

**Globaali köyhyden vähentäminen ja vuosituhattavoitteet –**  
Suomen ja Iso-Britannian virallisten kehitysyhteistyöpolitiikkojen tarkastelua  
nykyisen kehitysajattelun valossa

Laura Ylätalo  
Yhteiskuntapolitiikan Pro Gradu-tutkielma  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Kevät 2006

## **SISÄLLYS**

### **1 JOHDANTO 3**

- 1.1 Kehitys ja köyhyyden vähentäminen kehitysyhteistyön tavoitteena 4
- 1.2 Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyön suuntaviivat 7
- 1.3 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma 8
- 1.4 Tutkimusaineisto ja menetelmät 11

### **2 KEHITYSAJATTELU JA VUOSITUHATTAVOITTEET 15**

- 2.1 Näkemyksiä kehitykseen ja kehitysteorioihin 15
- 2.2 Kansainväliset kehitystavoitteet 21
- 2.3 Kehityksen sisäinen ongelmallisuus YK:n kehitysstrategioissa 26

### **3 KÖYHYEDEN VÄHENTÄMINEN JA KEHITYSYHTEISTYÖ 28**

- 3.1 Köyhyyden vähentäminen kehityksen ideologiana 28
  - 3.1.1 Inhimillisen kehityksen ja köyhyyden mittaaminen 31
  - 3.1.2 Kansainväliset organisaatiot ja köyhyyden mittaaminen 32
  - 3.1.3 Köyhyyden monimuotoisuus 35
- 3.2 Kehitysyhteistyö köyhyyden vähentäjänä 36
  - 3.2.1 Kehitysavun käytännöt ja köyhyyden vähentämisen ohjelmat (PRSP) 39
  - 3.2.2 Avun tehokkuus, kohdentuminen ja hyvä hallinto 41

### **4 SUOMEN JA ISO-BRITANNIAN KEHITYSSTRATEGIAT JA KEHITYSYHTEISTYÖPOLITIIKAT 46**

- 4.1 Suomen kehityspolitiikka ja Kehityspoliittinen ohjelma 46
- 4.2 Iso-Britannian White Papers 51
- 4.3 Kehitysyhteistyön käytännöt 54
  - 4.3.1 Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyö Vietnamin 58
  - 4.3.2 Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyö Tansaniassa 60
- 4.4 Kehitysstrategioiden ja kehitysyhteistyön painopisteet 62
  - 4.4.1 Kehitystä kauppaa ja taloutta kasvattamalla 63
  - 4.4.2 Kehitysstrategiat ja kumppanuus 65
  - 4.4.3 Köyhyyden vähentämisen strategiat ja omistajuus 68
  - 4.4.4 Kehityssektorit ja kehitysyhteistyöhankkeet 70

### **5 LOPUKSI 74**

- 5.1 Yhteenveto 74
- 5.2 Johtopäätökset 81

## **LÄHTEET**

## 1 JOHDANTO

Presidentti Halonen tarttui virkaanastujaispuheessaan keväällä 2006 kansainväliseen tavoitteeseen nostaa kehitysyhteistyömäärärahat 0.7 prosenttiin bruttokansatuotteesta vuoteen 2010 mennessä. Kuten tiedämme, Suomi ei ole saavuttanut tavoitetta ja kuuluu EU:n keskitasoon, kauaksi muista Pohjoismaista. Vaikka tavoite on kirjattu hallitusohjelmaan ja kehitysyhteistyötä ohjaavaan kehityspoliittiseen ohjelmaan, eivät määrärahat ole kasvaneet toivotulla tavalla. Uuden budjettikehyksen solmimisen yhteydessä hallitus pohti sen sijaan määrärahojen kasvun hidastamista ja vetäytymistä yhteisistä tavoitteista. Keskustelu kuvaa hyvin kehitysyhteistyön ympärillä ilmenevää ristiriitaa. Lähtökohtien ja pyrkimysten yhteensovittaminen on vaikeaa jopa kansallisella tasolla eikä poliittista yhteisymmärrystä yhteisistä tavoitteista välttämättä löydy. Sama ongelma toistuu tultaessa kansainväliseen kehitysyhteistyöhön ja sen julkilausuttuun tavoitteeseen vähentää maailmanlaajuisia köyhyyttä ja epätasa-arvoa.

Kehitysyhteistyö on julkista varojen käyttöä köyhien maiden hyväksi. Se on yksi keinoista puuttua köyhyteen ja epätasa-arvoon. Köyhyden vähentäminen on kehitysyhteistyön ensisijainen tavoite. Suora taloudellinen apu köyhin maihin edistää resurssien ja ajattelun siirtymistä ja sen toivotaan johtavan kehitykseen avunsaajamaassa. Kehitysapu ei ole uusi asia kansainvälisessä yhteistyössä, mutta uudenlainen ajattelu ja kansainvälinen yksimielisyys käytetyistä politiikoista ovat johtaneet muutoksiin sen käytännöissä. Se on saanut paljon kritiikkiä osakseen huonojen tulosten, epätasa-arvon kasvun ja köyhyden syvenemisen tuloksena. Tästä seurauksena yksittäisten maiden kansalliset intressit ovat, ainakin ideologian tasolla, väistyneet yhteisesti hyväksytyjen tavoitteiden tieltä. Kansallisten poliittisten ja taloudellisten päämäärien sijaan tärkeämpää tulisi olla köyhyden vähentäminen ja todellisen kehityksen aikaansaaminen kohdemaassa.

Suurin osa maailman valtioista on sitoutunut kansainvälisiin kehitystavoitteisiin köyhyden vähentämiseksi. YK:n vuosituhatjulistus (Millennium Declaration) ja sen kahdeksan kehitystavoitetta (Millennium Development Goals, MDGs)<sup>1</sup> kokosivat yhteen vuosikymmenen kestäneen YK-huippukokousten sarjan, jonka seurauksena

---

<sup>1</sup> YK:n vuosituhatjulistuksen huippukokouksessa syyskuussa 2000, sen 189 jäsenmaata hyväksyivät vuosituhatjulistuksen maailman tärkeimpien ongelmien eli äärimmäisen köyhyden ja epätasa-arvon

sosiaalipolitiikkaa ja muita perinteisiä kansallisen politiikan toimia muotoillaan yhä enemmän maailmanlaajuisella tasolla. Vuosituhattulistuksen ympärille syntynyt kansainvälinen yksimielisyys on viime vuosina muodostunut tärkeäksi maailmanlaajuisen kehityspolitiikan määrittelijäksi. (Wilska et al. 2004, 136–137; Remenyi 2004a, 192.)

Vuosituhattavoitteet pyrkivät saavuttamaan köyhyiden ja kehityksen eri ulottuvuuksia. Niiden tarkoitus on taata jokaiselle inhimillisen elämän perusedellytykset tasa-arvoisen yhteiskunnallisen kehityksen aikaansaamiseksi. Kehitystavoitteet esittävät konkreettisia mittareita ja päämääriä (esim. maailmanlaajuisen köyhyiden puolittaminen vuoteen 2015 mennessä) köyhyiden vastaisessa taistelussa sekä pyrkivät uudenlaiseen kumppanuuteen köyhien ja rikkaiden maiden välillä. Tärkeää on, että rikkaat maat oppivat yhteistyöhön myös toistensa kanssa todellisen kehityksen aikaansaamiseksi.

Tutkielmani liittyy keskusteluun kansainvälisestä kehityksestä, epäoikeudenmukaisuudesta ja köyhyiden vähentämisestä. Sen tarkoitus on selvittää kuinka kehitysyhteistyö tukee vuosituhattavoitteiden saavuttamista ja pyrkii vähentämään maailmanlaajuisia köyhyitä. Tarkastelen kahden esimerkkivaltion, Suomen ja Iso-Britannian avulla kuinka maat toteuttavat köyhyiden vähentämisen ideologiaa ja pyrkivät saavuttamaan vuosituhattavoitteet kahdessa kehitysyhteistyömaassaan, Tansaniassa ja Vietnamin.

### **1.1 Kehitys ja köyhyiden vähentäminen kehitysyhteistyön tavoitteena**

Kehitysyhteistyön julkilausuttu tavoite on kehityksen aikaansaaminen ja köyhyiden vähentäminen köyhissä maissa. Puhuttaessa kehityksen esteistä, valtioiden kehitystasosta tai kansainvälisestä ja taloudellisesta kehityksestä, on ensin mietittävä mitä kehityksellä oikein tarkoitetaan. Köyhyiden syynä pidetään usein kehityksen puutetta ja koska maailmassa edelleen esiintyy köyhyitä, on kehityksen täytynyt epäonnistua tavoitteessaan. Samalla voimme kuitenkin todistaa toisaalla ennenäkematonta vaurautta ja rikkauksia sekä taloudellisen kehityksen voittokulkuja. Kehitystä on siis myös tapahtunut, mutta sen saavutukset eivät suinkaan ulotu kaikkialle.

---

voittamiseksi. Julistuksessa sitouduttiin joukkoon yhteisiä tavoitteita, joista keskeisin on maailmanlaajuisen köyhyiden puolittaminen vuoteen 2015 mennessä. (YK 2000, 2005.)

Kehitystä on pidetty lähes aina synonyyminä talouskasvulle. Taloudellinen kehitys on tuotannon ja tuottavuuden kasvua ja sitä mitataan bruttokansantuotteen avulla. Kehitysyhteistyön kohdemaissa eli kehitysmaissa kehityksellä on kuitenkin toisenlaisiakin perusteluja kuten odotettavissa oleva elinikä, lukutaito tai lapsikuolleisuus. Näitä perusteluja kutsutaan inhimilliseksi kehitykseksi ja niillä on omat indikaattorinsa (esimerkiksi UNDP:n inhimillisen kehityksen indeksi). Kehityksellä näyttääkin olevan kaksi erilaista tulkintaa: taloudellinen ja inhimillinen (Eskelinen 2005, 131). Perinteinen tapa on ollut nähdä näiden välillä yhteys tai seuraussuhde. Kehitys on siis yhtä kuin talouskasvu ja talouden kasvu parantaa automaattisesti sosiaalisen ja inhimillisen kehityksen edellytyksiä. Kuten lukuisat esimerkit osoittavat näin ei kuitenkaan aina tapahdu. Taloudellinen kehitys ja siihen liittyvät mekanismit ovat myös köyhdyttäneet ihmisiä entisestään.

Todellisen kehityksen tunnistaminen on vaikeaa. Kehitys on samalla yhteiskunnallisen prosessin kuvaus ja myönteinen arvio kyseisestä prosessista. Eskelisen (2005, 160) mukaan tässä on juuri kehityksen käsitteen ongelmallisuus: se on samaan aikaan deskriptiivinen eli kuvaileva ja normatiivinen eli arvolatautunut. Kehityksen käsite pitää sisällään haluttavan päämäärän, mutta kuvaa samalla tien, jolla päämäärä saavutetaan. Tämä tekee kehityksen yksiselitteisestä määrittämisestä haasteellista.

Kehitysyhteistyöstä puhuttaessa yksi kehityksen mittareista on köyhyyden vähentäminen. Kuten kehityksen ei köyhyydenkään määrittäminen ole niin yksinkertaista kun aluksi voisi luulla. Kansainvälinen yhteisö kamppailee tällä hetkellä äärimmäisen köyhyyden voittamiseksi YK:n vuosituhattavoitteiden avulla, joihin kuuluu esimerkiksi äärimmäisessä köyhyydessä elävien puolittaminen vuoteen 2015 mennessä. Äärimmäisessä köyhyydessä elävien ihmisten määrä lasketaan sillä osalla väestöstä joka elää alle 1 dollarilla päivässä<sup>2</sup>. Äärimmäistä köyhyyttä tutkitaankin yleensä taloudellisena ilmiönä.

Toisaalta useat köyhyystutkijat huomauttavat, että absoluuttisen köyhyyden ohella köyhyys on usein suhteellista ja köyhien maiden ollessa kyseessä erittäin moniulotteista. Viittaukset ihmisten perustarpeisiin tai minimituloihin ei ainoastaan riitä köyhyyden

---

<sup>2</sup> Maailmanpankin absoluuttinen köyhyysraja perustuu kulutustason ja ostovoiman eli nk. kulutuskorin perusteella tehtyihin laskelmiin, jonka ihminen tarvitsee päivässä selviytyäkseen. Köyhyysraja on saanut osakseen laajaa kritiikkiä. Kritiikistä esim. Reddy & Pogge (2003); Tammilehto (2003). Ks. lisää luku 3.1.2.

määrittämiseksi. Peter Townsandin mukaan (1979) ihmiset ovat köyhiä, jos heillä ei ole resursseja elää yhteiskunnassa vallalla olevalla tavalla ja saavuttaa vallitsevan normin mukainen elintaso. Pelkkä fyysinen olemassaolo ei ole riittävää vaan ihmisten on kyettävä toimimaan yhteisössä tuntematta häpeää. Fyysisen olemassaolon ja perustarpeiden turvaamisen lisäksi olisi kyettävä turvaamaan myös poliittinen, sosiaalinen ja turvallisuuden perustuva olemassaolo yhteisössä, jossa ihminen elää.

Amartya Senin (1999) teoria köyhyydestä vapauden puutteena laajentaa edelleen köyhyyden käsitettä. Vapauden puute köyhyyden määrittäjänä on uusi tapa tarkastella globaalia köyhyyttä. Taloudellisen vapauden puute vaikuttaa Senin mukaan sosiaalisiin vapauksiin ja sosiaalisten ja poliittisten vapauksien puute heijastaa usein taloudellisiin vapauksiin ja köyhyyden kokemiseen. Hänen mukaansa tulotaso ei kerro tarpeeksi ihmisen mahdollisuuksista tehdä arvostamia asioita. Tulotaso ei tee ihmistä köyhäksi, mutta se vaikuttaa ja estää häntä tekemästä haluamiaan ja arvostamiaan asioita eli kaventaa hänen toimintamahdollisuuksiaan. Köyhyys tulisikin Senin mukaan määrittää toimintamahdollisuuksien rajoittamiseksi, mikä voi tapahtua lukuisin eri tavoin.

Monet sanovat köyhyyden olevan viimekädessä vallan puutetta (esim. Tammilehto 2003). Köyhät jäävät usein osattomiksi poliittisista, taloudellisista ja sosiaalisista prosesseista, jotka vaikuttavat perustavanlaatuisesti heidän elämäänsä. Köyhyys vallan puutteena auttaa selittämään miksi tietyille ihmisille kasautuu monenlainen esimerkiksi terveyteen, taloudelliseen tilanteeseen tai ympäristötuhojen seurauksiin liittyvä huono-osaisuus. Jos ihmisellä on vain vähän päätäntävaltaa omaan elämäänsä (kuten monilla alkuperäiskansoilla tai naisilla omassa kulttuurissaan), eivät tulot sinänsä estä heitä olemasta köyhiä.

Kehitykseen ja köyhyyden vähentämiseen vaikuttaminen kehitysyhteistyön keinoin on siis vähintäänkin haasteellista. Yksinkertaisin tapa mitata onnistumista tänä päivänä on käyttää mittarina YK:n vuosituhattavoitteita, jotka köyhyyden vähentämisen ohella pitävät sisällään useita inhimilliseen kehitykseen liittyviä päämääriä. Kehitystavoitteet eivät ole suinkaan ristiriidattomia eikä niiden saavuttaminen ole ehdoton tae todellisen kehityksen toteutumiseen ja köyhyyden vähenemiseen maailmassa. Vuosituhattavoitteet ovat kuitenkin ainoa kansainvälisen kehityksen prosessi, johon suurin osa maailman valtioista on sitoutunut ja jonka edistymistä seurataan selkein mittarein. Huomioitaessa

vuosituhattavoitteiden puutteet voidaan kehityspolitiikkoja arvioida jossain määrin suhteessa tavoitteiden sisältöön, niihin sitoutumiseen ja siihen kuinka itse tavoitteet pyritään kehitysyhteistyön keinoin saavuttamaan.

## **1.2 Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyön suuntaviivat**

Suomi ja Iso-Britannia nimeävät kehityspolitiikkansa tärkeimmäksi tavoitteeksi maailmanlaajuisen köyhyyden vähentämisen ja sitoutuvat kaikessa kehitysyhteistyössään YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen. Suomen kehitysyhteistyötä ohjaa Kehityspoliittinen ohjelma vuodelta 2004. Iso-Britannian kehitysyhteistyötä ohjaavat kehitysstrategiat eli White Papers vuosilta 1997 ja 2000. Kaikissa dokumenteissa korostetaan sitoutumista vuosituhattavoitteiden kahdeksaan kehityspäämäärään ja äärimmäisen köyhyyden poistamiseen maailmasta.

Suomen kehityspolitiikan keskeiset periaatteet vuosituhattavoitteiden ja köyhyyden vähentämisen lisäksi ovat johdonmukaisuus kaikilla politiikan alueilla, kestävä kehitys, kumppanuudet kehityksen puolesta, kehitysmaiden oman päätäntävällän kunnioittaminen, pitkäaikainen sitoutuminen ja avoimuus. Kehityspolitiikalla tarkoitetaan johdonmukaista toimintaa kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan. Näitä ovat esimerkiksi turvallisuus-, ihmisoikeus-, kauppaa-, koulutus- ja tietoyhteiskuntapolitiikka. Varsinainen kehitysyhteistyö on yksi kehityspolitiikan instrumenteista. Tällä edistetään kehityksen olosuhteiden vahvistumista köyhimmissä maissa elinkeinojen, investointien ja kaupan edellytysten parantamiseksi sekä talouskasvun aikaansaamiseksi. (Ulkoasiainministeriö 2004b, 4-5.)

Kehityspoliittisten tavoitteiden toimeenpano tapahtuu kahdenvälisen kehitysyhteistyön lisäksi tukemalla monenkeskistä eli lähinnä YK-järjestöjen ja kansainvälisten rahoituslaitosten, EU:n ja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä. Myös humanitaarinen apu on osa kehitysyhteistyötä. Suomen kahdenvälinen kehitysyhteistyö pyritään keskittämään yhä harvempiin maihin ja suurempiin yhteistyökokonaisuuksiin. Suomella on kahdeksan pitkäaikaista yhteistyömaata, joihin suuri osa kahdenvälisestä kehitysavusta ohjautuu.

Iso-Britanniassa ja sitä hallitsevalla työväenpuolueella on vahva poliittinen sitoutuminen kansainväliseen kehitykseen. Iso-Britannian uusi kehitysministeriö DFID sitoutui ensimmäisessä kehitysstrategiassaan (White Paper 1997) kuluttamisen ja Britannian kaupallisten etujen ajamisen sijaan globaaliin köyhyyden vähentämiseen (Morrissey 2005, 164). Vuosituhattavoitteet ovat kaiken kehitysyhteistyön perusta ja se mittari, jolla edistystä mitataan.

Asettamiensa kehitystavoitteiden saavuttamiseksi DFID pyrkii rakentamaan avoimeen kumppanuuteen perustuvan suhteen yksittäisen avunsaajamaan kanssa, jonka tulee olla sitoutunut samoihin kehitystavoitteisiin kuin Iso-Britannia. DFID tunnustaa avoimesti epätasa-arvoisen suhteen avunantaja- ja avunsaajamaan välillä, jälkimmäisen ollessa selvästi riippuvainen toisen taloudellisista resursseista. (Morrissey 2005, 164.) Yksi DFID:n vahvuuksista on sen dokumenttien, strategioiden, päätösten ja maakohtaisten suunnitelmien avoimuus ja läpinäkyvyys. Kaikki Iso-Britannian kehityspolitiikkaan liittyvä aineisto on saatavilla DFID:n internet sivuilla ([www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)). Sieltä löytyy tietoa myös eri politiikkojen tehokkuudesta ja arvioinneista. Vuosittainen ministeriön kehitysraportti täydentää vuoden aikana tapahtuneita muutoksia ja antaa informaatioita käytettyjen toimien vaikuttavuudesta. DFID:n kahdenkeskiset neuvottelut kumppanimaiden kanssa ovat johtaneet yksittäisten maastrategioiden luomiseen, jotka ovat kaikki julkisesti saatavilla. Näin kumpikin osapuoli on selvillä neuvottelujen ja käytettyjen politiikkojen laadusta ja toimista kumppanuuden perustana. Yhteisesti sovituille tavoitteille voi olla positiivinen vaikutus kumppanuuteen, kun molemmat tietävät mitä tavoitellaan. (emt. 164-166.) Suuri osa tutkielmani Iso-Britannian kehityspolitiikkaa koskevasta aineistosta on kerätty kyseisiltä DFID:n verkkosivuilta.

### **1.3 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma**

Vaikka kehitysajattelua ohjaa köyhyyden vähentämiseen tähtäävä kansainvälinen yksimielisyys, ovat valtioiden ja kansainvälisten organisaatioiden käytännön toimet usein rakentuneet kansallisten poliittisten päämäärien ja talouskasvun tukemiseen. Esimerkiksi turvallisuus on ollut aina osa maiden kansallista kehityspolitiikkaa. Woodsin (2005) mukaan uudet turvallisuuteen ja valtioiden ulkopolitiikkaan liittyvät tavoitteet ovat erityisesti vahvistuneet syyskuun 11. ja terrorismin vastaisen sodan seurauksena. Toisin sanoen



turvallisuuteen keskittyvät päämäärät määrittelevät yhä enemmän kansallisia kehitysapupolitiikkoja. Kehityspolitiikkojen yhteydessä kysymys on ensisijaisesti kansallisten poliittisten päämäärien korostumisesta kehityksen ja köyhyyden vähentämisen kustannuksella. Mitä valtiot siis pitävät kehitysavun ja kehitysyhteistyön pohjimmaisena ja lopullisena tavoitteena? Kansalliset poliittiset tavoitteet eivät suinkaan aina ole ristiriidassa yleisten kehitysyhteistyön tavoitteiden kanssa.

Toinen valtioiden käytännön toimia usein ohjaava ajattelu pohjautuu talouskasvun tukemiseen. Talouskasvuun nojaavan ajattelun mukaan köyhät maat hyötyvät eniten vapaasti toimivista markkinoista, minkä vuoksi hallitusten on sallittava tavaroiden ja palveluiden liikkuminen sekä yritysten rajoittamaton oikeus investoida yli rajojen. Vapaakaupan ideologia tukee talouskasvua ja sen kautta köyhyyden vähenemistä köyhemmissä maissa. Vapaakauppaan kriittisesti suhtautuvat tahot, kuten useat tutkijat ja kansalaisjärjestöt, näkevät nämä kehityssuunnat kuitenkin toisilleen täysin päinvastaisina; vapaakauppa ennemmin syventää maailmanlaajuisia epätasa-arvoa vääristyneen kaupan tasapainon vuoksi eikä näin edesauta köyhyyden vähentämistä.

Köyhyyden vähentämiseen tähtäävästä retoriikasta huolimatta käytännön kehitysyhteistyöpolitiikkoja ohjaa usein uusliberaali ajattelu. Vapaan talouskasvun uskotaan johtavan suoraan köyhyyden vähenemiseen kehitysmaissa. Vaikka julkilausuttuja kehitystavoitteita ohjaavat vuosituhattavoitteet ja köyhyyden vähentäminen, johtaa käytännön toimia usein uusliberaalit politiikat ja pyrkimys maailmanlaajuisen kaupan vapauttamiseen. Toisaalta kritisoidaan valtioiden todellista poliittista tahtoa kehitystavoitteiden saavuttamiseksi puheiden ja korulauseiden lisäksi. Tutkielmani tarkoitus on tarkastella uuden ajattelun mukanaan tuomia kehitysavun muotoja ja kuinka ne toteuttavat vuosituhattavoitteiden asettamia maailmanlaajuisen köyhyyden vähentämiseen tähtääviä päämääriä. Tavoitteeni on tarkastella kuinka kehitysyhteistyötä ohjaavat kehitysstrategiat ja käytännön toimet pyrkivät vähentämään köyhyyttä ja saavuttamaan vuosituhattavoitteet. Pyrin kiinnittämään huomiota erityisesti päämäärien ja käytännön toimien muodostamaan ristiriitaan: vaikka tavoitteiden asettelua ja päämääriä ohjaavat köyhyyden vähentäminen ja vuosituhattavoitteet, rakentuvatko käytännön toimet kuitenkin näiden näkökulmien varaan?

Tutkimuskysymykseni ovat: mitä Suomen ja Iso-Britannian kehitysstrategiat pitävät *ensisijaisina keinoina* saavuttaa vuosituhattavoitteet ja vähentää maailmanlaajuisia köyhyyttä? Ja millä *konkreettisilla toimilla* maat harjoittavat kehitysyhteistyötä kumppanimaissaan?

Kohteena ovat Suomen ja Iso-Britannian kahdenväliset kehitysyhteistyöpolitiikat. Tarkoituksena on selvittää millaista köyhempien maiden kehitykseen tähtäävää politiikkaa maat harjoittavat. Esimerkkivaltioiden avulla tarkastelen kuinka kehitystavoitteet ohjaavat yksittäisten valtioiden kahdenvälistä kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja millaisia kehitysyhteistyöpolitiikkoja Suomi ja Iso-Britannia kyseisissä kumppanimaissa harjoittavat. Eli kuinka vuosituhattavoitteet pyritään käytännössä saavuttamaan. Keskityn maiden kahdenvälisiin kehityspolitiikkoihin, jolloin ulkopuolelle jää multilateraali eli kansainvälisten järjestöjen kuten Maailmanpankin ja YK-järjestöjen koordinoima kehitysyhteistyö. On kuitenkin huomattava, että organisaatioille ohjautuu kahdenvälisen kehitysyhteistyön ohella merkittävä osa valtioiden kehitysyhteistyövaroja. Tutkimus ei käsittele myöskään kansalaisjärjestöjen harjoittamaa kehitysyhteistyötä.

Tutkielmassani pohdin kehitysyhteistyön ideologian ja käytännön välistä ristiriitaa ja kuinka se ilmenee valtioiden kehitysyhteistyössä. Vaikka lähtökohtana on kansainvälinen yksimielisyys köyhyyden vähentämisestä vuosituhattavoitteiden avulla, kuinka paljon käytäntöjä ohjaavat edelleen kansalliset intressit? Tarkastelen Suomen ja Iso-Britannian kehityspolitiikkaa ohjaavia strategioita ja pyrin kahdessa kehitysyhteistyömaassa, Vietnamissa ja Tansaniassa, toteutetun käytännön kehitysyhteistyön avulla pohtimaan kuinka toimet näissä kumppanimaissa pohjautuvat suurempiin kehityspoliittisiin linjauksiin, kuinka niiden avulla pyritään saavuttamaan vuosituhattavoitteet ja vähentämään köyhyyttä. Laajempänä viitekehystenä ovat kehitysajattelussa ja –politiikoissa tapahtuneet muutokset viime vuosikymmenien aikana. Ilmentävätkö vuosituhattavoitteet näitä ajattelun muutoksia ja ohjaavatko ne retoriikan lisäksi käytännön poliitikoita eri kehitysyhteistyötoimijoilla?

## 1.4 Tutkimusaineisto ja menetelmät

Kehitys ja köyhyys ovat laajasti käsiteltyjä tutkimusalueita. Niiden määritelmät, kohteet ja tutkimustavat ovat muuttuneet vuosien aikana, mutta saatavilla on lukematon määrä aihetta käsitteleviä dokumentteja. Ajattelun, yhteiskuntien ja elintason muutokset ovat tuoneet oman lisänsä tutkimusalueeseen. Ajattelun muutos on nähtävissä selkeästi ajan kuluessa. Toisaalta tutkimusalueen sisällä on lukuisia eri tapoja käsitellä kyseisiä aiheita. Näkökulma ja tulokset riippuvat helposti valitusta tutkimusperinteestä tai tutkijan edustamasta instituutiosta.

Käsittelen työssäni ajattelun muutoksia valtaviiran näkemyksistä käsin ja nojaan vahvimpiin kehitykseen ja köyhyyteen vaikuttaneisiin teorioihin 1900-luvulla. Pysin esittelemään teorioita, jotka ilmentävät ajattelussa ja käytännöissä tapahtuneita muutoksia parhaiten. Köyhyysteorioissa nojaan vuosituhaten vaihteen teoreetikoihin, jotka pyrkivät tuomaan esiin uusia tulkintoja ilmiöstä.

Pääasiallinen tutkimusmateriaalini on Suomen ja Iso-Britannian kehitysstrategiat ja käytännön politiikat kehitysyhteistyömaissa Vietnamissa ja Tansaniassa. Suomen *Kehityspoliittinen ohjelma* määrittelee Suomen kehityspolitiikan tavoitteet ja käytännöt niiden toteuttamiseksi. Ohjelmassa määritellään Suomen uuden kehityspolitiikan suuntaviivat ja keskeiset periaatteet. Se kertoo Suomen kehityspolitiikan vahvuudet ja toiminnan painopistealueet. Ohjelma määrittelee kaikki ne käytännön toimet ja toimijat, jotka vaikuttavat maan kehityspolitiikkaan. Kehityspoliittinen ohjelma ohjaa kaikkea Suomen kehitysyhteistyötä köyhien maiden kanssa.

Iso-Britannian kehitysyhteistyötä ohjaavat kaksi kehitysstrategiaa, *White Papers* vuosilta 1997 ja 2000. Niiden keskeinen tavoite on maailmanlaajuisen köyhyyden hävittäminen, köyhiä tukevan talouskasvun edistäminen ja sitoutuminen vahvaan kumppanuuteen. Ensimmäinen kehitysstrategia keskittyi kumppanuuksien luomiseen kehittyvien maiden ja muiden avunantajien kanssa köyhyyden vähentämiseksi ja köyhyyttä vähentävän talouskasvun edistämiseksi. Toinen strategia sitoutuu edelleen kansainvälisiin kehitystavoitteisiin ja korostaa kansainvälisen kaupan ja yksityisten pääomavirtojen vaikutusta köyhyyden vähentämiseen.

Käytännön kehityspoliitikkojen ja maakohtaisten toimien tarkastelussa käytän Suomen ulkoasiainministeriön kehityspoliittisia maasivustoja, DFID:n maakohtaisia toimintasuunnitelmia (Country Assistance Plans), Maailmanpankin köyhyysivustoja ja YK:n kehitysohjelman UNDP:n maakohtaisia sivustoja. Suomen kehitysyhteistyön maasivustot (<http://global.finland.fi/tietopankki/maat.php?kieli=1>) kertovat kehitysyhteistyömaiden perustietojen lisäksi Suomen hankkeista, projekteista ja kehitysyhteistyön käytännöistä yksittäisissä maissa. Sivuilta löytyvät tiedot kaikesta Suomen toiminnasta kyseisessä maassa. Listattuna on eri hankkeiden ja ohjelmayhteistyön osuus koko kehitysyhteistyöstä. Suomen kehitysyhteistyötä tarkasteltaessa käytän myös *Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomusta eduskunnalle* vuodelta 2004, joka perustuu Kehityspoliittisen ohjelman ensimmäiseen vuosiarviointiin ja esittelee Suomen kehitysyhteistyön eri prosesseja sekä *Suomen raporttia YK:n vuosituhattavoitteista*. Lisäksi hyödynnän Suomen kehitysyhteistyötä arvioineen tutkijaryhmän raporttia *Improving Effectiveness of Finnish Development Cooperation Perspectives from the South*, joka pohtii Suomen kehitysyhteistyötä ja esittää suosituksia sen kehittämiseksi.

DFID:n maakohtaiset toimintasuunnitelmat ovat yksittäisen kumppanimaan kanssa laadittuja suunnitelmia DFID:n työskentelystä kyseisessä maassa. Ne määrittelevät maan köyhyiden peruspiirteet ja millaisin toimin DFID pyrkii vähentämään köyhyyttä ja saavuttamaan vuosituhattavoitteet yhteistyömaassaan. Toimintasuunnitelmat ovat pohja kumppanuudelle ja ne sisältävät vuosittaisen strategian DFID:n toiminnasta sen saattamiseksi käytäntöön. Käyttämäni suunnitelmat ovat DFID *Tanzania Country Assistance Plan* ja *Vietnam Country Assistance Plan*. Ne ovat pohja kaikelle Iso-Britannian kehitysyhteistyölle Tansaniassa ja Vietnamissa.

