

**HANKEKOHTAISISTA AVUSTUKSISTA
OHJELMAKOHTAISIIIN AVUSTUKSIIN –**

Julkisen kehitysavun muutokselle asetetut odotukset pohjoismaisessa
hyvinvointivaltiossa, esimerkkeinä Suomi ja Ruotsi

Saana Rossi
Yhteiskuntapolitiikan Pro gradu – tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2010

Hankekohtaisista avustuksista ohjelmakohtaisiin avustuksiin – Julkisen kehitysavun muutokselle asetetut odotukset pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa, esimerkkeinä Suomi ja Ruotsi

Saana Rossi
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Tammikuu 2010
82 sivua + liite
Ohjaajat: Marja Järvelä ja Lauri Siitonen

Kehitysyhteistyötä on aina 2000-luvulle asti tehty pitkälti erilaisten hankkeitten varassa. YK:n vuosituhatjulistus, sitä seuranneet kokoukset ja julistukset ovat lisänneet kehityspoliittista keskustelua kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta ja laadusta. Vastauksena keskusteluun pidetään uutta kehitysyhteistyön muotoa, ohjelmayhteistyötä, jossa avunantajat antavat sektoriapua tai suoraa tai sektorikohtaista budjettitukea vastaanottajamaille. Hankkeista ollaan yhä enemmän siirtymässä kohti ohjelmakohtaisia avustuksia. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää niitä odotuksia Pohjoismaissa, jotka liittyvät kehitysyhteistyön muuttumiseen hankekohtaisista avustuksista kohti ohjelmakohtaisia avustuksia. Tarkoitukseni on saada selville, miksi juuri Pohjoismaat tuntuvat puoltavan siirtymää kohti ohjelmakohtaista apua ja minkä takia siihen ollaan siirtymässä.

Tutkimuksessa Pohjoismaita edustavat Suomi ja Ruotsi. Tutkimusstrategiana käytetään vertailevaa tutkimusta, jonka avulla tarkastellaan maiden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Muutokselle asetettuja odotuksia tarkastellaan maiden siirtymään liittyvien virkamiesten haastatteluiden avulla. Molemmista maista haastateltiin kahta virkamiestä, jotka ovat työssään konkreettisesti tekemisissä siirtymän kanssa. Haastatteluaineiston analyysissä hyödynnetään sisällönanalyttistä lähestymistapaa, jonka avulla aineistosta pyritään saamaan yleinen ja tiivis kuvaus.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että Pohjoismaat edistävät ohjelmakohtaisten avustusten kautta omalle hyvinvointivaltiomallilleen ominaisia piirteitä kehitysyhteistyössään. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion institutionaalisen teorian voidaan katsoa selittävän ja ohjaavan Suomen ja Ruotsin kehityspoliittikkaa ohjelmakohtaisten avustusten suhteen. Odotukset, joita ohjelmakohtaisille avustuksille asetettiin, olivat Suomessa ja Ruotsissa osittain yhteneväiset ja ne liittyivät ohjelmien laajempaan vaikuttavuuteen, omistajuuden lisääntymiseen sekä saajamaan kansallisten järjestelmien kehittämiseen. Siirtymän koettiin molemmissa maissa olevan haastatteluhetkellä pysähdyksissä, tosin Suomessa siirtymän nähtiin tapahtuneen selkeästi jo aiemmin. Tutkimuksessa kävi ilmi, että ohjelmakohtaisten avustusten voidaan olettaa lisäävän vapautta ja edistävän kehitystä sekä hyödyttävän laajemmin yhteiskuntaa hankeyhteistyötä paremmin. Ohjelmayhteistyötä ei kuitenkaan voida pitää kauan kadoksissa olleena vastauksena kehitysyhteistyön ongelmiin, vaan pikemminkin yhtenä kehitysyhteistyön apumuotona, jonka tarkoituksena on vastata aiempaa paremmin kehitysyhteistyössä ilmenneisiin ongelmiin ja köyhyyden poistamiseen.

Avainsanat: kehitys, kehitysyhteistyö, vapaus, pohjoismainen hyvinvointivaltio, poliittiset instituutiot.

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO 4

- 1.1 Suomen ja Ruotsin julkisen kehitysyhteistyön muotoutuminen ja suuntaviivat 5
- 1.2 Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset ja rajaukset 8
- 1.3 Kehitysyhteistyön muodot 10

2. VAPAAUS KEHITYKSEN EDISTÄJÄNÄ 13

- 2.1 Vapauden merkitys kehitykselle 14
- 2.2 Institutionaaliset järjestelyt ja vapauksien yhteenliittymät 16
- 2.3 Vapaus mahdollisuutena ja prosessina 18

3. POLIITTISET INSTITUUTIOT POHJOISMAISEN HYVINVOINTIVALTION PERIAATTEIDEN LUOJINA 21

- 3.1 Hyvinvointivaltio ja pohjoismainen malli 21
- 3.2 Poliittiset instituutiot yhteiskuntien normien ja eroavaisuuksien selittäjänä 23
- 3.3 Universaalien hyvinvointipolitiikan perusta suhteessa selektiiviseen järjestelmään 26
- 3.4 Poliittisten instituutioiden merkitys kehitykselle ja vapaudelle 28

4. SISÄISET JA ULKOISET VAIKUTTIMET KEHITYSMAIDEN TILAN SELITTÄJINÄ 31

- 4.1 Siirtomaahistorian vaikutus nykyaikaisiin instituutioihin 31
- 4.2 Ulkopuolisen puuttumisen merkitys ja merkityksettömyys 33
- 4.3 Korruptio kehitysmaiden ongelmana 35

5. TUTKIMUSPROSESSI 39

- 5.1 Tutkimusstrategiana vertaileva tutkimus 39
- 5.2 Tutkimusaineisto 43
- 5.3 Haastattelu tutkimusmenetelmänä 44
- 5.4 Aineiston analysointi 45

6. JULKISEN KEHITYSAVUN MUUTOS SUOMESSA JA RUOTSISSA 48

- 6.1 Suomen ja Ruotsin julkinen kehitysyhteistyö vuonna 2009 48
- 6.2 Siirtyminen hankekohtaisista avustuksista ohjelma-apuun 51
 - 6.2.1 Siirtymä Suomessa 51
 - 6.2.2 Siirtymä Ruotsissa 56
 - 6.2.3 Siirtymät vertailussa 60
- 6.3 Pohjoismaat siirtymän kannattajina 62
- 6.4 Julkisen kehitysavun tulevaisuus 65

7. HYVINVOINTIVALTION INSTITUTIONAALINEN TEORIA KEHITYSPOLITIIKAN SELITTÄJÄNÄ 69

- 7.1 Ohjelmakohtaiset avustukset vapauden ja kehityksen edistäjinä 70
- 7.2 Kehityspolitiikka pohjoismaisen institutionaalisen teorian näkökulmasta 72

8. YHTEENVETO 76

LÄHTEET 78

LIITE

1. JOHDANTO

Julkista kehitysapua ryhdyttiin antamaan toisen maailmansodan jälkeen, jolloin sen avulla tuettiin Euroopan jälleenrakennusta. Yhdistyneiden kansakuntien vuoden 1948 ihmisoikeuksien julistuksella oli merkittävä rooli kehitysavun synnyssä ja leviämässä, kun sen avulla pystyttiin perustelemaan siirtomaiden oikeutta itsenäistyä sekä kansainvälisen kehitysyhteistyön tarvetta. 1950-luvulta lähtien kehitysavun antamista laajennettiin Euroopan ulkopuolelle kun huomattiin, ettei kehitystä tapahdu tasaisesti joka puolella maailmaa. Seuraavalla vuosikymmenellä kehitysyhteistyö kasvoi nopeaa vauhtia ja YK:n vuosikokouksessa 1970 teollisuusmaat sopivat viralliseksi julkisen kehitysavun tavoitteeksi 0,7 % bruttokansantulosta. Tämän tavoitteen ovat pysyvästi saavuttaneet vain Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Luxemburg (OECD, 2007).

Kansainvälisessä kehitysyhteistyössä 1970-luku oli kasvun aikaa. Vaikka 0,7 %:n tavoitteen lähelle ei päästyäkään, koettiin tuolloin avun määrän merkittävä maailmanlaajuinen kasvaminen. (Iso-Markku, 2008.) Kehitysavun absoluuttinen määrä nousi aina 1990-luvulle saakka, jonka jälkeen se kääntyi laskuun kansainvälisen taloustilanteen epävakaisuudesta johtuen. Kehitysavun voidaan sanoa olleen kriisissä 1990-luvulta alkaen avun alhaisen tehokkuuden ja sen huonojen tulosten takia (Leyser, 2008, 7). Kehitysapu on tästä syystä saanut myös paljon kritiikkiä osakseen. Viime vuosina kehitysyhteistyön tehokkuudesta ja menetelmistä on käyty yhä enemmän keskustelua.

Pitkällä aikavälillä kehitysyhteistyön saavutuksia on vaikeaa arvioida erillään muista taloudellisista, yhteiskunnallisista ja kansainvälisistä muutoksista. Kokonaiskuva on kuitenkin suhteellisen myönteinen. 1960-luvun jälkeen aliravitsemus on vähentynyt kolmanneksella, lapsikuolleisuus on köyhissä maissa puolittunut sekä koulutusta vaille jääneiden lasten määrä on supistunut puolesta alle neljännekseen (Wistuba, 2008). Kehitysavun saavutuksiin luetaan myös positiiviset vaikutukset talouskasvuun ja sen lisääntymiseen. Kaikista saavutuksistaan huolimatta kansainvälinen kehitysyhteistyö ei ole kuitenkaan onnistunut poistamaan maailmasta köyhyyden ongelmaa, joka on ollut sen päätavoitteena vuosikymmenet. Monien kehitysmaiden tilanne on käynyt yhä huonommaksi. Noin puolet maailman väestöstä elää yhä alle kahdella dollarilla päivässä ja yli miljardilla ihmisellä ei ole käytössään puhdasta vettä.

Kehitysyhteistyötä on aina 2000-luvulle asti tehty pitkälti erilaisten hankkeitten varassa. YK:n vuosituhatjulistus ja sitä seuranneet kokoukset ja julistukset kuten Monterreyn rahoituskonferenssi 2002, Rooman harmonisaatiojulistus 2003 ja Pariisin julistus 2005 ovat lisänneet kehityspoliittista keskustelua kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta ja laadusta. Vastauksena keskusteluun pidetään uutta kehitysyhteistyön muotoa, pitkäjänteistä ohjelmayhteistyötä, jossa avunantajat antavat sektoriapua tai suoraa tai sektorikohtaista budjettitukea vastaanottajamaille. Hankkeista ollaan yhä enemmän siirtymässä kohti ohjelmakohtaisia avustuksia. Pariisin julistuksessa avun tuloksellisuuden edistämiseksi kehitysmaat ja avunantajat sitoutuivat yhteistyön tiivistämiseen. Julistuksen mukaan vähintään 66 % julkisesta kehitysavusta tulisi olla ohjelma-apua vuoteen 2010 mennessä. Vuonna 2006 Suomen kahdenkeskisestä kehitysavusta n. 2,4 % oli ohjelma-apua, ja Ruotsin avusta sitä oli hieman yli 5 %. EU:n kehitysohjelman mukaan suoran tai sektorikohtaisen budjettituen käyttöä tulisi kasvattaa keinona omistajuuden vahvistamiseksi, avunsaajamaan kansallisen vastuuvollisuuden ja menettelytapojen tukemiseksi, kansallisten köyhyydenvähentämisstrategioiden rahoittamiseksi sekä julkistalouden läpinäkyvyyden ja hyvän hallinnon edistämiseksi (Council of the European Union, 2005, 11).

1.1 Suomen ja Ruotsin julkisen kehitysyhteistyön muotoutuminen ja suuntaviivat

Toisen maailmansodan jälkeen jälleenrakennusapua tarvitseva Suomi oli alun alkujaan kehitysavun vastaanottaja. Suunta kuitenkin kääntyi seuraavina vuosikymmeninä. Suomi otti ensiaskeleitaan kehitysyhteistyön saralla 1950-luvulla. Institutionaalisesti Suomen julkinen kehitysyhteistyö alkoi vuonna 1965, kun ulkoministeriöön perustettiin oma yksikkö vastaamaan kehitysyhteistyöstä. Alku oli kuitenkin melko vaatimaton. Suomen kehitysapu oli aluksi 0,03 % bruttokansantulosta ja 1970-luvun alussakin edelleen vain 0,15 %. Luku oli tuolloin läntisen Euroopan alhaisimpia. Suomessa kehitysapurahat polkivat paikallaan läpi 1970-luvun ja ne kääntyivät nousuun vasta vuoden 1977 aallonpohjan (0,16 %) jälkeen. Teollisuuden viennin edistäminen nosti kehitysyhteistyön määrää merkittävästi aiemmista luvuista. Suomen kehitysyhteistyölle 1980-luku olikin

kasvun vuosikymmen. Suomen antama apu nelinkertaistui vuosikymmenen aikana, ja ylitti lopulta hetkellisesti pitkään tavoitellun 0,7 % bkt-osuuden vuonna 1991. Iso selittävä tekijä kasvun takana oli yksityisen sektorin laaja kiinnostus kehitysyhteistyötä kohtaan. Talouslama koetteli Suomea kuitenkin pahemmin kuin monia muita länsimaita ja kehitysyhteistyövarat olivat nopeasti leikkauslistojen kärjessä. Vuonna 1994 avun määrä painui alimmilleen pitkään aikaan, 0,31 % bruttokansantulosta. Varat lähtivät nousemaan 1990-luvun puolivälin jälkeen hitaasti nykyhetken reiluun 0,4 % tasoon. (Iso-Markku, 2008.)

Suomen kehityspolitiikan päätavoitteena on köyhyyden vähentäminen YK:n vuosituhatjulistuksen periaatteiden mukaisesti. Se on mahdollista saavuttaa vain taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä kehityksen kautta (YK, 2008). Suomi korostaa kehityspolitiikassaan erityisesti ilmasto- ja ympäristökysymysten merkitystä. Samoin painotetaan kriisien ennaltaehkäisyä ja rauhanprosessien tukemista osana yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen edistämistä (UM, 2007b). Suomen nykyistä kehitysyhteistyötä ohjaa Kehityspoliittinen ohjelma vuodelta 2007. Kehityspolitiikkaa toteutetaan maiden välisenä kahdenkeskisenä yhteistyönä, monenkeskisenä EU:n ja YK:n kautta, sekä yhteistyönä eri kansalaisjärjestöjen ja yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Suomen kehityspolitiikkaan vaikuttaa vahvasti ne periaatteet ja tavoitteet, joita EU ja YK toiminnassaan painottavat (YK, 2008). Kehityspolitiikassa korostetaan aiempaa enemmän saajamaiden vaikutusmahdollisuutta omaan kehitykseensä sekä omistajuutta.

Ruotsi on perinteisesti ollut merkittävä kehitysavun antaja. Ruotsin kehitysyhteistyöviranomaisen Sida:n (2005) mukaan Ruotsin kehitysyhteistyö alkoi varsinaisesti vuonna 1962 kun Ruotsin hallitus hyväksyi kehitysyhteistyöesityksen, jonka mukaan kehitysyhteistyön päätavoitteena tulisi olla köyhien ihmisten elinolojen parantaminen. Swedish International Development Authority, SIDA, perustettiin pian esityksen hyväksyminen jälkeen vuonna 1965. Kolme vuotta myöhemmin Ruotsin hallitus päätti, että kehitysyhteistyömäärärahoja tulisi asteittain kasvattaa kohti 1 % bruttokansantuloa 1970-luvun puoliväliin mennessä. Vaikka tavoitetta ei vielä tuolloin saavutettukaan, Ruotsi kuitenkin onnistui täyttämään YK:n asettaman 0,7 % tavoitteen. Ruotsi muodostui nopeasti yhdeksi merkittävimäksi kansainvälisen kehitysavun suunnannäyttäjäksi. 1970-luvun alkuun asti Ruotsin kehitysyhteistyö oli suurimaksi osaksi ollut yksin Ruotsin kontrolloimaa ja se oli keskittynyt lähinnä yksittäisiin projekteihin.

Ruotsi halusi kuitenkin ottaa uuden suunnan kehitysyhteistyölleen ja antoi avun vastaanottajamaille yhä laajemman vaikuttamismahdollisuuden niihin projekteihin ja sektoreihin, joihin apua haluttiin suunnata. 1980-luvun alussa Ruotsi alkoi tukea Maailmanpankin ja IMF:n ohjelmia, joiden tarkoituksena oli vakauttaa ja vapauttaa kehitysmaiden talouksia. Berliinin muurin murtumisen yhteydessä vuonna 1989, Ruotsi laajensi kehitysyhteistyötään Keski- ja Itä-Eurooppaan. Uusi virasto, the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida, perustettiin vuonna 1995 jo olemassa olevan SIDA:n ja neljän muun pienemmän hallituksen viraston yhdistymisenä. Ruotsissa jouduttiin leikkaamaan 1990-luvulla muiden Pohjoismaiden tavoin kehitysyhteistyövaroja, mutta ne lähtivät nopeasti takaisin kasvuun. Vuonna 2006 Ruotsi saavutti pitkään tavoittelemansa 1 % bruttokansantuotetavoitteen.

Köyhyyden vähentäminen on myös Ruotsin kehitysyhteistyöpolitiikan keskeinen teema. Vuosituhattavoitteiden ja Ruotsin uuden globaalien kehityksen politiikan katsotaan entisestään korostavan tämän tavoitteen merkitystä. Ruotsi pyrkii suuntaamaan kehitysavun entistä suuremmissa määrin yhteistyömaiden omien prioriteettien mukaisesti. Tarkoituksena on tehostaa kehitysyhteistyötä keskittämällä toimintaa harvemmille sektoreille. Myös yhteistyömaiden määrää pyritään rajoittamaan, ja apua keskitetään kaikkein köyhimpiin maihin. Ruotsi korostaa voimakkaasti ihmisoikeuksien toteutumista muun muassa oman kehitysyhteistyönsä kautta. Maahanmuuttopolitiikka juontaa juurensa laajaan kansalliseen yhteisymmärrykseen ihmisoikeuskysymysten tärkeydestä. (UM, 2008b.)

Poliittisten periaatteiden tasolla Suomen ja Ruotsin kehitysyhteistyöpolitiikoissa ei ole merkittäviä eroja. Molemmat maat painottavat köyhyyden vähentämisen tavoitteen ensisijaisuutta sekä vuosituhatavoitteiden ohjaavuutta kehitysyhteistyöpolitiikoissaan. Sen sijaan käytännön kehitysyhteistyön toteuttamisessa eroja löytyy hieman enemmän. Kaikista merkitsevin ja selkein ero maiden välillä löytyy kehitysyhteistyömäärärahojen suuruudesta, johon palaan tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Muita eroja ilmenee mm. kehitysavun sitomisen asteesta tavaroiden ja palveluiden ostoon avunantajamaasta sekä avun kohdentamisesta vähiten kehittyneille maille. Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa:n (2006, 4-5) mukaan Ruotsi sitoo pienemmän osan avustaan tavaroiden ja palveluiden ostoon avunantajamaasta kuin Suomi ja kohdentaa apuaan enemmän vähiten kehittyville maille. Vuonna 2004 Ruotsin sidotun avun osuus oli 0,6 % ja Suomen 14,2 %.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Lähtökohtani tutkimusaiheen valintaan oli halu ymmärtää ohjelmakohtaisille avustuksille asetettuja odotuksia sekä Pohjoismaiden syitä kannattaa siirtymää ohjelmakohtaisiin avustuksiin. Ajatellaanko ohjelma-avun täyttävän aiempaa kehitysapua paremmin sen perimmäisen tehtävän eli köyhyyden poistamisen? Pidetäänkö ohjelma-apua kauan kadoksissa olleena vastauksena kehitysyhteistyön ongelmiin? Tutkimuksen yleisenä tarkoituksena on selvittää niitä odotuksia Pohjoismaissa, jotka liittyvät kehitysyhteistyön muuttumiseen hankekohtaisista avustuksista kohti ohjelmakohtaisia avustuksia. Tarkoitukseni on saada selville, miksi juuri Pohjoismaat tuntuvat puoltavan siirtymää kohti ohjelmakohtaista apua ja minkä takia siihen ollaan siirtymässä. Yhteiskunnallinen tavoitteeni tämän tutkimuksen avulla on lisätä tietoutta kehitysavun muutoksesta ja sille asetetuista odotuksista etenkin Pohjoismaissa. Henkilökohtainen tavoitteeni on täyttää oma tiedonnälkäni aiheen suhteen. Valitsin aiheen myös sen ajankohtaisuuden takia; uskon, että tutkimukseni täyttää ilmeisen tutkimuksellisen aukon kehitysavun eri muotojen tutkimuskentällä.

Tarkastelutapani tutkimukseen on mielenkiinto pohjoismaisen hyvinvointimallin roolista kehitysyhteistyössä, toisin sanoen miksi kehitysyhteistyön kärkimaat, joiksi voidaan lukea Ruotsi, Norja sekä Tanska, edustavat lähes poikkeuksetta pohjoismaista hyvinvointivaltiota? Ja miksi juuri nämä valtiot kannattavat ohjelmakohtaisiin avustuksiin siirtymistä? Pyritäänkö pohjoismaista hyvinvointivaltiota viemään muualle ohjelmakohtaisten avustusten kautta? Nähdäänkö ohjelmakohtaiset avustukset ikään kuin universaalimpina ja näin koko yhteiskuntaa laajemmin hyödyttävinä kuin hankekohtaiset avustukset? Tutkimuskysymyksiä tarkastelen teoreettiseen viitekehykseen nojautuen.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Minkä takia juuri Pohjoismaat kannattavat siirtymää kohti ohjelmakohtaisia avustuksia?
2. Mitä odotuksia siirtymälle on asetettu ja miten sen ajatellaan muuttavan kehitysavun onnistumista?

Teoriaosuuteni peilaa kehitysteoreettista näkökulmaa suhteessa pohjoismaisen hyvinvointivaltion teoriaan. Esittelen Amartya Senin näkemystä kehityksestä, kehityskeskustelusta ja kehitysmaiden tilasta sekä hänen teoriaansa vapaudesta kehityksen edistäjänä, jonka jälkeisessä kappaleessa esittelen pohjoismaisen hyvinvointivaltion ns. ”vastauksen” kehityksen ja kehitysmaiden ongelmiin Bo Rothsteinin pohjoismaisen hyvinvointivaltion teorian avulla, jossa käsitellään pohjoismaisen hyvinvointimallin perusteita ja toimintaa. Teoriassa pohditaan miksi ja miten universaaleihin etuisuuksiin ja palveluihin sekä ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan perustuva sosiaalipolitiikka tasaa tuloeroja ja torjuu köyhyyttä ja syrjäytymistä tehokkaammin kuin tarveharkintaisiin tukiin perustuvat tai vain perusturvaa tarjoavat mallit. Senin ajatuksen vapaudesta kehityksen edistäjänä ja Rothsteinin pohjoismaisen hyvinvointivaltion teorian jälkeen teoriaosuuden yhteen vetävässä kappaleessa tarkastelen vapauden ja poliittisten instituutioiden vaikutusta kehitysmaiden julkiseen hallintoon ja siinä ilmeneviin ongelmiin.

Keskityn tutkimaan pohjoismaista hyvinvointivaltiota, koska Pohjoismaat antavat nykyisin eniten kehitysapua maailmassa suhteutettuna bruttokansantuloon, ja koska ne ovat kehitysyhteistyön pitkäaikaisia edelläkävijöitä (ks. esim. UM 2008c; Wistuba 2008; Kepa 2006). Pohjoismaat ovat myös innokkaimpia ohjelmakohtaisten avustusten kannattajia. Tutkimuksessa vertailen Suomea ja Ruotsia keskenään, koska kaikkien Pohjoismaiden vertailu olisi tutkimuksen kokoon nähden liian laaja toteutettavaksi. Ruotsi on Suomelle luonteva vertailukohde, koska maat ovat kulttuurillisesti samankaltaisia, niiden välillä on historiallinen yhteys ja niin hyvinvointivaltion periaatteet kuin tasa-arvokin ovat jo vuosikymmeniä heijastuneet maiden kehityspolitiikkaan.

Vaikka molemmat maat edustavatkin pohjoismaista hyvinvointivaltiota, niiden kehitysyhteistyökäyttäytymisessä on kuitenkin merkittäviä eroja. Vertailumaaksi Suomelle, joka antaa Pohjoismaista Islannin lisäksi vähiten apua, valitsin nimenomaan Ruotsin, koska Ruotsi on ollut jo pitkään yksi kehitysyhteistyön kärkimaista. Ruotsi saavutti YK:n suositteleman kehitysyhteistyömäärärahatavoitteen 0,7 % bruttokansantulosta jo 1970-luvulla. Suomen apu vuonna 2007 oli 0,39 % (717 milj. €) ja Ruotsin 0,93 % (2700 milj. €) (OECD, 2009). Suomi on kerran saavuttanut 0,7 % osuuden, tämä tapahtui vuonna 1991. Suomi on sitoutunut Eurooppa-neuvoston vuonna 2005 tekemään päätökseen saavuttaa 0,51 %:n minimitaloite EU:n vanhoille jäsenmaille vuoteen 2010 mennessä ja 0,7 %:n tavoite vuoteen 2015 mennessä (UM, 2007b, 17).

Keskityn maiden kahdenkeskiseen kehitysyhteistyöhön, jolloin tutkimuksen ulkopuolelle jää multilateraalinen eli monenkeskinen yhteistyö sekä kansalaisjärjestöjen harjoittama kehitysyhteistyö. On kuitenkin huomattava, että eri organisaatioille ja järjestöille ohjautuu kahdenkeskisen kehitysyhteistyön ohella erittäin merkittävä osa valtioiden kehitysyhteistyövaroja.

1.3 Kehitysyhteistyön muodot

Kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan sitä käytännön työtä, joka tähtää kehitysmaiden olojen kohentamiseen (UM, 2005, 2). Yleisesti sillä tarkoitetaan vapaaehtoista voimavarojen ja resurssien siirtämistä varakkaammista maista köyhien maiden kehitykseen. OECD:n (Organisation for Economic Cooperation and Development) kehitysapukomitea DAC:n määritelmän mukaan julkista kehitysapua on apu, jossa (ks. Koponen ja Seppänen 2007, 339):

1. Varat siirretään kehitysmaihin vauraammista maista.
2. Varat tulevat julkisista eli virallisista lähteistä.
3. Varojen päätarkoitus on edistää vastaanottajamaan taloudellista kehitystä ja hyvinvointia.
4. Varat ovat ehdoiltaan pehmeitä.

Käsitykset siitä, mitä kehitysyhteistyöllä ja kehityksellä tarkoitetaan, ovat vuosikymmenien saatossa muuttuneet yhdessä vallitsevien ideologioiden kanssa (Kepa, 2008a). Kehitysyhteistyötä kutsuttiin aiemmin kehitysavuksi. Silloin työtä kehitysmaiden aseman parantamiseksi pidettiin pikemminkin avustuksien lähettämisenä kuin tasavertaisena yhteistyönä. Vaikka nykyään korostetaan tasavertaisuutta, kehitysapu on edelleen käytössä oleva sana. Sillä tarkoitetaan niitä rahasummia, joita kehitysyhteistyön toteuttamiseksi tarvitaan (UM, 2005, 2). Kehitysyhteistyön käsitteellä tarkoitetaan yleisesti avunantajan ja saajan välistä kumppanuutta, kun kehitysapuun liitetään helposti ajatus näiden välisestä hierarkkisesta suhteesta.

