston suuntaan vieviä lähestymistapoja ovat olleet sektori -lähestymistapa sekä kumppanuus -lähestymistapa. Sektori -lähestymistavan idea pohjimmiltaan on se, että vastaanottajamaa kehittää ensin sektorikohtaisen strategian ja sitten antajat voivat osallistua tämän strategian tukemiseen kehitysavulla. Kumppanuudesta on puolestaan kyse silloin, kun vastaanottajamaa tekee kansallisen kehitysstrategiasuunnitelman, jota antajamaat voivat halutessaan tukea. Ensin vastaanottaja arvioi ja punnitsee tarpeensa. Seuraavaksi antajamaa auttaa vastaanottajaa kehittämään oman strategiansa ja toimintasuunnitelman, jotka perustuvat aiemmin arvioituihin tarpeisiin. Sitten seuraa

strategian rahoittaminen ja viimeisessä vaiheessa projektit ja ohjelmat toteutetaan ja niiden onnistumista ja etenemistä arvioidaan. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 29–35) Edellä läpikäytyt lähestymistavat ovat selkeästi parannuksia entiseen systeemiin. Silti joitakin ongelmia jää myös niissä jäljelle.

5.1 Kehitysavun yhteinen rahasto

Kanbur, Sandler ja Morrison (1999) ovat ehdottaneet kehitysavun ongelmien ideaaliratkaisuksi yhteistä rahastoa. Ideaalisysteemi perustuu kansalliselle strategialle, joka on luotu mahdollisimman yksimielisesti. Tämä takaa sen, että kansalaisten omistajuus strategian luomisessa ja toteuttamisessa lisääntyy. Ei puhuttaisikaan enää yksittäisistä summista, jotka tietyt antajamaat haluaisivat lahjoittaa tiettyjen projektien rahoittamiseen, vaan nyt keskityttäisiin kokonaisuuksiin. Kehitettäisiin yksityiskohtaisia projektien kulu- ja tuottolaskelmia. Lisäksi huomioon otettaisiin hallituksen resurssit suunnitelmia tehtäessä. Hallitus yrittäisi hallita kaikkia resurssejaan antajamaan lahjoitukset mukaan lukien yhdessä budjetissa. Näin pystyttäisiin takaamaan kunnollinen resurssien koordinointi ja omistajuuden toteutuminen projektien toteuttamisessa. Antajille esiteltäisiin seuraavaksi suunnitelma ja heitä pyydetäisiin antamaan kehitysapua yhteiseen yleiseen budjettiin. Annetun avustuksen määrä riippuisi siitä, millaiseksi antajamaa arvioisi vastaanottajan strategian ja millaiseksi se arvioisi vastaanottajan kyvyt toteuttaa kehitysstrategia. Lahjoitetut rahat annettaisiin käyttöön kahdeksi tai kolmeksi vuodeksi ja niitä ei sidottaisi tiettyihin ehtoihin. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 37–38)

Yhteisen rahaston tapauksessa useiden eri strategioiden, projektien ja ohjelmien sijaan olisi vain yksi vastaanottajamaan kehitysstrategia. Se sisältäisi kaikki yksittäiset projektit ja ohjelmat vastaanottajamaassa. Antajamaiden avunantostrategia puolestaan perustuisi arvioihin tästä kansallisesta kehitysstrategiasta ja se sisältäisi lausunnon kokonaisavustuksen tasosta. Kulujen seuraaminen kuuluisi vastaanottajamaan hallitukselle ja sen pääasiallinen tavoite olisi palvella oman maan kansalaisia. Myös kaikille lahjoittajille raportoitaisiin projektien menestymisestä. Yhteinen rahasto edistäisi omistajuutta vastaanottajamaassa ja vähentäisi huomattavasti antajamaan koordinoimisen tarvetta. Kehitysapustrategian toteuttamiseen pyrittäisiin myös

tehokkaammin. On kuitenkin vielä hyvä muistaa, että yhteinen rahasto ei tarkoittaisi sitä, että kehitysapuun ei liittyisi mitään ehtoja. Yhteiseen rahastoon liittyy myös vapaamatkustajaongelmia. Jos kehitysavunantoon liittyy tiettyjä hyötyjä, joita saadaan mm. sitomalla kehitysapua, vapaamatkustajaongelmaa ei tällöin enää ole. Kuitenkin kehitysavun sitominen oli yksi syy nykyisen systeemin epäonnistumiseen ja juuri siitä yritetään yhteisessä rahastossa päästä eroon. Jos kehitysavun tehokkuus paranee yhteisen rahaston tapauksessa, kun omistajuus kasvaa ja avunantajien toimintaa koordinoidaan paremmin, voivat silloin maakohtaiset kehitysapurajat kasvaa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 38–39, 95–96)

5.2 Yhteisen rahaston toteuttaminen

Yhteinen rahasto on ideaalisysteemi. Joissakin kehitysmaissa yhteisen rahaston käyttöönotto ei olisi vielä mahdollista, sillä monissa maissa ei vielä ole riittäviä hallinnollisia ja teknisiä resursseja hoitaa systeemiä. Olisi ehkä mahdollista rakentaa kansallisia yhteisiä rahastoja sektoreittain. Parantuneen keskusteluyhteyden lisäksi tarvittaisiin luotettavaa dataa siitä kuinka kehitysapurajat vastaanottajamaassa käytetään. Vastaanottajamaan taloudellisia raportointitapoja tulisi siis kehittää ja ajanmukaistaa. Yksi keino auttaa tässä on tekninen avustaminen. Kestävän pohjan luomiseksi tulisi ensin keskittyä teknisen avunannon sisällyttämiseen kansalliseen kehitysstrategiaan. Lisäksi yhteisen rahaston onnistunut käyttöönotto edellyttää huomattavasti suurempia velkahelpotuksia, sillä monissa köyhimmässä kehitysmaissa velkatilanne heikentää kehitysavun tehokkuutta. Velkahelpotusten ansiosta poliittiset päättäjät voisivat keskittyä kansallisen kehitysstrategian rakentamiseen velkojien kanssa neuvottelemisen sijaan. (Kanbur, Sandler, Morrison 1999, 40–41) Suuria velkahelpotuksia onkin jo toteutettu ja toteutetaan edelleen tulevaisuudessa. Yhteiseen rahastoon siirryttäessä, lahjoittajamaat sopisivat kehitysmaan kanssa minkä tavoiteajankohdan jälkeen yhteinen rahasto otettaisiin kokonaisuudessaan käyttöön. Siirtymäperiodin aikana kehitysavun tulisi suuntautua projekteista ja ohjelmista kohti yhteistä rahastoa.

Seuraavaksi tarkastellaan kuinka yhteinen rahasto vaikuttaisi avunantajamaan toimiin. Suurin hyöty yhteisestä rahastosta avunantajamaalle olisi se, että kehitysapu saisi

tehokkaammin aikaan tuloksia. Jouduttaisiin luopumaan tiukasta kehitysavun sitomisesta ja ei ehkä pystyttäisi tarkkaan seuraamaan mihin kohteeseen tai projektiin lahjoitetut varat menevät. Silti lahjoittajamaat voisivat edelleen itse päättää kuinka paljon tietyn maan yhteiseen kehitysapurahastoon annettaisiin rahaa. Nykyisessä systeemissä jokaisella kehitysapuorganisaatiolla on omat kehitystavoitteensa ja omat kiinnostuksen kohteensa koskien sitä, kuinka heidän rahansa käytetään. Yhteisen rahaston tapauksessa kehitysapumäärät voisivat lyhyellä aikavälillä laskea, sillä enää ei voitaisi kontrolloida sitä, mihin annetut rahat käytetään. Lisäksi olisi todennäköistä että kehitysapuorganisaatioiden henkilöstöä voitaisiin vähentää ja niiden rooli voisi muuttua. Kehitysaputoimistojen tulisi käydä keskustelua vastaanottavan maan hallituksen kanssa ja antaa yleisiä ja teknisiä neuvoja kysyttäessä. Jos yhteinen rahastosysteemi otettaisiin käyttöön, se karsisi kehitysaputoimistojen määrää. Yhteinen rahasto kanavoisi ja koordinoisi paremmin eri kehitysaputahojen pyrkimyksiä vastaanottavan maan kehityksen parhaaksi. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 42–44)

Vastaanottajamaa hyötyisi yhteisestä rahastosta, sillä kehitysavun tehokkuus kasvaisi vastaanottajamaassa kansallisen kehitysstrategian omistajuuden parantuessa. Kuitenkin pelkästään yhtenäisen kansallisen kehitysstrategian muodostaminen on vaikea ja suuritöinen asia. Olisikin tärkeää, että yhteiseen rahastoon siirryttäisiin siten, että tiedostettaisiin mihin kyetään maan resurssien puitteissa. Monissa kehitysmaissa saatettaisiin joutua tyytymään aiempaa alhaisempiin kehitysapusummiin, sillä toiset avunantajamaat eivät ehkä tukisi kansallista kehitysstrategiaa tai ne eivät uskoisi että se pystytään toteuttamaan. Voi myös olla, että avunantajat eivät pidä siitä, että he eivät voi tietää mihin tarkalleen ottaen heidän rahansa kulutetaan. Vastaanottajamaiden tulisi kuitenkin valmistautua siihen, että kehitysapua annettaisiin vähemmän. Vastaanottavan maan kannalta on myös tärkeämpää, että omistajuuden takaamiseksi maan kansalaiset tukevat kehitysstrategiaa. Tällöin yhteisen rahaston tapauksessa päättäjillä on enemmän aikaa keskustella tavallisten kansalaisten kanssa ja kansalaiset tuntevat, että heidät otetaan mukaan kehitysstrategian muodostusprosessiin. Lisäksi yhteisen rahaston tapauksessa yksityisellä sektorilla olisi parempi käsitys siitä, mitä hallitus haluaa tehdä ja siten yksityiset investoinnit voisivat kasvaa. Jos yhteinen rahasto johtaa parempaan kehitysavun tehokkuuteen, voi se keskipitkällä aikavälillä auttaa elvyttämään kehitysyhteistyötä kehitysapuväsymyksestä (aid fatigue). (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 44–47)

Yhteisen rahaston toteutumiseksi tarvittaisiin joitakin institutionaalisia muutoksia, nimittäin yhteinen rahasto merkitsisi luultavimmin sitä, että kahden- ja monenkeskisten instituutioiden henkilökuntaa tarvittaisiin vähemmän. Toisaalta henkilökunta erikoistuisi entistä enemmän ja vastuut ja henkilökunta siirtyisivät kansainvälisistä alueellisiin ja paikallisiin instituutioihin kansainvälisten julkishyödykkeiden ja ulkoisvaikutusten vaikutusalueen mukaan. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 97)

Jotta yhteinen rahasto voisi toimia käytännössä, olisi tutkittava tarkemmin kuinka edellä esiteltyt teoreettiset näkökulmat voisivat toteutua käytännössä. Pitäisi selvittää, kuinka tarkalleen ottaen erilaiset avunantajien preferenssit ja kehitysapuopit voitaisiin aggregoida. Lisäksi olisi otettava huomioon, että yhteinen rahasto ei poista vapaamatkustajaongelmaa. Tulisi myös tutkia, mikä tarkalleen ottaen on avunantajan ja vastaanottajan välisen pelin luonne yhteisen rahaston tapauksessa. (Kanbur 2003a, 19)

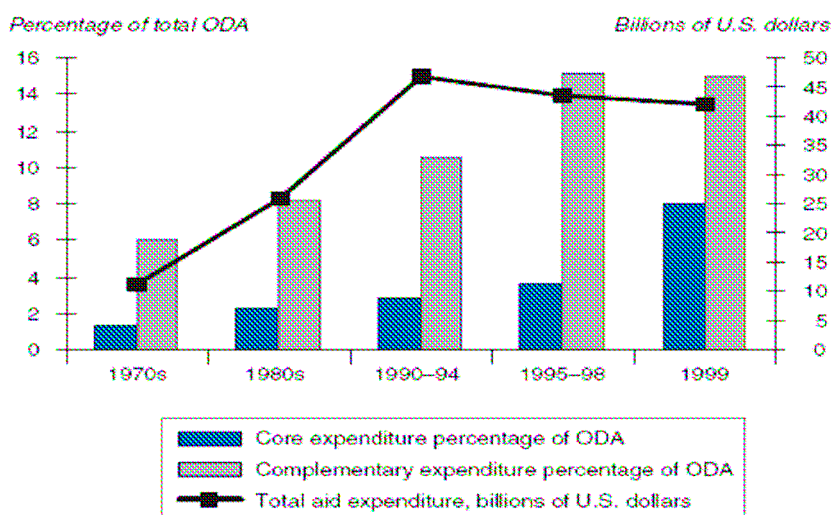
6 KEHITYSAPU KV-JULKISHYÖDYKKEENÄ

1990-luvulla virallinen kehitysapu eli Official Development Assistance (ODA) koki lamakauden sekä nimellisessä että reaalisessa määrässä. Köyhien maiden rahoitustarpeet säilyivät kehitysapumäärien pienentymisestä huolimatta hyvin korkeina ylittäen saatavilla olevat rahoituslähteet. Useat kehitysyhteistyöorganisaatiot pitävät nykyisin kansainvälisiä julkishyödykkeitäärkevinä kehitysapurahoituskohteina. Perususkomuksena on, että kun rikkaat maat keskittyisivät yhä enemmän määrin rahoittamaan kv-julkishyödykkeitä, hyötyisivät ne itse siitä suoraan. (Sagasti 2001, 4)