Käytän myös Maailmanpankin ja UNDP:n sivustoja täydentämään maakohtaisia tietoja tai tuomaan uusia näkemyksiä käsiteltävään ilmiöön. Maailmanpankilta hyödynnän sen köyhyysivustoja (*Poverty Net*) ja kehitysyhteistyötä käsitteleviä tutkimuksia. Tärkein niistä on David Dollarin ja Lant Pritchettin kehitysavun tehokkuutta käsittelevä tutkimus *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Raportti esittelee kehitysavun vaikutuksia talouskasvuun, ehdollisuuteen ja avunsaajamaiden valikoivuuteen. Se kritisoi kehitysavun nostamista ja esittää kehitysavun tehokkuuden liittyvän tiukasti vastaanottajamaan hallinnon luotettavuuteen. UNDP:ltä käytän sen inhimillisen kehityksen raportteja (*Human Development Report*), jotka esittelevät erityisesti köyhien maiden

inhimillisessä kehityksessä tapahtuneita muutoksia. Lisäksi käytän inhimillisen kehityksen maakohtaisia tilastoja liittyen Vietnamiin ja Tansaniaan.

Tutkielmani tarkoitus on arvioida kuinka Suomen ja Iso-Britannian kehitysstrategiat ja käytännön kehitysyhteistyö pyrkii vähentämään köyhyyttä ja saavuttamaan YK:n vuosituhattavoitteet. Käytän työssäni useita artikkeleita, raportteja ja arvioita maiden kehitysyhteistyön tilasta. Näin ollen tutkimusaineistoa on vaikea rajata käsittämään vain tietyt dokumentit. Kehityspolitiikan tilan arviointi koostuu lukemattomista artikkeleista, uutisotsikoista, raporteista ja kokonaiskuvan muodostuminen onkin tapahtunut hyödyntäen kaikkea näkemääni ja kuulemaani. Yksi tärkeimmistä kehityspolitiikkaa käsittelevistä artikkeleista on ollut Suomen kehityspolitiikka arvioineiden Juhani Kopen ja Lauri Siitosen artikkeli *Finland: Aid and Identity*. Samaten Iso-Britannian kehitysstrategioita ja politiikkaa on arvioinut Oliver Morrissey artikkelissaan *British Aid Policy in Short-Blair Years*.

Tutkimusmenetelmän määrittäminen on haasteellista, koska useista dokumenteista ja tutkimuskirjallisuudesta kerätty tieto ei täysin vastaa perinteistä laadullista tutkimusperinnettä. Tutkielmassani hyödynnän parhaiten sisällönanalyttisiä tutkimusmenetelmää, jonka Tuomi ja Sarajärvi (2004, 110) määrittelevät pyrkimykseksi järjestää aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatioita. Tutkimuksen aineisto kuvaa heidän mukaansa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Laadullisen aineiston analysoinnin tarkoitus on informaatioarvon lisääminen, koska hajanaisesta aineistosta pyritään luomaan mielekästä, selkeää ja yhtenäistä informaatioita. (emt.)

Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, kuten myös historiallinen analyysi ja diskurssianalyysi. Se sopii hyvin täysin strukturoimattoman aineiston analyysiin. Analyysimenetelmällä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Sisällönanalyysillä saadaan kerätty aineisto järjestettyä kuitenkin vain johtopäätösten tekoa varten. Monia analyysimenetelmällä tehtyjä tutkimuksia kritisoidaankin tästä keskeneräisyydestä. Tutkija on kuvannut analyysin hyvinkin tarkkaan, mutta ei ole kyennyt tekemään mielekkäitä johtopäätöksiä vaan esittelee järjestetyn aineiston ikään kuin tuloksina. (Tuomi&Sarajärvi 2004, 105.)

Toinen kielen ja tekstin tutkimusmenetelmä, diskurssianalyysi, sopisi myös käsillä olevan tutkimuksen analyysimenetelmäksi. Diskurssianalyysi tutkii kielen käytön prosessia, kun taas sisällönanalyysi enemmän sen konkreettista sanomaa ja sisältöä. Tuomen ja Sarajärven (2004, 106) mukaan sisällönanalyysissä etsitään tekstin merkityksiä ja diskurssianalyysissä analysoidaan, miten näitä merkityksiä tekstissä tuotetaan. Koska tarkoitukseni on tarkastella kehitysstrategioiden ja politiikkojen merkityksiä ja käytännön toteutusta, eikä niinkään kirjoitettuja dokumentteja tuottaessa luotuja merkityksiä, on sisällönanalyysi mielestäni mielekkäämpi menetelmä omassa tutkielmassani.

## 2 KEHITYSAJATTELU JA VUOSITUHATTAVOITTEET

### 2.1 Näkemyksiä kehitykseen ja kehitysteorioihin

Viime vuosikymmeniä kuvaa ennennäkemätön kasvu ja vauraus. Talouskasvu on rikastuttanut useita valtioita ja ihmisryhmiä, ja sen seurauksena kulutustaso on kasvanut huimasti. Hyvinvointi ei jakaudu kuitenkaan tasaisesti maailman eri osiin. Globaali talouskasvu ei välttämättä tunnu kaikkein köyhimpien elämässä ja sen myös katsotaan hyödyttävän heitä yhä vähemmän. Robinson ja Tarp (2000, 1) sanovat useiden esimerkkien todistavan yhä suuremmasta kuilusta hyvin ja huonosti menestyneiden maiden välillä. Usein heikointen menestyneet valtiot löytyvät Afrikasta. Kehityksen peruskysymyksiä on miksi tietyt valtiot saavuttavat huomattavaa kasvua toisten kehityksen pysähtyessä. Kehityksen vaikutuksista puhuttaessa on hyvä katsoa ensin mitä kehityksellä yleensä tarkoitetaan.

Läntinen kehitysjattelu on kokenut merkittäviä muutoksia historiansa aikana. Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet kehityksen teoriat liittyivät etupäässä uuden talousjärjestelmän syntyyn. Kasvava talous ja kulutus olivat kehityksen ensisijaisia mittareita ja talouskasvua oli helppo mitata kansantulon muutoksella (Seers 1995, 3). Kehitysteoreetikkojen mukaan kehitys oli kasvavan tuotannon ja kulutuksen lisäksi edistystä työllisyydessä ja elintasossa. (Martinussen 1997, 34-36.) Kehitys yhdistettiin tulotason kasvuun ja kapitalistisen talousjärjestelmän syntyyn.

Kehitys on kuitenkin eri aikakausina määritelty hyvin eri tavoin. Kehitysjattelu heijastaa yhteiskunnan arvoja siitä mitä minäkin aikana pidetään hyvänä tai huonona. Tämän vuoksi kehitysjattelu on vahvasti normatiivista ja arvosidonnaista. Usein kehitys mielletään edistykseksi ja positiiviseksi muutokseksi (Thomas 2000, 23; Martinussen 1997, 34). Läntiseen kehitysideologiaan liittyy vahva usko kasvun välttämättömyyteen. Hyvä elämä voidaan taata kaikille teknologisen edistymisen sekä kasvavan tuotteiden ja palveluiden tuotannon kautta (Wilska et al. 2004, 15).

Edistyksen ja kehityksen teorioilla viitataan usein modernisaatioteorioihin. Keskeistä klassisissa modernisaatioteorioissa on perinteisen ja modernin erottaminen toisistaan.

Valtiot jaettiin traditionaalisiin kehittyviin yhteiskuntiin ja moderneihin läntisiin teollisuusyhteiskuntiin. Modernisaatioteoriat keskittyvät siihen kuinka perinteiset arvot, asenteet, toimet ja sosiaaliset rakenteet korvataan vastaavilla moderneilla. (Martinussen 1997, 56.) Kehitysajattelua ohjasi pitkään ajatus, kuinka kasvu menestyneillä alueilla vähitellen ”tihkuu” (*trickle down*) kehittymättömille perifeerisille alueille poistaen vähitellen köyhyyden (Mckay 2004, 45; Voipio 2005, 193). Hettinen (1990, 60) mukaan kehitys oli prosessi, jonka tavoitteena kehittymättömämmät maat vähitellen omaksuivat jo kehittyneiden maiden käytäntöjä ja tällä tavoin saavuttivat niiden kehitystason. Modernisaatioteoreetikoiden usko kehitykseen oli vankkumaton. Modernisaatioprosessin katsottiin olevan väistämätön osa yhteiskuntien kehitystä. Itse prosessi etenemiseen tai suuntaan ei kukaan voinut vaikuttaa. Ainoastaan sen nopeutta voitiin säädellä erilaisilla taloudellisilla toimilla.

Walt Rostown (1961) vaiheteoria on yksi merkittävimmistä taloudellisen modernisaation teorioista. Teoria kuvaa yhteiskunnan taloudellisen tilan eri vaiheita muutoksessa traditionaalisesta yhteiskunnasta moderniksi yhteiskunnaksi. Rostow jakoi yhteiskuntien kehityksen viiteen vaiheeseen. Lähtökohtana on traditionaalinen yhteiskunta, jota kuvaa rajoitetut tuotannon mahdollisuudet. Yhteiskuntien tuotanto perustui maatalouteen ja se rakentui hierarkkisen sosiaalisen järjestelmän varaan. Viimeisessä vaiheessa yhteiskunta saavutti kehityksen ylimmän tason, joka keskittyy kulutustarvikkeiden ja palveluiden tuottamiseen. Tällöin ihmisen perustarpeet on tyydytetty ja voidaan keskittyä hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Rostowin mukaan kehitys tapahtuu taloudellisen kehityksen kautta, jota vauhdittavat teollistuminen ja teknologian kehittyminen.<sup>3</sup>

Remenyin (2004b, 25) mukaan kehitys nähtiin 1970-luvulle saakka synonyyminä talouden kasvulle. Kehitystä ohjasi yhteiskuntien modernisaatio ja investoinnit, eikä huomiota kiinnitetty ihmisten elinolojen parantamiseen paikallisella tasolla. Rist (2004, 98) huomauttaa modernisaation saavutusten helposti unohtaneen sen mukanaan tuomat puutteet. Moderni teknologia epäilemättä kasvattaa hyödykkeiden markkinoita, mutta hävittää samalla perinteistä tieto-taitoa. Samoin yhteiskunnan varallisuuden kasvu luo uusia työpaikkoja, mutta kasvattaa epätasa-arvoa ja sosiaalisia ongelmia.

---

<sup>3</sup> Rostown vaiheteoriasta myös Martinussen 1997, 63-64; Rist 2004, 94-98; Hettne 1990, 63



Marxilaiset riippuvuusteoriat kehityksen ja alikehityksen syistä kyseenalaistivat modernisaation ja kapitalistisen ajattelumallin 1960-1970-luvuilla. Modernisaatioteorioiden mukaanhan tuotannon puuttuminen kehitysmaissa ja vähäinen ulkomaankauppa aiheuttavat alikehitystä ja selittävät hyvinvoinnin kuilun pohjoisen ja etelän välillä. Riippuvuusteoriat lähtivät sen sijaan rakenteellisesta selitysmallista. Kansainvälisten taloudellisten rakenteiden katsottiin estävän kehityksen syntymistä kehitysmaissa. Riippuvuusteoreetikot kiinnittivät huomiota kansainväliseen kauppaan ja työnjakoon. Keskeisenä huomiona oli länsimaiden eli keskustan valtioiden hyötyminen kehittyvien eli periferisten maiden kustannuksella. Keskeinen riippuvuusteoreetikko Samir Amin lähestyi kehitysongelmia tuotantosuhteiden kautta ja analysoi sitä, miksi resurssit siirtyvät periferiasta keskuksiin ja millainen vaikutus tällä on yhteiskunnalliselle ja taloudelliselle kehitykselle. Hänen mukaansa perifeeristen alueiden kehityksen esteenä on niiden vääristynyt tuotantorakenne ja taloudellinen riippuvuus keskuksista. Aminin mukaan kehitys saadaan liikkeelle periferioiden alueellista yhteistyötä lisäämällä ja vähentämällä riippuvuutta keskustan maista. (Martinussen 1997, 90-91.)

YK-areenoilla käytyjen keskustelujen seurauksena kehitystä alettiin vähitellen mitata taloudellisten mittareiden ohella myös sosiaalisilla mittareilla. Vuonna 1969 englantilainen taloustieteilijä Dudley Seers esitti kehityksen käsitteen olevan liian kapea ymmärrettäväksi vain taloudellisen kasvun näkökulmasta (Martinussen 1997, 294; ks. myös Seers 1995). Jos köyhyyden, työttömyyden ja epätasa-arvon kohdalla tapahtuu negatiivista kehitystä talouden kasvaessa, tätä tuskin voidaan pitää kehityksenä. Seersin (1995, 7) mukaan talouskasvu on ehdoton edellytys köyhyyden vähentämisessä, mutta se ei suinkaan riitä. Talouskasvun avaama kehityspotentiaali riippuu maan poliittisten rakenteiden kestävydestä. Tämä tarkoittaa poliittisten instituutioiden demokraattisuutta, läpinäkyvyyttä ja toimivaa kansalaisyhteiskuntaa. Hänen mukaansa kehitystä tarkasteltaessa tärkeitä kysymyksiä ovatkin köyhyyden, työttömyyden ja epätasa-arvon muutokset (emt., 6).

1970-luvulta alkaen useissa YK-kokouksissa pyrittiin laajentamaan kehityksen käsitettä ainoastaan asioiden kehittämistä myös ihmisten ja yksilöiden kehitykseen.<sup>4</sup> Kehityksen ja ympäristön suhde korostui Bruntlandin komission raportissa vuonna 1987.

---

<sup>4</sup> Esim. YK:n Meksikon konferenssin julkilausuma Cocoyoc-julistus 1974.

Kansainvälinen kehityskeskustelu suuntautui hallitsemattoman kasvun ja sosio-ekonomisen muutoksen vaikutuksiin ympäristössä. Brundtlandin komission lanseeraama käsite kestävä kehitys on hallinnut ihmisen ja ympäristön välistä suhdetta siitä lähtien. Kestävä kehitys on komission mukaan prosessi, joka tyydyttää tämän hetkiset inhimilliset tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuutta tyydyttää omiaan (Martinussen 1997, 43).

Kestävän kehityksen myötä kävi selväksi kuinka talouskasvulla on peruuttamattomia vaikutuksia ei ainoastaan yksilöihin ja köyhyyteen vaan koko fyysiseen ympäristöön ja ekosysteemin toimintaan. Huomattiin, että asioiden ja ihmisten kehitys vaikuttaa välittömästi ympäristön muutokseen. Kestävä kehitys –käsitteen menestys perustuu kuitenkin sen moniselitteisyyteen ja hämäryyteen samoin kuin itse kehitys –käsitteen. Kasvuperustaista kehitystä pidetään myönteisenä ja kestävyys halutaan nähdä jatkuvuutena. Kehitysusko loputtoman kasvun kautta ei kuitenkaan ole saavutettavissa oleva tavoite. Ympäristö ei yksinkertaisesti kestä sitä. Wilska ym. (2004, 85-86) kysyvätkin oikeutetusti, mitä jos *kehitystä* olisikin vähemmän luonnonvaroja tuhoava tuotannollinen toiminta ja talouden supistumista kuvaavat tunnusluvut olisivat hyviä uutisia?

Vuodesta 1990 asti julkaistu YK:n kehitysohjelman UNDP:n (United Nations Development Program) inhimillisen kehityksen raportti seuraa ihmisten omien mahdollisuuksien kasvua ja kehitystä. Raportti hylkää perinteisen tavan mitata kehitystä kansantulon kasvulla ja korostaa tulojen kasvun olevan ainoastaan väline kehitykseen. Todellisena päämääränä on inhimillinen hyvinvointi. Inhimillinen kehitys on prosessi, joka laajentaa ihmisten valintoja. Tärkeimmät inhimillisen kehityksen kriteerit ovat mahdollisuus viettää pitkä ja terve elämä, mahdollisuus tiedon lisäämiseen sekä tarvittavat puitteet ihmisarvoisen elämän ylläpitämiseen (Martinussen 1997, 303).

Inhimillinen kehitys lähtee liikkeelle ihmisten omien voimavarojen tukemisesta. Kehitys ei ole taloudellista kehitystä kohti modernia teollista yhteiskuntaa tai maksimaalisen hyödyn tavoittelua. Inhimillisen kehityksen käsite pyrkii avaamaan ymmärrystä ihmisen omasta kehityksestä ja sen tukemisesta. Ensimmäiseltä ”ihmisten valintojen laajentaminen” vaikuttaa myönteiseltä toimenpiteeltä, mutta loppujen lopuksi se ei Wilskan ym. (2004, 86) mukaan tarjota paljoakaan uutta. Prosessi on avoin ja johtaa mahdollisuuksien

laajentamiseen, mikä on periaatteessa rajoittamatonta. Teollinen yhteiskunta tarjoaa meille mahdollisuuden valita lukemattomien hyödykkeiden väliltä, mutta rajoittaa samalla esimerkiksi työmahdollisuuksia ja siten edelleen todellisia ja toteutuneita valintojamme.

Vaikka useat poliittiset johtajat ja tutkijat pitävät edelleen yllä uusliberalistista ajattelua vapaiden markkinoiden positiivisesta vaikutuksesta köyhyyteen ja epätasa-arvoon, on huomattava talouskasvun ristiriitainen vaikutus köyhyyden vähenemiseen. Useassa maassa talous kasvaa merkittävää vauhtia, sen kuitenkin vaikuttamatta köyhyydessä elävän väestön määrään. Talouskasvua, joka ei nosta elintasoja tai hyvinvointia, voidaan tuskin pitää kuitenkaan kehityksen mittarina. (Hall&Midgley 2004, 45.)

Ainoastaan taloudellisten prosessien ohella kehitysajattelua halutaan kuvata nykyisin myös kansalaisyhteiskunnasta nousevista teoreettisista suuntauksista käsin. Remenyi (2004, 43) esittää kehityksen olevan osallistava (*participatory*) ja ihmisiin keskittyvä (*people-centered*) prosessi, jonka tarkoituksena on vähentää köyhyyttä ja saavuttaa paremmat elinot (*livelihoods*) kaikille. Kansalaisyhteiskuntaan ja ihmisiin keskittyvää ajattelua kutsutaan vaihtoehtoiseksi kehitysajatteluksi (esim. Martinussen 1997). Ajattelua ohjaa kehityksen normatiivisuus eli se millaista kehityksen tulisi olla. Uudet kehityksen teoriat kiinnittävät huomion sosiaalisen muutoksen vaihtoehtoisuuteen ja asettavat päämääriä tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaihtoehtoisen kehityksen teoriat voidaan jakaa suuntauksiin, jotka määrittelevät uudelleen kehityksen tavoitteet (ks. esim. Amartya Sen 1999) ja teorioihin, jotka keskittyvät kansalaisyhteiskunnan toimintaan (Martinussen 1997, 289-291). Kehityksen tavoitteiden uudelleen määrittely kiinnittää huomion epätasa-arvoon ja köyhyyteen pyrkien tätä kautta katsomaan kehitystä prosessina, jolla voi olla erilainen vaikutus yhteiskunnan eri ryhmiin. Kansalaisyhteiskunnasta nousevat teoriat asettavat kehityksen lähtökohdaksi paikalliset yhteisöt ja ihmiset, joita tukemalla köyhyyden vähentäminen ja hyvinvointi leviää yhteiskunnan muihin rakenteisiin (Hall&Midgley 2004, 73).

Vaikka kehityksen uudenlainen ymmärtäminen on tuottanut uudenlaisia ajattelumalleja ja tekniikoita kehitysajatteluun ja konkreettiseen kehitysyhteistyöhön, hallitsee toimia usein edelleen talouskasvun ensisijaisuuteen perustuva ajattelutapa. Uusliberalismiksi kutsuttu ajattelu nähdään pitkälti tämän päivän modernisaationa. Voipio (2005, 199) myöntää valtioiden joutuneen tiukan itsekritiikin kohteeksi viime vuosikymmenten aikana

kehitysajattelunsa ja –tapojensa johdosta. Erityisesti epäonnistuneiden rakennesopeutusohjelmien<sup>5</sup> jälkeen 1980-luvulla kansainväliset rahoituslaitokset ja valtiot joutuivat muuttamaan uusliberalistisia toimintatapojaan yhä kasvavan vastustuksen vuoksi.

McKayn (2004, 63) mukaan modernisaatioon liittyvät argumentit sekä kehityksen ja vaurauden ”tikhumisteoria” (*trickle down theory*) voivat hyvin tänäkin päivänä ja liittyvät erityisen läheisesti Kansainvälisen Valuuttarahaston eli IMF:n rakennesopeutuspaketteihin. Keskustelu käy vilkkaana sen ympärillä vähentävätkö nämä politiikat köyhyyttä vai lisäävätkö ne entisestään kuilua rikkaiden ja köyhien maiden välillä. Ohjelmien uutuuden vuoksi niiden lopullista vaikuttavuutta voi tässä vaiheessa kuitenkin ainoastaan arvailla.

Escobarin (McKay 2004, 64-65) mukaan kehitys ei ole nippu konkreettisia tavoitteita ja tietoa vaan ennen kaikkea erilaisia ajatusketjuja ja arvoja. Länsi on vahvassa uskossa teknologiaan ja tehokkuuteen kohdellut muuta maailmaa kuin lasta, joka tarvitsee ohjausta. Kehitys on hänen mukaansa valtasuhteiden verkko, jossa toisilla on valtaa oman elämänsä ja ympäristönsä muokkaamiseen, toisilla ei. Köyhä väestö nähdään ongelmana, joka täytyy ratkaista tuomalla heille esimerkiksi terveystalouksia, koulutusta ja sosiaalista edistystä. Kehityksen päämäärä tulisi kuitenkin olla kuinka vältetään tämä vastakkainasettelu ja keskitytään ihmisten todellisiin tarpeisiin ja niiden tavoitteluun.

Maailmanlaajuinen köyhyys nähtiin pitkään ainoastaan tulojen puutteena ja sen katsottiin häviävän yhteiskunnan kehittyessä ja modernisoituessa. Tänä päivänä köyhyyden syyt ymmärretään kuitenkin monimutkaisempina, useiden eri tekijöiden yhteenliittyminä. Köyhyys voi olla seurausta heikosta tulotasosta, mutta siihen johtavat usein laajemmat sosiaaliset, poliittiset, taloudelliset tai kulttuuriset syyt. Köyhyys ei johdu nykykäsityksen mukaan enää yksilön henkilökohtaisista ominaisuuksista, vaan syytä erityisesti maailmanlaajuiseen köyhyyteen ja eriarvoisuuteen on etsittävä laajemmasta näkökulmasta käsin.

---

<sup>5</sup> Rakennesopeutusohjelmat olivat Maailmanpankin ja/tai IMF:n rahoittamia talousohjelmia, joiden tarkoitus oli parantaa maan taloudellista tilannetta ja talouskasvua erityisesti karsimalla julkista sektoria, muokkaamalla talouden sääntelyjärjestelmiä ja verotusta sekä kannustamalla yrittäjyyttä. Monissa kehitysmaissa ohjelmat johtivat sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen laiminlyömiseen ja kontrolloimattomaan yksityistämiseen.

## 2.2 Kansainväliset kehitystavoitteet

Maailmanpankin kehitysraportista (World Development Report) vuonna 1990 liikkeelle lähtenyt kansainvälisten kehityskonferenssien sarja huipentui vuonna 2000 YK:n uusimman kehitysstrategian julistamiseen. Idea kansainvälisten kehitystavoitteiden määrittämisestä syntyi YK:n lasten oikeuksien huippukokouksessa New Yorkissa vuonna 1990 sekä sosiaalisen kehityksen huippukokouksessa Kööpenhaminassa vuonna 1995. Lisäksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD hyväksyi vuonna 1996 joukon kehitykseen tähtääviä tavoitteita (International Development Goals IDG), jotka allekirjoittaneiden maiden tulee saavuttaa vuoteen 2015 mennessä. Näitä tavoitteita ovat esimerkiksi äärimmäisessä köyhyydessä elävien ihmisten määrän puolittaminen, peruskoulutuksen ulottaminen kaikille sekä erityisen huomion kiinnittäminen tasa-arvoon, terveyspalveluiden saatavuuteen sekä luonnonvarojen riittävyyteen. (Hunt 2004, 81-82; Kääriäinen 2003, 31.)

Syyskuussa 2000 kokoontuneen YK huippukokouksen hyväksymät kansainväliset kehitystavoitteet eli vuosituhattavoitteet (Millennium Development Goals MDGs) ohjaavat tämän päivän kehitysjattelua ja toimia. Tavoitteiden keskeinen päämäärä on puolittaa maailmanlaajuinen köyhyys vuoteen 2015 mennessä. Vuosituhattavoitteita on yhteensä kahdeksan ja erilaisia osatavoitteita 18 (kuvio 1). Edistys kohti vuosituhattavoitteita on se mittari, jolla kansainvälinen kehitysapuyhteisö mittaa työnsä onnistumista. Virallisten kehitysstrategioiden tasolla yksimielisyys on vahvempi kuin koskaan. Köyhyyden vähentäminen on keskeinen päämäärä yhtäläillä Suomen, EU:n, YK:n kuin Maailmanpankin tavoiteasiakirjoissa ja vuosituhattavoitteet keskeisin työkalu ponnistelujen mittaamiseen (Voipio 2005, 191).

### Kuvio 1. Vuosituhattavoitteiden kehitystavoitteet.

Tavoite 1. Äärimmäisen nälän ja köyhyyden poistaminen

- Alle 1 USD päivässä ansaitsevien osuuden puolittaminen vuoteen 2015
- Nälkäisten osuuden puolittaminen vuoteen 2015

Tavoite 2. Peruskoulutusmahdollisuuksien takaaminen kaikille

- Kaikilla lapsilla mahdollisuus suorittaa peruskoulutus 2015

Tavoite 3. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja naisten aseman parantaminen

- Sukupuolten välisen eriarvoisuuden poistuminen ensimmäisellä ja toisella asteella vuoteen 2005 mennessä sekä kaikilla koulutuksen tasoilla 2015

Tavoite 4. Lapsikuolleisuuden vähentäminen

- Alle 5-vuotiaiden kuolleisuuden vähentäminen kahdella kolmanneksella vuoteen 2015

Tavoite 5. Parantaa odottavien äitien terveydentilaa

- Vähentää äitikuolleisuutta kolmella neljänneksellä vuoteen 2015

Tavoite 6. Hiv/aids:in, malarian sekä muiden tautien vastainen taistelu

- Hiv/aids:in leviämisen pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun vuoteen 2015
- Malarian ja muiden merkittävien tautien leviämisen pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun vuoteen 2015

Tavoite 7. Ympäristön kestävä kehityksen varmistaminen

- Kukin maa sisällyttää kehityspolitiikkaansa kestävä kehityksen periaatteet ja pysäyttää luonnonvarojen hupenemisen
- Veden ja sanitaation puutteesta kärsivien määrän puolittaminen vuoteen 2015
- Vähintään 100 miljoonan slummiasukkaan elämän laadun parantaminen vuoteen 2020

Tavoite 8. Luoda globaali kumppanuus kehitykselle

- Kehittää oikeudenmukaista ja sääntöperustaista kansainvälistä kauppaa- ja rahoitusjärjestelmää
- Lisätä kehitysyhteistyötä köyhyyden vähentämiseen sitoutuneille kehitysmaille
- Vastata vähiten kehittyneiden maiden erityisiin tarpeisiin
- Ratkaista kehitysmaiden velkaongelma kansallisin ja kansainvälisin toimin, jotta velkataakasta tulee pitkällä tähtäimellä siedettävä
- Luoda ja toteuttaa yhdessä kehitysmaiden kanssa strategioita nuorten työllistämiseksi
- Uuden teknologian ja erityisesti informaatioteknologian hyötyjen saattaminen kehitysmaiden käyttöön yhdessä yksityisen sektorin kanssa
- Turvata välttämättömien lääkkeiden saatavuus kehitysmaille yhteistyössä lääketeollisuuden kanssa

Whiten ja Blackin (2004, 1) mukaan vuosituhattavoitteet asettavat kehitysyhteistyölle päämäärät ja määrittävät samalla tavoitteet konkreettisille kehitysyhteistyötoimille. Samalla tavoitteet muodostavat pohjan, jonka perusteella kehitystoimijoita voidaan pitää vastuussa harjoittamastaan politiikasta. Kansainväliset kehitystavoitteet jakautuvat kolmeen eri ulottuvuuteen, taloudelliseen hyvinvointiin, sosiaaliseen kehitykseen ja ympäristön kestävyuteen, joiden ympärille muodostuneet köyhyyden vähentämisen tavoitteet edustavat moniulotteista käsitystä köyhyydestä<sup>6</sup>.

Kehitystavoitteet muodostuvat useista eri ominaisuuksista. Ensinnäkin, jokainen tavoite on määrällinen eli laskettavissa oleva. Asioiden edistymisen havaitaan selvin indikaattorein, joskin se tuottaa ongelmia joissain tapauksissa. On vaikea löytää yhteisesti hyväksyttyä indikaattoria esimerkiksi terveyspalveluille, jotka liittyvät lisääntymiseen. Usein käytetty mittari on ehkäisyvälineiden yleisyys, mikä on kuitenkin kiellettyä osassa kulttuureista. Myös Yhdysvaltojen kehitysvirasto (USAID) kieltää lailla tukemasta ohjelmia, jotka tarjoavat aborttipalveluja. Toiseksi, suurin osa tavoitteista määrittelevät kehitykselle asetetut tulokset ja päämäärät, mutta ei resursseja, jotka halutunlaiseen kehitykseen tarvitaan. Tämä esimerkiksi erottaa tavoitteet vaatimuksesta kehitysavun nostamiseksi 0.7 prosenttiin bruttokansantulosta, jota pidetään yhtenä tärkeänä edellytyksenä vuosituhattavoitteiden saavuttamiselle. Kolmanneksi, kehitystavoitteet tunnustavat laadullisten edellytysten tärkeyden liittyen erityisesti hallintoon. Kansainvälinen yhteisö on yksimielinen siitä, että demokraattinen vastuullisuus ja vähäinen korruptio ovat ensiarvoisen tärkeitä pyrittäessä saavuttamaan köyhyyden vähentämiseen liittyviä tavoitteita. Hyvä hallinto on näin ajatellen ennemmin edellytys kuin tavoite kehitykselle ja köyhyyden vähentämiselle. (White & Black 2004, 3.)

Vuosituhattavoitteiden saavuttaminen nykytahdilla on osoittautunut haasteelliseksi. Joidenkin kehittyvien maiden jo saavutettua osan tavoitteista, laahaavat köyhimmät maat vielä kaukana perässä. 1990 –luvulla nähtiin useita menestystarinoita liittyen koulutukseen Guineassa, HIV/Aidsin ja lapsikuolleisuuden vähenemiseen Thaimaassa, Ugandassa ja Gambiassa sekä ravinnon saannin ja tulotason kasvuun Indonesiassa ja Kiinassa (Vandemoortele 2004, 124). Erityisesti Saharan eteläpuolinen Afrikka on kuitenkin pahasti

---

<sup>6</sup> Köyhyyden moniulotteisuudesta luku 3.1.3; ks. myös OECD-DAC köyhyysohjeisto

jäljessä vuosituhattavoitteista. Vuoden 2003 YK:n Inhimillisen kehityksen raportin mukaan tavoitteita äärimmäisen köyhyyden puolittamiseksi ei Saharan eteläpuolisessa Afrikassa saavuteta nykytahdilla ennen vuotta 2147 eikä lapsikuolleisuutta ennen vuotta 2165 (Fukuda-Parr 2004, 926).