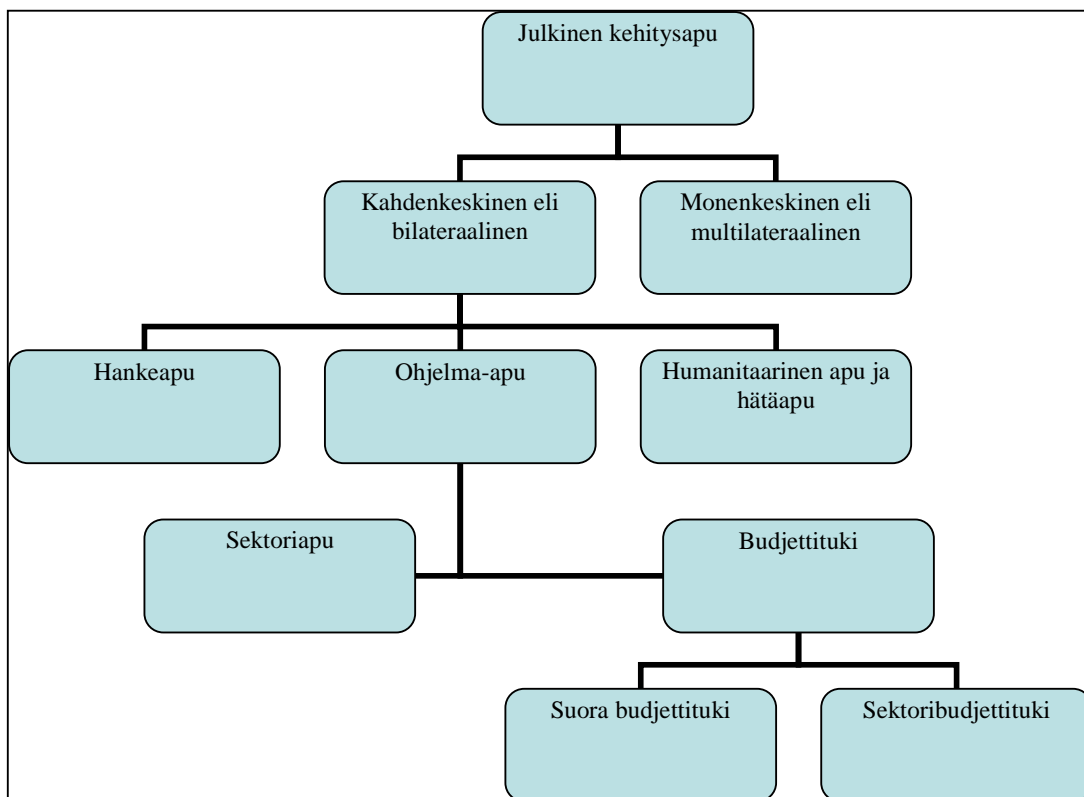
Julkinen kehitysapu voi olla joko kahdenkeskistä eli bilateraalista, esimerkiksi Suomen ja Mosambikin välillä, tai monenkeskistä eli multilateraalista. Monenkeskisellä kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan maksajamaasta monenkeskiselle yhteisölle, kuten YK:n kehitysjärjestöille (esim. kehitysohjelma UNDP, lastenrahasto UNICEF, väestörahaso UNFPA, elintarvikeohjelma WFP), tai kansainvälisille rahoituslaitoksille ja kehitysjärjestöille, siirrettäviä, kehitysyhteistyöhön tarkoitettuja varoja. Olennaista on, että maksusuorituksen saava elin tai järjestö määrittelee, mihin tarkoitukseen saadut varat käytetään. Alkuperäinen maksajama ei siis voi yksin päättää siitä, mihin varat lopulta suunnataan. Kahdenvälistä yhteistyötä ovat kaikki toiminnot, jotka eivät ole monenkeskistä yhteistyötä, mutta muuten täyttävät kehitysyhteistyölle asetetut ehdot. Hieman yli puolet kaikesta kehitysavusta on kahdenvälistä. (Kepa, 2008a.)

UM:n mukaan (2005, 15) kehitysyhteistyön perusyksikkönä on pitkään pidetty hanketta: avunantajamaa tukee esimerkiksi kumppanimaan tietyn alueen metsähallinnon kehittämistä tai vesi- ja viemärijärjestelmän rakentamista yksittäisprojektina. Hankeapua pidetään usein kustannustehottomana ja paljon hallinnollisia voimavaroja vievänä apumuotona niin avunantaja- kuin saajamaassakin. Siitä ollaankin yhä enemmän siirtymässä kohti ohjelmayhteistyötä. Siinä tuki suunnataan hanketta suurempiin kokonaisuuksiin: kumppanimaan omiin kehitysohjelmiin, jotka voivat koskea yhtä hallinnonalaan tai suoraan kumppanimaan kehitysbudjettiin. Ohjelmayhteistyön perustana on avunantajien tiivis yhteistyö ja usein eri tahoilta tulevan rahoituksen yhdistäminen yhteistyömaan budjettiin tai yhteiseen rahastoon. Ohjelma-avun muotoja ovat sektoriapu ja budjettituki. Sektoriavulla tarkoitetaan kohdemaan tietyn sektorin tukemista kokonaisvaltaisesti; esimerkiksi jonkin maan koko opetussektorin tukemista, ei ainoastaan yhtä koulutukseen liittyvää projektia kuten hankeavussa.

Budjettituki on keskeinen ohjelma-avun muoto. UM:n (2008a) mukaan budjettituki on avunsaajamaalle sen köyhydenvähentämisohjelman perusteella suoraan valtion budjettiin maksettava tuki, jonka käyttöön liittyvistä tulostavoitteista sovitaan yhdessä avunsaajamaan hallituksen ja avunantajayhteisön kesken. Rahoitus kanavoidaan avunsaajamaan omien verovarojen kanssa valtion budjetin rahoittamiseen. Budjettituen tavoitteena on tehokkaampi apu. Sillä pyritään vahvistamaan kehitysmaiden budjettijärjestelmiä ja kykyä toimeenpanna tuloksellista tulo- ja menopolitiikkaa köyhyden vähentämiseksi. Budjettituen etuna pidetään avunantajien mahdollisuutta

vaikuttaa tehokkaasti kohdemaiden julkisen sektorin toimintaan ja sen valmiuksien parantamiseen. Budjettitukea saavan maan hallitus ja avunantajat sopivat yhdessä tuen käyttöön liittyvistä tulostavoitteista (UM, 2007a, 3).

Budjettituki voi olla joko suoraa tai sektorikohtaista tukea. UM:n (2004, 3) mukaan budjettituki voidaan kohdentaa korvamerkitsemättömänä yhteistyömaan valtion budjettiin, jolloin siitä käytetään nimitystä suora budjettituki. Suoran budjettituen tavoitteena on parantaa niitä mahdollisuuksia, joiden avulla köyhät maat pystyvät toteuttamaan kansallisia kehitysohjelmiaan aiempaa itsenäisemmin. Sektoribudjettituella sen sijaan tarkoitetaan budjettirahoitusta, jonka käyttö on korvamerkitty tietyn sektorin tai sektoreiden menojen rahoittamiseen. Kuviossa 1 on esitetty julkisen kehitysavun eri muotoja.



Kuvio 1. Julkisen kehitysavun muodot

2. VAPAAUS KEHITYKSEN EDISTÄJÄNÄ

Kehityksen käsite on vaikea ja kiistelty. Se on muuttunut vuosien saatossa vallitsevien ajattelutapojen mukaan eikä yksimielisyyttä sen monimuotoisista ideologioista ja tulkinnoista ole pystytty saavuttamaan: eri aikoina kehitys ja sen tavoitteet on ymmärretty eri tavoin. Niin kauan kuin kehitys käsitettiin vain talouskasvuna, vallitsi tietty selkeys, tiedettiin, mistä puhutaan. Kun vanha näkemys on kyseenalaistettu, koko ajatus kehityksestä vaikuttaa hämärältä ja epämääräiseltä (Rudanko, 2008).

Kehitysajattelun historiallisia juuria voidaan etsiä esimerkiksi valistusajan edistysuskosta tai siirtomaavallan aikaisesta ajatuksesta, jonka mukaan siirtomaita oli kehitettävä, jotta niitä voidaan hyödyntää paremmin (Rudanko, 2008). Kehitysteorian juurien voidaan sanoa olevan viime vuosisadan alun talouden kasvuteorioissa. Varsinainen kehitystutkimus alkoi kuitenkin muotoutua vasta 1900-luvun puolivälissä. Tuolloin kehitys ymmärrettiin useimmiten suoraviivaiseksi tai portaittaiseksi, pitkälti talouskasvun vetämäksi edistykseksi. Ajattelutapa antoi ymmärtää, että kun maa rikastuu, siitä hyötyvät kaikki. Osan väestöstä rikastuessa vauraus hiljalleen tihkuu muuallekin yhteiskuntaan. 1960- ja 1970-luvuilla tätä yksisuuntaista ja yksiulotteista kehityksen mallia alettiin arvostella. Niin sanottu riippuvuuslaskenta korosti, että maailmankaupan epätasa-arvoiset rakenteet asettavat valtiot keskenään epäreiluun asemaan: ajateltiin, että vauraus kasaantuu jo ennestään rikkaille köyhien köyhtyessä entisestään. 1980-luvulla vaihtoehtoiset kehitysnäkemykset käänsivät aiemman rakenne- ja valtiovetoisen asetelman pääläelleen. Kehityksen keskipisteeksi otettiin yksilö. Yksilön vaikutusvaltaa omaan elämäänsä korostettiin ja aidon kehityksen uskottiin olevan mahdollista vain alhaalta ylöspäin, ihmisestä itsestään lähtien. (Karjalainen, 2009.)

Käsitys kehityksestä vaikuttaa siihen, miten sitä ajatellaan parhaiten saavutettavan. 2000-luvun kehitysajattelua kuvaa parhaiten hajanaisuus. Eri tavat ymmärtää kehitys elävät rinta rinnan toinen toistaan haastaen. Talouskasvun keskeisyyttä kehityksessä korostavat etenkin kansainväliset rahoituslaitokset, kuten Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto IMF. Maailmankaupan rakenteiden merkitystä painottavat nykyään valtiollisten toimijoiden sijaan monet kansalaisjärjestöt. Inhimillinen kehitys puolestaan näkyy esimerkiksi YK:n vuosituhattavoitteissa, joissa muutoksen kohteina ovat ihmiset, eivät

niinkään talous tai maailmanmarkkinat. (Karjalainen, 2009.) Nykyään korostetaan kuitenkin yhä enemmän kokonaisvaltaisen kehityksen merkitystä yksilöiden mahdollisuudelle elää ihmisarvoista elämää (Rudanko, 2008).

Teoriaosuuteni peilaa kehitysteoreettista näkökulmaa suhteessa pohjoismaisen hyvinvointivaltion teoriaan. Tässä luvussa esittelen vuoden 1998 Nobel-palkitun intialaissyntyisen taloustieteilijän Amartya Senin näkemystä kehityksestä, kehityskeskustelusta ja kehitysmaiden tilasta sekä hänen teoriaansa vapaudesta kehityksen edistäjänä, minkä jälkeen luvussa kolme esittelen pohjoismaisen hyvinvointivaltion ns. ”vastauksen” kehityksen ja kehitysmaiden ongelmiin Bo Rothsteinin pohjoismaisen hyvinvointivaltion teorian avulla. Pohjustan osuutta ensin esittelemällä pohjoismaisen hyvinvointivaltion taustafilosofiaa ja historiaa.

2.1 Vapauden merkitys kehitykselle

Amartya Senin mukaan maailmassa on yhä vuosien kehittämissyritysten jälkeen huomattavaa köyhyyttä ja epätasa-arvoisuutta. Vanhojen ongelmien lisäksi kohtaamme myös uusia haasteita. Näihin olemassa oleviin ongelmiin ja uusiin haasteisiin kuuluvat niin köyhyyden pysyvyys ja toteutumattomat perustarpeet kuin laajalle levinnyt nälänhätäkin, joka vaikuttaa miljoonien ihmisten jokapäiväisiin selviytymismahdollisuuksiin. Myös rajallinen pääsy terveydenhuollon, toimivien saniteettijärjestelmien sekä puhtaan veden pariin ovat todellisia ongelmia ympäri maailmaa. Lisäksi naisten etujen laiminlyöminen, erilaiset uhkat ympäristölle, taloudelle ja sosiaaliselle elämälle, kuten myös perusvapauksien ja peruskansalaisoikeuksien loukkaaminen, kuuluvat osaksi globaaleja ongelmia ja haasteita. Senin mukaan näiden oikeuksien kieltämistä perustellaan usein taloudellisen kasvun edesauttamisella ja sen toimivuudella nopealle taloudelliselle kehitykselle. Moni ihminen ympäri maailmaa kärsii näistä ongelmista, joita Sen nimittää vapaudettomuuden eri muodoiksi. (Sen, 2001, xi, 15.)

Kehityksen edistäminen on Senin *Development as Freedom* -teoksen mukaan keskeinen osa selviytymistä näistä edellä esitetystä maailmaa koskettavista monitasoisista ongelmista. Hän näkee vapaudettomuuksien poistamisen olevan olennainen, tärkeä osa

kehitystä. Jotta kehitystä voisi tapahtua, tulee vapautta edistää ja se tulisi myös Senin (2001, xii) mukaan nähdä kehityksen ensisijaisena tavoitteena kuin myös sen pääasiallisena keinona. Kehitys muodostuu hänen mukaansa poistamalla eri vapauksien puutteita, jotka jättävät ihmisille hyvin vähän vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia. Senin teorian lähtökohta on ajatus vapaudesta kehityksen edistäjänä, jossa vapaus ymmärretään eri mahdollisuuksiksi: vapautena itse elämään ja sen eri toiminnan osa-alueisiin.

Senin (2001, 21 - 23) esittämä keskeisin esimerkki tästä on mustien asema Yhdysvalloissa. Vaikka he ovat keskimäärin köyhempiä kuin valkoinen väestö Yhdysvalloissa, niin varakkuudella ja tuloilla mitattuna mustat ovat kuitenkin huomattavasti paremmassa asemassa kuin ihmiset kehitysmaissa. Huomionarvoista on, että he kuitenkin kuolevat keskimäärin aiemmin kuin ihmiset köyhemmissä maissa, kuten esimerkiksi Kiinassa tai Sri Lankassa. Syyksi tälle Sen esittää ongelmat pääsyssä terveydenhuollon pariin, koulutustason sekä väkivallan yleisyyden. Tämän takia monet mustat Yhdysvalloissa menettävät Senin mukaan kaikista perustavimman vapautensa, elämän, paljon aikaisemmin kuin ihmiset kehitysmaissa. Senin käyttämä vapauden käsite avaakin kokonaisvaltaisen näkökulman kehitykseen.

Vastauksena maailmaa koskettaviin ongelmiin ihmisten tulisi Senin (2001, xi-xii) mukaan tunnistaa eri vapauksien rooli ja merkitys. Sen käyttää käsitettä yksilön toimijuus (*agency*), joka on hänen mukaansa olennaisin tekijä, kun keskitytään maailmaa koskettaviin ongelmiin. Toisaalta vapaus, joka ihmisillä yksilöllisesti on, on rajoittunut niiden sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten mahdollisuuksien perusteella, joita yhteiskunta pystyy jäsenilleen tarjoamaan. Senin mukaan onkin tärkeää antaa yhtäläinen merkitys sekä yksilön vapauden keskeisyydelle että sosiaalisille vaikutteille. Hän painottaa eri vapauksien vaikutusta toisiinsa: esimerkiksi on olemassa näyttöä siitä, että taloudellinen ja poliittinen vapaus auttavat vahvistamaan toisiaan ennemminkin kuin ovat uhkia toisilleen. Jotta pystymme Senin mukaan vastaamaan meitä kohtaaviin ongelmiin, yksilön vapaus tulee nähdä sosiaalisena sitoutumisena.

Kehitys tulisi siis Senin mukaan nähdä ihmisten nauttimien todellisten vapauksien edistämisen prosessina. Hän esittää kaksi syytä sille, miksi yksilön vapaus on niin merkityksellinen kehitykselle ja sen edistämiseksi. Nämä syyt liittyvät vapauden arvioivaan ominaisuuteen ja sen tehokkuuteen. Arvioivalla ominaisuudella Sen tarkoittaa sitä, että

edistymisen arvioiminen täytyy tehdä pääasiassa sen perusteella, ovatko ihmisten vapaudet tulleet paremmiksi tai ovatko ne laajentuneet. Yhteiskunnan menestymistä tulee arvioida pääasiassa niiden vapauksien perusteella, joita yhteiskunnan jäsenille on tarjolla. Vapaus ei ole kuitenkaan vain menestymisen tai epäonnistumisen arviointia, vaan se myös edistää yksilön aloitteellisuutta ja sosiaalista tehokkuutta. Suurempi vapaus edistää Senin mukaan ihmisten kykyä auttaa itseään ja vaikuttaa ympäröivään maailmaan. Tehokkuudella sen sijaan tarkoitetaan, että kehityksen saavutukset ovat riippuvaisia ihmisten omasta, oman toimijuutensa, vapaudesta. Sen korostaa, että tehokkuuteen liittyy eri vapauksien keskinäinen vahvistaminen ja juuri näiden keskinäisten yhteyksien takia vapaa ja kestävä toimijuus on merkittävä tekijä kehityksen edistämisessä. Vapaa toimijuus itsessään ei ole pelkästään olennainen osa kehitystä, vaan se myös myötävaikuttaa muiden vapauksien vahvistumiseen. Suurempi vapaus edistää ihmisten kykyä auttaa itseään sekä sitä kautta vaikuttaa myös toiminnallaan ympäröivään maailmaan. (Sen, 2001, 3 - 4, 18.)

2.2 Institutionaaliset järjestelyt ja vapauksien yhteenliittymät

Yksilöllisen vapauden ja sosiaalisen kehityksen saavuttamiseen kuuluu paljon muutakin kuin vain nämä kaksi asiaa. Siihen, mitä ihmiset voivat saavuttaa, vaikuttavat myös taloudelliset mahdollisuudet, poliittiset ja sosiaaliset vapaudet, terveydentila ja peruskoulutus. Näiden mahdollisuuksien institutionaaliseen järjestymiseen vaikuttavat myös yksilöiden mahdollisuudet harjoittaa vapauksiaan sekä vapaus osallistua sellaiseen julkiseen päätöksentekoon, joka edesauttaa näiden mahdollisuuksien kehitystä. Sen korostaa teoriassaan vapauden merkitystä kehityksen pääasiallisena piirteenä ja antaa siitä esimerkin. Kehityksen rajoittuneimpien näkemysten, kuten bruttokansantuotteen kasvun tai teollistumisen asteen mittaamisen, yhteydessä usein kysytään, edistääkö jokin tietty poliittinen tai sosiaalinen vapaus, kuten vapaus poliittiseen osallistumiseen tai mahdollisuus saada peruskoulutusta, kehitystä. Senin mukaan asioiden esittäminen tällä tavalla usein kuitenkin sivuuttaa ymmärryksen siitä, että nämä vapaudet kuuluvat automaattisesti jo valmiiksi osaksi kehitystä. Senin mukaan niiden merkitystä kehitykselle ei pitäisi joutua uudelleen perustelemaan niiden välillisellä vaikutuksella bruttokansantuotteen kasvuun tai teollistumisen edistämiseen. (Sen, 2001, 5.)

Myös monia muita esimerkkejä voidaan Senin mukaan esittää kuvaamaan sitä keskeistä eroa, jonka avulla tavoitellaan näkökulmaa, jossa kehitys nähdään kokonaisvaltaisena vapauksien edistämisen prosessina. Tällainen kehityksen prosessin laaja näkökulma mahdollistaa useiden eri instituutioiden merkityksen yhtäaikaisen vahvistamisen. Näihin instituutioihin kuuluvat niin markkinat ja niihin liittyvät eri organisaatiot, hallitukset ja paikalliset viranomaiset, poliittiset puolueet ja muut kunnalliset instituutiot, koulutusjärjestelmät kuin myös mahdollisuudet avoimeen dialogiin ja keskusteluun. Ihmisten mahdollisuudet ja tulevaisuudennäkymät riippuvat Senin mukaan ratkaisevasti siitä, mitä instituutioita on olemassa ja kuinka ne toimivat. (Sen, 2001, 8 - 9, 142.)

Yksilön mahdollisuudet riippuvat yhteiskunnassa vallitsevista taloudellisista, sosiaalisista ja poliittisista järjestelmistä. Institutionaalisten järjestelyiden tekemisessä täytyy Senin mukaan huomioida eri vapauksien instrumentaaliset roolit. Vapauden instrumentaaliin rooleihin kuuluu useita erillisiä, mutta samanaikaisesti toisiinsa liittyviä osia, kuten taloudelliset ja sosiaaliset mahdollisuudet, poliittiset vapaudet sekä muita hyvälle elämälle tärkeitä osia. Näillä instrumentaalisilla oikeuksilla, mahdollisuuksilla ja oikeutuksilla on vahvat yhteenliittymät, jotka vaikuttavat kehityksen prosessiin monella eri tapaa. Jotta näihin moninasiin vapauksien yhteenliittymiin pystyttäisiin riittävässä määrin vastaamaan, on Senin mukaan tarpeellista kehittää ja tukea instituutioiden monimuotoisuutta. Näihin instituutioiden monimuotoisuuksiin kuuluvat niin demokraattiset järjestelmät, lainsäädäntömekanismit, markkinarakenteet, koulutukselliset ja terveydenhuollolliset järjestelmät kuin myös tiedotusvälineiden ja muiden viestimien mahdollisuudet toimia. Instituutiot voivat liittää yhteen niin yksityisiä kuin julkisiakin aloitteita sekä paljon monimutkaisempia rakenteita kuten esimerkiksi hallitusten ulkopuolisia organisaatioita (NGO:t). (Sen, 2001, 53.)

Vapaudet eivät ole Senin mukaan vain kehityksen ensisijaisia päämääriä, vaan ne ovat myös sen pääasiallisia keinoja. Kehityksen päämäärä liittyy niiden vapauksien arviointiin, joita ihmiset nauttivat. Sen näkee vapauden tärkeänä, koska siinä yhdistyvät eri vapaudet toisiinsa: poliittiset vapaudet auttavat edistämään taloudellista turvallisuutta, sosiaaliset mahdollisuudet helpottamaan taloudellista osallistumista, taloudelliset mahdollisuudet voivat auttaa luomaan hyvinvointia kuten myös julkiset resurssit sosiaalisia mahdollisuuksia. Eri vapaudet auttavat vahvistamaan toisiaan. Riittäväillä sosiaalisilla mahdollisuuksilla yksilöt voivat tehokkaasti muokata omaa elämäänsä ja näin myös auttaa

toisiaan. Yksilöitä ei tulisi nähdä Senin mukaan ainoastaan kehitysohjelmien passiivisina vastaanottajina. (Sen, 2001, 10 - 11, 53.)

2.3 Vapaus mahdollisuutena ja prosessina

Ihmisillä on tapana haluta yhä enemmän ansioita ja varallisuutta. Tämä ei johdu Senin mukaan siitä, että ansiot ja varallisuus olisivat tavoiteltavia itsensä takia, vaan koska tyypillisesti niitä ihaillaan siitä syystä, että ne mahdollistavat suuremman vapauden elää sellaista elämää, jota ihmisillä on yleisesti tapana arvostaa. Varallisuuden hyödyllisyys johtuu siitä, mitä se mahdollistaa ihmisten tekevän – se auttaa saavuttamaan vapaudet. Kehityksen pääasiallisena tarkoituksena ei ole Senin mukaan varallisuuden maksimoiminen. Sen takia taloudellista kasvua ei voi pitää kehityksen päätepisteenä itsessään. Kehityksen täytyy olla Senin mukaan enemmän keskittynyt edistämään elämää, jota ihmiset elävät sekä vapauksia, joita he nauttivat. (Sen, 2001, 14.)

Amartya Sen tarkastelee vapauden käsitettä kahdesta näkökulmasta: vapaus voidaan käsittää mahdollisuutena (*freedom as an opportunity*) tai prosessina (*freedom as a process*). Senin mukaan nämä näkökulmat ovat toisistaan erillisiä, mutta molemmat niistä ovat yhtä tärkeitä vapauden ymmärtämisessä. Vapaus mahdollisuutena ja prosessina voivat olla yhdenmukaisia, mutta ne voivat olla myös ristiriidassa keskenään. Lisäksi niiden keskinäinen arvojärjestys voi vaihdella tilanteesta toiseen. (Sen, 2002, 10.)

Vapaudella mahdollisuuden näkökulmasta Sen tarkoittaa niitä mahdollisuuksia, jotka se tarjoaa päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Kun vapautta tarkastellaan mahdollisuutena, on syytä kiinnittää huomiota siihen, mikä on yksilöiden tosiasiallinen kyky käyttää vapauden tarjoamia mahdollisuuksia tavoitteidensa edistämiseksi. (Sen, 2002, 10.) Vapauden mahdollisuus-aspektiin liittyy Senin mukaan vapauden hyvinvointi-
ulottuvuus (*well-being freedom*). Jotta hyvinvointi-vapaus voitaisiin saavuttaa, ihmisillä tulee olla yksilölliset kyvyt ja ympäristön tarjoamat mahdollisuudet oman hyvinvoinnin saavuttamiseksi. (Sen, 1985, 200 - 201.) Nämä kyvyt ja mahdollisuudet joko edesauttavat tai estävät yksilön pyrkimyksiä saavuttaa fysiologinen, taloudellinen ja psykologinen hyvinvointi. Tämä teoria tunnetaan ns. toimintakykyjen lähestymistavan (*capability*

approach) nimellä. Sen esittää viisi ehtoa, joiden avulla hyvinvointi-vapauteen voidaan vaikuttaa: 1) poliittiset vapaudet (mm. lehdistön vapaus), 2) taloudelliset olosuhteet, 3) sosiaaliset mahdollisuudet (mm. terveydenhoito), 4) läpinäkyvyyden takaaminen (yhteiskunnallisten prosessien ennustettavuus) ja 5) turvallisuus. Nämä ehdot ovat toisiinsa kietoutuneita ja tarjoavat kasvualustan hyvinvointi-vapaudelle. (Syrjämäki & Räsänen, 2008.)

Toisaalta vapautena voidaan ymmärtää myös se, miten vapaasti eri prosessit toimivat. Tällöin huomio kiinnittyy siihen, toteutuuko vapaus valintatilanteessa, vai vaikuttaako valintaan ulkopuoliset rajoitukset tai muiden vastustus. Tätä vapauden ulottuvuutta Sen kutsuu vapauden prosessi-näkökulmaksi (*process aspect of freedom*). (Sen, 2002, 10.) Tällöin huomio kohdistuu siihen prosessiin tai toimintamalliin, jonka mukaisesti yksilön valinnat tapahtuvat (Syrjämäki & Räsänen, 2008). Prosessi-näkökulmaan liittyy olennaisesti ajatus toimija-vapaudesta (*agency freedom*). Toimija-vapaudella Sen tarkoittaa sitä, mitä yksilö on vapaa tekemään ja saavuttamaan tavoitellessaan omia päämääriään tai toteuttaessaan arvojaan. (Sen, 1985, 203.) Vapauden prosessi-näkökulma sisältää kaksi ominaisuutta. Jotta yksilö voi prosessin näkökulmasta olla vapaa, hänen on ensinnäkin oltava autonominen. Senillä tämä liittyy kysymykseen yksilön operatiivisesta roolista päätöksentekoprosessissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yksilö tekee itse päätöksensä sen sijaan, että ne tekisi joko toinen yksilö tai instituutiot. Toisaalta, jotta prosessi-vapaus toteutuisi, yksilön on pystyttävä olemaan immuuni sille, että muut toimijat yhteiskunnassa puuttuvat hänen päätöksentekoonsa. (Sen, 2002, 507 - 508.)

Sekä hyvinvointi-vapaus että toimija-vapaus ovat Senin mukaan tärkeitä ja ansaitsevat yhteiskunnallisen tunnustuksen. Ne ovat myös läheisessä suhteessa toisiinsa. Esimerkiksi kyky muodostaa omia päämääriä (toimija-vapaus) on itsessään tärkeä osa hyvinvointiamme. Samalla se myös laajentaa sitä yksilön mahdollisuuksien perspektiiviä, jonka avulla hän voi parantaa esimerkiksi taloudellista hyvinvointiaan. Hyvinvointivapauden yhteydessä on tuotava esille, että yksilön oma toiminta ei aina ole oleellista sen kannalta. Esimerkiksi vapaus fysiologiseen hyvinvointiin voidaan turvata yhteiskunnan tarjoaman yleisen terveydenhuollon kautta. Taloudellinen vapaus ei ole vapauden ensisijainen muoto eikä taloudellinen liberalismi yksinoikeutettu yhteiskunnan teoria. Tässä suhteessa Sen seuraa positiivista vapauskäsitystä ja liittää yhteen ajatukset vapaudesta ja ”hyvästä elämästä”. (Syrjämäki & Räsänen, 2008.)

Senin ajatus kehityksestä perustuu siihen, että se on paljon muutakin kuin vain pelkkää talouskasvua. Hänen mukaansa talous tulisi ymmärtää vain yhdeksi kehityksen osa-alueeksi, ei yksin koko kehitystä hallitsevaksi tekijäksi. Keskeisempää kuin pelkkä talouskasvu, on ihmisten omien toimintamahdollisuuksien kokonaisvaltainen avartaminen. Sen (2000, 93 - 94) puhuikin positiivisesta vapaudesta, jolla hän tarkoittaa juuri ihmisten tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia. Kokonaisvaltaisuudella on merkittävä rooli Senin teoriassa, sillä hän tarkoittaa etenkin vapauden edistämistä. Sen painottaa vapauden merkitystä ja valtion velvollisuutta puuttua yksilön vapauksiin turvatessaan ihmisten positiivisten oikeuksien toteutumista. Sen näkee vapauden erilaisina mahdollisuuksina, joihin vallitsevat yhteiskunnan instituutiot vaikuttavat.

Tämän tutkielman kannalta on mielenkiintoista, pystyykö pohjoismainen hyvinvointivaltio kehitysyhteistyöllään tuomaan ja välittämään ne vapaudet toimintansa kohdemaihin, joita sen omaan ideologiaan kuuluu?