Kansainvälisten julkishyödykkeiden ei ole tarkoitus Kanburin, Sandlerin ja Morrisonin (1999, 50) mukaan korvata muita perusteluja kehitysavulle, vaan sen tarkoitus on pikemminkin olla yksi syy lisää kehittyneille maille avustaa kehitysmaita. Kansainvälinen julkishyödyke kun voi olla hyödyllinen vastaanottajan lisäksi myös antajalle. Kun esimerkiksi avustetaan kehitysmaita vähentämään kasvihuonepäästöjen määrää, hyödytään siitä suoraan myös kehittyneissä maissa. Kansainväliset

julkishyödykkeet voivat siis edistää sekä vastaanottajan että antajan hyvinvointia ja siten julkishyödyke on hyvä perustelu kehitysapumäärien pitämiseksi vähintäänkin entisellä tasollaan. On kuitenkin tärkeää muistaa, että julkishyödykkeet kehitysavun eräänä muotona eivät poista tarvetta perinteiseen kehitysapuun köyhyyden vähentämiseksi. Monet perinteisen kehitysavun muodot ovat itse asiassa kansallisia julkishyödykkeitä. Kanbur, Sandler ja Morrison (1999) muistuttavat, että kehitysavun määrä kansainvälisen julkishyödykkeen muodossa kasvaa ja se kilpailee silloin samoista rahoitusresursseista kuin perinteinen kehitysapu. Kaikesta huolimatta kehitysavun määrä kokonaisuudessaan voi nousta, jos kansainväliset julkishyödykkeet parantavat kehitysapua antavan hyvinvointia.

Kuviossa 2 on esitetty kv -julkishyödykkeiden ydintoimintoihin ja täydentäviin toimintoihin kulutetun kehitysavun osuus virallisen kehitysavun kokonaissummasta prosenteissa 1970-luvulta vuoteen 1999. Lisäksi kuviossa viivadiagrammi osoittaa kehitysavun kokonaismäärän miljardeissa USA:n dollareissa. Kuvioista nähdään, että kansainvälisten julkishyödykkeiden ydintoimintoihin ja täydentäviin toimintoihin käytetty osuus koko virallisesta kehitysavusta on kasvanut koko tarkasteluperiodin ajan. Tarttuvien tautien kontrollointi kuuluu esimerkiksi ydintoimintojen kategoriaan, koska siihen liittyy rajat ylittäviä hyötyjä. Täydentäviin toimintoihin voidaan puolestaan lukea lääkkeiden ja rokotteiden ostaminen, henkilökunnan koulutus ja perusterveydenhuollon infrastruktuurin päivitys. 1990-luvun loppupuolella kv -julkishyödykkeiden ydintoimintoihin kulutettiin noin kaksi miljardia dollaria vuodessa. Ydintoimintojen osuus virallisesta kehitysavusta kokonaisuudessaan kasvoi 1970-luvulta puolestatoista prosentista neljään prosenttiin 1990-luvun lopulle. Vuonna 1999 ydintoimintojen osuus koko virallisesta kehitysavusta oli kahdeksan prosenttia. Rahoitus terveyteen, ympäristöön ja rauhanturvaamiseen on kasvanut kyseisenä ajanjaksona huomattavasti. Kuitenkin paljon huomattavampi osa virallisesta kehitysavusta menee kansainvälisten julkishyödykkeiden tuotantoa täydentäviin toimintoihin. Täydentävien toimintojen osuus virallisesta kehitysavusta oli 1970-luvulla seitsemän prosentin luokkaa ja 1990-luvun lopulla kyseinen osuus oli reilut viisitoista prosenttia. Yksityiskohtaisempi jaottelu DAC -maiden kehitysavun allokoinnista kansainvälisiin julkishyödykkeisiin on liitteessä 1.



Kuvio 2. Kasvava osa kehitysavusta on allokoitu kansainvälisiin julkishyödykkeisiin (World Bank 2001, 117).

Kansainvälinen tulonjako ja muutokset siinä vaikuttavat siihen, minkä maiden tulisi julkishyödykkeet tuottaa. Kun tuotantokustannukset eroavat mahdollisten tarjoajien kesken, pitäisi sen osapuolen tuottaa suhteellisen suuri osa julkishyödykkeestä, joka pystyisi tuottamaan julkishyödykkeen tehokkaimmin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että useimmiten julkishyödyke tuotettaisiin avunantajamaissa kehitysmaiden sijaan. Maassa pitäisi olla riittävästi inhimillistä pääomaa ja tietotaitoa, jotta voitaisiin tietyistä kansainvälisistä julkishyödykkeistä (esim. tieteellisistä löydöistä) hyötyä. Jos maa ei millään tavalla hyödy julkishyödykkeestä, ei voida myöskään olettaa sen osallistuvan julkishyödykkeen tuottamiseen. (Kanbur, Sandler, Morrison 1999, 53)

6.1 Globalisaatio ja kansainväliset julkishyödykkeet

Globalisaatio on hyvin paradoksaalinen ilmiö ja se pakottaa ihmiset kontaktiin toistensa kanssa, mutta samanaikaisesti se tekee maat ja ihmiset haavoittuvaisiksi maailmanlaajuisille voimille ja tapahtumille. Monet ongelmat, päätökset ja teot eivät olekaan enää luonteeltaan paikallisia tai kansallisia, vaan ne ovat osa laajempaa kokonaisuutta ja ovat kansallisen tason ulottumattomissa. Monien rajat ylittävien ulkoisvaikutusten seuraukset ovat hyvin kauaskantoisia ja niiden luonne on muuttunut perustavanlaatuisella tavalla. Kun agenttien toimet saavat aikaan hyötyjä ja haittoja jotka vaikuttavat muihin agentteihin kansallisten ja paikallisten rajojen ulkopuolelle,

eivät pelkät kansalliset tai paikalliset politiikkatoimenpiteet enää riitä. Tarvitaan siis lisää maailmanlaajuisia yhteistyötä. Tässä yhteydessä on alettu puhua kansainvälisten julkishyödykkeiden mahdollisuudesta. On kuitenkin muistettava että tiettyjen maailmanlaajuisien julkishyödykkeiden perusta löytyy paikallistasolta. (Sagasti 2001, 3–4)

6.2 Kansainvälisen julkishyödykkeen määrittelyä

Kansainvälisen julkishyödykkeen määrittelyyn liittyy ongelmia. Vaikka ollaankin yleisesti yhtä mieltä siitä, että kansainvälisestä yhteistyöstä saatavat voitot ovat suuret, ei ole olemassa ylikansallista auktoriteettia, joka voisi keksiä ja tyrkyttää normeja kansalliselle tasolle. Lisäksi maasta toiseen siirtyvien ulkoisvaikutusten voimakkuus ja määrä vaihtelevat suuresti. Herää kysymys, kuinka kansainvälinen julkishyödykkeen tulee olla ennen kuin sitä pidetään kansainvälisenä julkishyödykkeenä. On selvää, että mitä laajemmalle vaikutusten leviäminen tapahtuisi, sitä globaalimpi julkishyödyke olisi. Kansainvälisen ja globaalim julkishyödykkeen raja on aika epäselvä ja termejä käytetään aika sekaisin. On myös otettava huomioon, että huolimatta siitä kuinka globaali julkishyödyke on, se kuitenkin kulutetaan aina tietyssä paikassa. Onkin tärkeä erottaa toisistaan jakelusysteemin ydinkomponentti, jonka kansainvälisen yhteisön pitäisi tuottaa ja täydentävät toiminnot, jotka kuuluvat kansallisten tai paikallisten yksiköiden hoidettaviksi. (Sagasti 2001, 4–5)

Terminä julkishyödyke voi olla hieman harhaanjohtava, sillä julkinen ei välttämättä tarkoita sitä, että julkisen sektorin tulisi tuottaa hyödyke. Tässä yhteydessä julkinen tarkoittaa sitä, että julkishyödykkeen ominaisuudet erottavat ne markkinoilla vaihdettavista hyödykkeistä. (Kanbur, Sandler, Morrison 1999, 54) Puhdas julkishyödyke on teknisesti määriteltynä sellainen, että se ei ole kilpailullinen eikä agentteja voida sulkea pois sen kulutuksesta. Ei-kilpailullisuus tarkoittaa sitä, että yhden agentin julkishyödykkeen kulutus ei vähennä toisen agentin kulutusta tai mahdollisuutta kuluttaa kyseistä hyödykettä. Kun esimerkiksi rajoitetaan kasvihuonekaasujen kertymistä ilmakehään, saadaan aikaan maailmanlaajuisia ei-kilpailullisia hyötyjä. Ei-poissulkevuus tarkoittaa puolestaan sitä, että ketään agenttia ei voida sulkea

hyödykkeen eduista nauttimisen ulkopuolelle, koska se olisi liian kallista tai mahdotonta. (Kanbur 2003b, 2)

Puhtaan julkishyödykkeen tapauksessa julkishyödykkeen edut ovat siis kaikkien ulottuvilla sen jälkeen kun hyödyke on kerran tuotettu, ja on lähes mahdotonta erottaa ketkä hyödykettä todellisuudessa käyttävät ja laskuttaa käyttäjiä sen mukaan. Tehokkuusmielessä ei olisi myöskään järkevää sulkea ketään julkishyödykkeen kuluttamisesta hyötyvää pois kulutuksen ulkopuolelle, sillä lisäkulutus puhdasta julkishyödykettä ei maksa mitään lisää yhteiskunnalle. Koska ei ole mahdollista sulkea ketään julkishyödykkeen eduista nauttimisen ulkopuolelle, syntyy vapaamatkustajaongelma, sillä ei haluta maksaa julkishyödykkeestä, jos siitä hyödytään joka tapauksessa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 54–55) Puhtaita julkishyödykkeitä ei siis tarjota riittävästi vapaamatkustajaongelman takia. Vapaamatkustajaongelma kansainvälisten julkishyödykkeiden tapauksessa syntyy toisin sanoen siitä, että julkishyödykkeestä hyötyvillä ei ole halua rahoittaa hyödykettä, sillä potentiaaliset avunantajamaat hyötyvät kansainvälisestä julkishyödykkeestä, vaikka ne eivät osallistuisi sen rahoittamiseen.

Yksittäiset kansat panostavat liian vähän puhtaan kansainvälisen julkishyödykkeen tuotantoon, jos ne eivät muodosta yhteenliittymiä panostensa koordinoimiseksi. Sopivan kokoiseen yhteenliittymään kuuluisi vain ne maat, jotka hyötyvät kyseisen kansainvälisen julkishyödykkeen tuottamisesta. Jos taas jokin asian tai toiminta vaikuttaa suurimpaan osaan asukkaista haitallisesti, on kyseessä julkishaitake. Tällöin julkishaitakkeen eliminointi tai sen vähentäminen on julkishyödyke. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 50, 55)

Kansainvälisen julkishyödykkeen käytännön määrittely on ollut hieman sekavaa. Kaikkein yleisimmällä tasolla köyhien maiden kehitystä pidetään kansainvälisenä julkishyödykkeenä. Toisaalta myös hyvin yksityiskohtaisia toimintoja, kuten tutkimustyötä jonkin rokotteen aikaansaamiseksi pidetään kansainvälisenä julkishyödykkeenä. Pitäisikin olla varovainen kuinka termiä käyttää, jotta se ei menettäisi voimaansa. Melkein mikä tahansa kansainvälisten rahoitusinstituutioiden (mm. Maailman pankki ja IMF) aktiviteetti sopii kansainvälisen julkishyödykkeen määritelmään. Tällaisia ovat esim. rokotustutkimustyön rahoitus, kehityksen

taloudellinen tutkimus, tutkimuskapasiteetin rakentaminen kehitysmaihin, tutkimusten kerääminen ja levittäminen, kansainvälisten ilmastohuippukokousten järjestäminen jne. (Kanbur 2003b, 1-2) On kuitenkin edelleen epäselvää kuinka suuri osa esimerkiksi tutkimustyöstä saatavista positiivisista ulkoisvaikutuksista on laskettavissa kehitysavuksi. Jos antajamaan kansalaiset hyötyvät investoinnista suoraan, ei sitä ehkä voida lainkaan pitää kehitysapuna. Toisaalta jos vastaanottaja hyötyy ulkoisvaikutuksesta, voidaan sitä pitää julkishyödykkeenä. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 94)