YK julkaisi vuonna 2002 konkreettisen strategian vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelma vuosituhatjulistuksen toimeenpanemiseksi ja sen pohjalta laadittujen tavoitteiden saavuttamiseksi on nelikohtainen. Ensinnäkin, parhaiden mahdollisten strategioiden löytämiseksi muodostettiin eri alojen huippuasiantuntijoista koostuva tutkimusverkosto, Millennium Project, jotta vuosituhattavoitteiden saavuttamisessa voidaan käyttää korkeatasoisinta tutkimustietoa. Projektia johtaa YK:n pääsihteerin erityisneuvonantaja taloustieteilijä Jeffrey Sachs. Millennium kampanjan tarkoituksena on sen sijaan mobilisoida poliittinen tuki tavoitteille niin kehitysmaissa kuin teollisuusmaissakin. Vuosituhattavoitteiden edistymistä seurataan lisäksi maatasolla ja tavoitteena on jokaisen maan ainakin yksi kansallinen MDG raportti. YK auttaa myös maita määrittelemään ja ottamaan käyttöön vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. (YK 2002.)

Vandemoortelen (2004, 138) mukaan vuosituhattavoitteet ovat niin teknisesti kuin taloudellisestikin saavutettavissa. Vaikka ainoastaan yksi vuosituhattavoitteista (veden ja sanitaation puutteesta kärsivien puolittaminen, MDG7) tullaan tämänhetkisten arvioiden mukaan saavuttamaan vuoteen 2015 mennessä, ovat muut tavoitteet saavutettavissa oikeanlaisilla päätöksillä ja todellisella poliittisella tahdolla. Ongelmana hän pitää heikkoa investointia perussosiaalipalveluihin sekä eri sektoreiden (terveys, koulutus, ravinto, vesi jne.) välisen yhteisvaikutuksen huomaamattomuutta. Liian usein esimerkiksi terveyteen liittyviin tavoitteisiin pyritään ainoastaan terveysaloitteilla ja -ohjelmilla, eikä oteta huomioon kuinka erilaiset koulutukseen tai vesihuoltoon liittyvät ongelmat vaikuttavat ihmisten terveydentilaan ja tarjolla oleviin palveluihin. Esimerkit osoittavat kuinka laaja-alainen pääsy yhdistettyihin sosiaalipalveluihin vaikuttaa positiivisesti tasa-arvoon ja kestävään sosiaaliseen ja taloudelliseen kasvuun. Lisäksi vuosituhattavoitteiden saavuttaminen edellyttää sitoutunutta johtajuutta, vahvaa kumppanuutta, apuvirtojen kasvattamista sekä köyhien omaa osallistumista heitä koskevan kehityksen ja toimien määrittelyyn. (emt., 135, 140.)



Gaiha (2003) sen sijaan pitää kansainvälisiä kehitystavoitteita ja vuosituhattavoitteita ylioptimistisinä tai jopa harhaanjohtavina. Kehitystavoitteiden suurimpia heikkouksia ovat kaupunkien ja maaseudun välisten erojen unohtaminen ja se, ettei kaikkein köyhimmille anneta erityiskohtelua eikä heidän erityistarpeitaan oteta huomioon. Tavoitteiden konkreettinen saavuttaminen ei hänen mukaansa ole todennäköistä. Köyhyyden vähenemistä mittaavat luvut ja mittarit (esim. 1 dollari päivässä) pitävät sisällään useita ongelmia eikä niiden antamia tuloksia voida pitää luotettavina. Lisäksi kasvava tuloköyhyys ja siihen liittyvä eriarvoisuus heikentävät köyhyyden vähenemisessä tapahtunutta edistymistä. Kehitystavoitteiden hyöty onkin konkreettisten päämäärien sijaan huomion kohdistaminen kehittyvän maailman ongelmiin ja tarpeeseen puuttua asiaan lähitulevaisuudessa. (emt., 75-76.)

Kansainvälinen yhteisö on etsinyt ratkaisua kehityksen ongelmaan pohtimalla kehitysrahoituksen eri keinoja kansainvälisen kumppanuuden vahvistamiseksi. Kahdeksatta kehitystavoitetta globaalista kumppanuudesta (MDG8), tiivistetään edistämällä suhteita rikkaiden ja köyhien maiden välillä ja rikkaiden maiden kesken avun tehostamiseksi ja harmonisoimiseksi. Yhteistyön keinoja pohdittiin Monterreyn kehitysrahoituskonferenssissa ja ne vahvistettiin Johannesburgin kestävän kehityksen konferenssissa syyskuussa 2002. Loppuraportti korostaa köyhien maiden tarvetta parantaa julkisia instituutioita ja taloushallintoa (hyvä hallinto), jonka vastineeksi kehittyneet maat lisäävät tukeaan ja julkista kehitysapua kyseisiin maihin (Fukuda-Parr 2004, 928).

Vuosituhattavoitteiden saavuttaminen on haasteellista, vaikka useat tutkijat pitävät sitä edelleen mahdollisena tavoitteisiin sitoutumisen, apuvirtojen kasvattamisen ja todellisen poliittisen tahdon avulla. Vaikka tavoitteet saavutettaisiin, on kuitenkin epävarmaa kuinka paljon se edistäisi todellisen köyhyyden ja epätasa-arvoisuuden vähenemistä maailmassa. Vuosituhattavoitteiden ympärillä käytävä keskustelu kuvaa sitä tahtoa ja yhteisymmärrystä kehityksestä ja globaalien köyhyyden vähentämisestä, johon kansainvälinen yhteisö on tällä hetkellä sitoutunut: maailmanlaajuisen epätasa-arvoon on puututtava. Puhuttaessa konkreettisista keinoista ongelman ratkaisemiseksi ei asia ole niin yksinkertainen. Monet pitävät kahdeksatta kehitystavoitetta ratkaisevana todellisen kehityksen aikaan saamiseksi maailmassa. Se tarkoittaa puuttumista kansainvälisiin ja kansallisiin rakenteellisiin ongelmiin, jotka ylläpitävät eriarvoisuutta esimerkiksi kansainvälisen kaupan ja köyhien maiden velkataakan avulla. Monien mielestä nykyistä vahvemmat kansainväliset toimet eli

enemmän ja parempaa kehitysyhteistyötä, oikeudenmukaisempi kansainvälinen kauppapolitiikka ja laajemmat köyhimpien maiden velkahelpotukset ovat ratkaisevia kahdeksannen MDG tavoitteen saavuttamisessa (Wilska ym. 2004, 138).

### **2.3 Kehityksen sisäinen ongelmallisuus YK:n kehitysstrategioissa**

Kehityksen tavoitteiden ja kehitykseen tähtäävien toimien yhdenmukaisuus ei yhteisistä julkilausumista huolimatta ole itsestäänselvyys. Tavoitteiden määrittelyä ohjaavat usein eri tahot kuin niiden toimien toteutusta. Kehityksen määrittelyyn osallistuvien toimijoiden intressit saattavat erota merkittävästikin toisistaan. Yrjö Uurtimo (1991, 1994) on käsitellyt YK:n kehitysstrategioiden kehityksen päämäärän ja toimintavelvoitteiden välistä ristiriitaa. Kehitysstrategioissa kehityksen päämääränä on ihmisarvon edistäminen. Hänen mukaansa kehitysstrategisten toimien päätarkoituksena on luoda paremmat elinmahdollisuudet kaikille ihmisille, koska ihmisille on tarjottava sellaiset itsensä kehittämisen mahdollisuudet, jotka hänelle ihmisarvoisena olentona kuuluvat. Ihmisarvo on jotain, joka koskee kaikkia rodusta, sukupuolesta ja iästä riippumatta. Voidaan siis sanoa, että kyseessä on universaali ihmisille tasa-arvoisesti kuuluva arvo. YK:n kehitysstrategisissa asiakirjoissa katsotaan, että ihmiset syntyvät vapaina ja tasa-vertaisina arvoiltaan ja oikeuksiltaan.<sup>7</sup> Nämä aatteet eivät olleet tarkoitettu koskemaan vain tietyn valtion kansalaisia, vaan ne nähtiin yleismaailmallisiksi. Ihmisarvon mukainen tila on kehitystä normatiivisesti ohjaava elementti ja on siten kehityksen ylin päämäärä. (Uurtimo 1991, 29-33.)

Kehitysstrategisessa luonnoksessa 90-luvulle sanotaan, että kehityksen päämäärän saavuttaminen vaatii ennen kaikkea nopeampaa ja kestävämpää talouskasvua. Toimintasuosituksissa ja velvoitteissa strategiat vetoavat kehittyviin ja kehittyneisiin maihin esitettävien toimien ja toimintatapojen tuottaman hyödyn osalta. Kehitysstrategioissa katsotaan, että maailman on pyrittävä luomaan tasapainoinen hyvinvoinnin olotila. Epätasapainoinen hyvinvointi ainoastaan lisää maailmassa vallitsevaa jännitystä. Pelastavana tekijänä strategiat esittävät taloudellisen sosiaalisen kehityksen laajentamista. Vahvempi integroituminen maailmantalouteen nähtiin väylänä

---

<sup>7</sup> YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus vuodelta 1948.

maailmanjärjestelmän tasapainoiselle toiminnalle. Kehitys on strategioiden mukaan kokonaisprosessi, jossa eri sektorit ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa keskenään. (Uurtimo 1991, 33, 37-38.)

Uurtimon mukaan YK:n kehitysstrategioissa taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys nähdään inhimillisen elämän edellytyksenä. Parempaa elämää ei voi syntyä ilman taloudellista ja yhteiskunnallista edistystä. Niiden mukaan eettinen päämäärä on tärkein. Strategioissa katsotaan kuitenkin, että ellei nopeampaa ja kestävämpää talouskasvua ja tulojen sekä pääoman tasaisempaa jakautumista saada aikaan, ei kehityksen pohjimmainen universaaliin ihmisarvoon pohjautuva päämäärä voi toteutua. Tässä on juuri kehityksen eettisen päämäärän ja sen toimintavelvoitteiden välinen ristiriita. YK:n kehitysstrategioiden ja julistusten päämääränä on ihmisarvoinen elämä, kun taas toimintavelvoitteita ohjaa modernisaatioteoriat ja taloudellisen kasvun vaatimus (Uurtimo 1991, 42; Uurtimo 1992, 170, 174; Uurtimo 1994, 240.)

YK:n kehitysstrategioiden viesti ei lähemmin tarkasteltuna ole yksiselitteinen. Strategiat vaativat yleisten ihmisoikeuksien ja inhimillisen elämän kunnioittamista sekä kehityksen eettistä ymmärrystä, mutta myöntävät samalla ettei näin voi tapahtua ilman tehokasta ja kestävästä talouskasvusta. Kehityksen ideologisena päämääränä on ihmisarvoinen elämä, mutta samalla vaaditaan tehokkaampaa talouskasvua ohjaamaan kehitystä oikeaan suuntaan. YK:n kehitysstrategiat ovat länsimaisen kehitysajattelun, tasa-arvon, inhimillisen ja ihmisarvoisen elämän perusta, mutta kuinka vahvana pohjana voimme niitä pitää, jos toimintalogiikkaa ohjaavat talouden lyhytnäköiset ajattelumallit, maksimaalisen ja yksipuoleisen hyödyn tavoittelu enemmän kuin yleismaailmalliset arvot ja inhimillinen elämä?

### 3 KÖYHYHDEN VÄHENTÄMINEN JA KEHITYSYHTEISTYÖ

#### 3.1 Köyhyden vähentäminen kehityksen ideologiana

Köyhyys on ollut kehityskeskusteluiden kantava teema viime vuosien ajan. Köyhyden vähentämisestä on tullut kehityksen ja kehitysyhteistyön konkreettinen tavoite, joka on syrjäyttänyt modernisaation kansainvälisen kehityksen määrittelijänä (Koponen&Siitonen 2005, 221). Therienin (Ojanen 2003, 17) mukaan siinä missä kehitys oli 1960-luvulla uusi nimi rauhalle, on köyhyden vähentämisestä tullut uudella vuosituhanella uusi nimi kehitykselle. Ajatus köyhiä tukevasta ja köyhyyttä vähentävästä talouskasvusta (*pro-poor growth*) on tullut vähitellen osaksi kehitysajattelua 1980-luvulta lähtien.

Remenyin (2004a, 192) mukaan köyhyden vähentäminen määriteltiin viralliseksi kehityksen tavoitteeksi 1990-luvun alussa UNDP:n julkaistua ensimmäisen inhimillisen kehityksen raportin. Inhimillinen kehitys hylkäsi talouskasvun ensisijaisuuden ja nosti köyhyden vähentämisen kehityksen päämääräksi. Köyhyden vähentämisen ideologiaa tukivat Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston samaan aikaan ideoimat kansalliseen köyhyydenvähentämiseen tähtäävät ohjelmat (PRSP), jotka määrittelevät kansainvälistä kehitysyhteistyötä tänäkin päivänä.

Maxwell (2004, 25) sanoo uuden köyhyysajattelun koostuvan viidestä eri osa-alueesta: vuosituhattavoitteet, joiden keskiössä on köyhyden vähentäminen; kansainvälinen yksimielisyys köyhyden vähentämiseen johtavista eri menetelmistä, kuten köyhien omat mahdollisuudet, valtaistaminen (*empowerment*) ja turvallisuus, jotka Maailmanpankki esitteli raportissaan *World Development Report 2000/2001 'Attacking Poverty'*; kansainvälisten strategioiden saattaminen käytäntöön maakohtaisten köyhyden vähentämisen strategioiden (PRSP) avulla; aputekniikat, jotka tukevat maakohtaisia köyhyden vähentämisen strategioita, kuten erilaiset kehitysavun sektoriohjelmat ja kehitysluotot sekä sitoutuminen tulokselliseen hallintoon ja käytäntöihin eri kehitysapolitiikoissa.

Köyhyys ja köyhyden vähentäminen eivät ole uusia teemoja, mutta yhdistettynä kansainväliseen kehitykseen ja kehitysajatteluun voidaan niitä pitää tuoreina ajatuksina

verrattuna aiempiin vuosikymmeniin. Vaikka uusi köyhyyden vähentämiseen perustuva ”järjestelmä” pitää sisällään useita riskejä (ks. Maxwell 2004, 30-40), on sen perusajatus kehittyvien maiden kansallisesta omistajuudesta ja niiden omista tarpeista lähtevistä politiikoista edistystä kohti kumppanuutta ja tasa-arvoa.

Köyhyyden voi jakaa karkeasti absoluuttiseen ja suhteelliseen köyhyyteen. Edellä mainitussa näkemyksessä korostetaan köyhyyden absoluuttista luonnetta. Köyhyydessä on puutetta esimerkiksi ruoasta, juomasta tai asunnosta ja se on uhka ihmisen fyysiselle olemassaololle. Listerin (2004, 21) mukaan absoluuttisessa köyhyydessä on kysymys selviytymisestä; se liittyy fyysiseen tuotantokykyyn eli mahdollisuuteen tehdä työtä sekä lisääntymiseen eli mahdollisuuteen saada lapsia ja pitää heistä huolta. Vaikka absoluuttista köyhyyttä on pidetty määritelmällisesti selvänä, ovat useat köyhyystutkijat (esim. Sen 1999) korostaneet kuinka köyhyys on aina tavalla tai toisella suhteellista. Köyhyys on suhteellista siinä mielessä, että se liittyy yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja sosiaalisiin suhteisiin. Köyhyys on siten mitä suurimmassa määrin sosiaalisesti määräytynyttä. (Kangas&Ritakallio 1996b, 1; myös Sen 1999.)

Suhteellisen köyhyyden käsitteen on ilmaissut selvimmin Peter Townsend (1979), jonka mukaan ihmiset ovat köyhiä, jos heillä ei ole resursseja elää yhteiskunnassa vallalla olevalla tavalla ja saavuttaa vallitsevan normin mukainen elintaso. Townsendarin määritelmä on laaja ja sisältää ajatuksen, että köyhyys ei ole ainoastaan absoluuttista, fyysistä toimintakykyä uhkaavaa toimeentulon niukkuutta. On myös pystyttävä kuluttamaan ja toimimaan yhteiskunnassa tuntematta häpeää. Euroopan komissio on omaksunut suhteellisen köyhyyden näkökulman virallisessa köyhyysmääritelmässään. Samaan päätyi YK:n Kööpenhaminan sosiaalisen kehityksen kokous vuonna 1995, jonka lausuman mukaan köyhyys ilmenee useilla eri tavoin: rahan puutteena, nälkänä, koulutuksen puutteena, terveysongelmina ja peruspalveluiden puutteena. Samassa kannanotossa YK korostaa, että köyhyydelle on tyypillistä puutteellinen kyky osallistua poliittiseen, kulttuuriseen ja sosiaaliseen päätöksentekoon. (Kangas&Ritakallio 1996b, 1; 2003, 53.)

Suhteellista köyhyyttä tulkittaessa on tärkeää ymmärtää inhimillisten tarpeiden merkitys. Veit-Wilsonin (1999, 85) mukaan inhimilliset tarpeet ovat joko aineettomia tai materiaalisia voimavaroja, joiden avulla pyritään saavuttamaan sellainen tuottavuus, elintaso ja lisääntyminen, jonka autonominen ja osallistuva ihminen tarvitsee pystyäkseen

täysin osallistumaan yhteiskuntaan, jossa hän elää. Materiaaliset voimavarat voivat hänen mukaansa tukea fyysisiä tarpeita, mutta tarvitaan myös sosiaalisia ja henkisiä resursseja täyden inhimillisyyden kokemiseen. Köyhyyttä määriteltäessä on tärkeää erottaa nähdäänkö inhimilliset tarpeet objektiivisena totuutena vai ymmärretäänkö ne sosiaalisesti muodostuneiksi eli yhteiskunnan eri tulkintojen ja ymmärryksen lopputulokseksi. Lister (2004, 24) esittääkin kysymyksen onko olemassa universaaleja, kaikille ihmisille yhteisiä tarpeita vai ovatko kaikki tarpeet sosiaalisesti, kulttuurisesti ja historiallisesti määrittäviä.

Ruggeri Laderchi ym. (2003) jakaa köyhyyden määritelmät neljään eri lähestymistapaan. Ensimmäinen perustuu konkreettisesti rahaan eli köyhyys nähdään materiaalisena kulutuksen tai tulojen puutteena suhteessa johonkin määriteltyyn köyhyysrajaan. Ongelmaksi muodostuu köyhyysrajan määrittäminen ja köyhyyden ainoastaan talouteen perustuva luonne. Toinen toimintakykyihin liittyvä määritelmä seuraa Amartya Senin (1999) ajattelua. Köyhyys on vapauden ja toimintakyvyn puutetta ja estää ihmistä viettämästä arvokasta elämää. Köyhyys on materian sijaan aineettomien, kuten poliittisten tai taloudellisten voimavarojen puutetta. Kolmas lähestymistapa köyhyyteen on sosiaalinen syrjäytyminen, joka jättää etenkin hyvinvointiyhteiskunnissa osan ihmisistä marginaaliin kykenemättöminä osallistumaan yhteiskunnan perustoimintoihin. Neljäs köyhyyden ulottuvuus on osallistuva (participatory) lähestymistapa, joka lähtee ihmisten (köyhien) mahdollisuudesta osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon yhteiskunnassa.

Tämän päivän kehitysajattelu pyrkii vähentämään äärimmäistä köyhyyttä. Se on Maailmanpankin ja useimpien avunantajien kehityspolitiikan tärkein tavoite. Äärimmäistä köyhyyttä mitattaessa käytetään usein Maailmanpankin virallista määritelmää 1 dollaria päivässä. Äärimmäisen köyhä ihminen on siis sellainen, jonka ostovoima on alle dollari päivässä. Tällöin puhutaan lähinnä materiaalisesta köyhyydestä. Äärimmäisen köyhyyden määritelmä laajenee kun puhutaan Senin tapaan köyhyydestä vapauden ja toimintakykyjen puutteena tai köyhyydestä vallan puutteena, joka tarkoittaa osattomuutta omaan elämään vaikuttaviin prosesseihin. Äärimmäinen köyhyys ei näin ajateltuna ole ainoastaan biologisen elämän jatkuvuuden turvaamista vaan myös oikeutta mielekkääseen elämään, äärimmäisen köyhyyden ollessa molempien näiden poissaoloa (Eskelinen 2005, 53).

Köyhyydellä on useita eri määritelmiä. Köyhyyden vähentämisen ollessa kehitysajattelun tavoite, on ironista, ettei itse määritelmästä olla kuitenkaan yksimielisiä. Yleisesti

absoluuttista köyhyyttä pidetään liian kapeana käsitteenä tulkita köyhyyden eri ulottuvuuksia, mutta sen jälkeen eri määritelmien paljous hämmentää helposti toimijan. Köyhyyden vähentämisen tehokkuuden kannalta on kuitenkin tärkeää tietää mihin päämäärään tähdätään. Koska köyhyys määritellään eri tavoin eri toimijoiden parissa, on kehityksessä tai köyhyydessä tapahtuneet muutokset monimutkaisia ja usein hämääviä. Seuraavassa tarkastelen eri tapoja määrittellä ja mitata köyhyyttä.

### **3.1.1 Inhimillisen kehityksen ja köyhyyden mittaaminen**

Köyhyys on monimutkaisempi ilmiö kuin ainoastaan puutetta rahasta. Jos köyhyys riippuisi kansantulon tasosta, olisivat monet maailman köyhimmät maat jo voittaneet taistelun äärimmäistä köyhyyttä vastaan. Esimerkiksi vuosina 1960 ja 1992 Saharan eteläpuolisen alueen bruttokansantulo asukasta kohtaan nousi 934 dollarista 1346 dollariin (Dickson 1997, 89). Talouskasvu ei kuitenkaan taannut kehitystä eikä vähentänyt köyhyyttä. Kansantulo ei siis kerro juurikaan tulojen jakautumisesta maan sisällä. Se ei myöskään osoita käytetäänkö kasvaneen talouden tuotot esimerkiksi koulutuksen vai maan sotilaallisen kyvyn parantamiseen. Köyhyyttä mitattaessa kiinnitetäänkin huomiota kansantulon ohella lukuisiin eri tekijöihin.

Köyhyyden määritelmät perustuvat ideaan kulutuksen minimitasosta, jolla inhimillinen elämä on mahdollista. Määritelmät operationalisoidaan eli muutetaan mitattaviksi ilmiöiksi erilaisten mittareiden avulla. Määrittämällä kulutuksen minimitarpeet kuten ruoka, vesi, tarvittava suoja tai vaatteet ja yhdistämällä nämä yleiseen hintatasoon, on mahdollista muodostaa absoluuttisen köyhyyden alaraja. (Hall&Midgley 2004, 46-47.)

Seersin (1995, 14) mukaan köyhyyttä mitattaessa kehityksen indikaattoreita käytetään erityisesti tavoitteiden määrittelyssä. Alle dollarilla päivässä elävien ohella kansainväliset kehitystavoitteet pyrkivät kiinnittämään huomiota myös muihin inhimillisen elämän osa-alueisiin kuten turvallisuuteen sekä mahdollisuuteen osallistua poliittiseen ja sosiaaliseen toimintaan. Muita köyhyyden määrittämiseen käytettäviä menetelmiä ovat esimerkiksi odotettavissa oleva elinikä, lukutaito tai lapsikuolleisuus.

Konkreettiset tulorajat ovat erittäin käyttökelpoinen tapa mitata köyhyyttä, mutta kulutusmahdollisuuksien ohella ne eivät anna paljoakaan tietoa terveydestä, koulutuksesta tai muista yleisistä elinolosuhteista kohdemaassa. Sen vuoksi kansainväliset organisaatiot ovat kehittäneet köyhyysrajojen ohella sosiaalisia indikaattoreita mittaamaan eri elinalueiden kehittymistä. (Hall&Midgley 2004, 48; Seers 1995 10-11.)

### **3.1.2 Kansainväliset organisaatiot ja köyhyyden mittaaminen**

YK:n kehitysohjelman (UNDP) määrittelemä inhimillisen kehityksen indeksi (*Human Development Index HDI*) mittaa kehitystä ja köyhyyttä maailmassa. Inhimillisen kehityksen tarkoitus on laajentaa ihmisten valintoja ja kehityksen indeksi heijastaa inhimillisen kehityksen tärkeimpiä ulottuvuuksia. Mitattaessa inhimillistä kehitystä kiinnitetään huomiota kolmeen asiaan: eliniän pituuteen, tiedonsaantiin eli koulutukseen sekä elintason. Eliniän pituus perustuu yleiseen uskomukseen ihmiselämän arvokkuudesta sekä riittävän ravinnon ja hyvän terveyden yhteydestä odotettavissa olevaan elinikään. Elinikää mitataan syntymähetkestä arvioidulla eliniän pituudella. Tiedon määrää mitataan lukutaidolla ja mahdollisuudella koulutukseen. Lukutaito on ensimmäinen askel tiedon lisääntymiseen ja sen vuoksi tärkeä tekijä mitattaessa inhimillistä kehitystä. Kolmas inhimillisen kehityksen mittari on elintaso. Se pitää sisällään yleisen tulotason, mahdollisuuden omistaa maata tai päästä osalliseksi luonnonvaroista. Elintason indikaattori mittaa ostovoimaa ja mahdollisuutta tyydyttää inhimilliset perustarpeet. Mittarina on yleensä osuus maan bruttokansantulosta. Inhimillisen kehityksen indeksiin on tehty kuitenkin useita muutoksia siitä kun se ensimmäisen kerran julkaistiin vuonna 1990. (UNDP 1990; myös UNDP 1995; Dickson 1997, 90; Gordon 2002, 62.)

Inhimillisen kehityksen indeksi osoittaa kuinka kaukana maa on yksityiskohtaisesti määritellyistä tavoitteista. Se pyrkii asettamaan maailman maat paremmuusjärjestykseen inhimillisen kehityksen suhteen – siis esittämään mikä maa pystyy tarjoamaan asukkailleen eniten mahdollisuuksia hyvään elämään. Indeksillä kertoo mitä lähempänä tavoitetta maa on, sitä korkeammalla on sen inhimillisen kehityksen taso (Dickson 1997, 90). Inhimillisen kehityksen indeksi ei ole kuitenkaan täydellinen kehityksen mittari. Se mittaa ainoastaan kolmea asiaa: elinikää, lukutaitoa ja ostovoimaa. Dickson (1997, 92; ks. myös Dasgupta



1993) kritisoikin kehityksen indeksiä sen kyvyttömyydestä huomioida kohdemaan poliittinen ympäristö ja siinä tapahtuneet muutokset.

Vuoden 1997 Inhimillisen kehityksen raportti määritteli uudelleen köyhyyden ja esitteli inhimillisen köyhyyden (human poverty) käsitteen. Inhimillinen köyhyys seurasi Amartya Senin (1999) toimintakykyjen (*capabilities*) käsitettä ja määritteli köyhyyden ”valintojen ja mahdollisuuksien puutteeksi, joiden avulla ihmisarvoinen elämä on mahdollista”. Inhimillisen köyhyyden indeksi (*human poverty index HPI*) yritti operationalisoida käsitettä keskittymällä niihin ihmisryhmiin, joiden valinnat olivat vahvasti rajoittuneita inhimillisen kehityksen indeksin määrittelemällä tavalla. Köyhyyttä mitataan uusien määrittelyjen mukaan (UNDP 1997):

- prosenttiosuudella siitä väestöosasta, jonka ei odoteta saavuttavan 40 vuoden ikää;
- prosenttiosuudella aikuisväestöstä, joka on lukutaidoton;
- se prosenttiosuus väestöstä, jolla on mahdollisuus terveyspalveluihin ja puhtaaseen juomaveteen;
- prosenttiosuus alle viisi vuotiaista lapsista, jotka ovat aliravittuja

Listasta puuttuvat inhimillisen köyhyyden ulottuvuudet, joista ei ole mahdollista saada luotettavia tilastoja tai niiden mittaaminen on äärimmäisen vaikeaa. Gordonin (2002, 62) mukaan tällaisia ovat esimerkiksi poliittinen vapaus, mahdollisuus osallistua poliittiseen päätöksentekoon tai yhteisön elämään, henkilökohtainen turvattomuus ja tasa-arvo. Tämän seurauksena inhimillisen kehityksen ja köyhyyden indeksit ovat hyvä lähtökohta tarkastella maailmanlaajuisia kehitystä, mutta ne tarvitsevat tuekseen muita mittareita.

Maaailmanpankki mittaa köyhyyttä tulotason ja kulutusmahdollisuuksien mukaan. Pankki on kehittänyt yleisen köyhyysrajan, jolla voidaan helposti tehdä eri maiden välisiä vertailuja. Köyhyysraja on määritetty ostovoimaa mittaavan indikaattorin (*Purchasing Power Parity PPP*) pohjalta, jonka mukaan köyhyysraja on 370 dollaria vuodessa per henkilö vuoden 1985 hintatason mukaan. Ne ihmiset joiden tulot jäivät alle 370 dollarin määriteltiin köyhiksi ja ihmiset, jotka elivät vähemmällä kuin 275 dollarilla vuodessa erittäin köyhiksi. Tämä noin 1 dollarin minimiköyhyysraja päivässä määriteltiin käyttäen

33 maailman köyhimmän maan köyhyysrajojen mediaania, joista kahdeksalla se oli noin 1 dollari päivässä. (Gordon 2002, 63.)

Maailmanpankin köyhyysrajaa on kritisoitu monin tavoin. Sen on sanottu vääristävän köyhien todellinen määrä maailmassa. Vaikka köyhyysraja tarkistettiin vuonna 1993 ja se määriteltiin kymmenen maailman köyhimmän maan köyhyysrajojen mediaanin mukaan 1.08 dollariksi päivässä, ovat maailmanpankin laskelmat kritiikin mukaan monin tavoin virheellisiä ja jättävät suuren osan todellisista köyhistä niiden ulkopuolelle. Köyhyysrajan selitysarvoa vähentää sekin, että Latinalaisessa Amerikassa sen on laskettu olevan 2 dollaria ja entisissä Neuvostotasavalloissa 4 dollaria päivässä. Vandemoortele (2002, 382) huomauttaa, että samalla kun Maailmanpankin 1 dollarin köyhyysraja päivässä aliarvioi maailmanlaajuisen köyhyyden määrää, se yliarvioi köyhyyden vähenemisessä tapahtunutta maailmanlaajuisista kehitystä.

Reddy ja Pogge (2003, 4) esittävät ainakin kolme syytä, joiden mukaan Maailmanpankin köyhyyslaskelmat ovat harhaanjohtavia. Ensinnäkin Maailmanpankki on epäonnistunut määrittäessään köyhyysrajan, joka ei vastaa todellisen köyhyyden esiintymiseen liittyviä tekijöitä. Köyhyyttä määrittäessään Maailmanpankki ei ole esimerkiksi ilmaissut selkeästi niitä hyödykkeitä, jotka ihmisellä tulee olla välttääkseen köyhyyden. Toisaalta ostovoiman ja kulutuksen mukaan mitattava köyhyys riippuu myös valtion tai alueen yleisestä hintatasosta ja kulutustottumuksista. Toinen kritiikin kohde tarttuukin tähän kansallisten ja maailmanlaajuisen järjestelmien kohtaamattomuuteen. Ostovoimaa mittaava indikaattori (PPP) ei osoita kansallisen valuutan samanarvoisuutta maailmanlaajuisen köyhyysrajan kanssa, eikä ota huomioon niiden muutoksia ajan kuluessa. Uusin köyhyysraja on määritetty vuoden 1993 hintatason mukaan, joka tuskin enää vastaa tämän päivän hintatasoa tai talouden kehitystä. Vandemoortele (2002, 382) sanookin, että tämä voitaisiin välttää, jos kansalliset köyhyysrajat sopeutettaisiin säännöllisin väliajoin maailmanlaajuisen köyhyysrajan kanssa, sen sijaan, että köyhyysraja pidetään vakaana talouden ja yhteiskuntien kehityksestä huolimatta. Kolmas virhe Maailmanpankin köyhyyslaskelmissa on yleistysten tekeminen liian pienestä ja suppeasta aineistosta, joka peittää alleen mahdolliset virheet ja luo kuvan yksityiskohtaisista ja tarkoista tuloksista (Reddy&Pogge 2003, 4).