3. POLIITTISET INSTITUUTIOT POHJOISMAISEN HYVINVOINTIVALTION PERIAATTEIDEN LUOJINA

Edellisessä luvussa esittelin Amartya Senin näkemystä vapaudesta kehityksen edistäjänä ja hänen teoriaansa toimintamahdollisuuksista hyvän elämän perustana. Sen näkee vapauden mahdollisuuksina, joihin vallitsevat yhteiskunnan instituutiot vaikuttavat. Tässä luvussa esittelen Bo Rothsteinin *Just Institutions Matter* –teoksessa esittelemää näkemystä pohjoismaisen hyvinvointimallin perusteista ja toiminnasta. Rothstein pohtii, miksi universaaleiden hyvinvointivaltioiden harjoittama sosiaalipolitiikka tasaa tuloeroja ja torjuu köyhyyttä ja syrjäytymistä tehokkaammin kuin muiden maiden harjoittamat tarveharkintaisiin tukiin perustuvat tai vain perusturvaa tarjoavat mallit. Rothsteinin teoriassa keskeinen rooli on poliittisilla instituutioilla ja niiden merkityksellä yhteiskuntien muokkaajana. Kappaleen lopussa tuon Senin ja Rothsteinin ajatukset yhteen ja pohdin poliittisten instituutioiden merkitystä kehitykselle, vapaudelle ja toimintamahdollisuuksille.

3.1 Hyvinvointivaltio ja pohjoismainen malli

Englantilaisella kielialueella käytetty nimitys *welfare state* on yleensä suomennettu *hyvinvointivaltioksi*. Käsitteellä tarkoitetaan valtiota, jossa valtiovalta on ottanut vastatakseen kansalaisten minimielintason turvaamisesta sosiaalipolitiikan keinoin. Hyvinvointivaltion päätuntemerkkinä on kehittynyt valtiollinen sosiaaliturvakoneisto, ja sen muina tuntemerkkeinä on pidetty aineellista vaurautta, siihen liittyvää kohtuullisen korkeaa elintasoja ja joskus myös poliittista demokratiaa. Welfare–sanalla on myös kaksoismerkitys: se tarkoittaa paitsi hyvinvointia myös sosiaaliturvaa tai yksinkertaisesti sosiaalipolitiikkaa. *Welfare state* voidaan siis kääntää joko sosiaalipolitiikkaa harjoittavaksi valtioksi tai *sosiaalivaltioksi*, jota joskus käytetäänkin hyvinvointivaltion synonyyminä. (Karisto ym. 2003, 286.)

Yksi hyvinvointivaltion arkkitehteistä, ruotsalainen Gunnar Myrdal (1958, 45) määrittelee demokraattiseen hyvinvointivaltioon kuuluvaksi taloudellisen kehityksen, tavoitteen täystyöllisyydestä, tasa-arvoiset mahdollisuudet, sosiaalisen turvallisuuden, turvatut minimitasot niin palkan kuin ravinnon, kodin, terveyden ja koulutuksen suhteen

yhtäläisesti kaikille alueille ja sosiaalisille ryhmille. Kansainvälisesti ihanteet vapaudesta, tasa-arvosta ja solidaarisuudesta voi saavuttaa Myrdalin mukaan vain poliittisella kehityksellä kohti hyvinvointivaltiota (Myrdal, 1958, 10).

Hyvinvointivaltio-opin juuret ovat pyrkimyksessä päästä eroon luokkayhteiskunnasta, mutta 1960-luvulta lähtien hyvinvointivaltion laajenemista selittää etenkin naisliikkeen nousu ja sukupuolten välisen tasa-arvopoliitiikan vahvistuminen. Toisesta maailmansodasta selviytyneelle maailmalle hyvinvointivaltio oli suuri poliittinen lupaus. Nimenomaan Ruotsi tuli kuuluisaksi kolmannesta tiestä, joka erosi selvästi Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton aatteellisista malleista. Hyvinvointia, turvallisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa tarjonnut ruotsalainen kansankoti oli vetovoimainen ihanne. Pohjoismaisen mallin varsinaiset luojat olivat juuri Ruotsi sekä Tanska, joissa poliittinen demokratia ja kansalaisten luottamus valtioon olivat jo varhain korkealla tasolla ja joissa luokkayhteiskuntaa ryhdyttiin tietoisesti miedontamaan jo 1900-luvun alussa. Suomessa ei sen sijaan kuitenkaan puhuttu kansankodista. Suomi oli Ruotsia köyhempi, maatalousvaltaisempi ja työkeskeisempi maa, jossa sosiaalipoliittikkaan suhtauduttiin käytännöllisesti ja välttämättä suuria sanoja. Suomen sosiaalipoliittikka oli pitkään jäljessä Ruotsista ja Tanskasta. Suomen katsottiin varauksetta kuuluvan pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden joukkoon vasta 1980-luvun alussa. (Anttonen & Sipilä, 2004.)

Pohjoismaista hyvinvointimallia kuvataan tavallisesti maantieteellisellä nimellä ”pohjoismainen”. Tutkijoiden käyttämiä sisällöllisiä nimiä ovat olleet sosiaalidemokraattinen, institutionaalinen ja universaali tai universalistinen. Ideaalittyyppisesti pohjoismaista mallia tai ainakin pohjoismaista hyvinvointietosta luonnehditaan tasa-arvolla, universalismilla ja laajalla julkisella vastuulla. Nämä muodostavat toisiinsa liittyvän hierarkian: tasa-arvoa ei ole ilman universalismia eikä universalismia ilman laajaa julkista vastuuta. Laaja kattavuus on universaalien hyvinvointivaltion peruspiirre. Kaikki kuuluvat hyvinvointijärjestelmien piiriin tietyissä väestökategorioissa: esim. tietyn ikäisinä lapsina tai vanhoina, lapsiperheiden vanhempina tai sairaina. Universaali hyvinvointivaltio on käsitetty nimenomaan köyhien, pienituloisten ja alioikeutettujen suojana (Julkunen, 2007).

Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli perustuu sosiaaliturvaan ja erilaisiin hyvinvointipoliittikkoihin ja -palveluihin. Hyvinvointiyhteiskunnan tunnuspiirteinä on

pidetty hyvinvoinnin tasaamiseen tähtäävää jakopolitiikkaa sekä kattavia ilmaisia sosiaali- ja terveystalouksia. Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli perustuu julkisen sektorin tarjoamiin laajoihin hyvinvointipalveluihin kaikille kansalaisille. Jokaiselle kansalaiselle tarjotaan vähimmäisturva kaikkia suuria (taloudellisia) riskejä vastaan (Myrdal, 1964, 19). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion yhtenä keskeisimpänä piirteenä on pidetty suurta julkista taloutta.

Bo Rothstein (1998, 171) pohtii ruotsalaisen hyvinvointivaltiomallin luomisen keskeisimpiä tarkoituksia ja sitä, millä tavalla hyvinvointivaltiota tulisi tarkastella. Hän kysyy, pitäisikö hyvinvointivaltio nähdä yrityksenä kasvattaa kansalaisten autonomiaa varustamalla heidät tietynlaisella peruskävykkyydellä, jota he eivät itse omillaan muuten pysty hankkimaan, vai pitäisikö hyvinvointivaltio nähdä enneminkin valtion toimesta kansalaisyhteiskuntaan tunkeutumisenä, jossa kansalaiset pelkistetään alempiarvoisiksi asiakkaiksi, joiden arvellaan olevan kykenemättömiä hoitamaan omia toimiaan? Rothsteinin (1998, 187) mukaan valtion aktiivista roolia ei tulisi nähdä kansalaisyhteiskunnan vahvuuden vähenemiseen vaikuttavana tekijänä, koska valtion roolin kasvu ei tarkoita kansalaisyhteiskunnan merkityksen vähenemistä. Tietynlaiset toimet voivat kyllä hänen mukaan heikentää kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuutta, mutta taas toisenlaiset toimet voivat kasvattaa sen asemaa. Kysymykseen hyvinvointivaltion tarkoituksista ei siis ole olemassa yksiselitteistä vastausta, vaan kyse on Rothsteinin mukaan enneminkin siitä, millaisia ovat ne toimet, joita valtio tekee.

3.2 Poliittiset instituutiot yhteiskuntien normien ja eroavaisuuksien selittäjänä

Vielä 1900-luvun puolivälin jälkeen bruttokansantuotteen osuus, jonka eri OECD-maat käyttivät maidensa sosiaalisiin ohjelmiin ja sosiaalipolitiikkaan, eivät eronneet suuresti toisistaan. 1960-luvun alkupuolelle asti Ruotsi oli tässä suhteessa yksi hyvinvointivaltio muiden joukossa. Sen sosiaalipolitiikka ei ollut yhtään kokonaisvaltaisempaa tai anteliaampaa kuin muidenkaan maiden. Nykyään vaihtelut maiden välillä ovat kuitenkin huomattavasti suurempia. Ruotsi pohjoismaisen hyvinvointipolitiikan edustajana eroaa sosiaalipolitiikkaan käyttämänsä osuuden perusteella monilla tavoin, joista yksi merkittävä

ero on sen sosiaalipolitiikan poikkeuksellinen laajuus ja kattavuus. Tällainen määrällinen hyvinvointipolitiikan erojen mittaaminen on yksi tapa kuvata sitä, mikä erottaa länsimaiset demokratiat toisistaan. Toinen, laadullinen tapa, on tuoda esiin universaaleiden ja selektiivisten hyvinvointivaltioiden väliset eroavaisuudet, joita ovat mm. etuuksien tasot sekä lakisääteisten etujen ja palveluiden osuudet sekä laajuudet. (Rothstein, 1998, 145 - 146.)

Lauri Siitonen pohtii väitöskirjassaan *Aid and identity policy* (2005, 52), minkä takia huoli köyhyydestä ja epätasa-arvosta vaihtelee maiden välillä ja miten sitä voidaan selittää. Hänen mukaansa maat, joilla oli erittäin kehittynyt kotimainen hyvinvointijärjestelmä, eli tietynlainen identiteetin laji (*type identity*), osoittautuivat anteliaiksi kehitysavun antajiksi. Sen perusteella, että samantyylliset maat käyttäytyvät samalla tavalla, tarjoaa ylimääräistä legitimitettä apupolitiikalle. Hänen mukaansa onkin järkeenkäypää odottaa, että samantyylisten maiden keskinäinen toimintatapojen jäljitteleminen on yhdenlainen sosiaalinen prosessi, joka muokkaa apupolitiikkaa. Jäljitteleminen tarjoaakin hyvän perustelun sille, minkä takia apupolitiikat syntyivät yhden vuosikymmenen aikana teollistuneissa demokratioissa. (Siitonen, 2005, 54.)

Rothsteinin (1998, 138) mukaan on empiirinen fakta, että hyvinvointivaltiot läntisessä maailmassa eroavat toisistaan; jotkut hyvinvointivaltiot ovat anteliaampia ja kokonaisvaltaisempia kuin toiset. Toisin sanoen joidenkin maiden kansalaiset ovat suostuvaisempia solidaarisuuteen kuin toisten maiden kansalaiset. Hän selittää teoriassaan erojen käyttäytymisessä sekä yhteiskuntien normeissa ja säännöissä selittyvän maiden erilaisilla poliittisten instituutioiden malleilla. Poliittiset instituutiot ovat olennaisin selitys sille, minkä takia sosiaalisissa normeissa on eroja ja minkä takia yhteiskunnat eroavat toisistaan. (emt. 134 – 135, 217.)

Rothsteinin mukaan yhteiskunnan normeja ei muodosteta suoraan esimerkiksi kulttuurin, historian tai luokkien perusteella, vaan poliittisten instituutioiden synnyttämisen tai muotoilemisen hetkellä. Tämän takia kansalaisilla on merkittävä rooli, koska he pystyvät ainakin jollain tapaa vaikuttamaan vallitseviin normeihin muotoilemalla poliittiset instituutiot sellaiseksi kuin haluavat. Hänen mukaansa on osoitettu mahdolliseksi, että keskeiset poliittiset toimijat muokkaavat instituutioita tietoisesti. Näin on esimerkiksi käynyt muutaman kerran Ruotsin poliittisessa historiassa. (Rothstein, 1998, 134 – 135.)

Rothsteinin mukaan poliittisten instituutioiden, joita ovat mm. sosiaalivakuutus, verotusjärjestelmä tai parlamentaarinen päätöksentekofoorumi, rooli käyttäytymisen selittäjänä onkin erityisen merkittävä, koska ne saavat määrittää ketkä saavat osallistua (yleisesti yhteiskunnassa), mitä resursseja voidaan käyttää, sekä mitä sääntöjä noudatetaan päätöksentekoprosesseissa (emt. 138).

Rothstein (1998, 216) mukaan poliittiset instituutiot ovat keskeisin selittävä tekijä, minkä takia laaja-alaista yhteistyötä kansalaisten keskuudessa esiintyy. Hän pohtiikin, millä perustein ihmiset ovat valmiita universaaliin käytökseen, eli antamaan rahansa (veroihin), aikansa (pakolliseen koulutukseen ja sotilaspalveluun) sekä antamaan mahdollisesti myös itsensä ja läheisensä (riippuvuus hoivasta ja koulutuksesta) valtiolle. Kolmen ehdon tulee täytyä, jotta tällaisille toimille saadaan kannatusta:

1. Kansalaiset pitävät hyvinvointivaltiota ja sen ohjelmia itsessään reiluna, sekä uskovat sen avulla saavutettavan oikeudenmukaisen lopputuloksen. Valtion tulee näyttää, että ohjelma ei ole diskriminoiva eikä epäoikeudenmukainen.
2. Kansalaiset uskovat muidenkin osallistuvan solidaarisuuden perusteella ja hoitavansa oman osuutensa yhteisistä kustannuksista. Kansalaisten tulee pystyä luottamaan toisiinsa ja toistensa osallistumiseen.
3. Kansalaiset uskovat hyvinvointivaltion ja sen ohjelmien olevan organisoitu julkisen vallan taholta oikeudenmukaisesti. (Rothstein, 1998, 140 – 141, 222.)

Tämä tarkoittaa Rothsteinin mukaan sitä, että instituutiot eivät muuta ainoastaan sitä, minkä yksilöt käsittävät rationaaliseksi tai järkeväksi sekä oman etunsa mukaiseksi, vaan instituutiot vaikuttavat myös siihen, mitä yksilöt pitävät oikeana ja oikeudenmukaisena. Kansalaiset, jotka pitävät julkista valtaa oikeudenmukaisena ja reiluna, kokevat usein olevansa itse osa päätöksentekoprosessia. He näkevät päätöksentekijät suhteellisen puolueettomina ja neutraaleina, sekä kokevat itse tulevansa kohdelluksi kunnioittavasti, ja he uskovat myös lopputuloksen olevan reilu. (Rothstein, 1998, 141, 217.) Julkisen (2007) mukaan Rothstein tarkoittaa tällä kaksiulotteista hyötyajattelua. Kansalaiset haluavat olla mukana ensinnäkin sellaisessa, josta he hyötyvät itse ja toiseksi sellaisessa, minkä he kokevat reiluksi ja oikeudenmukaiseksi.

Rothsteinin (2008, 368) mukaan yleisiin normeihin ja arvoihin vaikuttaa menneisyys: Pohjoismaiden kansalaiset ovat historiallisista ja kulttuurisista syistä kallistuneet omaksumaan yhdenvertaisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden normeja. Vaikka näillä syillä on oma roolinsa, niin Rothsteinin teorian keskeisin ja merkittävin päätelmä on kuitenkin poliittisten instituutioiden ratkaiseva merkitys siihen, millaisiksi sosiaaliset normit muodostuvat. Sosiaaliset normit puolestaan vaikuttavat siihen, millaisiksi yhteiskunnat muodostuvat ja näin poliittiset instituutiot selittävät sitä, minkä takia yhteiskunnat eroavat toisistaan ja miksi niissä toimitaan eri tavoilla. Poliittisille instituutioille annettu malli määrittää ne moraalisuuden ja oikeudenmukaisuuden käsitteet sekä periaatteet, jotka vallitsevat yleisesti yhteiskunnassa (Rothstein, 1998, 217).

3.3 Universaalien hyvinvointipolitiikan perusta suhteessa selektiiviseen järjestelmään

Rothstein korostaa sitä, että universaalissa hyvinvointivaltiossa julkinen keskustelu koskee yhteisiä ongelmia, ja niihin pyritään etsimään myös yhteisiä ratkaisuja. Universaalien hyvinvointipolitiikan koko perusta pohjautuu arvoille, joiden mukaan kansalaisten välille ei tulisi tehdä eroja eikä heitä tulisi syrjiä. Selektiivinen tai valikoiva politiikka taas korostaa ”toisia”: köyhiä, ongelmaisia, syrjäytyneitä, niitä joiden ongelmiin ratkaisua etsitään. (Rothstein, 1998, 157 – 160.) Yleinen sosiaalipoliittinen keskustelu muotoutuu selektiivisessä järjestelmässä usein kysymykseksi siitä, mitä hyvin sopeutuneen enemmistön pitäisi tehdä ”muille”, toisin sanoen sosiaalisesti marginaaliselle vähemmistölle. Tällöin enemmistö voi kyseenalaistaa järjestelmän sisällöllisen oikeudenmukaisuuden kysyen, a) mihin tarvitsevien ja ei-tarvitsevien välinen raja tulisi vetää, b) eikö tarvitsevia itseään olisi aiheutta syyttää omasta tilanteestaan. Selektiivisessä mallissa keskustelu kohdistuu usein siihen, kuinka erotella ”kunnialliset” ja ”kunniantomat” köyhät, mikä kääntyy loputtomaan väittelyyn siitä, kuinka ja minne nämä kaksi rajaa olisi vedettävä. Tällöin on yhä vaikeampi väittää, että selektiiviset ohjelmat ovat normatiivisesti oikeudenmukaisia. Järjestelmän julkinen hyväksyntä heikentyy, koska sosiaalipoliittinen keskustelu ei päädy kysymään, mikä on *yleisesti oikeudenmukaista* vaan enneminkin mikä on *erityisesti välttämätöntä ”muille”*. (Rothstein, 2008, 372.)

Universaalissa järjestelmässä, jossa valtio varustaa kaikki kansalaiset tietyillä perusvalmiuksilla, on moraalinen logiikka kokonaan toinen. Sosiaalipolitiikan ajatellaan koskettavan koko yhteisöä ja kysymykseksi tulee, mikä on yleisestä näkökulmasta oikeudenmukainen tapa järjestää sosiaaliset toimenpiteet. Ei tarvita keskustelua siitä, miten ja minne tulisi vetää raja ”muille”, koska tämäntyylisiä rajoja ei yksinkertaisesti tarvita. Hyvinvointipolitiikka ei sen vuoksi käänny kysymykseksi siitä, mitä pitäisi tehdä ”köyhille” ja ”sopeutumattomille”, vaan pikemminkin kysymykseksi siitä, mikä luo yleistä oikeudenmukaisuutta valtion ja kansalaisten välisessä suhteessa. (Rothstein, 2008, 373.) Painoarvon ei siis Rothsteinin (1998, 157 – 160) mukaan tulisi olla kysymyksessä ”kuinka me voimme ratkaista heidän ongelmansa?” vaan enneminkin ”kuinka me voimme ratkaista yhteiset ongelmamme?”. Valtion tulisi kohdella kaikkia kansalaisiaan tasa-arvoisella huolenpidolla ja kunnioituksella sekä tarjota kansalaisilleen tietynlainen peruskyvykyys, joka mahdollistaa heidän tehdä itsenäisiä ratkaisuja. Universaalien hyvinvointipolitiikan tarkoituksena ei ole tehdä eroa kansalaisten välille; sen ei pidä erotella ”tarvitsevia” ja ”köyhiä” muista, eikä kohdella heitä eri tavalla. Mikäli näin tapahtuu, se rikkoo tasa-arvoisen kohtelun periaatetta. Päätämällä, kuinka paljon ”köyhät” tarvitsevat, valtio ottaa sille sopimattoman paternalistisen roolin, mikä ei ole yhtäaikaisesti sopuisuudessa yksilölle kuuluvan itsemääräämisoikeuden kanssa.

Julkunen (2007) kirjoittaa, että universalismia vahvasti puolustanut Richard Titmuss katsoi, että universaali politiikka etsii ratkaisua eriarvoisuuteen, selektiivinen taas ratkaisuja köyhyyteen. Selektiivisessä sosiaalipolitiikassa toiset näyttävät saajilta, toiset maksajilta. Universaali, tai ainakin pohjoismainen, hyvinvointimalli on pystynyt ainakin jossain määrin pitämään loitolla köyhyyden sekä taloudellisten, sosiaalisten ja terveyserojen kasvua samoin kuin työelämän laadun heikkenemistä. Vaikka nämä ilmiöt löytyvät meiltäkin, kehityskulut eivät ole olleet yhtä kärjekkäitä kuin selektiivisen sosiaalipolitiikan maissa.

Julkusen mukaan Rothstein argumentoi (1998; 2000) vahvasti sen puolesta, että universaali hyvinvointipolitiikka takaa niin substantiaalisen kuin proseduraalisen oikeudenmukaisuuden. Edellinen koskee hyvinvointipolitiikan sisältöjen ja tavoitteiden oikeutusta (esimerkiksi koko väestön sairauksien hoitoa tai kaikkien toimeentulon turvaamista), jälkimmäinen etuuksien ja palvelujen allokoinnissa noudatettuja menettelytapoja. Rothsteinin argumentti on, että mitä universaalimpaa kohdentaminen on,

sen reilumpana ja oikeudenmukaisempana järjestelmiä pidetään. Kontaktit universaalien järjestelmien kanssa antavat helpommin positiivisia kokemuksia, pitävät lupauksensa ja antavat tunteen reilusta ja yhtäläisestä kohtelusta. Sen sijaan tarveharkintaa sisältävät järjestelmät luovat anomisen ja myöntämisen, hakemisen ja epäämisen instituoidun epäilyksen pelikentän, jossa asiakkaiden on liioiteltava tarvitsevuuttaan ja kelpoisuuttaan, viranomaisen ja professionalistin on epäluuloisena epäiltävä huijausta. (Julkunen, 2007.)

Kumlinin ja Rothsteinin (2004) empiirinen tutkimus osoittaa, että universaalit järjestelmät pitävät usein lupauksensa. Em. tutkimuksessa kärjessä olivat terveydenhoito, lasten päivähoito ja julkinen liikenne, hännän huippuna taas toimeentulotuki. Edellisestä seuraa, että universalismi tuottaa korkeaa luottamusta. Vaikka tarpeen arviointia ei voi välttää, tämä päättely kehottaa tekemään hyvinvointijärjestelmistä niin universaaleja kuin mahdollista. Universalismia voidaan perustella myös tehokkuuden ja taloudellisen rationalismin nimissä. Suuressa mittakaavassa annettu ”samanlaista kaikille” voi olla tehokasta. Universaalit etuudet vaativat vähemmän byrokratiatyötä kuin tapauskohtaisesti harkitut. Tarve- ja tuloharkintaisiin etuuksiin verrattuna universaaleilla etuuksilla on merkittävä plussa. Ne eivät synnytä köyhyys-, kannustin- ja tuloloukkuja. (Julkunen, 2007.)

3.4 Poliittisten instituutioiden merkitys kehitykselle ja vapaudelle

Milton Friedman (1982) on esittänyt ajatuksen, että vapaus alkaa siitä mihin valtio loppuu. Tätä Friedmanin ajattelua on sovellettu mm. angloamerikkalaisissa maissa niin, että sosiaalipolitiikan nimenomaisena tehtävänä pidetään köyhyyden poistamista ja pitäytymistä minimitasoisessa hyvinvointivaltiossa. Angloamerikkalaisessa lähestymistavassa on puhuttu lopputuloksesta ja köyhyydestä. (Kangas & Ritakallio, 2008, 4). Pohjoismaisesta näkökulmasta tällainen sosiaalipolitiikan tehtävä on kuitenkin riittämätöntä: kaikille täytyy antaa yhtäläiset mahdollisuudet, mikä vaatii paljon suurempaa valtion väliintuloa kuin muissa maissa (ks. esim. Rothstein 1998; Goodin 1998; Castles 2004). Pohjoismaisessa lähestymistavassa huomio on kiinnitetty resursseihin ja eriarvoisuuteen. Tietyllä tavalla valtiota pidetään ihmisen vapauden edellytyksenä ja vapausoikeuksien ja mahdollisuuksien toteuttajana (Kangas & Ritakallio, 2008, 4).

Myös Amartya Sen (1992, 2001) on usein pohjoismaisilla linjoilla. Senin mukaan sosiaalipolitiikan tulisi tavoitella moraalista velvoitetta järjestää kaikille kansalaisille perusvalmiudet (*basic capabilities*). Sen käyttääkin teksteissään paljon toimintakyvyn käsitettä (*capabilities*). Köyhinä hän pitää niitä, joilla elämänhallinnan kyky on rajallinen. Voidaan puhua toimija-köyhyydestä, mikä viittaa siihen tilanteeseen, että yksilöllä ei ole mahdollisuuksia toimia haluamallaan tavalla. Senin lähtökohtana ovat kehitysmaat, joissa tilanne usein on se, että ihmisten elämä ehdollistuu köyhyyden kautta. Köyhyys on Senin mukaan vapaudettomuutta. Bo Rothstein ja Amartya Sen ovatkin ajatteluiltaan lähempänä toisiaan kuin äkkiseltään voisi uskoa.

Rothstein (1998) kääntää Amartya Senin tutkimuksiin nojaten minimivaltioon liittyvän Milton Friedmanin filosofoinnin pääläelleen. Vain minimin turvaava hyvinvointivaltio on nimenomaisesti sellainen pakkovalta, joka puuttuu ihmisten elämänprojekteihin. Universaalinen järjestelmä ei sitä tee. Päinvastoin. Minimitasot – sen mikä on ihmiselle tarpeellista – nimittäin täytyy jonkun aina määritellä ja yleensä määrittelyn suorittaa byrokraatti. Siksi, Rothsteinin mukaan, tarveharkintainen ja minimitasoinen hyvinvointivaltio on paternalistinen ja mitä suurimmassa määrin puuttuu ihmisten valintoihin ja ehdollistaa ihmiset toimijaköyhyyteen. Sen sijaan laaja, ruotsalaistyyppinen yhteiskuntapolitiikka takaa, Senin ajatuksiin pohjautuen, suurimman turvan köyhyyttä vastaan ja antaa parhaat edellytykset omien elämänprojektien rakentamiselle. Yleisellä koulutuksella, yleisellä sosiaaliturvalla jne. kansalaisille taataan laajimmat mahdollisimmat valmiudet ja kyvykkyydet (*capabilities*) toimia autonomisesti alati muuttuvissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa. Köyhyyden poistamiseksi valtion on taattava, ei vain taloudellinen minimiturva vaan myös riittävät muutkin toimintaedellytykset. (Kangas & Ritakallio, 2008, 22.)

Rothsteinin mukaan yhteiskunta määrittyy siinä vallitsevien poliittisten instituutioiden perusteella: erot käyttäytymisessä sekä yhteiskuntien normeissa ja säännöissä selittyvät maiden erilaisilla poliittisten instituutioiden malleilla. Tämä taas selittää sitä, minkä takia yhteiskunnat eroavat toisistaan. Pohjoismaisen mallin maissa, kuten Ruotsissa ja Suomessa, poliittiset instituutiot ovat muokanneet yhteiskunnan normeja ja käyttäytymistä kohti laajaa keskinäistä solidaarisuutta, tasa-arvoa ja vapautta. Laaja julkinen vastuu ja

universalismin periaatteet luovat pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin, jossa elintaso on suhteellisen korkea ja jossa kansalaiset on suojattu riskeiltä elämän eri vaiheissa.

Myös Sen tunnustaa yhteiskunnassa vallitsevien instituutioiden keskeisen roolin. Sen aloittaa teoriansa siitä mihin Rothstein omansa jättää. Vapauden edellytykset ovat Senin mukaan yhteiskunnassa vallitsevissa instituutioissa. Vapaus taas on keskeisin edellytys kehitykselle: ilman vapautta ei ole kehitystä ja ilman kehitystä ei ole muutosta eikä edistystä. Kehitys muodostuu hänen mukaan eri vapauksien puutteiden poistamisella. Sen ymmärtää vapauden eri mahdollisuuksiksi: vapautena itse elämään ja sen eri toiminnan osa-alueisiin. Sen käyttää käsitettä yksilön toimijuus, joka on hänen mukaan perimmiltään olennaisin tekijä vapaudessa. Yksilön toimijuuden lisäksi vapaus on kuitenkin rajoittunut sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten mahdollisuuksien perusteella, jotka ihmisille on tarjolla. Toisin sanoen niiden tekijöiden perusteella, joihin poliittiset instituutiot vaikuttavat.