6.3 Klubihyödykkeet ja yhteistuotteet

Jos julkishyödykkeestä saatavat hyödyt eivät ole osittain kilpailullisia tai poissuljettavia, on hyödyke epäpuhdas julkishyödyke. Klubihyödyke on hyvä esimerkki epäpuhtaasta julkishyödykkeestä. Klubihyödykkeistä saatavat hyödyt ovat osittain kilpailullisia, joten klubihyödykkeen kulutuksesta voidaan pyytää jonkinlaista käyttömaksua. Esimerkiksi satelliittiverkosto on klubihyödyke, sillä siitä eniten hyötyvät käyttävät verkostoa eniten ja myös maksavat sen käytöstä eniten. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 56–57)

Kehitysapututkimuksen kannalta mielenkiintoinen julkishyödykeryhmä on yhteistuotteet. Yhteistuotteiden tuotokset voivat olla puhtaasti julkisluontoisia, yksityisluontoisia tai epäpuhtaasti julkisluontoisia. Sidottu kehitysapu on yksi yhteistuotetoiminto, sillä se saa aikaan julkisia etuja. Lisäksi antaja saa maakohtaisia etuja, mikä taas motivoi antajaa. Yhteistuotteina voidaan pitää myös sademetsiä tai perhesuunnittelua. Sademetsät tuottavat puhtaasti julkisia hyötyjä maailmanlaajuisesti toimimalla maapallon keuhkoina. Perhesuunnittelu taas kehitysavun kohteena saa aikaan yhteistuotteita, sillä ihmismäärän rajoittaminen maapallolla vähentää sen kuormitusta ja siten perhesuunnittelusta hyödytään maailmanlaajuisesti. Yhteistuotteilla on merkittävä vaikutus politiikkapäätöksiin, kun mietitään minkä tyyppinen kehitysapu toimii parhaiten. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 58–59)

Tulojen uudelleenjakoa tuottajien kesken ei neutraalisuustuloksen mukaan vaikuta julkishyödykkeen nettotarjontaan. Näin käy, sillä ne jotka saavat lisää tuloa lisäävät julkishyödykkeen tuottamiseen laittamaansa panosta, mutta ne joiden tulot pienenevät,

vähentävät julkishyödykkeen tuotantoon laitettavaa panosta juuri sen verran kuin heiltä kerätään uusia veroja. Keräämällä lisää veroja ei siis voida lisätä julkishyödykkeen tuotantoon laitettavien yhteispanosten määrää. Yhden osallisen puhtaan julkishyödykkeen tuotanto on täydellinen substituutti toisen osallisen tuotannon kanssa, joten kasvanut kokonaistuotanto vähentää osallisen tarvetta tuottaa julkishyödykettä itse. Puhtaan julkishyödykkeen tapauksessa osalliset pitävät muilta tulevia julkishyödykkeiden levinnäisvaikutuksia lisätuloihin verrattavissa olevina. Täten maat voivat säilyttää hyvinvoinnin tasonsa tulotappiosta huolimatta muiden maiden kasvaneiden julkishyödykepanostusten kautta. Puhtaita julkishyödykkeitä ei luonnostaan tuotettaisi riittävästi, joten niiden tuotanto haluttaisiin taata verotuksen tai tulojen uudelleenjaon avulla. Se ei ole kuitenkaan oikea tapa puhtaan julkishyödykkeen tapauksessa aiemmin mainitun neutraalisuustuloksen takia. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 60–61) Täten yhteistuotteet muodostavat lupaavan julkishyödykkeiden luokan kehitysavun kannalta.

6.4 Julkishyödykkeiden luokittelua

On olemassa useita tapoja luokitella julkishyödykkeet eri luokkiin. Tässä esitellään Kanburin, Sandlerin ja Morrisonin (1999, 63) tekemä jaottelu ja niihin liittyvät esimerkit. Taulukossa 5 on jaoteltu julkishyödykkeet sen mukaan kuinka laajalle ko. hyödykkeen levinnäisvaikutukset ulottuvat sekä sen mukaan minkä tyyppinen hyödyke on. Hyödykkeiden neljä luokkaa on perustettu hyödykkeestä saatavien hyötyjen ominaisuuksien mukaan eli sen mukaan liittykö hyödykkeeseen esimerkiksi ei-poissuljettavuus tai ei-kilpailullisuus. Jokainen taulukon rivi kuvaa erilaista levinnäisvaikutusten ulottuvuutta.

Taulukko 5. Julkishyödykkeiden luokittelu

	Puhtaasti julkinen	Epäpuhtaasti julkinen	Klubihyödyke	Yhteistuotteet
Kansallinen taso	Pohjaveden puhdistus, maanpuolustus	Vesiväylät, liikenneverkosto	Tietoverkostot, kastelujärjestelmät	Valtion hallinto, koulutus
Alueellinen taso	Malarian hoito, tuholaisten torjunta	Immunisaatio-ohjelmat, haposateiden vähentäminen	Yhteismarkkinat, laajennuspalvelut	Rauhan turvaaminen, järven puhdistus
Maailmanlaajuinen taso	Ilmaston lämpeneminen, taloudelliset toimet	Järjestäytyneen rikollisuuden hillintä, tautien kontrollointi	Luonnon turistinähtävyydet, INTELSAT	Työvoimastandardit, metsän suojele

Kansallisella tasolla maanpuolustus on puhdas julkishyödyke. Maanpuolustuksen eduista nauttimisen ulkopuolelle ei voida sulkea ketään. Toisaalta yhden kansalaisen hyötyminen maanpuolustuksesta ei vähennä muiden kansalaisten mahdollisuutta hyötyä maanpuolustuksesta. Maailmanlaajuisella tasolla ilmaston lämpeneminen on puhdas julkishaitake ja sen hillitsemiseen tähtäävät toimenpiteet ovat puhtaita julkishyödykkeitä. Kansallisella tasolla epäpuhdas julkishyödyke on esimerkiksi liikenneverkosto. Liikenneverkostoa ei voida pitää puhtaana julkishyödykkeenä, sillä tiet ruuhkautuvat, jos niillä on paljon käyttäjiä.

Klubihyödykkeiden tapauksessa yhden henkilön kulutus vähentää muiden henkilöiden mahdollisuutta kuluttaa hyödykettä. Tällöin voidaan laskuttaa klubihyödykkeen käytöstä sen mukaan, kuinka paljon klubihyödykettä kulutetaan. Esimerkiksi INTEL-satelliitin käyttö voi ruuhkautua ja siksi sitä eniten käytäviä laskutetaan eniten. Toisaalta turisteilta voidaan kerätä ruuhkautumisen takia pääsymaksu, kun he vierailevat sademetsissä tai ovat ihailemassa muita luonnon nähtävyyksiä. Yhteistuotteiden tuotokset voivat olla mitä tahansa julkishyödykkeen tyyppiä eli ne voivat olla puhtaita julkishyödykkeitä, epäpuhtaita julkishyödykkeitä tai klubihyödykkeitä. Jos julkishyödykkeestä tai julkishaitakkeen eliminoinnista saadaan puhdas julkinen hyöty, on kyseinen hyödyke luokassa puhtaasti julkinen. Jos taas tuotoksia on useanlaisia, silloin toimintoa voidaan pitää yhteistuotteena. Esimerkiksi järven puhdistamisesta eivät hyödy ainoastaan sen rannalla asuvat, vaan myös läheiset maat, jotka hyötyvät järven virkistysmahdollisuuksista. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 62–64)

Edellä tehty julkishyödykkeiden jaottelu korostaa sitä, että hyödykkeen etujen levinnäisvaikutusten laajuus voi vaihdella ja siten myös julkishyödykkeen tuottamiseen osallistuvat instituutiot ja muut tahot tulisi määräytyä sen mukaan. Koska julkishyödykkeitä on erityyppisiä, myös sopiva kehitysapupolitiikka ja institutionaaliset järjestelyt pitäisivät vaihdella julkishyödykkeen tyyppin mukaan. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 64–65)

Julkishyödykkeet voidaan jaotella myös aggregaatioteknologian mukaan. Yksittäisten panosten vaikutus julkishyödykkeen kokonaismäärään vaihtelee eri hyödykkeissä. Joissakin tapauksissa kulutettavissa oleva julkishyödykkeen kokonaismäärä määräytyy

suoraan yksittäisten panosten summana. Toisinaan taas kokonaismäärän saattaa määrittää pienimmän tai suurimman panoksen suuruus. Yksittäisten panosten ja julkishyödykkeen kokonaistason välistä suhdetta kutsutaan aggregaatioteknologiaksi. Yleisin aggregaatioteknologia on summaus. Summausteknologiassa jokainen yksikkö, joka laitetaan julkishyödykkeen tuottamiseen lisää samanarvoisesti julkishyödykkeen kokonaistuotannontasoa. Yhden agentin panos on toisen agentin panoksen täydellinen substituutti, sillä kenen tahansa panoksella on sama vaikutus kokonaistuotantoon kuin muillakin panoksilla. Kyseiseen teknologiaan liittyy aiemmin mainittu neutraalisuustulos. Tulopolitiikalla eli veroilla ja tulonsiirroilla ei voida korjata julkishyödykkeen alituotantoa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 65) Taulukossa 6 on toisessa sarakkeessa esitelty julkishyödyke-esimerkkejä summausteknologiasta eri vaikutustasoilla.

Taulukko 6. Julkishyödykkeiden luokittelu aggregaatioteknologian mukaan (Kanbur Sandler & Morrison 1999, 66).

	Summaus	Best-shot	Heikoin lenkki	Painotettu summa
Kansallinen taso	Kaupunkisaasteiden hillintä	Terroristien neutralisointi	Suojelu kapinallisilta	Saastepäästöjen rajoittaminen
Alueellinen taso	Aavikoitumisen lieventäminen	Malarian hoito	Myrkyllisten jätteiden hallinta	Happosateiden vähentäminen
Maailmanlaajuinen taso	Ilmaston lämpeneminen	AIDS:in hoito	Tautien hallinta	Ydinonnettomuuden laskeuma

Kansallisella tasolla saasteiden hillintä kaupungeissa on summausteknologian mukainen julkishyödyke. Toisaalta alueellisella tasolla aavikoitumisen lieventäminen ja globaalilla tasolla ilmaston lämpenemisen hillitseminen ovat esimerkkejä julkishyödykkeistä, joissa summausteknologia pätee. Kun yritetään hillitä ilmaston lämpenemistä, yhden maan toimet kasvihuonekaasujen vähentämiseksi ovat substituutteja muiden maiden päästöjen vähentämiselle. Tällöin suorat tulonsiirrot kehittyneistä maista kehitysmaihin pienentyneiden maailmanlaajuisten kasvihuonepäästöjen toivossa eivät ole välttämättä tehokasta politiikkaa. Jos kuitenkin kehitysmaa pystyy kehittynyttä maata halvemmalla vähentämään päästöjään, on tulonsiirto tehokas tapa vähentää maailman päästöjä ja tällöin suora päästöjen rajoittamiseen annettu tuki on parempi kuin yleinen tulonsiirto. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 66–67)

Best shot -teknologian tapauksessa suurimman yksittäisen panoksen määrä määrittää julkishyödykkeen kokonaistason. Parhaan mahdollisen keinon etsiminen tuholaishyönteisten torjuntaan tai rokotteen kehittäminen tiettyä tautia vastaan on best shot -teknologiaa. Ratkaisun taudin hoitoon löytää luultavimmin se maa tai tutkimusryhmä, joka panostaa eniten tutkimustyöhön. Kun on löydetty oikea hoitokeino, voivat siitä hyötyä kaikki. Kehitysyhteistyön yhteydessä best shot -teknologia tarkoittaa sitä, että tiettyjen julkishyödykkeiden kohdalla kehittyneiden maiden ei pitäisi siirtää resurssejaan kehitysmaihin, vaan julkishyödykkeet tulisi tuottaa itse kehittyneissä maissa ja vasta sen jälkeen tuoda niihin liittyvät levinnäisvaikutukset kaikkien ulottuville. Tutkimustyö tulisi esimerkiksi keskittää sellaisiin kehittyneisiin maihin, joissa uusien löytöjen tekeminen on todennäköisintä. Kehittyneet maat välttävät myös agentti-ongelmat tekemällä itse tutkimustyötä, sillä silloin kehitysapu käytetään varmasti juuri sille tarkoitettuun asiaan. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 67)

Heikoin lenkki on kolmas aggregaatioteknologia, jossa pienin panos julkishyödykkeen tuottamiseen määrittää ryhmän tehokkaan julkishyödykkeen tason. Esimerkiksi maa, jossa on huonoin vastustuskyky tiettyä tautia vastaan taisteleminen määrittää kuinka hyvin tauti voidaan pitää kurissa tai eliminoida maailmanlaajuisesti. Normaalihyödykkeiden tapauksessa, eli silloin kun hyödykkeen kulutus kasvaa tulotason kasvaessa, köyhimmän maan panos julkishyödykkeen tuottamiseen on pienin. Toisaalta vain rikkaimmat maat antavat panoksensa best shot -julkishyödykkeiden tuottamiseen.