Vaikka Maailmanpankin kehittämä ja koko kansainvälisen yhteisön käyttämä köyhyysraja 1 dollari päivässä on mielivaltainen mittari, käytetään sitä konkreettisten laskelmien ohella kuvaamaan äärimmäisen köyhyyden syvyyttä ja laajuutta koko maailmassa (Hall&Midgley 2004, 55). Koska yksittäiset köyhyysmittarit eivät pysty avaamaan köyhyyden ja kehityksen problematiikkaa tai osoittamaan niiden koko laajuutta, tarvitaan tueksi muita kehityksen kriteerejä. Inhimillinen arvokkuus, uskonnollinen vapaus, yksilöllisen kulttuurin ylläpito, poliittinen ilmaisukyky tai osallistuminen kertovat yhteiskunnan kehityksestä vähintään yhtä paljon kuin köyhyysrajan alapuolella elävien lukumäärä. Kingsbury (2004, 5) sanookin poliittisten- ja kansalaisoikeuksien olevan tänä päivänä demokraattisen hallinnon ohella ensisijaisia kehityksen mittareita.

### **3.1.3 Köyhyyden monimuotoisuus**

Köyhyyttä käsiteltäessä keskustelu koskee usein edellisessä luvussa käsittelemäämme tulo- ja kulutusköyhyyttä. Tämä on kuitenkin vain yksi köyhyyden ulottuvuuksista. OECD:n (Organisation for Economic Cooperation and Development) kehitysapukomitean DAC:in mukaan hyvinvoinnissa ja köyhyydessä on ainakin viisi eri ulottuvuutta, joiden keskinäinen riippuvuus ja syvyys vaikuttavat todellisen köyhyyden laajuuteen. Nämä eri ulottuvuudet ovat taloudellinen köyhyys eli tulot ja kulutus, poliittinen köyhyys, johon liittyvät poliittiset oikeudet, vapaudet ja vaikutusmahdollisuudet, inhimillinen köyhyys eli terveys, koulutus ja ravinto, sosiokulttuurinen köyhyys, joka tarkoittaa yhteisön arvostusta ja statusta sekä sosiaalinen turvallisuus ja haavoittuvuus (OECD 2001, 38).

Tammilehdon (2003, 23) mukaan köyhyyteen johtavat selvimmin terveyteen ja asemaan yhteisön valtahierarkiassa liittyvät syyt. Myös sosiaalinen ja kulttuurinen syrjäytyminen ja muodollisen koulutuksen puute johtavat helposti kurjuuteen ja puutteeseen. Tänä päivänä sosiaaliset ja luonnon olosuhteet muuttuvat hetkessä, minkä vuoksi on välttämätöntä hallita riittäviä elämiseen liittyviä resursseja vaikeiden tilanteiden voittamiseksi. Tästä seurauksena ne, joilla ei ole tarvittavia resursseja köyhtyvät ja kärsivät lopulta puutetta. (emt.)

Köyhyys, sukupuoli (gender) ja ympäristö ovat toisiaan täydentäviä ja läpileikkaavia kestäväen kehityksen ulottuvuuksia. Sukupuoli on avain köyhyyden vähentämiseen ja

ympäristön tilaan jokaisella eri osa-alueella. Tämän vuoksi köyhyyttä ei voida käsitellä erossa sukupuolten tasa-arvoon, naisten asemaan tai ympäristön muutokseen liittyvistä kysymyksistä. Köyhyyttä aiheuttavat prosessit kohtelevat naisia ja miehiä eri tavoin. Monissa kulttuureissa elävät yhä syvälle juurtuneet ennakkoluulot ja syrjintä naisia kohtaan. Tämän vuoksi naiset ja tytöt eivät pääse osallisiksi yksityisen kulutuksen tai julkisten palveluiden tuomista eduista yhtä usein kuin miehet. Ympäristön tilan huononeminen sen sijaan vaikuttaa usein ensimmäisenä köyhien ihmisten elämään kaupungeissa ja maaseudulla. Toisaalta se on myös seurausta äärimmäisestä köyhyydestä. Kestävä kehitys ja köyhyyden vähentäminen edellyttävät luonnollisten ekosysteemien ja elämää ylläpitävien toimintojen säilyttämistä. Köyhyyden vähentäminen ja ympäristön kestävyys edellyttävät turvallisen pääsyn luonnonvaroihin, joista monet köyhät ovat riippuvaisia sekä ympäristön terveystarkkailun hallintaa, jotka koskettavat erityisesti naisia ja lapsia. (OECD 2001, 40.)

Tammilehdon (2003, 7) mukaan köyhyydessä on pohjimmiltaan kysymys vallan puutteesta. Hänen mukaansa vain yhteiskunnalliset liikkeet ja poliittiset kamppailut voivat aidosti poistaa köyhyyttä. Ensisijaisessa asemassa ovat köyhien omat liikkeet, joita on syntynyt eri puolille maailmaa. Nämä kamppailut tarvitsevat kuitenkin ulkopuolista tukea. Ensisijainen tekijä ei ole raha vaan poliittinen tuki, jonka avulla itsemääräämisoikeus ja poliittiset vaikutusmahdollisuudet vahvistavat köyhien omaa asemaa. (emt., 6-7.)

### **3.2 Kehitysyhteistyö köyhyyden vähentäjänä**

Kehitysyhteistyö on yksi keinoista vähentää köyhyyttä. Vaikka se ei yksin ratkaise maailmanlaajuisista köyhyysongelmaa, on se tehokas menetelmä puuttua suoraan köyhyyteen vaikuttaviin syihin. Köyhyyden monimuotoisuuden vuoksi tarvitaan erilaisia menettelytapoja puuttua järjestelmiin, jotka aiheuttavat ja ylläpitävät köyhyyttä ja epätasa-arvoa. Eri avunantajien yhteistyö ja apupoliittikkojen yhdenmukaistaminen on suuri haaste kehitysyhteistyön onnistumiselle uudella vuosituohannella.

Määritelmällisesti kehitysapu on julkista varojen käyttöä kehitysmaiden hyväksi. Apu teollistuneista länsimaista kehittyviin maihin alkoi toisen maailmansodan jälkeen. Avun antamisen motiivit olivat aluksi moraalisia ja humanitaarisia, mutta pian kävi selväksi, että

avun varjolla edistettiin myös poliittisia ja taloudellisia intressejä: kasvatettiin vientiä, muokattiin talouspolitiikkaa ja edistettiin poliittisia tavoitteita avunsaajamaissa. Kehitysapu oli ja on edelleen osa valtioiden ulkopoliitiikkaa, mikä vaikuttaa avun luonteeseen. Kehitysavun taustalla on turvallisuusnäkökohtia ja oman poliittisen ideologian vahvistamista. Siirtomaajärjestelmän mureneminen muovasi kehitysyhteistyön kohdemaiden valintaa, avun luonnetta ja oman edun tavoittelemista esimerkiksi kauppapolitiikan keinoin. Vasta viime vuosikymmenien aikana apua ohjaamaan ovat tulleet ympäristönäkökulmat sekä kestävä poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen kehitys. (Hunt 2004, 67; Degnbol-Martinussen&Engberg-Pedersen 2003, 9.)

Vuonna 1969 OECD-maat hyväksyivät yksimielisesti ajatuksen sitoa yleisen kehitysavun määrä kunkin maan bruttokansantuotteeseen. Tämä 0.7 prosentin osuus bruttokansantuotteesta onkin säilynyt julkisen kehityspolitiikan keskiössä aina tähän päivään saakka. Itse 0.7 prosentin tavoitetta ei ole aktiivisesti kyseenalaistettu, tosin tavoitteeseen pääseminen on ollut vaikeaa kautta aikojen. Tällä hetkellä ainoastaan neljä maata (Ruotsi, Tanska, Norja ja Hollanti) täyttävät 0.7 prosentin kehitysapukriteerin. (Lahdensuo 2002, 62-64.) Kehitysavun määrä nousi tasaisesti aina 1990-luvulle saakka, jolloin se kääntyi kuitenkin jyrkkään laskuun. Kansainvälinen laskusuhdanne ja kansantalouksien epävakaisuus vähensivät huomattavasti varojen ohjausta kehitysapuun. Vaikka valtioiden kehitysapu on tasaisesti kasvanut vuosituhannen vaihteen jälkeen, jäävät ne vielä 0.7 prosentin tavoitteesta, jota pidetään tärkeänä köyhyyden vähenemiseen tähtäävissä ponnisteluissa.

Kehityskeskusteluissa on painotettu viime vuosina ajatusta kumppanuudesta ja nähty kehitysapu enemmän yhteistyönä kuin konkreettisena apuna. Samalla virallisen kehitysavun ehdollistaminen on huomattavasti runsaampaa kuin kehitysavun alkutaipaleella. Vaikka kehitysavun voidaankin väittää olleen aina jossain määrin ehdollistettua, on poliittisen ehdollistamisen käsite melko uusi. Sillä viitataan kehitysavun tai lainojen avoimesti määritelyihin ehtoihin ja tietoiseen pyrkimykseen muuttaa yhteistyömaan politiikkaa. Ehdollistaminen on moniulotteinen käsite, jossa parhaimmillaan yhdistyvät ajatus avunantajan ja –saajan kumppanuudesta ja poliittisesta dialogista. Toisaalta se on huonoimmillaan ajatus avunantajien paternalistisista ja yksipuolisista ehdoista, joissa korostetaan avunsaajien ”performanssia” ja avun valikoivuutta avunsaajamaan todellisten tarpeiden sijaan. (Lahdensuo 2002, 22.)

Avun ehdollistamisen politiikat määrittelevät kansainvälisten kehitysorganisaatioiden kuten Maailmanpankin, Kansainvälisen Valuuttarahaston ja YK:n eri alajärjestöjen avun koordinoimista. 1970- ja 1980-lukujen avun ehdollistamisen politiikat pyrkivät tasapainottamaan kehitysmaiden ylivelkaantuneita kansantalouksia öljykriisin ja viennin romahtamisen seurauksena. Kasvava velkakriisi sai Maailmanpankin käynnistämään kehitysmaiden taloudellisten edellytysten kohentamiseen tähtäviä rakennesopeutusohjelmia. ”Washingtonin konsensukseksi” nimetyt keinot keskittyivät yksityistämisiin, säännöstelyn purkamiseen ja kaupan vapauttamiseen, mutta epäonnistuivat kuitenkin pahoin yksisuuntaisesti tehtyjen toimenpiteiden seurauksena. Tänä päivänä kehitysavun ehdollistamiseen liittyvät määreet ovat osallistavan kehityksen, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuspolitiikan tukeminen ja kehittäminen kehitysmaissa. Maailmanpankin ja Kansainvälisen Valuuttarahaston köyhydenvähentämisstrategiat (PRSP) ovat uusin avun ehdollistamisen muoto, jolla pyritään Voipion (2005, 203) mukaan korjaamaan kehitysyhteistyössä aiemmin vallinneita heikkouksia ja luomaan kehys kaikelle avun koordinoimiselle kohdemaassa.

Kehitysapuun liittyvää keskustelua käydään usein siitä, mitä kaikkea kehitysyhteistyöbudjetin raameihin voidaan sisällyttää, mitä ovat ne kohteet joita tulisi rahoittaa ja kuinka rahoitus käytännössä toteutetaan. Kehitysavulla on suuri rooli maailmanlaajuisen köyhyden vähenemiseen tähtäävissä tavoitteissa, mutta kehitysavusta ei ole pitkällä tähtäimellä hyötyä, jos avunsaajamaan sisäiset hallinnolliset, taloudelliset ja poliittiset asiat eivät ole kunnossa. Viimeisten vuosien muutos, jonka seurauksena ihmisoikeuksista, demokratiasta ja hyvästä hallinnosta on tullut yhä tärkeämpi osa kehitysyhteistyötä ja kehitysrahoitusta ohjaavia tavoitteita, tukevat tätä näkemystä. Vaikka julkista kehitysapua voidaan kritisoida monestakin syystä, ohjaa se poikkeuksellisen näkyvästi ja voimakkaasti kaikkea kansainvälistä yhteistyötä. Kehitysavulla vaikutetaan 2000-luvulla kehitysmaiden kipupisteisiin ja myös yhä syveneviin globaaleihin, joka puolella maailmaa vaikuttaviin ongelmiin. (Lahdensuo 2002, 23, 67.)

### **3.2.1 Kehitysavun käytännöt ja köyhyyden vähentämisen ohjelmat (PRSP)**

Kehitysavun käytännöt ovat muuttuneet huomattavasti viimeaikaisen keskustelun seurauksena. Avunantajalähtöisestä ja hajanaisesta projektiavusta pyritään siirtymään avunsaajamaiden järjestelmien tukemiseen, eli budjetti- ja sektoritukeen. Muutos johtuu kehitysavun tehostamisesta, joka vaatii selkeää paikallista omistajuutta, keskittymistä köyhyyden vähenemiseen ja parempaa yhteistyötä eri avunantajien kesken. Apua pyritään ohjaamaan entistä enemmän multilateraaleja järjestelmiä eli kansainvälisten järjestöjen ja organisaatioiden avunantokanavia pitkin. Uutta kehitysajattelua ja kehitysavun käytäntöjä luonnehtii Voipion (2005, 199) mukaan avunsaajamaiden kansallinen omistajuus, demokraattisuus, maiden välinen kumppanuus, eri avunantajien kehityspolitiikkojen harmonisaatio eli yhdenmukaisuus, koherenssi eli johdonmukaisuus sekä tilivastuullisuus omille kansalaisille.

Suora budjettituki edustaa uutta köyhyyteen ja tehokkuuteen perustuvaa ajattelua kehitysyhteistyössä. Se tukee köyhien asemaa edistävää kasvua ja vuosituhattavoitteiden saavuttamista köyhissä maissa. Verrattuna projektiapuun avunantajat eivät valitse tuettavia kohteita ja sido apuaan tietynlaisiin projekteihin. Tuki annetaan suoraan avunsaajamaan budjettiin, jonka kautta varat ohjautuvat kansallisten prioriteettien ja sen köyhyyden vähentämisen strategian mukaisesti niitä eniten tarvitseville. Maan hallinto hoitaa avun allokation, hankinnat, implementoinnin ja laskennalliset toimenpiteet. Budjettituen etuja ovat Ryanin ja Tonerin (2003, 35-36) mukaan kumppanuus, kansallisen strategian tukeminen, maan oma köyhyyden vähentämisen strategia sekä demokraattinen vastuullisuus.

Maailmanpankin ja Kansainvälisen Valuuttarahaston eli IMF:n vuonna 1999 lanseeraamat köyhyysohjelmat (PRSP) ovat ensimmäinen konkreettinen vastaus köyhyyden vähentämiseen kansainvälisessä kehitysyhteistyöpolitiikassa. Idea syntyi alun perin ehtona köyhimpien maiden velkahelpotuksille, mutta niiden menestyksekkäästä toimeenpanosta on nopeasti muodostunut ehto kaikelle köyhimmille maille suuntautuvalla kansainväliselle avulle. PRSP-politiikan keskeinen lähtökohta on, että se on kansallinen köyhyyden vähentämisen ohjelma, joka on valmisteltu osallistaen kansalaisia ja käyttäen hyväksi maan demokraattisia rakenteita. Ohjelmien tulisi siis heijastaa kansalaisten, erityisesti köyhimpien väestöryhmien, tavoitteita. (Wilska ym. 2004, 132-133.)

Maailmanpankin (2005a) mukaan köyhyydenvähentämisstrategiat kuvaavat maan makrotaloudellisia, rakenteellisia ja sosiaalipoliittisia ohjelmia, jotka edistävät kasvua, vähentävät köyhyyttä ja mittaavat ulkoisen taloudellisen avun tarvetta. Köyhyydenvähentämisstrategiat ovat valmisteltu maiden hallituksissa, osallistaen maan kansalaisyhteiskunnan toimijoita sekä kehityskumppaneita Maailmanpankki ja Kansainvälinen Valuuttarahasto mukaan lukien. Vaikka köyhyysohjelmat ovat kansallisia strategioita ja niiltä edellytetään Maailmanpankin ja Valuuttarahaston käsittelyä ennen kuin niitä voidaan käyttää julkisen kehitysrahoituksen pohjana, Maailmanpankki ja IMF eivät omien sanojensa mukaan kuitenkaan hyväksy kansallisia köyhyyden vähentämisen ohjelmia. Käytännössä ne kuitenkin viimekädessä vahvistavat kansalliset ohjelmat kansainvälisten rahoitusohjelmien viitekehukseksi (Von Bonsdorff 2001, 11).

Kansainvälisten köyhyydenvähentämisstrategioiden tarkoituksena on tunnistaa köyhät väestöosot ja köyhyyden syyt. Niiden tehtävänä on tunnistaa tärkeimmät köyhyyden vähentämisen strategiat, sosiaalissektorin ohjelmat ja talouden kasvua edistävät toimet (Wilska ym. 2004, 132). Niiden tarkoitus on edistää maaseudun, paikallisen infrastruktuurin, yksityisen sektorin työllistämisaikutusten sekä hyvän hallinnon ja osallistumisen kehittämistä. Köyhyysohjelmien tulisi kehittää tulosindikaattorit, jotka laaditaan ja joita monitoroidaan osallistavien prosessien kautta. Näillä indikaattoreilla on tarkoitus seurata kansainvälisten kehitystavoitteiden eli vuosituhattavoitteiden saavuttamista. (Von Bonsdorff 2001, 10; ks. myös World Bank & IMF 2004).

Ojasen (2003, 25) mukaan noin 80% kaikista apu organisaatioista mainitsevat köyhyydenvähentämisohjelmat kehityspolitiikassaan. Suuret avunantajat kuten Euroopan yhteisö ja Iso-Britannia ovat jo kiinnittäneet köyhyydenvähentämisohjelmat kehitysstrategioihinsa ja monet muut lahjoittajat aikovat tehdä niin lähitulevaisuudessa. Näkemys, jonka mukaan kehitysprosessien on oltava kehitysmaiden itsensä johtamia, on yleistynyt, vaikka siihen liittyy vielä huomattavia ongelmia. Kehitysohjelmien reunaehdot ja taustaoletukset saattavat asettaa todelliselle sisäsyntyiselle kehitykselle merkittäviä rajoituksia.<sup>8</sup> Voimassaoleva kehitysparadigma määrittelee nämä rajat. Tämä saattaa rajoittaa huomattavasti yhteiskunnan edustajien osallistumista keskusteluun niistä

---

<sup>6</sup> Esimerkiksi Julia Ojasen (2003) mukaan köyhyydenvähentämisstrategioiden valmisteluprosessi kaventaa kansallista päätöksentekoa tukemalla ainoastaan kansalaisyhteiskunnan toimijoita ohi laillisen parlamentin.



keinoista, joilla kehitys- tai köyhyysohjelmien tavoitteisiin aiotaan päästä. (Wilska ym. 2004, 133.)

Köyhyydenvähentämishjelmat ovat käytännössä monissa maissa tärkein kansallinen prosessi, jonka puitteissa luodaan tulevia köyhien maiden poliittisia ohjelmia ja prioriteetteja vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi. Toisaalta avunantajille ne ovat uuden ajattelun ilmentymä kehitysavun tehostamiseksi. Näin on siitäkin huolimatta, että monet köyhyydenvähentämisstrategiat eivät toistaiseksi heijastele riittävästi vuosituhattavoitteiden toteuttamisen edellyttämiä toimenpiteitä kansallisella tasolla. Tämä näkyy myös Suomen hallituksen kehityspoliittisessa tavoitteenasettelussa. Kehityspoliitiikan yleisenä kehikkona ovat vuosituhattavoitteet, kun taas kehitysmaihin suuntautuvien yksityiskohtaisten kehystoimenpiteiden lähtökohtana on tukea kansallisia köyhyydenvähentämishjelmia. (Wilska ym. 2004, 136.)

### **3.2.2 Avun tehokkuus, kohdentuminen ja hyvä hallinto**

Kehitysavun ollessa julkista varojen käyttöä köyhien kehitysmaiden hyväksi, on aiheellista keskustella sen tehokkuudesta ja kohdentumisesta eniten tarvitseville. Kehitysapu on helppo kritisoida sen epäonnistuneista projekteista ja avun kohdentumattomuudesta. Ainakin virallisten julkilausumien mukaan menneisyyden virheistä on kuitenkin otettu opiksi, eikä Robinsonin ja Tarpin (2000, 2) mukaan kyse ei ole enää siitä ”toimiiko” kehitysapu, vaan enemmän missä olosuhteissa tai poliittisessa ja taloudellisessa ympäristössä se on tehokkainta.

Kehitysavun tehokkuudesta keskusteltaessa törmätään heti niin kutsuttuun ’mikro-makro paradoksiin’. Se tarkoittaa avun vaikutusten ristiriitaisuutta eri toimijatasoilla. Apu on tehokasta mikro eli projektitasolla, mutta avun vaikutuksista talouskasvuun ja kansantalouteen ei ole löydetty näyttöä. Apu ei joidenkin tutkimusten mukaan johda suoraan talouskasvuun avunsaajamaassa, mikä riippuu maan heikosta poliittisesta ympäristöstä ja kyvyttömyydestä tehdä tarvittavia institutionaalisia muutoksia. Toisaalta tulokset yksittäisistä apuprojekteista ovat olleet positiivisia yli 60 prosentilla tutkituista tapauksista. Nämä tulokset herättävät kysymyksen apuvirtojen kasvattamisen ja käytettyjen politiikkojen todellisesta vaikutuksesta köyhien maiden ongelmiin ja köyhyiden

väheneeseen. (Robinson&Tarp 2000, 5; Hermes&Lensink 2001, 2; Degnbol-Martinussen&Engberg-Pedersen 2003, 240.)

Keskustelun kehitysavun tehokkuudesta aloitti Maailmanpankin selvitys *Assessing Aid: What Works, What doesn't and Why* (1998). Siinä kirjoittajat David Dollar ja Lant Pritchett esittelevät laajan tutkimusaineiston avulla kehitysavun vaikutuksia talouskasvuun, ehdollisuuteen ja avunsaajamaiden valikoivuuteen sekä päätyvät esittelemään kriteerit huonoille suoriutujille (*poor performers*). Heidän mukaansa avun tulee aina johtaa talouskasvuun avunsaajamaassa, mikä on edellytys köyhyyden vähentämiselle. Kasvu riippuu kuitenkin avunsaajamaan laillisten instituutioiden laadusta; ilman hyvää hallintoa, tarkoittaen hyvää talouspolitiikkaa ja vahvoja instituutioita, ei kehitysapu edistä kasvua ja köyhyyden vähentämistä avunsaajamaassa. Tästä seurauksena kehitysapua ei tulisi antaa maille, joiden hallinto ja instituutiot ovat heikkoja. Näiden maiden tulee vahvistaa laillisia instituutioitaan, jonka seurauksena kansainvälinen yhteisö on valmis antamaan apua maalle. Kehitysavun tulee valikoitua niin kutsuttujen hyvien suorittajien mukaan; vahvat instituutiot ja hyvät politiikat palkitaan lisäämällä apua ja kohdentamalla sitä vastineeksi haluttujen uudistusten ja reformien toteuttamisesta.

Kyseistä raporttia, avun ehdollisuutta ja hyviä politiikkoja on arvosteltu useassa eri yhteydessä (ks. esim. Hansen&Tarp 2000, 2001). Robinsonin ja Tarpin (2000, 6) mukaan kyseiset kriteerit johtavat apuvirtojen ohjautumiseen maihin, joissa sitä tarvitaan vähiten. Toisaalta apua tarvitaan eniten maissa, missä se on tutkimusten mukaan tehottominta. Maailmanpankin raportin kanssa yhdenmukaisella aineistolla suoritetuissa tutkimuksissa avun tehokkuuteen vaikuttaa, maan sisäisten järjestelmien ohella, useat eri tekijät. Guillaumontin ja Chauven (2001) mukaan näitä ovat esimerkiksi kaupan sen hetkiset trendit, vientituotteiden todellinen arvo sekä ympäristöön liittyvät shokit. Lensink ja White (2001) sen sijaan argumentoivat avun negatiivisten vaikutusten talouskasvuun alkavan huomattavasti myöhemmin, kuin Dollar ja Pritchett omissa laskelmissaan. Tulokset ovat heidän mukaan erittäin herkkiä mallin ja otoksen valinnalle. Tästä syystä aihe tarvitsee lisää tutkimustuloksia muodostaakseen luotettavan pohjan hyvien politiikkojen suosittamiselle ja valinnalle. Dalgaard ja Hansen (2001) rakentavat avun tehokkuudelle uusklassisen kasvumallin ja päätyvät tulokseen, jonka mukaan kehitysapu kiihdyttää talouskasvua politiikkaympäristöstä huolimatta. Hyvät politiikat voivat heidän mukaan jopa vähentää avun vaikutuksia kasvuun, niiden toimiessa vaihtoehtoina kasvuprosessille.

McGillivrayn (2005) mukaan, tehokkuuden ympärillä käydystä keskustelusta huolimatta, useiden Afrikan maiden apuvirtoja ohjaavat niissä tehdyt poliittiset reformit avunantajamaiden toiveiden mukaisesti. Maat ovat esimerkiksi lisänneet julkisen sektorin ylijäämää ja avanneet markkinoita kansainväliselle kaupalle. Avunsaajamaiden politiikat ovatkin muodostuneet tärkeäksi avun ehdollisuuden määrittäjäksi monelle avunantajaorganisaatioille.

Nykytutkimuksen mukaan kehitysapu tukee kasvua ja vähentää köyhyyttä (esim. McGillivray 2005; Addison et al. 2005; Gomanee et al. 2005). Tästä näkökulmasta vaatimus apuvirtojen kasvattamiseksi on tervetullutta. Varsinkin Saharan eteläpuolisessa Afrikassa köyhyys syvenee nopeasti ja vaarantaa näin vuosituhattavoitteiden saavuttamisen. Lockwoodin (2005, 776) mukaan apuvolyymien kasvu kiistämättä auttaa, mutta se ei yksin tee köyhyydestä historiaa. Hänen mukaansa tarvitaan hyvää hallintoa ja jossain määrin ehdollistettuja politiikkoja. Varsinkin Afrikan maat ovat kärsineet pitkään hallinnon epäonnistumisesta. Pahimmissa tapauksissa valtiot eivät pysty tarjoamaan kansalaisilleen peruspalveluja ja järjestelmät romahtavat laajamittaiseen anarkiaan ja sotaherruuteen. Suurimpia ongelmia ovat korruptio, talouden huono hoito, hallinnon sitoutumattomuus ja poliittisen tahdon puute sekä jatkuva 'aivovuoto', joka jättää maat ilman asiantuntevaa osaamista ja tietotaitoa. Avun ehdollisuus tässä yhteydessä ei tarkoita aiempaa reformien "ostoa" avun saamisen ehtona, jonka toimimattomuuden useat avunantajat ovat myöntäneet rakennesopeutusohjelmien romahtamisen seurauksena. Avun ehdollisuudella Lockwood (2005, 786) tarkoittaa aitoa poliittista tilaa ja kumppanuutta, jossa avunsaajamaan hallitus on vastuussa ainoastaan omille kansalaisilleen avunantajaorganisaation sijaan ja avunantajat tukevat maan omia sisäisiä prosesseja.

Useat köyhät maat ovat erittäin riippuvaisia ulkoisesta avusta ja niiden verojärjestelmä sekä julkinen sektori ovat kestäättömiä suuren velkataakan alla. Seurauksena useat avunantajat sitovat<sup>9</sup> antamansa kehitysavun, ei ainoastaan edistämään omia kansallisia intressejään, vaan tehostamaan avun vaikuttavuutta ja ohjautumista haluttuihin kohteisiin. Heikot tulokset ovat pakottaneet avunantajat etsimään uusia avunannon muotoja. Näistä yksi on ohjelma-apu eli yleinen budjettituki ja sektorikohtaiset tuet. Quartey (2005, 1089-1090) sanoo, tutkiessaan monen avunantajan muodostaman budjettituen vaikuttavuutta

---

<sup>9</sup> Kehitysavun sitominen tarkoittaa, että avun vastineeksi avunsaaja sitoutuu avunantajamaasta ostettaviin tavaroihin ja palveluihin.

avun tehokkuuteen Ghanassa, budjettituen vähentävän selvästi transaktiokustannuksia<sup>10</sup>, vahvistavan paikallista kapasiteettia, edistävän maan omistajuutta, varmistavan julkisen kulutuksen kohdistuvan köyhimpään väestönosaan ja ennen kaikkea tekevän apuvirroista huomattavasti ennustettavampia. Puutteistaan huolimatta (esim. joidenkin avunantajien sitoutumattomuus ja eri apumuotojen ristiriitaisuus), hän pitää budjettitukea toimivana avun tehokkuuden lisääjänä. Se tarvitsee toimiakseen kuitenkin lisää luottamusta eri osapuolilta, hyvin suunnitellut ja ohjatut järjestelmät joihin molemmat osapuolet ovat sitoutuneet sekä avunsaajamaan oman köyhyyden vähentämisen strategian, joka minimoi avunantajamaan vaikutuksen maan sisäisiin kysymyksiin. (emt.)

Kehitysavun tehokkuutta ja yhteyttä avunsaajamaan talouden kasvuun tukevat Addisonin ym. (2005, 997-998) mukaan ainakin neljä eri tekijää. Ensinnäkin, apu näyttää vaikuttavan kasvuun ja sitä kautta köyhyyden vähenemiseen Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Tästä on laaja yksimielisyys tutkijoiden keskuudessa käynnissä olevasta kehitysavun tehokkuudesta ja poliittisten järjestelmien kestävyydestä käytävästä keskustelusta huolimatta. Toiseksi, avulla on positiivinen vaikutus julkiseen sektoriin lisäämällä sen kulutusta ja vähentämällä kotimaista lainanottoa. Kolmanneksi, budjettituki vaikuttaa selvästi apupolitiikkojen valintaan, tehokkuuteen ja edelleen kasvuun. Tämä on tärkeää pyrittäessä lisäämään kehitysavun kokonaismäärää ja saavuttamaan vuosituhattavoitteet vuoteen 2015 mennessä. Neljänneksi, avun suuntautuminen maihin, joiden poliittiset ja taloudelliset järjestelmät ovat kestäviä, rohkaisevat avun lisäämiseen lähitulevaisuudessa. Tähän liittyy kuitenkin huoli maista, joiden hallinnolliset järjestelmät eivät ole vahvoja. Ilman laajoja poliittisten järjestelmien reformeja, ne eivät pysty houkuttelemaan lisää apua ja vähentämään köyhyyttä vuosituhattavoitteiden mukaisesti. Apu saattaa pahimmassa tapauksessa jopa pienentyä, jos maat eivät tee mittavia muutoksia toimimattomiin järjestelmiinsä.

Avun tehokkuus riippuu useista eri tekijöistä, mutta on selvää, että sillä on positiivinen vaikutus talouskasvuun ja köyhyyden vähenemiseen köyhissä maissa. Kansainvälinen yhteisö ja avunantajat etsivät uusia keinoja kehitysavun ja apupolitiikkojen tehostamiseen ja harmonisoimiseen, jotta apu olisi helpommin saatavilla ja se johtaisi todelliseen

---

<sup>10</sup> Transaktiokustannukset tarkoittavat Voipion (2005, 200) mukaan sitä resurssien tuhlausta, jota lukuisten rahojen toinen toisistaan poikkeavat hallinnolliset käytännöt ja vaatimukset aiheuttavat köyhän maan

kehitykseen avunsaajamaassa. Vaikka hyvä hallinto ja kestävä taloudellinen järjestelmä ovat tärkeitä edellytyksiä kasvulle, on kehitysavulla kiistämättä suuri vaikutus köyhyyden vähenemiseen ja vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen. Kehitysapu ja vuosituhattavoitteet vaikuttavat tiiviisti toisiinsa ja vuosituhattavoitteiden saavuttamista ennakoitaessa on kehitysavulla suuri merkitys. Tarkastelemalla avun tasoa, suuntautumista ja jakaantumista eri kehityssektoreille, voidaan nähdä vaikutus köyhyyden vähenemiseen ja edelleen vuosituhattavoitteisiin.