Edellisen kappaleen lopussa esitin kysymyksen, pystyykö pohjoismainen hyvinvointivaltio tuomaan ja välittämään ne vapaudet kehitysyhteistyöllään toimintansa kohdemaihin, joita sen omaan ideologiaan kuuluu? Käytännön tason vastausta minulla ei kysymykseen ole, mutta niin Bo Rothstein kuin Amartya Senkin tuntuvat olevan omilla teoretisoinneillaan vakuuttuneita siitä, että pohjoismaisen hyvinvointivaltion oma ideologia vapauden edistämiseksi on periaatteen tasolla sängen toimiva: poliittiset instituutiot mahdollistavat yksilön vapauden ja toimijuuden, vapaus taas mahdollistaa kehityksen ja näin luo puitteet hyvään, eri mahdollisuuksien täyttämään, elämään.

4. SISÄISET JA ULKOISET VAIKUTTIMET KEHITYSMAIDEN TILAN SELITTÄJINÄ

Köyhyyden ongelmalle ja sen jatkuvuudelle on vuosien saatossa etsitty useita eri selityksiä. Osa selityksistä liittyy historiaan ja sen vaikutukseen nyky-yhteiskuntiin, toisissa selityksissä syytä etsitään yhteiskuntien sisältä tai päinvastaisesti ulkoisista tekijöistä. Yksiselitteistä syytä köyhyyteen ei ole löydetty, vaan se näyttäisi johtuvan useamman tekijän yhtäaikaisesta vaikutuksesta.

Amartya Senin mukaan köyhyyden vähentämisessä keskeisintä on kehitys, joka saavutetaan vapautta edistämällä. Sen näkee vapauden mahdollisuuksina, joihin vallitsevat yhteiskunnan instituutiot vaikuttavat. Bo Rothstein sen sijaan näkee yhteiskuntia muokkaaviksi tekijöiksi poliittiset instituutiot, jotka osaltaan edistävät vapauden luomia mahdollisuuksia. Tutkielmani kannalta on mielenkiintoista, pystyykö pohjoismainen hyvinvointivaltio tuomaan ja välittämään ne vapaudet kehitysyhteistyöllään toimintansa kohdemaihin, joita sen omaan ideologiaan kuuluu? Jotta oma analyysini ei tässä suhteessa jäisi liian yksipuoliseksi pohjoisen näkökulman esittelyksi, on tarve tuoda esille myös kehitysmaiden tilaan ja etenkin kehitysmaiden poliittisiin ja sosiaalisiin instituutioihin vaikuttavia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä. Koska kehitysyhteistyön voidaan katsoa kuuluvan ulkoisiin vaikuttimiin, on kohtuullista, että ulkopuolista puuttumista tarkastellaan myös kehitysmaiden näkökulmasta ja erityisesti huomioiden sen todelliset vaikuttamismahdollisuudet köyhyyden vähentämisen ja kehitysmaiden instituutioiden suhteen.

4.1 Siirtomaahistorian vaikutus nykyaikaisiin instituutioihin

Puhuttaessa kehitysmaista ja niiden tilasta, keskusteluun nousee helposti siirtomaamenneisyyden vaikutus ja länsimaisten siirtomaaisäntien vaikutus kehitysmaiden nykytilanteeseen. Keskeisin kiistakysymys tuntuu liittyvän vastuuseen ja velvollisuuteen, siihen johtuuko kehitysmaiden nykytila menneisyydestä ja jos johtuu, niin kuka on vastuussa siitä ja kenen velvollisuutena on korjata aiheutettu vahinko. Siirtomaa-ajan

perintöä käytetään usein perusteena sille, miksi nykyinen maailma yhä perustuu epäoikeudenmukaisuuteen ja epätasa-arvoisuuteen.

Esimerkiksi Thomas Pogge (2005, 2) viittaa tähän perintöön esittämällä, että länsimaalaiset nauttivat yhä siirtomaa-ajan ”suuren alun” tuloksista. Poggen mukaan ”me emme voi periä vastuuta esi-isiemme synneistä, mutta kuinka voimme sitten uskottavasti vaatia heidän syntiensä hedelmiä?” Tämä voidaan ymmärtää Teppo Eskelisen mukaan niin, että Pogge esittää, että nykyinen maailmanjärjestelmä ei vain hyödytä meitä, vaan se myös edelleen jatkaa entisten siirtomaiden vahingoittamista. (Eskelinen, 2009, 163.)

Siirtomaahistoria on Eskelisen (2009, 163 – 164) mielestä kausaalisesti ja moraalisesti monimutkaisempi asia kuin mitä Pogge edellä esittää, koska kaikki tämän päivän rikkaat maat eivät ole olleet siirtomaaisäntiä, eivätkä kaikki köyhät maat olleet siirtomaita. Onkin kyseenalaista, kuinka merkittävänä voidaan pitää menneisyyttä ja historiaa arvioitaessa nykyaikaisia instituutioita. Epäoikeudenmukaisuus tänä päivänä on monissa tapauksissa täysin itsenäistä ja erillistä suhteessa siirtomaahistoriaan. Toisin sanoen, epäoikeudenmukaiset instituutiot ja toimintatavat olisivat epäoikeudenmukaisia vaikka historia olisi ollut erilainen ja se ilmenisi eri tavalla tänä päivänä. Joskin siirtomaahistoria voi selittää joitakin epäoikeudenmukaisuuksia nykyisessä maailmanjärjestyksessä, se ei kuitenkaan Eskelisen mielestä riittävässä määrin pysty selittämään niitä kokonaan. Nykyisten epäoikeudenmukaisuuksien korjaamista ei voida tehdä ja hyvittää vain siirtomaa-ajan epäoikeudenmukaisuuksien korjaamisella, koska keinot siihen ovat erilaisia ja monipuolisempia kuin vain menneisyyden epäoikeudenmukaisuuksien korjaaminen itsessään. Järjestelmä voi siis olla epäoikeudenmukainen riippumatta sen historiasta. Ablovan (2008, 23) mukaan on ennemminkin kyse joidenkin instituutioiden epäoikeudenmukaisuutta aiheuttavasta toiminnasta, kuin joistain menneisyyden epäoikeudenmukaisten järjestelyiden seurauksista.

Eskelisen ja Ablovan mukaan kehitysmaiden nykytilanne ja instituutioiden epäoikeudenmukainen toiminta ei siis johdu yksin siirtomaahistoriasta, vaan ongelma on kokonaisuudessaan mutkikkaampi ja laaja-alaisempi. Historian lisäksi ongelmaan vaikuttavia tekijöitä voivat olla erilaiset yhteiskunnan sisällä olevat tekijät sekä kokonaan yhteiskunnan ulkopuolelta tulevat vaikuttimet.

4.2 Ulkopuolisen puuttumisen merkitys ja merkityksettömyys

Mathias Risse (2005, 358) esittää oman päätelmänsä siitä, mikä aiheuttaa nykyiset köyhyysongelmat. Rissen mukaan pääselitys sille, miksi jotkut maat ovat köyhiä ja toiset samanaikaisesti rikkaita on se, että köyhillä mailla ei ole vahvoja ja jollekin taholle vastuussa olevia poliittisia ja sosiaalisia instituutioita. Tätä hän kutsuu ”institutionaaliseksi teesiksi”. Rissen mukaan ainoa asia, mitä yleisesti voidaan tehdä köyhyiden lievittämiseksi, on auttaa rakentamaan laadullisesti hyviä instituutioita. Tämä on kuitenkin erityisen ongelmallista ja hankalaa tehdä ulkopuolelta käsin. Risse kirjoittaa, että ”mitä ulkopuoliset voivat tehdä kasvattaakseen vaurautta on rajoittunutta siihen, mitä he voivat tehdä auttaakseen rakentamaan instituutioita, ja tällaiset rajoitukset ovat melko vakavia”. Rissen argumentti päättyy siihen huomioon, että ulkopuolinen puuttuminen voi ainoastaan auttaa rakentamaan instituutioita – hän ei ota analyysissään huomioon ulkopuolisen puuttumisen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia instituutioihin. Risse uskoo, että ulkopuoliset tahot voivat vain auttaa instituutioiden rakentamisessa, eivät lainkaan vahingoita niitä. Eskelinen näkee Rissen ajattelun tässä suhteessa olevan melko ongelmallista, koska hänen mukaan on olemassa useita esimerkkejä siitä, kuten Maailmanpankin rakenneohjelmat, että ulkopuolisella puuttumisella voi olla negatiivisia vaikutuksia. Vaikka maan sisäiset institutionaaliset ratkaisut voivat olla perimmäisiä jaon mekanismeja, näihin mekanismeihin voi silti vahvasti vaikuttaa ulkopuolelta käsin erityisesti negatiivisessa merkityksessä. Eskelisen mukaan esimerkiksi korruption yleensä aiheuttavat ulkomaiset järjestelyt, jotka mahdollistavat korruption esiintymisen. (Eskelinen, 2009, 165, 171 – 173.)

Sen sijaan Poggen (2008, 28) mukaan päävastuu maailman köyhyyden pysyvyydestä on köyhien maiden johtajilla ja hallitsevalla eliitillä, enneminkin kuin ulkopuolisilla kuten länsimaiden hallituksilla. Monet köyhien maiden hallitsijoista ja eliittiin kuuluvista ovat Poggen mukaan autokraattisia, korruptoituneita, brutaaleita ja välinpitämättömiä huomioimaan köyhien enemmistön etuja. Jos maailman köyhien elintärkeitä etuja ei huomioida kansainvälisissä neuvotteluissa, tämä johtuu Poggen mukaan siitä, että heidän omat hallituksensa eivät voimakkaasti edistä näitä etuja. On suureksi osaksi köyhien

maiden omaa syytä, että ne eivät itse tuo oman maansa köyhien etuja esiin kansainvälisissä neuvotteluissa. (emt.)

Ulkopuoliset voivat auttaa Poggen mukaan itse asiassa vain hyvin rajallisesti. Poggen mukaan ei olisi moraalisesti hyväksyttävää määrätä ulkopuolelta käsin kuka olisi sopiva johtaja tai minkälaiset olisivat oikeanlaiset sosiaaliset instituutiot. Sekaantuminen köyhien maiden sisäisiin suhteisiin voisi helposti koitua haitalliseksi, koska korruptoituneet hallitsijat onnistuvat vahvistamaan hallintoansa tuomitsemalla ulkopuolisen puuttumisen imperialismiksi tai uskolonialismiksi. Tämän takia ulkopuolisten kädet ovat Poggen mukaan sidotut. Pogge kirjoittaa, että maailman köyhyyttä voidaan yrittää poistaa tai ainakin vähentää kehitysavun kautta, mutta tällaiset yritykset eivät ole onnistuneet kovin hyvin. Korruptoituneita eliittejä ei pystytä estämään laittamasta suurta osaa avusta omiin taskuihinsa. (Pogge, 2008, 117.)

Köyhyyden poistaminen köyhimmistä maista riippuu vahvasti niiden omista hallituksista ja sosiaalisista instituutioista: siitä kuinka niiden talous on rakennettu, ja siitä, onko olemassa todellista demokraattista kilpailua poliittisiin asemiin, joka antaisi poliitikoille kannustimen ajaa köyhän enemmistön etuja. Tällainen analyysi on kuitenkin Poggen mukaan pohjimmiltaan epätydyttävä, koska se esittää köyhiä maita hallitsevat korruptoituneet sosiaaliset instituutiot ja johtajat ulkoiseksi faktaksi: faktaksi joka selittää, mutta joka itsessään ei tarvitse selitystä. Riittävää selitystä maailman jatkuvasta köyhyydestä ei pidä Poggen mukaan vain tuoda esille puutteellisten sosiaalisten instituutioiden yleisyydellä tai korruptoituneilla köyhien maiden kykenemättömillä johtajilla, vaan tälle yleisyydelle pitää myös pystyä tarjoamaan kunnollinen selitys. Tarjotut selitykset ovat Poggen mukaan suurimmalta osin niin sanottuja ”kansallisia” selityksiä, joiden mukaan ongelmat maan poliittisissa ja taloudellisissa instituutioissa, sekä hallitsevien johtajien kyvyttömyys johtuvat maan historiasta, kulttuurista tai sen luonnonympäristöstä. Koska on olemassa suuria eroja kuinka eri maat kehittyvät ja kuinka köyhyys niissä kehittyy ajan mittaan, on selvää, että tällaisilla nationalistisilla selityksillä on tietynlainen rooli selitettäessä kansallista kehittymistä ja kansainvälisiä eroja. Tästä ei kuitenkaan seuraa, ettei globaali taloudellinen järjestys myös omalta osaltaan olisi merkittävässä roolissa. Maailmanjärjestys vaikuttaa jokaisen köyhän maan kulttuuriseen kehitykseen, ja siihen kuinka köyhän maan historia, kulttuuri ja luonnonympäristö

vaikuttavat niin kansallisen institutionaalisen järjestyksen kuin hallitsevan johtajiston, taloudellisen kasvun ja tulojaon kehitykseen. (Pogge, 2008, 117 - 118.)

4.3 Korruptio kehitysmaiden ongelmana

Kehitysmaiden nykytilasta, sen julkisista hallinnoista tai kehitysyhteistyöstä ei voi keskustella tuomatta esiin korruption ongelmaa. Vaikka korruptiota esiintyy kehitysmaiden lisäksi myös länsimaissa, on se huomattavasti merkittävämpi ongelma maissa, joissa elintaso on alhainen ja joissa elinehdot voivat riippua yksin siitä, esiintyykö korruptiota vai ei. Korruption esiintyminen kehitysmaissa ei kuitenkaan ole ainoastaan maiden sisäinen ongelma. Sisäisten tekijöiden lisäksi myös ulkoisilla vaikuttimilla on merkitystä korruption esiintymiselle. Kehitysyhteistyöstä puhuttaessa tuodaankin usein esille sen vaikutus korruptiolle sekä se, suuntautuuko kehitysyhteistyö todellisuudessa niille, joille se on tarkoitettu. Vaikka tarkoitukseni ei ole pohtia kehitysyhteistyön ja korruption välistä suhdetta sen laajemmin, haluan kuitenkin tuoda esille ongelman, jolla on keskeinen merkitys niin kehitysmaalle kuin kehitysmaihin suuntautuvalla avulle.

Korruptio ymmärretään eri maissa eri tavoin. Se, mitä jossakin pidetään korruptiona, ei välttämättä ole sitä toisaalla. Se mikä on laillista tai laitonta, riippuu maasta ja sen kulttuurista. (Klitgaard, 1991, 3.) Klitgaardin (1991, xi) mukaan korruptiota esiintyy, kun yksilö luvattomasti asettaa henkilökohtaiset etunsa niiden henkilöiden ja ihanteiden edelle, joita on työssään luvannut palvella. Korruptiota esiintyy monissa eri muodoissa ja se voi vaihdella vähäisestä ja harmittomasta hyvinkin laajamittaiseen; joissakin kehitysmaissa korruptiosta on tullut järjestelmällistä. Sitä voi esiintyä niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla, usein se ilmenee molemmissa yhtä aikaa. Korruption rajoja onkin vaikea määritellä ja ne riippuvat pitkälti paikallisista laeista ja tavoista. (emt.)

Korruption tilanne on erityisen huolestuttava etenkin kehitysmaissa. Ryhmänä kehitysmaat ovat alttiimpia valtiollisen korruption vahingoille; korruptio on laajempaa sekä sisäisesti järjestelmällisempää kehitysmaiden julkisissa hallinnoissa, kuin mitä se on kehittyneissä maissa. (Klitgaard, 1991, 10.) Vaikka korruptiolla voi olla satunnaisia sosiaalisia hyötyjä, kuten poliittisen yhtenäisyyden edistäminen epäyhtenäisissä ryhmittymissä tai

markkinoiden synnyttäminen tilanteeseen, jossa hyödykkeiden jako on ennen tapahtunut mielivaltaisesti, sen kokonaisvaikutukset kehitysmaissa ovat kuitenkin vahingollisempia kuin sen yksittäiset hyödyt (emt. 31 - 36). Korruptio vahingoittaa useita kehitysmaita aiheuttamalla yhä syvenevää köyhyyttä ja laajempaa poliittista alistamista (emt. 194).

Klitgaard (1991, 62 – 64) on esittänyt kolme erilaista kulttuurillista olosuhdetta, jotka edesauttavat korruption olemassaoloa ja menestymistä. Näihin olosuhteisiin kuuluvat kulttuurit, jotka suosivat korruptiota, joissa on liikaa kapitalismia sekä kulttuurit, joissa on liian vähän kapitalismia. Korruptiota suosivilla kulttuureilla Klitgaard tarkoittaa kulttuureita, joissa korruptiota pidetään ”osana tapoja”. Näissä kulttuureissa ihmisten arvot ovat totutusta poikkeavia; korruptiota ei tuomita niin ankarasti kuin muualla ja sitä voidaan pitää ajoittain jopa hyväksyttävänä. Klitgaard lisää, että myös lojaliteettien kohdistumisella yhteiskunnassa on merkittävä vaikutus korruption tasoon, jos pääasialliset lojaliteetit kohdistuvat ensisijaisesti perheeseen ja ystäviin enneminkin kuin työhön. Joissain yhteiskunnissa heimo- ja sukulaisuussuhteet ja niiden väliset lojaliteetit voivat ohittaa velvollisuudet julkisia tehtäviä kohtaan, ja näin edesauttaa korruptiota tukevan ilmapiirin syntymistä. Myös lahjojen antamisen tavan sanotaan johtavan helposti lisääntyvään korruption. Usein juuri länsimaalaisilla on tapana selittää korruptiota tällä tavalla. Kuitenkin kulttuuristen ja historiallisten syiden moninaisuudesta johtuen yhteiskunnat eroavat tavoiltaan, totumuksiltaan ja siltä, mitä pidetään ”normaalina” käytöksenä. Nämä erot voivat selittää eri korruption asteita ja muotoja, joita ilmenee eri maissa. Toisaalta suurin osa ihmisistä lähes kaikissa kulttuureissa ymmärtävät, että korruption eri muodot, kuten lahjonta tai kiristys, eivät ole laillisia tai yleisesti hyväksyttäviä tapoja. (emt. 62 - 64.)

Toinen keskeinen selitys korruptiolle ovat kulttuurit, joissa on liikaa kapitalismia. Klitgaardin mukaan monet pitävät pääsyynä korruption kapitalismia ja sen historiallista liittolaista kolonialismia; koska siirtomaaisännät toivat mukanaan kolonialismista ja kapitalismista seuranneen byrokratian, ovat he suuressa määrin myös syyllisiä korruption. Täysin päinvastaisen selityksen Klitgaard sen sijaan esittää kolmannella ja viimeisellä selityksellään, jolla hän tarkoittaa kulttuureita, joissa on liian vähän kapitalismia. Jos muita kuin markkinamekanismin keinoja käytettäisiin jakamaan varoja, korruptiolla olisi mahdollisuus kukoistaa. Tämän ajatuksen mukaan kapitalismia pitääkin lisätä eikä

suinkaan vähentää. Jos markkinoiden annettaisiin Klitgaardin mukaan korvata hallitukset, korruptio tulisi vähenemään. (Klitgaard, 1991, 64 - 65.)

Myös Samuel P. Huntington (1979) on esittänyt oman näkemyksensä olosuhteista, jotka edesauttavat korruption syntyä ja menestymistä. Huntingtonin esittämät olosuhteet liittyvät etenkin julkiseen hallintoon ja korruption tilaan siinä. Huntingtonin mukaan korruptio tuntuu kasvavan etenkin nopean kasvun ja modernisaation aikana, koska yleiset arvot muuttuvat. Tällöin hyvinvoinnille ja vallalle tulevat uudet lähteet ja hallituksella on mahdollisuus kasvattaa valtaansa. Korruptiota myös tuntuu olevan vähemmän maissa, joissa on enemmän sosiaalista kerrostumista ja luokkien jakautumista. Tämä johtuu siitä, että nämä olosuhteet tarjoavat selkeän normien ja seuraamusten järjestelmän, mikä vähentää niin korruption johtavan käytöksen mahdollisuutta kuin sen houkuttavuuttakin. Myös poliittisten ja taloudellisten mahdollisuuksien välinen suhde vaikuttaa Huntingtonin mukaan korruption luonteeseen. Mikäli poliittisia mahdollisuuksia on enemmän tarjolla kuin taloudellisia mahdollisuuksia, siitä seuraa, että ihmiset liittyvät politiikkaan taloudellisista syistä tienatakseen elantonsa. Tällä taas on taipumusta johtaa yhä laajempaan korruption. Ja mitä kehittymättöimpiä poliittiset puolueet ovat, sitä hallitsevammassa asemassa korruptio on. Huntingtonin mukaan sisäisten tekijöiden lisäksi myös ulkoisilla tekijöillä on vaikutusta korruption olemassaoloon; ulkomaisen liiketoiminnan ollessa laajalle levinnyttä myös korruptio on laajemmin esillä. (Klitgaard, 1991, 66.)

Vaikka yleisesti kehitysyhteistyötä voidaan pitää ulkoisena vaikuttimena, niin ohjelmayhteistyöhön siirtymisessä kehityksen kuitenkin nähdään syntyvän yhä enemmän sisältä päin. Esimerkiksi UM:n (2004, 3) määritelmän mukaan ohjelma-apuun kuuluvan suoran budjettituen tavoitteena on parantaa niitä mahdollisuuksia, joiden avulla köyhät maat pystyvät toteuttamaan kansallisia kehitysohjelmiaan aiempaa itsenäisemmin. Korruptiosta keskustellessa on välttämätöntä kiinnittää huomiota ohjelma-avun ja etenkin suoran budjettituen riskeihin; siihen vaikuttaako ohjelma-apuun siirtymisessä avunsaajien lisääntyvä sisäinen hallinta kehitysavusta jollain tapaa korruption määrään? Korruption lisäksi toinen kiinnostava kysymys liittyy hyvään hallintotapaan; siihen onko ohjelma-avulla vaikutusta hallinnon demokraattisuuteen, tehokkuuteen tai muuten sen toimintaedellytyksiin? Kehitysyhteistyöstä, sen vaikutuksista ja muutoksista keskustellessa on hyvä pitää mielessä kehitysyhteistyön moninaiset seuraukset, niin sen onnistumiset kuin

siinä ilmenneet ongelmatkin. Yleisesti siirtymän tarkoituksena voidaan pitää jonkinlaista tarvetta muutokseen, jonka tavoitteena on saavuttaa positiivinen lopputulos. Tästä johtuen käsiteltäessä julkisen kehitysyhteistyön siirtymistä hankekohtaisista avustuksista ohjelmakohtaisiin avustuksiin on olennaista huomioida siirtymä kokonaisvaltaisesti, ei vain lähtökohtaisesti olettaa muutoksen olevan yksin ja ainoastaan riskitön.

5. TUTKIMUSPROSESSI

Tutkimusprosessiin liittyvät valinnat, joita olen tutkimuksessani joutunut tekemään niin lähestymistavan kuin käytännön metodienkin suhteen, ovat itsestäni riippuvia valintoja ja osa ”tutkijaminääni”. Näkökulmat, jotka olen valinnut, olen tehnyt tietoisena siitä, että ne eivät ole ainoat oikeat tavat lähestyä juuri tätä aihetta. Loppujen lopuksi aiheen käsittelyssä mahdollisuuksia on yhtä monta kuin on tutkijoitakin – lähes rajattomasti. Päätökseni työni suhteen ovat kuitenkin olleet itselleni luontevia tapoja työskennellä ja ne kuvastavat käsitystäni siitä, mikä sopii tämänlaiselle tutkimukselle. On varmasti asioita, joita olisin voinut tehdä toisin, mutta toisaalta, juuri nämä asiat tekevät työstäni itseni näköisen.

Tutkimukseni edustaa laadullista tutkimusotetta. Syy laadullisen lähestymistavan valitsemiseen johtuu siitä, että ohjelma-avusta ei ole saatavilla numeerista aineistoa kehitysyhteistyökomitea DAC:lta, joka on tärkein kansainvälisen kehitysavun normeja määrittävä elin. Karkeimmillaan ”laadullinen” tai ”kvalitatiivinen” ymmärretään yksinkertaisesti aineiston ja analyysin ei-numeraaliseksi muodon kuvaukseksi (Eskola & Suoranta, 1998, 13). Koska vertailen Suomea ja Ruotsia keskenään, luontevana ja loogisena tutkimusstrategiana empiirisen aineiston hankinnassa käytän vertailevaa tutkimusta.

5.1 Tutkimusstrategiana vertaileva tutkimus

Vertailujen käyttämisestä on luonnehdittu osuvasti, että vertaileminen on ”luonnollinen tapa ajatella”, vertailut on rakennettu sisään ajatteluumme. Tämä tulee esille niin arkipäiväisessä ajattelussa kuin tieteellisessä päättelyssäkin. (Kekkonen, 2008, 33.) Yksinkertaisimmillaan vertailu tarkoittaa ilmiöiden tarkastelua suhteessa toisiin ilmiöihin (Alapuro & Arminen, 2004, 7).

Vertailuja tehdään eri syistä. Seppo Pöntinen (2004) nostaa yhdeksi vertailevan tutkimuksen keskeiseksi kysymykseksi sen, ”paljonko on paljon tai mikä on hyvää kehitystä”. Kansainvälisiä vertailuja motivoi usein halu arvioida oman maan kehitystä suhteessa muihin maihin, jolloin voidaan ainakin sanoa, onko kehitys ollut nopeampaa vai

hitaampaa kuin keskimäärin. Pöntinen kutsuu tätä motiivia kateusprinsiipiksi; hienommin voitaisiin puhua ”yhteiskunnallisen tilakuvauksen suhteuttamisesta kansainväliseen kontekstiin”. Viime kädessä vertaileva tutkimus tekee mahdolliseksi kansallisen yhteiskunnallisen suunnittelun sovittamisen kansainvälisiin trendeihin. Pöntisen mukaan ”vertaileva perspektiivi voi olla välttämätön, jotta nähtäisiin, mikä on useammalle yhteiskunnalle yhteistä, ja mikä taas kyseiselle yhteiskunnalle erityistä, miten yhteiskunnat tässä suhteessa jäsentyvät, ja millä tavalla tämä yhteisyys, erityisyys ja jäsentyminen mahdollisesti on muotoiltavissa teoriaksi asti”. (Alapuro & Arminen, 2004, 7.)

Vertailuja hyödyntävien tutkimusten historia on pitkä ja se kattaa suurimman osan yhteiskunta-ajattelun klassikoista, kuten Plutarkhos, Aristoteles, Montesquieu, Marx, Weber ja Durkheim, joiden kaikkien tutkimukset olennaisesti nojaavat vertailuihin. Yhteistä klassikoille on se, että heidän vertaileva analyysinsä on johtanut yleistyksiin, säännönmukaisuuksien esittämiseen tai jopa teorioihin kohteena olleesta ilmiöstä. (Kekkonen, 2008, 33.) Yhteiskuntatutkimuksessa ja etenkin politiikan tutkimuksessa alettiin 1960- ja 1970-luvulla laajemmin puhua erityisestä vertailevasta menetelmästä (Alapuro & Arminen, 2004, 8). Varsinaiseksi vertailevaksi tutkimukseksi on kutsuttu eri aikoina eri asioita. Kuten Erik Allardt (2004) toteaa, 1900-luvun jälkipuolella vertaileva tutkimus koski ennen muuta kansallisvaltioita, niiden edellytyksiä ja muutoksia. Välineitä vertailulle antoivat virallisen tilastoinnin kehitys ja kokonaisuun yhteiskuntiin soveltuvien haastattelu- ja kyselymenetelmien vakiintuminen. (Alapuro & Arminen, 2004, 7.)

Nykyisin vertailevan tutkimuksen kirjo on laaja ja rikas. Kansainväliset vertailut ovat sen päälinja, mutta niissäkin kukoistavat paitsi makro- ja mikronäkökulma sekä rakenteet ja toimijat myös muu moninaisuus valtioiden ja kollektiivisen toiminnan tutkimuksesta hyvinvoinnin erittelyyn, historiallisista vertailuista poikkileikkauksiin, yhden tapauksen vertailuperspektiivin asettamisesta kvasitilastollisiin vertailuihin, kausaalisista tulkinnoista merkitysten analyysiin. (Alapuro & Arminen, 2004, 10 - 12.) Vertailuja voidaan tehdä eri tavoin, niin historian suunnassa kuin samanaikaisia ilmiöitä havainnoiden. Myös vertailujen kohdealue, syvällisyys ja vertailtavien yksikköjen määrä voi olla hyvin erilainen. (Kekkonen, 2008, 33.) Ehkä tärkein yhteinen nimittäjä tällä moneen suuntaan katsovalle alalla on edelleen ajatus siitä, että vertailevia yksiköitä on jokin suppea määrä ja että tämä seikka vaikuttaa olennaisesti tutkimushaaran metodologiaan (Alapuro & Arminen, 2004, 10 - 12). On syytä korostaa, ettei ole olemassa yhtä ja ainoa tapaa tehdä

vertailevaa tutkimusta, saati että olisi olemassa erityinen vertaileva metodi, jota kaikki voisivat käyttää (Kekkonen, 2008, 33). Tätä nykyä vertaileva tutkimus on itsestään selvä osa suomalaista yhteiskuntatutkimusta. Tämä johtuu etenkin siitä, että osallistuminen erilaisiin kansainvälisiin projekteihin on tutkimuksen arkipäivää yhtä lailla sosiaalitutkimuksessa kuin politiikan tutkimuksessakin. (Alapuro & Arminen, 2004, 10 - 12.)