Heikoin lenkki -teknologian julkishyödykkeisiin kehitysavun yhteydessä liittyy pari tärkeää seuraamusta. Avunantajamaiden tulisi auttaa kaikkia niitä maita parantamaan tautien hallintaa, joissa tautien hallinta on riittämätöntä. Näin on tehtävä siksi, että julkishyödykkeen alhaisin taso määrittää kaikkien levinnäisvaikutuksille alttiiden maiden julkishyödykkeen tason. Tällöin suora julkishyödykkeen tuotanto on tehokkaampi vaihtoehto kuin tulonsiirrot, sillä tulonsiirto voidaan käyttää osittain myös muuhun tarkoitukseen kuin tautia vastaan taisteleminen. Jos heikoin lenkki-teknologian julkishyödyke on heti vaaraksi ja maalla ei ole resursseja toteuttaa yhteisrahastotyypistä ratkaisua, voidaan tällaisessa tapauksessa heikoin lenkki-julkishyödyke tuottaa suoraan yhteisen rahaston ulkopuolelta. Muulloin heikoin lenkki-

julkishyödyke tulisi tuottaa yhteisrahaston turvin. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 67–68)

Heikoin lenkki-teknologian tapauksessa maa, jolla on huonoin rokotussuojaohjelma, määrittää taudin levinnäisyyden maailmassa. Tällöin kansainvälisen julkishyödykkeen (tässä rokotteen) alitarjonnan korjaamiseksi tarvitaan tiettyjä toimenpiteitä köyhissä maissa. Köyhä maa kuluttaa kuitenkin immunisaatioon vähemmän kuin olisi maailmanlaajuisesti optimaalista. Tällöin syntyy agenttiongelman. Jos turvaudutaan konditionaalisuuteen, jokainen avunantaja yrittää tyrkyttää erilaisia konditionaalisuuksia, sillä ne ovat kiinnostuneita eri ulkoisvaikutuksista. Yhteisrahasto -lähestymistavassa avunantajat eivät voi ohjata resurssejaan juuri tiettyyn projektiin tai ohjelmaan ja tällöin konditionaalisuus ei ole mahdollista. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 94–95) Tällöin yhteinen rahasto ei ole paras mahdollinen rahoituskeino ja muita rahoitusmahdollisuuksia tulisi miettiä.

Neljäs aggregaatioteknologia on painotettu summa. Siinä yksittäisille panoksille annetaan painot ennen kuin ne summataan yhteen. Painotettu summa on summausteknologian yleistys, sillä summausteknologiassa jokaisen panoksen paino on yksi. Ydinonnettomuuden laskeuma on esimerkki maailmanlaajuisesta painotetun summan julkishaitakkeesta. Painotetun summan tapauksessa todennäköisimpiä julkishyödykkeen tuottajia ovat ne tahot, joilla on suurimmat painokertoimet. Silloin ydinonnettomuuden laskeumaa lähellä olevilla on suurempi paino kuin maapallon toisella puolella asuvilla. Kun painokerroin ei olekaan jokaisessa panoksessa yksi, vaan ne eroavat, ei yhden maan panos julkishyödykkeen tuottamiseen ole toisen maan panoksen täydellinen substituutti ja siten tulonsiirrot eivät välttämättä ole enää tehoton vaihtoehto julkishyödykkeen alituotannon korjaamiseksi. Maan panoksen osuus kokonaispanoksesta kuvaa maan kyseiseen julkishyödykkeeseen liittyvää omistajuutta. Mitä korkeampi on maan osuus kokonaispanoksesta, sitä enemmän julkishyödykkeestä saatavat hyödyt ovat yksityisluontoisia. Toisin sanoen tällöin maa ei saa hyötyjä ellei se panosta julkishyödykkeen tuottamiseen. Tulojen uudelleenjakoa niiltä, joilla on pieni osuus kokonaistuotannosta niille, joilla on suurempi osuus, nostaa julkishyödykkeen tarjonnan tasoa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 69)

On hyvä huomioda, että jos julkishyödykkeeseen ei liity summausteknologia, vaan jokin muu edellä esitellyistä teknologioista, on kehitysapu perusteltu keino korjata julkishyödykkeen alitarjontaa. Näiden teknologioiden antamat johtopäätökset kehitysavun sopivia lähteitä koskien vaihtelevat, kun ero köyhimpien ja rikkaimpien maiden välillä kasvaa. Vaihtoehtoiset aggregaatioteoriat vaikuttavat myös siihen, pitäisikö kehittyneiden maiden tarjota julkishyödyke suoraan kehitysmaille, vai tulisiko se ensin tuottaa kehittyneessä maassa ja sitten antaa sen positiivisten vaikutusten levitä kehitysmaihin. Lisäksi aggregaatioteknologiat vaikuttavat avunantajamaiden haluun ja syihin tukea kansainvälisen julkishyödykkeen tuotantoa kehitysmaissa. Joissakin heikoimman lenkin -teknologian tapauksissa avunantajamaiden on tarjottava julkishyödyke, jos halutaan säilyttää oman maan hyvinvoinnin taso korkeana. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 70)

6.5 Ulkoisvaikutukset ja kansainväliset julkishyödykkeet

Rajat ylittävä ulkoisvaikutus syntyy silloin, kun tapahtumat yhdessä maassa leviävät toiseen maahan ja saavat aikaan vaikutuksia, joihin klassiset kilpailulliset markkinat eivät voi välillisesti vaikuttaa. Negatiivisia ulkoisvaikutuksia on monenlaisia. Esimerkiksi sisällissota jossakin maassa voi saada aikaan valtavan maahanmuuttajien virran naapurimaihin. Tällöin sisällissodasta koituu haittaa myös naapurimaille. Teollisuuden aikaansaamat saasteet saastuttavat koko ilmakehää. Teollisuuden saasteista ei koidu haittaa vain maalle joka saastuttaa, vaan koko maapallo kärsii. Veden käyttö yhdessä maassa vähentää toisen maan vedensaantia, jos ne jakavat saman vesivaraston. Jos maassa ei riittävästi yritetä suojata ihmisiä tarttuvilta taudeilta, voivat taudit levitä myös muihin maihin. Myös taloudelliset suhdanteet voivat siirtyä taloudesta toiseen. Kun luottamus talouden tulevaisuuteen yhdessä maassa laskee, heikentää se myös muiden maiden talousnäkyviä. (Kanbur 2003a, 20) Jos jokin toiminta heikentää haitallisia kansainvälisiä ulkoisvaikutuksia tai lisää positiivisia ulkoisvaikutuksia, voidaan kyseistä toimintaa pitää kansainvälisenä julkishyödykkeenä (Kanbur 2003b, 2).

On tärkeätä erottaa toisistaan ulkoisvaikutukset, jotka tapahtuvat kehitysmaiden välillä ja ulkoisvaikutukset, jotka koskevat sekä kehittyneitä että kehittymättömiä maita. On

myös otettava huomioon ulkoisvaikutuksen suunta eli vaikuttaako se yhteen vai moneen eri suuntaan. Monensuuntaisesta ulkoisvaikutuksesta hyvä esimerkki on ilmansaasteet. Ne kulkeutuvat kehittyneistä maista kehitysmaihin ja toisinpäin. Yksisuuntaisesta ulkoisvaikutuksesta eräs esimerkki on kehitys itse. (Kanbur 2003b, 2–3)

Kansainvälisiä julkishyödykkeitä tarkasteltaessa Kanbur (2003b, 3) jakaa julkishyödykkeet kolmeen eri tyyppiin ulkoisvaikutusten mukaan. Ensimmäisen tyyppin toiminnot saavat aikaan yksisuuntaisia positiivisia ulkoisvaikutuksia useissa kehitysmaissa. Toisen tyyppin toiminnot koordinoivat monensuuntaisia ulkoisvaikutuksia kehitysmaista koostuvissa ryhmissä ja kolmannen tyyppin toiminnoista hyötyvät sekä kehittyneet maat että kehitysmaat samanaikaisesti. Ensimmäisen tyyppin julkishyödykkeestä esimerkkinä on trooppiseen maanviljelyyn tai sairauksiin liittyvä tutkimustyö. Toisen kategorian julkishyödykkeestä esimerkkinä voisivat olla alueelliset ja yli aluerajojen ylittävät sopimukset koskien liikenneverkostoa ja veden saantia. Kolmannen tyyppin julkishyödykkeestä esimerkkinä on hiilidioksidipäästöjä koordinoiva maailmanlaajuinen mekanismi.

Monensuuntaisissa ulkoisvaikutuksissa koordinoinnin epäonnistuminen on keskeinen ongelma. Mikään maa ei ota huomioon toimintansa negatiivisia vaikutuksia, jotka ilmenevät toisissa maissa. asiat olisivat kuitenkin kaikkien kannalta paremmin, jos tämä tehottomuus otettaisiin huomioon ja toimet koordinoitaisi. Tarvitaankin yhteistyötä, jotta tehottomuutta voitaisiin hallita. Jos olisi olemassa rajat ylittäviin negatiivisiin ulkoisvaikutuksiin keskittyvä koordinoiva mekanismi, se olisi kansainvälinen julkishyödyke. Koordinoiva mekanismi voitaisiin järjestää monella eri tavalla ja järjestely vaikuttaisi siihen, kuinka hyödyt jakautuisivat eri maiden kesken. Onkin tärkeää analysoida koordinaatiosta saatujen hyötyjen jakautumista ja erityisesti sitä, kuinka ne jakautuvat kehittyneiden ja kehitysmaiden kesken. Jos ne eivät jakautuisi kovinkaan tasaisesti myös kehitysmaalle, ei olisi kyse kansainvälisestä julkishyödykkeestä, vaan kehittyneiden maiden omaa etua ajavasta kartellista. (Kanbur 2003b, 3)

Afrikan maat kohtaavat useita negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Kukaan yksittäinen maa ei siellä kuitenkaan halua ottaa vastuuta koordinaatiomekanismin rakentamisesta, vaikka siitä hyötyisivätkin kaikki. Köyhä maa hyötyisi koordinaatiojärjestelmästä, mutta siitä

koituisi myös kustannuksia. Koordinoinnista koituvien suorien kustannusten lisäksi jouduttaisiin jollakin tavalla kompensoimaan niiden maiden menetyksiä, jotka joutuisivat kärsimään uudistuksista lyhyellä aikavälillä. Jos kustannuksia ei pystytä kattamaan, ei koordinaatiota pystytä järjestämään ja köyhät maat kärsivät. Kanburin (2003a, 21) mielestä olisikin ensisijaisen tärkeää rahoittaa koordinaatiomekanismin aktiviteetit kehitysavulla.

6.6 Kehitys ja kansainväliset julkishyödykkeet

Kehityksen ja kansainvälisten julkishyödykkeiden välinen yhteys on monimutkainen, sillä julkishyödykkeet tukevat kehitystä ja toisaalta taas maan kehitystaso vaikuttaa julkishyödykkeen levinnäisvaikutuksiin. Toimivien markkinoiden aikaansaamiseksi tarvitaan infrastruktuuri, joka takaa omistajanoikeuksien vapaaehtoisen vaihtamisen. Esimerkiksi laajenevien Aasian, Afrikan ja Etelä-Amerikan talouksien on luotava kunnollinen infrastruktuuri, jos nämä alueet haluavat tulla kilpailukykyisiksi markkinatalouksiksi. Infrastruktuurin tulisi käsittää terveet ja luotettavat rahoitus- ja kirjanpitoiminnot, jotta sijoittajat voisivat kunnolla vertailla vaihtoehtoisia investointimahdollisuuksia. Edellä mainittujen kasvavien talouksien kunnolliset rahoitustoiminnot ja järkevä politiikka vaikuttavat myös kehittyneiden maiden kehitykseen ja talouskasvuun. Täten käytetty politiikka ja rahoituskäytännöt voivat saada aikaan maailmanlaajuisia hyötyjä eli ne ovat kansainvälisiä julkishyödykkeitä. Kun maailma globalisoituu ja ollaan kiinnostuneita investoimaan myös nouseviin markkinatalouksiin, voivat epäonnistumiset näiden alueiden talouksissa horjuttaa kaukaistenkin sijoitusmarkkinoiden tasapainoa. Siksi on myös kehittyneiden maiden etujen mukaista, että kehittyvät taloudet saavat aikaan terveen rahoitusinfrastruktuurin. Myös muun tyyppiset kansainväliset julkishyödykkeet (kuten kaupunkisaasteiden määrän vähentäminen ja parantunut sairauksien kontrollointi) sekä kasvattavat kehitysmaiden hyvinvointia että edistävät kehitystä ja talouskasvua. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 70–72)