Seuraavassa luvussa tarkastelen kehitysavun käytäntöjä Suomen ja Iso-Britannian virallisissa kahdenvälisissä kehitysyhteistyöpolitiikoissa. Tarkastelun kohteena ovat kaksi suurta kehitysyhteistyökumppania, Tansania ja Vietnam, joiden kanssa harjoitetulla yhteistyöllä on pitkät perinteet ja joita molemmat avunantajamaat pitävät yhtenä tärkeimmistä kumppanimaistaan. Kyseisiin maihin ohjautuu suuri osa kehitysyhteistyövaroista ja niissä harjoitetaan monipuolista kehitysyhteistyöpolitiikkaa aina projektiavusta budjetti- ja sektoriyhteistyöhön.

---

hallinnolle. Esimerkkinä käytetään usein Tansaniaa, jonka kymmenet ulkomaiset kehitysrahoittajat pyörittivät maassa aiemmin yli kahta tuhatta kehitysprojektia.

## **4 SUOMEN JA ISO-BRITANNIAN KEHITYSSTRATEGIAT JA KEHITYSYHTEISTYÖPOLITIIKAT**

Historiallisesti kehitysapolitiikat ovat olleet avunantajien poliittisten ja taloudellisten etujen ajamista avunsaajamaassa. Apupolitiikat valjastettiin etupäässä kauppapoliittisten intressien mukaisesti, eivätkä Suomi ja Iso-Britannia muodosta poikkeusta tässä suhteessa. Tärkeintä olivat suuret projektit, infrastruktuurin ja teollisuuden rakentaminen, joissa heilui korkealla tekijän tunnus eli maan lippu. Tänä päivänä niin Iso-Britannia kuin Suomikin vannovat kuitenkin maiden välisten kumppanuuksien varaan ja pitävät tärkeänä köyhyyden vähenemisessä tapahtunutta edistystä.

Koponen ja Siitonen (2005, 215) sanovat uuden ajattelun perustuvan avun tehokkuuteen, joka vaatii kestävyyttä ja omistajuutta käytettyjen politiikkojen suhteen avunsaajamaassa. Silti muutos avunantajalähtöisistä apumuodoista täydelliseen kumppanuuteen on kaukana tavoitteista, eikä avun todellisista vaikutuksista kohdemaassa ole paljoakaan tietoa. Toisaalta Morrissey'n (2005, 182) mukaan Iso-Britannia on todistanut sitoutumisensa köyhyyden vähentämiseen ja kumppanuuteen, myöntämällä kumppanimaiden välisen aseman olevan epätasa-arvoinen ja julkaisemalla kaikki kehityspolitiikkaansa koskevat dokumentit hallinnon läpinäkyvyyden takaamiseksi.

Seuraavassa luvussa pyrin avaamaan maiden kehityspoliittista hallintoa koskevaa aineistoa eli sitä ohjeistoa mihin käytetyt kehityspolitiikat perustuvat. Kehityspolitiikoista siirryn tarkastelemaan yksittäisten kumppanimaiden kanssa harjoitettua politiikkaa ja kuinka ne pohjautuvat suurempiin poliittisiin linjauksiin. Vuosituhattavoitteiden vaikutus käytettyihin politiikkoihin ja toisaalta niiden edistäminen käytännön toimien avulla, kulkee mukana läpi koko työn.

### **4.1 Suomen kehitysyhteistyö ja Kehityspoliittinen ohjelma**

Suomen valtioneuvosto teki periaatepäätöksen uudesta kehityspoliittisesta ohjelmasta 5.2.2004. Kehityspoliittinen ohjelma ohjaa kaikkea Suomen kehitysyhteistyötä ja antaa suuntaviivat sen toteuttamiselle (Ulkoasiainministeriö 2004b). Kehityspoliittinen ohjelma jatkaa aiempaa hallituksen periaatepäätöstä vuodelta 1996, Suomen kehityskaupoliittista

linjausta vuodelta 1998 ja ohjelmaa kehitysmaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistamisesta Suomen kehitysyhteistyössä vuodelta 2001. Virallisesti ohjelma asettaa kehitysyhteistyön tavoitteeksi äärimmäisen köyhyyden poistamisen maailmasta, mutta pitää samalla kehitysyhteistyötä yhtenä Suomen instrumenteista suhteissa kehittyvien maiden kanssa. Kehitysyhteistyön tavoitteena on kasvattaa globaalia turvallisuutta, joka tarkoittaa ”*inhimillistä ja ekologista turvallisuutta*” sekä ”*taloudellisten interaktioiden kasvattamista*” (Koponen&Siitonen 2005, 217). Uuden kehityspolitiikan keskeiset periaatteet ovat sitoutuminen YK:n vuosituhattulistuksen päämääriin ja niiden toteuttaminen Suomen kehitysyhteistyössä. Vuosituhattavoitteiden toimeenpanon tueksi on järjestetty useita kansainvälisiä kokouksia, joiden yhteydessä on tehty lisää konkreettisia sitoumuksia. Näistä keskeisimpiä ovat Monterreyn kehitysrahoituskonferenssi, Johannesburgin kestävä kehityksen huippukokous sekä Rooman harmonisaatiokokous.

Läpileikkaavina teemoina kehityspolitiikan toimeenpanossa Suomi pitää naisten ja tyttöjen oikeuksien ja helposti syrjäytyvien ryhmien osallistumismahdollisuuksien edistämistä sekä ympäristökysymysten huomioonottamista kaikessa kehitysyhteistyössä. Naisten ja tyttöjen aseman parantaminen tarkoittaa etenkin sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämistä. Helposti syrjäytyviä ryhmiä ovat erityisesti lapset, vammaiset, alkuperäiskansat ja etniset vähemmistöt, joiden oikeuksia ja tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia Suomi pyrkii edistämään. Ympäristökysymykset ja kestävä kehityksen periaate tulisi olla mukana kaikessa kehityspolitiikka ohjaavassa päätöksenteossa ja käytännön toimissa.

Suomen kehityspolitiikan toteuttaminen perustuu politiikan johdonmukaisuuteen eli koherenssiin, Suomen tarjoamaan lisäarvoon omia vahvuuksia hyödyntämällä sekä kumppanuuksien solmimiseen julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan välille. Poliitiikan johdonmukaisuus tarkoittaa ”*johdonmukaista toimintaa kaikilla niillä kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan*” (Ulkoasianministeriö 2004c). Tämä tarkoittaa yhteensovitettuja linjauksia kotimaan politiikassa, monenkeskisessä yhteistyössä ja EU-politiikassa. Koherenssi tarkoittaa myös yhteyttä ulkopolitiikan, turvallisuuspolitiikan ja apupolitiikkojen kesken (Koponen&Siitonen 2005, 218). Kehityspoliittisessa ohjelmassa (2004b, 11-26) politiikka johdonmukaisuuden toimeenpano tapahtuu useilla eri sektoreilla kuten turvallisuudessa, ihmisoikeuksissa, kaupassa, ympäristössä, maa- ja metsätaloudessa,

koulutuksessa, terveys-, sosiaali- ja työelämäkysymyksissä, siirtolaisuudessa, ja informaatioyhteiskunnassa. Koherenssi tarkoittaa siis eri toimijoiden, käytäntöjen ja strategioiden yhdenmukaisuutta ja ennen kaikkea pyrkimistä yhteisiin päämääriin.

Suomen tarjoama lisäarvo perustuu omiin kokemuksiin yhteiskunnan kehityksestä. Vuonna 2003 Suomen pitkäaikaiset kehitysyhteistyömaat arvioivat ulkoasiainministeriön pyynnöstä Suomen kehityspoliittikkaa ja antoivat suosituksia sen kehittämiseksi. Lopputuloksena laadittu raportti (Saasa ym. 2003) esitti, kuinka Suomen tulisi tuoda aktiivisemmin esille omaa historiaansa, yhteiskunnallisia ja kulttuurisia arvojaan, jotka ovat mahdollistaneet Suomen kehityksen hyvinvointiyhteiskunnaksi. Suomella on erityisosaamista erityisesti tieto- ja viestintäteknologiassa, maa- ja metsätaloudessa sekä koulutus- ja sosiaalialalla. Suomella olisi annettavaa myös demokraattisten ja sosiaalisten hyvinvointijärjestelmien luomisessa. Suomen oma kattava sosiaali- ja hyvinvointijärjestelmä tulisi olla mallina vastaavien rakentamiselle kumppanimaissa.

Uudessa kehityspoliittisessa ohjelmassa on tuotu esille kumppanuuksien merkitys, myös muihin kuin valtiollisiin toimijoihin. Julkisen sektorin toiminta ei riitä nykyisten haasteiden ratkaisemiseen, vaan tarvitaan uusia kumppaneita kansalaisyhteiskunnasta ja liike-elämän toimijoista. Suomi tukee kansalaisjärjestöjen toimintaa kehitysyhteistyövaroistaan ja yrityksille kehitellään uusia yhteistyömuotoja. Kaupan ja investointien edistämiseksi hankkeita pyritään toteuttamaan yhdessä yritysten kanssa osana kehitysyhteistyötä ja yritysten liiketoimintaa. Yhteistyömuotoja ovat esimerkiksi korkotukiluotot eli julkisesti tuetut vientiluotot, joille maksetaan korkotukea valtion kehitysyhteistyövaroista, TTT-määrärahat eli taloudellisen, teollisen ja teknologisen yhteistyön määrärahat, jotka voidaan myöntää suomalaisen yrityksen kehitysmaissa toteutettaville hankkeille sekä perinteinen lahjumuotoinen yhteistyö. Näiden avulla yrityksiä yritetään rohkaista etsimään markkina-alueita ja laajentamaan toimintaa kehittyviin maihin. (Ulkoasiainministeriö 2004b, 30-31.)

Suomen kehitysyhteistyömäärärahat eivät ole YK:n suosituksen tasolla eli 0.7 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuonna 2006 Suomen apu on 516 miljoonaa euroa, mikä on 0.42 prosenttia bruttokansantuotteesta eli alle EU:n (EU15) keskiarvon. Hallitus on kuitenkin sitoutunut määrärahojen nostamiseen 0.44 prosenttiin vuonna 2007. Määrärahojen nostamisesta 0.7 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä on tehty hallituksen periaatepäätös,



mutta käytännössä tavoitteesta ollaan jo nyt liian kaukana. Määrärahojen kohdentamisessa noudatetaan kehityspoliittiseen ohjelmaan kirjattuja linjauksia. Tällä pyritään avun vaikuttavuuden tehostamiseen apua tiivistämällä ja keskittämällä. Valtaosa kehitysyhteistyön rahoituksesta ohjataan kahdenväliseen yhteistyöhön muutamien valittujen kumppanimaiden kanssa. Kehitysyhteistyömäärärahoista vuonna 2003 55.3% kohdistui maa- ja aluekohtaiseen eli kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön ja 44.7% monenkeskiseen kehitysyhteistyöhön. Hallitus pyrkii myös kasvattamaan kaikkein köyhimpiin maihin (LDC-maat) kohdistuvan rahoituksen osuutta 0.15 prosenttiin BKT:sta.

Suomi on keskittänyt kahdenvälisen yhteistyönsä harvempiin maihin ja suurempiin yhteistyökokonaisuuksiin. Suomen pitkäaikaisia yhteistyömaita ovat Afrikassa Mosambik, Tansania, Etiopia, Sambia ja Kenia, Latinalaisessa Amerikassa Nicaragua sekä Aasiassa Vietnam ja Nepal. Kansalliset köyhyden vähentämisen ohjelmat (PRSP) ovat yhteistyön perusta. Suomen tuki keskitetään pitkäaikaisissa yhteistyömaissa korkeintaan kolmelle sektorille tai kehitysohjelmaan. Lisäksi yhteistyömaan köyhyden vähentämisen ohjelmaa voidaan tukea budjettituella. Kumppanimaiden tulee osoittaa halunsa kehitykseen ja yhteisiin tavoitteisiin Suomen kanssa, joiden saavuttamisesta he ovat itse vastuussa. Poliittikka tavoitteisiin on Koposen ja Siitosen (2005, 217) mukaan sisäänkirjoitettu negatiivisen ehdollistamisen ajatus; jos kumppanimaa ei osoita tarpeeksi sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin, voidaan yhteistyötä ”harkita” uudelleen. Suomi tukee ainoastaan ”kumppanimaita”, joiden strategiat ja ohjelmat noudattavat sen omia tavoitteita ja, jotka ovat sitoutuneita laittamaan ne täytäntöön. Uudistunut kahdenvälisen yhteistyön instrumentti on ohjelmayhteistyö, joka tarkoittaa köyhydenvähentämis- ja sektoriohjelmien rahoitusta budjettituella tai rahastojen kautta yhdessä muiden avunantajien kanssa. Hankeyhteistyön perustana on myös kohdemaan PRSP-ohjelma, jonka lähtökohtana on yhteistyöinstituutioiden omien menettelytapojen kehittäminen ja osaamisen vahvistaminen, jotta ne voivat ottaa vastuun kehitysprosessien hallinnosta.

Paikallisen yhteistyön määrärahalla (PYM) edustustot tukevat yhteistyömaan kansalaisyhteiskunnan kehittämistä. Kohteena voivat olla kansalaisjärjestöt, elinkeinoelämä, yritykset tai etujärjestöt. Instituutioiden välinen yhteistyö on myös osa Suomen kehitysyhteistyötä. Tämä tarkoittaa ministeriöiden, julkisen sektorin laitosten, yliopistojen, korkeakoulujen tai tutkimuslaitosten yhteistyötä kehittyvien maiden organisaatioiden kanssa. Uusiin yhteistyö instrumentteihin kuuluvat myös jo aiemmin

mainitut kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin ja yritysten kanssa käytetyt yhteistyömuodot.

Suomi tekee kahdenvälisen kehitysyhteistyön ohella yhteistyötä monenkeskisten eli multilateraalien YK järjestöjen ja kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa. Tämä tapahtuu pääosin sitomattomana yleisavustuksena perusbudjettiin ja toimimalla tavoitteellisesti järjestöjen päättävissä elimissä. YK-järjestöjen kehitysrahoitus keskitetään neljälle toimijalle: YK:n kehitysohjelmalle (UNDP), lastenrahastolle (UNICEF), väestönrahastolle (UNFPA) ja elintarvikeohjelmalle (WFP). Suomi osallistuu köyhimpien maiden velkakysymyksen käsittelyyn ja velanhallintakyvyn parantamiseen HIPC-ohjelman (Highly Indebted Poor Countries) kautta. EY:n kehitysyhteistyö muodostaa merkittävän osan Suomen kehitysavusta. EY:n kehitysyhteistyön toimeenpano kuuluu Euroopan komissiolle ja sitä rahoitetaan unionin budjetin ja Euroopan kehitysrahaston kautta. Suomen tavoitteena on parantaa yhteisöavun laatua, tehostaa sen perille menoa ja varmistaa avun suuntaaminen köyhyyden vähentämiseen. Tärkeää myös monenkeskisessä yhteistyössä on eri politiikkalohkojen välinen koherenssi eli johdonmukaisuus. Lisäksi Suomi antaa humanitaarista apua ihmishenkien pelastamiseksi, inhimillisen hädän lievittämiseksi ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten auttamiseksi.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepan julkaisema raportti Suomen kehitysyhteistyöstä ”Näin naapurissa – Suomi ja kehitysyhteistyön edelläkävijät” kritisoi laajasti Suomen kehitysyhteistyötä. Sen mukaan kehitysyhteistyön vaikutusta äärimmäiseen köyhyyteen on mahdollista lisätä ainoastaan ottamalla sovitut tavoitteet vakavasti. Periaate köyhien maiden sananvallan lisäämisestä kehitysyhteistyössä on hyvä, joskaan se ei toteudu Suomen kehitysyhteistyössä. Esimerkiksi avun sitominen tavaroiden ja palveluiden ostoon antajamaasta on lopetettava. Raportin mukaan noin 14 prosenttia Suomen avusta on tällä hetkellä sidottua. Lisäksi resurssien pienuuden vuoksi apua tulisi suunnata harvempiin kohtemaihin, nostaa vähiten kehittyneiden maiden osuutta avusta ja lopettaa korkotuen maksaminen kehitysyhteistyövaroista. (Kepa 2005.)

## 4.2 Iso-Britannian White Papers

Iso-Britannian kehitysyhteistyöpolitiikka muuttui merkittävästi vuonna 1997 Tony Blairin johtaman työväenpuolueen noustua valtaan. Kahdeksantoista vuoden ajan hallitusvastuussa olleiden konservatiivien jälkeen kehitysyhteistyö nostettiin jälleen merkittäväksi osaksi valtion politiikkaa ja tästä osoituksena kehitysyhteistyötä ohjaamaan muodostettiin Department for International Development (DFID), aiemmin kehityspolitiikkaa koordinoineen Overseas Development Administrationin (ODA) tilalle. Toisin kuin Suomessa, Iso-Britannian kehitysyhteistyö ei ole osa ulkoministeriön toimivaltaa tai politiikkaa. DFIDtä johtamaan asettui ministeri Clare Short, joka oli edeltäjästään poiketen mukana maan hallituksessa ja toimi kehitysyhteistyöpolitiikan ja köyhyyden vähentämisen puolesta puhujana hallinnon eri osa-alueilla. DFIDstä muodostui aktiivinen toimija maan kehityspolitiikan muotoilussa ja ensimmäinen kansainvälistä kehitystä ohjaava strategia (White Paper) julkaistiin marraskuussa 1997. Toinen strategia on vuodelta 2000. (Morrissey 2005, 161-162.)

DFIDn päämäärä on ollut alusta asti maailmanlaajuisen köyhyyden hävittäminen ja köyhiä tukevan talouskasvun edistäminen. Tavoitteeseen DFID pyrkii tukemalla kansainvälisiä kestäväen kehityksen tavoitteita ja politiikkoja, jotka muodostavat kestäviä elinympäristöjä köyhille, edistävät inhimillistä kehitystä ja suojelevat ympäristöä (DFID 1997, 6). Kansainväliset kehitystavoitteet (IDG) on mainittu DFIDn kehitysstrategiassa, joihin se sitoutuu omassa kehityspolitiikassaan ja jotka se uskoo myös saavuttavansa.

*”There are two key elements which need to be in place if the fight to eliminate poverty is to succeed. The first is clear set of internationally set policies and principles which promote sustainable development and encourage environmental conservation. These exist in the form of international targets for sustainable development based on UN Conventions and Resolutions. The key target is the reduction by half in the proportion of people living in extreme poverty by 2015. The targets are set out full at [...] We welcome and will promote them. They are achievable. In 2015, we will need to set further targets. The second element is that the problems of international development can only be resolved if there is the political will to address them in both poorer and richer countries. This Government has the political will [...]“ (DFID 1997, 20-21.)*

Kaksi DFIDn peruspiirrettä ovat politiikan keskittyminen köyhyyden vähentämiseen ja paikallinen sitoutuminen vahvaan kumppanuuteen (Morrissey 2005, 166). Ensimmäinen kehitysstrategia keskittyi kumppanuuksien luomiseen. Strategian mukaan Iso-Britannian

tulee työskennellä tiiviisti muiden avunantajien ja YK järjestöjen rinnalla rakentaakseen kumppanuuksia kehittyvien maiden kanssa köyhyyden vähentämiseksi ja käyttää vaikutusvaltaansa poliittisen tahdon lisäämiseen eri toimijoiden kesken kansainvälisten kehitystavoitteiden saavuttamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa avunsaajamaiden sitoutumista tavoitteisiin ja politiikkoihin, jotka edistävät köyhyyttä vähentävää talouskasvua (*pro-poor growth*). Maan tulee lisäksi sitoutua vastuulliseen hallintoon, joka ”haluaa” Britannian kumppanikseen. Pitkäaikaisiksi kumppanimaikseen Iso-Britannia haluaa ensisijaisesti alemman tulotason maita, joissa asuu suuri määrä köyhiä ihmisiä. (DFID 1997, 22, 39.)

Avun tulee ohjelman mukaan olla kehittyvissä maissa asuvien ihmisten itsensä ohjaamaa ja sen tulee suuntautua kaikkein köyhimpiin maihin todellisen kehityksen aikaansaamiseksi. Morrissey (2005, 174) mukaan mielenkiintoista on kuinka DFID heti alkuun avoimesti myönsi avunantajien toimien, mukaan lukien kehitysavun sitomisen, vaikuttavan avun ohjautumiseen ja vähentävän sen kehitysvaikutuksia. Hänen mukaansa Britannia onkin mennyt lähes pidemmälle kuin kukaan muu avunantaja vähentäessään sidotun avun määrää maan kokonaisavusta. Vuonna 2002 Clare Short saattoi varsin turvallisesti julistaa Britannian kehitysavun olevan täysin sitomatonta. (emt.)

Toinen kehitysstrategia (White Paper 2000) ei mainitse kumppanuuksia kehitysyhteistyön tärkeänä ulottuvuutena, mutta ajatus kumppanuudesta avunsaajamaiden kanssa säilyi Morrissey (2005, 179) mukaan kirjoittamattomana taustaoletuksena. Strategian perusajatus on kuinka Iso-Britannia tulee saavuttamaan kansainväliset kehitystavoitteet, joihin se on sitoutunut, ei ainoastaan yksittäisenä avunantajana vaan lisäksi tärkeänä vaikuttajana muihin avunantajiin ja kansainvälisiin järjestöihin. Kumppanimaat sitoutuvat yhteistyöhön Britannian kanssa omaksumalla maakohtaisen köyhyyden vähentämisen strategian (PRSP) yhteistyön perustaksi. DFIDn nykyinen ajattelu perustuu kumppanuuteen ja avun tehokkuuteen budjettituen kautta. Avun ohjautuminen köyhille tapahtuu budjettituen avulla maihin, jotka sitoutuvat kansallisesti laadittuun köyhyyden vähentämisen strategiaan. DFIDn pääapusektorit ovat terveydenhuolto ja koulutus. (DFID 2000; Morrissey 2005, 179.)

Molemmissa kehitysstrategioissa korostetaan kansainvälisen kaupan ja yksityisten pääomavirtojen olevan kehitysapua *tärkeämpiä* tekijöitä kehityksen edistäjänä ja

köyhyyden vähentäjänä. (Morrissey 2005, 175). Ensimmäinen kehitysstrategia (DFID 1997, 58-67) tarkastelee kansainvälistä kehitystä ja talouspolitiikkaa suhteessa kaupan, maatalouteen ja investointeihin. Sen näkemykset ovat vahvasti kaupan vapauttamisen kannalla eikä ota kantaa globaalin kaupankäynnin epätasa-arvoon, etenkin kehittyneiden ja kehittyvien maiden välillä. Ajattelu on selvästi edistynyt toiseen kehitysstrategiaan mennessä ja siinä tuodaan esiin kuinka vapaakauppaa ei tule sekoittaa täysin rajoittamattomaan ja sääntelemättömään kansainväliseen kaupankäyntiin. Strategia korostaa kansainvälisen kauppajärjestelmän olevan epätasa-arvoinen eikä vapaasti toimiessaan hyödytä kaikkia, etenkin köyhemmissä maissa (DFID 2000, 69).

Toisen kehitysstrategian teema 'making globalisation work for the poor' eli globalisaation hyödyntäminen ja sen positiivisten vaikutusten ohjaaminen köyhemmälle väestölle ja köyhyyden vähentämiseen, kuvaa hyvin koko strategiaa. Kaupan vapauttamisen sijaan huomio kiinnittyy köyhiä maita kohtaaviin kehityksen esteisiin ja siihen kuinka avunantajamaat pystyvät vaikuttamaan näihin rajoitteisiin. Tällaisia köyhien maiden ja ihmisten kohtaamia esteitä ovat esimerkiksi korkeat kuljetuskustannukset, rapistunut tai olematon infrastruktuuri sekä rajoittunut pääsy markkinoille (Morrissey 2005, 176). Strategia tuo esiin kansainvälisen kauppajärjestelmän heikkoudet ja kuinka yksittäisten avunantajien ja multilateraalien järjestöjen tulee työskennellä näiden epätasa-arvostavien mekanismien poistamiseksi ja tukea kehittyvien maiden heikkoja talouksia ja poliittisia järjestelmiä matkalla kehitykseen ja köyhyyden vähenemiseen.

Vaikka strategiat tunnustavat vapaakaupan vaarat ja kansainvälisen kauppajärjestelmän heikkoudet, eivät ne Morrissey'n (2005, 176-177) mukaan tarjoa kuitenkaan keinoja näiden torjumiseen. Koska strategiat muodostavat maan kehityspolitiikan perustan, on niiden suurin heikkous siinä etteivät ne sisällä selkeää ja vahvaa kantaa esimerkiksi maataloustuotteiden kaupan vapauttamiseen kehittyneiden ja kehittyvien maiden välillä. Toisaalta voidaan sanoa, että kauppa on jo jossain määrin vapautettua, mutta ainoastaan yhteen suuntaan. Kehittyvien maiden on erittäin vaikea saada tuotteitaan esimerkiksi EU:n kaltaisen kauppablokin markkinoille kun taas teollisuusmaat vievät suhteellisen vaivattomasti tuotteitaan köyhiin maihin. Vaikka DFID (2000) tiedostaa kansainvälisen kaupankäynnin vahvuudet ja heikkoudet, on kiista maataloustuista ja kehitysmaiden tuotteiden vastaisista tullimuureista suuri kaupan este ja eriarvoisuuden ylläpitäjä köyhien ja rikkaiden maiden välillä. Eskelinen (2005, 157-158) pitääkin varsin ilmeisenä

talouskasvun ja kehityksen toteutumista kehitysmaissa, jos teollisuusmaat suostuisivat luopumaan joistakin taloudellis-poliittisista asemistaan niiden hyväksi.

Iso-Britannian virallinen kehitysapu oli vuonna 2004 0.36 prosenttia maan bruttokansantulosta ja tarkoitus on nostaa se 0.4 prosenttiin vielä vuoden 2006 aikana. DFID vuosina avun määrässä ja kohteissa on tapahtunut suuria muutoksia. Vuonna 2002 80 prosenttia avusta suuntautui kaikkein köyhimpiin (LDC) maihin ja yli puolet kokonaisavusta Afrikkaan. Iso-Britannia keskittää apuaan Afrikassa noin kymmenelle suurimmalle avunsaajalle, joista ainoastaan Etelä-Afrikka ei ole alemman tulotason LDC-maa. Avunsaajia ovat esimerkiksi Malawi, Tansania, Uganda, Zambia ja Mosambik. (Morrissey 2005, 169-170.) Toisaalta kokonaisavusta suurimpia avunsaajia ovat edelleen entiset siirtomaat Intia ja Bangladesh. Tansania on DFID:n kolmanneksi ja Vietnam neljänneksitoista suurin avunsaaja (DFID 2005a).

### **4.3 Kehitysyhteistyön käytännöt**

Vietnam ja Tansania kuuluvat maailman köyhimpiin valtioihin. 177 valtion joukossa ne ovat sijoilla 108 ja 164 inhimillisen kehityksen indeksillä mitattuna (UNDP 2005). Molemmat valtiot vastaanottavat suuren määrän kansainvälistä kehitysapua, mutta muutoin ne eroavat selvästi toisistaan. Ensinnäkin maankokoon ja väkilukuun suhteutettuna Vietnam koostuu vain pienestä osasta Tansanian pinta-alaa, mutta sillä on yli kaksi kertaa enemmän asukkaita. Vietnamin bruttokansantulo henkilöä kohden on lisäksi kaksi kertaa suurempi kuin Tansanialla. Vaikka molemmissa maissa on suuri määrä tilastollisestikin havaittavaa köyhyyttä vain Tansaniassa huomattava osa väestöstä elää alle 1 dollarilla päivässä. Tansania saavutti itsenäisyyden Iso-Britanniasta vuonna 1961 siirtomaajakauden päätteeksi. Vietnam sen sijaan saavutti kansallisvaltion aseman Ranskan siirtomaahallinnolta vuonna 1954, mutta se yhdistettiin uudestaan sisällissodan päättyessä 1976. Sosialistien voitettua, on Vietnam ollut tähän päivään saakka kommunistinen yksipuoluejärjestelmä. Molemmat valtiot ovat laatineet 2000-luvun vaihteessa kansallisen köyhyyden vähentämiseen tähtäävän strategian (PRSP) kehitysavun edellytykseksi.

Kuten sanottua, maiden kansantaloudet ovat erittäin riippuvaisia ulkomaisesta kehitysavusta. Ne ovat lisäksi avunantajien suuressa suosiossa kysytyinä kehitysavun

kohdemaina. Tansania on jo pitkään ollut kansainvälisen kehitysyhteistyön ”koelaboratorio”, jossa on testattu lukemattomia erilaisia kehitysapumuotoja ja projekteja. Vietnamia sen sijaan pidetään onnistuneena esimerkkinä hyvästä PRSP prosessista ja toiveet tämän ’donor darlingin’ menestyksestä ovat korkealla (Norlund ym. 2005, 68). Maat ovat lisäksi raskaasti velkaantuneita. Molemmat maat ovat olleet kansainvälisten rahoituslaitosten, World Bank ja IMF, lanseeraamien HIPC (Highly Indebted Poor Country) velkahelpotusohjelmien alaisia.

Vietnamin taloudellista kasvua ja köyhyiden vähenemistä kuvaavat luvut ovat olleet merkittäviä viime vuosikymmenen aikana. Sodan, valtion huonon taloushallinnon ja yksipuoluejärjestelmästä johtuvan valtion kontrollin aiheuttama köyhyys ja nälänhätä vaivasivat Vietnamia vielä 1980-luvulla. 1980-luvun talouskriisi kuitenkin avasi oven muutokselle ja radikaalit taloudelliset reformit, ’*doi moi*’ vapauttivat jäykkiä rakenteita, joiden seurauksena kehitys on jatkunut tasaisena aina tähän päivään saakka. Talouskasvu on ollut 7 prosentin luokkaa 1990-luvun alusta lähtien ja valtion budjetti on lähes kaksinkertaistunut. Samaisena aikana tuloköyhyys on vähentynyt 58 prosentista 29 prosenttiin.

Taloudessa tapahtuneista muutoksista huolimatta poliittinen järjestelmä on pysynyt lähes muuttumattomana. Aloitteet erilaisista demokratiaa ja hallinnon vastuullisuutta lisäävistä toimista ovat olleet pieniä ja kansalaisten oikeuksien lisäämistä pidetäänkin tärkeänä kehitystavoitteena, ainakin avunantajien parissa. Positiivisen talouskasvun ja hallinnon vastuullisuuden ohella Vietnamin tärkeimmät kehityshaasteet ovat sosiaalisen ja poliittisen vakauden säilyttäminen, suurten alueellisten ja etnisten epätasa-arvoisuuksien pienentäminen sekä laaja korruptio. Talouskasvun tuloksia ei myöskään kyetä kanavoimaan köyhiä hyödyttävällä tavalla. Köyhyyttä esiintyy eniten maaseudulla (lähes 90 prosenttia kaikista köyhistä) ja he ovat erittäin riippuvaisia maataloudesta. Sukupuolten ja etnisten vähemmistöjen epätasa-arvo korostuu erityisesti koulutukseen hakeutumisessa ja pääsyssä. Myös HIV/Aidsin leviäminen suonensisäisten huumeiden käyttäjien ja seksityöläisten ulkopuolelle on ollut huolestuttavaa viime aikoina.