Pohjoismaiden, tässä tapauksessa Suomen ja Ruotsin, valinta tämän tutkimuksen vertailujen kohteeksi ei ole vailla teoreettisia perusteluita. Hyvin usein vertailevasta tutkimuksesta puhuttaessa on tähdennetty, että vertailtavien maiden tulee olla sen verran samanlaisia, kulttuurisesti samankaltaisia ja riittävän lähellä toisiaan, että vertailut ovat järkeviä, eivät keinotekoisia. Tämän ehdon molemmat, Suomi ja Ruotsi, täyttävät varsin hyvin.

Vertailevaan tutkimusotteeseen ja vertailujen tekemiseen suhtaudutaan – ja on suhtauduttu – kaksijakoisesti (Kekkonen, 2008, 33). Vertailevaa tutkimusta ei voi käsitellä tuomatta esiin tutkijoita askarruttavia ja siinä ilmenneitä ongelmia. Vuosien mittaan oletuksiltaan epärealistisesta vertailevasta menetelmästä on tutkimuksessa etäännytty yhä enemmän. Kysymys ei ole vain käytännön vaikeuksista vaan myös periaatteellisista ongelmista, jotka ovat sekä käsitteellisiä että metodologisia. Ns. kulttuurinen käänne on herkistänyt tutkijoita vertailujen käsitteellisiin pulmiin: kahden tai useamman tapauksen vertailu edellyttää niiden kuvaamista yhteisellä käsitteistöllä, mikä esimerkiksi ajallisesti tai paikallisesti toisilleen etäisten tapausten vertailussa voi olla kyseenalaista tai analyysi voi keskittyä merkityksiin ja muihin kulttuurisiin ilmiöihin eri yksiköissä pyrkimättä kausaaliseen tulkintaan. (Alapuro & Arminen, 2004, 9.)

Vertailua tehtäessä pitäisi tarkasteltavaksi ottaa Jokisen ja Kovalan (2004, 88) mukaan ainakin seuraavat asiat: Ensiksi on eriteltävä, mikä vaikutus tutkimustuloksiin on tutkijoilla ja heidän taustoillaan. Toiseksi on selvitettävä, mitä ongelmia on teorioiden siirrettävyydessä kulttuurista toiseen ja mikä on tutkijoiden suhde käytössä oleviin käsitteisiin, menetelmiin ja teorioihin. Kolmanneksi on pohdittava saman kulttuurituotteen suhdetta vastaanottavaan kulttuuriin, ja neljänneksi on analysoitava sitä, mitä kaikkea ymmärrämme sillä, kun puhumme vastaanottavasta kulttuurista ja sille tyypillisistä

kulttuurisista tulkinnoista. Tehtävä on mahdoton, mutta samalla se on välttämätön. Miten mahdotonta voi toteuttaa käytännön tutkimusjärjestelyissä? (Jokinen & Kovala, 2004, 88.)

Vaikka kaikkien kontekstuaalisten tekijöiden huomioon ottaminen laadullisessa tutkimuksessa on mahdoton tehtävä, niin tästä mahdottomuudesta ei kuitenkaan seuraa kvalitatiivisen vertailevan tutkimuksen mahdottomuus. Kuten Burawoy (2003) toteaa, nämä tekijät on mahdollista ottaa tavalla tai toisella tarkasteltaviksi. Perustojaan kyselevä ja itsereflektiivinen tutkimus on aina parempi kuin tutkimus, jossa tällaisista asioista ei olla tietoisia tai jossa niihin ei lainkaan kiinnitetä huomiota. Kuten Palonen (1988, 15) sanoo, jokainen tulkinta on kiistettävissä ja jokaista tulkintaa vastaan voidaan esittää vastaväitteitä, eikä mikään tulkinta anna ilmiöstä tyhjentävää käsitystä. Tulkintojen vajavaisuudesta ja yksipuolisuudesta ei kuitenkaan seuraa, että kaikki tulkinnat olisivat samanarvoisia. Kyselevä ja problematisoiva tulkinta on aina parempi kuin kyselemätön ja naiivi. (Jokinen & Kovala, 2004, 94.)

Omassa tutkimuksessani ehkä suurimmaksi ongelmaksi muodostuvat kieli ja sen kulttuuriset merkitykset, koska tutkimukseen olennaisesti liittyvät haastattelut on tehty kahdella kielellä, suomeksi ja englanniksi. Toisaalta kehityspoliittinen termistö on kansainvälisesti yhteistä ja tunnettua, ja sen kansallisissa konteksteissa käytetään käännösten lisäksi englanninkielisiä, kaikille yhteisiä termejä. Varsinaisen kehityspoliittisen terminologian käytössä koen kulttuuristen merkitysten vaikutuksien olevan suhteellisen pieniä, ellei jopa olemattomia. Toinen kielellinen kysymys sen sijaan liittyy haastatteluissa käytettyyn muuhun yleiseen kieleen kuin kehityspoliittisiin termeihin. Tämä koskee etenkin englanniksi tehtyjä ruotsalaisten virkamiesten haastatteluja, koska niin haastattelijan kuin haastateltavienkin äidinkieli on toinen kuin haastattelutilanteessa käytetty kieli, joten kaikkiaan tulkintaan ja ymmärtämiseen vaikuttaa kolme eri kieltä ja niiden kulttuuriset merkitykset. Toisaalta kuten Palonen edellä tuo esille, jokainen tulkinta on kiistettävissä eikä mikään tulkinta anna ilmiöstä tyhjentävää käsitystä. Joten oli kieli mikä tahansa, siihen liittyy aina omat tulkintaongelmasa ja kaikki tulkinnat pystytään loppujen lopuksi kiistämään. Täysin neutraaliin tulkintaan koen pääsyn olevan mahdollista vain silloin, kun haastattelijä ymmärtää haastateltavan kieltä kuin omaa äidinkieltään ja kaikkia siihen liittyviä merkitysrakenteita ja tasoja.

5.2 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineiston keräämiseen käytin kahdenlaisia haastatteluja: henkilökohtaisesti toteutettuja yksilöhaastatteluja sekä kahden ihmisen yhtäaikaista puhelinhaastattelua. Haastattelut valitsin aineistoksi tutkimusaiheen ajankohtaisuuden ja sen luonteen takia. Vaikka yleisesti julkisesta kehitysyhteistyöstä on saatavilla lukematon määrä eri dokumentteja, uskon, ettei tutkimuskysymykseni kattavaa ajankohtaista aineistoa ole kuitenkaan mahdollista saada muilla keinoin kuin haastatteluilla. Koen myös haastattelun olevan suhteellisen tarkka ja järkevä keino selvittää niiden henkilöiden ajatuksia aiheesta, jotka ovat sen kanssa tekemisissä.

Aineistoni koostuu virkamiesten haastatteluista, jotka ovat konkreettisesti työssään tekemisissä avun siirtymän kanssa, ja jotka ovat myös mahdollisesti olleet tekemässä suosituksia avun luonteesta. Molemmista maista haastattelin kahta virkamiestä. Mielestäni haastateltavien määrän ei tarvinnut olla kovin suuri, koska tarkoitukseni ei ollut kartoittaa yksityishenkilöiden mielipiteitä aiheesta vaan maiden virallista kantaa ja näkemystä asiasta. Virkamiehet edustavat maataan, joten heidän vastauksensa ei oletetusti lähtökohdiltaan poikkea suuresti toisistaan. Suomen osalta haastateltavat olivat ulkoasianministeriön kehityspoliittiselta osastolta. Ruotsin osalta Swedish International Development Cooperation Agencysta (Sida, ruotsiksi Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete), joka vastaa Ruotsin julkisesta kehitysavusta.

Haastattelut Suomessa toteutin ulkoasiainministeriössä kesäkuussa 2009. Molemmat haastateltavat olivat kehityspoliittisen osaston yleisen kehityspolitiikan ja suunnittelun yksiköstä. Ennen haastateltavien valikointia olin yhteydessä yksikön päällikköön, joka suositteli haastatteluun sopivia virkamiehiä. Lähtökohtani oli, että molemmat haastateltavat ovat työssään tekemisissä ohjelma-avun kanssa ja näin soveltuvat osaksi tutkimustani. Virkanimikkeeltään ensimmäinen haastateltava oli taloudellinen neuvonantaja ja toinen neuvonantaja. Ensimmäisellä haastateltavalla oli varsinainen päävastuu ohjelmayhteistyöhön liittyvissä asioissa. Toinen haastateltava sen sijaan oli aiemmin toiminut ensimmäisen haastateltavan virassa ja haastatteluhetkellä hänen työnkuvansa liittyi eri instrumenttien kehittelyyn. Haastattelut tein suomeksi ja molemmat haastattelut kestivät noin tunnin.

Haastattelut Ruotsin osalta toteutin puhelinhaastatteluna syyskuussa 2009. Alkuperäinen tarkoitukseni oli toteuttaa haastattelut paikanpäällä yksilöhaastatteluina, kuten Suomessakin, mutta virkamiesten kiireellisestä aikataulusta johtuen päätettiin haastattelu toteuttaa puhelinhaastatteluna. Haastatteluun osallistui kaksi virkamiestä yhtä aikaa, joista kumpikin vastasi samoihin kysymyksiin. Syyt yhteisen haastattelun järjestämiseen johtuivat haastateltavien omasta toiveesta, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli ajan säästäminen. Yhteyden haastateltaviin sain Suomen ulkoasiainministeriön kautta kun toinen Suomen haastateltavista antoi ruotsalaisen kollegansa yhteystiedot. Oltuani yhteydessä tähän henkilöön, sain häneltä edelleen useamman potentiaalisen haastateltavan yhteystiedot, joista lopulta kaksi suostui haastatteluun. Lähtökohtaisesti kriteerit haastateltavien valinnalle olivat samat kuin Suomen haastatteluissa. Haastateltavat olivat eri osastoilta; toinen oli valtuuttamisosastolta (Empowerment Department) ja toinen metodologian ja tehokkuuden osastolta (Department for Methodologies and Effectiveness). Virkanimikkeiltään haastateltavat olivat vanhempi politiikka-asiantuntija (Senior Policy Specialist), jonka erityisalaa olivat julkisen talouden hallinta ja julkinen hallinto (Public Financial Management and Public Administration), sekä neuvonantaja (Adviser), jonka työtehtävät liittyivät avun tehokkuuteen ja Pariisin julistukseen (Aid Effectiveness and Paris Declaration). Molempien haastateltavien työt liittyivät tiiviisti ohjelma-apuun. Haastattelun toteutin englanniksi. Toinen mahdollinen vaihtoehto haastattelun kieleksi olisi ollut ruotsi, mutta kielen molemmin puolisen ymmärrettävyyden takia haastattelu tehtiin englanniksi. Haastattelu kesti noin 40 minuuttia.

5.3 Haastattelu tutkimusmenetelmänä

Haastattelua voidaan pitää tarkkailun ohella eräänlaisena perusmenetelmänä, joka soveltuu moneen tilanteeseen (Metsämuuronen, 2006, 113). Haastattelun tavoite on selvittää, mitä jollakulla on mielessään, mitkä ovat hänen mielipiteensä tai käsityksensä. Haastattelu on eräänlaista keskustelua, joka tapahtuu tutkijan aloitteesta ja on hänen johdattelemaansa (Eskola & Suoranta, 1998, 85).

Haastattelut toteutin puolistrukturoidusti. Hirsjärven ja Hurmeen (1985, 36) mukaan puolistrukturoitu haastattelu kohdistuu ennalta valittuihin teemoihin, mutta haastattelussa ei ole tarkasti määritelty kysymysten muotoa tai esittämisjärjestystä. Kysymykset ovat kaikille samat, mutta valmiita vastausvaihtoehtoja ei käytetä, vaan haastateltava saa vastata omin sanoin (Eskola & Suoranta, 1998, 86). Puolistrukturoitu haastattelu sopii hyvin käytettäväksi tilanteissa, joissa kohteena ovat intiimit tai arat aiheet, tai joissa halutaan selvittää heikosti tiedostettuja asioita: arvostuksia, ihanteita ja perusteluja (Metsämuuronen, 2006, 115). Koska tutkin nimenomaan odotuksia, puolistrukturoitu haastattelu tuntuu luontevalta tavalta selvittää niitä.

Käytännön haastatteluissa puolistrukturoitu menetelmä toimi erittäin hyvin. Pääsin esittämään samat kysymykset kaikille haastateltaville ilman turhaa jäykkyyttä esittämisjärjestyksen suhteen ja palaamaan myöhemmässä vaiheessa aiempaan kysymykseen luontevasti. Menetelmän joustavuus palveli niin haastateltavia kuin haastatteliakaan: haastateltavien puheesta pystyin poimimaan vastauksia sekä lisäyksiä tuleviin ja jo esitettyihin kysymyksiin ilman, että kysymyksiä olisi pitänyt kaavamaisesti toistaa useampaan kertaan. Koska puolistrukturoitu haastattelu perustuu ennalta valittuihin teemoihin eikä kysymysten muotoa ole tarkasti määritelty, pääsin teemoihin liittyen esittämään kysymyksiä, joita en etukäteen ollut ajatellut kysyä, mutta jotka kuitenkin sopivat tilanteeseen ja tarkensivat aiemmin saatuja vastauksia.

5.4 Aineiston analysointi

Aineiston analyysitapana hyödynnän sisällönanalyysia. Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa tarkastellaan jo valmiiksi tekstimuotoisia tai sellaiseksi muutettuja aineistoja. Analyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty ja selkeä kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja aihetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi, 2002, 105.) Sisällönanalyysilla pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Laadullisen aineiston analyysin tarkoituksena on informaatioarvon lisääminen, koska hajanaisesta aineistosta pyritään luomaan mielekästä, selkeää ja

yhtenäistä informaatiota. (Hämäläinen 1987; Burns & Grove 1997; Strauss & Gorbun 1990, 1998; Tuomen & Sarajärven 2002, 110 mukaan.) Sisällönanalyysi perustuu tulkintaan ja päättelyyn, jossa edetään empiirisestä aineistosta kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi, 2002, 115).

Tutkimuksessa vertailen Suomea ja Ruotsia keskenään, joten sisällönanalyysi tuntuu hyvältä analyysitavalta vertailevaan tutkimukseen sen tarkastelutavan vuoksi. Sen avulla pyrin saamaan aineistosta yleisen ja tiiviin kuvauksen ja samalla myös selvittämään alustavasti, nouseeko aineistosta esille joitain toistuvia tai toisistaan huomattavasti poikkeavia aiheita.

Eskolan ja Suorannan (1998, 161) mukaan usein käytännössä eri analyysitavat kietoutuvat toisiinsa ja vain harvoin pystyy soveltamaan vain yhtä analyysitapaa. Jotta analyysini ei jäisi liian pintapuoliseksi, jatkan sitä vielä teemoittelulla. Teemoittelun avulla pyrin konkretisoimaan ja jäsentämään aineistoa selkeään muotoon; etsimään aineistosta eroja ja yhtäläisyyksiä. Teemoittelun avulla aineistosta voi nostaa esiin tutkimusongelmaa valaisevia teemoja. Tällä tavoin on mahdollista vertailla tiettyjen teemojen esiintymistä ja ilmenemistä aineistossa (Eskola & Suoranta, 1998, 174). Teemoittelun avulla pyrin siis täydentämään analyysiä vielä tarkemmaksi.

Haastatteluaineiston analyysiin ei varsinaisesti ole olemassa valmista mallia, joka kävisi kaikkiin tutkimuksiin. Tämän takia analysointi on pitkälti tutkimuskohtaista ja tutkijasta riippuvaa. Omassa tutkimuksessani ennen varsinaisen analyysin aloittamista purin haastatteluaineiston analysoitavaan muotoon. Tämä käytännössä tarkoitti haastattelupuheen tekstiksi purkamista eli litteroimista. Varsinaisen analyysin aloitin tarkastelemalla ensin molempia maita erikseen omina kokonaisuuksinaan. Kävin aineistoa läpi useaan otteeseen; jouduin tiivistämään sitä melko paljon, jotta aineistosta jäisi jäljelle olennainen sisältö, ja katsoin, mitkä asiat aineistossa toistuvat. Tässä vaiheessa myös muodostin mielessäni alustavasti joitakin aihealueita, jolla aineistoa olisi helpompi kuvata. Kun olin saanut riittävän kokonaiskuvan maista erikseen, pääsin vertailemaan niitä keskenään; etsin haastateltavien sanomisista eroja ja samankaltaisuuksia. Tässä vaiheessa käytin teemoittelua hyödyksi, kun pääsin vertailemaan mitkä asiat toistuvat molempien maiden aineistossa ja mitkä taas ovat selkeämmin maakohtaisia tuloksia. Omassa tutkimuksessani teemoittelulla ei ole tiukkaa roolia; tarkoitukseni ei ollut etsiä monia eri

teemoja, joiden mukaan palastelin aineistoa. Teemoittelun tarkoituksena oli olla osana sisällönanalyttistä lähestymistapaa nostamalla esiin aineistosta ilmeneviä eroja ja yhtäläisyyksiä. Varsinainen analyysivaihe tuli päätökseen, kun katsoin saaneeni aineistosta kaiken mahdollisen esille, joka on oman tutkimukseni kannalta oleellista, ja toisaalta yhtäaikaaisesti olin tyytyväinen aineiston ja teoreettisen taustan yhtenäisyyteen ja linkittymiseen toisiinsa.

6. JULKISEN KEHITYSAVUN MUUTOS SUOMESSA JA RUOTSISSA

Johdannossa kirjoitin, että kehitysyhteistyötä on aina 2000-luvulle asti tehty erilaisten hankkeitten varassa. 2000-luvulle tultaessa hankkeitten rinnalle on noussut uusi kehitysyhteistyön muoto, ohjelmakohtaiset avustukset, joiden tarkoituksena on ollut vastata hankkeissa ilmenneisiin ongelmiin ja parantaa kehitysyhteistyön tuloksellisuutta ja laatua. Muutos kohti ohjelmakohtaisia avustuksia on ollut paljon esillä niin kansainvälisessä kuin kansallisissakin keskusteluissa. Sen eri ominaisuuksia ja mahdollisuuksia on pohdittu laajasti ja jokaisella asiaan perehtyneellä tuntuu olevan oma näkemys siitä, minkälainen asema ohjelmakohtaisille avustuksille tulisi antaa julkisessa kehitysyhteistyössä ja kuinka laajasti sen eri muotoja tulisi hyödyntää.

Jotta saisin selville, minkä takia juuri Pohjoismaat kannattavat siirtymää kohti ohjelmakohtaisia avustuksia, mitä odotuksia siirtymälle on asetettu ja miten sen ajatellaan muuttavan kehitysavun onnistumista, halusin selvittää asiasta päättävien ja sen kanssa työskentelevien näkemyksiä aiheesta. Seuraavassa esittelen tutkimukseeni valikoitujen Pohjoismaiden edustajien Suomen ja Ruotsin käsityksiä, odotuksia ja ajatuksia siirtymästä kohti ohjelmakohtaisia avustuksia.

6.1 Suomen ja Ruotsin julkinen kehitysyhteistyö vuonna 2009

Vuosi 2009 on monella tapaa merkityksellinen niin Suomen, mutta etenkin Ruotsin julkiselle kehitysyhteistyölle. Molempien maiden kehitysyhteistyössä tapahtuu suuria muutoksia, joiden takia kehitysyhteistyö suuntautuu ainakin osittain uudella tavalla aiempiin vuosiin verrattuna. Vaikka muutokset Suomessa ja Ruotsissa ovat jokseenkin erilaisia, on niiden taustalla samanlainen vaikuttaja. Yhteistä molempien maiden muutoksille ovat uudistamis- ja kehittämishaluiset kehitysyhteistyöstä vastaavat ministerit, joiden rooli nousi vahvasti esiin molemmissa haastatteluissa.

Suomessa kehitysyhteistyön tilanne vuonna 2009 vaikutti haastatteluiden perusteella olevan jonkinasteisessa murroksessa tai tilanteessa, jossa ilmenee jatkuvia muutoksia. Haastateltavat näkivät muutosten alkaneen jo muutamaa vuotta aiemmin, mutta olevan silti edelleen meneillään. Molemmissa haastatteluissa kävi ilmi, että painotus kohti ohjelmakohtaisia avustuksia ei ole enää niin vahvaa, mitä se on aiemmin ollut. Toinen haastateltava toi esille, että vuonna 2009 budjettituen osuus, 27 miljoonaa, ei ole erityisen suuri verrattaessa määrää koko kehitysyhteistyöbudjettiin, joka on yli 900 miljoonaa euroa.

”Elikkä kun meillä esimerkiksi ministeri Paavo Väyrynen on hyvin innokas edistämään hankeyhteistyötä ja tuomaan se niin kuin ohjelmayhteistyönä ikään kuin keskusteluun... Eli tavallaan se kansainvälinen näkemys... niin Väyrynen on haastanut sen ja tietysti me eletään sen mukaan mitä ministeri antaa ohjeistusta täällä.” (Virkamies 1, Suomi)

Molemmat haastateltavat näkivät muutoksen ilmenevän uusimmassa Kehityspoliittisessa ohjelmassa, joka on tehty vuonna 2007, jossa aikaisemman Kehityspoliittisen ohjelman tavoitteita kyseenalaistetaan. Aiemmassa vuoden 2004 Kehityspoliittisessa ohjelmassa ohjelmayhteistyölle asetettiin toisen haastateltavan mukaan selkeitä tavoitteita jotka liittyivät ohjelmayhteistyön kasvattamiseen tietylle tasolle, budjettituki yhteistyön aloittamiseen ja pääyhteistyömaiden osuuden määrään.

”Nyt viimeinen 2007 policy sanoo, että näitä mietitään ja aika kriittisesti, eli nyt tällä hetkellä on sit alkanut se pikkaisen niin kuin erilainen tulkinta. Se ei vielä näy paljon luvuissa, mutta saattaa olla, että se näkyy toissa toimeenpanojen maksatuksessa joskus vuoden parin päästä niin kuin selvästi. Että tää on se, ei minun mielipiteeni vaan se mikä on.” (Virkamies 2, Suomi)

Myös Ruotsin haastatteluissa kävi ilmi, että maan kehitysyhteistyössä on meneillään suuria muutoksia, tosin erilaisia kuin Suomessa. Nämä muutokset liittyvät haastateltavien mukaan etenkin kehitysapua saavien maiden määrän vähentämiseen, jolloin apua saavat maat jaoteltaisiin eri kategorioihin kuten esimerkiksi pitkäaikaisiin yhteistyömaihin, maihin, joissa on meneillään kriisi tai jotka toipuvat kriiseistä sekä apua saaviin Euroopan maihin. Jako kategorioihin koettiin erityisen tärkeänä, jotta avun antamisessa voitaisiin erikoistua juuri näille maille sopiviin muotoihin. Myös ohjelmakohtainen apu on olennainen osa Ruotsin kehitysyhteistyötä Pariisin julistuksen mukaisesti sekä avun tehokkuuden kannalta. Haastateltavien mukaan ohjelmakohtainen apu ei kuitenkaan ole ainoa kehitysyhteistyön muoto vaan se on yksi, joskin erittäin tärkeä, osa julkisen kehitysyhteistyön laajaa kokonaisuutta.

Yksi Ruotsin kehitysyhteistyöhön vaikuttava tekijä toisen haastateltavan mielestä on Ruotsin nykyinen porvarihallitus, jossa kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri kuuluu konservatiiviseen puolueeseen (Maltillinen kokoomus -puolue). Perinteisesti konservatiivit Ruotsissa eivät ole kannattaneet kehitysyhteistyötä kovin innokkaasti, mutta nyt puolueen ajattelutavan uudistumisen jälkeen se kannattaa asioita, joita se ei ennen olisi tukenut. Suunnanmuutoksen takia kehitysyhteistyöministeri joutuukin miettimään kantaansa ja sitä, kuinka suhtautua budjettitukeen kehitysyhteistyön muotona. Haastateltavan mukaan budjettitukea ei anneta tällä hetkellä selkeästi enemmän kuin aikaisemminkaan, ja aiemmin on ollut jopa aikoja, jolloin budjettitukea on annettu enemmän ja useammalle maalle kuin nyt vuonna 2009.

Ruotsissa on myös vuonna 2009 esitetty leikkauksia kehitysyhteistyön bruttokansantuoteosuuteen seuraavalle vuodelle. Leikkaukset eivät tule kohdistumaan kaikkeen kehitysapuun vaan ne keskittyvät vain tietynlaiseen apuun. Haastateltavat olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että apu, johon leikkaukset eivät tule vaikuttamaan, on kahdenkeskinen eli bilateraalinen apu. Tämä tarkoittaa myös sitä, että yleinen budjettituki ei tule olemaan leikkausten kohteena. Tilanne voi kuitenkin haastateltavien mukaan vaihdella alueittain. Etenkin apua saavissa Euroopan maissa haasteeksi näyttää nousevan talouskriisi, joka voi vaikuttaa myös ohjelmakohtaiseen apuun, koska ohjelma-avun käynnistäminen vie enemmän aikaa kuin vastaavasti hankkeen aloittaminen. Näin kehitysapuun suunnatut varat voivat olla osittain jo käytetyt hankkeisiin siinä vaiheessa kun ohjelmat saadaan kunnolla toimimaan.

”... they’re not cutting across the board all kinds of support but they’re focusing on for particular kinds of support. But the kind of support that is protected is the bilateral support so that it shouldn’t affect budget support much.” (Virkamies 1, Ruotsi)

Niin Suomessa kuin Ruotsissakin julkisen kehitysyhteistyön tilanne vuonna 2009 on erityisen mielenkiintoinen, koska molemmissa maissa on meneillään kehitysyhteistyöhön merkittävästi vaikuttavia muutoksia. Suomessa muutokset olivat jokseenkin yllättäviä, koska muutos oli kaikkeen kehitysyhteistyöhön vaikuttava laajuudessaan ja se liittyi vahvasti aiemman poliittisen linjanvedon uudistamiseen. Suomessa myös muutos vaikutti jossain määrin sekavalta, johon varmasti osaltaan vaikutti tilanteen ajankohtaisuus ja keskenkäisyys. Ruotsissa sen sijaan keskeisin muutos liittyi bruttokansantuoteosuuden

leikkaamiseen ja yhteistyömaiden määrän vähentämiseen ja kategorioimiseen uudelleen. Suomen ja Ruotsin haastatteluita toisiinsa verrattaessa kävi ilmi, että vaikka Ruotsissakin muutokset ovat laajoja, niin ne vaikuttivat olevan selkeämpiä ja konkreettisempia kuin muutokset Suomessa. Muutosten merkitystä ja laajuutta pystyy kuitenkin arvioimaan kunnolla vasta sitten, kun nähdään niiden todelliset vaikutukset kehitysyhteistyön toteutukseen tulevina vuosina.

6.2 Siirtyminen hankekohtaisista avustuksista ohjelma-apuun

Siirtyminen kohti ohjelmamuotoista apua on ollut mielenkiintoinen prosessi niin Suomessa kuin Ruotsissakin. Molemmissa maissa selkeän siirtymän voidaan sanoa alkaneen tai jopa kokonaan tapahtuneen 2000-luvun alkupuolella, jonka jälkeen muutos kohti ohjelmakohtaisia avustuksia on hidastunut tai jopa pysähtynyt kokonaan. Kuitenkin molemmissa maissa odotuksiin julkisen kehitysyhteistyön tulevaisuudesta liittyivät ohjelmakohtaisten avustusten merkityksen kasvaminen. Siirtymälle asetettuja odotuksia tarkastelen hankekohtaisille ja ohjelmakohtaisille avustuksille asetettujen odotuksien kautta.

6.2.1 Siirtymä Suomessa

Suomessa hankeapu ja ohjelma-apu on haastateltavien mukaan määritelty selkeästi: hankeyhteistyössä johto- ja toteutusvastuu on suomalaisilla toimijoilla ja hankkeita varten erikseen rakennetuilla elimillä, kun taas ohjelmayhteistyössä vastuu on kehitysmaalla. Molempien haastateltavien mielestä julkisen kehitysyhteistyön apumuotoja ei kuitenkaan voida karrikoidusti jakaa vain hankekohtaisiin ja ohjelmakohtaisiin avustuksiin, vaan Suomen kehitysyhteistyössä käytettyjen apumuotojen kenttä on huomattavasti laajempi ja monimutkaisempi. Näiden kahden apukokonaisuuden väliin on muodostunut useita uusia eri muotoja, joista osaan liittyy hankeavun piirteitä ja toisiin ohjelmien piirteitä, mutta joita kuitenkaan ei toteuteta selkeästi kummallakaan tavalla.