Joissakin kehitysmaissa on ensiarvoisen tärkeää löytää ratkaisu julkishaitakkeiden poistamiseksi, jotta maa houkuttelisi suoria ulkomaisia investointeja. Suorat ulkomaiset investoinnit ovat taas hyvin keskeisiä kasvun kannalta. Lisäksi suorien investointien

kautta maahan siirtyy teknologian positiivisia levinnäisvaikutuksia. Suoria ulkomaisia investointeja rajoittavia kansainvälisiä julkishaitakkeita ovat esimerkiksi terrorismi, puutteellinen sopimuslainsäädäntö ja tarttuvat taudit. Nämä julkishaitakkeet lisäävät maakohtaista markkinariskiä ja potentiaaliset sijoittajat ottavat ne huomioon sijoituspäätöksiä tehdessään. Ilman vaadittuja julkishyödykkeitä ja kunnollista infrastruktuuria kehitys estyy. Hallituksen ei tarvitse tuottaa koko infrastruktuuria. Esimerkiksi sellaiset infrastruktuurin osat, jotka ovat luonteeltaan klubihyödykkeitä, voidaan tuottaa yksityisten yritysten toimesta. Jos kuitenkin poissulkeminen on mahdotonta, pitäisi hallituksen tuottaa kyseinen infrastruktuurin osa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 72)

Koska julkishyödykkeet aikaansaavat rajat ylittäviä levinnäisvaikutuksia, joita tarvitaan transaktioiden edistämiseksi, haluavat kehittyneet maat auttaa näiden hyödykkeiden tuottamisessa. Kehittyneen maan kiinnostus julkishyödykkeen tuottamiseen kasvaa, jos levinnäisvaikutuksiin liittyy joitakin maakohtaisia hyötyjä. Yhteisrahastoa voidaan käyttää joidenkin julkishyödykkeiden rahoittamiseen ja samalla voidaan koordinoita antajamaiden panostuksia. Toisaalta taas tiettyyn avunantajaan liitetyt yhteishyödykkeet ovat hyvä tapa motivoida avunantajaa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 73)

Julkishyödykkeet edistävät kehitystä, mutta toisaalta kehitystä tarvitaan myös tukemaan julkishyödykkeiden tuotantoa ja poistamaan kansainvälisiä julkishaitakkeita. Kehitys voi luoda verotuspohjan, jolla rahoitetaan kansainväliset julkishyödykkeet. Kuitenkin kasvu ja kehitys voivat saada aikaan myös omia julkishaitakkeita, kuten esimerkiksi saasteita. Samalla kehitys kaikesta huolimatta voi lieventää näitä julkishyödykkeitä kun elintaso nousee. Esimerkiksi ilman laatu ja puhdas ympäristö liittyvät tulotasoon, sillä rikkaammissa maissa kulutetaan enemmän puhtaan ympäristön ylläpitoon. Lisäksi kehitys edesauttaa maan kykyä hyötyä ulkomaisista julkishyödykkeiden levinnäisvaikutuksista. Tarvitaankin koulutusta ja riittävä teknologian taso, jotta kehitysmaat voivat hyötyä useista kansainvälisten julkishyödykkeiden levinnäisvaikutuksista. Perinteisestä kehitysavusta voi olla hyötyä tällaisen kapasiteetin rakentamisessa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 73–74)

6.7 Kehitysavun ja kv -julkishyödykkeiden tulevaisuus

Teknologian kehityksen myötä syntyy uudenlaisia julkishyödykkeen ja -haitakkeen muotoja ja siten eri maiden toimet vaikuttavat yhä enemmän muidenkin maiden talouksiin. Suuri osa uudesta teknologiasta kehitetään muutamissa rikkaissa maissa. Tietoteknisten laitteiden, bioteknologian, ympäristön puhdistamisen ja turvallisuusjärjestelmien kehitys tulee olemaan rikkaiden maiden harteilla ja sieltä niiden edut voidaan viedä myös kehitysmaiden ulottuville. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 75)

Nykyisen eriarvoisuuden lisääntymisen odotetaan aiheuttavan myös sen, että kansainvälisten julkishyödykkeiden muodossa annettu kehitysapu tulee lisääntymään. Kaikkein rikkaimpien ja kaikkein köyhimpien maiden välinen kuilu kasvaa tulevaisuudessa ja sillä on mm. seuraavanlaisia käytännön seuraamuksia: Innovaatiot keskittyvät rikkaisiin maihin, jolloin huonosti sopivat teknologiat siirretään kehitysmaihin. Köyhimmässä maissa kärsitään sisällissodista ja poliittisesta epävakaudesta. Lisäksi säästetään liian vähän sijoitusmahdollisuuksiin nähden.

Erityisesti rikkaat maat näyttävät väsyneen perinteiseen kehitysapuun ja kehitysmaiden kehitys haluttaisiinkin rahoittaa yksityisellä pääomalla. Osittain kehitysapuväsymys johtuu siitä, ettei kehitysapu ole usein pystynyt auttamaan juuri köyhiä. kehitysapuväsymyksen voidaan olettaa lisääntyvän myös siitä syystä että rikkaimmat maat tuottavat yhä enemmän kansainvälisiä julkishyödykkeitä. Tulevaisuudessa best shot -julkishyödykkeet tuotetaan yleisesti rikkaimpien maiden toimesta ja sen ansiosta muut maat saavat niin sanottua vapaamatkustaja-apua. Myös heikoin lenkki-julkishyödykkeiden kohdalla tulevaisuudessa annetaan yhä enemmän vapaamatkustaja-apua. Näin tapahtuu, koska varallisuuserojen kasvaessa heikoimman lenkin panos julkishyödykkeeseen jää entistä kauemmaksi rikkaimman maan julkishyödykkeen tasosta. Siten menetelmät tautien hoitoon, tuholaisten torjuntaan tai saasteiden vähentämiseen tulee kehittää rikkaissa maissa tai rikkaiden maiden pitäisi rahoittaa ne. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 75–77)

On olemassa useita syitä sille, miksi päättäjien tulisi hyväksyä, että kehitysapua annetaan yhä enemmän kansainvälisinä julkishyödykkeinä. Ensinnäkin avunantajat

hyötyvät itse suoraan kansainvälisistä julkishyödykkeistä. Lisäksi kun apua annetaan kansainvälisen julkishyödykkeen muodossa, eivät korruptoidut johtajat hyödy siitä samalla tavalla kuin perinteisestä kehitysavusta. Kehitysapu käytetään julkishyödykkeen tuottamiseen ja agenttiongelmia ei synny. Julkishyödykkeen tuottamiseen voi liittyä myös avunantajakohtaisia yhteisesti tuotettuja hyötyjä, jotka motivoivat avunantajaa. Joidenkin mielestä kehitysavun antaminen voi olla hyväksyttävämpää julkishyödykkeen muodossa kuin perinteisenä kehitysapuna. Heikoimman lenkin ja best shot -teknologian tapauksissa avunantajamaalla ei ole välttämättä varaa jättää tuottamatta julkishyödykettä riittävästi, koska sillä voisi olla tuhoiset seuraukset.

Kansainvälisten julkishyödykkeiden muodossa olevaa kehitysapua pitäisi yhteisrahasto-järjestelmässä täydentää muilla perinteisen kehitysavun muodoilla. Perinteiset kehitysavun muodot ovat välttämättömiä riittävän kapasiteetin rakentamiseksi, jotta voidaan tuottaa julkishyödykkeitä ja hyötyä niiden ulkomailta tulleista positiivisista levinnäisvaikutuksista. Kehitysapua kansainvälisten julkishyödykkeiden muodossa suunnataan niihin ongelmiin, joilla on suurimmat levinnäisvaikutukset. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 77–78)

6.8 Minkä instituutioiden tulisi tuottaa kv -julkishyödykkeet?

Kehitysapua voidaan antaa montaa eri kautta ja monen eri institutionaalisen järjestelyn avulla. Kehitysapua voidaan antaa suoraan avunantajamaan toimesta, sitä voidaan antaa epäsuorasti monenkeskisten kehitysaputoimistojen kautta tai suoraan erilaisten yksityisten kehitysaputoimistojen kautta. Mikä näistä vaihtoehtoista sitten on paras erilaisten julkishyödykkeiden tarjoamiseksi? Osa kehityksmaista leviävistä negatiivisista ulkoisvaikutuksista halutaan hoitaa suoraan hallituksen toimesta, sillä monilla yksityisillä kehitysaputoimistoilla ei ole resursseja joidenkin julkishaitakkeisiin liittyvien ongelmien torjumiseen. Jos avunantajamaiden hallitukset kasvattavat kehitysavun määrää kansainvälisten julkishyödykkeiden muodossa, jää niille vähemmän resursseja perinteiseen kehitysapuun. Täten yksityisten ja monenkeskisten kehitysaputoimistojen rooli perinteisen kehitysavun antajina kasvaa. Kehitysapumäärien osalta näyttää Kanburin, Sandlerin ja Morrisonin (1999) mielestä siltä, että perinteisen

kehitysavun osuus kokonaiskehitysavusta laskee ulkoisvaikutusten takia. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 78–79)

Klubit ovat yksi institutionaalinen vaihtoehto poissuljettavien julkishyödykkeiden tuottamiseksi. Tällöin rahoitus saataisiin käyttömaksuista. Klubit voisivat koostua esimerkiksi yrityksistä tai kansoista. Jotta jotkin kehitysmaat voisivat osallistua näihin klubeihin, olisi ehkä annettava perinteistä kehitysapua. Jos julkishyödyke on poissuljettava, mutta siihen ei liity ruuhkautumista, eivät käyttömaksut olekaan enää ehkä perusteltuja. Kun ruuhkautumista ei synny, ei yhden yksilön kulutus vähennä toisen yksilön kulutusmahdollisuutta ja silloin ei ole myöskään tehokkuusmielessä perusteita veloittaa käyttömaksua. Puhtaiden julkishyödykkeiden tarjoamiseen sopiva institutionaalinen rakenne koostuu alueellisista verkostoista tai liittymistä, jotka liittävä yhtäläiset intressit omaavat maat yhteen. Tällaiset verkostot rakentuvat sen mukaan, ketä kaikkia kyseinen julkishyödykeongelma koskee. Verkostoon kuuluvat pääasiassa ne maat, joihin julkishyödyke eniten vaikuttaa. Maailmanlaajuisia ongelmia vastaan taistelemiseen tarkoitettut verkostot ovat ongelmallisempia rakentaa kuin paikalliset, koska verkostoon liittyy niin suuri määrä hyvinkin erilaisia maita. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 79–80)

Myös maantieteellisen sijainnin pitäisi vaikuttaa siihen, mitkä instituutiot osallistuvat tietyn julkishyödykkeen tuottamiseen. Kun rajat ylittävät ulkoisvaikutukset vaikuttavat vain muutamaan kehitysmaahan, pitäisi kyseisten kehitysmaiden sekä ulkoisten avunantajien yhdistää voimansa julkishyödykeongelman ratkaisemiseksi. Levinnäisvaikutusten laajuus ja aihe määrittävät sen, minkälainen ryhmän tulisi olla. Luonnollisesti ongelmassa, jotka koskevat sekä kehitysmaita että kehittyneitä maita, tulisi kaikkien asianomaisten osallistua päätösten tekemiseen ja niiden toteuttamiseen. Kun kyseessä on suora kansainvälisten julkishyödykkeiden tuottaminen kuten taloudellinen tutkimus, tulisi sekä kehitysmaiden että kehittyneiden maiden olla mukana määrittämässä tutkimuksen suuntaa. Kuitenkin perustutkimuksen tulisi tapahtua kehittyneissä maissa tai antajamaiden perustamissa ja rahoittamissa instituutioissa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 80–81)

On olemassa useita julkishyödykkeen tuottamiseen liittyviä monenkeskisiä instituutioita kuten WHO ja YK. Kuitenkin instituutioita on paljon vähemmän kuin on erilaisia

julkishyödykkeitä. Tämä johtuu mm. siitä että kahden tai useamman kansainvälisen julkishyödykkeen tuottaminen samassa instituutiossa on halvempaa kuin niiden tuottaminen eri instituutioissa. Jos jo olemassa olevalla instituutiolla on käyttämätöntä kapasiteettia, voi olla viisasta tuottaa myös jotakin toista julkishyödykettä, vaikka se ei kuuluisikaan kyseisen instituution toimivalta-alueelle. Sama instituutio voi kuitenkin tuottaa tehokkaasti vain rajallisen määrän erilaisia julkishyödykkeitä. Myös skaalatuottojen takia saattaa olla kustannustehokkaampaa tuottaa julkishyödykkeitä muutamissa instituutioissa, sillä hyödykkeen tuotantokustannukset yksikköä kohti laskevat, kun tuotetaan enemmän. Erilaisten tapausten ja toimintojen ryhmittely olisi halvempi vaihtoehto kuin yksityiskohtaiset rakenteet jokaiselle yksittäiselle tapaukselle. Todellisuudessa on olemassa kuitenkin suunnaton määrä monenkeskisiä kehitysaputoimistoja, jotka ovat erikoistuneet tiettyyn seutuun tai tietylle sektorille. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 81–82)