Tansania on kokenut merkittäviä makrotaloudellisia ja rakenteellisia muutoksia 1990-luvun alusta lähtien. Sen poliittinen ympäristö on vakaa ja maa vastaanottaa tänä päivänä huomattavan osan köyhiin maihin ohjautuvasta kansainvälisestä avusta. Sen tulevaisuuden

näkymät ovat hyvät, joskin lähtötaso on alhainen. Äärimmäisestä köyhyydestä huolimatta Tansania on osoittanut merkittävää halua ja potentiaalia kehitykseen. Avunantajat ovat tyytyväisiä sen köyhyyden vähentämisen tavoitteisiin ja toimiin, jotka esitellään maan köyhyyden vähentämisen strategiassa (PRSP). Keskeistä strategiassa on talouskasvu, joka perustuu maatalouden ja maaseudun kehitykseen sekä vahvistamaan yritysten ja yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksia. Tansania on yksi maailman köyhimmistä valtioista, jonka elinajanodote on tippunut aina 1990-luvun alusta lähtien ja kolmasosa väestöstä elää kansallisen köyhyysrajan alapuolella. Tutkimukset osoittavat kuitenkin lapsi- ja imeväiskuolleisuuden vähentyneen ja lasten koulunkäynnin lisääntyneen viimeisten vuosien aikana. Velkahelpotusten katsotaan vaikuttaneen merkittävästi sosiaalisten indikaattoreiden kehitykseen. Kotitalouskyselyn tulokset kertovat köyhyyden laskeneen 39:stä 35:teen prosenttiin vuonna 2002. (World Bank 2005c.) Tansanian kehityshaasteita ovat laajan HIV/Aids epidemian ohella, poliittisen vakauden säilyttäminen, velkataakan kestättömyys sekä ilmaston tai talouden aiheuttamat shokit (DFID 2003, 2-3).

**Kuvio 2. Vietnamin ja Tansanian sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen indikaattoreita.<sup>11</sup>**

	<b>Vietnam</b>	<b>Tansania</b>
asukkaita (miljoonia)	82	36.9
BKT (per henkilö/US\$)	482	287
elinaikaodote syntymästä (vuotta)	70.4	46
inhimillisen kehityksen indeksin lukema (177 maan joukossa)	108	164
lukutaitoisia (% yli 15 vuotiaista)	90.3	69.4
väestö joka elää alle 1\$/päivä (%), 1990-2003	-	19.9
ulkomainen kehitysapu (US\$ miljoonia), 2003	1 768.6	1 669.3
maan julkinen kulutus	1.5	2.7

<sup>11</sup> Kuvion tiedot ovat vuodelta 2003 muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.



terveydenhuoltoon (% BKT:stä), 2002		
-------------------------------------	--	--

Lähteet: UNDP 2005b& 2005c

Vietnamin vuonna 2002 julkaistu köyhyyden vähentämisstrategia on nimeltään CPRGS (Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy). Köyhyysstrategian keskiössä on talouskasvu ja köyhyyden vähentäminen, mitä pidetään sen erityisenä ansiona. Köyhyyttä pyritään vähentämään vahvistamalla nopeaa ja kestävää talouskasvua. Strategian tavoitteena on jatkaa maan laajaa talouden rakennemuutosta, joka tarkoittaa esimerkiksi pankki- ja rahoitusjärjestelmän uudistamista sekä ulkomaankaupan vapauttamisen edistämistä. Strategia tavoittelee tasavertaisen toimintaympäristön takaamista kaikille yrityksille, myös niille joihin on kohdistunut ulkomaisia investointeja. Köyhyysstrategia pyrkii kehittämään ja laajentamaan köyhille suunnattua sosiaaliturvaa sekä uudistamaan julkista hallintoa. Strategian keskeiset sektorit ovat maatalous ja maaseudun kehittäminen, teollisuus ja urbaanikehitys, teollisuuden infrastruktuurin kehittäminen, opetus ja koulutus, terveydenhuolto, kulttuuri ja tiedotus, ympäristö ja kestävä kehitys sekä alueellisen ja eri väestöryhmien välisen sosiaalisen kehityksen erojen kaventaminen.

Tansanian köyhyyden vähentämisen strategia on nimeltään NSGRP (National Strategy for Growth and Reduction of Poverty). Tansanian köyhyysstrategiaa kutsutaan ”toisen sukupolven” köyhyysstrategiaksi, ei ainoastaan sen vuoksi, että se on sarjassaan jo toinen, vaan myös siksi, että se eroaa selkeästi laadultaan edeltäjästään (Voipio 2005, 211). Ensimmäinen seurasi johdonmukaisesti YK-tason MDG ajattelua ja oli valinnut köyhyyden vähentämisen prioriteettisektoreiksi kaavamaisesti opetuksen, terveydenhoidon, maatalouden, vesihuollon, maaseututeiden rakennuksen, oikeuslaitoksen kehittämisen ja HIV/AIDSin. Vaikka tällaista ministeriöiden budjettiosuuksia tarkastelevaa seurantaa on helppo perustella juuri MDG sitoumuksiin nojaten, yksinkertaistaa se kuitenkin todellisuutta liikaa. Eiväthän kaikki esim. opetus- ja terveystieteiden menot välttämättä ole köyhyyden kannalta tärkeämpiä kuin vaikkapa työ- tai teollisuusministeriön toimet, vaikka jälkimmäisiä ei strategiassa mainitakaan. (emt.)

Köyhyyden vähentämisen strategian yleiset tavoitteet ovat tulotasolla mitatun köyhyyden vähentäminen, inhimillisten toimintakykyjen, eloonjäämisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistaminen sekä köyhien yhteiskunnallisen haavoittuvuuden rajoittaminen. Prioriteettialueet on jaettu kahteen. Tulopohjaisen köyhyyden vähentäminen tapahtuu

pitämällä yllä makrotalouden tasapainoa ja tukemalla maatalous- ja yksityissektorin kehitystä ja kasvua. Inhimillisen toimintakyvyn, eloonjäämisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tukeminen tapahtuu koulutusta ja terveydenhoitoa vahvistamalla sekä edistämällä sosiaalista turvallisuutta ja ympäristön suojelua. Strategian pitkän ajan tavoite on vähentää köyhyys 24 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä.

Uusi köyhyysstrategia korostaa kansallista omistajuutta luopumalla Maailmanpankkiin ja IMF:ään voimakkaasti viittaavasta käsitteestä ”PRSP”. Toisaalta uusi strategia painottaa huomattavasti enemmän kansallisten tuotantovoimien, tuottavuuden, talouskasvun ja kilpailukyvyn vahvistamista, kuten nimikin jo sanoo. Strategiassa otetaankin kantaa köyhyyden vähentämisen kannalta olennaiseen talouskasvuun (*pro-poor growth*). BKT-mittareilla laskettuna talouskasvu on ollut Tansaniassa 5-6 prosentin vuositasolla, mutta köyhyysindikaattoreissa vastaavaa muutosta ei ole näkynyt. Köyhyyttä vähentävän talouskasvun odotetaan syntyvän kansallisia markkinoita kehittämällä ja satsaamalla kansalliseen osaamiseen, työllisyyteen, tuotantoprosesseihin ja infrastruktuuriin. (Voipio 2005, 212.)

#### **4.3.1 Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyö Vietnamissa<sup>12</sup>**

Kehitysyhteistyö muodostaa Suomen ja Vietnamin välisten suhteiden ja yhteistyön perustan. Vietnam on yksi Suomen tärkeimmistä kehitysyhteistyön kumppanimaista. Vuonna 2005 Suomi antoi maalle tukea yhteensä 13 miljoonaa euroa. Suomi on keskittänyt apunsa vesihuoltoon, metsäalalle ja maaseudun kehittämishankkeisiin, joiden tavoitteena on auttaa köyhistä köyhimpiä. Yhteistyö on pitkälti hankemuotoista, koska vietnamilaiset ovat suhtautuneet epäillen sektoriohjelmiin ja budjettitukeen. Se on koettu puuttumisena maan sisäisiin asioihin ja politiikkaan. Hankeyhteistyön vaikean hallinnon vuoksi Vietnamissa ollaan kuitenkin käytännössä siirtymässä sektori- ja budjettituen suuntaan. Maassa on hallituksen johtamia, sektoreittain ja alueittain kohdennettuja köyhyysohjelmia, joille iso osa Suomen tuesta tulevaisuudessa ohjataan. Uusia hankkeita ei myöskään enää aloiteta. Vietnam on yrittänyt viime vuosina lisätä kaupallista yhteistyötään länsimaiden kanssa. Julkishallintoa ja talousrakenteita on uusittu, mutta yksipuoluejärjestelmästä ei silti

---

<sup>12</sup> Luvun tiedot perustuvat tutkimusaineiston yhteydessä esiteltyjen Suomen ja Iso-Britannian maasivustojen ja maakohtaisten toimintasuunnitelmien tietoihin.

olla luopumassa. Vaikka yksityissektori on kasvanut, on talous edelleen valtiojohtoista. Vietnamin tavoitteena Maailman kauppajärjestön WTO:n jäsenyys lähitulevaisuudessa.

Suomi pyrkii siirtymään Vietnamin yksittäisistä hankkeista kokonaisvaltaisten sektori- ja budjettiohjelmien tukemiseen. Tällä hetkellä Suomen yhteistyö keskittyy vesihuoltoon, metsäalalle ja maaseudun kehitykseen. Vesihuoltoa tuetaan vesialan osallistavalla ohjelmalla, jonka kohteena ovat Punaisen joen suistoalueen pienet kaupungit, joissa on paljon äärimmäistä köyhyyttä. Vietnamin köyhyys keskittyy erityisesti maaseudulle, mitä Suomi pyrkii vähentämään maaseutukehitysohjelmien kautta. Näistä hyötyvät esimerkiksi marginaalissa olevat etniset vähemmistöt. Suomi on tukenut maaseudun kehitystä kahdessa eri läänissä. Hankkeilla parannetaan tulonmuodostusta ja infrastruktuuria sekä pyritään hajauttamaan hallintoa keskustasolta paikallistasolle. Kolmas kehitysyhteistyöalue on metsäalan kehittäminen. Suomen panostus metsäalalle kanavoidaan metsäsektorin koordinaatio-ohjelman tukeen (Forest Sector Support Program FSSP). Ohjelman puitteissa tuetaan esimerkiksi kestävän istutusmetsätalouden käynnistämistä ja tulonmuodostusta osittain samoilla maantieteellisillä alueilla, joilla Suomi tukee maaseudun kehitystä. Pääyhteistyöalueiden lisäksi Suomella on hanke terveysalalla sekä hanke Vietnamin kauppaministeriön hallinnon kehittämiseksi.

Vietnamin talouden nopea kasvu luo tulevaisuudessa yhä enemmän edellytyksiä Suomen ja Vietnamin kaupallis-taloudellisten suhteiden vahvistamiselle. Erityisesti korkotukiluotoilla voi olla merkittävä asema kaupallisten suhteiden edistämisessä. Jo nyt Suomella on vajaa kymmenen korkotukihanketta Vietnamin ja vireillä on lisäksi useita. Maiden välisten suhteiden toivotaankin jatkuvan lahja-avun sijaan kaupallisissa merkeissä tulevaisuudessa.

Vietnam on DFID:n neljänneksitoista suurin avunsaaja, jonka vuotuinen apubudjetti oli vuonna 2005 noin 40 miljoonaa puntaa eli 67 miljoonaa euroa. DFID:n yleisenä päämääränä Vietnamin on tukea sen hallituksen tavoitteita talouskasvussa ja köyhyyden vähentämisessä. Apu suuntautuu erityisesti koulutukseen ja kuljetukseen eri apuinstrumenttien kautta. Tällä hetkellä apu on projekti muotoista ja perustuu pieniin rahastoihin, mutta tarkoituksena on siirtyä Suomen tapaan vähitellen sektori- ja budjettitukeen poliittisen ympäristön niin salliessa.

DFID:n tavoitteet Vietnamissa voidaan jakaa strategisesti kolmeen eri osa-alueeseen. Ensimmäinen kehitystavoite pyrkii tehokkaaseen ja tasa-arvoiseen julkisen rahoitusjärjestelmän kehittämiseen. DFID tukee hallitusta nykyaikaisen budjetti ja rahoitusjärjestelmän kehittämisessä sekä erityisesti koulutukseen ja kuljetukseen liittyvissä resurssien allokaatioissa sekä rahoituksen seuraamisessa. DFID tukee päätöksenteon laajentamista alemmille hallinnon aloille sekä erilaisten kansalaisten omien edustuksellisten organisaatioiden muodostamista, joilla on tarvittavat välineet hallinnon päätöksenteon seuraamiseen. DFID tukee myös julkisen rahoitusjärjestelmän hallinnan seurantaan sekä korruption vastaisia toimia.

Toinen kehitystavoite on hallituksen vahvistamiseen liittyvät toimet, jotta se voisi saavuttaa sosiaalista kehitystä ja vastuullisuutta omille kansalaisilleen. Tämä tarkoittaa hallituksen strategioiden ja ohjelmien vahvistamista, jotta ne suuntautuisivat enemmän yhä kasvavaan eriarvoisuuteen ja maaseudun kehitykseen. DFID tukee paikallisen hallinnon vahvistamista sekä erityisesti naisten ja etnisten vähemmistöjen osallistumista heitä koskevaan päätöksentekoon. Päähuomio on edelleen pääyhteistyösektoreilla eli koulutukseen ja kuljetukseen liittyvissä ohjelmissa.

DFID:n kolmas kehitystavoite on taloudellisen ja sosiaalisen muutoksen tukeminen. Vietnamin talouskasvun muutosvoimana on tulevaisuudessa yhä enemmän yksityinen sektori, jonka vahvistamiseen DFID haluaa osallistua. Se tukee myös taloudellisia, hallinnollisia ja sosiaalisia reformeja köyhyyden vähentämiseen tähtäävän rahaston (Poverty Reduction Strategy Credit PRSC) kautta. Tavoitteena on siirtyminen moderniin talouteen, mutta säilyttää samalla poliittinen vakaus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus.

#### **4.3.2 Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyö Tansaniassa<sup>13</sup>**

Suomi on antanut Tansanialle suoraa budjettitukea vuodesta 2001 lähtien. Vuosina 2005–2008 se on noin 16 miljoonaa euroa. Pääyhteistyösektorit ovat opetus, metsä ja ympäristö sekä hyvä hallinto. Opetussektorilla Suomi osallistuu Tansanian opetusministeriön alasteen opetuksen kehittämisohjelman rahoitukseen muiden avunantajien kanssa.

---

<sup>13</sup> Luvun tiedot perustuvat tutkimusaineiston yhteydessä esiteltyjen Suomen ja Iso-Britannian maasivustojen ja maakohtaisten toimintasuunnitelmien tietoihin.

Tarkoituksena on parantaa peruskoulutuksen tasapuolista saatavuutta, kustannustehokkuutta ja laatua Tansaniassa. Suomi tarjoaa myös asiantuntijapalveluita Tansanian opetusministeriölle opetussektorin kehityksen seurantaan. Ympäristön kestävä käyttö tarkoittaa Suomen kehitysyhteistyössä Tansanian kanssa yhteistyötä metsäsektorilla. Tämä tarkoittaa kansallisen metsäohjelman laatimista ja tukea ohjelman toimeenpanossa. Hyvän hallinnon kehittämiseksi Suomi tukee paikallistason uudistusohjelmaa (RIPS) kahdessa eri läänissä. Ohjelma pyrkii osallistavan ja oikeusperustaisen lähestymistavan kehittämiseen paikallishallinnossa. Ohjelma on vaikuttanut siihen, että lähestymistapa on otettu valtakunnallisesti laajemminkin käyttöön. Suomen Tansanian suurlähetystö hallinnoi lisäksi paikallisen yhteistyön määrärahaa (PYM), jolla tuetaan Tansanian kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin kehitystä.

Britannian kehitysapu Tansanialle on kaksinkertaistunut vuodesta 1998. Vuosina 2003/2004 se oli noin £80 miljoonaa (134.8 miljoonaa euroa), josta noin 75% prosenttia suoraan budjettitukea Tansanian hallitukselle. Suunnitelmissa on lisätä budjettitukea tulevaisuudessa, jotta kokonaisapu olisi £110 miljoonaa vuoteen 2006 mennessä. DFID:n teknisen ja taloudellisen avun on tarkoitus tukea kansallisen köyhyyden vähentämisen prosessia, lisätä kestäväää talouskasvua sekä tukea vastuullista hallintoa.

Yksi DFID:n avun kohteista on kansallisen HIV/Aids järjestelmän luominen yhdessä Tansanian hallituksen kanssa. Tarkoituksena on löytää ratkaisuja epidemian leviämisen estämiseksi ja kerätä tarvittavia varoja ja resursseja työtä varten. Järjestelmä tulisi kiinnittää osaksi seuraavaa köyhyyden vähentämisen strategiaa. DFID tukee Tansanian PRS prosessia ymmärtääkseen paremmin poliittista kansallista köyhyyden vähentämisen kontekstia. Se tukee talouskasvua kehityksen aikaansaamisessa, mikä tarkoittaa kaupan ja ulkomaisen viennin edistämistä. DFID tukee myös toimenpiteitä köyhyyden vähentämisen prosessin tarkastamiseksi ja kansallista köyhyyden seurantajärjestelmää (National Poverty Monitoring System).

Kasvu on yksi DFID:n kehityspolitiikan kulmakivistä Tansaniassa sen oman köyhyyden vähentämisen strategian mukaisesti. Kasvuun pyritään budjettituen ja yksityisen sektorin tuen ohella kansallisen kauppapolitiikan keinoin. Ideana on tukea Tansanian hallitusta sen dialogissa yksityisen sektorin kanssa ja auttaa sitä sen työmarkkinoiden rakenteiden luomisessa. Kasvun aikaansaamiseksi DFID tukee yksityisen sektorin toiminta edellytysten

rakentumista ja pyrkii vähentämään kaupan ja yritysten kustannuksia. DFID:n kehityspolitiikan tavoitteena on myös tehokas ja vastuullinen hallinto, jota tuetaan lähinnä budjettituen avulla.

#### **4.4 Kehitysstrategioiden ja kehitysyhteistyön painopisteet**

Suomen ja Iso-Britannian kehitysstrategioiden päällimmäisenä tavoitteena on maailmanlaajuisen köyhyden vähentäminen. Maat menevät itse asiassa askeleen pidemmälle ja pitävät päämääränään äärimmäisen köyhyden poistamista (*eradication*). Köyhyden vähenemistä pyritään edistämään kestäväällä ja inhimillisellä kehityksellä, suojelemalla ympäristöä ja lisäämällä taloudellista vuorovaikutusta. Köyhyyttä pyritään vähentämään lisäksi sitoutumalla kansainvälisiin kehitystavoitteisiin eli Vuosituhattavoitteisiin.

Absoluuttisen köyhyden voittaminen on tärkeä ja ehdoton kehityspoliittinen tavoite, mutta köyhyden määrittämisen vaikeuden vuoksi köyhyden hävittäminen maapallolta on tuskin realistinen tai toteutettavissa oleva päämäärä. Tavoite on sinänsä kunnioitettava ottaen huomioon äärimmäisen köyhyden laajuuden ja sen, ettei köyhyys ole suinkaan vain köyhien tai kehittyvien maiden ongelma: köyhyyttä löytyy myös läntisistä yhteiskunnista. Äärimmäinen köyhyys, määriteltynä suppeasti tuloköyhydeksi ja pitämällä 1 dollaria päivässä sen mittarina, kertoo vain vähän maailmanlaajuisesta köyhydestä ja sitä voidaan tuskin pitää ainoana mittarina köyhyyttä tutkittaessa. Koska köyhyyttä ei maiden kehitysstrategioissa ole kuitenkaan määriteltä erikseen, voidaan olettaa vuosituhattavoitteiden äärimmäisen köyhyden mittarin olevan myös Suomen ja Iso-Britannian virallinen kehitysyhteistyöpoliittinen köyhyden määritelmä.

Tutkijat ovat jo pitkään erottaneet absoluuttisen ja suhteellisen köyhyden toisistaan. Köyhien maiden kohdalla köyhyden on todettu olevan paitsi tuloköyhyyttä myös vallan, vapauksien ja toimintamahdollisuuksien puutetta. EU puhuu suhteellisesta köyhyysriskistä, joka tarkoittaa suhteellisesti köyhien tulojen olevan korkeintaan 60 prosenttia koko väestön mediaanituloista. Globaalin köyhyden määrittäminen on vaikeaa mikä näkyy myös Suomen ja Iso-Britannian politiikka laadinnossa: tavoitteen mainitsemisen jälkeen se usein unohtuu ja lukija halutaan vakuuttaa esimerkiksi kaupan, kumppanuuden ja

kehitysyhteistyön uusien instrumenttien ylivertaisuudesta yritettäessä saavuttaa yhteiset tavoitteet. Koska köyhyyden määrittäminen on itsessään ristiriitainen, ei toimet sen vähentämiseksi ole välttämättä tehokkaita tai merkityksellisiä tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä tekee maailmanlaajuisen köyhyyden vähentämisestä (tai hävittämisestä) vähintäänkin epävarmaa.

Molempien maiden kehitysstrategiat perustuvat köyhyyden vähentämisen ohella vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen. Ne sitoutuvat vuosituhattajulistuksen päämääriin ja niiden toteuttamiseen kaikessa kehityspolitiikassaan. Erityisesti DFID uskoo myös konkreettisesti saavuttavansa tavoitteet kehityspolitiikkansa avulla. Vuosituhattavoitteet ovat pätevä ja vastuullinen edistyksen mittari, mutta kuten olen todennut aiemmin, ne eivät yksin riitä yksittäisten kehitysorganisaatioiden suorituksen arvioimiseen. Vuosituhattavoitteisiin sitoutumista voidaan sen sijaan pitää merkinä poliittisesta tahdosta kehitykseen ja yhteistyöhön köyhempien maiden kanssa. Tarkasteltaessa keinoja, joilla tavoitteisiin pyritään, on perusteltua kuitenkin kyseenalaistaa niiden saavuttaminen ainoastaan kehitysyhteistyön avulla.

#### **4.4.1 Kehitystä kauppaa ja taloutta kasvattamalla**

Köyhyyden vähentämisen ohella Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyön tavoitteena on talouskasvun ja kauppasuhteiden edistäminen kumppanimaidensa kanssa. Suomi pitää kehitysyhteistyössä keskeisenä globaalien turvallisuuden ohella taloudellisten interaktioiden kasvattamista kumppanimaiden kanssa. Kehityspoliittisessa ohjelmassa korostettu kumppanuus on kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ohella yhteistyötä yksityisen sektorin ja liike-elämän toimijoiden kanssa. Kaupan ja investointien edistämiseksi Suomi on kehittänyt uusia kehitysyhteistyömuotoja, joita pystytään toteuttamaan osana yritysten liiketoimintaa. Näitä ovat korkotukiluotot eli julkisesti tuetut vientiluotot ja TTT-määrärahat eli taloudellisen, teollisen ja teknologisen yhteistyön määrärahat.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Suomi tukee myös kehitysmaiden kauppakapasiteetin kehittymistä ja kauppakysymysten sisällyttämistä niiden köyhyyden vähentämishjelmiin. Tästä tukimuodosta ei kuitenkaan ole juurikaan konkreettista näyttöä Suomen kehitysyhteistyössä, joten en sisällytä sitä tässä yhteydessä tutkimukseeni.

Korkotuella tuetaan köyhien maiden ostoksia rikkaiden maiden yrityksiltä. Tukimuoto on käytössä edelleen Suomessa, kuten kehitysyhteistyö Vietnamin osoittaa. Se on koettu hyväksi ja sitä halutaan jopa kasvattaa tulevaisuudessa. Pyrkimyksenä on tukea maiden yksityissektoria ja markkinoiden kasvua, joka vaikuttaa kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Yksityisellä sektorilla niin teollisuusmaissa kuin kehittyvissäkin maissa tulee olemaan keskeinen rooli köyhyyden vähentäjänä tulevaisuudessa. Korkotukea on kuitenkin jo pitkään kritisoitu epäterveenä tukimuotona, joka vääristää kilpailua. Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen eli Kepan (2005, 19) raportti Suomen kehitysyhteistyöstä vaatii Suomea lopettamaan kokonaan korkotuen maksamisen kehitysyhteistyövaroista. Raportin mukaan kilpailun vääristymisen lisäksi korkotukiluotot kohdistuvat yleensä teollisuusmaiden yritysten intressien mukaisesti. Huomattava osa Suomen korkotukiluotoista on suuntautunut Kiinaan ja hyvin vähän kaikkein köyhimpiin maihin. (emt.)

Korkotukiluottojen yhteydessä puhutaan avun sitomisesta tavaroiden ja palveluiden ostoon avunantajamaasta. Kepan (2005, 4) mukaan noin 14 prosenttia Suomen kehitysavusta on edelleen sidottua. Avun sitominen nostaa hyödykkeiden ja palveluiden hintoja ja se estää kehitysmaiden paikallisten yritysten mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuun. Tämä vääristää kehitysavun kohdistumista. Toista uutta kehitysavun instrumenttia, TTT-määrärahoja, on uutuutensa vuoksi vielä vaikea arvioida, mutta niiden voidaan katsoa edistävän korkotuen rinnalla samansuuntaista ajattelua Suomen kehitysyhteistyössä. Tavoitteena on suomalaisten yritysten tukeminen ja rohkaiseminen etsimään uusia markkina-alueita kehittyvistä maista ja laajentaa toimintaansa Suomen kehitysyhteistyön kumppanimaihin. Suomen tavoitteena on siis talouskasvun aikaansaaminen edistämällä kahdenvälisiä kauppasuhteita kohdemaiden kanssa. Toisin sanoen lähtökohtana on suomalaiset yritykset, joiden kaupankäynnin kasvun uskotaan johtavan talouskasvuun ja tuovan hyvinvointia köyhiin maihin.

DFID:n kehitysstrategiat korostavat kansainvälisen kaupan ja yksityisten pääomavirtojen olevan kehitysapua tehokkaampia köyhyyden vähentäjiä maailmassa. Sen näkemykset kohdistuvat kansainvälisen kauppajärjestelmän vahvuuksiin ja heikkouksiin, oman kansallisen kauppapolitiikan sijaan. Vaikka kansainvälistä kauppajärjestelmää pidetään epäoikeudenmukaisena ja köyhien maiden onnistunut integroituminen markkinatalouteen on usein kyseenalaista, on DFID:n näkemys sen välttämättömyydestä ehdoton. DFID tukee



kumppanimaiden omia hallinnollisia ja taloudellisia rakenteita, jotta niiden osallistuminen kansainväliseen kaupankäyntiin olisi mahdollista. Vietnamissa se tukee useiden rahoitus ja hallinnon alojen kehittämistä ja Tansaniassa budjettituen tarkoitus on tukea maan oman vastuullisen ja toimivan hallinnon rakentumista.

Talouskasvun ollessa yksi DFID:n kehityspolitiikan kulmakivistä, tulisi sen ottaa selvästi enemmän kantaa kaupankäyntiä eriarvostaviin tekijöihin kuten erilaisiin kansallisiin tukiin ja kaupanesteisiin. DFID myöntää järjestelmän olevan epäoikeudenmukainen, mutta ei anna juurikaan keinoja sen muuttamiseen. DFID:n ja Suomen suhtautumisessa kaupankäyntiin yhtenä kehitysyhteistyön ja köyhyyden vähentämisen keinoista on kuitenkin selviä laadullisia eroja. Toisin kuin Suomen, DFID:n ajattelu talouskasvun edistämisestä, ei tarkoita kansallisten kaupallisten interaktioiden tai yritysten tukemista kasvun edistäjänä. DFID lähtee kumppanimaiden omien järjestelmien vahvistamisesta, jotta ne pystyisivät osallistumaan kansainväliseen markkinatalouteen ja saattaa oman taloutensa kasvuun. Suomen ajattelu sen sijaan korostaa suomalaisten yritysten kapasiteetin vahvistamista, jotta ne voisivat toimia kumppanimaiden markkinoilla. Ajattelun ytimenä on kahdenväliset kaupalliset suhteet kehityksen edistäjänä.

Suomen kauppapoliittinen kehitysajattelu nojaa huomattavasti Iso-Britanniaa vahvemmin kansallisten etujen ajamiseen kehityspolitiikan keinoin. Vaikka yritysten kaupankäynti köyhissä maissa edistää usein kehitystä ja auttaa köyhyyden vähenemisessä, eivät nämä ole kuitenkaan ensisijaisia tavoitteita toisin kuin annetaan ymmärtää. Kansallisten yritysten tukeminen ja niiden yritystoiminnan edistäminen, ottamatta huomioon kohdemaan taloudellisia rakenteita, ei välttämättä koidu köyhien maiden eduksi ja eikä johda automaattisesti myönteiseen kehitykseen. Toisaalta yritysten tukeminen varmasti edistää niiden liiketoimintaa ja kasvua, vaikka todellista kehitystä kohdemaassa ei kaupan keinoin saataisikaan aikaan. Koponen ja Siitonen (2005, 219) sanovatkin markkinatalouden viennin loistavan helposti Suomen kehitysavun tavoitteena jopa sen politiikka laadunnoissa.

#### **4.4.2 Kehitysstrategiat ja kumppanuus**

Kumppanuus on kehitysyhteistyön uusi muotitermi. Sillä pyritään erottautumaan paternalistisista ja avunantajalähtöisistä politiikoista kehitysyhteistyössä. Kehityspolitiikat

lähtevät kehitysmaiden omista lähtökohdista käsin ja tukevat niitä tavoitteita, jotka ne itse kokevat keskeisiksi. Ajattelun seurauksena köyhät maat ovat laatineet kansallisen köyhyyden vähentämisen strategian (PRSP), jota tukemalla avunantajat siirtävät vastuun kehityksen toteutuksesta vastaanottajamaan omille järjestelmille. Ohjelmayhteistyötä eli budjetti- ja sektoritukijärjestelmää halutaan edelleen laajentaa tulevaisuudessa. Jo nyt se määrittelee pitkälti myös kahdenvälisen avunantajien kehityspolitiikkoja. Luonnollisesti avunsaajamaan tulee jakaa avunantajan näkemykset kehityksen ja köyhyyden vähentämisen ideoista ja sitoutua yhteisiin tavoitteisiin, joilla nämä tehokkaimmin saavutetaan. Avunantaja haluaa nähdä itsensä lähinnä ulkopuolisena toimijana, joka ainoastaan sysää kehitysprosessin liikkeelle kehitysavun turvin.

Ajatus kumppanuudesta on keskeinen Suomen ja Iso-Britannian kehitysstrategioissa. DFID:n kehitysstrategiat pyrkivät sitoutumaan vahvaan paikalliseen kumppanuuteen kehittyvien maiden kanssa köyhyyden vähentämiseksi. Sen tulee strategian mukaan työskennellä tiiviisti muiden avunantajien ja YK järjestöjen rinnalla ja käyttää vaikutusvaltaansa poliittisen tahdon lisäämiseksi saavuttamaan kansainväliset kehitystavoitteet. Käytännössä tämä tarkoittaa kumppaneiden eli avunsaajien ja muiden avunantajien ja järjestöjen sitoutumista köyhyyttä vähentävään talouskasvuun (*pro-poor growth*), köyhyyden vähentämiseen ja vuosittaisiin tavoitteisiin. DFID:n toisessa kehitysstrategiassa (White Paper 2000) sen tavoitteena on saavuttaa kansainväliset kehitystavoitteet ei ainoastaan yksittäisenä avunantajana vaan myös tärkeänä vaikuttajana muihin avunantajiin ja kansainvälisiin järjestöihin. Kumppanuus avunsaajamaiden kanssa rakentuu maakohtaiseen köyhyyden vähentämisen strategiaan, joka on yhteistyön perusta. DFID:lle kumppanuus tarkoittaa siis yhteistyötä avunsaajien kanssa. Kumppanuus merkitsee myös dialogia muiden avunantajien ja järjestöjen kanssa sekä yhteisiä politiikkoja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomen kehitysstrategioissa kumppanuudella on hieman toisenlainen määritelmä. Suomen kehityspolitiikan toteuttaminen perustuu kumppanuuksien solmimiseen julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan välille. Julkisen sektorin toiminnan ei katsota olevan riittävä nykyisten haasteiden ratkaisemiseen, vaan tarvitaan uusia kumppaneita kansalaisyhteiskunnasta ja liike-elämän toimijoista. Suomi tukee kansalaisjärjestöjä kehitysyhteistyövaroistaan sekä kehittää uusia yhteistyömuotoja, kuten jo edellä mainittu korkotuki ja TTT-määrärahat, yrityksille yhteistyön ja kumppanuuden

edistämiseksi. Suomelle kumppanuus tarkoittaa ensisijaisesti kumppanuutta kansallisten toimijoiden eli kansalaisjärjestöjen ja yritysten kanssa.