”Kun on puhuttu harmonisaatiosta, ja siitä on puhuttu paljon tällä vuosikymmenellä, niin siitä on seurannut, että tähän [hankekohtaisten ja ohjelmakohtaisten avustusten] väliin on syntynyt paljon sellaisia epämääräisiä muotoja. Että tää ei ookkaan niin kuin selvä dikotomia vaan on olemassa pyrkimyksiä kohti sektoriohjelmaa ja meillä voi olla joku melkein sektoriohjelma, meillä voi olla sellainen yhteisrahoitteinen hanke tai sitten meillä voi olla joku multibi-hanke tai joku tämmöinen näin... Näitten määrä on niin kuin radikaalisti noussut nyt 2000-luvulla ja ne on sitten tullut tähän väliin. Ja se on sitten semmoinen ehkä isompi muutos.” (Virkamies 2, Suomi)

Toisen haastateltavan mielestä siirtymä kohti ohjelmakohtaisia avustuksia on nykyään ennemminkin kansainvälisesti kuin Suomessa tapahtuvaa. Hänen mukaan useat maat ovat Suomea edellä ohjelmayhteistyön toimeenpanossa. Siirtymä Suomessa oli todellisuutta aina vuoteen 2007 asti, jonka jälkeen suunta on ollut päinvastainen. Myös toinen haastateltava oli asiasta samaa mieltä. Hänen mielestään varsinainen siirtymä kohti ohjelmakohtaisia avustuksia tapahtui 2000-luvun alkupuolella, jolloin Suomi ryhtyi ensimmäisen kerran antamaan ohjelmamuotoista apua. Haastateltavan mukaan vuonna 2009 ohjelmamuotoisen avun osuus on pysynyt kuitenkin tietyllä tasolla; avun määrää ei ole ryhdytty laskemaan, mutta sitä ei olla myöskään nostamassa. Myöskään hankekohtaisten avustusten osuutta ei olla pienentämässä. Syyksi tälle haastateltava löysi Suomen kehitysyhteistyössä käyttöönotetut uudet teemat ja sektorit, joiden avaamiseen ohjelmayhteistyön hitauden takia käytetään tällä hetkellä hankkeita.

Toinen haastateltava löysi kolme keskeistä syytä sille, miksi ohjelmakohtaisiin avustuksiin siirtyminen on pysähdyksissä. Hänen mielestään Suomi on lähtenyt melko myöhään mukaan ohjelmakohtaisiin avustuksiin verrattaessa muutamaan muuhun maahan, jonka lisäksi Suomi on ollut hyvin varovainen avustusten antamisessa. Myös Suomen kehitysyhteistyön kohdemaat ovat melko keskitettyjä ja poliittisen linjauksen mukaan esimerkiksi budjettitukea ei voida antaa muihin kuin pitkäaikaisiin yhteistyömaihin, joita on tällä hetkellä kahdeksan. Hänen mielestään ei siis voida puhua siirtymästä, koska ohjelma-apuun ei panosteta selkeästi enemmän kuin hankeapuun. Hän kuitenkin painotti, että muusta ohjelmayhteistyöstä poiketen sektorikohtaisen ohjelmayhteistyön rooli on vahva. Tämä johtuu siitä, että kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri haluaa erityisesti painottaa kehitysyhteistyössä tiettyjä sektoreita.

”Et Väyrynen lähtee siitä, et me ei sitä [yleistä budjettitukea] kasvateta... ja sen takia me itse asiassa ollaan juuri kirjoittamassa tätä budjettitukilinjausta... meillä on budjettitukilinjaus vuodelta 2004, niin se on ihan erilainen, koska se on edellisen

ministerin ja edellisen kehityspoliittisen ohjelman aikana tehty ja siellä on esitetty visioksi, että Suomi kasvattaa budjettitukea. Mut nyt Väyrynen on sitä mieltä, että sitä ei kasvateta ja se on myös kehityspoliittisessa ohjelmassa kirjattu, mut meidän täytyy nyt tehdä tarkempi poliittinen linjaus siitä, että se on nyt niin kuin työn alla. Mut meidän kohdalla tavallaan se tilanne ei ole ihan se, et me ollaan nyt siirtymässä hankkeesta ohjelmayhteistyöhön ja varsinakaan ei budjettitukeen. Mut tosiaan siinä niin kuin vaan pitää muistaa se, että sektoriyhteistyötähän meillä on paljon ja joitakin sektoreita varmaan kasvatetaankin. Et Väyrysellä on tietyt sektorit, joita hän rakastaa ja edistää mielellään. Ne on nää maatalous, metsä, energia, no tietoyhteiskunta, sit on tää kauppa ja kehitys.” (Virkamies 1, Suomi)

Niin hanke- kuin ohjelmayhteistyönkin erilaiset ominaisuudet tulevat esille käytännön kehitysyhteistyössä; kumpikaan apumuoto itsessään ei ole täysin ongelmaton tai valmis, vaan niiden eri tarkoituksiin suunnatuista piirteistä löytyy vielä kehitettävää. Hankkeiden hyvinä puolina toinen haastateltava piti niiden toimintaa henkilö- ja toimeenpanotasolla, jolloin avunantajan on helpompi ymmärtää avunsaajamaan todellisuutta ja tätä kautta avunantamisen lähestymistapaa voidaan muokata maahan sopivaksi. Toisen haastateltavan mielestä hankkeiden päällimmäinen etu on niiden kontrolloimisen helppous ja tulosten näkyvyys suhteessa ohjelmakohtaisiin avustuksiin. Ohjelmakohtaisista avustuksista esimerkiksi yleisessä budjettituessa tulosten näkyvyys on hidasta. Yksi hankkeissa esiin noussut etu on myös suomalaisten arvojen edistäminen ja lisäarvon tuottaminen. Suomalaisten arvojen edistämällä ja lisäarvon tuottamisella haastateltava tarkoitti suomalaisten toimijoiden, etenkin yrityssektorin, osallistumista kehitysyhteistyöhön.

Ongelmana sen sijaan nähdään hankkeiden korkeat kustannukset ja aikaa vaativat toteutukset. Toisen haastateltavan mielestä hankkeisiin liittyy kaikki mahdolliset ongelmat, mitä kehitysyhteistyössä vain voi ilmetä. Yksi hankkeissa esiin noussut ongelma, joka yleensä liitetään ohjelmakohtaisiin avustuksiin, on korruptio ja sen moninaiset vaikutukset. Haastateltavan mukaan myös hankemuotoisessa yhteistyössä joudutaan käsittelemään korruptiota, koska myöskään hankkeiden kohdalla ei pystytä yksiselitteisesti sanomaan, minne apuvarat lopulta suuntautuvat. Haastateltavan mielestä hankkeissa korruptionriski on pienempi kuin ohjelmayhteistyössä, mutta se on silti olemassa. Hankeyhteistyön ongelmana nähdään myös hankkeiden pirstaleisuus, joka on yksi suurimmista syistä ohjelmayhteistyöhön siirtymiselle. Vastaanottajamaan näkökulmasta hankkeiden haasteena pidetään eri järjestelmien moninaisuutta; järjestelmien opetteleminen ja saavutetuista tuloksista raportointi voi olla työlästä, jos avunantajia on useita. Vastakohtaisesti ohjelmayhteistyössä transaktiokustannukset ovat alhaisempia, koska saajamaan hallituksen

ei tarvitse käydä dialogia eri avunantajien kanssa eri ohjelmista siinä määrin kuin hankeyhteistyössä. Ohjelmayhteistyössä hallintopuoli on keskitetympää ja yhtenäisempää. Yksi keskeisimmistä hankekohtaisten avustusten haasteista liittyy niiden saattamiseen avunsaajien omien kansallisten järjestelmien piiriin. Haastateltavan mukaan Pariisin julistuksessa edellytetään, että myös hankkeet saataisiin toimimaan paikallisten ministeriöiden järjestelmien kautta, kun tällä hetkellä ne toimivat lähinnä avunantajavetoisesti. Haastateltavan mielestä hankeyhteistyön kanavoiminen paikallisten järjestelmien kautta edellyttää mittavaa kehittämistä etenkin käytännön tasolla.

Ohjelmakohtaisille avustuksille on asetettu selkeästi erilaisia tavoitteita kuin hankekohtaisille avustuksille. Toisen haastateltavan mukaan ohjelmayhteistyöhön liitetyt odotukset liittyvät pääasiassa niiden vaikuttavuuteen; hänen mukaansa niiden tavoitteena on ollut vaikuttaa poliittisella tasolla esimerkiksi kokonaiseen ministeriöön ja toimeenpanon tasolla vahvasti kansalliseen järjestelmään. Myös toinen haastateltava oli samaa mieltä. Hänen mielestään ohjelmayhteistyölle asetetut päällimmäiset odotukset liittyvät pitkän aikavälin vaikutuksiin, kun taas hankeyhteistyön ajatellaan vaikuttavan enemmän lyhyemmällä välillä ja sen vaikutukset ovat laajuudeltaan pienempiä. Myös odotukset omistajuuden lisääntymisestä ja kansallisten järjestelmien kehittymisestä kuuluvat ohjelmayhteistyöhön. Toisen haastateltavan mukaan etenkin Suomessa asetetut odotukset, erityisesti yleiseen budjettitukeen liittyen, liittyvät poliittisen dialogin käymiseen saajamaan hallituksen kanssa ja avunsaajan koko kehitysagendaan vaikuttamiseen. Haastateltavan mielestä budjettitukikeskustelu on melkein ainoa keino keskustella koko maan kattavista asioista ja myös vaikuttaa niihin.

Vaikka ohjelmayhteistyölle asetetut odotukset liittyvät pitkälti avun vaikuttavuuteen, näkee toinen haastateltava juuri vaikuttavuuden samalla ohjelmakohtaisten avustusten suurimmaksi ongelmaksi, koska vaikuttavuudesta ei loppujen lopuksi ole riittävästi tietoa. Vaikka vaikuttavuudesta tehdään erilaisia arvioita niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin, niistä käydään silti paljon keskustelua ja osa arvioista kiistetään. Hankkeiden kohdalla vaikuttavuuden seuraaminen on helpompaa, ja vaikka vaikutukset ovat pienempiä, ovat ne kuitenkin näkyvämpiä.

”...jos on joku kehitysmaa jonne avunantajat vaikka yhteensä antaa 100 miljoonaa vuodessa budjettitukea ja köyhyys ei vähene yhtään. No mitä me nyt oikeestaan saavutetaan sillä?” (Virkamies 1, Suomi)

Ohjelmayhteistyöstä keskusteltaessa tuodaan usein esiin myös omistajuus ja sen vaikutukset verrattaessa hankekohtaisiin avustuksiin. Toisen haastateltavan mielestä on yleistä, että etenkin kansainvälisissä arvioinneissa korostetaan ohjelma-avun lisääviä vaikutuksia omistajuuteen ja julkisten hallintojärjestelmien kehittämiseen. Haastateltavan mielestä ohjelmayhteistyö lisää omistajuutta siinä mielessä, että saajamaan hallitus saa itse määrittää ohjelmien sisällöt ja prioriteetit. Hänen mielestään ei ole kuitenkaan olemassa paljon todisteita siitä, että ohjelmayhteistyö todellisuudessa lisää omistajuutta erityisen merkittävästi, koska sen mittaaminen ja määrittelemine on hankalaa. Haastateltavan mukaan näkemykset ohjelmayhteistyön vaikutuksista omistajuuteen ovat ristiriitaisia.

Toisen haastateltavan mielestä ohjelmayhteistyö ei ole lunastanut niitä odotuksia, mitä sille on asetettu, koska ohjelmayhteistyöhön liittyvä politiikkakeskustelu kehitysmaissa on jäänyt jossain määrin liian byrokraattiseksi ja avunantajavetoiseksi. Ongelmaksi on muodostunut saajamaan poliitikkojen ja koko muun yhteiskunnan haluttomuus käyttää ohjelmia ja sitoutua päätöksiin, joita ohjelmista sovittaessa on tehty. Haastateltavan mielestä ohjelmat ovat vain muutaman byrokraatin osaamisen varassa eivätkä ne saavuta riittävän laajaa keskustelua kansalaisyhteiskunnassa, jotta ne todella voitaisiin omaksua osaksi yhteiskunnan kehittämistä. Ohjelmayhteistyön ongelmaksi nähtiin myös erilaiset kannustimet ja sanktiot sekä niiden toimiminen käytännössä. Toisen haastateltavan mielestä on olemassa hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, saadaanko avunsaajamaita kehittämään ja toteuttamaan parempia ohjelmia, jos avunsaajamaille asetetaan ehtoja. Avunantajan kannalta ohjelmayhteistyössä rahoitusehtojen seuraaminen on vaikeaa, ja mikäli niissä ilmenee jonkinlaisia ongelmia, on avunantajan poliittisella tasolla hankalaa keskeyttää rahoitus.

Avunantajien lähtökohta ohjelmayhteistyöhön on korruptionriskien välttäminen. Korruption esiintyminen kehitysmaissa ei ole vain maiden sisäinen ongelma, vaan myös ulkoisilla vaikuttimilla, kuten kehitysyhteistyöllä, on merkitystä korruptiolle. Teppo Eskelisen (2009, 171 - 173) mukaan korruptiota yleensä aiheuttavatkin juuri ulkomaiset järjestelyt, jotka mahdollistavat korruption esiintymisen. Vaikka yleisesti kehitysyhteistyötä voidaan pitää ulkoisena vaikuttimena, niin ohjelmayhteistyöhön siirtymisessä kehityksen nähdään

syntyvän yhä enemmän sisältä päin maan omista järjestelmistä. Ohjelmayhteistyöstä puhuttaessa esiin nousee helposti kysymys ohjelma-avun korruptiota lisäävästä vaikutuksesta. Myös Suomen haastatteluissa aihe nousi ohjelmayhteistyön kautta esiin.

Toisen haastateltavan mielestä ohjelmakohtaisiin avustuksiin liittyen korruption riskin lisäksi tulisi puhua laajemmin fidusiaarisista riskeistä, jotka tarkoittavat korruption lisäksi riskejä avun suuntautumisessa siihen tarkoitukseen, johon se on suunniteltu. Esimerkiksi budjettituen kohdalla ei voida olla varmoja, kohdentuuko rahoitus loppujen lopuksi köyhydenvähentämishankkeen prioriteettien mukaan vai suuntautuuko apu johonkin sellaiseen tarkoitukseen mihin sen ei kuuluisi suuntautua. Avunantajien on melkein mahdotonta seurata avun tarkkaa suuntautumista, koska rahoitus menee suoraan hallituksen budjettiin, josta tietyn osuuden erottelu on hankalaa. Thomas Poggen (2008, 177) mukaan avunsaajamaan korruptoituneita hallitsijoita ei loppujen lopuksi pystytä estämään laittamasta suurta osaa avusta omiin taskuihin. Toinen haastateltava näkee varsinaista korruptiota suuremmaksi ongelmaksi suomalaisen korruptiokeskustelun, jota käydään julkisesti. Keskustelussa keskitytään ohjelmayhteistyöstä puhuttaessa liian korruption käsittelyyn ja siihen, annetaanko ohjelma-apua liian helposti. Hänen mielestään keskustelu korruptiosta on ennakkoluulotason keskustelua ilman todellisia todisteita korruption lisääntymisestä. Haastateltavan mielestä ohjelmayhteistyössä hallinnolliset kulut ovat niin alhaiset, että se on huomattavasti hankeyhteistyötä tehokkaampi apumuoto, ja korruption riski siinä on samanlainen kuin kaikessa muussakin kehitysavussa.

6.2.2 Siirtymä Ruotsissa

Ruotsissa hanke- ja ohjelma-apuun suhtauduttiin ikään kuin jatkumona; kehitysyhteistyötä halutaan tehdä aiempaa kokonaisvaltaisemmin ja johdonmukaisemmin. Toisen haastateltavan mukaan ne hankeavun ominaisuudet, joita Ruotsin kehitysyhteistyössä erityisesti halutaan vähentää, liittyvät avunantajien yksityiskohtaiseen puuttumiseen kehitysapuun. Näihin ominaisuuksiin voidaan lukea kuuluviksi liiallinen puuttuminen avun korvamerkitsemiseen, sen hallintaan sekä sen sääntöihin. Nämä ovat niitä ominaisuuksia, joiden ei ajatella kuuluvan ohjelma-apuun ja joiden takia ohjelmakohtaista apua halutaan kasvattaa. Hankkeiden tulisi olla määriteltynä avunsaajien toimesta ja avunantajien tulisi ennemminkin vain tukea niitä kuin määrittellä niitä itse. Kuitenkin myös ohjelma-avulla on

omat ongelmansa eikä haastateltavien mielestä ole mahdollista sanoa, että vain toista apumuotoa tulisi käyttää kehitysyhteistyössä. Molemmilla apumuodoilla on niin omat etunsa kuin haittansakin, mutta ohjelmakohtaisella lähestymistavalla voidaan haastateltavien mielestä saavuttaa jossain määrin kokonaisvaltaisempi suhtautuminen kehitysapuun.

Ruotsin kehitysyhteistyössä siirtyminen kohti ohjelmakohtaisia avustuksia koetaan tällä hetkellä hitaana. Siirtymää paremmin kuvaava ilmaisu haastateltavien mielestä on jonkinlainen pysähdystila tai osittainen takaisin päin siirtyminen kohti hankkeita. Osassa avun kohdemaissa suunniteltuja ohjelmakohtaisia avustuksia on jouduttu vetämään takaisin, ja kehitysyhteistyössä on pitäydytty hankeavussa. Syyksi tälle toinen haastateltava löysi yhtäkkisten ongelmien tai kiistanalaisten poliittisten tilanteiden esille nousemisen kohdemaassa, jolloin etenkin ohjelma-avun kanssa ei haluta olla tekemisessä ja sen käytöstä luovutaan helpommin. Mitä laajempi ohjelma on, ja mitä enemmän se liittyy avunsaajamaan kehitysyhteistyön kokonaisvaltaiseen kehittämiseen, sitä helpommin siitä luovutaan. Ohjelma-avun toteuttamisen ongelmiin liittyy myös kohdemaassa muiden kehitysapua antavien haluttomuus tehdä yhteistyötä ohjelmien osalta, koska osa avunantajista suosii selvemmin hankkeita omassa kehitysyhteistyössään. Samanmielisten avunantajien löytäminen koetaan usein varsin haastavaksi.

”We’re seeing a very slow move actually in terms of program-based approaches. We’re actually going to the stasis right now... We’re not seeing a significant change, rather we’re having a little bit backlash right now... Maybe backlash is a bit hard way to judge it, but we definitely not being a major shift for program-based approach.”
(Virkamies 2, Ruotsi)

Toinen selitys, miksi ohjelmakohtaisiin avustuksiin siirtyminen on tällä hetkellä hidasta, johtuu Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sidan organisaatiokulttuurista. Toisen haastateltavan mukaan vuosien keskittyminen hankkeisiin ja projekteihin vaikeuttaa sitä ajattelutavan muutosta, jollaisen ohjelmakohtaisten avustusten toteuttaminen vaatii. Myös vuosien ajan käytössä ollut kehitysavun korvamerkitseminen vaikuttaa muutokseen. Tavoista, joista tulisi ohjelmakohtaisten avustusten vuoksi irtautua, on tullut pysyviä, ja irtautumista niistä halutaan pitkittää. Haastateltavan mukaan virkamiehillä on usein tapana lupailta, että jonkin järjestelmän käyttöön oton jälkeen voidaan siirtyä käyttämään ohjelmakohtaisia avustuksia ja tukea maiden omia järjestelmiä. Lupaukset ovat usein

kuitenkin tyhjiä ja tällä tavoin siirtymistä ohjelmien käyttöön viivytetään. Haastateltavan mielestä päätöstä ohjelmakohtaisten avustusten käyttämisestä ei saisi lykätä sillä verukkeella, että ongelmat, joita mahdollisesti kohdataan, täytyisi ensin saada ratkaistuksi. Haastateltavan mielestä jotkut ongelmat saadaan paremmin ratkaistuksi silloin kun ohjelmakohtaiset avustukset ovat jo käytössä.

”People say as soon as this system works then we’ll go using the country systems, and the day that you actually go over using the country systems is put off. It’s a little like the decision to get married. Some point you just have to say we’re going to get married and then we solve the problems that arrive.” (Virkamies 1, Ruotsi)

Vaikka itse siirtyminen kohti ohjelmakohtaisia avustuksia on tällä hetkellä Ruotsin kehitysyhteistyössä aiempaa hitaampaa, pitävät molemmat haastateltavat siirtymää kuitenkin hyvänä asiana. Syitä siirtymälle on monia. Hankekohtaisten avustusten huonona puolena nähtiin etenkin hankkeitten suuri määrä. Vaikka hankeavulla on mahdollista saavuttaa näkyviä tuloksia, niiden vaikutukset ovat usein pieniä. Kun kehitysyhteistyöllä halutaan muuttaa järjestelmiä, politiikkaa tai toimintatapoja, on ohjelmakohtaisen avun käyttäminen silloin toimivampi ratkaisu. Toisen haastateltavan mielestä on selkeästi nähtävissä, ettei hankeapua voida käyttää eri järjestelmissä loputtomiin, vaan kehitysyhteistyön on suuntauduttava uudelleen auttamalla maiden omia järjestelmiä toimimaan. On tärkeämpää, että saajamaan sisäisen järjestys on vahvempaa kuin sen ulkoinen järjestys ja maa voi käyttää omia toimintatapojaan oman kehityksensä edistämiseksi.

Toinen tärkeä syy ohjelmakohtaisten avustusten kannattamiseen on toisen haastateltavan mielestä järjestelmien uudistamisen mahdollisuus, joita hankkeet rajoittavat. Niin pitkään kun hankeapua käytetään ohjelma-apua enemmän, on vaikeaa luoda riittäviä kannustimia, jotta maiden järjestelmiä voitaisiin todella uudistaa. Tämä johtuu siitä, että hankkeiden mukana toimintaan jää erilaisia alajärjestelmiä, joita rahoitetaan ja joihin ihmiset ovat tästä syystä tyytyväisiä, mutta joita todellisuudessa ei kuitenkaan tarvita. Ohjelma-avun kautta nämä hyödyttömät alajärjestelmät uudistetaan tai poistetaan, eikä niitä enää sivuuteta niin kuin hankeavun kanssa on tehty.

Kuten jo edellä totesin, myös ohjelmakohtaisilla avustuksilla on omat haasteensa ja kehittämistarpeensa. Molemmat haastateltavat olivat sitä mieltä, että nämä haasteet

tunnistetaan ja tiedostetaan. Toisen haastateltavan mielestä yleisellä tasolla myös ohjelmakohtaisiin avustuksiin liitetään jonkin verran korvamerkitsemistä tai korvamerkitsemisen tapaisia piirteitä. Toinen erittäin tärkeä kehittämistä vaativa piirre liittyy saajamaan omistajuuteen ja omien toimintatapojen käyttämiseen. Haastateltavan mukaan avunantajalle erityinen kehittymisen tarve on saajamaan oman ehdotuksen tai suunnitelman hyväksyminen, jossa saajamaa on itse kehittänyt ehdotuksensa, johon se on sitoutunut ja jonka se omistaa. Usein avunantajilla on tapana ajatella, että avunantajan tekemä suunnitelma on parempi tai tehokkaampi. Haastateltavan mielestä saajamaan omassa ehdotuksessa tulee olla suuria puutteita ennen kuin avunantajan kannattaa puuttua siihen. Tästä syystä ohjelmakohtaisten avustusten kanssa joudutaankin tekemään kompromisseja, jotta saajamaa saa ohjelman, johon se on sitoutunut, ja avunantaja ohjelman, johon se on tyytyväinen. Omistajuuteen liittyy myös muidenkin saajamaassa olevien osallisten ja ryhmien kuin vain hallitusten edustajien mahdollisuus osallistua ohjelmien suunnitteluun ja seurantaan. Tällä toinen haastateltava tarkoitti etenkin kansalaisjärjestöjä, jotta mahdollisimman moni asiaan osallinen kokisi omistajuutta ohjelmia kohtaan ja näin ohjelmien vaikutus ulottuisi aina ruohonjuuritasolle asti.

”Enormous lesson is, say that your partner country has come to you with a plan and you think the plan is okay but not really great and you see that if I had written this I would have made something that could be better. But what the partner has brought to me is something that the partner has owned or the partner has developed and is really committed to.” (Virkamies 1, Ruotsi)

Haastattelussa nousi esiin myös ohjelmakohtaisen avun liiallinen keskittyminen rahoitusmekanismeihin ja varojen kanavoimiseen, kun painopisteen tulisi olla enemmän saajamaan perusrakenteen kehityksen, kehitysavun tulosten sekä tehokkuuden seuraamisessa, joita ohjelmakohtaisilla avustuksilla saavutetaan. Rahoitukseen liittyen kehittämistä vaatii myös riskien minimointi, hallinnointi ja arviointi. Toisen haastateltavan mielestä avunantajien tulisi hyväksyä saajamaan omat riskien hallintaan liittyvät sisäänrakennetut mekanismit enneminkin kuin pitää omia rinnakkaisia seurantamekanismeja mukana.

6.2.3 Siirtymät vertailussa

Suhtautuminen siirtymään kohti ohjelmakohtaisia avustuksia oli jokseenkin samanlainen molemmissa maissa. Suomessa siirtymän ajateltiin selkeästi tapahtuneen jo aiemmin, 2000-luvun alkupuolella, josta vuoden 2007 jälkeen suunta on ollut päinvastainen. Vuonna 2009 siirtymän koettiin kuitenkin olevan pysähdyksissä; avun määrää ei oltu laskemassa eikä nostamassa. Myös Ruotsissa siirtymä koettiin hitaana ja sen nähtiin olevan jonkinlaisessa pysähdystilassa. Ruotsin haastatteluissa ei kuitenkaan noussut esille, että siirtymä olisi tapahtunut jo selkeästi aiemmin. Siirtymän koettiin enneminkin olevan meneillään, mutta hetkellisessä pysähdyksessä, jonka jälkeen se tulisi jatkumaan. Suomessa haastateltavat korostivat, että kehitysapua ei voida jakaa vain hankeapuun ja ohjelma-apuun, vaan näiden kahden muodon väliin on syntynyt useita uusia eri muotoja. Ruotsin haastatteluissa asia ei sen sijaan noussut lainkaan esiin eikä sitä erikseen korostettu vaan apumuotojen kentän nähtiin olevan hanke- ja ohjelmayhteistyön eri muodoissa.

Syyt siihen, miksi siirtymän nähtiin olevan pysähdyksissä, poikkesivat pitkälti toisistaan. Suomessa syyt liittyivät ohjelmakohtaisten avustusten myöhäiseen aloittamiseen, niiden antamisen varovaisuuteen sekä poliittiseen linjaukseen, jonka mukaan ohjelma-apua voidaan antaa vain pitkäaikaisille yhteistyömaille. Ruotsissa syyt löytyivät muualta. Avun kohdemaassa esiin nousevien ongelmien tai poliittisten kiistojen nähtiin edesauttavan ohjelmakohtaisista avustuksista luopumista. Ongelmaksi muodostui myös samanmielisten ohjelma-avun antajien löytäminen, joiden kanssa voitaisiin tehdä yhteistyötä. Mielenkiintoinen selitys löytyi Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sidan organisaatiokulttuurista; ajattelutavan muutos, jota ohjelmakohtaisiin avustuksiin siirtyminen vaatii, on hankalaa vuosien hankkeisiin keskittymisen jälkeen. Tavoista, joista tulisi päästä eroon, on tullut pysyviä.

Hankkeiden hyvinä puolina Suomessa pidettiin niiden kontrolloimisen helppoutta, tulosten näkyvyyttä sekä niiden antamaa ymmärrystä avunsaajamaan todellisuudesta. Mielenkiintoista oli, että esiin nousi myös suomalaisten arvojen edistäminen ja suomalaisten toimijoiden osallistuminen kehitysyhteistyöhön hankkeiden kautta. Ruotsissa sen sijaan hankkeiden yhteydessä ei mainittu ruotsalaisten toimijoiden osallistumisesta kehitysyhteistyöhön. Vaikka haastatteluissa nousi esiin hankkeiden hyviä puolia, kannattivat haastateltavat siirtymää kohti ohjelmakohtaisia avustuksia huomattavasti

selkeämmin kuin haastateltavat Suomessa. Suomessa suhtautuminen siirtymään oli kriittinen ja varovainen. Hankkeiden huonot puolet olivat molemmissa maissa osittain yhteneväiset. Suomessa esiin nousivat niiden korkeat kustannukset, aikaa vievät toteutukset sekä niiden pirstaleisuus. Mielenkiintoista oli myös maininta hankkeissa ilmenevistä korruptionriskeistä ja avunsaajamaan ongelmista raportoida eri hankkeista usealle avunantajalle. Myös hankkeiden saattaminen kansallisten järjestelmien piiriin koettiin haastavaksi. Molemmissa maissa hankkeiden huonoina puolina pidettiin niiden suurta määrää ja vaikutusten pienuutta. Ruotsissa, Suomen vastauksista poiketen, ongelmina pidettiin avunantajien liiallista puuttumista hankkeisiin korvamerkitsemisen ja sääntöjen kautta.