”Liitännäissäännön” mukaan sen kehitysaputoimiston pitäisi hoitaa rajat ylittävät ulkoisvaikutusongelmat, jonka maantieteellinen sijainti ja erikoistumisala ovat lähinnä kyseistä ulkoisvaikutusta. Näin pitäisi toimia olettaen, että toimistolla on tarvittava kapasiteetti käytössään ja skaalatuotot eivät edellytä, että jokin suurempi toimisto hoitaisi asian. Liitännäissääntö on fiskaalisen tasapuolisuuden sovellus. Fiskaalinen tasapuolisuus tarkoittaa puolestaan sitä, että ulkoisvaikutusten laajuuden ja päätöselinten tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia toimivalta-alueen sisällä. Keskipitkällä aikavälillä päätösvalta ja kapasiteetti pitäisi antaa alimman mahdollisen tason haltuun huomioiden kuitenkin kustannukset ja tehokkuusnäkökulman. Alueellisen monenkeskisen instituution tulisi vastata paikallisiin ulkoisvaikutuksiin liittyvistä asioista, mutta niiden tuottaminen kuuluisi sellaiselle monenkeskiselle instituutiolle, jolla olisi asiantuntemusta kyseisestä sektorista. Odotettavissa on, että tietyille alalle erikoistuneet toimistot tuottaisivat suuren osan kyseisen sektorin asiantuntemuksesta pitkällä aikavälillä. Kuitenkin vain tietyillä instituutioilla on riittävä kapasiteetti hyvin erikoistuneen sektorin asiantuntemuksen tarjoamiseen lyhyellä aikavälillä. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 82–83)

Transaktiokustannukset ovat korkeita silloin, kun kyseessä ovat maailmanlaajuiset ongelmat ja skaalatuotoista hyötyminen näiden kustannusten pienentämiseksi on tällöin välttämätöntä. Sellaiset instituutiot toimivat tässä tapauksessa parhaiten, jotka pystyvät

hoitamaan yhtä tai useampaa kysymystä siten, että maan itsenäisyys hallinnossa säilyy. On olemassa useita maailmanlaajuisia instituutioita, jotka hoitavat useita kansainvälisten ulkoisvaikutusten ongelmia. Tällaisia instituutioita ovat mm. International Monetary Fund (IMF), joka hoitaa rahoitukseen liittyviä asioita, World Trade Organisation (WTO) kauppaan liittyen ja International Labor Organisation (ILO) työvoimaan liittyen.

Liitännäissääntö pätee myös maailmanlaajuisiin julkishyödykeongelmiin. Myös tässä tapauksessa erikoistuneen kansainvälisen kehitysaputoimiston tulisi ennemmin hoitaa julkishyödykkeen tuotanto kuin yleisen tason instituutioiden, kuten maailman pankin tai YK:n. Ainoastaan silloin, jos erikoistuneilla kehitysaputoimistoilla ei olisi riittävästi kapasiteettia tai olisi mahdollista saada huomattavia skaalahyötyjä, voisi yleinen instituutio olla vastuussa julkishyödykkeen tuotannosta. Monenkeskisillä instituutioilla ei aina ole riittävästi asiantuntemusta. Silti ne voivat hallita ja kanavoida resursseja asiantuntijuutta tarvitseviin tehtäviin. Kehitysapukokemuksen yhdistäminen on itsessään maailmanlaajuinen julkishyödyke. Monenkeskisten instituutioiden tulisikin panostaa enemmän ammattitaidon ja kokemusten yhdistämiseen. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 84–85)

7 PERUSMALLI JA NEUTRAALISUUSTULOS

Jayaraman ja Kanbur (1999) hahmottavat kansainvälisen julkishyödykkeen perusmallia seuraavanlaisesti. Ensinnäkin malliin liittyy oletuksia. Mallissa on kaksi agenttia, joilla on erilaiset ”lahjat”. On mahdollista tehdä suora tulonsiirto toisesta maasta (rikkaammasta) toiseen (köyhään). Molemmat osapuolet voivat nauttia julkishyödykkeestä, jonka aikaansaamiseen molemmat osapuolet osallistuvat. Antajamaa on Stackleberg -mallin johtaja ja päätös tulonsiirtojen ja kansainvälisen julkishyödykkeen tuottamisen välillä tehdään maksimoiden antajan tavoitefunktioita ja ottaen huomioon vastaanottajan reaktiofunktio.

Perustilanteen Nash -tasapainomallissa kaksi hyödykettä määrittävät agenttien hyötyfunktion. Toinen hyödyke on yksityishyödyke ja toinen julkishyödyke. Maat pelaavat peliä (tulot annettuina) ilman yhteistyötä tuottaen yhden kansainvälisen julkishyödykkeen eli hyödykkeen, jonka kulutus ei ole poissulkevaa tai kilpailullista. Molemmat agentit optimoivat tavoitefunktioitaan ottaen toisen agentin strategian annettuna. Panos julkishyödykkeen tuottamiseen annetaan samanaikaisesti. Nash-tasapaino löytyy silloin pelaajien reaktiofunktioiden leikkauspisteestä. Selkeyden vuoksi analyysissä on mukana vain yksi antaja ja yksi vastaanottaja. Oletetaan että agentti 1 on antaja ja agentti 2 on vastaanottaja. Tämä kahden pelaajan malli voidaan mallintaa seuraavanlaisesti.

7.1 Peli 1: Samanaikaiset panokset kansainvälisen julkishyödykkeen aikaansaamiseksi

Peli P1 vapaaehtoiseen, samanaikaiseen panokseen julkishyödykkeen tuottamiseksi koostuu joukosta pelaajia (I), strategioita $g_i \in R_+$ ja voitoista ($u_i, \forall i \in I$) siten, että

$$i \in I = [1, 2]$$

$$g_i \in R_+ \quad .$$

Ongelmana on

$$u_i = \max u_i(x_i, G)$$

ja rajoite on $x_i + G = w_i + g_{-i}, x_i \geq 0$.

Tässä i on 1 tai 2, g_i on hallituksen i panos kansainvälisen julkishyödykkeen tuottamiseen, x_i on hallituksen i yksityishyödykkeen kulutus, w_i on hallituksen i varallisuus, u_i on hallituksen i arvofunktiot, G on $(g_1 + g_2)$ eli molempien osapuolien kuluttama julkishyödyke ja g_{-i} on $(G - g_i)$.

Ensimmäinen oletus on, että hyötyfunktio on jatkuva, nouseva ja vahvasti konkaavi.

Merkitään agentin i julkishyödykkeen kysyntäfunktioiksi $f_i(m)$, missä ($m = g_{-i} + w_i$) on i :n täysi tulo.

Toisena oletuksena on, että $0 < f_i'(m) < 1$.

P1:n Nash -tasapaino on vektori (g_1, g_2) siten että $i = 1, 2 (g_i^*, x_i^*)$ ja se ratkaisee maksimointiongelman

$$\text{Max } u_i(x_i, g_i + g_{-i}^*)$$

$$x_i, g_i$$

rajoitteena $x_i + g_i = w_i, x_i, g_i \geq 0$.

Tässä keskeisenä oletuksena on, että julkishyödyke on yksinkertaisesti kahden panoksen (lahjoituksen) summa. Tarkastellaan tilannetta, jossa molemmat hallitukset antavat tietyn positiivisen panoksen julkishyödykkeen aikaansaamiseksi tasapainotilanteessa ottaen huomioon että kyseessä on sisäinen tasapaino. Tällaisessa yhteydessä kehitysapu voidaan nähdä varallisuuden siirtona Δw hallitukselta 1 (antajalta) hallitukselle 2 (vastaanottajalle).

Tarkastellaan seuraavanlaista komparatiivisen statiikan tapausta. Oletetaan että alun perin ollaan sisäisessä Nash -tasapainotilanteessa. Sitten ”maailman hallitus” määrää antajan tekemään siirron $\Delta w < g_i^*$ vastaanottajalle. Uudelleenjaon jälkeen voidaan nähdä että on syntynyt uusi Nash -tasapaino, jossa molemmat osapuolet ovat muuttaneet panostaan julkishyödykkeen aikaansaamiseksi juuri saman verran kuin niiden varallisuus on muuttunut. Täten sekä yksityis- että julkishyödykkeen kulutus on säilynyt ennallaan uudessa Nash -tasapainossa. Tämä on ns. neutraalisuusteoreema. Se tarkoittaa sitä, että kehitysavulla varallisuuden siirron muodossa ei ole vaikutusta kansainvälisen julkishyödykkeen tuottamiseen tai antajan ja vastaanottajan hyvinvointiin. Lisäksi vastaanottaja pitää kaikkea antajan julkishyödykkeeseen laitettun panoksen kasvua varallisuuden siirtoon verrattavissa olevana eli $\Delta w = \Delta g_1$. Agenteille on siis sama annetaanko kehitysapu julkishyödykkeeseen annetun panoksen muodossa vai varallisuuden siirtona.

Nash -tasapainotilanne on ongelmallinen kahdesta syystä. Ensinnäkin kansainvälisessä yhteydessä on luonnollista pitää antajaa ”johtajana”. Todellisuudessa ei ole mitään ”maailman hallitusta”, joka voisi määrätä antajaa tekemään siirron. Toiseksi vanhanaikaisen resurssien siirron ja julkishyödykkeen tuottamiseen laitettujen panosten pitäisi olla samanaikaisia instrumentteja osana yhtenäistä strategiaa. Nämä asiat voidaan

ottaa paremmin huomioon Stacklebergin johtajuuspelissä, jossa vastaanottaja vastaa parhaalla mahdollisella tavalla antajan tulonsiirtojen ja panosten tasoon. Antaja valitsee siirto- ja panostasot siten, että ne maksimoivat sen hyvinvointia ottaen huomioon vastaanottajan reaktiofunktion. Jayaraman ja Kanbur mallintavat Stacklebergin pelin seuraavanlaisesti.

7.2 Peli 2: Stackleberg -malli

Tässä pelissä antaja on johtaja ja vastaanottaja on seuraaja.

$P2 = [I, (g_i, u_i)_{i=1,2}]$, missä

vastaanottaja ratkaisee maksimointiongelman:

$$\text{Max } u_2(x_2, g_1 + g_2)$$

$$x_2, g_2$$

rajoitteena $x_2 + g_2 = w_2$, $x_2, g_2 \geq 0$.

Merkitään vastaanottajan reaktiofunktiksi

$$g_2(g_1) = \arg \max u_2(x_2, g_1 + g_2) .$$

Sitten antaja ratkaisee maksimointiongelman:

$$\text{Max } u_1[x_1, g_1 + g_2(g_1)]$$

$$x_1, g_1$$

rajoitteena $x_1 + g_1 = w_1$, $x_1, g_1 \geq 0$.

Pelin P2 Stackleberg -tasapaino on panos g_1 ja reaktiofunktio $g_2(\bullet)$ siten että (g_1^*, x_1^*) on antajan maksimointiongelman ratkaisu ja $(g_2(g_1^*), x_2^*)$ on vastaanottajan maksimointiongelman ratkaisu. Vaikka P2 näyttäisi olevan parempi mallinnus kehitysavusta kuin P1, ei myöskään P2:ssa päästä eroon neutraalisuustuloksesta. Jos Nash -tasapainon yhteydessä mainitut ehdot toteutuvat, myös Stackleberg -tasapainossa neutraalisuus toteutuu kehitysapusiirron jälkeen. Lähdetään Stacklebergin sisäisestä tasapainosta pelissä P2. Tällöin komparatiivisen statiikan tulon uudelleenjakoa 1:ltä 2:lle ei muuta julkishyödykkeen hankintaa tai hyvinvointia, ja agentit ovat indifferenttejä sen suhteen annetaanko apua lisääntyneenä panoksena julkishyödykkeeseen vai suorana tulonsiirtona. Antajalle on aivan sama, antaako se apua perinteisenä kehitysapuna vai

auttaako se taistelemaan kansainvälisiä ulkoisvaikutuksia vastaan. Neutraalisuustulos tarkoittaa sitä, että perinteinen kehitysapu ja julkishyödykkeen muodossa annettu kehitysapu ovat toistensa täydellisiä substituutteja. Onkin syytä tarkastella näiden kahden eri kehitysapumuodon välistä suhdetta tarkemmin ennen kuin voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, kumpi vaihtoehdoista on parempi.

7.3 Erityyppiset kansainväliset julkishyödykkeet ja kehitysapu

Neutraalisuus voidaan kumota, kun julkishyödykkeen tuottamiseen tarvittava teknologia ei ole yksikertaisesti additiivista eli yhteenlaskettavaa. Ensimmäisessä tapauksessa tarkastellaan tilannetta, jossa julkishyödykkeen tuotannossa on tehokkuuseroja maiden välillä. Hyvä esimerkki tällaisesta tapauksesta on saasteiden vähentäminen. Toiselle maalle voi olla halvempaa tuottaa puhdasta ilmaa kuin toiselle maalle. Tämä voidaan ilmaista yksinkertaisesti olettaen että julkishyödykkeen kokonaistuotanto on edelleen $G = g_1 + g_2$, mutta maiden budjettirajoitteet ovat muotoa $x_i + \pi_i g_i = w_i$, missä $\pi_i \neq \pi_j$. Jos $\pi_i < \pi_j$, niin maa i tuottaa julkishyödykettä tehokkaammin kuin maa j . Toisessa tapauksessa taas on kyse minimitekniologiasta eli heikoimman lenkin tekniologiasta, jossa $G = \min[g_1, g_2]$. Tämä siis tarkoittaa sitä, että maa, joka panostaa vähiten julkishyödykkeen tuottamiseen, määrittää hyödykkeen kokonaistarjonnan (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 6). Kolmas tapaus on best shot -julkishyödykkeen maksimitekniologia, jossa $G = \max[g_1, g_2]$. Tällöin maa, joka tuo suurimman panoksen julkishyödykkeen aikaansaamiseksi määrittää hyödykkeen kokonaistarjonnan (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 6).