Suomen kehityspolitiikan yksi peruspilareista on johdonmukaisuus eli koherenssi. Tämä tarkoittaa johdonmukaisuutta eri kansallisten ja kansainvälisten politiikkojen, toimijoiden ja politiikkasektoreiden välillä. Toisin sanoen politiikka johdonmukaisuuden voi tulkita usealla eri tavoin. Koponen ja Siitonen (2005, 218) tulkitsevat sen myös yhteydeksi ulkopolitiikan, turvallisuuspolitiikan ja apupolitiikkojen kesken. Toisaalta Kehityspoliittinen ohjelma ilmaisee selkeästi kehityspolitiikan olevan tiivis osa Suomen ulkopolitiikkaa. Kehitysyhteistyötä hallinnoi sama virkamiesjoukko, joka vastaa myös maiden kahdenvälisistä suhteista. Koherenssi tarkoittaa siis myös yhdenmukaisia poliittisia linjauksia muiden avunantajien, järjestöjen ja avunsaajamaiden kanssa. Silti Suomen politiikka laadinnossa ei DFID:n tapaan mainita muita avunantajia tai järjestöjä kumppaneiksi. Kumppanuus määritetään tiiviisti kansallisten toimijoiden väliseksi yhteistyöksi.

Suomi kutsuu pitkäaikaisia kehitysyhteistyömaitaan kumppanimaiksi. Käsite jää kuitenkin epäselväksi kumppanuuden toisenlaisen määritelmän vuoksi. Suomi ei kehitysstrategioissaan määrittele avunsaajamaitaan kumppaneiksi vaan pitää ensisijaisena kumppanuuksien luomista kansallisten toimijoiden kanssa. Kumppanuuden ideahan pohjautuu avunantajien luopumiseen omista, 'ylhäältä alaspäin' ohjautuvista toimista. Ajatuksena on tukea apumaiden omia tavoitteita ja 'alhaalta ylöspäin' ohjautuvia politiikkoja. Suomi tukee muun avunantajayhteisön tavoin avunsaajamaiden kansallisia köyhyyden vähentämisen strategioita. Kahdenvälinen yhteistyö perustuu, ainakin strategiatasolla, yhteistyömaiden omiin kehityssuunnitelmiin. DFID:n politiikka laadinnosta on luettavissa selvä pyrkimys kumppanuuteen köyhien maiden kanssa ja sen kehitysyhteistyö maatasolla perustuu jo pitkälti PRSP suunnitelmiin ja budjettitukeen. Suomen tavoitteet eivät ole yhtä selkeästi määritettävissä. Se tukee maakohtaisia köyhyyden vähentämisen ohjelmia ja haluaa kasvattaa budjettituen osuutta omassa kehitysyhteistyössään. Toisaalta PRSP ohjelmien idea kumppanuudesta ei täyty Suomen kehitysyhteistyössä sen määrittellessä todelliset kumppaninsa ainoastaan yhteistyötoimijoiksi kansallisella tasolla. Tämä tekee Suomen kehitysstrategioista ja niiden todellisista tavoitteista ristiriitaisia.

#### 4.4.3 Köyhyden vähentämisen strategiat ja omistajuus

Köyhyden vähentämisen strategiat eli PRSP suunnitelmat ovat Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyön perusta. Kumppanuuden ohella niiden idea on avunsaajamaan omistajuuden lisääminen ja vaikuttaminen kansallisiin poliittisiin prosesseihin. Avunantaja suuntaa apunsa suoraan maan budjettiin tai sektorikohtaisiin rahastoihin. Avunsaaja käyttää resurssit köyhyden vähentämisen strategiassa määriteltyihin toimintoihin, jotka avunantaja on erikseen hyväksynyt. Näin vältetään resurssien tuhlaus, jonka eri avunantajien useat projektit ja hankkeet aiemmin aiheuttivat. Ohjelmayhteistyö tukee maiden omien hallinnollisten järjestelmien rakentumista ja vahvistaa niiden omistajuutta sisäisten kansallisten päätöksentekoprosessien kautta.

Köyhyden vähentämisen strategioiden vaikuttavuutta köyhyden vähenemiseen on vielä liian aikaista arvioida, mutta itse prosessiin liittyy lukuisia ongelmia. Wilskan ym. (2004, 134) mukaan köyhyysohjelmien laatiminen on kytketty tiiviisti kehitysavun ja velkahelpotusten myöntämiseen. Ne eivät ole syntyneet kehitysmaiden kansalaisten oman poliittisen liikehdinnän ja kamppailun seurauksena, vaan toimivat kansainvälisen politiikan ehtona. Siksi köyhillä mailla, joiden budjetista huomattava osa rahoitetaan ulkomaisella avulla, on suuri kannustin valmistella ja toimeenpanna nopeasti ja tehokkaasti kansainväliset kriteerit täyttävä ohjelma. Köyhyysohjelmien laatimiseen liittyvä prosessi on saanut kuitenkin osakseen paljon kritiikkiä. Useiden tutkijoiden mielestä se ei edusta kansalaisten enemmistön prioriteetteja eikä kaikkia väestöryhmiä oteta mukaan strategian valmisteluun.

Suomen kehitysyhteistyötä arvioineen tutkijaryhmän (Saasa ym. 2003) mielestä afrikkalaisiin köyhyden vähentämisen ohjelmiin sisältyvät tavoitteet ovat joissain tapauksissa ristiriidassa köyhien ihmisten omien pyrkimysten ja tavoitteiden kanssa. Köyhyysohjelmat heijastelevat enemmän kehitysmaiden hallitusten ja kansainvälisten rahoituslaitosten intressejä kuin köyhien väestöryhmien etuja. He huomauttavat myös, että kaikesta puheesta huolimatta ei näytä löytyvän riittävästi poliittista tahtoa köyhimpien poliittisen vaikutusvallan vahvistamiseen ja heidän näkemystensä huomioonottamiseen demokraattisissa prosesseissa.

Tansanian hallitus halusi korostaa kansallista omistajuutta luopumalla Maailmanpankkiin ja IMF:ään voimakkaasti viittaavasta käsitteestä PRSP. Köyhyysstrategia painottaa aiempaa enemmän kansallisia tuotantovoimia ja köyhyyden vähenemiseen tähtäävää talouskasvua. Toisaalta taloudessa tapahtuneet muutokset eivät ole vaikuttaneet köyhyyteen eikä köyhyys ole talouskasvun seurauksena merkittävästi vähentynyt. Köyhyysstrategia toimii edelleen kansainvälisen kehitysavun edellytyksenä voimakkaasti apuriippuvaisessa Tansaniassa. Voidaankin perustellusti kysyä muuttuiko strategian laadinnassa pohjimmiltaan muu kuin nimi?

Jeremy Gould (2005) sanoo yhteisymmärryksen köyhyyden vähentämisestä olevan kansainvälisen yhteisön uusin instrumentti avunantajien ja köyhien maiden välillä. Entinen velkojan ja velallisen suhde perustuu nykyisin kumppanuuteen eli molemminpuolisuuteen ja luottamukseen. Tämä muutos on vaikuttanut perustavanlaatuisesti avun menettelyihin ja toteutukseen ja se perustuu nykyisin entistä enemmän yhteisiin neuvotteluihin ja välittömiin maksuihin (esim. budjettituki). Gould kiinnittää erityistä huomiota PRSP prosessiin ja sen kumppanuuteen perustuvaan *uuteen ehdollisuuteen* avun/luoton antajan, valtion ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kesken. (emt. 1-2.)

PRSP prosessin ollessa yhä kasvavassa määrin kaiken kehitysavun perusta, on Gouldin (2005, 2) mukaan huolestuttavaa kuinka uuden kumppanuuden ehdoilla avunantajayhteisö lupaa köyhille hallituksille halvempia luottoja ja suurempaa omistajuutta omiin sosiaaliohjelmiinsa. Vastineeksi hallituksen on sitouduttava köyhyyden vähentämisen ohjelmaan ja erilaisiin hallinnon reformeihin. Ohjelmien ja reformien muotoilussa eli konsultaatioissa ovat avunantajan ja vastaanottavan hallinnon edustajien lisäksi lukuisia muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Näiden uuteen ehdollisuuteen perustuvien konsultaatioiden avulla useat ei-valtiolliset kansalliset ja kansainväliset toimijat oikeuttavat pääsynsä kansallisten poliittisten prosessien suunnitteluun. Näistä aiemmin epävirallisista kansalaisyhteiskunnan neuvotteluista on tullut tärkeä osa kansallisen politiikan muotoilua köyhyyden vähentämisen ohjelmien myötä. (Gould&Ojanen 2005, 24-25.)

Gouldin ja Ojaseen (2005, 60-61) mukaan kumppanuuteen perustuva uusi ehdollistaminen ohittaa helposti kansallisen hallituksen päätöksentekoprosesseissa ja vähentää sen poliittista vastuullisuutta ja demokraattisuutta kansalaisten silmissä. PRSP prosessi ja kansallinen hallinto ja hegemonia ei nauti näin kansalaisten luottamusta, eikä omistajuus

toteudu kansalaisten keskuudessa. Wilskan ym. (2004, 135) mukaan matka köyhimpien väestöryhmien todellisuudesta kaupunkien virkamies konsultaatioihin on usein kovin pitkä. Monet ovat arvioineet PRSP prosessien lisänneen kansainvälisten kansalaisjärjestöjen osallistumista ja päätöksentekoa kehitysmaiden kansallisissa politiikkaprosesseissa. Toisaalta voidaan sanoa, että monikansallinen päätöksentekoprosessi on parempi vaihtoehto autoritääriselle rosvovaltiolle tai diktatuurille. Neuvotteluiden ja kansallisen kapasiteetin (capacity) ja valtaistamisen (empowerment) myötä myös demokraattisuus ja tehokkuus vähitellen lisääntyy. Köyhyyden vähentämisen prosessit ovat joka tapauksessa monimutkaisia eikä niitä suinkaan voida pitää yksiselitteisenä ratkaisuna kehitysyhteistyön ja köyhyyden ongelmiin.

Köyhyyden vähentämisen strategioissa ja niiden ympärillä käytävissä neuvotteluissa on edelleen useita ongelmia ja on perusteltua sanoa niiden jatkavan jossain määrin rakennesopeutusohjelmien aloittamaa linjaa köyhien maiden poliittisten prosessien ehdollistamisesta ja sopeuttamisesta rikkaiden maiden intresseihin. Avunantajilla on edelleen suuri painoarvo todellisia päätöksiä ja linjauksia tehtäessä. Toisaalta on vaikea sanoa johtaako nykyinen köyhyyden vähentämiseen ja kumppanuuteen perustuva ajattelu kehitykseen köyhissä maissa. Siinä on kuitenkin merkittäviä eroja rakennesopeutuksen yksisuuntaisiin prosesseihin verrattuna (esim. Voipio 2005). Kuten aiemmin osoitin kumppanuus on monella tapaa ongelmallinen käsite niin maiden kehitysstrategioissa kuin kansainvälisessä ajattelussakin. Toisaalta on varmasti liioiteltua väittää, että köyhyyden vähentäminen ja vuosituhattavoitteet olisivat vain kiillotettu pinta uusliberalististen voimien ja ainoastaan kansallisten intressien hallitessa todellisia toimia. Todellisuus on harvoin mustavalkoista, joten totuus löytyy luultavasti jostain kahden ääripään väliltä. Yksi keino todellisuuden määrittämiseen on lähtökohtien ja tavoitteiden läpinäkyvyys sekä niiden yksiselitteinen dokumentointi ja toteutus.

#### **4.4.4 Kehityssektorit ja kehitysyhteistyöhankkeet**

Köyhyyden vähentämisen strategioiden ja budjettituen ohella kehitysyhteistyötä ohjaa myös yksittäisesti valitut kehityssektorit, hankkeet ja projektit. Sektoriyhteistyö toimii usein budjettituen tavoin osoittamalla tuki yhteiseen sektorikohtaiseen rahastoon. Kehityssektorit, hankkeet ja projektit heijastelevat köyhyyden vähentämisen ohjelman

lisäksi avunantajamaiden kansallisia intressejä, vahvuuksia ja kehityssuunnitelmien painotuksia. Usein ne ovat myös jäänteitä jo useiden vuosikymmenien työstä kyseisen projektin parissa avunsaajamaassa.

Suomen kehitysyhteistyö perustuu Iso-Britanniaa enemmän erilaisille hankkeille ja projekteille. Iso-Britannian kehitysavusta Tansaniaan 75 prosenttia ohjautuu suoraan budjettitukena maan köyhyysstrategiassa määriteltyihin tavoitteisiin ja osuutta pyritään kasvattamaan tulevaisuudessa. Vietnamin Iso-Britannia on valinnut pääkehityssektoreikseen koulutuksen ja kuljetuksen, joita pyritään edistämään kaikessa kehitysyhteistyössä. Apu perustuu edelleen projekteihin ja pieniin rahastoihin Vietnamin hallinnon suhtautuessa epäilevästi suoraan budjettitukeen, mutta pyrkimys on siirtyä ohjelmayhteistyöhön poliittisen ilmapiirin niin salliessa. Jo nyt DFID tukee Vietnamin köyhyysstrategian ja hallituksen tavoitteita talouskasvussa ja köyhyyden vähentämisessä. Apu liittyy etupäässä hallinnon ja julkisen rahoitusjärjestelmän vahvistamiseen liittyviin toimiin sekä taloudellisen ja sosiaalisen muutoksen tukemiseen erityisesti yksityisen sektorin kautta.

Tansania ja Vietnam ovat Suomen pitkäaikaisia kehitysyhteistyömaita ja pääkehitysapukohteita. Tansanialle Suomi antaa suoraan budjettitukea sen köyhyysstrategian määrittämiin tavoitteisiin ja budjettituki Vietnamiin on suunnitteilla Iso-Britannian tapaan. Molemmissa yhteistyömaissa Suomella on lisäksi useita hankkeita ja projekteja. Tansaniassa pääyhteistyösektorit ovat opetus, ympäristön kestävyys, jota tuetaan erilaisilla metsäohjelmilla ja hyvä hallinto. Vietnamin kehitysapu suunnataan vesihuoltoon, metsäalalle ja maaseudun kehittämiseen, joka tukee Suomen mukaan parhaiten kaikkein köyhimpien ja etnisten vähemmistöjen nousua äärimmäisestä köyhyydestä. Lisäksi Suomella on Vietnamin terveysalan ja hallinnon kehittämisen hanke.

Suomen kehitysyhteistyön tavoite on tarjota lisäarvoa nojaten sen omiin kansallisiin vahvuuksiin. Molemmissa kumppanimaissa tämä tarkoittaa yhteistyötä maatalous- ja metsäsektoreilla. Maa- ja metsätalouteen sekä ympäristöön liittyvä asiantuntemus on kiistämättä yksi Suomen vahvuuksista ja sen tuoma asiantuntemus kansainvälisesti huippuluokkaa. Toisena erityisalueena on pidetty koulutusta ja opetusta, mikä näkyy esimerkiksi OECD:n PISA tutkimuksesta, joka selvittää 15-vuotiaiden nuorten osaamista

lukutaidon, luonnontieteiden ja matematiikan sisältöalueilla. Tutkimuksessa arvioitiin suomalaisten koululaisten osaamisen olevan OECD maiden huippuluokkaa vuonna 2004. Asiantuntemusta opetussektorilla Suomi hyödyntää kuitenkin ainoastaan Tansaniassa osallistumalla opetuksen kehittämisohjelman rahoittamiseen.

Suomen kehitysyhteistyötä arvioinut tutkijaryhmä (Saasa ym. 2003) esitti, kuinka Suomen tulisi tuoda aktiivisemmin esille omia vahvuuksiaan kehityspoliittisessa ohjelmassa asetetun tavoitteen mukaisesti. Suomen historia ja kehittyminen hyvinvointiyhteiskunnaksi antaisi paljon asiantuntemusta vastaavien järjestelmien kehittämiseksi köyhissä maissa yksittäisten projektien ja hankkeiden sijaan. Kattavan sosiaalijärjestelmän luominen on yksi köyhien maiden suurimmista haasteista, jossa Suomi on edelleen maailman huippuluokkaa. Myös telekommunikaatio- ja viestintä teknologian hyödyntäminen Suomen kehitysyhteistyössä on olematonta, vaikka se on yksi Suomen suurimmista innovaatioista ja vientitykeistä viime vuosien aikana. Edellisen valossa Suomi hyödyntää hyvin vähän todellisia vahvuuksiaan kehitysyhteistyössä, vaikka sanoo sen olevan yksi lähtökohdistaan kehitysyhteistyölle. Näiden voimavarojen käyttöönotto on yksi suurimmista haasteista tulevaisuudessa, jos Suomi pyrkii kehittämään ja tehostamaan toimiaan köyhyyden vähentämiseksi.

Vaikka Suomen kehitysyhteistyö perustuu Iso-Britanniaa enemmän yksittäisten hankkeiden varaan, ei budjettituki ja ohjelmayhteistyökään ole ongelmatonta kuten edellä osoitin. Vaikka projekteja pyritään vähentämään, on niiden lopettamisen seuraukset joskus kyseenalaisia. Jo pitkään toimineiden hankkeiden yhtäkkäinen lopettaminen voi jättää niiden parissa työskennelleet täysin tyhjän päälle, pyyhkäisten mennessään kaikki projektin tuomat hyödyt. Hylätyt tehtaat, rakennustyömaat tai terveyskeskukset eivät varmasti edesauta kehitystä tai köyhyyden vähenemistä eikä niiden tuomat hyödyt ole suinkaan aina vähäisiä. Yksittäisten projektien ja hankkeiden mittaaminen vuosituhattavoitteiden mittareilla on myös helpompaa kuin yrittää erottaa tapahtunut muutos esimerkiksi budjettituen seurauksena. Toisaalta budjettituki ja ohjelmayhteistyö tuovat mukanaan uudenlaisia ongelmia. Tuen ohjautuminen tarkoitettuun kohteeseen on vastaanottajamaan hallinnollisten rakenteiden ja seurantajärjestelmien heikkouden vuoksi usein epävarmaa. Korruptioskandaali on ravisuttanut viimeksi Vietnamin kommunistijohtoa, jolle ohjattuja tierahoja oli hävinnyt lähes 6 miljoonaa euroa erilaisiin vedonlyöntikohteisiin (Helsingin Sanomat 19.4.2006).



Vuosituhattavoitteiden kannalta yksittäiset projektit voivat olla helpommin seurattavia kuin budjettituki, mutta ongelmia tuottaa kehitysvaikutusten monimutkaisuus. Erilaiset hankkeet, projektit, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja taloudelliset muutokset sekä eri avunantajien yhteistyö tekevät yksittäisten apumuotojen vaikutuksen seuraamisen vaikeaksi. Toisaalta onko se edes tarkoituksenmukaista? Tärkeintähän on todellisen köyhyyden vähenemisessä tapahtuneet muutokset eikä suinkaan yksittäisen avunantajan vaikutus tapahtuneeseen muutokseen?

## 5 LOPUKSI

### 5.1 Yhteenveto

Köyhyyden vähentäminen on kehitysajattelun ja kehitysyhteistyön kantava teema. Kansainvälinen yhteisö on sitoutunut köyhyyden vähentämiseen ja kehitykseen tähtääviin tavoitteisiin eli vuosituhattavoitteisiin äärimmäisen köyhyyden voittamiseksi ja maailmanlaajuisen epätasa-arvon lieventämiseksi vuoteen 2015 mennessä. Tärkein tavoite on puolittaa äärimmäisessä köyhyydessä elävien osuus eli ne, jotka elävät alle dollarilla päivässä. Vuosituhattavoitteet on se mittari, jolla kansainväliset järjestöt ja avunantajat mittaavat työnsä onnistumista ja jonka määrittämät tavoitteet ne pyrkivät saavuttamaan.

Kehitysyhteistyö on yksi keinoista vähentää maailmanlaajuisia köyhyyttä ja saavuttaa vuosituhattavoitteet. Kehitysyhteistyötä on harjoitettu jo usean vuosikymmenen ajan, mutta siihen liittyvät ongelmat ovat edelleen mysteeri avunantajille. Usein ratkaisuksi tarjotaan apuvirtojen ja kaupan kasvattamista. Talouden ja rahavirtojen kasvun nähdään johtavan väistämättä kehitykseen. Tämä modernisaatioksi kutsuttu ajattelu näkee kehityksen synonyymiksi talouskasvulle. Perusajatuksena on talouskasvun tuoma hyvinvointi kaikille ihmisille. Kehityksen määritelmää on kuitenkin laajennettu koskemaan muitakin kuin taloudellisia ja materiaalisia prosesseja, varsinkin sen jälkeen kun huomattiin, ettei talouskasvu aina vähennä köyhyyttä tai edistä kaikkien ihmisryhmien hyvinvointia. Tänä päivänä kehityksellä on lisäksi inhimillisiä määritelmiä kuten odotettavissa oleva elinikä, lukutaito tai lapsikuolleisuus.

Kehitysavun nostamisen ohella vaaditaan sen laadukkuutta ja ohjautumista apua eniten tarvitseville. Apuvirtojen riittävyys on tärkeää, mutta niistä tuskin on hyötyä huonosti organisoiduissa kehitysprojekteissa, niiden uppoutuessa lukuisten eri hankkeiden hallinnollisiin kuluihin tai avunsaajamaan korruptoituneen johdon käyttöön. Kehityspolitiikkoja ja yhteistyötä onkin pyritty kehittämään ja muuttamaan viimeisten vuosien aikana. Tämän päivän teemoja ovat tehokkuus, eri toimijoiden välinen kumppanuus ja avunsaajamaiden omistajuus.

Tehokkuus tarkoittaa aiempien erillisten hankkeiden ja projektien vähittäistä lakkauttamista ja siirtymistä avunantajien yhteisiin kehitysrahastoihin. Avunsaajamaita on pyydetty laatimaan kansallinen köyhyyden vähentämisen strategia (PRSP), joka määrittää maan köyhyyden peruspiirteet ja toimet sen vähentämiseksi. Strategian tulee sisältää kansallinen suunnitelma kehityksen aikaansaamiseksi ja ne toimet ja sektorit, joilla tavoitteisiin pyritään. Strategian laatimisen seurauksena avunantajat suuntaavat suuren määrän avustaan suoraan köyhän maan budjettiin köyhyyden vähentämisen strategiassa määriteltäviin toimintoihin. PRSP-strategian tulee olla avunantajayhteisön hyväksymä ja sen toteuttamista seurataan tarkasti avunantajien parissa.

Kumppanuus ja omistajuus liittyvät köyhyyden vähentämisen prosessiin. Avunantajat pyrkivät yhteistyöhön toistensa kanssa köyhyyden vähentämiseksi ja turhien kulujen karsimiseksi. Yhteistyötä tehdään harmonisoimalla politiikkoja vuosituhattavoitteissa määriteltujen prioriteettien mukaan ja toimimalla yhteistyössä avunsaajamaassa. Tämä vähentää turhia hallinnollisia kuluja, esimerkiksi erillisten raporttien kirjoittamista jokaiselle eri avunantajalle. Joissain maissa kehitystoimijoita on saattanut olla satoja ellei tuhansia yhtä aikaa, mikä on aiemmin aiheuttanut suunnatonta hallinnollista taakkaa köyhälle maalle. Kumppanuus tarkoittaa myös avunantajan ja avunsaajan suhteissa tapahtunutta muutosta. Kehitysapu halutaan nähdä ennemmin yhteistyöksi ja kumppanuudeksi avunantajien paternalististen politiikkojen sijaan. Omistajuudella korostetaan avunsaajamaan vastuuta omista politiikoistaan eli lähinnä PRSP suunnitelmaa. Poliitikot halutaan nähdä köyhän maan itsensä määrittäviksi ja hyväksyviksi. Tämä vahvistaa niiden legitimitettiin omien kansalaisten parissa ja avunantajien ulkopuolisuutta maan sisäisissä prosesseissa. Avunantajia on kritisoitu pitkään siirtomaajärjestelmän ylläpitämisestä kehitysapujärjestelmän avulla ja kansallisten kaupan ja viennin edistämisestä köyhien maiden kustannuksella. Uusien apumuotojen toivotaan vastaavan tähän kritiikkiin.

Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyön lähtökohta on köyhyyden vähentäminen ja vuosituhattavoitteet. Suomen kehityspoliittikkaa ohjaava Kehityspoliittinen ohjelma ja Iso-Britannian kehitysstrategiat eli White Papers vuosilta 1997 ja 2000 asettavat kehitysyhteistyön virallisiksi tavoitteiksi äärimmäisen köyhyyden poistamisen ja sitoutuvat vuosituhattavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen kaikessa kehitysyhteistyössään. Molempien maiden kehitysstrategiat korostavat kauppaa ja talousjärjestelmien kehittymistä köyhyyden

vähentämisen ja kehityksen tärkeiksi edellytyksiksi. Suomi tukee yksityistä sektoria ja rohkaisee yrityksiä suuntautumaan ja luomaan kauppasuhteita köyhien maiden kanssa. Iso-Britannian huomio on kansallisen kauppapolitiikan sijaan kansainvälisen kauppajärjestelmän ja köyhien maiden kansallisten järjestelmien heikkouksissa. Nämä estävät Iso-Britannian mukaan niitä saavuttamasta kansainvälisen markkinatalouden hyötyjä. DFID tukeekin köyhien maiden hallintoa ja niiden taloudellisia järjestelmiä, jotta ne pystyisivät osallistumaan kansainväliseen kauppaan ja saada oma taloutensa kasvuun.

Suomen politiikkalaadinnossa ja -käytännöissä heijastuu kansallisten järjestelmien ja toimijoiden ensisijaisuus. Suomi tukee lähinnä omien yritysten kauppaa köyhien maiden kanssa. Se nojaa kansallisten etujen edistämiseen kehityspolitiikan keinoin. Tämän toivotaan johtavan kehitykseen ja köyhyden vähenemiseen yhteistyömaassa. Mielenkiintoista olisikin se, kuinka paljon yhteistyömaan yrityksiä kannustetaan ja tuetaan kauppasuhteissa muiden maiden kanssa. Ovatko kahdenväliset kauppasuhteet ainoastaan suomalaisten yritysten toimintaa kumppanimaassa vai pyritäänkö jossain määrin myös köyhän maan omien yritysten tukemiseen kaupassa Suomen tai muiden maiden kanssa? Iso-Britannia pyrkii sen sijaan tukemaan köyhien maiden omia järjestelmiä, jotta ne pystyisivät osallistumaan tasavertaisina globaaliin kaupankäyntiin. Se ottaa kantaa kansainvälistä kaupankäyntiä eriarvoistaviin tekijöihin, jotka eivät riipu ainoastaan köyhien maiden heikoista järjestelmistä ja vaikeuta siten niiden osallistumista kaupankäyntiin. Vaikka DFID mainitsee ongelman ei se silti anna juurikaan keinoja järjestelmän muuttamiseen. Köyhien maiden laillisten järjestelmien tukeminen auttaa niiden kehittymistä kohti demokratiaa ja helpottaa niiden roolia kansainvälisessä yhteisössä. Toisaalta kansainvälisen talousjärjestelmän, teollistuneiden maiden protektionismin ja tullijärjestelmien vuoksi köyhät maat eivät voi olla koskaan täysin tasavertaisia tässä järjestelmässä.

Toinen maiden kehitysstrategioita yhdistävä tekijä on kansainvälisen kehityksen ja kehitysyhteistyön kulmakiveksi noussut ajatus kumppanuudesta ja sitä tukevista köyhyden vähentämisen strategioista (PRSP). PRSP suunnitelmat ovat Suomen ja Iso-Britannian kehitysyhteistyön perusta. Maat pyrkivät kumppanimaiden omistajuuden lisäämiseen ja haluavat suunnata tulevaisuudessa yhä suuremman osan kehitysavusta suoraan köyhän maan budjettiin sen köyhyden vähentämisen suunnitelman toteuttamiseen. PRSP-suunnitelmien vaikutusta köyhyden vähenemiseen on vaikea vielä

arvioida niiden uutuuden vuoksi, mutta jo niiden laatimiseen liittyy useita ongelmia. Niiden ei uskota heijastelevan kaikkein köyhimmän väestön intressejä ja suunnitelmat ovat joidenkin tutkijoiden (esim. Saasa ym. 2003) mukaan ristiriidassa juuri sen väestöryhmän kanssa, joiden etuja niiden tulisi ajaa. Gouldin (2005) mukaan strategioiden laadintaprosessi heikentää köyhän maan kansallista hallintoa ja vahvistaa sen sijaan avunantajayhteisön sekä kansallisen ja kansainvälisen kansalaisyhteiskunnan valtaa maan sisäisissä prosesseissa.

Kumppanuus on kehitysyhteistyön muotitermi ja se näkyy Suomen ja Iso-Britannian kehitysstrategioissa. DFID määrittää kumppanuuden yhteistyöksi muiden avunantajien ja avunsaajien kanssa vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi. Se näkee oman roolinsa tärkeänä *vaikuttajana* muihin avunantajiin ja kansainvälisiin järjestöihin köyhyyden vähentämiseksi ja köyhyyttä vähentävän talouskasvun aikaansaamiseksi. Vuosituhattavoitteet tulee olla kumppanimaiden yhteinen päämäärä. Suomi näkee kumppanuuden sen sijaan yhteistyöksi yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Pitkäaikaisia kehitysyhteistyömaita Suomi kutsuu kumppanimaikseen, mutta kehitysstrategioissa kumppanuus määritellään lähinnä kansallisten toimijoiden väliseksi yhteistyöksi.

Suomen kehitysyhteistyön toteuttaminen perustuu johdonmukaisuuteen eli koherenssiin kaikilla kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla. Johdonmukaisuus tarkoittaa yhdenmukaisia poliittisia linjauksia muiden avunantajien, kansainvälisten järjestöjen ja avunsaajien kanssa. Kumppanuudesta puhuttaessa näitä ei kuitenkaan mainita Suomen ensisijaisiksi kumppaneiksi. Johdonmukaisuuden toteuttamiseen pyritään lähes kaikilla eri politiikan sektoreilla. Kopen ja Siitosen (2005, 218) mukaan Suomen kehitystavoitteet ovatkin kunnianhimoisia, pitäen sisällään liki kaikki maapalloa kohtaavat ongelmat. Yritettäessä tavoitella niitä pelkästään kehitysyhteistyön keinoin, törmätään kuitenkin lukuisiin epäjohdonmukaisuuksiin. Jopa tavoitteita itseään voidaan pitää lähtökohtaisesti ristiriitaisina. Johdonmukaisuus eri politiikan lohkoilla on tärkeä päämäärä kehitysyhteistyön vaikuttavuuden ja uskottavuuden parantamiseksi, mutta ilman sitoutumista ja todellista kumppanuutta eri kehitystoimijoiden kesken se tuskin on mahdollista.

Suomen kehitysstrategia korostaa lisäksi omia kansallisia vahvuuksia, joilla se voi tarjota lisäarvoa kehitysyhteistyöhönsä. Suomi hyödyntääkin asiantuntijuutta maa- ja metsätalous sektoreilla sekä ympäristöosaamisessa. Myös koulutukseen ja terveydenhuoltoon liittyvä asiantuntemus on yritetty ottaa mukaan kehitysyhteistyöhön. Sen sijaan Suomi hyödyntää hyvin vähän teknologia- ja viestintäteollisuuteensa liittyvää osaamista kehitysyhteistyössä. Suomi ei myöskään tue yhteistyömaidensa demokraattisten ja sosiaalisten järjestelmien kehittämistä, vaikka maan oma hyvinvointijärjestelmä voisi olla mallina vastaavanlaisten kehittämiseksi köyhissä maissa. Kehityspoliittisessa ohjelmassa mainittu lisäarvo täyttyykin heikosti Suomen konkreettisessa kehitysyhteistyössä.