Odotukset, joita ohjelmakohtaisille avustuksille asetettiin, olivat Suomessa ja Ruotsissa osittain yhteneväiset. Molemmissa maissa nousi vahvasti esiin ohjelmien laajempi vaikuttavuus verrattaessa hankekohtaisiin avustuksiin. Myös omistajuuden lisääntyminen ja kansallisten järjestelmien kehittäminen liitettiin ohjelmayhteistyöhön. Kuitenkin Suomessa niin vaikuttavuus kuin omistajuuskin koettiin yhtäaikaisesti myös ongelmalliseksi; molempien mittaaminen ja todentaminen on hankalaa. Myös ohjelmiin liitetyt kannustimet ja sanktiot koettiin ongelmallisiksi, koska ei ole varmuutta siitä, että apuun liitetyt ehdot todella kannustavat muokkaamaan paikallisia järjestelmiä. Suomessa yhtenä suurimmista ongelmista nähtiin myös korruptionriskit. Tosin toisen haastateltavan mukaan korruptionriski ohjelmayhteistyössä ei ole sen suurempi kuin esimerkiksi hankkeissakaan. Suomessa toinen haastateltava nosti selkeästi esiin, että ohjelmayhteistyö ei ole lunastanut niitä odotuksia, mitä sille on asetettu, koska saajamaat eivät ole sitoutuneet ohjelmiin riittävästi. Ruotsissa asiaa ei sen sijaan otettu esille. Vaikka Suomessa suhtautuminen ohjelmien kannustimiin oli jossain määrin kriittinen, näkivät ruotsalaiset haastateltavat asian toisin; riittävät kannustimet edesauttavat maiden omien järjestelmien kehittämistä ja uudistamista. Ruotsissa ohjelmakohtaisen avun haasteena nähtiin myös avunantajan puolelta saajamaan omien ehdotusten hyväksyminen, jonka avulla lisätään omistajuutta ja sitoutuneisuutta. Myös ohjelmakohtaisen avun korvamerkitseminen koettiin haasteeksi. Lisäksi esiin nousi myös ohjelmakohtaisen avun liiallinen keskittyminen rahoitusmekanismeihin ja varojen kanavoimiseen kun painopisteen tulisi olla muualla.

Kokonaisuutena suhtautumisen siirtymään voidaan sanoa olleen myönteisempi Ruotsissa kuin Suomessa. Ruotsissa myös siirtymän oletettiin selkeämmin jatkuvan pysähdystilan jälkeen. Molemmissa maissa kuitenkin tiedostettiin niin hankekohtaisten kuin ohjelmakohtaisten avustusten edut ja haasteet. Vaikka maiden tilanteet olivat haastatteluhetkellä samankaltaiset siirtymän ollessa pysähdyksissä, ja käsitykset hanke- ja ohjelma-avusta olivat osittain yhtenevät, löytyi maiden suhtautumisesta kuitenkin eroavaisuuksiakin. Suurimmat erot liittyivät siirtymän pysähtyneisyyden syihin sekä ohjelmakohtaisissa avustuksissa ilmenneisiin haasteisiin ja ongelmiin.

6.3 Pohjoismaat siirtymän kannattajina

Yksi tutkimukseni päällimmäisistä tarkoituksista oli selvittää, miksi etenkin Pohjoismaat tuntuvat kannattavan siirtymää kohti ohjelmakohtaisia avustuksia. Suomen vastauksissa erityisen mielenkiintoista oli, että haastatteluissa suhtauduttiin huomattavasti kriittisemmin ajatukseen, että Pohjoismaat yhtenä ryhmänä kannattaisivat siirtymää kohti ohjelmakohtaisia avustuksia. Sen sijaan Ruotsin vastauksissa ajatusta ei kyseenalaistettu, vaan siirtymän kannattamisen nähtiin olevan todellisuutta niin Ruotsissa kuin muissakin Pohjoismaissa.

Suomessa nähtiin, että Pohjoismaat ovat aiemmin olleet erittäin myönteisiä ohjelmakohtaisiin avustuksiin ja budjettitukeen siirtymisessä. Vastauksista kävi kuitenkin ilmi, että viimeisten parin vuoden aikana kriittisyys ohjelmayhteistyötä kohtaan on selvästi lisääntynyt. Selitykseksi kasvaneelle kriittisyydelle toinen haastateltava löysi porvarihallitusten valtaannoususta seuranneen muutoksen suhtautumisessa kehitysyhteistyön eri muotoihin.

”Pohjoismaat on kuulunut sellaiseen like-minded viiteryhmään, jossa on myös muutama muu maa, ja tää viiteryhmä on ollut hyvin myötämielinen budjettituelle siihen asti kunnes porvarihallitukset Ruotsissa, Suomessa ja ehkä myös Tanskassa, niin kuin ovat nähneet ohjelmayhteistyössä ongelmiakin. Et siinä on tapahtunut selvää lisääntynyttä kriittisyyttä viimeisen parin vuoden aikana.” (Virkamies 2, Suomi)

Pohjoismaista selkeänä ohjelmayhteistyön tämän hetkisenä kannattajana pidettiin ainoastaan Ruotsia. Norjan ja Tanskan nähtiin antavan budjettitukea jonkin verran, mutta

poliittisella tasolla innostusta ei pidetty yhtä suurena kuin esimerkiksi Ruotsissa. Suurimpien kannattajien nähtiinkin löytyvän Ruotsin lisäksi Pohjoismaiden ulkopuolelta. Ohjelmayhteistyötä kannattavina maina pidettiin etenkin Englantia ja Hollantia. Näiden maiden lisäksi toisessa haastattelussa ohjelmayhteistyön merkittävimpinä edistäjinä pidettiin myös kehityspankkeja, joista esiin nousi etenkin Maailmanpankki ja Afrikan kehityspankki. Siirtymän suurimmiksi vastustajiksi mainittiin Yhdysvallat ja Japani.

Ruotsin vastaukset poikkesivat hyvin paljon Suomen vastauksista. Ruotsin haastatteluissa ei keskitytty pohtimaan Pohjoismaiden ulkopuolisia maita, jotka kannattavat ohjelmakohtaisiin avustuksiin siirtymistä, koska Ruotsissa oltiin selkeästi yhtä mieltä siitä, että Pohjoismaat kannattavat siirtymää. Vastauksissa pohdittiinkin syitä sille, miksi Pohjoismaat kannattavat juuri ohjelmakohtaisia avustuksia. Syiksi löydettiin kolme eri tekijää, joissa jokaisessa erityisesti kokonaisvaltaisuudella nähtiin olevan merkittävä rooli; kokonaisvaltainen tapa työskennellä, myönteisyys julkista sektoria kohtaan sekä vahva perinne järjestelmien rakentamisesta.

Kokonaisvaltaisella tavalla työskennellä tarkoitettiin etenkin laajaa sitoutumista luottamukseen ja avoimeen dialogiin avunsaajamaan kanssa, jonka seurauksena vastuunanto avunsaajille koetaan luontevana. Pohjoismaiden myös nähtiin painottavan muita maita enemmän avunsaajien omistajuutta ja vastuuvollisuutta korostamalla heidän omaa kontrolliaan kehitysyhteistyöstä ja tukemalla ajatusta kehitysyhteistyövaroista avunsaajien omina rahoina. Ajatus kokonaisvaltaisesta ja holistisesta tavasta työskennellä linkittyy vahvasti luottamukseen ja vastuunantoon avunsaajille. Työskentelyyn nähtiin kuuluvan myös tietynlainen prosessorientoitumisen piirre, jolloin avunantajilla on uskallusta tehdä investointeja ja seurata niiden tuloksia. Esiin nousi myös ajatus työskentelystä pitkällä tähtäimellä ja käytännöllinen suhtautuminen asioihin, joita saatetaan kohdata.

”We have relative higher investment in issues like trust, that we show trust and we are really committed to entering dialogue with our partners which means that we agree on terms and priorities and then we find it maybe more natural that our partners take the responsibility.” (Virkamies 2, Ruotsi)

Toinen esiin noussut syy oli laaja julkinen sektori ja myönteisyys sitä kohtaan. Yhteistyö julkisen sektorin kanssa nähtiin Pohjoismaissa tavallisempana tapana toimia kuin muualla.

Tähän liittyi myös ajatus siitä, että Pohjoismaat ovat jo pitkään ymmärtäneet, että projekteista ja hankkeista saadut lopputulokset ovat ennemminkin olleet yksi keino muiden joukossa päämäärän saavuttamiseksi kuin päämäärä itsessään. Tämän takia Pohjoismaiden nähdään suosivan laaja-alaisempaa ja kokonaisvaltaisempaa toimintatapaa, joka ilmenee juuri julkisen sektorin laajuudessa ja toiminnassa.

Kolmanneksi syyksi ohjelmakohtaisten avustusten kannattamiseen ja julkiseen sektoriin liittyen esitettiin vahvaa perinnettä järjestelmien rakentamisessa. Tällä tarkoitettiin etenkin järjestelmiä, jotka ovat jollain tapaa uudistavia ja kaiken kattavia, kuten järjestelmät jotka kattavat ja huomioivat kaikki kansalaiset. Näiden julkisen sektorin sisällä olevien järjestelmien nähtiin olevan vahva malli ja tavallaan myös samalla tietynlainen esikuva, jota Pohjoismaat käyttävät haastateltavan mukaan joko tietoisesti tai tiedostamatta kehitysyhteistyössään ja jotka samalla johtavat kokonaisvaltaisten asioiden edistämiseen Ruotsin kehitysyhteistyössä.

”We have strong tradition [in Sweden and other Nordic countries] of building systems, of doing reformal systems and of thinking in terms of systems covering all, like all encompassing systems and reforms for citizens. So we have strong kind of role model in our own public sector to raise standards as well, which I think we use consciously or unconsciously. So I think that’s probably as we see as a model when we’re doing development cooperation and that makes us want to address more holistically issues.”
(Virkamies 2, Ruotsi)

Haastatteluiden kokonaisuutta ajatellen Suomen ja Ruotsin vastaukset poikkesivat kauttaaltaan toisistaan. Suurin eroavaisuus oli suhtautumisessa siirtymään; siihen, ajateltiinko Pohjoismaiden kannattavan siirtymää ohjelmakohtaisiin avustuksiin vai ei. Mielenkiintoista oli, että Suomen vastauksissa yhtenäisen kannattamisen nähtiin tapahtuneen jo aiemmin ja olevan ennemminkin menneisyyttä kuin todellisuutta haastatteluhetkellä. Ruotsissa sen sijaan Pohjoismaiden kannattamisen pohtimiseen ei käytetty aikaa, koska sitä pidettiin itsestään selvänä. Painopiste oli siirtymän syiden analysoimisella, josta nousikin esiin kolme kiinnostavaa teoriaa kokonaisvaltaisesta tavasta työskennellä, myönteisyydestä julkista sektoria kohtaan sekä perinteestä järjestelmien rakentamisesta.

6.4 Julkisen kehitysavun tulevaisuus

Yksi suuntaa antava lähestymistapa on tarkastella hankekohtaisten ja ohjelmakohtaisten avustusten asemaa menneisyyden ja nykyhetken lisäksi myös tulevaisuutta arvioimalla. Usein tulevaisuutta arvioimalla on mahdollista saada tarkempaa tietoa myös nykyhetkestä. Jotta siirtymästä, sen merkityksestä ja laajuudesta, kohti ohjelmakohtaisia avustuksia saisi riittävän ja totuudenmukaisen käsityksen, halusin selvittää, miten virkamiehet näkevät maidensa kehitysyhteistyön tulevaisuuden ja minkälainen rooli siinä on näillä kahdella apumuodolla.

Suomen osalta toinen haastateltava uskoi kehitysyhteistyön merkityksen pysyvän jatkossakin suhteellisen hyvänä. Globaalit ongelmat tulevat näkymään yhä enemmän myös Suomessa, jolloin kehitysyhteistyötä tullaan jatkossa tarvitsemaan ja sen tarve on näkyvämpää. Molemmat haastateltavat näkivät Suomen seuraavan vuoden, 2010, tilanteen yleisesti hyvänä, koska budjetti vuodelle oli jo olemassa. Suomen pitkän ajan tavoitteena on ollut saavuttaa vuoteen 2010 mennessä EU:n asettamat tavoitteet 0,51 %:n bkt-osuudesta ja vuoteen 2015 mennessä 0,7 %:n tavoite. Sen sijaan vuoden 2010 jälkeisten vuosien tavoitteiden, ja etenkin vuoden 2015 tavoitteen, saavuttamista vaikeuttavana tekijänä toinen haastateltava näki tämän hetkisen taloudellisen tilanteen, jossa kehitysyhteistyövarojen määrän osuutta valtionbudjetista ennakoitiin laskevan. Samanlainen kehityskulku oli 1990-luvun alun talouslaman seurauksilla, jolloin kehitysyhteistyövarat olivat leikkauskohteiden kärjessä.

”Sanotaan näin, että tää talouskriisi ei nyt ehkä lupaa kauheen hyvää valtiontalouden kannalta ylipäätään... Ja tosiaan virallisen totuuden mukaan ens vuonna summa on tietty, joka on ohjelmoitu aikaisemmin eli pysymme siinä tavoitteessa, mutta herra tietää mitä sen jälkeen tulee, että 90-luvun alun laman aikana valmistuneena niin mä suhtaudun varovaisesti kaikkiin tämmöisiin asioihin. Ja aika monet siis avunantajat on joutunut leikkaamaan apubudjettiaan tällä hetkellä... Et siis todella monet ja meillä se ei ole nyt tilanne. Mutta mä ihmettelen jos ei niin kuin jotenkin näy jossain jollakin aikavälillä. Et Niinistöhän on paljon puhunut et vuos 2011 on valtiontaloudelle tämmöinen kriisivuosi.” (Virkamies 1, Suomi)

”Mutta siis mun arvaus on se, että vuonna 2011 voi olla vaikee tilanne. Tietysti se, mikä vähän helpottaa tätä on tietysti meidän talouden alamäki. Että kun se bkt itsessään supistuu ja tää prosenttiosuushan nousee nopeesti. Mutta tota jotkut maat voi käyttää sitä tavallaan verukkeena siihen, että he pysyy tavoitteissaan. Sillä ettei apua tarvitse

edes lisätä mihinkään tai sitä voi jopa vähentää kun bkt:kin pienenee sittenhän se, kun sen suhteellinen osuus pysyy samana tai jopa kasvaa.” (Virkamies 1, Suomi)

Apumuotojen suhteen ohjelmakohtaisten avustusten nähtiin pitkällä aikavälillä pitävän pintansa, mutta yhtäaikaisesti käytössä tulisivat olemaan myös hankekohtaisia avustuksia. Viime aikoina Suomessa on korostettu yhä enemmän hankeyhteistyön merkitystä, mutta toisen haastateltavan mukaan talouskriisin jälkeen oletuksena on ohjelmayhteistyön roolin kasvaminen. Tarkasta ohjelmayhteistyön muodosta ei osattu sanoa, vaan painopisteet voisivat olla niin yleisessä budjettituessa, sektorikohtaisessa tuessa kuin suurissa kumppanuusohjelmissakin. Hankkeet ja ohjelmayhteistyö tulisi nähdä haastateltavien mukaan ikään kuin toisiaan täydentävinä muotoina ja ymmärtää, että eri instrumenteilla saavutetaan eri asioita. Tulevaisuuden haasteena pidettiin riittävän tasapainon löytämistä apumuotojen välille. Toinen haastateltava näki myös, että tulevaisuudessa kehityspoliittisia linjauksia mietittäessä tulisi pohtia, ovatko tämän hetkiset tavoitteet ylipäättään järkeviä vai tulisiko niitä muuttaa jollain tapaa.

Toisen haastateltavan mielestä apumuotojen todellisuus on tullut niin monimutkaiseksi, ettei tulevaisuudessa tule selkeästi olemaan enää ohjelmayhteistyötä ja kahden välisiä hankkeita vaan enneminkin paljon näiden kahden välissä olevia erilaisia apumuotoja. Avun tarpeesta riippuen katsotaan mikä on tehokas, järkevä ja hyödyllinen tapa toimia. Hän näki kolme vaihtoehtoista mahdollisuutta apumuotojen tulevaisuudelle. Yhden skenaarion mukaan toiminta tulee jatkumaan samanlaisena kuin tähänkin asti, jolloin ohjelmayhteistyö ja budjettituki tulevat pysymään vahvoina kehitysyhteistyön muotoina. Toisen vaihtoehdon mukaan ilmastonmuutos ja siitä aiheutuvat seuraamukset johtavat radikaalisti suurempien globaalien instrumenttien keksimiseen, jotka tulevat koskettamaan kulutustottumuksia niin kehitysmaissa kuin länsimaissakin. Tämä vaihtoehto tosin tarvitsee toteutuakseen laajaa kansainvälisen kehitysyhteistyön rakenteiden uudistamista. Kolmannessa vaihtoehdossa internetpohjaisen kommunikaation lisääntyessä kansallisvaltioiden ja etäisyyksien merkitykset vähenevät, jolloin uudet yhteistyömuodot tulevat perustumaan yhä enemmän kansalaisten verkostoitumiseen ja globaaliin yhteydenpitoon eri tavalla kuin perinteinen kehitysyhteistyö.

Ruotsissa tulevaisuuden pohdinta keskittyi eri apumuotojen painotukseen kehitysyhteistyössä. Haastatteluissa kävi ilmi, että hankeyhteistyötä pidetään pysyvänä

avun muotona, mutta se nähdään enneminkin vain yhtenä kehitysavun työvälaineistä kuin koko kehitysyhteistyötä ohjaavana muotona. Haastateltavien mukaan Sidassa käytetään tällä hetkellä huomattavan paljon aikaa sen pohtimiseen, kuinka ohjelma-apu saadaan toimimaan maiden omissa järjestelmissä. Haastateltavan mielestä suuremman painoarvon tulisi kuitenkin olla sen pohtimisella, kuinka juuri hankeapu saataisiin toimimaan maiden omissa järjestelmissä. Hankemuotoista apua annettaessa tulisikin hänen mielestään tulevaisuudessa arvioida tarkemmin sitä, miten pystytään tunnistamaan sellainen hanke, joka kannattaa toteuttaa hankkeena, eikä pikemmin ohjelmamuotoisena apuna.

”One thing we have to think about at Sida is, we’re thinking a lot how program support can work with country systems. We probably need to think again about how project support can work in country systems and how you recognize a project that is worth doing at project form from project that really should done in a program form.”
(Virkamies 1, Ruotsi)

Ruotsissa nähtiin, että molemmilla apumuodoilla on oma asemansa myös tulevaisuuden kehitysyhteistyössä, mutta myös muilla avun eri muodoilla on merkitystä. Toinen haastateltavista arveli, että muutaman vuoden kuluttua keskustelu hankkeista ja ohjelmista, tai apumuodoista ylipäätään voi tosin olla vähäisempää, koska kehitysyhteistyön nähdään ennemmin keskittyvän tukemaan omistajuutta ja vastuuvollisuutta sekä vahvistamaan avunsaajan omia järjestelmiä riippumatta avun muodosta. Tulevaisuutta mietittäessä olisikin haastateltavien mielestä hyvä pohtia myös sitä, kuinka suuren osan avusta tulisi olla korvamerkittyä apua tai vaihtoehtoisesti hanke- tai ohjelmamuotoista apua.

Vaikka tulevaisuuden arvioiminen on aina tietynlaista spekulointia, molemmissa maissa skenaariot maiden kehitysyhteistyön tulevaisuudesta olivat yllättävän samankaltaisia. Suomessa haasteltavilla joskin oli osittain toisistaan poikkeavat näkemykset kehitysavun ja etenkin apumuotojen tulevaisuudesta; toisen mielestä hanke- ja ohjelma-apu tulevat pitämään pintansa, kun taas toisen mukaan tulevaisuuden apumuodot tulevat olemaan näiden kahden välistä. Ruotsissa sen sijaan haastateltavien välisiä suuria mielipide-eroja ei löytynyt. Molemmissa maissa oltiin kuitenkin yhtä mieltä siitä, että niin hankekohtaisella kuin ohjelmakohtaisella avulla tulee olemaan pysyvä rooli maiden kehitysyhteistyössä myös tulevaisuudessa, tosin ohjelmayhteistyön asema nähtiin vahvempana. Yhtä mieltä oltiin myös siitä, ettei kehitysapua tulevaisuudessa välttämättä pystytä enää jaottelemaan niin yksinkertaistetusti vain hankkeisiin ja ohjelmiin. Kehitysavun nähtiin jossain määrin

uudistuvan niin, että lähtökohta avun antamiselle tulee yhä enemmän painottumaan avunsaajille sopiviin apumuotoihin.

7. HYVINVOINTIVALTION INSTITUTIONAALINEN TEORIA KEHITYSPOLITIIKAN SELITTÄJÄNÄ

Aiemmin esittämäni teoreettinen lähestymistapa peilasi kehitysteoreettista näkökulmaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion teoriaan. Amartya Senin näkemys vapaudesta kehityksen edistäjänä perustui ajatukseen, jonka mukaan kehitys on muutakin kuin vain pelkkää talouskasvua. Keskeisempänä Sen näki ihmisten omien toimintamahdollisuuksien kokonaisvaltaisen avartamisen vapautta edistämällä. Sen näki vapauden erilaisina mahdollisuuksina, joihin vallitsevat yhteiskunnan instituutiot vaikuttavat. Yhteiskunnan instituutioihin liittyen esittelin Bo Rothsteinin pohjoismaisen hyvinvointivaltion ns. ”vastauksen” kehityksen ongelmiin. Rothsteinin mukaan yhteiskunta määrittyy siinä vallitsevien poliittisten instituutioiden perusteella: erot käyttäytymisessä sekä yhteiskuntien normeissa ja säännöissä selittyvät maiden erilaisilla poliittisten instituutioiden malleilla. Myös Amartya Sen tunnisti omassa teoriassaan yhteiskunnassa vallitsevien instituutioiden keskeisen roolin. Hänen mukaansa vapauden edellytykset ovat näissä instituutioissa. Niin Rothstein kuin Senkin ovat omilla teoretisoinneillaan vakuuttuneita siitä, että pohjoismaisen hyvinvointivaltion oma ideologia vapauden edistämiseksi on toimiva: poliittiset instituutiot mahdollistavat yksilön vapauden ja toimijuuden, vapaus taas mahdollistaa kehityksen ja näin luo puitteet hyvään elämään. Jotta sain teoriaosuuden analyysit tasapainoon, koin tarvetta esitellä myös pohjoisen näkökulman lisäksi kehitysmaiden poliittisiin ja sosiaalisiin instituutioihin vaikuttavia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä. Koska kehitysyhteistyön voidaan katsoa kuuluvan ulkoisiin vaikuttimiin, on ulkopuolista puuttumista tarkasteltu myös kehitysmaiden näkökulmasta.

Vaikka edellisessä luvussa tutkimuskysymyksiini on jo osittain vastattu, tarvitsee aineisto seurakseen aina myös tulkintaa. Jotta työni täyttäisi sille asetetun tieteellisen tarkoituksensa, on edellä esitettyihin kysymyksiin saatava yhteiskuntapoliittisesti pätevät vastaukset. Seuraavassa kappaleessa esittelen, miksi tutkimustani ei voida pitää ainoastaan kehityspoliittiseen alaan soveltuvana, ja mikä työstäni tekee sanan varsinaisessa merkityksessä yhteiskuntapoliittisen.

7.1 Ohjelmakohtaiset avustukset vapauden ja kehityksen edistäjinä

Kehitysyhteistyön päätavoitteena usean vuosikymmenen ajan on ollut köyhyyden vähentäminen. Vaikka ongelmaa ei olekaan globaalisti pystytty ratkaisemaan, ovat keinot sen vähentämiseen kuitenkin vuosien varrella kehittyneet. YK:n vuosituhatjulistuksesta alkanut lisääntynyt keskustelu kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta ja sen toimintavoista on tuonut perinteisen kehitysyhteistyömuodon hankeyhteistyön rinnalle ohjelmayhteistyön, jonka on ajateltu vastaavan aiempaa paremmin kehitysyhteistyössä ilmenneisiin haasteisiin ja edistävän kehitysyhteistyöstä saatuja tuloksia. Siirtyminen hankekohtaisista avustuksista ohjelmakohtaisiin avustuksiin on ollut prosessi, joka on herättänyt paljon keskustelua ja mielipiteitä niin puolesta kuin vastaankin.

Keskusteluun siirtymästä hankekohtaisista avustuksista ohjelma-apuun liittyen sopii Thomas Poggen (2008, 117) esittämä ajatus, jonka mukaan ulkopuoliset voivat auttaa kehitysmaita vain hyvin rajallisesti. Poggen mukaan sekaantuminen maiden sisäisiin suhteisiin voi koitua haitalliseksi, koska ulkopuolinen puuttuminen voidaan helposti tuomita imperialismiksi tai uskolonialismiksi. Jonkinlaisena vastauksena Poggen kritiikkiin voidaan pitää juuri ohjelmakohtaisia avustuksia, koska yksi syistä, minkä takia siirtymistä hankkeista ohjelmiin on kannatettu, liittyy juuri ulkopuolisen puuttumisen merkityksen vähenemiseen. Vaikka ohjelmakohtaisissa avustuksissa avunantaja jossain määrin seuraa avun kohdentumista, on puuttuminen avun käyttämiseen huomattavasti vähäisempää kuin hankekohtaisissa avustuksissa, joissa toteutuksesta vastaa lähes yksin avunantaja. Ohjelmakohtaisissa avustuksissa korostetaan saajamaan omien kansallisten järjestelmien kehittämistä ja uudistamista.

Amartya Senin mukaan kehityksen edistäminen on olennainen osa selviytymistä maailmaa koskettavista monitasoisista ongelmista. Sen (2001, xi - xii) näkee vapauden kehityksen ensisijaisena tavoitteena ja keinona. Senin mukaan vapaus, joka ihmisillä on, on rajoittunut sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten mahdollisuuksien perusteella, joita yhteiskunta voi jäsenilleen tarjota. Odotukset, jotka haastateltavat molemmista maista liittyvät ohjelmakohtaisiin avustuksiin, ja jotka toisaalta koettiin hankkeiden puutteiksi, liittyivät avun laajempaan vaikuttavuuteen, kansallisten järjestelmien kehittämiseen, avunsaajamaan laajempaan sitoutumiseen ja ulkopuolisen puuttumisen vähenemiseen. Senin (emt. 3 – 4,

18) mukaan suurempi vapaus edistää ihmisten kykyä auttaa itseään ja näin myös vaikuttaa ympäröivään maailmaan. Ohjelmakohtaisten avustusten voidaankin haastateltavien odotusten ja Senin teorian perusteella olettaa lisäävän saajamaan vapautta ja näin myös edistää kehitystä paremmin kuin hankeyhteistyön. Tässä mielessä siirtymän voidaan ajatella muuttavan kehitysavun onnistumista, mutta ainoastaan niiden ominaisuuksien perusteella, joita haastateltavat ohjelmakohtaisille avustuksille asettivat. Hankekohtaisten avustusten ongelmiin liittyen, kuten haasteisiin kansallisten järjestelmien piiriin saamiseksi, sopii myös Senin (emt. 53) huomautus, jonka mukaan yksilöitä ei tulisi nähdä ainoastaan kehitysohjelmien passiivisina vastaanottajina, vaan enneminkin eri mahdollisuuksien saattelemina aktiivisina oman elämänsä muokkaajina.

Koska siirtymän voidaan ajatella muuttavan kehitysavun onnistumista, on aiheellista palata johdannossa esittämäni kysymykseen; nähdäänkö ohjelmakohtaiset avustukset ikään kuin universaalimpina ja näin koko yhteiskuntaa laajemmin hyödyttävinä kuin hankekohtaiset avustukset? Edellisessä kappaleessa päädyin tulkintaan, että Amartya Senin teorian ja haastateltavien odotusten perusteella ohjelmakohtaisten avustusten voidaan olettaa lisäävän vapautta ja sitä kautta myös edistää kehitystä paremmin kuin hankeyhteistyön. Tässä mielessä ohjelmakohtaisia avustuksia voidaan pitää universaalimpina ja yhteiskuntaa laajemmin hyödyttävinä. Tästä päätelmästä huolimatta on kuitenkin muistettava, että siirtymä kohti ohjelmakohtaisia avustuksia on niin Suomessa kuin Ruotsissakin pysähdyksissä. Apumuodon osuutta, jonka oletetaan hyödyttävän avunsaajamaan yhteiskuntaa laajemmin, tuskin jätettäisiin kasvattamatta, mikäli se täyttäisi tämän oletuksen. Haastatteluista nousi esille useampi asiaa valaiseva selitys.