Kun kaksi maata tuottaa julkishyödykettä additiivisella tekniologialla (esim. puhdasta ilmaa) ja eri tehokkuuksilla, neutraalisuus ei päde. Lisäksi tulonsiirto 1:ltä 2:lle lisää julkishyödykkeen tarjontaa sekä antajan ja vastaanottajan epäsuoraa hyötyä, jos vastaanottaja tuottaa puhdasta ilmaa tehokkaammin kuin antaja. Oletetaan, että agentit ovat identtisiä muuten paitsi että niiden varallisuuden taso poikkeaa toisistaan eli $w_1 > w_2$. Tällöin minimitekniologian tapauksessa siirto antajalta vastaanottajalle, joka ei täysin tasaa tuloja, lisää julkishyödykkeen tuotantoa ja parantaa vastaanottajan asemaa. Se parantaa myös antajan asemaa, jos julkishyödykkeen tarjonnan kasvusta aiheutunut

hyödyn kasvu ylittää antajan yksityishyödykkeiden kulutuksen vähentymisestä aiheutuvan hyödyn laskun.

Oletetaan edelleen, että agentit ovat identtisiä muuten paitsi että ne eroavat varallisuustasoltaan siten että $w_1 > w_2$. Tällöin maksimiteknologian tapauksessa antajalta vastaanottajalle tehty tulonsiirto, joka ei täysin tasaa tuloja vähentää julkishyödykkeen tuotantoa ja huonontaa antajan asemaa. Vastaanottajan asema kuitenkin paranee, jos lisääntyneestä yksityishyödykkeiden kulutuksesta johtuva hyödyn kasvu on suurempi kuin julkishyödykkeen hankinnan vähentymisestä aiheutunut hyödyn lasku. (Jayaraman & Kanbur 1999, 425–426)

Nash -pelin ongelmana on, että se ei perustele, miksi antajan pitäisi tehdä siirto, jos se kerran huonontaa antajan asemaa. Siksi onkin tarkasteltava tilannetta Stackleberg-kehityksessä. Neutraalisuus ei päde Stacklebergin tapauksessa silloin, kun julkishyödykkeen aikaansaamiseen tarvittava teknologia on epäadditiivista tai kun tehokkuuksissa on eroja. Otetaan huomioon kolme erilaista tapausta: erilaiset tehokkuudet, heikoin lenkki- ja maksimiteknologia. Antajan strategia koostuu tulonsiirrosta t , joka siis annetaan agentille 2 sekä panoksesta kansainvälisen julkishyödykkeen tuottamiseen. Optimaalinen siirto johdetaan vastaanottajan reaktiofunktioista ja antajan epäsuorasta hyötyfunktioista. Vastaanottaja on seuraaja ja sen strategia on yksinkertaisesti päättää panoksestaan julkishyödykkeen aikaansaamiseen kun antajan siirto- ja panostaso on annettu. Tarkastellaan seuraavaksi erikseen näitä kolmea eri tilannetta. (Jayaraman & Kanbur 1999, 426)

Tarkastellaan ensin tilannetta, jossa tehokkuudet eroavat. Tällöin $\pi_1 \neq \pi_2, \pi_i \in (0,1), G = g_1 + g_2$. Propositio 1: Stackleberg -pelissä, kun tehokkuudet eroavat, jokaiseen siirtoon ($t < g_1^*$) agentilta 1 agentille 2 liittyy epäneutraalisuus. Kun antajan pitää valita tulonsiirron ja julkishyödykkeeseen laitettun panoksen välillä, antaja asettaa $t = 0$ kun $\pi_2 > \pi_1$ ja $g_1 = 0$ kun $\pi_2 < \pi_1$. Kun antaja ja vastaanottaja tuottavat julkishyödykettä eroavin tehokkuuksin, saadaan aikaan siirtojen nurkkaratkaisuu. Jos antaja on tehokkaampi, tulisi sen asettaa tulonsiirto nolaksi ja keskittyä pelkästään julkishyödykkeen tuottamiseen hyvinvoinnin lisäämiseksi. Antajan tulisi antaa yhtä

suuri panos kuin mitä vastaanottaja suoraan hyöttyy julkishyödykkeestä. Tämä olisi tehokkaampi muoto kehitysavusta.

Tarkastellaan seuraavaksi heikoimman lenkin tapausta, jolloin $G = \min[g_1, g_2]$. Propositio 2: Kun preferenssit ovat Stackleberg -kehyksessä identtisiä ja tilanteeseen liittyy heikoin lenkki -teknologia, on tapauksia, joissa on uusi tasapaino. Tähän uuteen tasapainoon liittyvät positiiviset tulonsiirrot ja kasvanut julkishyödykkeen tarjonta. Tämä uusi tasapaino dominoi siirtoa ennen ollutta tasapainoa. Täten silloin, kun on kyse heikoin lenkki -teknologiasta, antaja haluaa käyttää suorien resurssien siirtojen ja julkishyödykkeeseen annettavien panosten yhdistelmää. Jos julkishyödyke on normaalihyödyke, tulojen lisääntyessä panokset sen hankkimiseen kasvavat. Minimiteknologia tarkoittaa sitä, että taatakseen tietyn annetun panostason pitää molempien maiden antaa panoksensa julkishyödykkeen hankkimiseen. Jos antaja siis haluaa säilyttää tietyn tuotannontason, täytyy sen rohkaista vastaanottajaa antamaan panoksensa tulonsiirron kautta. Lisäksi antajan täytyy itse antaa panoksensa.

Tarkastellaan vielä best shot -teknologian tapausta, jolloin $G = \max[g_1, g_2]$. Propositio 3: Stackleberg -kehyksessä, jossa on maksimiteknologia ja identtiset agentit, Stackleberg -tasapaino toteutuu, jos suoraa tulonsiirtoa ei tehdä lainkaan. Tulos ei tässä tapauksessa poikkea Nash -tasapainosta. On selvää, että maksimiteknologialla antajan asema on parempi, jos se ei tee suoraa tulonsiirtoa vastaanottajalle, vaan suuntaa resurssinsa julkishyödykkeisiin. Tulotasojen eroamisen suuruus antajan ja vastaanottajan välillä merkitsee sitä, että julkishyödykkeen hankinnan määrittää antajan, ei niinkään vastaanottajan panokset, vaikka tulonsiirtoja tehtäisiinkin. Antajalla ei ole siis mitään syytä uskoa, että vastaanottaja tekisi mitään suoraa tulonsiirtoa julkishyödykkeen aikaansaamiseksi ja siksi ei antajallakaan ole kiinnostusta tehdä tulonsiirtoja. (Jayaraman & Kanbur 1999, 426–428)

7.4 Tulosten tarkastelua

Rajat ylittävät ulkoisvaikutukset ja kansainväliset julkishyödykkeet eivät näyttäisikään tukevan perinteistä kehitysapua kovin vahvasti. Näyttääkin siltä, että jotta kansainväliset julkishyödykkeet voisivat olla ratkaisuna perinteiseen kehitysapuongelmaan, on toisen

seuraavista tilanteista toteuduttava: Joko julkishyödykkeen täytyy olla kahden panoksen additiivinen yhdistelmä ja vastaanottajamaan tulee olla tehokkaampi julkishyödykkeen tuotannossa kuin antajamaa, tai julkishyödyke kokonaisuudessaan tulee olla määritelty pienemmän panoksen mukaan. Jos julkishyödyke on additiivinen yhdistelmä, mutta antajamaa tuottaa sitä tehokkaammin, on antajan intressien mukaista minimoida perinteiset tulonsiirrot. Useat eri tulokset ovat mahdollisia julkishyödykkeen luonteesta riippuen. Onkin tärkeää selvittää tarkasti julkishyödykkeen luonne. Pitäisi aloittaa perusteellisella perustutkimuksella. Rikkaiden maiden kannattaisi tehdä tämä perustutkimus, koska siihen tarvitaan maksimiteknologiaa. Tutkimustulokset tulisi sitten antaa köyhien maiden käytettäväksi. Asiaan liittyy kuitenkin ongelmia. Erityyppinen tutkimustyö vaikuttaa rikkaisiin ja köyhiin maihin eri tavalla ja julkishyödykkeitä ei oikein voida summata yhteen julkishyödykekategoriaan. (Jayaraman & Kanbur 1999, 428)

Otetaan esimerkiksi tarttuvat taudit. Rokotteiden kehittäminen ja taudinkuvan tutkiminen on maksimiteknologiaa ja Jayaramanin ja Kanburin (1999) tekemän analyysin mukaan antajan kannattaisi tehdä tutkimustyötä aiheesta ja sitten antaa tiedot vastaanottajan käyttöön. Immuunitason parannusohjelman läpivieminen on kuitenkin minimiteknologiaa, joten siitä huolimatta miten hyvin ohjelma on kehitetty antajamaassa, vastaanottajamaan immuunitaso määrittää kuitenkin maailmanlaajuisen tartuntatason. Täten pitäisi keskittyä parantamaan vastaanottajamaan kapasiteettia ja halukkuutta viedä läpi immuuniohjelma.

Tarkastellaan sitten julkishyödykkeitä, jotka toteuttavat additiivisen teknologian vaatimuksen. Tällaisesta esimerkkejä ovat puhdas ilma tai kasvihuonekaasut. Nyt koko maailma hyötyy, jos mikä tahansa maa vähentää päästöjään. Onko parempi että USA vähentää itse päästöjään vai että se antaa kehitysapua Bangladeshille ja luottaa siihen, että se vähentää päästöjään saadessaan kehitysapua? Vastaus riippuu siitä, kummassa näistä maista on halvempaa vähentää päästöjä. Jos USA on tehokkaampi päästöjen vähentämisessä, tulisi sen itse vähentää päästöjä. Täten kansainvälisen julkishyödykkeen olemassaolo ei välttämättä perustele perinteisen kehitysavun tarvetta. Kuitenkin kansainvälisten julkishyödykkeiden ansiosta ei tarvitse miettiä perinteiseen kehitysapuun liittyviä perinteisiä ongelmia. Minimiteknologian tilanteessa antaja haluaa

sekä tehdä tulonsiirron että antaa panoksensa julkishyödykkeen hankkimiseen. (Jayaraman & Kanbur 1999, 429)

Kansainväliset julkishyödykkeet perustelevat kyllä kansainvälisen yhteistyön, joka perustuu oman edun ajamiseen, mutta vain tietyissä tilanteissa antajamaiden on perusteltua jatkaa perinteisten tulonsiirtojen tekemistä oman edun ajamiseksi. Samanaikaisesti useiden julkishyödykkeiden toteuttamiseen liittyy edelleen konditionaalisuutta, kehitysavun joustavuutta (fungibility), valvomista, väliintuloa ja sanktioita. (Jayaraman & Kanbur 1999, 430) Kansainvälisten julkishyödykkeidenkään kohdalla ei siis välttyä kaikilta perinteisen kehitysavun ongelmilta.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kanburin, Sandlerin ja Morrisonin (1999, 92–93) mukaan kehitysavun tulevaisuutta 2000-luvun alussa sävyttää kolme kehitysapuajattelun ja -politiikan asiaa. Ensinnäkin ei näytä siltä, että tullaan löytämään laajaa yhteisymmärrystä siitä, mikä on sopiva kehitysstrategia. Toisaalta ollaan jollakin tasolla yhtä mieltä siitä, että kehitysapu ei ole aina ollut kovin tehokas kehityksen edistäjä ja köyhyyden vähentäjä. Lisäksi yksityiskohtainen konditionaalisuus ei ole toiminut ja omistajuudessa on ollut puutteita. Globalisoituvassa maailmassa uudet ulkoisvaikutuksiin liittyvät asiat ja kansainväliset julkishyödykkeet ovat tulleet keskeisiksi kehitysapukeskustelujen kohteiksi. Kuitenkin kansainvälisiä julkishyödykkeitä ei tuoteta maailman markkinoilla riittävästi.