Suomen ja Iso-Britannian kehitysstrategiat ja -politiikat heijastelevat nykypäivän kehitysajattelua. Vaikka ne ovat lähtökohtaisesti samanlaisia, on niissä huomattavia laadullisia ja tulkinnallisia eroja. Maat pyrkivät toteuttamaan kansainvälisen kehitysajattelun suuntaviivoja ja mukauttavat ne omiin päämääriinsä. Iso-Britannian kehityspoliittikka on selkeämmin köyhien maiden omista tarpeista nousevaa, kun taas Suomen kehitysstrategiat nojaavat vahvemmin perinteiseen ajatteluun kehitysyhteistyöstä osana maan ulko- ja talouspolitiikkaa. Koposen ja Siitosen (2005, 218) mukaan kehitysyhteistyötä pidetään yhtenä Suomen yhteistyömuodoista kehittyvien maiden kanssa. Laajemmin ymmärrettynä tavoitteisiin kuuluu myös poliittinen dialogi, kauppa ja muu taloudellinen vuorovaikutus. Samalla kun kehitysyhteistyön lähtökohtana ovat köyhyyden vähentäminen ja vuosituhattavoitteet, on kehitysstrategioita helppo lukea myös markkinatalouden viennin ja yhä kasvavan taloudellisen vuorovaikutuksen näkökulmasta. Strategiat edustavat eri poliittisten ryhmien välille syntyneitä kompromissia, jolloin kehityksen todelliset lähtökohdat ja päämäärät helposti hämärtyvät poliittisten prosessien alle. (emt. 219)

Maiden suunnitelmien ja kehityspoliittikan erilaisuutta voidaan selittää historiallisilla tekijöillä. Iso-Britannia entisenä siirtomaavaltiona on perinteisesti tukenut aiempia siirtomaitaan ja suunnannut esimerkiksi Intiaan suuren määrän kehitysavustaan. Tänä päivänä avun ohjautuminen ei ole kuitenkaan yhtä yksiselitteistä ja DFID:n muodostaminen toikin mukanaan todellisen motivaation keskittyä kaikkein köyhimpien valtioiden kehitykseen kansallisten intressien sijaan. DFID:n kehitysapuun suunnatut varat ovat lähes kymmenkertaiset Suomeen verrattuna mikä tekee siitä kansainvälisesti merkittävän avunantajan. Määrällisesti Iso-Britannia on yksi maailman suurimmista

avunantajista, joskaan se ei ole saavuttanut 0.7 prosentin osuutta maan bruttokansantuotteesta.

Suomi ei ole kansainvälisesti yhtä suuri avunantaja kuin Iso-Britannia. Suomen kehitysyhteistyöhön ohjatut määrärahat ovat pienelle maalle hyvät, mutta varaa niiden nostamiseen olisi. Resurssien ollessa rajalliset on tärkeää, että apu ohjautuu johdonmukaisesti niiden todellisiin kohteisiin ja apu keskitetään valituille kohdemaille ja sektoreille. Näin Suomi on tehnytkin ja sen yhteistyömaat ovat kahdeksan köyhää valtiota lähinnä Afrikassa. Suomen kehitysapua käytetään kuitenkin lukuisiin tarkoituksiin ja sillä on useita perusteluja. Avun keinot ja tavoitteet peittyvät usein liian laajojen, kaikkiin kehityksen osa-alueisiin pyrkivien, päämäärien vuoksi. Kuposen ja Siitosen (2005, 238) mukaan tärkeintä on edelleen resurssien ja rahavirtojen liikuttaminen, ei *miksi* niitä liikutetaan.

Suomen ja Iso-Britannian kehityspolitiikat ovat muuttuneet selvästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Molemmat ovat omaksuneet Maailmanpankin ja muiden kansainvälisten kehitystoimijoiden uudet instrumentit kehitysyhteistyön tehostamiseksi sekä uudenlaisen ajattelun kumppanuudesta ja köyhien maiden omistajuudesta. Suomi on tehostanut ja terävöittänyt toimintaansa ohjenuoranaan uusi Kehityspoliittisen ohjelma. Iso-Britannia on muuttanut koko kehityspolitiikkansa suuntaa uuden kehitysorganisaation DFID:n perustamisen jälkeen. Maat sanoutuvat irti vanhasta pieniin hankkeisiin ja etupäässä kansalliseen etuun nojaavasta kehitysyhteistyöstä. Nyt tärkeintä on köyhyyden vähenemisessä tapahtuneet muutokset, johon kaikki kehitysyhteistyö perustuu.

Iso-Britannian kehitysyhteistyöbudjetti on lähes kymmenkertainen Suomeen verrattuna. Sen kehityspoliittinen historia on huomattavasti pidempi kuin Suomen ja entisen siirtomaajärjestelmän paino tuntuu vielä rakenteissa. Toisaalta useat Iso-Britannian vanhat siirtomaat ovat tänä päivänä äärimmäisen köyhiä maita, joille suunnattu apu on hyvinkin perusteltua. Iso-Britannian kehityspolitiikassa korostuu köyhien maiden omista lähtökohdista nouseva ajattelu. Kansallisten taloudellisten tai poliittisten etujen ajaminen kehityspolitiikan keinoin on äärimmäisen pientä. Iso-Britannian kehitysapu on lähes täysin sitomatonta eikä sen apumuotoihin tutkimusaineiston perusteella kuulu korkotukiluottojen tyyliset avun sitomisen muodot.

Suomen kehityspoliittinen historia on melko lyhyt. Poliittinen ja taloudellinen avautuminen 1970-luvulla toi kehitysyhteistyön osaksi maan suhteita ulkovaltojen kanssa. Vaikka politiikat ja kehitysajattelu on muuttunut vuosien aikana, on kehityspoliittikka edelleen tärkeä osa Suomen kahdenvälisiä suhteita eri maiden kanssa. Kehityspoliittikkaa ei ole erotettu muista valtiosuhteista ja siksi sitä määrittävät myös poliittiset, taloudelliset ja turvallisuuden perustuvat tavoitteet. Koposen ja Siitosen (2005, 238) mielestä Suomen kehitysapu rakentaa ja ylläpitää, sen julkilausutuista tavoitteista huolimatta, ensisijaisesti Suomen kansallista identiteettiä ja määrittää paikkaamme kansainvälisessä järjestelmässä. Historia ja maantieteellinen asema idän ja lännen välissä on jättänyt valtion epätietoiseksi siitä, mihin se todellisuudessa kuuluu. Kehitysavun antaminen liittyy Suomen läntisten valtioiden ja Euroopan sivilisaatioiden joukkoon. (emt.)

Iso-Britannian kehityspoliittikan suurin ongelma on, ettei se ota kantaa kansainvälisen talousjärjestelmän heikkouksiin ja epätasapainoon, vaikka pitää sitä ensisijaisena keinona köyhyyden vähentämisessä. On selvää, ettei kaikilla mailla ole yhtäläiset mahdollisuudet kaupankäyntiin ja sitä kautta kehitykseen. Asian ääneen lausuminen ei kuitenkaan auta ilman konkreettisia toimia sen korjaamiseksi. Suomen kehityspoliittikan ongelmat ovat Iso-Britanniaa enemmän kansallisia ja etenkin kansallisten etujen painottamista. Talouden ja kaupan, kuten koko kehityspoliittikan, kulmakiviä ovat kansallisten toimijoiden ja kansallisen hyödyn edistäminen, mikä ei aina vastaa köyhyyden vähentämisessä tarvittavia toimenpiteitä.

Maiden kehityspoliittikat ovat kehittyneet viimeisten vuosien aikana. Maat ovat sitoutuneet YK:n tavoitteisiin köyhyyden vähentämiseksi ja asettaneet ne kaiken kehityspoliittikkansa perustaksi. Kehitysstrategioissa määritellään yksityiskohtaisesti ne tavoitteet ja käytännön toimet, joilla köyhyyttä pyritään vähentämään. Kaiken mittarina käytetään vuosituhattavoitteita, joiden muutoksella arvioidaan myös kansallisten kehityspoliittikkojen vaikuttavuutta ja onnistumista. Tavoitteet ja toimet on kirjattu maiden kehitysstrategioihin, ja ne heijastelevat uutta kansainvälistä kehitysajattelua ja kehitystavoitteita. Iso-Britannia on onnistunut Suomea paremmin siirtämään tämän ajattelun myös käytännön toimiin. Toisaalta nykyisen kehitysajattelun mukaisia toimia kritisoidaan edelleen niiden epätasa-arvoistavien mekanismien vuoksi. Maiden tulisikin nykyistä enemmän pohtia kansallisia kehitysvaikutuksia suuremmassa kansainvälisessä kontekstissa ja sitä, onko nykyisellä kehitysajattelulla ainoastaan positiivisia vaikutuksia köyhyyteen ja epätasa-arvoon.



## 5.2 Johtopäätökset

Kehitysapua on kokonaisuudessaan helppo arvostella, mutta vaikea korvata. Kukaan ei ole kirjoittanut hyvän kehitysavun reseptiä eikä takeita ole sen tehokkaasta käytöstä, vaikka kehitysyhteistyömäärärahoja nostettaisiinkin reilusti. Jollain tapaa maailman köyhät olisi kuitenkin nostettava kurjuudesta. Siitä vallitsee laaja kansainvälinen yksimielisyys. Köyhyys on moniulotteinen ilmiö. Kun köyhyyden käsitettä on laajennettu tuloköyhyyden ulkopuolelle, on sen mittaaminen huomattavasti vaikeampaa. Köyhyys on lähes aina suhteellista ja kehitys nähdään tänä päivänä pitkälti ihmisten todellisten vapauksien laajentamisena (Sen 1999). Yksilön kyky nauttia näistä vapauksista riippuu kuitenkin ensisijaisesti sosiaalisista, poliittisista ja taloudellisista rakenteista. Amartya Sen nimeää viisi keskeistä välineellistä vapautta, joiden tulisi olla kehityksen tärkeimpiä ulottuvuuksia. Nämä ovat poliittinen vapaus, taloudelliset ja sosiaaliset mahdollisuudet, läpinäkyvyys sekä turvallisuus. Markkinataloudessa keskeinen ongelma onkin, että toisten vapaus toimia markkinoilla saattaa rajoittaa toisten oikeuksia, mahdollisuuksia tai vapauksia (Wilska ym. 2004, 143).

Kuten sanottu Suomen ja Iso-Britannian kehitysjattelu on muuttunut viime vuosina. Ajattelun muutos näkyy maiden kehitysstrategioissa ja se on vaikuttanut käytäntöihin ainakin kehitysrahoituksen yhteydessä. Tällä hetkellä todellinen muutos käytännön politiikoissa on kuitenkin vielä pientä. Käytännön toimia johtaa, etenkin Suomella, vanhat tavat ja tottumukset. Suomen kehityspolitiikkaa ohjaa kansallisten, lähinnä taloudellisten, etujen ensisijaisuus. Vienti ja suomalaisten yritysten tukeminen on iso osa Suomen kehitysyhteistyötä. Sen sijaan poliittiset päämäärät eivät näy Suomen kehitysyhteisöpolitiikoissa, vaikka esimerkiksi demokratian ja toimivan hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen voi olla kiinni myös poliittisista valinnoista. Toisaalta länsimaisen politiikan edistäminen ei tule olla kehitysyhteistyön tai maiden välisten suhteiden tavoite. Iso-Britannia näyttää positiivista esimerkkiä pyrkien todella muuttamaan strategioiden ohella myös käytännön politiikkoja köyhien maiden omista lähtökohdista nouseviksi prosesseiksi. Avun sitominen ja kansallisten taloudellisten etujen ajaminen eivät näy Iso-Britannian politiikka laadunnoissa.

Vuosituhattavoitteet ovat vaikuttaneet maiden kehitysstrategioihin. Strategiat rakentuvat tavoitteiden muodostaman viitekehyksen ympärille ja niiden edistymistä seurataan

kansallisten politiikkojen yhteydessä. Kehitysyhteistyön vaikuttavuutta arvioidaan vuosituhattavoitteissa tapahtuneiden muutosten seurauksena. Toisaalta vuosituhattavoitteet eivät tavoita kehityksen ja köyhyyden vähentämisen koko totuutta. Niiden saavuttaminen on tärkeää, mutta tuskin yksin poistaa maailmanlaajuisen köyhyysongelman ja epätasa-arvon. Suomi on sitoutunut vuosituhattavoitteisiin kehitysstrategiassaan, mutta ei ole sisällyttänyt niiden yksittäisiä tavoitteita kehitysyhteistyöhönsä. Mittareiden edistymistä pyritään seuraamaan, mutta kansallinen panos niiden saavuttamisessa jää epäselväksi. Iso-Britannia seuraa tavoitteiden edistymistä selkeämmin kansallisessa kehitysyhteistyössään. Kumpikaan maa ei kuitenkaan erittele vuosituhattavoitteita konkreettisen kehitysyhteistyön yhteydessä. Vuosituhattavoitteet määrittelevät maiden laajempia kehitysstrategioista, mutta niiden käytännön toteutus jää heikoksi.

Yksi kehitysyhteistyön ongelma on ajatus kumppanuudesta. Sen määrittäminen eroaa selkeästi Suomen ja Iso-Britannian kesken. Lisäksi voidaan miettiä onko täydellistä kumppanuutta olemassakaan? Maiden väliset suhteet, varsinkin kehitysyhteistyön yhteydessä, ovat lähtökohtaisesti eriarvoiset. Ne perustuvat avunantajan tukeen köyhälle maalle, jolloin avunsaaja on täysin riippuvainen toisen antamasta tuesta. Ajatus kumppanuudesta ja köyhän maan omien prosessien tukemisesta on tärkeää. Silti voidaan aina kritisoida lähtökohtien ja tavoitteiden todellista tarkoitusta ja ylevien sanojen todenperäisyyttä. Vaikka nämä voitaisiin jollain tapaa näyttää toteen, jää silti kysymys vahvemman ja heikomman välisestä tasa-arvosta ja siitä kuka käytännössä sanoo viimeisen sanan.

Köyhyyden monimuotoisuuden vuoksi köyhyyden vähentäminen tai äärimmäisessä köyhyydessä elävien puolittaminen kehityksen ja kehitysyhteistyön tavoitteena on joidenkin mukaan jo riittämätöntä tänä päivänä. Wilska ym. (2004) puhuvat köyhyyden vähentämisen sijaan kansainvälisten köyhdyttävien rakenteiden muuttamisesta. Köyhiä ei heidän mukaansa ole ilman varakkaita. Köyhyys syntyykin etupäässä sosiaalisista suhteista, jotka yhdistävät ja erottavat rikkaita ja köyhiä. Köyhyyden syinä ovat usein sellaiset rakenteet, jotka ruokkivat yhteiskunnallista eriarvoisuutta. Näitä rakenteita ovat esimerkiksi eriarvoisuutta ylläpitävät lait, epätasaiset maanomistussuhteet, velkakriisiä ylläpitävät organisaatiot ja epäreilut kansainväliset kauppasäännöt. Näiden rakenteiden olemassaolo ja toiminnan ylläpitäminen on köyhdyttämistä. Köyhdyttäminen on jonkun

ihmisen tekemistä köyhäksi. Se on aktiivisen toiminnan tulosta, ei itsestään tapahtuvaa passiivista köyhtymistä (emt., 142).

Nykyisen köyhyyskeskustelun valossa molempien tutkimieni valtioiden, Suomen ja Iso-Britannian, kehityspolitiikat eli kehitysstrategiat ja käytännön kehitysyhteistyöpolitiikat heijastelevat valtavirran näkemyksiä, mutta ovat tuskin riittäviä maailmanlaajuisen köyhyyden vähentämiseksi. Suomen kohdalla politiikkoja määrittelee vielä pitkälti kansalliset intressit, kun taas Iso-Britannian tulisi pyrkiä enemmän kansainvälisten eriarvoisuutta ylläpitävien rakenteiden purkamiseen. Selvää on kuitenkin, ettei kehitysyhteistyö ja vuosituhattavoitteiden saavuttaminen yksin ratkaise maailmanlaajuisia kehitys ja köyhyysongelmaa. Yhteiset tavoitteet ja toimet ovat kuitenkin tärkeä poliittisen tahdon ja kumppanuuden määrittäjä. Köyhyyden vähentämisen tuli viime kädessä olla köyhien ihmisten todellisten etujen ajamista, ei niitä ylläpitävien järjestelmien tukemista. Köyhyyden puolittaminen ei siis välttämättä enää riitä, vaan tulisi lopettaa köyhdyttävien järjestelmien ylläpitäminen. Näiden monimutkaisten prosessien toiminta ja vaikutukset olisi kuitenkin jo uuden tutkimuksen aihe.

## LÄHTEET

- Addison, Tony; Mavrotas, George & McGillivray, Mark (2005) Aid to Africa: An Unfinished Agenda. *Journal of International Development* 17, 989-10001.
- Dalgaard, Carl Johan & Hansen, Henrik (2001) On Aid, Growth and Good Policies. *The Journal of Development Studies* 37, (6) 17-41.
- Dasgupta, Peter (1993) An Enquiry into Well-Being and Destitution. Oxford University Press. Oxford
- Degnbol-Martinussen, John & Engberg-Pedersen, Poul (2003) Aid. Understanding international development cooperation. Zed Books. London and New York.
- DFID (1997) Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper1997.pdf>. Viitattu 22.2.2006.
- (2000) Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor. White Paper on International Development. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper2000.pdf>. Viitattu 22.2.2006.
- (2003) Tanzania Country Assistance Plan 2003-2004. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/captanzania.pdf>. Viitattu 21.3.2006.
- (2004) Vietnam Country Assistance Plan. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/capvietnam.pdf>. Viitattu 1.4.2006
- (2005) Statistics on International Development 2005. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sid2005/contents.asp>. Viitattu 20.3.2006.
- Dickson K. Anna (1997) Development and International Relations. A Critical Introduction. Polity Press. Cambridge.
- Eskelinen, Teppo (2005) Globaali oikeudenmukaisuus. Filosofian lisensiaatintyö. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.
- Fukuda-Parr, Sakido (2004) The Millennium Development Goals: The Pledge of World Leaders to End Poverty Will Not Be Met With Business as Usual. *Journal of International Development* 16, (7) 925-932.
- Gaiha, Raghav (2003) Are Millennium Goals of Poverty Reduction Useful? *Oxford Development Studies* 31, (1) 59-84.
- Gomanee, Karuna; Girma, Sourafel ja Morrissey, Oliver (2005) Aid and Growth in Sub-Saharan Africa: Accounting for Transmission Mechanisms. *Journal of International Development* 17, 1055-1075.

Gordon, David (2002) The international measurements of poverty and anti-poverty policies. Teoksessa Townsend, Peter&Gordon, David (toim.) World Poverty. New policies to defeat an old enemy. Policy Press. Bristol.

Gould, Jeremy (2005) Poverty, politics and states of partnership. Teoksessa Gould, Jeremy (toim.) The New Conditionality. The Politics of Poverty Reduction Strategies. Zed Books. London and New York.

Gould, Jeremy& Ojanen, Julia (2005) Tanzania: merging in the circle. Teoksessa Gould, Jeremy (toim.) The New Conditionality. The Politics of Poverty Reduction Strategies. Zed Books. London and New York.

Guillaumont, Patrick& Chauvet, Lisa (2001) Aid and Performance: A Reassessment. *The Journal of Development Studies* 37, (6) 66-92.

Hall, Anthony& Midgley, James (2004) Social Policy for Development. Sage. London.

Hansen, Henrik& Tarp, Finn (2000) Aid Effectiveness Disputed. *Journal of International Development* 12, 375-398.

Hansen, Henrik& Tarp, Finn (2001) Aid and Growth Regressions. *Journal of Development Economics* 64, 547-570.

Helsingin Sanomat "Korruptioskandaali ravisuttaa Vietnamin kommunistijohtoa" 19.4.2006.

Hermes, Niels& Lensink, Robert (2001) Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm? *The Journal of Development Studies* 37, (6) 1-16.

Hettne, Björn (1990) Development theory and the three worlds. Harlow. Longman.

Hunt, Janet (2004) Aid and Development. Teoksessa Kingsbury, Damien; Remenyi Joe; McKay, John& Hunt, Janet (toim.) Key Issues in Development. Palgrave MacMillan. New York.

Kangas, Olli&Ritakallio, Veli-Matti (1996a) Eri menetelmät – eri tulokset? Köyhyyden monimuotoisuus. Teoksessa Kangas, Olli&Ritakallio, Veli-Matti (toim.) Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Stakes. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 65.

Kangas, Olli&Ritakallio, Veli-Matti (1996b) Kuka on köyhä? Tutkimushankkeen lähtökohdat ja tavoitteet. Teoksessa Kangas, Olli&Ritakallio, Veli-Matti (toim.) Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Stakes. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 65.

Kangas, Olli&Ritakallio, Veli-Matti (2003) Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla. Teoksessa Kangas, Olli (toim.) Laman varjo ja nousun huuma. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksia 72. Kela.

Kepa (2005) Näin naapurissa – Suomi ja kehitysyhteistyö edelläkävijät. <http://www.kepa.fi/uutiset/4830>. Viitattu 2.3.2006.

Koponen, Juhani& Siitonen, Lauri (2005) Finland: Aid and Identity. Teoksessa Hoebink, Paul& Stokke, Olav (toim.) Perspectives on European Development Co-operation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU. Routledge. London and New York.

Kääriäinen, Matti (2003) Miten kehitystavoitteet on laadittu ja miten niitä toteutetaan. Teoksessa Sinikka Koski (toim.) Me olemme päättäneet. Vuosituhattulistuksen rauhan ja kehityksen tavoitteet. Suomen YK-liiton julkaisuja No 44.

Lahdensuo, Sami (2001) Kansainvälistä hallintoa ja politiikkaa: Globaalikonferenssien integroitu seuranta. Teoksessa Lahdensuo, Sami (toim.) Maailma muuttuu, entä YK? YK:n reformi ja globaaliagenda. Ulkopoliittikan haasteita 16/2001. Ulkopoliittinen Instituutti. Helsinki.

Lahdensuo, Sami (2002) Kehityksen rahavirrat. Helsinki. YK-liitto.

Lensink, Robert& White, Howard (2001) Are there negative returns to Aid? *The Journal of Development Studies* 37, (6) 42-65.

Lister, Ruth (2004) Poverty. Polity Press. Cambridge and Malden.

Lockwood, Matthew (2005) Will a Marshall Plan for Africa make Poverty History? *Journal of International Development* 17, 775-789.

McGillivray, Mark (2005) What Determines African Bilateral Aid Receipt? *Journal of International Development* 17, 1003-1018.

McKay, John (2004) Reassessing Development Theory: Modernization and Beyond. Teoksessa Kingsbury, Damien; Remenyi Joe; McKay, John& Hunt, Janet (toim.) Key Issues in Development. Palgrave MacMillan. New York.

Martinussen, John (1997) Society, State and Market. A guide to competing theories of development. Zed Books. London and New York.

Maxwell, Simon (2004) Heaven or hubris. Reflections on the new 'New Poverty Agenda'. Teoksessa Black, Richard& White, Howard (toim.) Targeting Development. Critical Perspectives on the Millennium Development Goals. Routledge. London and New York.

Morrissey, Oliver (2005) British Aid Policy in the 'Short-Blair' Years. Teoksessa Hoebink, Paul& Stokke, Olav (toim.) Perspectives on European Development Co-operation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU. Routledge. London and New York.

Norlund, Irene, Ngoc Ca, Tran& Dinh Tuyen, Nguyen (2005) Vietnam: Dealing with Donors. Teoksessa Gould, Jeremy (toim.) The New Conditionality. The Politics of Poverty Reduction Strategies. Zed Books. London and New York.

OECD (2001) The DAC Guidelines – Poverty Reduction  
<http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf>. Viitattu 14.8. 2005

Ojanen, Julia (2003) National politics of policy-making and the global development consensus: the case of poverty reduction policies and the parliament in Tanzania and Uganda. Pro-gradu tutkielma. Helsingin yliopisto. Valtio-opin laitos.

Quartey, Peter (2005) Innovative Ways of Making Aid Effective in Ghana: Tied Aid Versus Direct Budgetary Support. *Journal of International Development* 17, 1077-1092.

Reddy, Sanjay G.& Pogge, Thomas W. (2003) How not to count poor.  
[www.socialanalysis.org](http://www.socialanalysis.org). Viitattu 13.6.2005

Remenyi, Joe (2004a) Poverty and Development: The Struggle to Empower the Poor. Teoksessa Kingsbury, Damien; Remenyi Joe; McKay, John& Hunt, Janet (toim.) Key Issues in Development. Palgrave MacMillan. New York.

Remenyi, Joe (2004b) What is Development? Teoksessa Kingsbury, Damien; Remenyi Joe; McKay, John& Hunt, Janet (toim.) Key Issues in Development. Palgrave MacMillan. New York.

Rist, Gilbert (2004) The History of Development. From Western Origins to Global Faith. Zed Books. London.

Robinson, Sherman&Tarp, Finn (2000) Foreign Aid and Development. Summary and synthesis. Teoksessa Tarp, Finn& Hjertholm, Peter (toim.) Foreign Aid and Development. Lessons learnt and directions for the future. Routledge. London and New York.

Rostow, W.W (1961) The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. University Press. Cambridge.

Ruggeri Laderchi, Caterina; Saith, Rudi&Stewart, Frances (2003) Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. *Oxford Development Studies*, 31 (3), 243-274.

Ryan, Patrick& Toner, Anna (2003) Direct Budget Support and Poverty Reduction Strategy Papers: A Fundamental Shift or a Transitory Fashion. Teoksessa Potts, David; Ryan, Patrick& Toner, Anna (toim.) Development Planning and Poverty Reduction. Palgrave MacMillan. New York.

Saasa, Oliver. S; Gurdian, Galio. C; Tadesse, Zenebeworke& Siwakoti, Gobal "Chintan" (2003) Improving effectiveness of Finnish Development Cooperation. Perspectives from the South. Study commissioned by Ministry for Foreign Affairs of Finland. HakaPaino Oy. Helsinki. [http://global.finland.fi/english/publications/pdf/improving\\_effectiveness.pdf](http://global.finland.fi/english/publications/pdf/improving_effectiveness.pdf). Viitattu 14.2.2006

Seers, Dudley (1995) What are we Trying to measure? Teoksessa Ayres, Ron (toim.) Development Studies. An Introduction Through Selected Readings. Greenwich University Press. Dartford.

Sen, Amartya (1999) Development as Freedom. Oxford University Press. Oxford.

Tammilehto, Olli (2003) Globalisation and the dimensions of Poverty. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Hakapaino. Helsinki.

Thomas, Alan (2000) Meanings and views of development. Teoksessa Allen, Tim & Thomas, Alan (toim.) Poverty and development into the 21<sup>st</sup> century. Oxford University Press. Oxford.

Townsend, Peter (1979) Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standard of living. Penguin Books. Harmondsworth. London.

Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2004) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki. Tammi.

Ulkoasiainministeriö (2004a) YK:n vuosituhattavoitteet. Suomen raportti.  
[http://global.finland.fi/english/publications/pdf/mdg\\_report.pdf](http://global.finland.fi/english/publications/pdf/mdg_report.pdf). Viitattu 7.2.2006

- (2004b) Suomen kehityspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös.  
[http://global.finland.fi/julkaisut/pdf/kehopol\\_ohjelma2004.pdf](http://global.finland.fi/julkaisut/pdf/kehopol_ohjelma2004.pdf). Viitattu 7.2.2006.

- (2004c) Suomen kehitysyhteistyö 2004. Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle. <http://global.finland.fi/julkaisut/julkaisut.php?julkaisutyyppe=15&kieli=1>. Viitattu 7.2.2006.

- (2005) Suomen kehitysyhteistyö. <http://global.finland.fi/julkaisut/pdf/perusesite.pdf>. Viitattu 7.2.2006.

UNDP (1990) Human Development Report 1990. Concepts and measurement of human development. Oxford University Press. New York. [hdr.undp.org/reports/global/1990/en/](http://hdr.undp.org/reports/global/1990/en/). Viitattu 25.5.2005

- (1995) Defining and Measuring Human Development. Teoksessa Ayres, Ron (toim.) Development Studies. An Introduction Through Selected Readings. Greenwich University Press. Dartford.

- (1997) Human Development Report 1997. Human development to eradicate poverty. Oxford University Press. New York. [hdr.undp.org/reports/global/1997/en/](http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/). Viitattu 25.5.2005

- (2005a) Human Development Report 2005. International cooperation at crossroads: Aid, trade and security in an unequal world. <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>. Viitattu 7.3.2006.

- (2005b) Human Development Report 2005. Tanzania.  
<http://hdr.undp.org/statistics/data/countries.cfm?c=TZA>. Viitattu 20.3.2005

- (2005c) Human Development Report 2005. Vietnam.  
<http://hdr.undp.org/statistics/data/countries.cfm?c=VNM>. Viitattu 20.3.2005



Uurtimo, Yrjö (1991) Yhdistyneiden kansakuntien kehitysstrateginen ajattelu: moraalinen ongelma ja ontologinen probleema modernissa tieteellisessä maailmankuvassa. Pro gradu – työ. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos.

Uurtimo, Yrjö (1992) Eettisen päämäärän ongelma YK:n kehityspolitiikassa. Teoksessa Järvelä, Marja&Uurtimo, Yrjö (toim.) Yhteiskunta ja ympäristö. Ympäristöpolitiikan arvo-ongelmia. Yhteiskuntapolitiikan tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto. Julkaisu 2/1992.

Uurtimo, Yrjö (1994) Kehitysajattelun juuret: vuosisatojen rikos-elämän peittäminen tiedon perustana. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto. Julkaisu 8/1994

Vandemoortele, Jan (2002) Are we really reducing global poverty? Teoksessa Townsend, Peter&Gordon, David (toim.) World Poverty. New policies to defeat an old enemy. Policy Press. Bristol.

Vandemoortele, Jan (2004) Are the Millennium Development Goals feasible? Teoksessa Black, Richard& White, Howard (toim.) Targeting Development. Critical Perspectives on the Millennium Development Goals. Routledge. London and New York.

Voipio, Timo (2005) Globaali köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Köyhyyspolitiikka – johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki.

Von Bonsdorff, Max (2001) Kansainväliset rahoituslaitokset ja kehitysyhteistyö – Demokratian vai riippuvuuden vahvistamista?  
[http://www.kepa.fi/teemat/raportit/pdf/043\\_prsp.pdf](http://www.kepa.fi/teemat/raportit/pdf/043_prsp.pdf). Viitattu 13.8.2005

White, Howard& Black, Richard (2004) Millennium Development Goals. A drop in the ocean? Teoksessa Black, Richard& White, Howard (toim.) Targeting Development. Critical Perspectives on the Millennium Development Goals. Routledge. London and New York.

Wilska, Kent; Von Bonsdorff, Max; Lahtinen, Matti ja Rekola, Juha (2004) Köyhdytetyt – Ihmiskunnan epävirallinen enemmistö. Kepa. Maailmankylän laitamalla –raportti 2004. LIKE.

Woods, Ngaire (2005) The Shifting Politics of Foreign Aid. *International Affairs*, 81 (2), 393-409.

World Bank (1998) Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why. New York. Oxford University Press. <http://www.worldbank.org/research/aid/aidtoc.htm>. Viitattu 11.1.2006.

- (2005a) Poverty Net.  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,menuPK:384207~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384201,00.html>. Viitattu 26.7.2005

- (2005c) Tanzania. Country Brief.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/TANZANIAEXTN/0,,menuPK:287345~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:258799,00.html>.

Viitattu 20.3.2006.

World Bank& IMF (2004) Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation

[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/prsp\\_progress\\_2004.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/prsp_progress_2004.pdf). Viitattu

14.8.2005

YK (2000) Vuosituhattulistus <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

Viitattu 3.8.2005

- (2002) The United Nations and the MDGs. A Core Strategy.

<http://www.undp.org/rblac/documents/mdg/MDG-Strategy.pdf>. Viitattu 15.5.2006

- (2005) Vuosituhattavoitteet <http://www.un.org/millenniumgoals/>. Viitattu 3.8.2005