Suomen ja Ruotsin kohdalla selitykset siirtymän pysähtyneisyydelle olivat erilaiset. Vaikka haastatteluissa nousi useaan otteeseen esiin niin hanke- kuin ohjelmakohtaisenkin avun edut ja ongelmat, niistä yksikään ei noussut esiin keskusteltaessa syistä siirtymän pysähtyneisyydelle. Suomessa pysähtyneisyyden syiksi nähtiin ohjelma-avun myöhäinen aloittaminen, varovaisuus niitä annettaessa sekä poliittinen linjaus, jonka mukaan ohjelma-apua voidaan antaa vain pitkäaikaisille yhteistyömaille. Ruotsissa syyt löytyivät avusta helposti luopumisesta, mikäli saajamaassa ilmenee ongelmia tai poliittisia kiistoja, ongelmissa löytää samanmielisiä ohjelma-avun antajia sekä Sidan organisaatiokulttuurista. Kuitenkin molemmissa maissa uskottiin, että ohjelmakohtaisilla avustuksilla tulee olemaan merkittävä rooli myös tulevaisuudessa. Pääasialliset selitykset eivät siis varsinaisesti

löytyneet ohjelmakohtaisista avustuksista itsestään, vaan niitä ympäröivistä ulkopuolisista tekijöistä. Voidaankin siis sanoa, että apumuodon osuutta ei ole jätetty kasvattamatta siitä syystä, että ohjelmamuotoisen avun ei ajateltaisi hyödyttävän yhteiskuntaa laajemmin, vaan pikemmin edellä esitettyjen syiden takia. Tässä mielessä ohjelmakohtaisia avustuksia voidaan pitää Senin teorian ja haastateltavien odotusten perusteella universaalimpina ja yhteiskuntaa laajemmin hyödyttävinä kuin hankekohtaisia avustuksia.

7.2 Kehityspolitiikka pohjoismaisen institutionaalisen teorian näkökulmasta

Koska Suomi ja Ruotsi edustavat pohjoismaista hyvinvointivaltiota, on ohjelmakohtaisia avustuksia syytä tarkastella yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä myös pohjoismaisesta näkökulmasta. Suomen haastatteluista kävi ilmi, että Suomen ei katsota kuuluvan siihen Pohjoismaiden samanmielisten maiden joukkoon, jotka selkeästi kannattavat siirtymää. Suomalaisten mielestä ei voida edes puhua samanmielisestä joukosta, vaan ainoa siirtymää kannattava Pohjoismaa on Ruotsi. Voisikin siis kysyä, onko Pohjoismaita käsittelevä tutkimuskysymykseni pätevä ja miksi en ole muuttanut sitä aineistoon paremmin sopivaksi? Kuitenkin Ruotsin vastauksissa asiasta oltiin toista mieltä; heidän mielestään kaikki Pohjoismaat kannattavat siirtymää. En kuitenkaan jättänyt kysymystä alkuperäiseen muotoonsa sen takia, että pitäisin Ruotsin vastausta paremmin tutkimukseeni sopivana. Syy, minkä takia päätin olla muuttamatta kysymystä, johtui Suomen haastatteluista, joista kävi ilmi, että Suomi on vielä muutama vuosi sitten ollut muiden Pohjoismaiden tavoin kannattamassa siirtymää ohjelmakohtaisiin avustuksiin. Asiaan vaikutti myös se tieto, että Suomen julkinen kehitysyhteistyö on tällä hetkellä murroksessa, eikä tulevasta suunnasta voida olla varmoja. Koenkin, että Suomesta saadut vastaukset ovat tutkimustuloksia muiden joukossa, ja käsittelem niitä myös yhtä suurella painoarvolla kuin vastauksia Ruotsista.

Suomessa ja Ruotsissa suhtautumiset Pohjoismaihin siirtymän kannattajina olivat täysin päinvastaiset. Kuitenkin Ruotsin vastauksista esiin nousi mielenkiintoisia pohdintoja siitä, mitkä ovat pohjimmiltaan ne syyt, mitkä ohjaavat etenkin Pohjoismaita ohjelmakohtaisten avustusten kannattamiseen. Esiin nousivat ominaispiirteet perinteisestä pohjoismaisesta

hyvinvointimallista, kuten laaja julkinen sektori ja myönteisyys sitä kohtaan sekä vahva perinne järjestelmien rakentamiseen. Johdannossa kirjoitin, että tarkastelutapani tutkimukseen on mielenkiinto pohjoismaisen hyvinvointimallin roolista kehitysyhteistyössä. Samassa yhteydessä esitin myös kysymyksen, pyritäänkö pohjoismaista hyvinvointivaltiota ikään kuin viemään muualle ohjelmakohtaisten avustusten kautta?

Laaja julkinen sektori ja myönteisyys sitä kohtaan sekä vahvat perinteet järjestelmien rakentamisessa liittyvät myös Bo Rothsteinin ja Amartya Senin teorioihin poliittisista instituutioista ja vapaudesta. Kuten aiemmin kirjoitin (kts. luku 3), Rothsteinin (1998) mukaan yhteiskunta määrittyy siinä vallitsevien poliittisten instituutioiden perusteella: erot käyttäytymisessä sekä yhteiskuntien normeissa ja säännöissä selittyvät maiden erilaisilla poliittisten instituutioiden malleilla. Pohjoismaisen mallin maissa, kuten Ruotsissa ja Suomessa, poliittiset instituutiot ovat muokanneet yhteiskunnan normeja ja käyttäytymistä kohti laajaa keskinäistä solidaarisuutta, tasa-arvoa ja vapautta. Myös Amartya Sen (1992, 2001) tunnistaa yhteiskunnassa vallitsevien instituutioiden keskeisen roolin. Vapauden edellytykset ovat Senin mukaan yhteiskunnassa vallitsevissa instituutioissa. Vapaus taas on keskeisin edellytys kehitykselle: ilman vapautta ei ole kehitystä ja ilman kehitystä ei ole muutosta. Ruotsin haastatteluissa löytyneet syyt sille, miksi Pohjoismaat kannattavat siirtymää kohti ohjelmakohtaisia avustuksia, kytkeytyvät Rothsteinin esittämiin pohjoismaiselle mallille yleisiin piirteisiin kuten solidaarisuuteen ja vapauteen, ja näin myös Senin esittämään vapauden ja sitä myötä myös köyhyyden edistämiseen. Ruotsin haastatteluissa nousi myös esille, että laajaa julkista sektoria ja siihen kuuluvia järjestelmiä käytetään tietoisesti tai tiedostamatta kehitysyhteistyötä ohjaavana mallina. Ruotsin haastatteluiden sekä Rothsteinin ja Senin teorioiden pohjalta voikin tehdä johtopäätöksen, että Pohjoismaat haluavat kehitysyhteistyöllään edistää omalle mallilleen ominaisia piirteitä ja siirtää niitä myös kehitysyhteistyönsä kohdemaihin. Myös aiemmin käsittelemäni ohjelmakohtaisten avustusten voidaan nähdä tukevan avunsaajamaan poliittisten instituutioiden rakentamista ja uudistamista.

Vaikka Suomessa ei oltukaan yhtä mieltä siitä, että Pohjoismaat yhtenä ryhmänä kannattaisivat siirtymää, enkä sen perusteella voi tehdä päätelmää, että pohjoismaista mallia yritettäisiin jollakin tapaa viedä kehitysyhteistyön kohdemaihin, voin kuitenkin todeta, että myös Suomen ohjelmakohtaisille avustuksille asettamien odotusten perusteella

halutaan tukea avunsaajamaan omien järjestelmien ja instituutioiden kehittämistä ja uudistamista. Tämän perusteella voi sanoa, että Ruotsin lisäksi myös Suomi ohjelmakohtaisten avustusten kautta ainakin jollain tasolla edistää pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle ominaisia piirteitä omassa kehitysyhteistyössään. Tämän lisäksi Suomessa liitettiin julkisen kehitysyhteistyön tulevaisuuteen odotus ohjelmakohtaisten avustusten merkityksen kasvamisesta.

Vaikka edellä esitetyt tulkinnat liittyvät tiiviisti yhteiskuntapoliittiseen lähestymistapaan kehityspoliittisessa kysymyksessä, koen tarvetta liittää aiheen vielä tarkemmin kehityspoliittiseen kontekstiin. Aiheeseen liittyviä taustaa kuvaavia kysymyksiä esitin johdannossa: Ajatellaanko ohjelmien täyttävän aiempaa kehitysapua paremmin sen perimmäisen tehtävän eli köyhyyden poistamisen? Pidetäänkö ohjelma-apua kauan kadoksissa olleena vastauksena kehitysyhteistyön ongelmiin? On kieltämättä haaste, ellei jopa mahdottomuus, vastata näihin kysymyksiin yleisellä tasolla. Tutkimukseni pohjalta voin kuitenkin antaa vastauksen siinä määrin kuin aineistoni perusteella on mahdollista antaa. Vastaus on jossain määrin ristiriitainen, ja kuvaa mielestäni ohjelmakohtaisia avustuksia siinä mielessä erityisen hyvin.

Ohjelmayhteistyö ei ole ihmelääke kehitysyhteistyössä ilmenneisiin ongelmiin. Jos se sitä olisi, olisivat sen eri muodot käytössä ympäri maailmaa, eikä siirtyminen ohjelmiin olisi pysähdyksissä Ruotsissa, yhdessä julkisen kehitysyhteistyön edelläkävijämaista, eikä Suomessa. Kuitenkin ohjelma-apuun liitetään monia odotuksia, joiden perusteella sitä voidaan pitää apumuotojen kentällä tietynlaisena kehityksenä eteenpäin ja sen voidaan sanoa lieventävän niitä puutteita, mitä hankeyhteistyössä on ilmennyt. Ohjelmakohtaisten avustusten voidaan haastateltavien odotusten ja Amartya Senin teorian perusteella olettaa lisäävän saajamaan vapautta ja näin myös edistää kehitystä paremmin kuin hankeyhteistyön. Tässä mielessä myös kehitystä paremmin edistävän apumuodon voidaan Senin teoretisoinnin perusteella ajatella myös poistavan köyhyyttä paremmin. Toisaalta ohjelmakohtaisiin avustuksiin liitetään myös paljon ongelmia ja haasteita, joita ei ainakaan vielä ole pystytty ratkaisemaan. Ohjelmayhteistyötä ei siis suoranaisesti voida pitää vielä tällä hetkellä kauan kadoksissa olleena vastauksena julkisen kehitysyhteistyön ongelmiin, vaan pikemminkin yhtenä kehitysyhteistyön muotona, joskin merkittävänä sellaisena, jonka tarkoituksena on vastata aiempaa paremmin kehitysyhteistyössä ilmenneisiin ongelmiin ja köyhyyden poistamiseen. On mahdollista, että ohjelmakohtaisten avustusten

merkitys tulee kasvamaan huomattavasti tulevaisuudessa, jos ja kun sen ominaisuuksia ja muotoja pystytään kehittämään vastaamaan paremmin siinä ilmenneisiin ongelmiin. Silloin vastaus edellä esitettyihin kysymyksiin voi hyvinkin olla toisenlainen.

Tutkimuksen tehtävänä on vastata sille asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Näihin kysymyksiin olen edellä esittänyt vastaukset. Kuitenkin tämän lisäksi olen itse asettanut työni laajempaan kontekstiin muotoilemalla tutkimuskysymykset sellaiseksi kuin ne ovat, jotta niiden avulla voidaan tarkastella yhteiskunnallisesti laajempaa taustaa. Tähän taustaa liittyen on syytä esittää kaiken edellä esitetyn perusteella toteamus, jonka mukaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion institutionaalisen teorian voidaan katsoa selittävän ja ohjaavan Suomen ja Ruotsin kehityspolitiikkaa ohjelmakohtaisten avustusten suhteen. Eri asia kuitenkin on, minkälainen tulevaisuus hanke- ja ohjelmayhteistyöllä on maiden julkisessa kehitysyhteistyössä ja millä tavalla ohjelmamuotoisten avustusten kehittäminen mahdollisesti muuttaa asennoitumista niiden käyttämiseen. Tämä olisi kuitenkin jo kokonaan uuden tutkimuksen aihe.

8. YHTEENVETO

Tutkielman lopuksi on syytä palauttaa mieleen tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset. Lähtökohtani tutkimusaiheen valintaan oli halu ymmärtää ohjelmakohtaisille avustuksille asetettuja odotuksia sekä Pohjoismaiden syitä siirtymän kannattamiseen. Tutkimukseni varsinaiseksi tarkoitukseksi muodostui niiden odotusten selvittäminen Pohjoismaissa, jotka liittyvät julkisen kehitysyhteistyön muuttumiseen hankekohtaisista avustuksista kohti ohjelmakohtaisia avustuksia. Tutkimuksella haluttiin erityisesti saada selville, miksi juuri Pohjoismaat tuntuvat puoltavan siirtymää kohti ohjelmakohtaista apua ja minkä takia siihen ollaan siirtymässä. Tutkimuskysymyksiksi muodostui:

1. Minkä takia juuri Pohjoismaat kannattavat siirtymää kohti ohjelmakohtaisia avustuksia?
2. Mitä odotuksia siirtymälle on asetettu ja miten sen ajatellaan muuttavan kehitysavun onnistumista?

Pohjoismaiden syyt siirtymän kannattamiseen nousivat esiin vain Ruotsin haastattelussa. Suomessa oltiin vahvasti sitä mieltä, että Pohjoismaiden kannatus yhtenä ryhmänä oli tapahtunut jo aiemmin ja olevan enneminkin menneisyyttä kuin todellisuutta haastatteluhetkellä. Ruotsissa sen sijaan Pohjoismaiden kannattamisen nähtiin olevan yhä meneillään ja haastattelussa pohdittiinkin syitä tälle. Esiin nousi kolme asiaa, joiden nähtiin olevan tärkeimpiä syitä siirtymän kannattamiseen Pohjoismaissa. Nämä syyt olivat kokonaisvaltainen tapa työskennellä, laaja julkinen sektori ja myönteisyys sitä kohtaan sekä perinteet järjestelmien rakentamisesta.

Ruotsin haastatteluissa löytyneet syyt sille, miksi Pohjoismaat kannattavat siirtymää kohti ohjelmakohtaisia avustuksia, kytkeytyvät Bo Rothsteinin esittämiin pohjoismaiselle mallille yleisiin piirteisiin kuten solidaarisuuteen ja vapauteen, ja näin myös Amartya Senin esittämään vapauden ja köyhyyden edistämiseen. Vaikka Suomessa ei oltukaan yhtä mieltä siirtymän kannattamisesta, myös Suomen ohjelmakohtaisille avustuksille asetettujen odotusten perusteella voi tehdä johtopäätöksen, jonka mukaan Pohjoismaat edistävät ohjelmakohtaisten avustusten kautta omalle hyvinvointimallilleen ominaisia piirteitä kehitysyhteistyössään. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion institutionaalisen teorian

voidaankin katsoa selittävän ja ohjaavan Suomen ja Ruotsin kehityspolitiikkaa ohjelmakohtaisten avustusten suhteen.

Odotukset, joita ohjelmakohtaisille avustuksille asetettiin, liittyivät Suomessa ja Ruotsissa ohjelmien laajempaan vaikuttavuuteen verrattaessa hankekohtaisiin avustuksiin sekä omistajuuden lisääntymiseen ja saajamaan kansallisten järjestelmien kehittämiseen. Siirtymän kuitenkin koettiin molemmissa maissa olevan haastatteluhetkellä pysähdyksissä. Maiden välisenä erona esiin nousi se, että Suomessa siirtymän nähtiin tapahtuneen jo aiemmin, kun Ruotsissa sen koettiin olevan meneillään ja jatkuvan hetkellisen pysähdyksen jälkeen. Kokonaisuutena suhtautuminen siirtymään oli myönteisempi Ruotsissa kuin Suomessa. Ruotsissa myös siirtymän oletettiin selkeämmin jatkuvan pysähdystilan jälkeen.

Amartya Senin vapausteorian ja haastateltavien odotusten perusteella ohjelmakohtaisten avustusten voidaan olettaa lisäävän vapautta ja sitä kautta myös edistää kehitystä hankeyhteistyötä paremmin. Tässä mielessä siirtymän voidaan ajatella myös muuttavan kehitysavun onnistumista. Tämän seurauksena ohjelmakohtaisia avustuksia voidaan pitää universaalimpina ja yhteiskuntaa laajemmin hyödyttävinä kuin hankekohtaisia avustuksia. Kokonaisuutena ohjelmayhteistyötä ei voida kuitenkaan pitää kauan kadoksissa olleena vastauksena julkisen kehitysyhteistyön ongelmiin, vaan pikemminkin yhtenä merkittävänä kehitysyhteistyön muotona, jonka tarkoituksena on vastata aiempaa paremmin kehitysyhteistyössä ilmenneisiin ongelmiin ja köyhyyden poistamiseen.

LÄHTEET

a) Painetut lähteet

Ablova, Natalia (2008) A comment to Charles Mutasa. In Teppo Eskelinen (ed.) Reviving the Global Debt Campaign. In Search of a Common Agenda. NIGD discussion paper 7/2008. NGID, Helsinki.

Alapuro, Risto & Arminen, Ilkka (2004) Vertailut yhteiskuntatutkimuksessa. Teoksessa Alapuro, Risto & Arminen, Ilkka (toim.) Vertailevan tutkimuksen ulottuvuuksia. WSOY, Helsinki, 7 - 22.

Allardt, Erik (2004) Vertailevan sosiologian tutkimusryhmä. Teoksessa Alapuro, Risto & Arminen, Ilkka (toim.) Vertailevan tutkimuksen ulottuvuuksia. WSOY, Helsinki, 25 – 40.

Burawoy, Michael (2003) Revisits: An Outline of a Theory of Reflexive Ethnography. American Sociological Review 68, 645 – 679.

Burns, Nancy & Grove, Susan K. (1997) The Practice of Nursing Research. Conduct, Critique & Utilization. W.B. Saunders Company, Philadelphia.

Castles, Francis (2004) The Future of the Welfare State. Crisis, Myths and Crisis Realities. Oxford University Press, Oxford.

Council of the European Union (2005) The European consensus on development. Joint statement by the Council and the Representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the Commission. Brussels.

Eskelinen, Teppo (2009) Putting Global Poverty in Context. A Philosophical Essay on Power, Justice and Economy. Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.

Friedman, Milton (1982) Vapaus valita. Otava, Helsinki.

Goodin, Robert (1998) Reasons for Welfare. Oxford University Press, Oxford.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (1985) Teemahaastattelu. 3. painos. Kyriiri Oy, Helsinki.

Huntington, Samuel P. (1979) Modernization and Development. Teoksessa Ekpo, Monday U. (toim). Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa. Toward a Search for Causes and Consequences. University Press of America, Washington D.C., 313 – 324.

Hämäläinen, Juha (1987) Laadullinen sosiaalitutkimus käytännössä. Johdatus laadulliseen sosiaalitutkimuksen “käsiyötaitoon”. Kuopion yliopiston julkaisuja. Yhteiskuntatieteet. Tilastot ja selvitykset 2/1987, Kuopio.

Jokinen, Kimmo & Kovala, Urpo (2004) Laadullinen vertaileva tutkimus. Teoksessa Alapuro, Risto & Arminen, Ilkka (toim.) Vertailevan tutkimuksen ulottuvuuksia. WSOY, Helsinki, 81 – 95.

Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2008) Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61/2008. Kelan tutkimusosasto, Helsinki.

Karisto, Antti & Takala, Pentti & Haapola, Ilkka (2003) Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. WSOY, Helsinki.

Kekkonen, Jukka (2008) Vertailevan tutkimuksen haasteita. Tieteessä tapahtuu – lehti 3-4/2008, 32 – 37.

Kepa Kehitysyhteistyön palvelukeskus (2006) Näin naapurissa. Suomi ja kehitysyhteistyön edelläkävijät. Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen raporttisarja no: 84.

Klitgaard, Robert (1991) Controlling Corruption. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

Koponen, Juhani & Seppänen, Maaria (2007) Kehitysyhteistyön monet kasvot. Teoksessa Koponen, Juhani & Lanki, Jari & Kervinen, Anna (toim.). Kehitysmatutkimus. Johdatus perusteisiin. Gaudeamus, Helsinki, 335 - 363.

Kumlin, Staffan & Rothstein, Bo (2004) Making and Breaking Social Capital. The impact of welfare state institutions. Comparative Political Studies 38, 339-365.

Leyser, Laura (2008) Does size really matter? Small Bilateral Donors and Programme-Based Approaches (PBAs) – exemplified by Austria and Ireland. London School of Economics and Political Sciences.

Metsämuuronen, Jari (toim.) (2006) Laadullisen tutkimuksen käsikirja. International Methelp Ky, Helsinki.

Myrdal, Gunnar (1958) Beyond the Welfare State. Economic Planning in the Welfare States and its International Implications. Gerald Duckworth & Co. Ltd., London.

- (1964) An International Economy. Problems and Prospects. Harper & Row, New York.

Palonen, Kari (1988) Tekstistä politiikkaan. Vastapaino, Tampere.

Pogge, Thomas (2005) World poverty and human rights. Ethics & International Affairs Journal, vol. 91.1.

- (2008) World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms. Polity press, Cambridge, UK.

Pöntinen, Seppo (2004) Vertailtavuus ja mittaamisen ongelma. Teoksessa Alapuro, Risto & Arminen, Ilkka (toim.) Vertailevan tutkimuksen ulottuvuuksia. WSOY, Helsinki, 41 – 52.

Risse, Mathias (2005) What we owe to the global poor? The Journal of Ethics, vol. 9.

Rothstein, Bo (1998) Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

- (2000) The future of the universal welfare state. Teoksessa Kuhnle, Stein (toim.). Survival of the European Welfare State. Routledge, London.

- (2008) Pohjoismainen hyvinvointivaltio ja keskiluokka. Yhteiskuntapolitiikka – lehti 73, 4/2008, 368 - 375.

Sen, Amartya (1985) Well-being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures 1984. The Journal of Philosophy, vol 82, no. 4, 169-221.

- (1992) Inequality Reexamined. Clarendon Press, Oxford.

- (2000) Luentoja etiikasta ja taloustieteestä. Oy Unipress Ab, Kuopio.

- (2001) Development as Freedom. Oxford University Press, Oxford.

- (2002) Rationality and Freedom. The Belknap Press of Harvard University, Cambridge, MA.

Siitonen, Lauri (2005) Aid and identity policy. Small donors and aid regime norms. Turun yliopisto, Turku.

Strauss, Anselm & Gorbun, Juliet (1990) Basics of Qualitative Research: Grounded Theory. Procedures and Techniques. Sage, London.

Strauss, Anselm & Gorbun, Juliet (1998) Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. Sage, London.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Helsinki.

Ulkoasiainministeriö (2004) Budjettitukiyhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä. Ulkoasiainministeriö kehityspoliittinen osasto.

- (2005) Suomen kehitysyhteistyö. Ulkoasiainministeriö, kehityspoliittinen viestintä.

- (2007a) Budjettituki köyhyyden vähentäjänä. Ulkoasiainministeriö, kehityspoliittinen viestintä.

- (2007b) Kehityspoliittinen ohjelma 2007. Kohti oikeudenmukaista ja kestävästä ihmiskuntapolitiikkaa. Valtioneuvoston periaatepäätös.

b) Internet-lähteet

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2004) Jäikö hyvinvointi historiaan? Tiede - lehti 7/2004. Viitattu 19.8.2009. <http://www.tiede.fi/arkisto/artikkeli.php?id=69&vl=>

Iso-Markku, Perttu (2008) Teknisestä avusta budjettitukeen - jatkuvasti muuttuva kehitysyhteistyö. Global.finland.fi. – verkkopalvelu. Viitattu: 27.3.2009. <http://global.finland.fi/public/default.aspx?contentid=138259>

Julkunen, Raija (2007) Universalismi – mitä se on ja ketä se palvelee? Esitelmä ”Terveyserot hyvinvointipolitiikan haasteena” –seminaarissa. Viitattu: 13.8.2009. <http://www.terveys2015.fi/helmikuu2007/julkunen.pdf>

Karjalainen, Jenni (2009) Mitä kehitys on? Maailmantalous.net. Viitattu: 11.8.2009. <http://www.maailmantalous.net/?q=fi/node/83>

Kepa Kehitysyhteistyön palvelukeskus (2008a) Mikä kehitysyhteistyö? Viitattu: 20.11.2008. http://www.kepa.fi/kampanjat/rahoitus/07_prosenttia/taustatieto/mika_kehitysyhteistyö

OECD Organization for Economic Co-operation and Development (2007) Development aid from OECD countries fell 5,1% in 2006. Viitattu: 15.9.2009. http://www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_201185_38341265_1_1_1_1,00.html

- (2009) Aid statistics, donor aid charts. Viitattu: 31.3.2009. http://www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_34447_1783495_1_1_1_1,00.html

Rudanko, Juha (2008) Onko kehitys talouskasvua vai vapautta? Kumppani-lehti 3/2008. Viitattu: 9.8.2009. http://www.kepa.fi/kumppani/arkisto/2008_3/6266

Sida Swedish International Development Cooperation Agency (2005) Improving the standard of living of poor people. Viitattu: 29.3.2009. http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=733&a=4984&language=en_US

Syrjämäki, Sami & Räsänen, Petri (2008) Poliittinen vapaus. Filosofia.fi. Viitattu: 18.8.2009. <http://filosofia.fi/node/2814>

Ulkoasianministeriö (2008a) Kysymyksiä ja vastauksia kehitysyhteistyöstä. Viitattu: 5.11.2008. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=37041&contentlan=1&culture=fi-FI>

- (2008b) Ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Maatiedosto Ruotsi. Viitattu: 27.3.2009. <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=30407&contentlan=1&culture=fi-FI>

- (2008c) OECD: Kehitysavun kasvu vaatimatonta. Viitattu: 14.1.2010.
<http://formin.finland.fi/Public/Print.aspx?contentid=125057&nodeid=15148&culture=fi-FI&contentlan=1>

Wistuba, Valia (2008) Mitä kehitysyhteistyö on ja mihin sitä tarvitaan?
Maailmantalous.net. Viitattu: 23.11.2008. <http://www.maailmantalous.net/?q=fi/node/85>

YK (2008) Finland's Development Policy / Analysis. Viitattu: 1.4.2009.
<http://webapps01.un.org/nvp/frontend!policy.action?id=661&tab=analysis>

LIITE

Haastattelukysymykset

1. Taustakysymykset

1.1. Haastateltava

Miten pitkän uran olet tehnyt kehitysavun piirissä yleisesti ja erityisesti ministeriössä, eli kuinka pitkä historiallinen näkökulma sinulla on asiaan ja ministeriön "institutionaaliseen muistiin"?

Miten ohjelma-apu ja siihen siirtyminen liittyvät tehtäviisi?

1.2. Suomen kehitysyhteistyö:

Miten tärkeänä näet ohjelma-avun nykyisen kehityspolitiikan tavoitteiden toteutumisen kannalta?

1.3. Hankekohtaisten ja ohjelmakohtaisten avustusten määrittely:

Mikä mielestäsi erottaa hanke- ja ohjelma-avun toisistaan?

2. Varsinaiset kysymykset

Mitä ajattelet siirtymisestä hankekohtaisista avustuksista ohjelmakohtaisiin avustuksiin?

2.1. Hankekohtaiset avustukset:

Minkä takia hankekohtaisten avustusten osuutta halutaan pienentää?

Mikä hankekohtaisissa avustuksissa on toimivaa ja mikä vaatii kehittämistä?

2.2. Ohjelmakohtaiset avustukset:

Minkä takia ohjelmakohtaisten avustusten osuutta halutaan kasvattaa?

Mitä odotuksia ohjelmakohtaisille avustuksille on asetettu?

Miten ohjelmakohtaisten avustusten ajatellaan muuttavan kehitysavun luonnetta? / Miten ohjelmakohtaisten avustusten ajatellaan muuttavan kehitysapua lahjoittajamaan ja saajamaan näkökulmasta?

Mikä ohjelmakohtaisissa avustuksissa on toimivaa ja mikä vaatii kehittämistä?

2.3. Pohjoismaiden rooli:

Mistä luulet johtuvan, että etenkin Pohjoismaat tuntuvat kannattavan ohjelmakohtaisiin avustuksiin siirtymistä?

2.4. Suomen kehitysyhteistyö:

Minkälaisena näet Suomen kehitysyhteistyön / -avun tulevaisuuden?

Minkälainen rooli siinä on hankekohtaisilla ja ohjelmakohtaisilla avustuksilla?