Kanbur, Sandler ja Morrison (1999) tutkivatkin kahta ajankohtaista kehitysavun suuntausta. Ensinnäkin perinteisen maakohtaisen kehitysavun sijaan, he ovat esittäneet ratkaisuksi yhteisen rahaston lähestymistapaa. Yhteisen rahaston lähestymistavassa on mahdollista sovittaa yhteen erilaiset avunantajien ja apua vastaanottavien maiden kehitysapustrategiat sekä samalla lisätä vastaanottajien omistajuutta ja kehitysavun koordinoitua. Toisaalta kansainväliset julkishyödykkeet ja niihin liittyvät ulkoisvaikutukset ovat keskeinen osa kehitysapukeskustelua. Yksinkertaisten ohjeiden antaminen kv -julkishyödykkeitä koskien on ongelmallista, sillä kansainväliset

julkishyödykkeet eroavat toisistaan ainakin kolmella tasolla. Ne eroavat ulkoisvaikutusten maantieteellisen laajuuden mukaan, sen mukaan kuinka yksittäiset toimet vaikuttavat julkishyödykkeen kokonaistuotantoon sekä sen mukaan, miten hyvin potentiaaliset julkishyödykkeestä hyötyjät voidaan erottaa muista.

Kehitysapu kansainvälisten julkishyödykkeiden muodossa on uusimpia perusteluita kehitysavulle. Kehitysapu kansainvälisenä julkishyödykkeenä ei kuitenkaan korvaa perinteisen kehitysavun tarvetta. Avunantajamaat voivat usein suoraan hyötyä kehitysavusta, kun se on kansainvälisen julkishyödykkeen muodossa. Kehitysmaita voidaan auttaa tuottamaan kansallisia ja kansainvälisiä julkishyödykkeitä yhteisrahaston avulla, jos apua saavat maat sisällyttävät hyödykkeet kehitysohjelmiinsa. Yhteisen rahaston ja kansainvälisten julkishyödykkeiden yhteensovittamiseksi tarvitaan kuitenkin vielä lisää tutkimusta, sillä niiden yhteyttä, vuorovaikutusta ja niiden välistä jännitettä ei vielä tunneta kunnolla. Perinteinen kehitysapu lisää kehitysmaiden kapasiteettia tuottaa kansainvälisiä julkishyödykkeitä ja hyötyä niistä. Kun ero rikkaimman ja köyhimmän maan välillä kasvaa, pitää rikkaimpien maiden lisätä kansainvälisten julkishyödykkeiden tuotantoa erityisesti best shot- ja heikoin lenkki -teknologioiden tapauksissa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 85–86, 98)

On kuitenkin hyvä muistaa, että jotta kansainväliset julkishyödykkeet voisivat olla tehokas ratkaisu perinteisen kehitysavun ongelmiin, on toisen seuraavista tilanteista toteuduttava. Joko julkishyödykkeen täytyy olla kahden panoksen additiivinen yhdistelmä ja vastaanottajamaan tulee olla tehokkaampi julkishyödykkeen tuotannossa kuin antajamaa, tai julkishyödyke kokonaisuudessaan tulee olla määritelty pienemmän panoksen mukaan eli kyseessä on oltava minimiteknologia. On tärkeää selvittää ensin julkishyödykkeen luonne ennen kuin voidaan antaa kunnollisia politiikkasuosituksia. Lisäksi on hyvä muistaa, että useiden kansainvälisten julkishyödykkeiden toteuttamiseen liittyy edelleen konditionaalisuutta, kehitysavun joustavuutta (fungibility) sekä valvomista. (Jayaraman & Kanbur 1999, 428, 430)

Kun julkishyödykkeen tuotantoon laitettu panos ei ole täydellinen substituutti toisen tahon panoksen kanssa, on tulopolitiikka tulonsiirtojen ja verovaroidella tuettujen julkishyödykkeiden muodossa käypä ratkaisu. Tällöin julkishyödykkeen tarjonnan kasvu ei välttämättä vähennä toisen maan julkishyödykkeen tarjontaa.

Ulkoisvaikutuksiin liittyvät huolet pitäisivät olla sen instituution vastuulla, jonka maantieteellinen sijainti ja vastuuala ovat lähimpänä kyseisen julkishyödykkeen ulkoisvaikutuksia. Joidenkin paikallisten instituutioiden kapasiteettia tulisi kasvattaa. Samalla kun vapaamatkustaja-avun uskotaan kasvavan, pitää monenkeskisten ja yksityisten toimistojen ottaa suurempi rooli perinteisen kehitysavun antajina. Joskus avunantajamaat sopivat paremmin julkishyödykkeiden tuottajiksi ja monenkeskiset ja yksityiset toimistot sopivat paremmin perinteisen kehitysavun antajiksi. Klubit ovat tehokas järjestely kansainvälisten julkishyödykkeiden tuottamiseksi niissä tapauksissa, kun agenteja voidaan sulkea hyödykkeiden käytöstä pois ja ruuhkautumista tapahtuu. Kehitysmaat voivat päästä osalliseksi klubiin esimerkiksi yhteisrahastosta saatavan rahoituksen avulla, jos ne sisällyttävät vapaaehtoisesti kyseiset klubihyödykkeet kehitysohjelmaansa. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 87)

Aggregaatioteknologia määrittää toisinaan sen, kuinka kansainvälinen julkishyödyke tulisi tuottaa kehitysmaahan. Best shot -teknologian julkishyödykkeet tulisi tuottaa kehittyneissä maissa ja sen jälkeen antaa hyödykkeeseen liittyvien hyötyjen levitä kehitysmaihin. Heikoin lenkki -julkishyödykkeiden tapauksessa voitaisiin lyhyellä aikavälillä tuottaa julkishyödyke suoraan sellaiselle kehitysmaalle, joilla ei ole kapasiteettia riittävästi. Kuitenkin pitemmällä aikavälillä kehitysmaita tulisi avustaa siten, että ne saisivat riittävästi kapasiteettia, jotta ne voisivat tuottaa julkishyödykkeen itse. Summausteknologian julkishyödykkeiden tapauksessa paras strategia avunantajan kannalta on hieman epäselvä ja se riippuu esimerkiksi siitä, kuka on tehokkain tuottaja ja siitä kuinka laajalle ulkoisvaikutukset vaikuttavat. (Kanbur, Sandler & Morrison 1999, 87–88)

Lähitulevaisuuden kehitysapukeskusteluissa tulevat painottumaan vuosituhannen kehitystavoitteet ja niiden saavuttamiseen tarvittavien resurssien riittävyys. Edelleen kaikkein köyhimmille maille tullaan luultavasti antamaan velkahelpotuksia, jotta näillä kehitysmailla olisi paremmat mahdollisuudet täyttää vuosituhannen kehitystavoitteet. Lisäksi kehitysavun tehokkuutta pyritään parantamaan avunantajien käytäntöjen harmonisoinnilla, kehitysavun suuntaamisella köyhien maiden kehitysohjelmiin sekä kehitysavun sitomisen vähentämisellä. Kehitysapua pyritään yhä enemmän suuntaamaan kaikkein köyhimpiin maihin ja kehitysapua pyritään kanavoimaan kehitysmaiden budjettien kautta. Kehitysmaita rohkaistaan kehittämään

kunnianhimoisia vuosituhanen kehitystavoitestrategioita, jotka rahoitetaan ylimääräisellä kehitysavulla. Kansainvälisten julkishyödykkeiden osuus virallisesta kehitysavusta tulee luultavasti kasvamaan edelleen ja vastuu kansainvälisten julkishyödykkeiden tuottamisesta jakaantuu yhä harvempien rikkaiden maiden kesken.

Lähteet

- Alesina, A., Dollar D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*. vol. 5, 33–63.
- Burnside, C., Dollar, D. (1997). Aid, Policies and Growth. *Policy Research Working Paper*, no. 1777, World Bank: Washington DC.
- Collier, P., Dollar, D. (2002). Aid Allocation and Poverty Reduction. *European Economic Review*. vol. 46, 1475–1500.
- G8 Gleneagles 2005 documents: Africa.
http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Africa,0.pdf 27.9.2006
- Gunning, J. W. (2004). Why Give Aid? Paper for the Second AFD-EUDN Conference Development Aid: Why and How?
- Jayaraman, R., Kanbur, R. (1999). International Public Goods and the Case for Foreign Aid. Teoksessa Kaul, I. I., Grunberg ja M. A. Stern, (toim.) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Kanbur, R., Sandler, T. & Morrison, K. M. (1999). The Future of Development Assistance: Common Pool and International Public Goods. *ODC Policy Essay*, No. 25.
- Kanbur, R. (2000). Aid Conditionality and Debt in Africa. Teoksessa Finn Tarp (toim.) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Routledge.
- Kanbur, R. (2003a). The Economics of International Aid. Teoksessa S. Christophe-Kolm & J. Mercier-Ythier (toim.) *The Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*. North-Holland.
- Kanbur, R. (2003b). International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for The World Bank.
- Little, I., Clifford, J. (1965). *International Aid*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Mavrotas, G., Villanger, E. (2005). *Poverty Reduction Versus Foreign Policy Goals: Strategic Donors and Multilateral Aid Institutions*. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2006). 2005 Development Co-operation Report, Statistical Annex. vol. 7, no. 1.
- Sagasti, F. & Bezanson K. (2001). Financing and Providing Global Public Goods, Expectations and Prospects. *Development Financing 2000 Initiative*. Ministry for Foreign Affairs, Sweden.

- Svensson, J. (2000). When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality. *Journal of Development Economics*. vol. 61, 61-84.
- Svensson, J. (2002). Why Conditional Aid Does Not Work and What Can Be Done About It. Julkaistaan lehdessä *Journal of Development Economics*.
- World Bank (2001). Effective Use of Development Finance For International Public Goods. *Global Development Finance 2001*.

Liite 1. DAC kehitysavun allokointi kv -julkishyödykkeisiin⁴

TERVEYS	TIETO
<i>Ydintoimintojen kehitysapukulut</i>	<i>Ydintoimintojen kehitysapukulut</i>
<input type="checkbox"/> Tarttuvien tautien kontrollointi	<input type="checkbox"/> Koulutuksen tutkimus
<input type="checkbox"/> Lääketieteellinen tutkimus	<input type="checkbox"/> Maanviljelyksen ja elämäntutkimus
<input type="checkbox"/> Sukupuolitautilien kontrollointi, kuten HIV/AIDS	<input type="checkbox"/> Kalastuksen tutkimus
<i>Täydentävien toimintojen kehitysapukulut</i>	<input type="checkbox"/> Teknologinen tutkimus ja kehitys
<input type="checkbox"/> Terveyspolitiikka ja hallinnointi	<input type="checkbox"/> Tutkimustyö ja tieteelliset instituutiot
<input type="checkbox"/> Lääketieteellinen koulutus ja harjoittelu, terveyskoulutus ja terveydenhoitohenkilökunnan koulutus	<i>Täydentävien toimintojen kehitysapukulut</i>
<input type="checkbox"/> Terveydenhoitopalvelut	<input type="checkbox"/> Koulutuspolitiikka ja hallinnointi
<input type="checkbox"/> Perusterveydenhuolto ja terveydenhuollon infrastruktuuri	<input type="checkbox"/> Koulutuspalvelut ja harjoittelu
<input type="checkbox"/> Vesijakelu ja jätehuolto, jätteiden hallinta ja jätteiden hävittäminen	<input type="checkbox"/> Korkeamman asteen koulutus
<input type="checkbox"/> Perusravitseminen	<input type="checkbox"/> Korkean tason tekninen koulutus
<input type="checkbox"/> Perhesuunnittelu ja lisääntymisterveys	<input type="checkbox"/> Tiedon vapaa kulku (radio, televisio ja painettu media)
YMPÄRISTÖ	RAUHA JA TURVALLISUUS
<i>Ydintoimintojen kehitysapukulut</i>	<i>Ydintoimintojen kehitysapukulut</i>
<input type="checkbox"/> Metsät (metsän kehitys, metsäpalvelut ja metsäntutkimus)	<input type="checkbox"/> Konfliktin jälkeinen rauhan rakentaminen ja toteuttaminen sekä uudelleenrakentaminen
<input type="checkbox"/> Luonnonsuojelu ja biodiversiteetti	<input type="checkbox"/> Maamiinojen poistaminen ja joukkojen vetäytyminen
<input type="checkbox"/> Ympäristöntutkimus	<input type="checkbox"/> Häätäpu
<input type="checkbox"/> Aurinkoenergia, biomassa, tuulienergia ja merivoima sekä maalämpöenergia	<i>Täydentävien toimintojen kehitysapukulut</i>
<i>Täydentävien toimintojen kehitysapukulut</i>	<input type="checkbox"/> Hallinto ja yhteiskunta (yhteiskunnan vahvistaminen)
<input type="checkbox"/> Ympäristökoulutus ja harjoittelu	<input type="checkbox"/> Ihmisoikeudet
<input type="checkbox"/> Ympäristöpolitiikka ja hallinnointi	<input type="checkbox"/> Lainopillinen ja juridistinen kehitys ja valtionhallinto
<input type="checkbox"/> Energian tutkimus ja koulutus	

⁴ Jaottelu tehty OECD:n velkojien raportointijärjestelmän (Creditor Reporting System, CRS) mukaan. CRS:n data kehitysapua koskien listaa viralliset kehitysaprojektit viisinumeroiluokittelun mukaan.